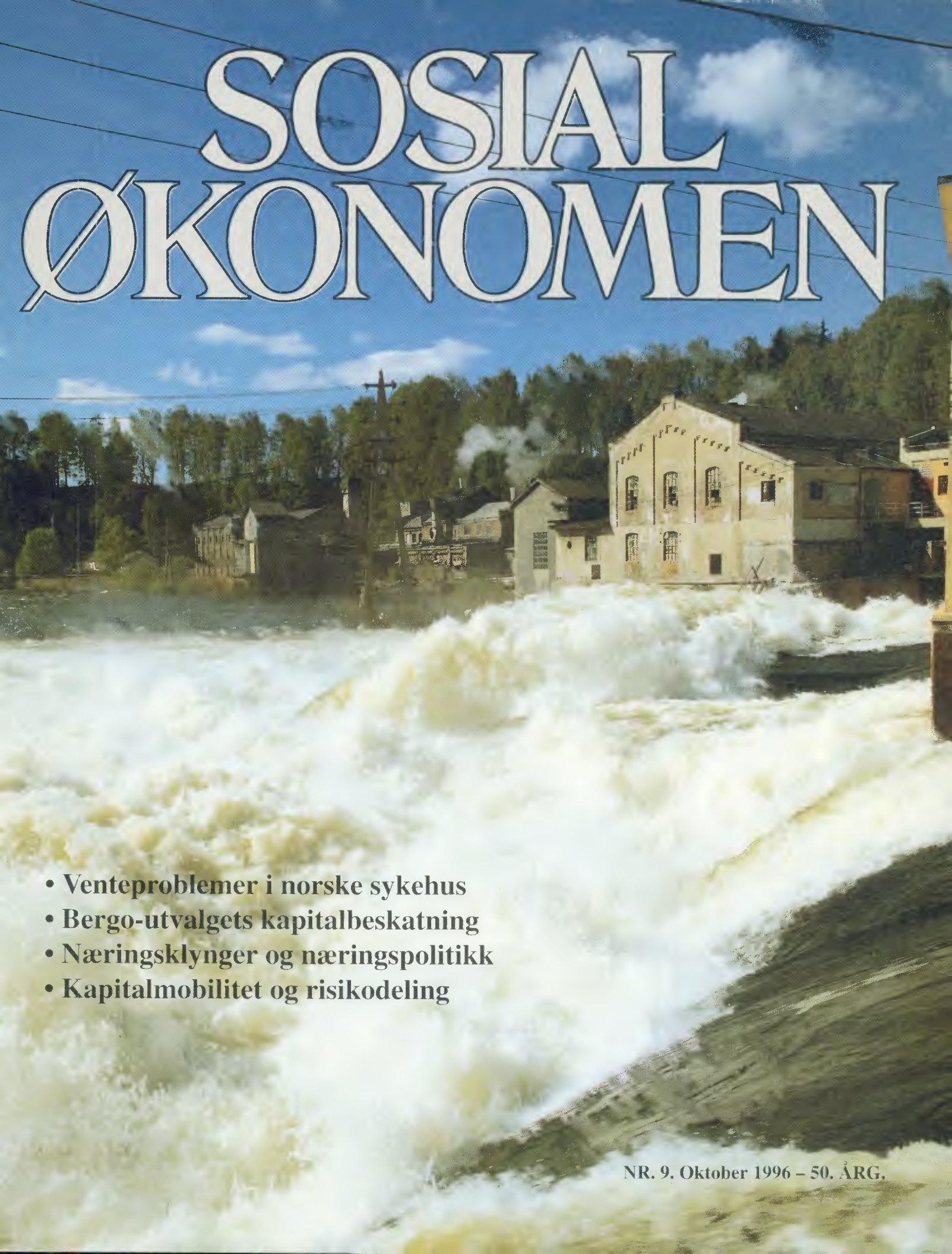


SOSIAL ØKONOMEN



- Venteproblemer i norske sykehus
- Bergo-utvalgets kapitalbeskatning
- Næringsklynger og næringspolitikk
- Kapitalmobilitet og risikodeling

NR. 9. Oktober 1996 – 50. ÅRG.

STATEN SOM EIER

Torsdag 14. november

Gamle Logen – Grev Wedels plass 2 – Oslo

PROGRAM

Torsdag 14. november:

08.30: **Registrering og kaffe**

08.55 **ÅPNING** v/programkomitéens leder Per Schreiner,
ECON Senter for økonomisk analyse

HVOR MYE BØR STATEN EIE?

09.00 **HVORFOR SKAL STATEN EIE
KONKURRANSEUTSATTE BEDRIFTER?**

- Utviklingssjef Ragna Brekke, Telenor FoU
- Kommentarer
- Sjeføkonom Stein Reegård, Landsorganisasjonen i Norge
- Fagsjef Knut Sørli, Næringslivets Hovedorganisasjon

09.50 **ROLLEKONFLIKTER NÅR STATEN ER EIER**

- Professor Eivind Smith,
Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo
- Kommentarer
- Professor Karl Ove Moene,
Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo

10.30 **Kaffe**

11.00 **PLENUMSDEBATT**

- Hvor mye bør staten eie?*
- Ordstyrer
- Konsulent Cecilie Foss, Landsorganisasjonen i Norge

12.00 **Lunsj**

HVORDAN BØR STATEN STYRE DET DEN EIER?

13.00 **MODELLER FOR ORGANISERING OG
STYRING AV STATLIGE VIRKSOMHETER**

- En oversikt med kommentarer over alternativ
- Direktør Åge Danielsen, Statskonsult
- Kommentarer
- Leder Terje Moe Gustavsen,
Landsorganisasjonen i Norge – stat
- Prosjektleder Vidar Steine,
Norges arbeidsgiverforening for virksomheter
med offentlig tilknytning (NAVO)

13.45 **STYRETS ROLLE I STATSEIDE BEDRIFTER**

- Professor Jan Grund, Handelshøyskolen BI
- Kommentarer
- Departementsråd Karin M. Bruzelius,
Samferdselsdepartementet
- Høyesterettsadvokat Jens Kristian Thune

14.30 **Kaffe**

15.00 **PLENUMSDEBATT**

- Hvordan bør staten styre det den eier?
- Ordstyrer
- Professor Aanund Hylland,
Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo

16.00 **Avslutning**

17.00 **Middag og sosialt samvær på
Maud's – et norsk spisested, Vestbaneplassen 1**

PROGRAMKOMITÉ:

- Per Schreiner, ECON, Senter for økonomisk analyse
- Aanund Hylland, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo
- Cecilie Foss, Landsorganisasjonen i Norge

TEKNISK ANSVARLIG:

- Anne Halvorsen, Sosialøkonomenes Forening

DELTAKERAVGIFT:

Se nedenfor.

Påmeldingen er bindende. Avbestillingsgebyr t.o.m.
6. november er kr 500, deretter betales full pris.

Deltakere vil få tilsendt bekreftelse og bankgiro for betaling av
avgiften. Forhåndsbetaling kan gjøres til
bankgiro 6001.05.13408.

Husk å angi deltakernavn og konferanse.

HØSTKONFERANSEN 14. NOVEMBER 1996: STATEN SOM EIER

Påmelding til Sosialøkonomenes Forening
Boks 8872 Youngstorget, 0028 Oslo
(Fax 22 17 31 55)

DELTAKERAVGIFT (Sett kryss):

- | | | | |
|--------------------------|-------------------------------|----|-------|
| ☐ | Medlem (uten middag) | kr | 1.700 |
| ☐ | Medlem (med middag) | kr | 2.100 |
| ☐ | Pensjonistmedl. (uten middag) | kr | 300 |
| ☐ | Pensjonistmedl. (med middag) | kr | 700 |
| ☐ | Studentmedl. (uten middag) | kr | 300 |
| ☐ | Studentmedl. (med middag) | kr | 700 |
| ☐ | Øvrig (uten middag) | kr | 1.900 |
| ☐ | Øvrig (med middag) | kr | 2.300 |

Navn

Arbeidsgiver

Adresse

Telefon..... Medlemsnummer

Underskrift.....

I DETTE NUMMER ...

2

KJELL SOLSTAD:
Innsatsstyrt finansiering
– løsning på ventetidsproble-
mene i norske sykehus

8

EIRIK WÆRNESS:
For utlandet – i Norge?
Kommentarer til Bergo-
gruppens forslag til endret
kapitalbeskatning

DEBATT

16

TORGER REVE:
Næringsklynger og nærings-
politikk

ARTIKKEL

22

**EGIL MATSEN OG
ØYSTEIN THØGERSEN:**
Kapitalmobilitet og
risikodeling mellom land:
Hvordan påvirker globalise-
ringen av finansmarkedene
konsumutviklingen?

Månedens bøker:

28

**Økonomisk intern-kontroll
i kommunen**
av Richard Brattli
anmeldt av Kristin Dale

29

**Regulatory Reform.
Economic Analysis and the
British Experience**
av Armstrong, Cowan
og Vickers
anmeldt av Trond Olsen

Forsidebilde:
Rune Lislerud/Samfoto

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Kraftsjokk!

Alle husker vel flommen i Norge våren 1995 hvor vannet strømmet ikke bare inn i kraftmagasinene men også i folks kjellere. Fra mediadekningen av kraftmarkedet den siste tiden kan en få det inntrykket at det siden den gang bare har strømmet vann ut av magasinene. Nedbør og temperaturforhold er stokastiske og kan iblant spille oss noen puss. Selv slike store variasjoner som vi har opplevd de siste årene burde imidlertid markedet, hvis det får lov til å virke, kunne håndtere.

Vannmagasinene har per idag svært mye lavere fylling enn normalt, kraftprisene i spotmarkedet har derfor blitt mer enn fordoblet gjennom vinteren, våren og sommeren 1996. Markedet for elektrisitet synes å fungere etter hensikten – liten tilgang og stor etterspørsel gir høye priser – på samme måte som vi sist sommer hadde lave priser. Verdien av kraft til andre anvendelser enn din egen, også internasjonalt, avspeiles gjennom denne prisfastsettelsen. Prisene rasjonerer bruken og forteller deg at det kan være lønnsomt å se på alternative måter å dekke opp energibruken på. Hver enkelt må selv vurdere om egen bruk gir høyere avkastning enn den andre kan oppnå, og som er formidlet gjennom prisfastsettelsen i el.markedet.

De fleste av oss liker ikke høye priser hverken i kraftmarkedet eller i andre vare- eller tjenestemarkeder. Dette har skapt grunnlag for at både el.bransjefolk, politikere og en del næringslivsledere kan hyle i kor og fremme ønske om at vi bør gå tilbake til de regulerte tilstander vi hadde i det norske kraftmarkedet før innføringen av den nye energiloven i januar 1991. Disse burde studere nærmere prisvariasjonene i oljemarkedet, aluminiumsmarkedet, treforedlingsmarkedet, pengemarkedet og aksjemarkedet før de deltok i dette hylekoret. Næringslivet i Norge har lang erfaring i å tilpasse seg slike usikre markeder. Usikkerheten i kraftmarkedet burde ikke være noe unntak. Å bruke høye priser og store prisvariasjoner i et marked som et signal om at det er ønskelig å regulere kan raskt medføre litt av en oppgave for de mest reguleringskåte. Situasjonen blir ikke særlig mye bedre av et overhett mediesirkus der pressefolkene ikke alltid viser utpreget evne til saklig fremstilling av de faktiske forhold i dagens kraftmarked.

En bekymring i kraftmarkedet har vært at de sterkt økende el.prisene foreløpig har gitt små etterspørselseffekter. Imidlertid vil kun en tredjedel av kjøperprisen for elektrisitet være knyttet til selve kraftprisen for mange brukergrupper (resten er transmisjons-, distribusjons- og administrasjonskostnader). Dessuten har mange brukere faste kontrakter med regulerte lave priser over flere måneder eller år. For det tredje driver mange kraftselskaper med en utstrakt subsidiering av sine kunder ved å holde vesentlig lavere kraftpriser enn markedet tilsier. Små etterspørselseffekter skyldes dermed små endringer i de gjennomsnittlige *kjøper*prisene. Med vedvarende høye kraftpriser gjennom høsten og vinteren 1996/1997 er det grunn til å tro at kjøperprisene vil endres sterkere og at dermed etterspørselseffektene blir større. Spesielt er det grunn til å tro at en del av næringslivet etterhvert vil få driftsunderskudd i deler av sin virksomhet og dermed midlertidig må innstille en del av denne. Etter-spørselseffektene vil virke stabiliserende på prisene i kraftmarkedet ved at de som har minst avkastning av elektrisitetsbruk vil redusere bruken kraftigere ved høyere priser når dette slår gjennom i markedet. Økt import vil også virke stabiliserende på prisene. Det er derfor ikke grunn til å tro at kraftprisen i det norske markedet over lengre perioder vil bli særlig høyere enn det vi ser idag.

Mange kommunale kraftselskaper velger i dagens situasjon å skjerme sine kunder og holde kunstig lave priser. Dette gjelder særlig kommunale kraftselskaper som har egenproduksjon. Filosofien synes å være at i perioder med høye priser gis subsidier, og i perioder med lave priser kan en holde høyere priser enn markedet tilsier. Selskapene satser på en rimelig god avkastning i gjennomsnitt. Risikoen i kraftmarkedet tas dermed ensidig av kraftleverandøren. Kundene kan til enhver tid kjøpe kraft hvor den er billigst. Med mindre energiselskapet holder kunstig høye administrasjons- eller transportavgifter vil dermed kundene kunne flykte fra selskapet i lavprisperioder i kraftmarkedet, skvise kraftselskapet og oppnå lavere gjennomsnittspriser. Kraftselskapet kan unngå dette for eksempel ved å låse kundene inne i lange kontrakter. En alternativ filosofi kan være at selskapet tildeler den delen av avkastningen som overstiger normalavkastning, grunnrenten, direkte til kundene gjennom lave gjennomsnittlige kraftpriser. En bieffekt av en slik kommunal eiertilpasning i energiselskaper er at en begrenser den totale fleksibiliteten i kraftmarkedet, noe som er uheldig samfunnsøkonomisk i perioder med liten energitilgang. Et eksempel er Rauma energiverk som i 1996 subsidierer sine kunder med 20 millioner kroner ved å holde vesentlig lavere kraftpriser overfor sine kunder enn alternativverdien i markedet tilsier. Dette utgjør om lag 10 prosent av det totale kommunebudsjettet i Rauma. Kanskje burde Finansdepartementet og Kommunaldepartementet stille spørsmål ved om en kommune som har så god råd overhodet bør motta statlige overføringer.

KJELL SOLSTAD:

Innsatsstyrt finansiering – løsning på ventetidsproblemene i norske sykehus

Jden nylig framlagte Stortingsmelding nr 44 (1995-96), «Ventetidsgarantien – kriterier og finansiering», foreslår Sosial- og helsedepartementet innføring av en ventetidsgaranti, bestående av en vurderingsgaranti på 30 virkedager og en behandlingsgaranti med maksimalt 3 måneders ventetid for pasienter med alvorlig sykdom. I tillegg foreslås innført såkalt innsatsstyrt finansiering for de somatiske sykehusene, en finansieringsmodell som skal stimulere til økt behandlingsaktivitet og effektiv ressursutnyttelse med påfølgende reduksjon i ventetider for behandling.

BAKGRUNN

Bakgrunnen for forslaget er Stortingets behandling av Stortingsmelding nr 50 (1993-94), «Samarbeid og styring», der regjeringen ble bedt om å utvide dagens ventetidsgaranti ved innføring av en ventetidsgaranti på 3 måneder for de pasientgruppene som omfattes av dagens garantiordning, og at ventetidsgarantien på 6 måneder utvides til å gjelde de fleste pasientene i prioriteringsgruppe III. Regjeringen ble også bedt om å legge frem oversikt over de økonomiske og faglige konsekvensene av denne reduksjonen i ventetid.

Sosial- og helsedepartementet konkluderer i Stortingsmelding nr 44 (1995-96) med at en videreføring av dagens garantiordning med kortere tidsgrenser og en utvidelse av pasientgruppen med ventetidsgaranti på 6 måneder, ikke kan gjennomføres på en måte som ivaretar pasientenes behov. Dette begrunnes med at kapasiteten i sykehusvesenet er for liten til å foreta en såvidt omfattende reduksjon i ventetid. I stedet foreslås en ventetidsgaranti som består av flere tiltak. Målsettingen er økning i behandlingsskapasiteten og en bedring i vurdering og prioritering av pasientene. Hovedmålsettingen om å redusere ventetider til undersøkelse og behandling ligger fast. 75 prosent av pasientene med 6 måneders garanti behandles i dag innen 3 måneder. Departementet tar sikte på at dette nivået som et minimum skal opprettholdes, og at antallet pasienter som behandles innen 6 måneder vil øke. Kapasitetsøkningen skal realiseres gjennom økte bevilgninger til sektoren og ved en omlegging til innsatsstyrt finansiering av sykehusene. Bedre prioritering mellom pasienter skal ivaretas

gjennom den nye garantiordningen og en utarbeidelse av nye prioriteringskriterier. Det foreslås at tiltakene innføres trinnvis med innføring av 3 måneders garanti, ny finansieringsmodell fra 1. juli 1997 og vurderingsgaranti fra 1. januar 1998. Det siste er motivert ut fra at vurderingsgaranti krever en styrking av poliklinisk aktivitet og annen dagbehandling. Det understrekes at de økonomiske og faglige konsekvensene av ordningene ikke er tilstrekkelig utredet foreløpig, men at dette blir nærmere belyst i forbindelse med framlegging av Statsbudsjettet for 1997.

For knappe to år siden ble det i Stortingsmelding nr 50 (1993-94) lagt stor vekt på endring i sykehusstrukturen som middel for å løse de problemene som helsevesenet står overfor. Stykkprisfinansiering ble den gangen vurdert som en faktor som kunne vanskeliggjøre dette. I denne kommentaren vil jeg fokusere på momenter som kan forklare endringen i denne holdningen. Målsettingen med å innføre stykkprisfinansieringen er å redusere ventetider ved å øke aktiviteten i sykehusene. I lys av økonomisk teori og erfaringer fra forsøk med stykkprisfinansiering i Norge, diskuteres om det er grunn til å forvente at den innsatsstyrte finansieringen bidrar til dette, og hvilke forutsetninger som må være til stede for at dette oppnås. Til slutt i diskusjonen fokuseres det på mulige utilsiktede effekter av å innføre den innsatsstyrte finansieringen.

Før diskusjonen gis en kort oversikt over finansieringen av sykehusene fra 70-tallet og fram til i dag. Det gis også en kort gjennomgang av hovedinnholdet i den innsatsstyrte finansieringen som Departementet har foreslått.

FINANSIERING FØR OG NÅ

Før 1980 ble sykehusene finansiert gjennom et kurpengesystem. Sykehusene fikk dekket deler av sine driftsutgifter gjennom betaling pr liggedøgn i sykehusene. Hovedproblemet med denne ordningen var at liggedøgnfinansieringen stimulerte til økning i liggetider for å sikre høy belleggsprosent og høyest mulig inntekt. I stortingsmelding nr. 9 (1974-75), «Sykehusutbygging m. v. i et regionalisert helsevesen», ble det foreslått et rammefinansieringsprinsipp for helsetjenesten, et prinsipp som ble innført i 1980 for finansiering av sykehusene i Norge. Dette betyr at sykehusene i hovedsak får sine inntekter gjennom fastsatte budsjetter fra eierfylket. I tillegg ble det innført refusjoner for poliklinisk behandling finansiert over trygden. Disse refusjonene er differensierte satser pr konsultasjon og var ment som et insentiv for å øke den polikliniske aktiviteten ved sykehusene. Regionaliseringen betinger imidlertid at pasienter fra et fylke må få behandling i et annet fylke, når fylket ikke selv eier et regionsykehus. For å sikre at fylkene får dekket kostnader ved behandling av pasienter fra andre fylker, ble det innført en gjestepasientordning der kjøperfylket betaler vertsfylket for bruk av sykehuset. Oppgjørsformene fylkene mellom varierer noe i dag. Dels er oppgjørene basert på DRG¹-baserte priser pr sykehusopphold, og dels er de basert på betaling pr liggedøgn (normerte liggedøgnspriser).



Kjell Solstad, cand. polit. med hovedfag i sosialøkonomi fra Universitetet i Bergen, 1988, arbeider som forsker ved Norsk institutt for sykehusforskning, SINTEF Unimed.

Utover 80-tallet ble det imidlertid klart at også rammefinansieringssystemet hadde sine svakheter. Store budsjettoverskridelser og avvik fra planlagt aktivitet var ikke en uvanlig situasjon utover 80-tallet (Pettersen, 1987). Mangel på sammenheng mellom budsjett og aktivitet, samt mangel på nøyaktige kostnads- og aktivitetsdata skapte en sterkere grad av asymmetrisk informasjon. Det var derfor vanskelig for sykehuseier å avdekke eller påtale en situasjon med ineffektiv drift av sykehusene. Underskudd kunne forklares med komplisert pasientsammensetning eller endringer i etterspørselen etter sykehustjenester, og regelen var at sykehuseier dekket underskudd ved sykehusene. Samtidig var det en praksis med at eventuelle budsjettoverskudd ble trukket inn av sykehuseier. På mange måter framsto rammefinansieringen som et system som straffet effektivitet og belønnet ineffektivitet. Finansieringen av sykehusene og effektivitetsproblemene knyttet til rammefinansieringen ble drøftet av Eilertsenutvalget (NOU 1987:23). Utvalget konkluderte med at en kombinasjon av stykkprisfinansiering og rammefinansiering skulle stimulere

til økt effektivitet i sykehussektoren. Stykkprisfinansieringen skulle baseres på det såkalte DRG-systemet for gruppering av pasientene, og prisene fastsettes med basis i norske kostnadsvekter knyttet til DRG-systemet (Fetter et al, 1980 og Slåttebrekk, 1990). Forslaget ble fulgt opp i Stortingsmelding nr 41 (1987-88), «Helsepolitikken mot år 2000. Nasjonal Helseplan», der det ble foreslått å iverksette et forsøk med delvis stykkprisfinansiering av sykehus. Forsøket ble i 1991 startet ved 4 sykehus, 2 i Hordaland og 2 i Nordland. Forsøksperioden ble satt til 2 år, men senere forlenget med ett år. I det siste forsøksåret ble alle sykehusene i Nordland trukket med i forsøket. Fylkeskommunene hadde som tidligere ansvaret for fastsettelsen av sykehuses budsjetter under forsøket. Omlag 60 prosent av budsjettet ble i begynnelsen av året overført sykehusene via rammebudsjett, mens de resterende 40 prosent ble utbetalt som stykkpriser fra Staten. Stykkprisene ble beregnet som 40 prosent av de beregnede gjennomsnittskostnader til hver enkelt DRG. For sykehusene betydde dette at de kunne oppnå samme aktivitet i forsøket til samme ramme som tidligere, dersom de gjorde nøyaktig det samme som tidligere. Dersom aktiviteten overskred tidligere års aktivitetsnivå, ble dette finansiert med stykkprisbetaling fra Staten. I løpet av første forsøksår ble det imidlertid klart at det var vanskelig å overholde betingelsene for forsøket. Det var ikke meningen at fylkene skulle gi tilleggsbevilgninger utover det opprinnelige rammetilskuddet, samt at underskudd skulle behandles særskilt. Det ble likevel foretatt budsjettjusteringer i første forsøksår uten at aktivitetskravene ble justert i henhold til dette. Dette medførte igjen at merproduksjonen ved forsøkssykehusene faktisk hadde et høyere utgiftsnivå enn stykkprisbetalingen. Dette førte til en omlegging av finansieringen i det andre forsøksåret, der det ble satt et krav til sykehuses kostnadsnivå før stykkprisinntekter knyttet til meraktivitet ble utbetalt. På denne måten ble det mer risikobetonet

¹ DiagnoseRelaterte Grupper (DRG) er et system for å gruppere innlagte pasienter i ressursmessig sett mest mulig homogene grupper. Systemet består av i underkant av 500 grupper, og pasientene havner i de ulike DRG-ene avhengig av hvilke diagnoser og operasjoner som er utført på pasientene. Det er også utviklet norske kostnadsvekter som viser DRG-enes gjennomsnittskostnader i forhold til hverandre. Ved å koble kostnadsvekter og gjennomsnittskostnaden for alle pasienter i Norge, er det mulig å beregne et kronebeløp knyttet til hver enkelt DRG. Dette blir da et uttrykk for gjennomsnittlige behandlingskostnader for pasientene i hver enkelt DRG (se for eksempel Fetter et al, 1980 og Slåttebrekk, 1990).

for sykehuseier og sykehusene å øke aktiviteten utover det som var utgangspunktet, da det ble en mulighet for at økning i aktivitet i sin helhet måtte finansieres av fylket selv. Denne avregningen ble foretatt ved årets slutt. Flere miljøer var involvert i evaluering av dette forsøket (se for eksempel Hagen, 1994a, Magnussen og Solstad, 1994 og Solstad og Mo, 1993). Det vil føre for langt å gå nøye inn på resultatene fra disse arbeidene. De kan imidlertid oppsummeres med at det ikke var mulig å påvise klare effektivitetsforbedringer ved forsøks-sykehusene. Evalueringene var også enhetlig kritisk til måten forsøket ble gjennomført på, og omfanget av forsøket i form av evalueringsperiode og antall sykehus som deltok. Siden fylkeskommunene ikke overholdt vilkårene om tilleggsbevilgninger i løpet av første forsøksår, og at finansieringsmodellen ble lagt om i toårsperioden, er det uklart om det faktisk var stykkprisfinansiering som ble utprøvet i dette forsøket. I Stortingsmelding nr 50 (1993-94), «Samarbeid og styring», konkluderer Sosial- og helsedepartementet med følgende: «*Departementet vil, på bakgrunn av informasjonen vi har fra egne forsøk og generelle problem ved stykkprisfinansiering i forhold til å møte utfordringer for sykehussektoren m.h.t. bedret samarbeid og funksjonsfordelinger (som fokuseres som et viktig potensiale for effektivisering av sykehustjenesten totalt, min anm), ikke nå tilrå en mer omfattende stykkprisreform. Incitament til samarbeid kan svekkes*»(s.133).

Departementet anbefalte imidlertid at DRG-systemet ble brukt som grunnlag for informasjon planlegging og ressursstyring i alle fylkeskommuner.

I Stortingsmelding nr 50 (1993-94) uttrykte Departementet stor tro på at en endring i strukturen i helsevesenet i retning av mer samarbeid mellom de ulike nivåene i sektoren i form av beredskapssamarbeid, spesialisering, regional planlegging osv, skulle effektivisere helsetjenesten slik at eksisterende kapasitet kunne utnyttes bedre. Staten skulle påvirke denne

prosessen ved å gi såkalte omstillings- og stimuleringsstilskudd til fylkene, og det ble foreslått en økning i denne satsingen i årene fremover. Dette er en videreføring av en trend utover 90-tallet. I perioden fra 1992 til 1995 økte det statlige bidraget til finansiering av sykehusene med 57,2 prosent målt i faste kroner pr innbygger (Kindseth og Solstad, 1996). Fylkeskommunenes andel ble i samme tidsrom redusert med 3,4 prosent. I 1992 utgjorde statlige tilskudd og polikliniske refusjoner fra Staten 19 prosent av de totale utgiftene pr innbygger. Tilsvarende tall i 1995 var 25 prosent. Fylkeskommunenes andel av utgiftene til sykehusdriften har altså blitt redusert i denne perioden. Dette skyldes ikke bare at de statlige tilskuddene har økt, men også at fylkeskommunens bidrag pr innbygger har blitt redusert. Deler av nedgangen i fylkeskommunenes bidrag kan nok forklares med at sykehusene har blitt mer produktive i denne perioden (Rønningen og Magnussen, 1996). Departementet understreker i Stortingsmelding 50 (1993-94) at det er av sentral betydning at fylkeskommunene medvirker i strukturendringen, en strukturendring som både skal bedre produktiviteten og kvaliteten på de tjenestene som ytes. I den forbindelse fremheves det at generell stykkprisfinansiering vil kunne hindre dette: «*Som det er redegjort for i kapittel 6 (i stortingsmeldingen, min anm), er det behov for å endre dagens sykehusstruktur. Generell stykkprisfinansiering av f. eks. somatiske sykehus kan hindre dette. Fylkeskommunenes medvirkning til strukturelle endringer er viktig. Midler fra staten direkte til sykehusene (gjennom en stykkprisordning) svekker fylkeskommunenes stilling overfor sykehusene. Generell stykkprisfinansiering kan således være til hinder for en strukturendring av sykehussektoren med det formål å bedre kvaliteten*» (s.124).

INNSATSSTYRT FINANSIERING

Finansieringsmodellen basert på innsattsstyrt finansiering er ikke be-

skrevet i detalj i Stortingsmelding nr 44 (1995-96). Departementet understreker at modellen skal vurderes videre, og at den endelige utformingen av modellen blir presentert i forbindelse med framlegging av St prp nr 1 (1996-97).

Modellen skal imidlertid være en blandingsmodell i form av en kobling av rammefinansiering og aktivitetsbasert finansiering. Den aktivitetsbaserte delen av finansieringen økes imidlertid betydelig da den i tillegg til den polikliniske aktiviteten også skal omfatte innlagte pasienter i somatiske sykehus. Det understrekes at modellen baseres på at fylkeskommunene fortsatt skal ha eier- og driftsansvar for sykehusene og at rammetilskudd til fylkeskommunene fortsatt vil være det viktigste grunnlaget for finansiering av sykehusene.

Stykkprisdelen skal baseres på DRG-systemet. Prisene skal beregnes som en andel av de gjennomsnittlige beregnede kostnadene i hver enkelt DRG, og skal være normerte priser. Betalingen skal utløses for alle innlagte pasienter i somatiske sykehus. Dersom aktiviteten økes utover tidligere nivå, er det en forutsetning at fylkeskommunene skal være medfinansierer. Det understrekes derfor at stykkprisene bør være lavere enn marginalkostnadene ved aktivitetsnivå utover tidligere nivå. Størrelsen på stykkprisene skal imidlertid fastsettes slik at de stimulerer til en aktivitetsøkning. Samtidig understrekes behovet for utgiftskontroll og behov for å unngå utilsiktede vridningseffekter i behandlingstilbudet. Departementet foreslår priser i størrelsesorden 20-40 prosent av de beregnede gjennomsnittskostnadene innen hver DRG.

Det er ikke klarlagt om stykkprisinntektene skal utbetales direkte til sykehusene eller om de skal gå til fylkeskommunene. I det statlige stykkprisforsøket gikk stykkprisinntektene direkte til sykehusene. Det understrekes at uansett om stykkprisene utbetales direkte til fylkene eller ikke, vil ordningen utformes på en måte som gjør sykehusene i stand til å gjøre det samme som tidligere. Dette tenkes

gjort ved at midler til stykkprisfinansieringen trekkes fra rammetilskuddene til fylkene ut fra foregående års aktivitet, slik at dersom aktivitetsnivået opprettholdes vil uttrekket inn tjenes via stykkprisinntektene. Dersom alle gjør det samme som før, vil utgiftene til sykehusdriften ikke endres, med unntak av eventuelle transaksjonskostnader i forbindelse med administrasjon av finansieringen. Dersom man velger en ordning der stykkprisinntektene utbetales direkte til sykehusene, gis en finansieringsmodell som i prinsipp er lik modellen som ble utprøvd i stykkprisforsøket det første forsøksåret.

DISKUSJON

Det virker kanskje noe overraskende at man i underkant av 2 år etter at Departementet ikke tilrådte en overgang til stykkprisbasert finansiering, nå foreslår en slik ordning. Det kan naturligvis være flere årsaker til at man har endret syn i forhold til tilrådingene i Stortingsmelding 50 (1993-94). Jeg tror det kan være fornuftig å betrakte dette skiftet i syn i forhold til to momenter. For det første har Stortingets beslutning om at ventetidsgarantien skal utvides og at regjeringen skulle utrede de faglige og økonomiske konsekvensene av dette, avdekket at det faktisk er store kapasitetsmessige problemer i forhold til etterspørselen utover 90-tallet. For det andre viser utviklingen i utgiftene til sykehusdrift at de økende øremerkede tilskuddene fra Staten ikke har bidratt til at fylkene har prioritert sektoren sterkere, selv om de frie inntektene til fylkene har økt. Det har på denne måten oppstått en erkennelse av at finansieringssystemet må stimulere til økt behandlingsskapasitet, ved å ta i bruk eksisterende restkapasitet og ved oppbygging av ny kapasitet. I stortingsmelding nr 44 (1995-96) argumenterer departementet slik: «Fylkeskommunene har i dag hovedsakelig rene rammekontrakter med sine sykehus, noe som er lite egnet til å stimulere til økt pasientbehandling. Det er imidlertid behov for et mer fleks-

belt finansieringssystem hvor en større del av sykehusenes inntektside knyttes til den faktiske behandlingsaktiviteten. Et slikt system vil også gi sterkere styring med ressursene og dermed gi grunnlag for økt pasientbehandling» (s.25).

Departementet presiserer også at de mål for helsepolitikken som ble skissert i Stortingsmelding nr 50 (1993-94) også gjelder for denne stortingsmeldingen. Revurdering av stykkprisfinansiering kan da bare forstås i forhold til at ny kunnskap om ventelistesituasjonen, de føringer som Stortinget la i forhold til utvidelse av ventetidsgarantien og utviklingen i fylkeskommunenes finansieringsbidrag til sykehusene, har bidratt til at man på kort sikt må prioritere avvikling av ventetider på bekostning av den noe mer langsiktige strukturendringen som foreslås i Stortingsmelding nr 50 (1993-94).

Selv om den foreslåtte finansieringsmodellen ikke avviker fra den som ble utprøvd i stykkprisforsøket, er motiveringen av innføringen en helt annen. I forsøket var målsettingen at stykkprisfinansieringen skulle stimulere sykehusene til økt kostnadseffektivitet, og ikke nødvendigvis en økning i aktivitet, mens hovedmålsettingen nå er en økning i antall behandlede pasienter for å redusere ventetider. Det understrekes imidlertid at modellen også skal oppfylle krav om lik tilgjengelighet til en god helsetjeneste, stimulere til effektiv ressursutnyttelse og skal gi god kostnadskontroll.

I den helseøkonomiske litteraturen blir effekter av stykkprisfinansiering gjerne diskutert innenfor modeller som beskriver sykehusadferd (Newhouse, 1970, og for norske forhold Carlsen, 1990 og Hagen, 1994b). Innenfor disse modellene er det ikke mulig å predikere et entydig utfall på sykehusenes effektivitetsnivå som følge av innføring av delvis stykkprisfinansiering. Dette avhenger blant annet av om sykehusene oppfatter budsjettrestriksjonene som bindende eller ikke. Dersom de ikke gjør det, vil en overgang til stykkprisbasert finansiering ikke påvirke effektiviteten

i sykehusene, dersom de gjør det, vil stykkprisfinansieringen kunne bedre effektiviteten i sykehusene. Evalueringen av stykkprisforsøket ga ingen klare resultater i forhold til om effektiviteten ved forsøkssykehusene ble forbedret mer enn referansesykehusene. Magnussen og Solstad, 1994, oppsummerer med at de observerte resultatene støtter begge hypotesene. Dersom sykehusene dominerte spillet med sykehuseier, og ikke oppfattet budsjettrestriksjonen som bindende, kunne stykkprisfinansieringen faktisk oppfattes som et inntekspotensiale. Dette trekker i retning av ingen effektivisering. Dersom sykehusene initielt var effektivt tilpasset, ville den naturlige reaksjonen være å øke aktiviteten, og dermed ingen endring i effektivitet. Alle forsøkssykehusene hadde relativt sett lave gjennomsnittskostnader i utgangspunktet, noe som kan være et uttrykk for at sykehusenes effektiviseringspotensiale var lite. Evalueringen av stykkprisforsøket ga ikke svar på om stykkprisfinansieringen førte til en effektivisering av sykehusdriften eller ikke. Om det er mulig å opprettholde målsettingen om et kostnadseffektivt drevet helsevesen også etter innføringen av innsattsstyrt finansiering, er det bare empiriske studier i fremtiden som vil gi svar på.

Hovedmålsettingen med den innsattsstyrte finansieringen er altså å øke aktiviteten i norske sykehus, både når det gjelder innlagte pasienter og den polikliniske virksomheten. Hensikten med å øke aktiviteten skal være å redusere ventetider for behandling. Det forutsettes også at fylkeskommunene skal være medfinansør av denne aktivitetsøkningen. Det er flere forhold som vil avgjøre om dette vil bli utfallet. Dersom stykkprisfinansieringen utbetales til fylket, og fylket fortsatt rammefinansierer sine sykehus, har vi på mange måter samme situasjon som i dag. Den eneste endringen er at fylkene har sikkerhet for at aktiviteten blir delvis finansiert av Staten, og at det kan bli en økning i transaksjonskostnadene knyttet til finansieringen av sykehusene. Dersom det er slik at fylkene har mål om å behandle flest

mulig pasienter blir situasjonen noe annerledes. Stykkprisfinansieringen fører til lavere kostnader for fylket ved en aktivitetsøkning, enn hva som hadde vært tilfelle uten stykkprisfinansiering. Dersom dette er situasjonen, kan finansieringen stimulere til økt aktivitet også dersom fylket mottar stykkprisinntektene. Utviklingen i fylkenes utgifter til sykehus-tjenester i de senere årene tyder ikke på at fylkene totalt sett har vært villige til å øke ressursinnsatsen. Økningen i aktiviteten utover 90-tallet har i all hovedsak blitt finansiert av tilleggsbevilgninger fra Staten. Ut fra dette er det antakelig størst mulighet for måloppnåelse dersom stykkprisinntektene går direkte til sykehusene. Dersom det mer langsiktige målet om en strukturendring fortsatt betyr mye, er det naturlig å tro at Departementet vurderer å la stykkprisinntektene tilfalle fylkene. I en slik situasjon vil fylkene fortsatt ha en mulighet til å inngå produksjonsavtaler med egne sykehus og sykehus i andre fylker. Fylkeskommunens stilling i forhold til sykehusene vil være sterkere enn når betalingen går direkte til sykehusene, og det blir derfor enklere å påvirke sykehuststrukturen. Det bør også nevnes at dersom det er småsykehusene som har størst mulighet til å øke aktiviteten, vil en finansiering direkte til sykehusene bidra til å sementere dagens sykehusstruktur.

Den generelle situasjonen er at arbeidskraften er begrensende faktor i norske sykehus på kort sikt. Selv om Departementet legger opp til en handlingsplan for å øke tilgangen på arbeidskraft til helsevesenet, vil det initielt være behov for bruk av overtid for å kunne øke aktiviteten på kort sikt. Marginalkostnadene ved aktivitetsøkninger vil dermed være høye relativt sett. Det bør imidlertid understrekes at det er relativt store fylkesvise forskjeller i bemanningen og beleggsprosenten i sykehusene (Solstad og Petersen, 1995). Det er likevel grunn til å tro at en stykkpris på mellom 20 og 40 prosent av gjennomsnittskostnadene ikke vil dekke marginalkostnadene ved økt aktivitet. Dersom fylket skal unngå økte utgif-

ter til sykehusdriften ved en aktivitetsøkning, er det kun en kostnadseffektivisering av driften som vil muliggjøre dette. Dersom fylkeskommunene forholder seg passive til sykehusenes aktivitet og opprettholder tidligere års budsjettramme til sykehusene, samtidig som sykehusene øker aktiviteten uten samtidig å ta mer ut av innsatsfaktorene enn tidligere, er den uunngåelige effekten et underskudd som fylkeskommunene vil være ansvarlig for. Denne effekten var klart til stede i det første forsøksåret under stykkprisforsøket, da flere av forsøkssykehusene fikk et underskudd som måtte dekkes av en tilleggsbevilgning. På denne måten kan resultatet av stykkprisfinansieringen bli at fylkene «tvinges» til å øke sine ressurser til sykehusene utover hva de gjør i dag. Resultatet er økt aktivitet, men en aktivitetsøkning som har et utgiftsnivå utover stykkprisrefusjonene. Dette betyr igjen at fylkene må benytte en større del av de frie inntektene til sykehusdrift på bekostning av andre virksomheter. Mulighetene for fylkene til å opprettholde aktiviteten på foregående års nivå reduseres gjennom denne formen for stykkprisfinansiering, men er fortsatt til stede gjennom å redusere rammeoverføringen til sykehusene mer enn stykkprisreduksjonen i rammeoverføringen fra Staten til fylkene.

Anta at fylkeskommunene beslutter å øke sine rammer til sykehusene som et resultat av stykkprisfinansieringen. Dette betyr imidlertid ikke at målet om reduserte ventetider er innfridd. Det er ikke kapasitetsproblemer innen alle spesialitetene, og det varierer mellom fylkene hvilke spesialiteter som har kapasitetsproblemer. En generell økning i aktiviteten i sykehusene er derfor ingen garanti for at det er de «riktige» pasientene som blir behandlet. I mangel av en «etterspør-rer» med eget budsjett, som kan bidra til en bevegelse mot likevekt i «helse-tjenestemarkedet», må det en eller annen form for regulering og styring til som kan sikre at dette skjer. Det er antakelig for enkelt å anta at det er bare ineffektivitet som har skapt de store ventetidsproblemene innenfor

enkelte spesialiteter. Dette kan igjen bety at det nettopp innenfor disse områdene faktisk er vanskeligst å øke aktiviteten mye, i alle fall på kort sikt, slik at aktivitetsøkningene kommer innefor de områdene som har mindre problemer initielt. Jeg tror det raskt vil vise seg nødvendig med en eller annen form for regulering eller sanksjonsmulighet som sikrer at aktivitetsøkningene kommer der de er mest nødvendige. Departementet åpner også for denne typen reguleringer ved å presisere at det etter reformen nøye vil bli vurdert om det er behov for et belønnings-/sanksjonssystem i forhold til brudd på ventelistegarantien.

En vanlig innvending mot innføring av stykkprisbaserte finansieringssystemer er at det fokuseres for mye på økonomi. Under stykkprisforsøket var bekymringene særlig knyttet til at sykehusene ville redusere liggetidene uforvarsomt mye, slik at dette gikk utover kvaliteten på behandlingen. Videre var man bekymret for at innføringen av stykkpriser for innlagte, skulle vri aktiviteten fra poliklinikk og over til innleggelse for der-ved å oppnå bedre betaling for disse pasientene. Det siste momentet som ble betraktet som en risikofaktor var at sykehusene skulle vri aktiviteten mot såkalte lønnsomme pasientgrupper. Selv om det innføres stykkprisbasert finansiering, må det være såpass tiltro til de medisinske profesjonene, at man må anta at økonomiske motiver ikke vil erstatte de medisinskfaglige vurderingene etter 1. juli 1997. Resultater fra evalueringen av forsøket med stykkprisfinansiering tyder også på at de medisinske vurderingene fortsatt veide tungt også etter innføringen av delvis stykkprisfinansiering. Det kunne ikke påvises noen avvikende utvikling i liggetidene ved forsøkssykehusene. Det kunne heller ikke påvises klart at forsøkssykehusene hadde en mer hardhendt utskrivingspraksis overfor langtidspasienter enn referansesykehusene. En gjennomgang av DRG-sammensetningen ved forsøkssykehusene ga heller ingen klare indikasjoner på at enkelte pasientgrupper ble favorisert. Alle forsøkssykehusene økte sin aktivitet i

forhold til utgangspunktet, og denne aktivitetssøkningen fordelte seg på flere typer pasienter. Det var heller ingen tendens til en vridning i aktivitet fra poliklinikk til innleggelse. Alle forsøkssykehusene økte den polikliniske aktiviteten i forsøksperioden, både faktisk og relativt til innleggelsene.

Det er klart at man ikke kan trekke bastante konklusjoner ut fra dette forsøket. Forsøksperioden var kort, og man skal ikke se bort fra at man var ekstra opptatt av å ikke få utilsiktede effekter i forbindelse med forsøket. Forsøkssykehusene var alle sykehus som hadde deltatt aktivt i forberedelsene av forsøket, de fleste hadde erfaring med DRG-systemet, og var klar over muligheter for denne typen effekter i utgangspunktet. Det er imidlertid trekk i utviklingen av aktivitets- og produktivitetsforhold utover 90-tallet som gjør at det er grunn til å være noe på vakt i forhold til endringer. Sykehusene har hatt en produktivitetsøkning i perioden fra 1990 til 1994 (Rønningen og Magnussen, 1996). I samme periode har liggetidene ved sykehusene generelt blitt redusert. Studier fra Norsk institutt for sykehusforskning (NIS) viser at det i samme periode har vært en økning i sannsynligheten for å bli reinnlagt som øyeblikkelig hjelp innen en måned etter utskriving (Heggestad, 1996). Reduksjon i liggetider gir muligheten for flere innleggelser. Når stykkprisene knyttes til antall sykehusopphold er det mest lønnsomt for sykehuset å ha flest mulig sykehusopphold. Dersom dette fører til at pasienter skrives ut for tidlig, medisinsk sett, er sannsynligheten tilstede for at pasienten blir reinnlagt. Dette er en situasjon som ikke er ønskelig sett fra samfunnets side, og ganske sikkert ikke sett fra pasientens side. Presset på liggetidene og økningen i ikke-planlagte reinnleggelser bør derfor tas alvorlig, og det blir spesielt viktig å fokusere på disse forholdene når stykkprisfinansieringen iverksettes for hele landet. Uønskede vridninger mellom poliklinisk behandling og innleggelse burde ikke bli et problem da Departementet har tatt høyde for

dette. I Stortingsmelding nr 44 (1995-96) står det: «*Det er påkrevet med en gjennomgang av både refusjonsnivået og forholdet mellom takstene for offentlige poliklinikker. Satsene for utvalgte dagkirurgiske inngrep og annen ressurskrevende dagbehandling må oppjusteres for å sikre økt poliklinisk virksomhet og fjerne grunnlaget for vridningseffekter mellom innleggende og poliklinisk behandling*» (s.28).

Graden av måloppnåelse ved å innføre innsatsstyrt finansiering vil for det første avhenge av om fylkeskommunene er villige til å prioritere sykehusvesenet i større grad enn tidligere, slik at det blir overført mer ressurser til sektoren. Stykkpriselementet sikrer til en viss grad at det blir flere innleggelser ved en eventuell økning i rammene enn hva som hadde vært tilfelle med en generell økning i rammetilskuddet. Hvorvidt en eventuell aktivitetssøkning vil bidra til å redusere ventetidene der det behøves mest er det imidlertid ingen garanti for. Uten en målbevisst satsing kan aktivitetssøkningene komme der det er mindre behov for dem. Det er også grunn til å anta at stykkprisfinansieringen vil bidra til å sementere dagens sykehusstruktur. Dette vil spesielt være tilfelle dersom stykkprisinntektene utbetales direkte til sykehusene. Det er grunn til å anta at sykehusene vil endre sine avveininger i forhold til det relative forholdet mellom «slakk» og antall behandlede pasienter. Dette behøver ikke gå utover behandlingskvaliteten, men kan også bidra til at man velger bedre løsninger enn tidligere. Den påviste økningen i antall ikke-planlagte reinnleggelser i en periode med reduksjon i liggetider bør imidlertid være et varsko om at innføring av finansiering som stimulerer til ytterligere reduksjon i liggetid, kan gi uønskede effekter sett fra samfunnets side.

Uansett om det blir måloppnåelse eller ikke vil helsesektoren, og ikke minst forskningsmiljøene knyttet til helsetjenesteforskning, møte nye og spennende utfordringer etter 1. juli neste år.

REFERANSER:

- Carlsen F. (1990): «Will Prospective Payment Systems Improve the Efficiency of Norwegian Hospitals?», Paper at the 2. World congress on health economics, Zurich, Department of Economics, University of Trondheim.
- Fetter R.B., S.Youngsoo, J.L. Freeman, R.F. Averill, and J.D.Thompson (1980): «Case-mix definition by Diagnoses-Related Groups», *Medical Care*, 18, 1-51.
- Hagen T.P. (1994a): «Førte stykkprisforsøket til høyere sykehuseffektivitet?», i Hagen T.P. (red): «Stykkprising av sykehustjenester», NIBR-notat 1994:111.
- Hagen T.P. (1994b): «Budgets, Monitoring and Public Hospital Efficiency», NIBR-notat 1994:112.
- Heggestad T. (1996): «Reinnleggelser», i Kindseth O. og K. Solstad (red): «SAM-DATA SYKEHUS. Sammenligningsdata for somatisk fylkeshelsetjeneste 1995», NIS-rapport 5/96.
- Kindseth O. og K. Solstad (1996): «SAM-DATA SYKEHUS. Sammenligningsdata for somatisk fylkeshelsetjeneste 1995», NIS-rapport 5/96.
- Magnussen J. and K. Solstad (1994): «Case Based Financing: The Case of Norway», *Health Policy*, 28 23-36.
- Newhouse J. (1970): «Toward a theory of non-profit institutions: an economist's model of the hospital», *American Economic Review*, 60, 64-74.
- NOU 25 (1987): «Sykehustjenester i Norge – Organisering og finansiering».
- Pettersen I.J. (1987): «Hospital budgets: Strategic documents or ritual acts?», Working Paper. NIS -Trondheim.
- Rønningen L. og J. Magnussen (1996): «Utvikling i produktivitet i perioden 1990-1994», i Kindseth O. og K. Solstad (red): «SAM-DATA SYKEHUS. Sammenligningsdata for somatisk fylkeshelsetjeneste 1995», NIS-rapport 5/96.
- Slåttebrekk O.V. (1990): «Hva koster pasienten?», NIS-rapport 1/90.
- Solstad K. og T.O. Mo (1993): ««Stykkprisbehandling» – økonomi eller medisin?», NIS-rapport 4/93.
- Solstad K. og S.Ø. Petersen (1995): «SAM-DATA SYKEHUS. Sammenligningsdata for somatisk fylkeshelsetjeneste 1994», NIS-rapport 3/95.
- Stortingsmelding nr 9 (1974-75): «Sykehusutbygging m.v. i et regionalisert helsevesen».
- Stortingsmelding nr 41 (1987-88): «Helsepolitikk mot år 2000. Nasjonal helseplan».
- Stortingsmelding nr 50 (1993-94): «Samarbeid og styring. Mål og virkemidler for en bedre helsetjeneste».
- Stortingsmelding nr 44 (1995-96): «Ventetidsgarantien – kriterier og finansiering».

EIRIK WÆRNESS:

For utlandet – i Norge?

Kommentar til Bergo-gruppens forslag til endret kapitalbeskatning¹

Ekspertgruppen som under ledelse av visesentralbanksjef Jarle Bergo har utredet norsk næringslivs konkurranseevne, har foreslått noen viktige endringer i beskatningen av kapitalinntekter. Større vekt på grunnrentebeskatning, fjerning av selskapsskatt og innføring av en versjon av globalinntektsprinsippet for personlige skattytere er de viktigste kjennetegnene ved gruppens forslag. Forslagene bygger på et prinsipp om at Norge kun skal skattlegge normal kapitalavkastning som før eller senere tilflyter egne innbyggere. Svakheter ved gruppens forslag er at de er forbundet med viktige praktiske problemer, og at de kan ha betydelige konsekvenser for det offentlige skatteinntekter. Noen av forslagene synes dessuten lite realistiske i det skattepolitiske klimaet som hersker i Norge for tiden. Det er derfor usikkert hvor egnet skatteforslagene i utredningen er som hjelpemiddel for beslutningsorienterte byråkrater og politikere.

INNLEDNING

Ekspertgruppen for utredning om næringslivets konkurranseevne (Bergo-gruppen) ble nedsatt av tre departementer i mars i år, midt i debatten omkring rammebetingelser for maritime næringer. Ifølge mandatet skulle gruppen bl.a. «gi en faglig beskrivelse av viktige faktorer som påvirker norsk næringslivs konkurranseevne», og «vurdere hvordan den økonomiske politikken, herunder utforming av skatte- og avgiftssystemet, ut fra en prinsipiell helhetsvurdering best mulig kan sikre norsk næringslivs konkurranseevne i årene framover». Gruppens utredning, med tittel inspirert av den svenske kongens valgspørsmål, «I Norge – for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi», ble avgitt 1. juli 1996. Linda Orvedal (1996) presenterte et sammendrag av utredningen i forrige nummer av Sosialøkonomen.

Gruppen har, i tillegg til å drøfte betydningen av næringsklynger for norsk økonomi, fokusert på implikasjonene av økt internasjonalisering og en mer åpen økonomi for kapitalinntektsbeskatningen. Gruppen har i liten grad drøftet andre deler av skatte- og avgiftssystemet. Jeg vil i denne kommentaren kun omtale gruppens forslag til omlegging av systemet for skattlegging av kapitalinntekter, med fokus på viktige praktiske implikasjoner av forslagene.

GRUPPENS FORSLAG

Bergo-gruppen tar utgangspunkt i målsetningene med skattereformen i 1992 og foreslår at det arbeides videre med følgende skatteendringer:

- En mer effektiv og målrettet kildebeskatning av grunnrente knyttet til norske naturressurser, særlig olje og gass, vannkraft, fiskeressurser, jord, skog og fast eiendom.² Gruppen har naturlig nok, gitt tidsrammen for arbeidet, ikke utredet nærmere hvordan den tenker seg grunnrentebeskatningen utformet på ulike områder.
- Etter, eller tidligst samtidig med at grunnrentebeskatningen i forrige punkt er gjennomført: Opphevelse av all kildebeskatning av normalavkastningen på utenlandske investeringer i Norge. Det innebærer opphevelse av beskatning av den delen av selskapsoverskudd utenom grunnrente som tilflyter utenlandske eiere, opphevelse av reglene om kildebeskatning av renter og utbytte osv. Siktemålet med forslaget er å gjøre det mer attraktivt for utlendinger å investere i Norge.

¹ Kommentaren er basert på en korrekturversjon av rapporten til ekspertgruppen for utredning om næringslivets konkurranseevne (Bergo-gruppen). Takk til Roar Bergan, Einar Bowitz og Haakon Vennemo for nyttige innspill og kommentarer. Jeg står selvsagt eneansvarlig for synspunktene i kommentartikkelen.

² Begrepet kildebeskatning av inntekt henpeiler på at beskatningen finner sted i det landet inntekten opptjenes. Grunnrente er en form for renprofitt, dvs. overskudd ut over normal avlønning til arbeidskraft og kapital, som oppstår i produksjonsprosesser som utnytter faste produksjonsfaktorer, f.eks. knappe naturressurser. Skattlegging av grunnrente er skattlegging av avkastningen til slike faktorer, og siden faktortilbudet ikke endres som følge av skatten (tilgangen er gitt), oppstår det ikke et effektivitetstap. Korrekt utformet beskatning av grunnrente (kravet til dette er bl.a. at relative priser på variable produksjonsfaktorer ikke endres) er dermed en samfunnsøkonomisk rasjonell måte å skaffe det offentlige inntekter på.

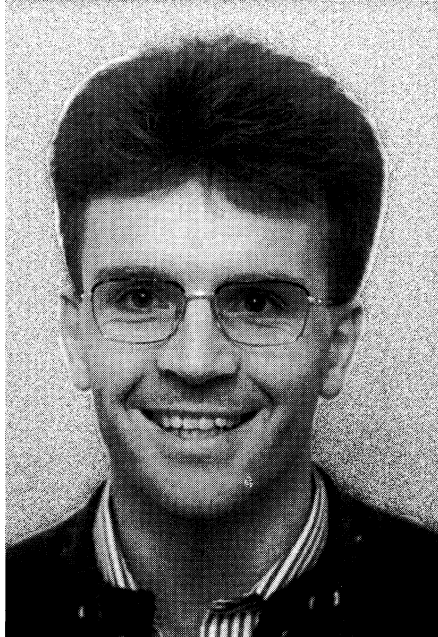
- Residensbeskatning (bostedsbeskatning) av norsk kapitalavkastning i utlandet og i Norge. Det innebærer at norske skattytere skal skattlegges etter norske regler for all kapitalinntekt, uansett hvor i verden den er opptjent.

De viktigste konkrete endringene som Bergo-gruppen har foreslått, er følgende:

- Selskapsbeskatningen av normalavkastning oppheves, og avkastningen beskattes i stedet løpende på norske eieres hender.³ Alternativt kan en opprettholde dagens regler, men frita utenlandske eieres andel av selskapsoverskuddet.
- All avkastning av norske eierandeler i utlandet beskattes løpende, på samme måte som gjeldende regler for norsk-kontrollerte selskaper i lavskatteland (NOKUS-reglene), uavhengig av eierandel og i hvilket land investeringen er plassert. Det åpnes for at skattleggingen først skal skje ved utbetalinger, men at en beregnet skattecreditt i tilfelle skal rentebelastes fortløpende.
- Ved beregningen av skattemessig overskudd skal all skatt betalt i utlandet behandles som en fradragsberettiget kostnad, dvs. at vi går over til et såkalt *tax deduction*-system. Hovedregelen i gjeldende skatteavtaler og i norsk skatte-lovgivning er at skatt betalt i utlandet trekkes fra mot norsk skatt, dvs. et såkalt *tax credit*-system.^{4,5}

... ER IKKE SPESIELT TREFF- SIKRE I FORHOLD TIL SKATTE- DEBATTEN?

Et viktig problem med utredningen er at den ikke uten videre vil være et godt hjelpemiddel i det praktiske arbeidet med utforming av lovregler og forskrifter. Prinsipielle vurderinger løper selvsagt alltid en fare for å havne litt på siden i forhold til det politikere og opinion er opptatt av fra dag til dag. I forhold til bakgrunnen for at Bergo-gruppen ble oppnevnt, bl.a. diskusjonen om rammevilkår for maritime næringer, er det synd at utredningen ikke i større grad kommenterer aktuelle skattepolitiske tema som er



*Eirik Wærness, cand. polit.
1987, er seniorøkonom i ECON
Senter for økonomisk
analyse a.s.*

under utredning, og som har tilknytning til internasjonaliseringsdebatt og problemstillinger i en åpen økonomi.

Nå kan det kanskje hevdes at en vurdering av praktiske problemer og dagligdagse skattespørsmål lå utenfor gruppens mandat. Gruppen ble som påpekt foran bedt om å vurdere utformingen av skatte- og avgiftssystemet ut fra en prinsipiell helhetsvurdering. Dette har gruppen gjort, men den har også kommet med en del konkrete, praktiske forslag til skatteendringer som myndighetene anbefales å arbeide videre med. Det er derfor interessant å vurdere relevansen samt praktiske og institusjonelle implikasjoner av forslagene som gruppen har fremmet på bakgrunn av sine prinsipielle vurderinger. Helheten i forslagene og utredningen blir først ivarettatt når også slike faktorer er satt på dagsordenen.

I forhold til aktuell skattedebatt er det interessant at gruppen f.eks. klart avviser differensiering av inntekts-skattereglene etter næring. Argumentene for dette er gode, men jeg savner en kommentar i forhold til de nye skattereglene for rederier som Stortinget vedtok før sommeren, og som byråkratene nå svetter med å meisle ut i detalj.⁶ Tilsvarende savnes i anbefalingene om å legge økt vekt på grunnrentebeskatning konkrete koblinger og anvisninger i forhold til

bl.a. bolig- og eiendomsskatt, petroleumsbeskatning og kraftverksbeskatning. Sommerens boligskatte-debatt, bl.a. med enighet om å se bort fra tomteverdien, illustrerer for øvrig at økt vektlegging av grunnrentebeskatning kan være en prioritering som det er vanskelig å få politisk aksept for. På avgiftssiden har det vært arbeidet med merverdiavgift på tjenester, og noen synes det er en god idé å legge avgifter på internasjonale flybevegelser, f.eks. for å lette finansieringen av FN. Problemstillinger under overskriftene mobilitet og åpen økonomi er viktige også i forhold til slike skatteendringer, men Bergo-gruppens utredning har ikke tatt opp slike spørsmål i vesentlig grad.

Resultatet er at utredningen i liten grad er plassert i den pågående skattedebatten. Den står dermed i fare for ikke å bli brukt som et hjelpemiddel i vurderinger av praktiske skatte- og avgiftsspørsmål.

ANDRE ANBEFALINGER I EU

Gruppens forslag om å basere kapitalinntektsbeskatningen på residensbeskatning med *tax deduction*-systemet og oppheve kildebeskatningen av selskapsoverskudd avviker fra anbefalingene om selskapskattereform i EU som den nederlandske økonomen Sijbren Cnossen (1996) har presen-

³ Jeg antar at selskapet eventuelt kan være skattesubjekt for eventuell grunnrentebeskatning i hht. gruppens forslag. Se nedenfor.

⁴ Adgangen til fradrag i norsk skatt (*tax credit*) for skatt betalt i utlandet reguleres av skattelovens § 22 annet og tredje ledd, samt i skatteavtalene. Det er alternativt mulig å få fradrag for skatt betalt i utlandet mot norsk inntekt i henhold til skattelovens § 44 første ledd f.

⁵ For en diskusjon av virkningene av de to systemene for internasjonal kapitalbeskatning på myndighetenes handlefrihet og atferden til multinasjonale selskaper, se f.eks. kapittel 6 i Schjelderup (1991).

⁶ Gruppens forslag om å fjerne kildebeskatningen av selskapssektoren innebærer egentlig at prinsippet for de vedtatte skattereglene for rederier skal gjøres gjeldende for hele næringslivet. Forskjellen er at eierne i henhold til Bergo-gruppens forslag skal beskattes løpende for avkastningen opptjent i selskapene, mens rederne i henhold til de nye rederireglene først skal beskattes ved uttak fra selskapet.

tert. Han peker på en del praktiske problemer knyttet til å basere selskapsskatten i EU på et konsekvent residensprinsipp:⁷

- Kildestaten må gi opp sine historiske rettigheter til å skattlegge selskapsoverskudd, dersom ikke bostedsstater gir full skattekreditt for skatt betalt i kildestaten.
- Selskapsoverskudd opptjent i hele EU-området må skattlegges løpende etter overskuddsskattereglene i bostedslandet.⁸
- Bostedsland må ha mulighet til å kontrollere kvaliteten på innberettet overskudd i kildestatene.

Cnossens konklusjon er klar: «*Clearly, at this juncture, the company tax systems in the EU should continue to be founded on the source entitlement principle.*»

EN TOTRINNS-RAKETT SOM HAR VANSKELIG FOR Å TA AV?

En sentral forutsetning i gruppens forslag om å fjerne kildebeskatningen av normalavkastningen på utenlandske investeringer i Norge er at en har en «treffsikker grunnrentebeskatning på plass før (eller senest samtidig med)» en slik omlegging. En slik totrinnsmodell, dvs. grunnrenteskatt først og så opphør av kildeskatt på normalavkastningen, er nødvendig for å hindre at utlendinger skattefritt kan ta norsk grunnrente ut av landet. Gruppen peker på at kildebeskatning av grunnrente i særlig grad er aktuelt for naturressursene olje og gass, vannkraft, fiskeresurser, jord, skog og fast eiendom.

Gruppen har delvis som følge av kort tidsfrist ikke vurdert hva denne forutsetningen innebærer i forhold til behov og realistiske muligheter for reform i skattereglene for ulike sektorer i norsk økonomi. Viktige spørsmål som gruppen ikke besvarer er f.eks.

- Hvordan skal en i praksis definere grunnrenten i ulike sammenhenger? (Se neste avsnitt.)
- Hvem skal være skattesubjekt for ulike typer grunnrenteskatt (selskap, verk, produksjonssenheter, eier

osv.), jf. f.eks. forskjellen på petroleums- og kraftverksbeskatningen?

- Hva må gjøres i petroleumsskattereglene, og hva er virkningene på skatteinntekter, investeringstakt, eierstruktur osv.?
- Hvordan er sammenhengen mellom grunnrenteskatt og offentlige overføringer i landbrukssektoren?
- Er det overhodet realistisk å tro på grunnrentebeskatning av ulike typer fast eiendom, jf. debatten om boligskatt og eiendomsskatt?
- Hva er det potensielle provenyet fra grunnrenteskatter, som kan motvirke provenytapet som følger av forslaget om å fjerne kildebeskatningen av utlendinger?

Det er usikkert i hvor stor grad gruppens forutsetning om økt vektlegging av grunnrentebeskatning vil bli oppfylt. Det er dermed også usikkert om forslaget om opphevelse av kildebeskatningen av utlendingers kapitalinntekter vil bli gjennomført.

NORMALAVKASTNING OG KAPITALVERDIER

Kildebeskatning av normalavkastningen på utenlandske investeringer i Norge skal ifølge Bergo-gruppen fjernes, og grunnrentebeskatningen skal gjøres mer målrettet og effektiv. Det innebærer at normalavkastningen på kapital blir en viktig parameter i skattesystemet. Hva som er normalt er imidlertid ikke godt å si. Avkastningen varierer mye i enkeltbedrifter over tid, mellom bedrifter i samme næring på samme tidspunkt, og mellom næringer. En vil trolig være nødt til å skjære gjennom og bruke sjablon-regler, med den følge at avkastningsraten ikke blir spesielt treffsikker eller «normal» i alle sammenhenger. Alternativet er at raten blir gjenstand for diskusjon og lobbyvirksomhet, samt at skattesystemet kan bli u håndterlig i praksis. Debatten om kapitalavkastningsraten i delingsmodellen førte f.eks. til at jordbruket fikk gjennomslag for et synspunkt om at kapitalavkastningen i denne næringen systematisk er lavere enn i andre sektorer.

Ved fastsettelsen av skattepliktig grunnrente vil skattyterne, dersom systemet er basert på nøytral overskuddsbeskatning, trekke fra produktet av normalavkastningsraten og verdien på kapitalen i skattegrunnlaget. Skal resultatet bli nøytral overskuddsskatt, som er det samme som skatt på grunnrente/renprofitt, må både avkastningsraten og kapitalverdien være korrekt fastsatt. I det ligger at skattemessige verdier på kapital må gi uttrykk for reelle økonomiske verdier. Avskrivningssatsene må i tillegg reflektere økonomisk korrekte depresieringsrater. Hva disse er for ulike kapitaltyper i forskjellige anvendelser på ulike tidspunkt, er det for det første vanskelig å fastslå. For det andre må en i praksis basere seg på gjennomsnittlige avskrivningssatser for ulike kapitalgrupper, slik at systemet uansett ikke kan bli helt korrekt. Dermed åpnes det for debatt om avskrivningssatsene, jf. diskusjonen om avskrivningsreglene rundt skattereformen i 1992.⁹

⁷ Mintz (1992) og Carey et al. (1993) viser til at kildebeskatning innebærer at selskapsskatten kan lette innkrevingen av personskatter i systemer med integrert person- og selskapsbeskatning, f.eks. i forhold til beskatning av påløpte kapitalgevinster som følge av tilbakeholdt overskudd. Dessuten hevder de at selskapsskatten i kildestaten kan ses som en betaling fra utenlandske investorer for tjenester levert av offentlig sektor og som øker lønnsomheten i bedriftene (f.eks. infrastruktur-kostnader).

⁸ Dette er egentlig kritikk av Bergo-gruppens forslag om å gjøre NOKUS-reglene generelt gjeldende. Forskjellen er at Cnossen mener det vil være upraktisk å bruke NOKUS-reglene for all inntekt opptjent i EU som helhet, mens Bergo-gruppen har foreslått å gjøre NOKUS-reglene gjeldende for inntekt opptjent hvor som helst i verden. Det siste synes som å være et vesentlig større praktisk problem. Se nedenfor.

⁹ Med forskjeller mellom land når det gjelder selskapsskattesatser, avskrivningsregler og regler for beskatning av personlige skattyteres kapitalinntekter og -utgifter, kan for øvrig ulike skatteparadokser oppstå, f.eks. av typen «lavskatteland blir dyre å investere i, mens høyskatteland blir billige å investere i.» Høye skattesatser og dårlige avskrivningsregler kan motvirkes av at investors alternativavkastning er lav, slik at kravet til avkastning av investeringer likevel blir lavt. Se f.eks. Sinn (1987) og Schjelderup (1992).

Både normalavkastning og kapitalverdier er altså størrelser som er svært vanskelig å fastslå, og som det kan bli diskusjon om. Skillet mellom grunnrenteskatt og skatt på normalavkastning er dermed vesentlig mindre klart enn det en kan få inntrykk av når en leser Bergo-gruppens innstilling.

MONOPOLPROFIT

Norge er et lite land, og i noen markeder kan markedsmakten for én eller noen få utenlandske produsenter være betydelig. Slik markedsmakt kan gi opphav til profitt ut over normalavkastning, og uavhengig av avkastningen på faste produksjonsfaktorer som f.eks. naturressurser. Markeder som kan være preget av markedsmakt og eventuelle muligheter for monopolprofitt er f.eks.¹⁰

- Markedet for småbarnsmat (Nestlé)
- Markedet for dongeri-bukser (Levi's) og leskedrikker (Coca-Cola)
- Markedet for en del viktige legemidler
- Deler av markedet for biler

Dersom Norge opphever kildebeskatningen av utenlandske selskaper, vil vi, avhengig av den konkrete utformingen av grunnrentebeskatningen, stå i fare for å gi fra oss muligheten til å skatlegge eventuell monopolprofitt knyttet til merkevarer, patenter eller andre faktorer i utenlandske selskaper. Det er i tilfelle et samfunnsøkonomisk tap for Norge.

NORGE FOR NORDMENN?

Gruppens forslag om at norske skattytere skal få fradrag for skatt betalt i utlandet i overskuddet (*tax deduction*), og ikke i norsk skatt (*tax credit*), innebærer manglende nøytralitet i nordmenns valg mellom å investere i Norge eller i utlandet. Investeringer i utlandet som før (utenlandsk og norsk) skatt er mer lønnsomme enn investeringer hjemme, vil kunne være mindre lønnsomme etter skatt. Det er bare i de tilfellene at «utlandet» er et virkelig skatteparadis, med skattesats lik null, at gruppens forslag innebærer nøytralitet i norske

skattyteres valg av investeringsland. Residensbeskatningen blir derfor ikke konsekvent, siden et element av kildebeskatning av overskudd oppgjent i utlandet vil gjenstå. Det samme problemet gjelder også de fleste *tax credit*-systemer, siden det vanlige er å begrense fradraget til å være maksimalt lik hjemlandets skatt.

La Π være overskudd før skatt ved en investering som kan foretas enten i Norge eller i utlandet. Overskudd etter skatt i Norge er $\Pi \cdot (1 - t)$, der t er den norske skattesatsen. Dersom investeringen foretas i utlandet, der skattesatsen er τ , er overskuddet etter utenlandsk og norsk skatt gitt ved $\Pi \cdot (1 - \tau) - t \cdot \Pi + \theta \cdot \tau \cdot \Pi$ når *tax credit*-systemet benyttes. $\theta \in [0, 1]$ er den andelen av utenlandsk skatt som blir trukket fra i norsk skatt. Når $\theta = 1$ sikrer *tax credit*-systemet at de to investeringene med samme lønnsomhet før skatt også har den samme avkastningen etter skatt. De fleste lands skattesystemer (og -avtaler) gir ikke en slik nøytralitet, siden det ikke gis fullt fradrag i hjemlandets skatt. Hjemlandets skattytere betaler i slike tilfeller den høyeste av hjemlandets og utlandets skattesatser, og investeringer i høyskattelend blir mindre attraktive enn investeringer i hjemlandet. I *tax deduction*-systemet, som altså er Bergo-gruppens forslag, gis det fradrag i overskuddet for skatt betalt i utlandet. Avkastningen av utenlandsinvesteringen etter utenlandsk og norsk skatt er dermed gitt ved $\Pi \cdot (1 - \tau) - t \cdot (\Pi - \tau \cdot \Pi) = \Pi \cdot (1 - \tau) \cdot (1 - t)$. Nøytralitet mellom investeringer hjemme og ute oppnås i dette tilfellet bare når den utenlandske skatten er null.

Bergo-gruppens forslag fører på marginen til at norske skattytere vil velge å investere hjemme heller enn ute, dersom de ikke kan unndra utenlandske investeringer fra norsk skatt og dermed uthule residensprinsippet. Forslaget innebærer en ekstra skatt på utenlandske investeringer for nordmenn og kan øke incitamentet til å unndra utenlandske investeringer fra beskatning.¹¹ Dette incitamentet kan forsterkes dersom skatteavtalene ensidig sies opp, jfr. nedenfor.

En ekstraskatt på utenlandske investeringer foretatt av nordmenn kan virke på samme måten som en reduksjon av kapitalbevegelser mellom land: Norge blir en mer lukket økonomi for nordmenn. Som vist i Schjelderup (1994), gir økte kapitalbevegelser entydig økt nasjonal velferd, hvilket kan tilsi at en delvis lukking av økonomien gjennom økt skatt på utenlandsinvesteringer vil bidra til redusert velferd. Denne velferdsreduksjonen kan imidlertid påvirkes av økt kapitalinnstrømming fra utlandet. De samlede samfunnsøkonomiske konsekvensene avhenger dermed også av skattenivået for utlendinger og nordmenn som investerer i Norge. Skal gruppens forslag gi økt velferd, må sistnevnte effekt dominere den første. Det er usikkert om det er tilfelle. De samlede virkningene avhenger av mobiliteten (elastisitetene) til ulike typer kapital både i det innenlandske og det utenlandske kapitalmarkedet.

TUNGVINT I PRAKSIS?

Bergo-gruppen har foreslått at de såkalte NOKUS-reglene skal gjøres generelt gjeldende, uavhengig av eierandel og investeringsland. NOKUS-reglene finner vi i kapittel 7 i Selskapsskatteloven. Reglene bestemmer beskatningen av overskudd oppgjent av nordmenn i norsk-kontrollerte selskaper i lavskattelend.¹² Hovedprinsippet er at inntekten opp-

¹⁰ Jeg understreker at eksemplene ikke er valgt på grunnlag av analyser av konsentrasjon og markedsmakt. Jeg kan derfor ikke underbygge at eksemplene er gode.

¹¹ I forhold til gjeldende systemer for begrenset fradrag i norsk skatt for skatt betalt i utlandet, gjelder denne ekstrabeskatningen for investeringer i land der det i dag gis fullt fradrag for utenlandsk skatt.

¹² Definisjonen av hva som er et norsk-kontrollert selskap, og når det er norsk-kontrollert, er problematisk, særlig i selskaper der eierskifter er vanlig, f.eks. fordi selskapet er børsnotert. I forbindelse med endringene i rederibeskatningen i vår ble definisjonen av norsk-kontrollert selskap presisert slik at vilkåret om norsk kontroll må være oppfylt over to årsskifter for at selskapet skal tre inn i eller ut av NOKUS-reglene.

tjent i slike selskaper skattlegges løpende på eierens hånd, etter norsk definisjon av skattepliktig overskudd, og uavhengig av om overskuddet er delt ut eller ikke. Lavskatteland er alle land hvor den effektive selskapskattesatsen¹³ er mindre enn to tredeler av den norske skattesatsen.

Gruppens forslag innebærer at avkastningen på samtlige norskeide selskapsandeler i alle land skal skattlegges etter norske regler. Gruppen foreslår at skattyterne skal kunne velge mellom løpende beskatning av overskuddet eller når overskuddet tas ut, men med løpende rentebelastning av skattecreditten.¹⁴ Gruppen peker på at det siste alternativet kan gi incitamenter til skatteunndragelse i forbindelse med at skattyter flytter til utlandet, og at en mulig løsning er at skattecreditten forfaller til betaling på utflyttingstidspunktet.

Generelt virkende NOKUS-regler vil medføre et betydelig merarbeid for skattyterne og for likningsmyndighetene. Slike regler vil altså pålegge norske eiere i utenlandske selskaper å frembringe informasjon om overskuddet i selskapet som er tilstrekkelig til at likningsmyndighetene kan beregne norsk skatt på overskuddet. I de tilfellene der norske eiere har små eierandeler sier det seg selv at det i mange tilfeller kan innebære et betydelig merarbeid å frembringe slik informasjon. Særlig komplisert blir det i de tilfellene der det aktuelle selskapet ikke har vanlig regnskapsplikt. De praktiske problemene øker for eiere av andeler i selskaper med komplisert konsernstruktur, siden det er det konsoliderte resultatet som skal skattlegges etter norske regler, og siden det etter gruppens forslag skal gis fradrag (i overskuddet) for alle skatter som er betalt i utlandet.

Dersom en følger forslaget om at skattyter skal kunne velge å utsette beskatningen til overskuddet faktisk tas ut, men der skattecreditten blir rentebelastet i mellomtiden, blir det nødvendig å ha en korreksjonsordning for å ta hensyn til at det utdelte overskuddet kan bli et annet enn det en antok da en beregnet skattecreditten. Det kan også oppstå spørsmål i

forhold til i hvilket år overskuddet ble opptjent, når utdelinger finner sted flere år senere. Slike praktiske problemer for skattytere og likningsmyndigheter, og dermed håndhevelsesproblemene for residensprinsippet, er bare i liten grad vurdert av Bergo-gruppen.

OPPSIGELSE ELLER REFORHANDLING AV SKATTEAVTALER?

Bilaterale skatteavtaler mellom Norge og andre land regulerer beskatningen av kapitalinntekter og andre inntektsstrømmer mellom de aktuelle statene. Norge har inngått slike avtaler med sikte på å unngå dobbeltbeskatning og forebygge skatteunndragelse med 68 land.¹⁵ Forhandlinger om skatteavtaler er kompliserte og langvarige. De norske skatteavtalene er bygget på OECDs konvensjon for slike avtaler.

Bergo-gruppens forslag om at skatt betalt i utlandet skal behandles som en kostnad ved den norske skatteberegningen, og ikke skal trekkes fra i skattebeløpet, er et brudd med prinsippene som ligger til grunn for de norske skatteavtalene. Det innebærer enten at avtalene må reforhandles, hvilket synes urealistisk og uansett ville ta uforholdsmessig lang tid, eller at Norge ensidig må si opp avtalene. Det siste kan ha vidtrekkende konsekvenser som gruppen ikke har vurdert.

For det første regulerer avtalene retten for norske skattemyndigheter til å få opplysninger fra utenlandske kolleger. Dersom vi sier opp skatteavtalene vil våre muligheter til å håndheve residensprinsippet, som gruppen jo har basert forslagene sine på, kunne bli betydelig svekket, siden norske skattytere får økte muligheter til å skjule inntektsopptjening i utlandet. For det andre regulerer avtalene en rekke andre forhold enn beskatning av kapitalinntekter, f.eks. beskatningen av norske arbeidstakere på kortvarige oppdrag i utlandet, beskatningen av forskere og studenter, osv. Mangelen på skatteavtaler vil gi

manglende forutsigbarhet om mange viktige skatteparametre for norske bedrifter og lønnstakere. Med tiltagende internasjonalisering som bakgrunn for hele utredningen er det overraskende at gruppen ikke legger vekt på faren for en slik manglende forutsigbarhet om skatteregler ved ulike typer økonomisk aktivitet i utlandet. Økt usikkerhet kan føre til reduserte investeringer ute og dermed lavere velferd enn ellers, jf. foran. For det tredje vil en eventuell ensidig oppsigelse av skatteavtalene innebære at vi gir fra oss et godt forhandlingskort i «spillet med andre skattemyndigheter om skatteinntektene». Vi har ikke noe å svare med dersom et annet land forsøker å utnytte våre regler til egen fordel, f.eks. ved å skattlegge arbeidsinntekter opptjent av norske lønnstakere på kortvarige oppdrag i utlandet. Det virker på denne bakgrunn lettvinnt når gruppen uttaler følgende om en eventuell ensidig oppsigelse av skatteavtalene: «*Alternativt kan gruppens forslag iverksettes gjennom en ensidig opphevelse av skatteavtalene, noe som for såvidt ikke trenger å være noe stort problem da det å innføre en konsekvent residensbeskatning reduserer viktigheten av å ha slike skatteavtaler i det hele tatt.*»

BLE FORMUESSKATTEN GLEMT?

Det er oppsiktsvekkende at gruppen ikke har vurdert eller foreslått endringer i formuesskattereglene. Svakheterne ved det gjeldende systemet for formuesbeskatning er velkjent og godt dokumentert, både i faglige inn-

¹³ Beregninger av effektive skattesatser vil i mange tilfeller være komplisert. Jeg har ikke nøyaktig kjennskap til hvordan de effektive skattesatsene for lavskatteland og i Norge beregnes i de aktuelle tilfellene.

¹⁴ Det siste tilfellet innebærer for øvrig at overskuddet på eierandelen i utlandet beskattes etter kildeprinsippet inntil det er utdelt og skatteberegningen i Norge, inklusive rentebelastet skattecreditt og fradrag for skatt betalt i utlandet, er gjort opp.

¹⁵ Avtaler som er i kraft, og avtaler som er undertegnet, men ikke ratifisert/satt i kraft. Se *Lignings-ABC* 1995, Skattedirektoratet.

spill,¹⁶ offentlige utredninger¹⁷ og stortingsdokumenter.¹⁸ De viktigste svakhetene er for det første at systemet forskjellsbehandler ulike typer kapital, dvs. bryter med hensynet til nøytralitet med hensyn til innelandsk kapitalanvendelse. For det andre skattlegges mobil finanskapital vesentlig hardere enn f.eks. immobiliserte kapital og fast eiendom. Formuesskatten kan dermed bidra til å gjøre håndhevelsen av residensprinsippet vanskeligere. Skattytere som kommer i formuesskatteposisjon har klare incitamenter til å spare mindre i finanskapital, særlig bankinnskudd og obligasjoner, og mer i ulike typer konsumkapital. Alternativt kan de bli fristet til å flytte finanskapitalen til land med lavere skatt og strengere banksekretesse-lovgivning.

Bergo-gruppen har ikke foreslått endringer i formuesskatte-reglene, og har heller ikke drøftet problemene som reglene skaper i en økonomi med åpne grenser. Etter min vurdering burde gruppen ha drøftet hvordan et system med systematisk residensbeskatning av norske privatpersoners kapitalinntekter kan forventes å samvirke med de gjeldende formuesskatte-reglene. Det er liten tvil om at formuesskatte-reglene stimulerer ressurssterke skattytere med betydelig formue til å flytte sin finanssparing ut av landet og unngå å oppgi formue og avkastning til norske skattemyndigheter. Formuesbeskatningen kan dermed bidra til å forverre kontrollproblemene i kapitalbeskatningen. Det kan bli ekstra prekärt dersom gjeldende skatteavtaler er sagt opp.

I lys av Bergo-gruppens vektlegging av grunnrentebeskatning som et godt virkemiddel i en åpen økonomi, er det også en svakhet at gruppen ikke har drøftet forskjellsbehandlingen i formuesskatte-reglene. Reglene innebærer på marginen svært høy skatt på avkastningen fra finansformue, men behandler f.eks. tomter og annen fast eiendom vesentlig lempeligere. Både mobilitetshensyn og mulighetene for nøytral beskatning av grunnrente tilsier altså at formuesskatten bør reformeres etter samme

lest som reformen av inntektsbeskatningen i 1992: Mer nøytralt skattegrunnlag og vesentlig lavere satser.

GÅR REGNESTYKKET OPP?

Bergo-gruppen foreslår altså at Norge skal si fra seg retten til å skattlegge den andelen av bedrifters normalavkastning som er eid av utlendinger, når et effektivt system for grunnrenteskatt er etablert. Siktemålet er å gjøre det mer attraktivt for utlendinger å investere i Norge. Det betyr for det første at normalavkastningen i bedrifter som bare har utenlandske eiere i sin helhet blir skattefri. For det andre, og det er trolig viktigere, vil også utenlandske eieres andel av normalavkastningen i *norske selskaper* bli skattefri. Provenytapet som skal dekkes opp er betydelig, noe vi f.eks. kan vise for selskapene som er notert på Oslo Børs: Utlendinger eier i dag 36 prosent av verdien i børs-selskapene, og den samlede børsverdien var vel 318 mrd. kroner 31. juli 1996.¹⁹ Dersom gruppens forslag blir gjennomført, vil provenytapet fra de børsnoterte selskapene alene være 3,2 mrd. kroner *årlig*, hvis normalavkastningen antas å være 10 prosent av egenkapitalen. Dersom gruppens forslag følges opp på dette punktet, gir vi altså fra oss betydelige skatteinntekter hvert år. Disse vil eventuelt erstattes av økt grunnrenteskatt på andre områder eller økt skattegrunnlag for øvrig, f.eks. på lønnsinntekter eller på norske eieres aksjegevinster i de aktuelle selskapene. Den siste virkningen følger av de dynamiske virkningene av at den samlede beskatningen av utenlandske bedriftseieres investeringer i Norge går ned. Det er imidlertid grunn til å advare mot en eventuell tro på betydelige dynamiske virkninger av en ensidig opphevelse av norsk beskatning av utlendingenes normalavkastning. Gjennom skatteavtalene får mange utlendinger i dag kreditert eventuell norsk skatt mot skatt betalt i hjemlandet. Dersom den norske skatten går ned, vil reduksjonen ikke slå tilsvarende ut i skattebelastningen og lønnsomhets-

vurderingene for den utenlandske skattyteren, siden skatten betalt til hjemlandets skattemyndigheter øker. Hovedvirkningen av gruppens forslag kan dermed bli at vi gir fra oss skatteinntekter til skattemyndigheter i utlandet. En slik overføring av skatteinntekter til utlandet er et samfunnsøkonomisk tap for Norge. Det ville vært en styrke ved gruppens utredning dersom den hadde forsøkt å anslå virkningene for utenlandske bedriftseieres effektive skattebelastning av at beskatningen av normalavkastningen i Norge oppheves.

FÅ LAND ER SKATTEPARADISER

En begrunnelse for å frita utenlandske investeringer i Norge for skatt kan være at vi konkurrerer med skatteparadiser om lokaliseringen av slike investeringer. En svært stor andel av de utenlandske investeringene i Norge er eid av skattytere lokalisert i våre viktigste handelspartnere blant OECD-landene, se f.eks. tabell 3.1 i Bergo-gruppens utredning. Slike investorer vil veie avkastningen ved å investere i Norge opp mot avkastningen ved å investere i andre land, der skatteregler, markedsadgang, faktorforhold osv. er viktige forhold. De andre landene som Norge konkurrerer med i slike tilfeller vil i stor grad være andre land i OECD eller i Nord-Europa, og i mindre grad skatteparadiser. I våre konkurrentland er utenlandske investeringer sjelden skattefrie. En mer pragmatisk tilnærming kan i tilfelle tilsi at det ikke er nødvendig å frita alle utenlandske investeringer for hele skatten på normalavkastningen. Det er kanskje ikke nødvendig å gjøre Norge til et skatteparadis for utlendinger, i hvert fall ikke på lenge ennå?

¹⁶ Blant annet i vedlegg 3 i Bergo-gruppens utredning, Schjelderup (1996), samt i og Boye & Hansen (1993).

¹⁷ For eksempel NOU 1991:17 og NOU 1995:17.

¹⁸ Blant annet St.meld. nr. 12 (1991-92) og Innst. S. nr. 50 (1991-92).

¹⁹ Opplyst fra Oslo Børs Informasjon 30.8.96.

AVSLUTTENDE MERKNADER

Kjennetegnet ved kommentarartikler er at de er kritiske – forhåpentligvis konstruktivt kritiske. Plass- og tidshensyn tilsier at forfatteren prioriterer å stille kritiske spørsmål, finne mangler i logikk og konsistens osv. Som følge av dette synes vinklingen ofte vel negativ. Det er en fare for at det samme gjelder denne kommentaren. Jeg vil derfor understreke at det står mye god, og godt beskrevet, økonomisk teori og anvendt økonomi i utredningen fra Bergo-gruppen. Den prinsipielle tilnærmingen som preger hele fremstillingen er nyttig, og både økonomer og ikke-økonomer vil lære mye om generell likevekt i åpne økonomier av å lese utredningen, selv om gruppen også har rett i advarselen om at deler av utredningen kan være tungt tilgjengelig.

Mine merknader gjelder i all hovedsak gruppens vurderinger av og forslag til endringer i kapitalinntektsbeskatningen. Her mener jeg gruppen i for liten grad er opptatt av den skattepolitiske hverdagen nasjonalt og internasjonalt, både i forhold til politiske, institusjonelle og praktiske restriksjoner. Økt vekt på grunnrenteskatt og nøytralitet er dessverre hensyn som ikke lenger har samme appell i norsk skattepolitisk debatt. Det er i og for seg riktig som Sandmo (1989) påpekte, at et råd i og for seg ikke blir dårligere av at det ikke blir fulgt. Gitt bakgrunnen for oppnev-

ningen av Bergo-gruppen og den aktuelle politiske debatten i Norge, er det imidlertid synd at gruppen ikke har gått lenger i å koble generelle vurderinger av prinsipper for skattepolitikk i en åpen økonomi i likevekt, med anvisninger i forhold til gjeldende skattepolitikk og aktuelle reformforslag. Internasjonalt er det slik at andre land ikke gjennomfører residensprinsippet fullt ut, de har kildebeskatning av utenlandske investeringer, og vi har forpliktelser i forhold til inngåtte skatteavtaler. Gruppen har etter min vurdering ikke godtgjort at det i en slik virkelighet er rasjonelt for et lite land med en stor offentlig sektor å gi fra seg beskatningsretten til utlendingers kapitalinntekter, si opp skatteavtaler og basere beskatningen av kapitalinntekter på et imperfekt residensprinsipp.

REFERANSER:

- Boye, K. & T. Hansen (1993): «Formuesbeskatning og arv av næringsvirksomhet», *Praktisk økonomi og ledelse*, 9. årgang, Nr. 4, 41-50.
- Carey, D., J.-C. Chouraqui & R. P. Hagemann (1993): «The Future of Capital Income Taxation in a Liberalised Financial Environment», Economics Department Working Papers No. 126, OECD, Paris.
- Cnossen, S. (1996): «Reform and Harmonization of Company Tax Systems in the European Union», Paper presentert på Skatteforum 1996, Nasjonalt forskermøte i skatteøkonomi, gjengitt i *Rapport nr. 44*, Forskning om skatteøkonomi, Norges Forskningsråd.
- Innst. S. nr. 50 (1991-92) *Innstilling fra finanskomiteen om retningslinjer for reformer i formuesbeskatningen*.
- Mintz, J.M. (1992): «Is There a Future for Capital Income Taxation», Economics Department Working Papers No. 108, OECD, Paris.
- NOU 1991:17: *Bedrifts- og kapitalbeskatningen. Beskatning av formue*, Norges Offentlige Utredninger, Oslo.
- NOU 1995:17: *Fra sparing til egenkapital*, Norges Offentlige Utredninger, Oslo.
- Orvedal, L. (1996): «Norsk næringslivs konkurranseevne», *Sosialøkonomen*, 50 (7/8), 2-9.
- Sandmo, A. (1989): «Om nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen», vedlegg 1 i NOU 1989:14: *Bedrifts- og kapitalbeskatningen. En skisse til reform*, Norges Offentlige Utredninger, Oslo.
- Schjelderup, G. (1991): *Five Essays on Tax Policy in Open Economies*, Dissertation for the degree of dr.oecon., Norges Handelshøyskole, Bergen.
- Schjelderup, G. (1992): «Investment Incentives and International Tax Paradoxes», *Public Finance*, Vol. 47(3), 476-486.
- Schjelderup, G. (1994): «Skattepolitikk og kapitalmobilitet: Er velferdsstaten i fare?», *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 108(4), 245-270.
- Schjelderup, G. (1996): «Konsekvenser av økt kapitalmobilitet for den nasjonale beskatningen», vedlegg 3 i *I Norge – for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi*, Rapport fra en ekspertgruppe oppnevnt av Finansdepartementet, Nærings- og energidepartementet og Utenriksdepartementet, Oslo.
- Sinn, H.-W. (1987): *Capital Income Taxation and Resource Allocation*, North-Holland, Amsterdam.
- St.meld. nr. 12 (1991-92) *Retningslinjer for reformer i formuesbeskatningen*.

Forskningsinstituttet STEP, Studies in Technology, innovation and Economic Policy, er et nasjonalt ressurscenter for kompetanse om sammenhengene mellom kunnskapsutvikling, teknologisk endring og økonomisk utvikling og vekst, ble etablert i 1991 på initiativ fra daværende Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd. Siden januar 1994 har STEP-gruppen vært et selvstendig samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt. STEP-gruppen er idag organisert som en ideell forskningsstiftelse.

STEP-gruppen utfører og fremmer forskning, analyser, dokumentasjon og annen kunnskapsformidling som bidrar til økt innsikt og forståelse for kunnskapens og teknologiens rolle i samfunnet. Basis for gruppens arbeid er erkjennelsen av at utviklingen innen vitenskap og teknologi i vid forstand er fundamental for økonomisk og sosial endring og utvikling. Forståelsen av økonomiske og sosiale endringsprosesser er mangelfull, men av stor betydning for utformingen av så vel forsknings- og innovasjonspolitik, som for næringspolitikk og økonomisk regulering. Våre forskningsaktiviteter omfatter derfor ikke bare økonomiske og sosiale, men også historiske og organisatoriske spørsmål som er av betydning for innovasjons- og næringspolitikk.

Virksomheten er tverrvitenskapelig, men med et tyngdepunkt knyttet til sosialøkonomi og sosiologi. Vi har for tiden 12 fast ansatte forskere. Vi har i tillegg knyttet til oss dyktige forskere fra inn- og utland gjennom bistillingsavtaler.

STEP-gruppen har et bredt internasjonalt nettverk, først og fremst mot europeiske land og USA. STEP-gruppen leder for tiden to store europeiske prosjekt med støtte fra EU-kommisjonen. Samlet omsetning i 1996 er om lag 10 mill. kr. Våre viktigste oppdragsgivere er Norges forskningsråd, Kommunal- og arbeidsdepartementet og EU-kommisjonens program for målrettet sosio-økonomisk forskning.

STEP

group

På grunn av økt oppdragsmengde søker vi etter

2 forskere

med erfaring fra forskning og analysevirksomhet med relevans for STEP-gruppens virksomhetsområder. Forskerne vil primært bli knyttet til vårt analytiske og kvantitative arbeid om kunnskaps- og innovasjonssystemer, om innovasjoners rolle i strukturelle endringsprosesser, samt vårt arbeid som rådgiver for offentlige organer på området innovasjons- og næringspolitikk.

Vi tar først og fremst sikte på å styrke vår stab av forskere med sosialøkonomisk fagbakgrunn, men vi vurderer også andre disipliner som aktuelle. Erfaring fra statistisk analyse, med vekt på bruk av SAS eller tilsvarende statistikkverktøy, vil være en fordel. Erfaring fra analyse- og rådgivingsvirksomhet overfor offentlige organer vil bli vurdert positivt.

Søkere bør ha utdanning på hovedfags- eller doktorgradsnivå, men bred erfaring kan kompensere for dette. Forskerstillingene lyses ut som ett års engasjement, men fast ansettelse vil bli vurdert på grunnlag av kvalifikasjoner.

Vi legger stor vekt på å sikre muligheter for forskernes faglige utvikling, forholdene er lagt til rette for å ivareta dette. Lønn etter kvalifikasjoner. Pensjonsordning. Moderne lokaler sentralt i Oslo.

Søknader bes sendt STEP-gruppen, Storgaten 1, N-0155 Oslo, Att. kontorsjef Hanne Rønne, innen fredag 25. oktober d.å. Vedlegg CV, eksamenspapir, dokumentasjon av tidligere praksis, publikasjonsliste, samt to kopier av opp til to publikasjoner/rapporter du mener har relevans for vurderingen.

Har du spørsmål kan du kontakte forskningssjef Keith Smith eller forsker Johan Hauknes, over tlf. 2242 9780, eller via e-mail (keith.smith@step.no eller johan.hauknes@step.no).

STEP-gruppen, Storgaten 1, 0155 Oslo, tlf. 2242 9780, fax 2242 9533

MEDLEMSKAP I SF

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

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

PROFESSOR TORGER REVE, SNF:

Næringsklynger og næringspolitikk

Bergo-utvalget har med sin innstilling «I Norge – for tiden?» levert en glimrende analyse av konsekvensene av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi. Innstillingen har tre elementer: (1) Konkurranssevne og internasjonalisering, (2) Næringsklynger og (3) Beskatning av kapitalinntekter. I denne artikkelen kommenteres utvalgets drøfting av næringsklynger og hvilken betydning næringsklynger har for næringspolitikk.

NÆRINGSKLYNGER

Bergo-utvalgets kapittel om næringsklynger (ført i pennen av professor Victor D. Norman) er første analyse fra norsk sosialøkonomhold som tar næringsklyngebegrepet på alvor. I så måte ser jeg det som en anerkjennelse for de næringsøkonomiske analyser som ble gjennomført av forskergruppen ved SNF som stod ansvarlig for forskningsprosjektet «Et konkurransedyktig Norge» (Reve, Lensberg & Grønhaug 1992) – i populærdebatten bedre kjent som den norske Porter studien. Senere ble også et tilsvarende sammendragsarbeid utført for EU Kommisjonen (Reve & Mathiesen 1994).

Tidligere kommentarer fra norsk sosialøkonomhold om næringsklynger og konsekvenser for næringspolitikk har vært mer av dogmatisk eller vulgærpolitisk karakter. Det er nok å minne om den nylige debatten omkring Maritim Stortingsmelding. Her ble ikke bare klyngebegrepet og empirien kritisert, men også forskernes habilitet ble trukket inn i debatten. Da er det nok å minne om at klyngeforskningen ved SNF ble utført flere år før arbeidet med Maritim Stortingsmelding tok til, og finansieringen av forskningen kom fra Norges Forskningsråd, myndighetene og bedriftslivet, og som vanlig med heller liten medvirkning fra rederisiden.

Argumentene rundt klyngebegrepet fra sosialøkonomhold har variert fra at næringsklynger ikke eksisterer eller i hvert fall ikke kan måles, til at næringsklynger er irrelevante eller til og med er skadelige. I verste fall vil klyngebegrepet kunne føre til at vi bevarer gamle næringer som mer lever i kraft av sin nostalgi og sin politiske lobbykraft enn av sin lønnsomhet og innovasjonsevne. Det eneste forsonlige trekk var at klyngeanalysen kom til samme konklusjon når det gjaldt kraftkrevende industri som det sosialøkonomenes meningshegemoni alltid hadde hevdet.

Motstanden mot klyngeanalysen synes i ettertid mer å være basert på en skepsis mot metode enn en skepsis mot teori. Metodisk vil de fleste sosialøkonomer bli urolige når modeller og konklusjoner fremsettes uten å ta utgangspunkt i et stringent matematisk modellapparat med alle de tradisjonelle aktørforutsetninger. Porter analysen begynte på mikroplan i bedriftene og forsøkte å kartlegge hvordan norske konkurranseutsatte bedrifter samhandlet med sine kunder, leverandører og konkurrenter.

I tillegg var analysemetodene som ble benyttet i klyngestudiene historisk-kvalitativ med casebeskrivelser av fremvekst og dynamikk innen enkeltnæringer og regioner. Dette åpnet selvsagt for målefeil, og forskerne stod i fare for å bli påvirket av sine kilder og intervjuobjekter i bedriftslivet. Kanskje var det til og med mulig for bedriftene å manipulere godtroende handelshøyskoleforskere til å tro at det var klynger både her og der. Til det siste må jeg imidlertid bare minne om den massive motstand Porter analysene ble møtt med også fra næringslivshold da konklusjonene først ble presentert i 1992. Næringslivet forventet seg langt flere klynger enn det forskerne kunne dokumentere. Dessuten var klyngene til dels i andre sektorer enn det meningshege-

moniet i næringslivet hadde forventet. Prosessindustrien kom svakt ut, mens maritime næringer kom sterkt ut. Dette harmonerte dårlig med etablerte forestillinger blant storbedriftene. Problemene knyttet til lite videoreforedling i norsk industri ble imidlertid lettere akseptert både fra næringslivs- og politikerhold, mens sosialøkonomenes på sin side var mer likegyldig til dette. Her var oppfatningene stort sett at det ikke spiller noen rolle hva slags næringsliv vi har i dette landet så lenge bedriftene er lønnsomme.

Analysene av næringsklynger hadde et annet faglig utgangspunkt enn tradisjonell næringsøkonomisk analyse, og her ligger kanskje også noe av grunnene til misforståelsene. Forskerne bak «Et konkurransedyktig Norge» hadde et bedriftsøkonomisk og et strategiteoretisk utgangspunkt. Tilnærmingen var empirisk og mikroorientert. Forskerne forsøkte faktisk å kartlegge hvordan de ulike næringene så ut innenfra. Det første de da oppdaget var at det tradisjonelle bransjebegrepet var nærmest ubrukkelig. Hvilke bedrifter som produserte produkter med samme varenummer, var likesom ikke noe naturlig grupperingsgrunnlag dersom en skulle forstå kunnskapsbasert vekst og omstilling. Produsentledd, leverandørledd og videreforedlingsledd hang sammen, og skillet mellom industri og tjenestevirksomhet ble uinteressant. Næringen bestod av de bedrifter som baserte sin virksomhet på et felles kunnskapsgrunnlag, ikke de bedriftene som stod på samme trinn i en gitt produksjonsskjede og produserte tilnærmet identiske produkter. En slik forståelse har ikke bare konsekvenser for utforming av næringspolitikk, men har også betydning for konkurransepolitikken. Helst burde vi også ha næringsstatistikk etter et nytt klassifiseringsgrunnlag. Dermed ville det f.eks. være mulig å anslå mer

nøyaktig hva «maritime næringer» bidrar med av verdiskaping og sysselsetting.

At sosialøkonomer har problemer med Porter (1990) er forståelig. Til det er han for upresis både når det gjelder spesifisering av teoretiske mekanismer, og når det gjelder systematisk dokumentasjon av empiri. Mer klart burde det bli dersom en forstår næringsklynger som et sett av samhandelnde bedrifter hvor det er positive kunnskapsmessige eksterne virkninger. Klyngeanalysen er altså ikke opptatt av den tradisjonelle kryssløpsanalysen som viser hvor mye varer og tjenester en næring genererer gjennom n ledd. Slike analyser har jordbruket og rederinæringen og andre presentert i alle år. Det klyngeanalysen er opptatt av er hvilke kunnskapsmessige vekstimpulser som spres i en populasjon av bedrifter. Dette krever spesialisert kunnskapsproduksjon og systematisk kunnskapsspredning. Kunnskapsspredning skjer for en stor del gjennom krevende kunde-leverandørforhold, gjennom samarbeid og rivalisering mellom bedrifter, og gjennom tettere kontakt med FoU miljøer og spesialiserte tjenesteleverandører. Til dels er det også mulig å skape egne nettverk for utveksling av «beste praksis» som det heter i næringslivet. Forskere har da alltid dyrket de samme mekanismene for å ligge i front innen sine egne fagfelt. Her anvendes de samme begrepene på næringsliv, men da har vi plutselig vanskeligere for å godta konsekvensene.

I økonomisk geografi har man i mange tiår vært opptatt av effektene av agglomerasjoner, byer og effektiv infrastruktur. Norsk distriktpolitikk har merkelig nok tatt det motsatte utgangspunkt i mange år, nemlig at det gjelder å spre næringsvirksomheten. Dermed vanskeliggjøres også kunnskapskoplingene i næringsklynger, populært kalt «Sunnmøreseffekten», og resultatet er svakere vekst og større næringsmessig sårbarhet.

Resonnementet i analysen av næringsklynger er det samme som vi finner innen endogen vekstteori (e.g., Grossman & Helpman 1991), og

vekstmekanismene er positive eksterne virkninger mellom bedrifter som samhandler. Det hele er presist videreutviklet i arbeider av Krugman og Venables (1995). Venables (1995) har også en meget interessant artikkel innenfor samme tema i SNFs Årbok 1995. Dessuten gir V.D. Norman en utmerket presentasjon av «Teori om næringsklynger» i Vedlegg 1 til Bergo-utvalget, 1996. Dermed er ikke teori om næringsklynger lenger noe obskurt som bare geografer, bedriftsøkonomer og strategiforskere driver med. Det er faktisk i ferd med å bli en viktig del av økonomisk teori.

Bergo-utvalget begrenser seg til å gjøre rede for Krugman tilnærmingen til næringsklynger og klyngekapende mekanismer. Porter tilnærmingen har en annen metodisk tilnærming og er mer mikroorientert empirisk i sin analyse. Krugman legger kanskje mer vekt på lokaliseringsbeslutninger, mens Porter kanskje legger mer vekt på innovasjon og oppgradering av kompetanse. Det interessante er at de to tilnærmingene kommer til de samme konklusjonene selv med forskjellige utgangspunkt. Konklusjonene blir dermed de samme uansett hvilken tilnærming en velger. Næringsklynger synes å være meget viktige dersom vi ønsker å få til selvforsterkende vekst og omstilling i den konkurranseutsatte delen av næringslivet. Dermed har vi også et utmerket grunnlag for fruktbar dialog mellom sosialøkonomer og bedriftsforskere om utvikling av bedre forståelsesmodeller av næringsliv, modeller som også aktørene i næringslivet forstår. Det siste er ikke minst viktig dersom en ønsker å kommunisere med det samme næringslivet en studerer.

NÆRINGSKLYNGER OG NÆRINGSPOLITIKK

Krugman (1993) har gått så langt som å hevde at markedssvikt og eksterne virkninger er de eneste teoretiske begrunnelser som kan fremsettes for en aktiv næringspolitikk. Forøvrig bør myndighetene ha som oppgave å få markedene til å fungere, og

ellers bør de holde fingrene mest mulig av fatet.

I Norge er det klar oppslutning om den ene siden av dette resonnementet, nemlig når det gjelder negative eksterne virkninger. Grønn Skattekomisjon har fremlagt forslag om at miljøskadelig forurensning skal avgiftsbelegges slik at næringsvirksomhet vris i mer miljøgunstig retning. Her er det altså tale om selektive virkemidler rettet mot forurenserne, og dette rammer enkelte næringer hardt og andre næringer mildt.

Når det gjelder de positive eksterne virkninger som vi vet vil føre til føre til vekst og innovasjon i næringslivet, stopper imidlertid enigheten. På samme måte som negative eksterne virkninger skal avgiftsbelegges, bør positive eksterne virkninger subsidieres. Ellers vil bedriftene investere for lite i kunnskapsutvikling og kunnskapsspredning, og vi klarer ikke å realisere de resultater som er mulig å oppnå. Eksempler vil være at bedrifter underinvesterer i etterutdanning av sine ansatte fordi gevinsten av investeringen lekker ved at ansatte kan ta kunnskapen med seg til annen arbeidsgiver.

Både i tilfellet med negative og positive eksterne virkninger foreligger det en markedssvikt som det offentlige eller næringen i fellesskap kan korrigere. Siden det er kunnskapsmessige eksterne virkninger vi finner til å være de mest interessante, tilsier det at kunnskapsproduksjon (forskning og utvikling), kunnskapsformidling (utdanning og etterutdanning) og kunnskapsspredning (nettverk og kompetanseutvikling) må dekkes eller subsidieres av det offentlige. Hovedprinsippet er altså å drive aktiv næringspolitikk rettet mot de mekanismer som produserer positive eksterne virkninger.

Teorien om næringsklynger sier entydig at positive eksterne virkninger er størst innen tette næringsklynger. Klyngeanalyser sier oss altså noe om hvor effekten av en kunnskapsbasert næringspolitikk er størst. Den logiske konsekvensen er at næringspolitikken igjen blir selektiv, rettet mot de næringer som har de ster-

keste klynger og rettet mot de mekanismene som skaper kunnskapsbasert vekst (FoU, utdanning, livslang læring, kompetansenettverk, myk infrastruktur, etc).

Det å innrette næringspolitikk mot næringer som har sterke klynger, strider mot den etablerte visdom om at næringspolitikk skal være nøytral og behandle alle næringer likt. Det er mye godt å si om næringsnøytralitet. Det demmer f.eks. opp mot lobbyvirksomhet fra enkelt næringer som ønsker å skaffe seg spesielle støtteordninger og selektive fortrinn. Dessuten er næringsnøytrale virkemidler robuste mot anklager om konkurransevridning, og her er det en rekke EØS og WTO bestemmelser som må overholdes. Næringsnøytrale ordninger er lette å administrere, og de krever ingen spesiell innsikt i enkelt næringer. I så måte passer virkemidlene både sosialøkonomene som har utviklet teorien, politikerne som kan vedta likebehandling og byråkraterne som skal administrere ordningene.

Problemet er at næringsnøytral næringspolitikk ikke gir de vekst- og omstillingsimpulser som var hele hensikten med næringspolitikken. Den forsterker status quo og er ofte kostbar for det offentlige. Til dels har tradisjonell næringspolitikk svekket omstillingsbehovet i næringer og dermed hatt som langsiktig effekt redusert konkurranseevne. Aktiv næringspolitikk rettet mot næringsklynger vil både ha en større treffsikkerhet og gi mer konkurransedyktig næringsliv per innsatskrone fra det offentlige. Hverken Bergo-utvalget eller Henriksen-utvalget er villig til å ta dette skrittet. Det nærmeste vi til nå har kommet til en klyngerettet næringspolitikk var det som ble vedtatt for de maritime næringer, under betydelig motstand både fra sosialøkonomhold og den sittende regjering. Svakheten med den valgte løsningen for skipsfarten var at en valgte å fjerne skatten fremfor å subsidiere klyngemekanismene. Problemet var at skipsfartsnæringen ikke bare var del av en sterk nasjonal næringsklynge, men at næringen også hadde en meget høy glo-

bal faktormobilitet og konkurrerte med internasjonal skipsfart med tilsvarende nullskatteregimer. I så måte har Bergo-utvalget gjort et nytt forsøk på å løse problemet med kapitalbeskatning og internasjonal mobilitet.

Forslaget til Bergo-utvalget når det gjelder likebehandling av kapitalbeskatning av innenlandske og utenlandske investeringer er teoretisk elegant, men sannsynligvis praktisk ugjennomførlig. Årsaken er nettverket av skatteavtaler landet i så fall må forhandle, og en slik overgangsfase ville være selve drømmen for alle internasjonale skatteplanleggere. Hadde vi kunnet foreta en simultantilpasning hvor alle land samtidig gikk over til Bergo-utvalgets skatteprinsipper, ville det hele sett annerledes ut. Men en slik løsning er neppe særlig sannsynlig. Det måtte i så fall være med Gro Harlem Brundtland som ny verdensstatsminister i et regjerende FN.

MÅLEPROBLEMER

Dersom vi går tilbake til hovedlinjene i teorien om næringsklynger, tilsier teorien at næringspolitikken bør ha en aktiv innretning mot lønnsomme næringsklynger. Bergo-utvalget følger resonnementet så langt. Har myndighetene full informasjon om næringsklynger, vil aktive tiltak rettet inn mot spesielle næringer eller grupper av næringer være riktig politikk, sier utvalget. Problemet er at myndighetene ikke har denne kunnskapen om næringsklynger på grunn av asymmetrisk informasjon. Faren for manipulasjon fra næringenes side er avgjort til stede, og dessuten vil eksisterende næringsklynger ha et fortrinn fremfor nye næringsklynger.

I stedet for å foreslå noen løsning på informasjonsproblemet og forsøke å kartlegge næringsklynger på en forskningsmessig objektiv måte, kaster Bergo-utvalget inn håndkledet i ringen og befester det eksisterende dogme: Næringspolitikken bør fortsatt være næringsnøytral.

Det er på dette punktet jeg savner noe mer mot fra Bergo-utvalgets side. Det må innrømmes at det er vanskelig å måle hvor sterk en næringsklynge

er, gitt at det eksisterer asymmetrisk informasjon. Men det er faktisk dette analyse av næringsklynger forsøker å gjøre. Det er et nitidig arbeid som krever betydelig innsikt i bedrifter og enkelt næringer. Målemetodene er foreløpig relativt primitive, og forskerne har vært dårlige til å kvantifisere effekter.

Fra et samfunnsvitenskapelig målemetodisk synspunkt burde det imidlertid ikke være verre å utvikle valide kvantitative mål for næringsklynger enn det er å kvantifisere en rekke andre komplekse økonomiske begrep som i dag rutinemessig måles av Statistisk Sentralbyrå. Muligens må en ha noe hjelp fra bedriftsøkonomhold og fra bedriftsforskere, og muligens må en bruke noen flere kilder enn hva som er vanlig i tradisjonell økonomisk statistikk (hvor en hovedsakelig overlater grunnregistreringen til en relativt upålitelig selvrappotering fra bedrifter).

I SNFs Årbok 1995 redigert av V.D. Norman presenterer Reve og Mathiesen (1995) et måleteoretisk forslag til kvantifisering av næringsklynger. Utgangspunktet er at næringsklynger er et teoretisk konstruert som ikke er direkte observerbart. Næringsklynger kan imidlertid observeres på fire ulike områder. Positive eksterne virkninger manifesterer seg når det gjelder (1) etterspørselsforhold mellom bedrifter og kunder, i (2) faktorforhold mellom bedrifter og leverandører av innsatsfaktorer, i (3) konkurranseforhold mellom rivaliserende bedrifter, og i (4) relaterte næringsforhold med tilgrensende næringer som det er mulig å hente kunnskap fra..

Innenfor hvert område foreslås tre ulike dimensjoner som er direkte målbare, f.eks. «relasjoner til krevende kunder», «konkurranseintensitet», «bruk av avanserte leverandører». Til sammen kan dermed styrken av en næringsklynge måles som en veid sum av tolv dimensjoner som alle sier noe om kritisk masse og koplinger mellom bedrifter. I tillegg kan en trekke inn ulike lønnsomhetsmål på bedriftsnivå. Det hele formuleres ved hjelp av en LISREL modell som

tillater målefeil og interkorrelasjon mellom multiple dimensjoner (Jørskog 1977).

Selve vurderingene av hvordan en næring scorer med hensyn til de tolv operasjonelle dimensjoner gjøres av en forskergruppe eller et uavhengig ekspertpanel for å sikre målemessig objektivitet. Først må imidlertid forskergruppen studere næringen på nært hold og gjøre intervjuer og kartlegginger på bedriftsnivå, og hos kunder og leverandører. Til grunn for analysen legges en bred næringsdefinisjon slik vi har drøftet tidligere. Ved en slik datainnsamlingssystematikk reduseres problemet med asymmetrisk informasjon betydelig. Dessuten benyttes hele tiden multiple informanter og kryssjekking av kilder. Til dels er det mulig å observere konkurranse- og markedsatferd slik det allerede i dag gjøres innen konkurranseovervåking, og til dels er det tale om objektive størrelser som andel leveranser til andre norske bedrifter, utførte FoU årsverk i samarbeid med forskningsinstitutter, etc.

Et vesentlig avgrensingsproblem ligger i hvor bredt en skal definere en næringsklynge, og her kommer også den geografiske dimensjonen inn. For næringspolitiske formål vil imidlertid den delen av en næringsklynge som ligger i Norge være en relevant avgrensning. For andre formål er det mer aktuelt å definere næringsklynger som går på tvers av land. Som regel er imidlertid næringsklynger relativt lokale, som f.eks. møbelindustrien på Sunnmøre med sin konsentrasjon i et par fjordarmer. Analyseapparatet er dermed vel egnet også på regionalt nivå.

Det vil være feil å hevde at det i dag foreligger velutviklede og presise målemetoder for næringsklynger som kan gi oss enkle mål for styrken av kunnskapsmessige eksterne virkninger i en næring. Forslaget mitt er at det settes i verk et større forskningsprogram for å utvikle, operasjonalisere og teste ut slike metoder. Det er for svakt fra forsker- og myndighetshold å gi opp av måletekniske grunner når en vet hvor viktig kunnskapsbasert vekst i næringsklynger

vil være i tiden fremover. Teorigrunnlaget begynner nå å konvergere enten en benytter Porter (1990) eller Krugman & Venables (1995) som utgangspunkt. Det er følgelig på tide å ta neste skritt, først målemetodisk og deretter implementering i en ny kunnskapsbasert næringspolitikk.

Det jeg fortsatt savner hos Krugman og Venables er for liten vekt på innovasjonsdrevet vekst. Våre analyser av næringsklynger viser at klynger sjelden er statiske. Bedrifter og næringsmessige produktgrupper kan forsvinne, men ofte vil vi se at kunnskapen og kompetansen består og finner nye næringsmessige utløp. Kompetansen som ble skapt i norsk hermetikkindustri lever fortsatt videre innen næringer som grafisk industri, emballasjeindustri og merkevareindustri. Kongsberg er et mer blomstrende teknologisk næringsmiljø i dag enn da det bestod av en stor statsbedrift. Offshore næringen er til dels bygget på kompetanse fra maritim industri. Det er nyskapingsevnen og evnen til omstilling som bør fremmes av næringspolitikken, og dette skjer best ved å videreutvikle kunnskapsdelen av de konkurranseutsatte næringer vi har, fremfor å satse på nye massive teknologiinvesteringer og nyetableringer på områder hvor vi ikke har noen tidligere fortrinn. Det tar tid å bygge konkurransedyktig næringsliv, og den knappeste faktor er industriell og kommersiell kompetanse.

Forskjellen på næringsklyngetenkningen sammenlignet med tidligere næringstenkning fra økonomhold er at næringsklyngeteori sier noe om hva vi bør satse på i fremtiden. Tidligere næringskritikk fra økonomhold gikk ut på å si hva vi burde bygge ned, men det kom sjelden noen konstruktive forslag på hva som burde komme i stedet. Teorien om næringsklynger sier at vi må videreutvikle den industrielle kunnskap og markedskompetanse vi allerede har for derigjennom å skape nye næringsmessige muligheter. Det betyr ikke at vi bør skjerme gamle næringer. Faktisk er analysene av næringsklynger begrenset til de næringer som aller-

ede er konkurranseutsatt og som arbeider i åpen internasjonal konkurranse.

KONKURRANSEEVNE

Bergo-utvalget gjør også en god jobb med å definere konkurranseevnebegrepet. Det gir liten mening i å snakke om et konkurransedyktige land, selv om det finnes bøker med populære titler som «Et konkurransedyktig Norge» (Reve, Lensberg og Grønhaug 1992). Det vi snakker om er konkurransedyktige bedrifter som makter å drive lønnsomt i åpen internasjonal konkurranse og uten å motta subsidier (Reve og Mathiesen 1994). Det som er avgjørende for konkurranseevne på lengre sikt, er forholdet mellom verdiskaping og bruken av innsatsfaktorer, det vil si produktivitet. Jo høyere produktiviteten er, desto mer vil norske bedrifter kunne betale for arbeidskraft og andre norske ressurser og likevel kunne drive lønnsomt i internasjonal konkurranse. Når Reve, Lensberg og Grønhaug (1992) påpeker at konkurranseevne er et relativt begrep og at produktivitet i forhold til andre land er vesentlig, er dette ment å gjelde konkurranseevne på bedriftsnivå. Det er det boken handler om, ikke det diffuse nasjonale konkurranseevnebegrepet som av og til fremtrer i offentlig debatt. At Bergo-utvalget bruker plass på å sette oss i bås med de som Krugman (1994) sier «ikke vet hva de snakker om» (sitert med store bokstaver på engelsk i rapporten), må skyldes at Bergo-utvalget ikke helt har satt seg inn i hva vi skriver. At konkurranseevne ikke er et nullsum spill vil faktisk forskergruppen bak «Et konkurransedyktig Norge» være de første til å understreke. (En av forskerne er forresten spillteoretiker og matematisk økonom.) Nullsum spill er nærmest antitesen til næringsklynger.

Konklusjonen må bli at Bergo-utvalget har levert et viktig faglig bidrag til den økonomisk-politiske debatt. Utvalget forsøker prisverdig å forstå internasjonaliseringen i dens nye former, slik også fortsettelsen til

«Et konkurransedyktig Norge» forsøker å gjøre på bedriftsnivå (Reve, Haugland og Grønhaug 1995). Viktigere er likevel utvalgets analyse av næringsklynger og at næringsklyngebegrepet for første gang tas på alvor av norske sosialøkonomer. Her ligger grunnlaget for en konstruktiv dialog mellom samfunnsøkonomer og bedriftsøkonomer som kan gi ny mikroforståelse av næringsliv og næringspolitikk. Først gjenstår imidlertid en del måleproblemer som krever betydelig arbeid og samarbeid. Det burde være i myndighetenes interesse å se til at slik forskning gjennomføres. Hvordan skal ellers Næringsdepartement og Finansdepartement kunne holde orden på effekter av nasjonal næringspolitikk i en verden som stadig blir mer internasjonal?

Næringspolitisk gjenstår fortsatt en god del arbeid med å definere innholdet i en kunnskapsbasert næringspolitikk slik Henriksen-utvalget har begynt på i sin nylig avgitte innstilling. Bergo-utvalget gir heller ingen veiledning her, men så arbeidet de da også med et mer begrenset mandat og under meget strenge tidsfrister. Begge innstillingene gir gode analyser, men de er ikke særlig presise når det kommer til anbefalinger. Som det heter i

forskerkretser, innstillingene må betraktes som «work in progress».

Norske økonomer har en gylden mulighet til å legge seg i front også når det gjelder mikroorientert næringsøkonomisk forskning. Norge er nærmest å betrakte som et eneste stort laboratorium sett fra et forskningsmessig synspunkt. Og her er det ikke snakk om å eksperimentere med de store uprøvde reformer. Det vi trenger er å utvikle en ny kunnskapsbasert næringspolitikk som rettes mot de næringsklynger hvor effektene vil være størst. Til dette trengs kanskje noe større djervhet og mer økonomisk-politisk mot enn hva de to nevnte innstillingene inneholder.

Det blir sikkert god anledning til å følge debatten om næringspolitikk i tiden som kommer. Alvoret går sannsynligvis først opp for oss når oljeinntektene avtar og norsk økonomi igjen får en nedtur. Innen den tid bør vi ha utviklet nye næringspolitiske virkemidler som er tilpasset en mer global kunnskapsbasert økonomi.

REFERANSER:

Grossman, G. & Helpman, E. (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MA: MIT Press.

Jøreskog, Karl. G. (1977), «Structural Equation Models in the Social Sciences» In P.R. Krishnaiah, ed., *Application of Statistics*, Amsterdam: NorthHolland, 265-287.

Krugman, Paul R. (1993), «The current case for industrial policy», In D. Salvatore, ed., *Protectionism and World Welfare*, Cambridge Univ. Press, 160-179.

Krugman, Paul R. (1994), *Peddling Prosperity*, New York: W.W. Norton.

Krugman, Paul R. & Anthony J. Venables (1995), «The seamless world: A spatial model of international specialization», CEPR Discussion Paper No. 1230.

Norman, Victor D. (1996), «Teori om næringsklynger», I Bergo-utvalgets innstilling: I Norge – for tiden?, Vedlegg 1, Finansdepartementet.

Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, London: Macmillan.

Reve, Torger; Lensberg, Terje og Grønhaug, Kjell (1992), *Et konkurransedyktig Norge*, Oslo: Tano.

Reve, Torger og Mathiesen, Lars (1994), *European Industrial Competitiveness*, SNF Report 35/94, Bergen.

Reve, Torger og Mathiesen, Lars (1995), «Industriell konkurranseevne gjennom kunnskapsmessige eksterne virkninger», i V.D. Norman, ed., *Europa – Forskning om økonomisk integrasjon*, SNFs Årbok 1995, Bergen: Fagbokforlaget, 103-132.

Reve, Torger, Haugland, Sven A., Grønhaug, Kjell (1995), *Internasjonalt konkurransedyktige bedrifter*, Oslo: Tano.

Venables, Anthony J. (1995), «Economic Integration and Industrial Agglomeration», i V.D. Norman, ed., *Europa – Forskning om økonomisk integrasjon*, SNFs Årbok 1995, Bergen: Fagbokforlaget

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger



*Nielsen Norge as er et av
landets største institutter
innen markedsanalyse med 120
fast ansatte medarbeidere og
ca. 250 intervjuere.
Foruten en rekke kjente
analyseprodukter som
Nielsen butikkindeks,
Scantrack®, Inf*Act,
Brand*Track, Spaceman,
Infobase. Buy*Test, Profil
og Impact, utfører firmaet
alle typer spesialundersøkelser for
store deler av det private og
offentlige næringsliv.
Nielsen Norge as er
datterselskap for ACNielsen,
som med 17000 ansatte og
representert i 92 land,
er verdens største konsern
innen markedsanalyse.*

SENIOR STATISTIKER

Til en nyopprettet stilling i Statistikkavdelingen søker vi en markedsorientert statistiker, med relevant yrkeserfaring. Du vil inngå i et team som har ulike statistiske oppgaver relatert til vårt univers, utvalg, datainnsamling, produksjon og produktutvikling. Du vil være en nær samarbeidspartner og ressursperson til vårt Kunde Service Senter for Butikkindeks. Opplæring vil bli gitt internt og i utlandet. Du bør være meget fortrolig med relevant dataverktøy som bl.a SAS, samt trives med å jobbe i hektiske omgiver. Gode skriftlige og muntlige fremstillingsevner på norsk og engelsk i tillegg til dokumenterte kunnskaper i statistikk, er et krav. Kunnskaper om dagligvare/detaljhandel er ønsket.

Kontaktperson: Øistein Koch

SYSTEMKONSULENT

Til forretningsområdet "Retail Measurement Services" trenger vi en person som kan være med å lede faglige utfordrende og spennende prosjekter.

Ønskede kvalifikasjoner:

- høyere utdanning innen IT/Statistikk/Økonomi el.
- erfaring fra systemrelatert prosjektarbeid
- solide kunnskaper i database og utviklingsverktøy som bl.a. Access
- kunnskaper om datavarehandel
- kunnskap om butikkdata-systemer
- evne til kreativ problemløsning
- gode engelskkunnskaper

Kontaktperson: Tor Erik Engebretsen

AVDELINGSSJEF/DATAPRODUKSJON

Til forretningsområdet "Retail Measurement Services" trenger vi en ny person til å lede arbeidet med produksjon av butikkindeks-rapporter. Vi ønsker en høyt kvalifisert person med erfaring i styring av edb-relaterte prosesser.

Arbeidsoppgaver:

- administrere PC basert produksjon av kundedatabaser
- koordinere prosesser og ressursplanlegging
- utforming og oppfølging av daglige kjøreplaner
- prosess og kvalitetskontroll

Kvalifikasjoner:

- høyere utdanning fra Edb/Statistikk/Økonomi el.
- erfaring med edb/PC produksjonssystemer
- evne til kreativ problemløsning
- gode engelskkunnskaper
- ønsket med erfaring fra:
- erfaring fra PC/Netverks (DOS/Novell) miljø
- statistikk-kunnskaper
- kunnskaper om dagligvarehandel.

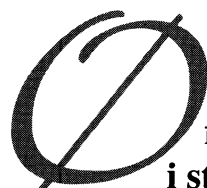
Kontaktperson: Tor Erik Engebretsen

Søknad sendes snarest til:

**Nielsen Norge as,
Postboks 100, Kjelsås, Kjelsåsveien 160,
0411 Oslo
Telefon: 22 95 09 20 - Telefax: 22 95 07 29
tor.erik.engebretsen@acnielsen.no**

EGIL MATSEN OG ØYSTEIN THØGERSEN:

Kapitalmobilitet og risikodeling mellom land: Hvordan påvirker globaliseringen av finansmarkedene konsumutviklingen?¹



Økonomisk teori tilsier at globaliseringen av verdens finansmarkeder skal gi seg utslag i sterkt synkroniserte konsumbevegelser mellom land. Imidlertid er konsumendringene i forskjellige land svakt korrelert, noe som har utløst en betydelig litteratur om konsumbaserte analyser av kapitalmobilitet og internasjonal risikodeling. Man forsøker å forklare de lave konsumkorrelasjonene som en konsekvens av blant annet ikke-handlede varer, imperfekte forsikringsmarkeder og nærsynt konsumadferd. I mange land er følsomheten i konsumutviklingen overfor fluktuasjoner i innenlandsk inntekt større enn det som predikeres av referansem modeller for finansiell integrasjon. Data gir støtte til at finansmarkedene i de Nordiske land unntatt Island er integrerte når man samtidig ivaretar at en signifikant andel av de enkelte lands innbyggere er kredittrasjonerte. Oljeprissjokk synes i noen grad å forklare særnorske konsumfluktuasjoner.

1. INTRODUKSJON

Dereguleringen av kredittmarkedene og avviklingen av valutakursrestriksjonene utgjør sannsynligvis noen av de viktigste strukturpolitiske reformer i OECD området de siste 25 år. På bakgrunn av økonomisk teori kan disse reformene gi velferdsgevinster via to kanaler. For det første vil veksten stimuleres ved at investeringer i større grad kanaliseres dit hvor avkastningen er størst. For det andre vil konsumentene stå overfor forbedrede muligheter til å realisere en ønskelig konsumutvikling over tid. I denne artikkelen vil vi konsentrere oppmerksomheten om de sistnevnte konsumimplikasjonene.

Fri tilgang til et velfungerende kredittmarked medfører at konsumentene får mulighet til å jevne ut sin konsumbane over tid slik som predikert av teorien for fremadskuende konsumentadferd (livsløps- og permanentinntekthypotesen).² Dette innebærer at den løpende konsumutviklingen løsrives fra den løpende inntektsutviklingen, noe som står i kontrast til en tradisjonell keynesiansk konsummodell. Hvis kapitalmobiliteten er perfekt og de internasjonale forsikringsmarkedene velutbygde, vil man videre forvente en sterkt synkronisert konsumutvikling mellom land. Som vi skal komme tilbake til, følger det faktisk av litteraturen om internasjonal finansiell integrasjon at korrelasjonen mellom konsumveksten per capita i ulike land skal være lik 1 under et sett av restriktive, men likevel standard antagelser. Beregninger som er utført av blant annet Obstfeld (1994), viser imidlertid relativt lave konsumkorrelasjoner mellom land. Riktignok har de fleste korrelasjonene økt hvis man sammenligner perioden 1951-1972 med perioden etter 1972, men korrelasjonskoeffisienter rundt 0.4-0.5 for de fleste kombinasjoner av OECD land er likevel langt fra 1. For Norges del tenderer konsumkorrelasjonene med de øvrige OECD land å være spesielt lave. Beregninger i Matsen og Thø-

¹ Denne artikkelen utgjør en del av det pågående SNF prosjektet «Konsumfluktuasjoner og risikoeksponering i de Nordiske land» finansiert av Nordisk Økonomisk Forskningsråd. Vi takker Torstein Bye og Wenche Sterkeby for mange nyttige kommentarer.

² Se Mork (1996) for en meget lesverdig innføring i teori og empiri om livsløps- og permanentinntekthypotesen.

gersen (1996) viser at disse stort sett har avtatt etter 1972, og korrelasjonen mellom konsumveksten per capita i Norge og i resten av OECD er beregnet til 0.14 i perioden 1973-1992.

De nevnte resultatene har utløst en betydelig mengde forskning omkring konsumbaserte analyser av kapitalmobilitet og risikodeling mellom land.³ Spørsmålene som reises, dreier seg dels om hvorvidt kapitalmobiliteten reelt sett er lav selv om så godt som alle formelle restriksjoner i kapital- og valutamarkedene er avskaffet i OECD området. Videre rettes oppmerksomheten mot den tilsynelatende beskjedne utnyttelsen av internasjonale kapital- og forsikringsmarkeder for diversifisering av landspesifikk risiko, jfr. French og Poterba (1991) og Tesar og Werner (1995). I det følgende vil vi gi en oversikt over utvalgte deler av litteraturen om konsumbaserte analyser av kapitalmobilitet og internasjonal risikodeling. Dessuten vil vi diskutere enkelte empiriske resultater som kaster lys over konsumutviklingen i Norge relativt til en del nært relaterte land.

Et interessant utgangspunkt er å betrakte hvordan variasjonen i konsumveksten («konsumvariabiliten») har endret seg over tid i ulike land. Globaliseringen av finansmarkedene innebærer at det representative individ får økte muligheter for å løsrive den løpende konsumutviklingen fra den løpende inntektsutviklingen og for å diversifisere landspesifikk risiko. Det enkelte land bør derfor kunne redusere variabiliteten i eget per-capita konsum relativt til konsumvariabiliten i øvrige land. I tabell 1 fremgår det at de store OECD landene Tyskland, Japan og USA har realisert en slik utvikling når vi betrakter periodene 1951-1972 og etter 1972. Det samme gjelder for Danmark. For Norges del ser vi at utviklingen har gått motsatt vei. Vår konsumvariabilitet relativt til det øvrige OECD området har økt kraftig. Dette indikerer at vi ikke har klart å redusere vår eksponering for land-spesifikke sjokk ved utnyttelse av internasjonale kapital- og forsikringsmarkeder.⁴

Tabell 1. Relativ konsumvariabilitet i utvalgte land.

	USA	Japan	Tyskland	Norge	Danmark
1951-1972	1.62	2.11	1.94	1.64	2.45
1973-1992*	1.42	1.35	1.17	3.31	2.09

Kilde: Matsen og Thøgersen (1996) og Matsen (1996). Tallene viser standardavviket til privat årlig per-capita konsumvekst i det enkelte land dividert med tilsvarende standardavvik for OECD området. (*: Beregningene viser til delperioden 1973-1992 for Norge og Danmark og delperioden 1973-1990 for de øvrige land.)



*Egil Matsen, Høyere avdelings
eksamen i samfunnsøkonomi 1996,
er stipendiat ved
Norges Handelshøyskole.*

I neste avsnitt presenterer vi en referansemøll for konsumbasert analyse av internasjonal finansiell integrasjon, og vi diskuterer empiriske resultater som skaper uklarhet om hvorvidt de finansielle markedene er særlig sterkt integrerte. Avsnitt 3 kommenterer kompliserende elementer knyttet til ikke-handlede varer, transaksjonskostnader og imperfekte forsikringsmarkeder. Deretter ser vi i avsnitt 4 på hvordan referansemøllen kan modifiseres for å ivareta at grupper av individer i de ulike landene har en mer nærsynt konsumadferd enn det som predikeres av hypotesen om fremadskuende konsumentadferd. I de Nordiske land unntatt Island får man støtte til å anta at de finansielle markedene er integrerte når man justerer for at andeler av befolkningen er kredittrasjonerte. Endelig gir vi i avsnitt 5 noen avsluttende kommentarer om status for de siste års store forskningsinnsats om konsumbasert analyse av finansiell integrasjon.

2. EN REFERANSEMODELL FOR FINANSIELL INTEGRASJON

Litteraturen om konsumbasert analyse av finansiell integrasjon tar utgangspunkt i en modellramme med én representativ konsument i hvert land. Disse tilpasser sitt konsum i hver periode for å maksimere forventet nytte over en uendelig tidshorisont gitt sine intertemporale budsjettbetingelser. Nyttefunksjonen er tidsseparabel og gir som vanlig uttrykk for risikoaversjon. Inntekten følger en åpent kjent stokastisk prosess. Forøvrig bygger modellen i sin enkleste form på følgende forutsetninger:

- Det er ett aggregert konsumkode som kan handles fritt internasjonalt
- Kapitalmobiliteten mellom land er perfekt
- De internasjonale finans- og forsikringsmarkedene er komplette.

De representative individene maksimerer forventet nytte ved å utnytte finans- og forsikringsmarkedene til å glatte konsumet over tid og på tvers av mulige tilstander.⁵ I likevekt vil den marginale substitusjonsrate mellom da-

³ Se eksempelvis Obstfeld (1995) og Tesar (1995) for utfyllende oversikter over denne forskningen. I disse arbeidene diskuteres også sammenhengen mellom konsumbaserte analyser av finansiell integrasjon og beslektet litteratur om henholdsvis sparing-investerings sammenhenger og forskjeller i nominell rente mellom land.

⁴ Som det fremgår av Matsen og Thøgersen (1996) har den absolutte per capita konsumvariabiliteten i OECD området totalt sett steget svakt fra perioden 1951-1972 til perioden 1973-1992. Følgelig har konsumvariabiliteten i Norge økt i både absolutte og relative termer.

⁵ Dette er vist i mer detalj i blant annet Tesar (1995).

gens konsum og fremtidig tilstandsbetinget konsum være lik for de representative konsumenter i forskjellige land når man har justert for forskjeller i tidspreferanserater. Hvis vi endelig antar at nyttefunksjonen er isoelastisk med en felles relativ risikoaversjonskoeffisient, følger det at konsumveksten skal være perfekt korrelert på tvers av land. Dette betyr at

$$(1) \Delta \ln C_{i,t} = \alpha + \Delta \ln C_{j,t}$$

hvor α en konstant som reflekterer eventuelle forskjeller i nasjonale tidspreferanserater, mens $\Delta \ln C_{j,t}$ er endringen i konsumet (logaritmisk) i land j mellom periode t og periode $t-1$. Ettersom vi allerede har konstatert at konsumkorrelasjonene i de fleste tilfeller er vesentlig lavere enn 1, må vi umiddelbart konkludere med at referansemodellen med alle sine forutsetninger må modifiseres for å kunne forklare hvordan konsumutviklingen påvirkes av finansiell integrasjon.

En mulighet er å tillate såkalte preferansesjokk som skaper land-spesifikke fluktasjoner i grensenytte og dermed forskjeller i konsumvalgene til de representative individer i ulike land, jfr. Obstfeld (1994) og Stockman og Tesar (1995). Hvis vi fortsatt antar komplette markeder og isoelastiske preferanser, kan man utlede følgende ligning:

$$(2) \Delta \ln C_{i,t} = \alpha + \Delta \ln C_{j,t} + \varepsilon_t$$

Her er ε_t et stasjonært feilledd med forventning 0 som fanger opp preferansesjokk. Ligning (2) predikerer fortsatt proporsjonalitet mellom de forskjellige lands per-capita konsumvekst, men det gjelder etter at man har kontrollert for preferansesjokk. Proporsjonaliteten følger av at innbyggerne i det enkelte land vil ha diversifisert vekk land-spesifikk risiko i de internasjonale finansmarkedene. Innpektssjokk som rammer det enkelte land, vil ikke påvirke innbyggernes konsum utover en eventuell effekt på de globale konsummuligheter. For å vurdere graden av finansiell integrasjon og internasjonal deling av konsumrisiko deles internasjonalt, kan man følgelig estimere ligningen

$$(2') \Delta \ln C_{i,t} = \alpha + \beta \Delta \ln C_{j,t} + \varepsilon_t$$

Testing av to forskjellige hypoteser er nå av interesse. Vi kan teste om koeffisienten β er signifikant forskjellig fra 1 for å avklare om man kan forkaste at full finansiell integrasjon og risikodeling har funnet sted. Tilsvarende kan man teste om β er forskjellig fra 0 for å avklare om man kan forkaste at ingen finansiell integrasjon har funnet sted i det hele tatt.

Økonometrisk testing basert på (2') tar gjerne utgangspunkt i at man betrakter en gruppe land som potensielt antas å være finansielt integrerte. Siden ligning (2) skal holde for alle kombinasjoner av land i denne gruppen, kan man definere land i som det spesifikke landet av interesse, mens den resterende gruppe av land defineres

som «land j ». ⁶ En slik fremgangsmåte ligger til grunn for de fleste empiriske arbeider på dette området, jfr. eksempelvis Obstfeld (1994) og Bayoumi og MacDonald (1995). Hvis man ser nærmere på Obstfelds resultater, gir disse en viss støtte til å anta at de enkelte G-7 landene er finansielt integrert og deler sin konsumrisiko med resten av verden i perioden 1973-1988. ⁷ For ingen av disse landene kan man forkaste en hypotese om at koeffisienten β er signifikant forskjellig fra 1 (5% nivå). Problemet er at estimatene er upresise i den forstand at standardavvikene er store. Dette gir seg utslag i at koeffisienten β heller ikke er signifikant forskjellig fra 0 i tre av de syv landene (USA, Canada og Italia). Et ytterligere problem er at man ikke kan avgjøre om resultatene skyldes finansiell integrasjon eller kun gjenspeiler keynesiansk konsumadferd sammen med en forholdsvis høy korrelasjon mellom per capita BNP i ulike land.

Vi har utført tilsvarende regresjoner for de nordiske landene i perioden 1973-1992. Gruppen av potensielt finansielt integrerte land er her definert som OECD området. På samme måte som Obstfeld er estimeringen foretatt med OLS metode, og konsumdata i internasjonale 1985 priser er hentet fra Penn World Table. Resultatene er gjengitt i tabell 2, og de gir det samme hovedinntrykk som Obsfelds resultater. På 5% nivå kan man ikke forkaste en hypotese om at hellningskoeffisienten er lik 1. Samtidig er heller ikke koeffisienten signifikant forskjellig fra 0 i regresjonene for Norge, Finland og Island. Vi må derfor konkludere med at disse resultatene ikke gir noe entydig bilde av graden av finansiell integrasjon og risikodeling mellom det enkelte nordiske land og resten av OECD.

Tabell 2. OLS estimering basert på (2') - De enkelte Nordiske land vs. OECD Periode: 1973-1992

Land i:	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Koeff. β	1.04 (0.43)	1.49 (0.77)	0.88 (1.20)	0.48 (0.77)	0.71 (0.33)

Uthevet skrift viser koeffisienter som er signifikant forskjellig fra 0 (5% nivå). Koeffisientenes standardavvik er gjengitt i parentes.

3. KOMPLISERENDE ELEMENTER

En første interessant utvidelse av referansemodellen er å introdusere varer som ikke kan handles internasjonalt. Vi vet jo at slike varer utgjør betydelige andeler av aggregert konsum i alle land. Tesar (1993) har studert effekten av denne komplikasjonen i en modell hvor representative individer har ikke-separable preferanser over både handlede og ikke-handlede varer. Under bestemte forutsetninger viser hun at sjokk i produksjonen av ikke-handlede varer (som per definisjon ikke kan diversifiseres interna-

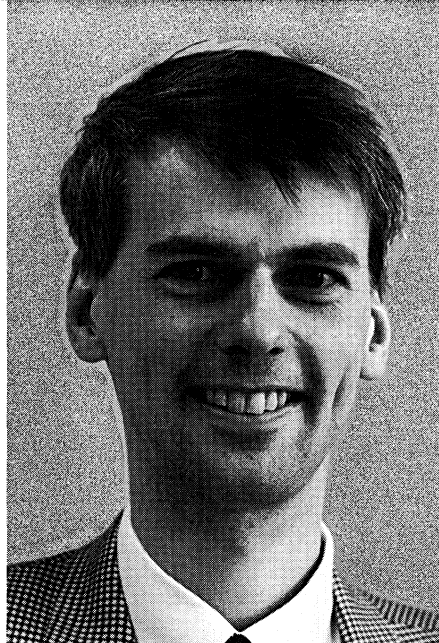
⁶ Variabelen $C_{j,t}$ beregnes som totalt aggregert privat konsum dividert med den totale befolkningen i den aktuelle gruppen av land.

⁷ Obstfeld definerer «verden» som OECD området pluss en del mindre land.

sjonalt) skaper land-spesifikke fluktusjoner i konsumet av både handlede og ikke-handlede varer. I en verden med asymmetriske sjokk er det følgelig ingen grunn til å forvente at konsumveksten skal være proporsjonal på tvers av land. Tesars resultat forutsetter at den representative konsumentens intertemporale substitusjonselastisitet er større enn substitusjonselastisiteten mellom handlede og ikke-handlede varer, med andre ord at individene er mer opptatt av sammensetningen av konsumaggregatet innen den enkelte periode enn av utjevningen av aggregert konsum over tid. Det er ikke empirisk etablert at denne betingelsen er oppfylt. På bakgrunn av analyse av paneldata fra 48 land avviser Lewis (1995) at eksistensen av ikke-handlede varer kan forklare de lave konsum-korrelasjonene.

Referansemodellens forutsetning om perfekt kapitalmobilitet er det neste momentet som er blitt gjenstand for nærmere analyser. Restriksjoner på kapitalmobiliteten innebærer at individene vrir sine porteføljer mot innenlandske aktiva. I forhold til referansemodellen vil derfor konsumet bli mer følsomt overfor sjokk i innenlands produksjon, og vi kan derfor ikke lenger forvente perfekte konsumkorrelasjoner. Det er ikke lenger noen formelle hindringer av betydning for kapitalbevegelser mellom land i OECD området, men som kjent eksisterte det institusjonelle restriksjoner til langt ut på 1980 tallet i en rekke land (herunder de nordiske).⁸ Et problem med de studiene som er omtalt over, kan derfor være at de noe ukritisk tar utgangspunkt i data fra OECD land fra ca. 1970 og fremover. Et potensielt mer relevant alternativ er å vurdere om internasjonal risikodeling og reell finansiell integrasjon finner sted når man kun betrakter årene uten formelle kapitalmobilitets-restriksjoner i de forskjellige landene. Lewis (1995) har også analysert dette spørsmålet utfra det nevnte paneldatasettet for 48 land. Hun forkaster en hypotese om internasjonal risikodeling på dette grunnlaget selv om konsumkorrelasjonene øker noe når man betrakter land og år helt uten restriksjoner.

Et annet aspekt vedrørende kapitalmobilitet er om denne reelt sett er lav selv om de formelle og institusjonelle hindringer er opphevet. Dette er diskutert nærmere av French og Poterba (1991) som påviser at investorers porteføljainvesteringer har en svært sterk skjevhet mot innenlandske aktiva. På bakgrunn av de betydelige brutto kapitalstrømmene mellom verdens finansielle sentre, avviser de at transaksjonskostnader har betydning. I stedet argumenterer de for at adferdsmessige forhold knyttet til investorers begrensede kunnskaper om utenlandske insti-



Øystein Thøgersen, dr. oecon 1995, er forsker ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) og for tiden også førsteamanuensis ved Norges Handelshøyskole.

tusjoner, selskaper og markeder skaper større usikkerhet ved utenlandske investeringer. Intuitivt synes French og Poterbas synspunkt å ha mye for seg. En åpenbart rimelig implikasjon av deres argumentasjon er at land som er nært relaterte på grunn av eksempelvis språk, geografisk beliggenhet og institusjonelle forhold (jfr. Norge og Sverige), vil være sterkere finansielt integrert enn land med svakere relasjoner.⁹

Den siste komplikasjonen relativt til referansemodellen som vi vil diskutere, er eventuelt manglende muligheter til å diversifisere idiosynkratisk, land-spesifikk risiko. Sannsynlige kontraktsproblemer knyttet til internasjonal handel i tilstandsbetingede krav gjør dette til et viktig tema. Som vist av Obstfeld (1994), kan referansemodellen utvides for å håndtere sjokk i variabler som ikke lar seg forsikre. Ligning (2') vil da modifiseres slik at man får

$$(3) \Delta \ln C_{i,t} = \alpha + \beta \Delta \ln C_{j,t} + \pi \Delta \ln X_i + \varepsilon_i.$$

Her er X_i en variabel som fanger opp effekten av sjokk som ikke er forsikrede. Som vi ser av ligning (3), vil konsumveksten mellom land være proporsjonal etter at man har justert for ikke-forsikrede variabler og preferanse-sjokk. Økonometrisk blir oppgaven å avgjøre hvilke ikke-forsikrede variabler (X_i) som inngår signifikant i modellen. Hvis X_i er korrekt spesifisert, vil β anta verdien 1 ved perfekt kapitalmobilitet.

I litteraturen er det gjennomført en rekke analyser av mulige ikke-forsikrede variabler, jfr. Obstfeld, Ubide (1994) og Matsen (1996). Vårt generelle inntrykk av disse arbeidene er at man i beskjeden grad har klart å identifisere eksterne variabler som er kilde til land-spesifikke sjokk. For Norges vedkommende er oljeprisrisiko av særlig interesse. Hvis Norge defineres som land i i regresjonsmodellen, ulike petroleumsimporterende land defineres som land j og X_i fanger opp (uventede) oljeprisendringer, skulle man forvente at ikke-forsikret oljeprisrisiko ga seg utslag i en positiv og signifikant verdi for koeffisienten π , mens koeffisienten β antar en høyere verdi som er nærmere 1, etter at oljeprisen er inkludert i modellen.¹⁰ I Thøgersen (1996) har man testet denne hy-

⁸ IMF's årlige «Annual report on exchange rate restrictions and exchange arrangements» gir en dokumentasjon av den gradvise avviklingen av valuta- og kapitalmarkedsrestriksjonene.

⁹ Denne implikasjonen er utdypet i Matsen og Thøgersen (1996).

¹⁰ Gitt at kovariansen mellom oljeprisen og $\Delta \ln C_{j,t}$ er negativ, noe som er rimelig når land j er en petroleumsimportør, vil β anta en høyere verdi når oljeprisen inkluderes.

potesen, og man får en viss støtte til både at π er signifikant og positiv og at β antar en verdi som er større og nærmere 1, når man betrakter Norge i forhold til et utvalg petroleumsimporterende land. Dette indikerer at det foreligger gjensidige ex-ante velferdsgevinster hvis Norge gjennom bilaterale kontrakter klarer å dele sin oljeprisrisiko med disse landene.

4. KONSUM OG LØPENDE INNTEKT

Modellapparatet vi hittil har sett på forutsetter perfekte innenlandske kredittmarkeder hvor det representative individs konsumbeslutninger følger av permanentinntekts-hypotesen. Dette synes kritisk av minst to årsaker. For det første ble de innenlandske kredittmarkedene i de fleste OECD land gradvis liberalisert i løpet av en lengre periode på 1970-1980 tallet. Dette står i kontrast til at de fleste empiriske studier baserer seg på tidsseriedata fra begynnelsen av 1970 årene og fremover, samtidig som det forutsettes at det representative individ ikke er kredittrasjonert. For det andre gir flere studier indikasjoner på at manglende synkronisering av konsumutviklingen mellom land kan skyldes land-spesifikke fluktuasjoner i løpende inntekt. Både Obstfeld (1994) og Ubide (1994) eksperimenterer med å inkludere en variabel for løpende inntekt ($Y_{i,t}$) i modellen.¹¹ Regresjonsmodellen kan da skrives

$$(4) \Delta \ln C_{i,t} = \alpha + \beta \Delta \ln C_{j,t} + \gamma \Delta \ln Y_{i,t} + \varepsilon_t,$$

og det viser seg at inntektsvariabelen er klart signifikant for nesten alle OECD land. I tillegg blir signifikansen for koeffisienten β i mange tilfeller sterkt svekket når $Y_{i,t}$ inkluderes i modellen. Dette er nærmere kommentert av Obstfeld og illustrerer det poenget som vi merket oss i avsnitt 2, nemlig at regresjoner av ligning (2') kan gi uttrykk for en tilsynelatende sterk sammenheng mellom konsumveksten i ulike land som kun gjenspeiler sammenfallende inntektsfluktuasjoner i landene.

For å kunne teste graden av finansiell integrasjon og samtidig ivareta at grupper av individer har en nærsynt konsumadferd som følge av kredittrasjonering eller andre forhold, har Bayoumi og MacDonald (1995) utviklet en modellspesifikasjon basert på konsummodellen til Campbell og Mankiw (1991). Campbell og Mankiw antar at en andel av befolkningen i land i på grunn av kredittrasjonering har et konsumnivå som er gitt ved den løpende inntekten. Denne gruppen mottar en andel λ_i av landets samlede inntekt. Den resterende del av befolkning har en konsumadferd som følger av permanentinntekts-hypotesen. Gitt disse forutsetningene viser Bayoumi og MacDonald at man står overfor følgende sammenheng mellom konsum- og inntektsendringer i to land:

$$(5) \Delta \ln C_{i,t} = \alpha + \beta \Delta \ln C_{j,t} + \lambda \Delta \ln Y_{i,t} - \beta \lambda_j \Delta \ln Y_{j,t} + \varepsilon_t.$$

Ved full finansiell integrasjon mellom markedene vil vi ha at $\beta = (1 - \lambda_i) / (1 - \lambda_j)$. I tilfellet $\lambda_i = \lambda_j = 0$ vil alle de økono-

misk aktive individene i økonomiene (de som mottar inntekt) tilpasse sitt konsum i henhold til permanentinntekts-hypotesen, og ligning (5) blir identisk med referansemødelen i (2). Følgelig kan en signifikant positiv verdi for λ_i tolkes som et resultat av imperfeksjoner i det innenlandske kredittmarked. På tilnærmet samme måte som tidligere vil β gi informasjon om graden av integrasjon mellom landenes finansielle markeder, men nå etter at man har justert for kredittrasjonering av grupper av individer. Det er også verd å legge merke til at leddet $\Delta \ln Y_{i,t}$ inngår på høyresiden av (5), noe som ikke er tilfellet i ad-hoc spesifikasjon (4). Dette betyr at koeffisientene β og γ i (4) vil være forventningsskjevne nedover hvis $\Delta \ln Y_{i,t}$ er positiv korrelert med $\Delta \ln C_{j,t}$ og $\Delta \ln Y_{i,t}$, noe som gjelder i de fleste tilfeller.

Tabell 3. SURE estimering av (5) - Norge vs. Norden forøvrig, Danmark vs. Norden forøvrig, Periode 1973-1992

Land i:	Danmark	Norge
Koeff. β	0.75 (0.19)	0.74 (0.40)
Koeff. λ_i	0.69 (0.10)	1.21 (0.27)

Kilde: Matsen og Thøgersen (1996). Uthevet skrift viser koeffisienter som er signifikant større enn 0 (5% nivå). Koeffisientenes standardavvik er gjengitt i parentes.

Bayoumi og MacDonald presenterer estimeringsresultater basert på modellen i (5) for et utvalg av OECD land i perioden 1973-1992. Utvalget inkluderer ikke andre nordiske land enn Danmark. De finner at λ_i er signifikant større enn 0 for nesten alle land. I tillegg kan man ikke forkaste en hypotese om finansiell integrasjon for majoriteten av landene etter å ha justert for innenlands kredittrasjonering av andeler av befolkningen. Det er verd å merke seg at dette ikke gjelder for enkelte av EU landene (blant annet Italia og Belgia) som derfor ikke synes å være finansielt integrert med OECD forøvrig.

Matsen og Thøgersen (1996) tar også utgangspunkt i modellen i (5), og utfra data fra 1973-1992 retter man her oppmerksomheten mot hvorvidt finansmarkedene i de nordiske land er finansielt integrerte.¹² Tabell 3 gjengir resultatene for Norge og Danmark. Vi ser at λ_i er signifikant større enn 0 for begge land, noe som ikke overraskende indikerer kredittrasjonering i perioden. Selv om λ_i -

¹¹ Det relevante inntektsmålet er privat disponibel inntekt, men i de fleste empiriske studier benyttes likevel data for BNP. Dette må tilskrives hensynet til enkel tilgjengelighet av sammenlignbare BNP tall fra ulike land.

¹² I regresjonene basert på (5) definerer Matsen og Thøgersen (1996) «land i » som det enkelte nordiske land, mens «land j » viser til resten av Norden. Ettersom det er 5 nordiske land, står man overfor 5 ligninger, og disse er estimert ved en SURE (seemingly unrelated regressions) prosedyre. Som inntektsmål benyttes data for BNP.

koeffisientene er relativt høye (særlig for Norge), er β -koeffisientene både signifikant større enn 0 og ikke signifikant forskjellige fra 1. Man oppnår tilnærmet samme resultater for Sverige og Finland, men for Island er det kun λ_i som er signifikant og ikke β . Etter å ha justert for at betydelige grupper av individer er kredittrasjonerte, kan man følgelig konkludere med at de nordiske landene unntatt Island synes å utgjøre et integrert finansielt marked.

5. AVSLUTTENDE KOMMENTARER

I denne artikkelen har vi sett nærmere på et representativt utvalg av den etterhvert betydelige litteraturen om konsumbaserte analyser av finansiell integrasjon. Referansemodellen predikerer perfekte konsumkorrelasjoner mellom land, og denne har blitt utvidet for å ivareta ulike komplikasjoner som hver for seg forklarer noe av de lave observerte korrelasjonene. Den store mengden alternative modellformuleringer sammen med empiriske studier som i beskjedne grad gir opphav til robuste konklusjoner, gjør at vi kan forvente fortsatt stor forskningsinnsats på dette feltet.

Etter vårt skjønn er det vanskelig å komme utenom at land-spesifikke inntektsvariasjoner er den kanskje viktigste forklaringsfaktoren bak de lave konsumkorrelasjonene, jfr. avsnitt 4. Samtidig gir de empiriske resultatene støtte til at kredittverdige individer benytter de integrerte finansielle markeder for å realisere en ønsket konsumtilpasning over tid. Dette innebærer velferdsgevinster og en viss grad av konsumsynkronisering etter at man har justert for de andeler av befolkningen som er kredittrasjonerte. Et uavklart spørsmål er hvorvidt den betydelige følsomheten i konsumet overfor innenlandske inntektsfluktuasjoner i første rekke avspeiler at deler av de datasettene som benyttes i de fleste analysene, skriver seg fra perioder før de innenlandske kredittmarkedene ble fullt ut liberalisert. Det er nærliggende å anta at den fremadskuende konsumentmodellen først er relevant fra et senere tidspunkt enn begynnelsen av 1970-årene. Dette illustreres blant annet ved at Boug et al. (1995) påviser et betydelig skift fra nærsynt keynesiansk konsumadferd før 1984 til fremadskuende konsumadferd etter 1984. Både for Norge og en rekke andre OECD-land kan man derfor forvente mindre følsomhet i konsumet overfor fluktuasjoner i løpende inntekt og sterkere støtte til referansemodellen etterhvert som nye konsumdata fra 1990-årene blir

tilgjengelig. En slik utvikling kan til dels også være en konsekvens av at individene må gjennom en lengre læringsprosess før de langsiktig og rasjonelt tilpasser seg de nye rammebetingelsene i finans- og kredittmarkedene.

REFERANSER:

- Bayoumi, T. og R. MacDonald (1995): «Consumption, income and international capital market integration», *IMF Staff Papers*, 42, 552-576.
- Boug, P., K.A. Mork og T. Tjemsland (1995): «Financial deregulation and consumer behavior: The Norwegian experience», Discussion paper no. 156, Statistisk Sentralbyrå.
- Campbell, J.Y. og N.G. Mankiw (1991): «The response of consumption to income - A cross-country investigation», *European Economic Review*, 35, 723-767.
- French, K.R. og J.M. Poterba (1991): «Investor diversification and international equity markets», *American Economic Review* (Papers and proceedings), 81, 222-226.
- Lewis, K.K. (1995): «What can explain the apparent lack of international consumption risk sharing?», kommer i *Journal of Political Economy*.
- Matsen, E. (1996): «Internasjonal risikodeling: Teoretiske modeller og empiriske resultater for Norden og G-5 landene», SNF Arbeidsnotat nr. 13, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, SNF/NHH, Bergen.
- Matsen, E. og Ø. Thøgersen (1996): «International financial integration and consumption comovements in the Nordic countries», SNF Rapport under utgivelse, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, SNF/NHH, Bergen.
- Mork, K.A. (1996): *Videregående makroøkonomi*, Cappelen Akademiske Forlag, Oslo.
- Obstfeld, M. (1994): «Are industrial-country consumption risks globally diversified?», i: *Capital mobility: The impact on consumption, investment and growth*, (Red.) L. Leiderman og A. Razin, Cambridge University Press, Cambridge, 13-44.
- Obstfeld, M. (1995): «International capital mobility in the 1990s», i: *Understanding interdependence: The macroeconomics of the open economy*, (Red.) P.B. Kenen, Princeton University Press, New Jersey, 201-261.
- Stockman, A.C. og L.L. Tesar (1995): «Tastes and technology in a two-country model of the business cycle: Explaining international comovements», *American Economic Review*, 85, 168-185.
- Tesar, L.L. (1993): «International risk-sharing and non-traded goods», *Journal of International Economics*, 35, 69-89.
- Tesar, L.L. (1995): «Evaluating the gains from international risksharing», *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 42, 95-143.
- Tesar, L.L. og I.M. Werner (1995): «Home bias and high turnover», *Journal of International Money and Finance*, 14, 467-492.
- Thøgersen, Ø. (1996): «International diversification and oil price risk», kommer i *Applied Economics Letters*.
- Ubide, A.J. (1994): «Is there consumption risk sharing in the EEC?», EUI Working paper no. 94/37, European University Institute, Florence.

Richard Brattli:
ØKONOMISK INTERN-
KONTROLL I KOMMUNEN
 Kommuneforlaget, 1996, 255 s.
 Kr. 254.

«Forslag til detaljerte rutiner for kontroll av pengestrømmer i kommuner» ville vært en mer dekkende tittel på denne boka. Den består av 2 deler, selve boka (58 sider) og to vedlegg. Vedlegg 1: Normalreglement for økonomisk intern kontroll (11 sider) og Vedlegg 2: Håndbok i økonomisk intern kontroll (s.73-253). Vedleggene er trolig det som gjør at boka har et markert blant praktikere som skal forbedre internkontrollen i egen kommune. Gitt at norske distriktskommuner har et lavt utdanningsnivå blant befolkning, folkevalgte og ansatte, er det nyttig med den type håndbok som finnes i vedleggene. Siden det ikke finnes kapittelnummerering, er det imidlertid vanskelig å følge inndelingen i kapitler og underkapitler.

Økte krav til intern kontroll i den nye kommuneloven av 25.9.92 (med tilhørende forskrifter) er bakgrunnen for utgivelsen i følge forordet. I innledningen pekes det på at kommunene har stor grad av frihet til å prioritere ut fra egne behov og ressurser gjennom bl.a. rammeoverføringer fra Staten slik at dette stiller nye og utvidete krav til internkontroll. Såvidt jeg kan se følges dette ikke på noen måte opp i resten av boka, som er orientert mot kontrollgrunnlaget for pengestrømmer, ytelser i naturalia og habilitet. Hva internkontroll er, besvares i neste kapittel med standard referanser til amerikanske definisjoner hvor formålet med internkontroll deles i tre: måleffektiv og kostnadseffektiv drift, pålitelig regnskap og økonomisk informasjon, og overholdelse av lover og regler. Oversettelsen til måleffektiv og kostnadseffektiv drift skaper straks problemer for forfatteren som må forklare at det ikke bare gjelder drift, men investeringer og hele virksomheten. I denne delen savnes en mer reflektert overføring til norsk kommunesektor, med henvisning til forarbeider til bestemmelsene i lov og

forskrifter. Neste kapittel «Elementer i den interne kontrollen» følger oppbyggingen i kapittel 2 i Andbo (1993). Andbo er eneste norske på referanselista som inneholder 6 titler. I kapitlet om roller og ansvar i den interne kontrollarbeidet omtales revisors og administrasjonssjefens roller. Det sies ikke noe om hvilke oppgaver «Kontrollutvalget» (det eneste lovpålagte kommunale utvalget) kan og bør gripe fatt i.

I kapitlet om metodikk sies bl.a. s.41: «Denne boka er et forsøk på å gi en teoretisk forståelse av temaet intern kontroll.» Det er slike utsagn (gjentatt på omslaget) som gjør at boka henvender seg til feil publikum på gale premisser. Ellers gir kapitlet tips til hvordan en skal komme i gang med arbeidet. Til slutt orienteres det om erfaringene fra «Nettverk økonomistyring Nordland/Troms», og her finnes informasjon om hovedkilden til boka, prosjektnotatet fra Nordlandsforskning (som mangler i referanselista). Underlagsarbeidet er gjort i en prosjektgruppe av økonomikonsulenter i små kystkommuner i Nord-Norge. Det drøftes ikke om opplegget kan overføres til større kommuner.

Regnskapsorienterte bøker om kommunaløkonomi har en tendens til å falle i en av to kategorier: enten tar de utgangspunkt i privat sektor og rapporterer alle avvik, alternativt nevnes ikke privat sektor. Denne boka faller i siste kategori. Trolig har flere brukere utdanning i regnskap, internkontroll og revisjon for privat enn for offentlig sektor. Boka burde derfor si hva forskjellene i intern kontroll mellom privat og offentlig sektor består i. Siden det finnes lærebøker i kontroll på norsk (Løken, 1993; Andbo 1993), ville det vært nyttig om boka hadde sagt noe om hvilke deler av disse bøkene som kan anvendes på offentlig sektor.

Det synes paradoksalt at boka omhandler kontrollgrunnlaget for pengestrømmer, hvor likheten er størst mellom offentlig og privat sektor. Et eksempel fra vedlegg 2 kan illustrere at innfallsvinkelen er svært snever. Rutiner, risiko, vurderinger, kontrolltiltak og forslag til regler for «Desentral

tjenesteyting» (s.127) omfatter identifikasjon for ansatte, oppgjørsform ved handleoppdrag og mottak av gaver fra brukerne. Rutinen for identifikasjon av ansatte omfatter ut- og innlevering av identifikasjonskort, vurdering av kortbehov og manglende innlevering, samt forslag til detaljer om utsteding av kort. Følges reglene blir blomsterbuketter rapportert til nærmeste overordnede, og ingen 50-øre forsvinner når hjemmehjelperen handler for klienten (med mindre personen er blind eller svaksynt). Men problemstillinger om klienten får riktig tjeneste og om fordelingen av tjenester mellom klienter er saklig begrunnet, blir ikke gjenstand for internkontroll. Det er umulig å spore tanker og resultat fra samfunnsvitenskapelig forskning om kommunal ressursbruk og tjenesteyting.

Detaljerte regler for rutiner for kontroll av pengestrømmer, frynsegoder og habilitet, reduserer mulighetene for økonomiske uregelmessigheter og misligheter. Boka antyder ikke hva det koster i form av administrative ressurser å etablere og bruke systemet, langt mindre om en kostnadsnytte analyse ville vise om dette er det stedet hvor kommunene har mest å hente på bedre rutiner. Det nevnes i innledningsdelen at kontrolltiltak kan virke kontraproduktivt på motivasjon, men det nevnes ikke at effektiv kommunal virksomhet avhenger av allokeringen av ansatte og realkapital til ulike tjenesteyting.

Ettersom instituttsektoren produserer det oppdragsgiver betaler for, med dårlig distribusjon til andre, har Kommuneforlaget et marked i å foredle eller redistribuere produkter med tema fra kommunesektoren. Jeg skulle derfor gjerne sett at forlaget satset mer ressurser på å trekke inn samfunnsvitere som medforfattere til sine publikasjoner. Men potensielle medforfattere vokser ikke på trær. Sosialøkonomer og andre samfunnsvitere, samt de langt fleste siviløkonomer og kandidater fra økonomisk-administrative studier, undervises ikke i regnskapssystemene i offentlig sektor. Sosialøkonomer og andre er derfor delvis forhindret fra å bruke in-

formasjon og fra å bidra med innspill til endringer som bedrer datagrunnlaget for kommunaløkonomiske analyser. Etter 80-20 regelen er kanskje (20% av BNP i) kommunesektoren ikke så viktig? Hva med å bygge en bro over kløften mellom sosialøkonomiske prinsipper og praktisk økonomistyring i kommunesektoren? Er dette en utfordring for miljø med spesialitet innenfor sosialøkonomiske studier av offentlig sektor? Brattlis bok er et eksempel på at læreboklitteraturen (utenom forvaltningsrevisjon) mangler samfunnsøkonomisk perspektiv.

*Kristin Dale
Høgskolen i Agder*

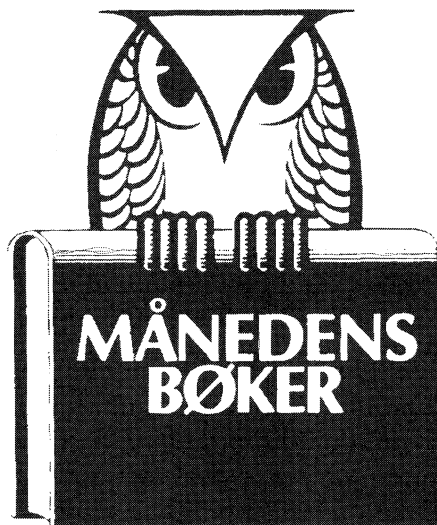
REFERANSER:

- Andbo, K. J.: *Økonomisk kontroll*, Bedriftsøkonomens forlag, Oslo 1993.
Løken, K.: *Kontroll*, 4. utg., Bedriftsøkonomens forlag, Oslo 1993.

**Armstrong, Cowan og Vickers:
REGULATORY REFORM. ECONOMIC ANALYSIS AND THE
BRITISH EXPERIENCE**
MIT Press, 1994, 392 sider.

Dette er en bok om reguleringspolitikk, med særlig vekt på å beskrive og analysere de omfattende reformene som har vært foretatt i Storbritannia de siste 15 årene. Innenfor sektorene telekommunikasjoner, gassforsyning, elektrisitetsforsyning og vannforsyning er tidligere offentlige monopoler privatisert og i varierende grad brutt opp i mindre selskaper. Forfatterne beskriver nokså detaljert hva som har foregått i denne prosessen innenfor hver av disse sektorene, og gir samtidig en analyse av de økonomiske problemene man har stått og tildels fortsatt står overfor, samt en vurdering av i hvilken grad man har lykket med å løse disse problemene.

Boken har to deler. I den første delen gis det en oversikt over det analytiske rammeverket for å studere regulering av bedrifter med markedsmakt.



Den andre delen handler om det britiske privatiserings- og dereguleringseksperimentet, der hver av de fire sektorene nevnt ovenfor er behandlet i egne kapitler, og ett kapittel handler om et sentralt instrument i den nye reguleringspolitikken, nemlig regulering ved hjelp av maksimalpriser. I et sluttkapittel trekkes konklusjonene fra gjennomgangen.

Jeg vil anbefale en leser å begynne med et av sektorkapitlene i del to, for eksempel kapittelet om telesektoren. Dette vil gi en konkret, rask og oversiktlig innføring i hva som er de sentrale og interessante problemene for reguleringspolitikken, og således tjene godt som en motivasjon for analysedelen av boken. Som de andre sektorkapitlene begynner kapittelet om telekommunikasjoner med en beskrivelse av næringens teknologiske og økonomiske karakteristika. Viktige trekk ved denne næringen er: et vidt spekter av brukere og produkter (særlig når en tar hensyn til tids- og stedsdimensjonene), eksternaliteter mellom brukerne (fax og telefon er mer nyttig jo flere andre som også har slikt utstyr), irreversible investeringer, kapasitetsskranker og elementer av naturlig monopol (særlig i lokale ledningsnett, inkludert forbindelser frem til de enkelte brukerne) og komplekse vertikale relasjoner (som når en telefonsamtale skal overføres ved hjelp av to lokale nettverk og en kanal for fjerntrafikk).

Med bakgrunn i beskrivelsen reises flere politikkspørsmål, hvorav særlig to er sentrale. For det første, hva er en effektiv struktur i denne næringen, gitt de komplekse vertikale relasjo-

nene, og gitt at enkelte elementer er preget av naturlig monopol, mens andre deler (så som fjerntrafikk) ikke er det? For det andre, hva er en fornuftig prispolitikk, hensyn tatt blant annet til spekteret av brukere og produkter, nettverkseksernaliteter, kapasitetsskranker og vertikale relasjoner? Man skjønner fort at dette er kompliserte, viktige og utfordrende spørsmål, og det blir da interessant å finne ut hva økonomisk teori og metode kan bidra med til å analysere disse problemene. Det er også illustrativt å få poengtert at ulike land har valgt ulike løsninger: I USA ble giganten AT&T spaltet opp vertikalt og horisontalt, slik at det nå er en rekke regionale monopoler for lokaltrafikk, og disse er separert fra flere selskaper som konkurrerer på fjerntrafikk. I Storbritannia ble British Telecom (BT) privatisert som et fullt ut integrert selskap med monopol på all lokaltrafikk, men med en begrenset konkurranse på fjernkommunikasjon.

Her bør man bla tilbake til den første delen av boken, der det gis en oversikt over det relevante økonomisk-analytiske rammeverket. I kapitlene 2 og 3 behandles regulering av et monopol, først i tilfellet med en vareproduksjon og ingen intertemporale virkninger, dernest tilfellene med flervareproduksjon og dynamiske effekter. (Med telesektoren i mente kan vi tenke på disse kapitlene som en analyse av BT dersom selskapet var blitt privatisert som et integrert monopol, skjermet fra konkurranse på alle virksomhetsområder.) I tråd med teoriutviklingen på området de siste 15 årene legges det mye vekt på problemer knyttet til asymmetrisk informasjon mellom selskapet og reguleringsmyndighetene. Som et annet hovedproblem fremheves mangel på langsiktig bindende avtaler mellom de to partene, noe som kan medføre manglende incitament til investering, gitt den spesifikke karakter som preger investeringene innen de aktuelle næringsområdene. Kapitlene vier også en god del plass til å analysere utforming og konsekvenser av den spesielle formen for prisregulering som er blitt brukt i Storbritannia,

nemlig regulering ved maksimalpriser. I tilfellet med flervareproduksjon kan dette gjøres på mange ulike måter; maksimalpriser på enkeltprodukter, øvre grenser på en eller flere prisindeks, ulike utforminger av indeksen osv. Kapitlene gir en grei oversikt over litteraturen om regulering av monopolbedrifter, men leseren er avhengig av supplerende og mer detaljerte fremstillinger for å få en tilfredsstillende innsikt i stoffet.

Resten av analysedelen (kapitlene 4 og 5) dreier seg vesentlig om strukturspørsmål. Disse kapitlene er relevante for spørsmål av typen: er den amerikanske eller den britiske løsningen for telesektoren – med henholdsvis stor grad og liten grad av vertikal og horisontal separasjon og konkurranse – mest effektiv? Kapittel 4 er kalt konkurranse og liberalisering, og fokuserer på horisontale relasjoner. Det påpekes at konkurranse i de fleste tilfelle som er relevante her, er en imperfekt mekanisme for å oppnå økonomisk effektivitet, og at den må sammenlignes – og eventuelt kompletteres med – regulering, som også er en imperfekt mekanisme. Muligheten for at liberalisering (fjerning av konkurransehindringer) kan resultere i overetablering og fløteskumming blir diskutert, men det legges vekt på de fordelene som konkurranse medfører med hensyn til informasjon og incitament (såsom ved målestokk- og anbudskonkurranser). Det påpekes at fordeler knyttet til å være etablert og strategiske etableringshindringer kan gjøre liberalisering ineffektiv uten konkurransestimulerende regulering, og at dette reiser spørsmål om å gi hjelp til ny etablering. Endelig diskuteres interaksjoner mellom konkurranse og regulering; liberalisering kan hjelpe eller hindre regulering, og regulering kan forrykke konkurranse.

Kapittel 5 tar for seg vertikale relasjoner mellom monopoliserte og konkurranseutsatte deler av en næring. Fjernkommunikasjon i telesektoren, produksjon av elektrisk kraft og transporttjenester over et jernbanenett er eksempler på aktiviteter som potensielt kan underlegges konkurranse.

Men ingen kan konkurrere effektivt i slike aktiviteter uten å ha passende adgang til det tilhørende nettverket – distribusjonsnettet i elsektoren, lokalnettet for teletrafikk, og linjenettet i togsektoren – som alle av gode grunner vil være monopolisert. Men hva er passende adgang? Dette spørsmålet er fundamentalt for politikk på dette feltet. Gitt at man liberaliserer de konkurransebefordrende aktivitetene, så oppstår to viktige spørsmål: Først spørsmålet om vertikal struktur: Skal monopolisten tillates å operere også i den deregulerte sektoren, eller bør monopolaktiviteten være vertikalt separert fra denne? Det andre viktige spørsmålet er hvordan betingelsene for nettverksadgang skal reguleres.

Kapittelet drøfter først hvordan, med fravær av regulering, integrasjon kan ha betydning for produksjonseffektivitet, og hvordan integrasjon kan lede til konkurransehindringer (for eksempel ved å bidra til å øke rivalers kostnader). Deretter gjennomgår noen prinsipper for optimal adgangsprising, som, avhengig av konkurranse situasjonen, vil kunne avhenge av om monopolisten er vertikalt integrert eller ikke. Kapittelet avsluttes med en noe bredere diskusjon av det fundamentale spørsmålet om separasjon versus integrasjon.

Det er et vell av stoff og emner som presenteres i de to kapitlene om strukturspørsmål, og presentasjonen er, som man da kan vente, svært skissemessig. Det er prisverdig at forfatterne har forsøkt å få med de fleste relevante momenter, og da kan man neppe klandres for å være noe overfladisk, men her kunne det vært gjort en bedre jobb med å hjelpe leseren til å orientere seg i alt stoffet. Som et minimum kunne boken vært forsynt med en innholdsliste som, i tillegg til hovedkapitlene, også ga en oversikt over de to nivåene med underkapitler.

Etter analysedelen kommer først et kapittel som omhandler den mekanismen for prisregulering som gjennomgående har vært brukt i Storbritannia, nemlig regulering ved maksimalpriser. Dette er vanligvis utformet som at den årlige økningen i et veiet gjennomsnitt av den aktuelle bedriftens

priser ikke skal overstige økningen i en eksogen prisindeks (the retail price index) minus en faktor X, herav betegnelsen RPI-X. Faktoren X skal korrigere for blant annet teknologisk fremgang. Den kan variere fra år til år, men er eksogen for bedriften i periodene mellom prisrevisjoner (vanligvis omlag fem år). I prinsippet vil regulering ved maksimalpriser innebære sterkere incitament for bedriften til intern effektivitet enn regulering med innslag av kostnadsdeling, som for eksempel regulering av kapitalavkastning. I praksis har det imidlertid vist seg at forskjellen mellom disse formene ikke er så stor, fordi man ved prisrevisjoner må ta hensyn til kostnadsutviklingen i bedriften.

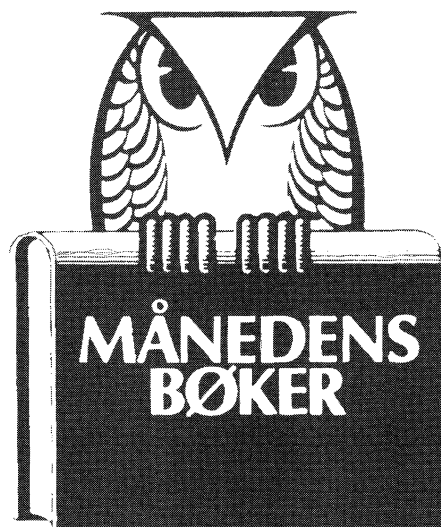
Vi er da kommet tilbake til kapittelet om telesektoren. Mye av dette er viet reguleringen av konkurranseforholdet mellom BT og dets eneste konkurrent (Mercury), som bare formidler fjerntrafikk. I sin vurdering stiller forfatterne seg kritiske til særlig to av de grunnleggende politikkvalgene som ble gjort, nemlig å privatisere BT intakt – i stedet for først å foreta vertikal eller regional oppdeling i flere selskap – og at det ble gitt adgang for kun ett konkurrerende selskap innen fjernkommunikasjon. Kapittelet er forøvrig et godt eksempel på bokens styrke, som er å gi rimelig detaljerte men samtidig oversiktlige beskrivelser av reguleringspolitikk og næringsutvikling innen bestemte sektorer, påpeke de problemer og utfordringer man har stått overfor, og endelig knytte dette opp mot relevant økonomisk teori (eller påpeke mangel på eller svakheter ved sådan) innen feltet.

Det neste kapittelet innledes med å fastslå at gassnæringen illustrerer på en utmerket måte problemene med å regulere og restrukturere et dominant, vertikalt integrert selskap. I vurderingen blir det påpekt at en viktig lærdom fra tilfellet British Gas er at når et etablert selskap er fullt integrert, og potensielle konkurrenter er avhengige av å bruke selskapets nettverk, så vil ikke rettigheter til adgang uten medfølgende regulering av adgangsvilkår automatisk generere konkurranse.

Det påpekes også (som i tilfellet med telesektoren) at strukturelle reformer med sikte på økt konkurranse bør foretas før en integrert monopolist blir privatisert. I den grad vertikal separasjon er nødvendig for å etablere effektiv konkurranse, er det lettere å foreta dette før enn etter selskapet er privatisert.

Kapittel 9 dreier seg om dereguleringen av elektrisitetsforsyningen. Reformene i denne sektoren var omfattende. De besto av: vertikal separasjon mellom kraftproduksjon og overføring, horisontal oppbrytning og liberalisering av produksjonen, en regional struktur for distribusjon og detaljforsyning, og etappevis liberalisering av detaljforsyningen. I vurderingen blir det fremholdt at beslutningen om å opprette kun et duopol i den delen av produksjonen som omfattet de ikke-atomdrevne kraftverkene, noe som var et resultat av et mislykket forsøk på å privatisere de atomdrevne verkene, synes å ha vært et betydelig politisk feilsteg. En mindre konsentrert struktur ville ifølge forfatterne hatt fordeler i retning av å gi sterkere direkte konkurranse, mindre sannsynlighet for reguleringsmessige inngrep og dermed mindre reguleringsmessig risiko, mindre bekymring for om nyetableringer er effektivt, mindre behov for at regionale forsyningsselskap integrerer vertikalt i produksjon, og gitt basis for mer effektiv miljøregulering.

Det siste kapittelet i denne delen av boken tar for seg «the water industry», som omfatter både vannforsyning og avløpsbehandling. Industrien er nå privatisert i England og Wales, men på grunn av de sterke elementene av naturlig monopol er prisregulering nødvendig. Av hensyn til vannkvalitet og miljøfaktorer er det nødvendig med krafteig nyinvestering i sektoren, og en viktig utfordring for prisreguleringen er å gi industrien tilstrekkelig investeringsincitament uten at dette leder til overinvestering. Forfatterens vurdering av privatisering



ringen av denne sektoren synes pessimistisk; det er mulig at tilførsel av privat kapital har påskyndet investeringene, men de ser ikke bort fra at når investeringene nå må foretas av privat sektor, og «reguleringsmessig risiko» kan føre til at den private diskonteringsraten blir høyere enn den offentlige, så kan prisene på lengre sikt bli høyere enn hva som ville vært tilfellet dersom industrien var forblitt offentlig.

I et avsluttende kapittel trekkes konklusjoner fra gjennomgangen. I strukturspørsmål har den britiske politikken overfor næringer med elementer av naturlig monopol i økende grad favorisert tiltak med sikte på strukturell reform. Avveiningen mellom separasjon og integrasjon er vanskelig, men «the difficulties that have been experienced with conduct regulation in the vertically integrated gas and telecommunication industries in Britain support the case for separation, and they are part of the reason why structural reform has been favored in other industries more recently» (s.357). Når det gjelder konkurransepolitikk, påpekes det at både juridisk liberalisering og konkurransestimulerende regulering har økt i omfang. I de aktuelle næringene, og særlig der en dominerende etablert bedrift ikke er blitt restrukturert, har det vist seg å være en formidabel oppgave å regulere på en slik måte at der verken oppstår ineffektive etableringstrusler eller incitament for ineffektiv

(over)etablering. Prisreguleringen består i form (RPI-X), men har ikke utviklet seg i samsvar med de opprinnelige visjonene om klare incitament, lett reguleringsmessig byrde og raskt utviklet konkurranse. Med hensyn til institusjonelle forhold blir det vist til at de nye reguleringsinstitusjonene i Storbritannia har en relativt fri og uavhengig stilling. Deres rolle er langt videre enn å overvåke og sikre gjennomføring av vedtatte lisensavtaler, de har betydelig videre innflytelse gjennom muligheter til å søke å endre lisensene, enten gjennom forhandlinger eller ved henvisning til overordnede organer. Slik innflytelse har vært brukt som et implisitt reguleringsinstrument for eksempel til å påvirke prisstruktur og kvalitetsaspekter i telesektoren. Forfatterne mener at denne uavhengigheten hittil har virket gunstig, men at det er et åpent spørsmål hvorvidt dette også vil være tilfelle i fremtiden. Faren for uheldig innflytelse og påvirkning fra næringen er alltid tilstede, og en svært fri utøvelse av beslutningsrett kan føre til økt reguleringsmessig risiko.

Denne boken er et ambisiøst prosjekt. Forfatterne har tatt mål av seg til å både gjøre greie for de betydelige reformene som har foregått, analysere og vurdere disse reformene, og presentere det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for analysen. Alt dette kan ikke gjøres like grundig, og det fører blant annet til at boken neppe egner seg til bruk som lærebok i reguleringsøkonomisk teori. Men den egner seg utmerket som supplerende lesing for studenter innen dette feltet, og den kan også anbefales for alle andre som er interessert i reguleringsøkonomiske problemer generelt, eller mer spesielt i hvordan disse problemene har manifestert seg i det omfattende eksperimentet som Storbritannia har gjennomført de siste femten årene.

Trond Olsen
 Institutt for økonomi
 Universitetet i Bergen

SAMLEPERMIER

til

SOSIAL ØKONOMEN

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

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

Vi sender med innbetalingsblankett.

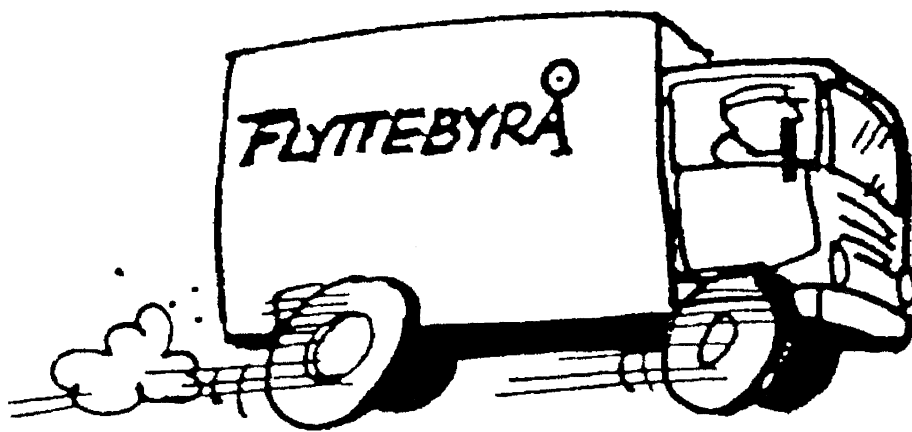
**TIL
SOSIALØKONOMENES
FORENING
POSTBOKS 8872
YOUNGSTORGET
0028 OSLO**

Samleperm stk.

Navn

Adresse

Poststed



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.

Sosialøkonomenes Forening

Postboks 8872 Youngstorget
0028 Oslo

Navn:

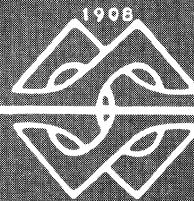
Adresse:

.....

Ab.nr./medl.nr.

Ny adresse:

.....



Redaktør:
Torstein Bye

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

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

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

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

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

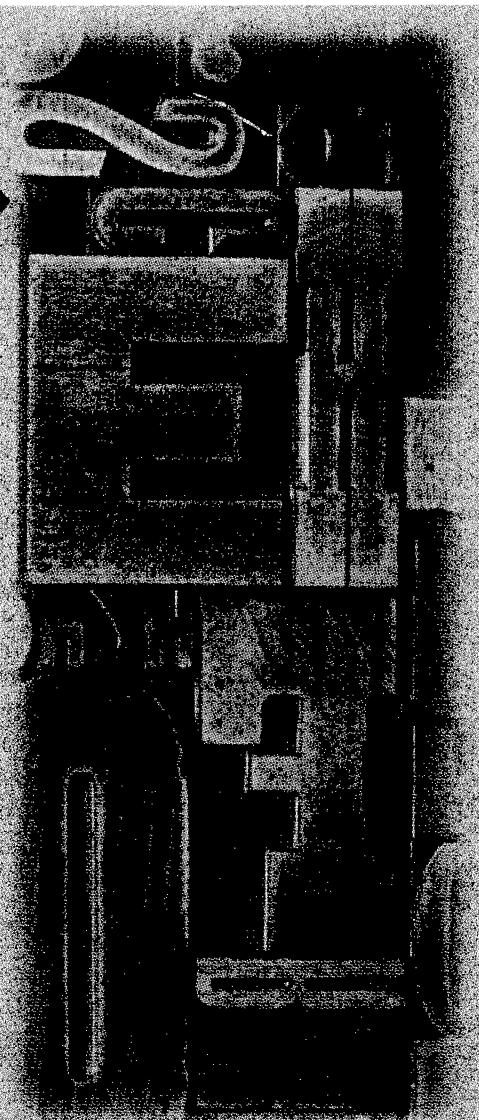
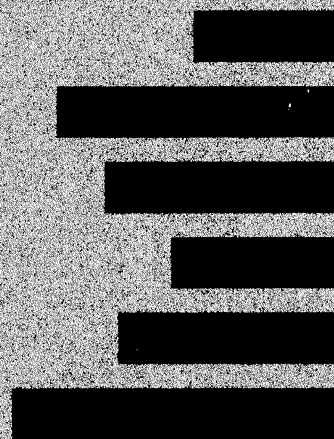
ANNONSEPRISER
(ekskl m v a):
1/1 side kr. 4 400,-
3/4 side kr. 3 900,-
1/2 side kr. 3 400,-
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen

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

**Totalleverandør
av
grafisk
produksjon**



GRAFISK

Hus

WELHAVENSGT. 15. (INNANGANG D)
POSTBOKS 2608, 5026 BERGEN/MØHLENPRIS
TELEFON: 55 32 53 00 - TELEFAX: 55 32 09 77