SOSIAL ØKONOMEN

- Omsetning av legemidler
- Telemarkedet
- Ny handelspolitikk
- Lønnsdannelse/lønnsforskjeller

NR. 4. April 1997 – 51. ÅRG.

Vårkonferansen 1997

Radisson SAS Plaza Hotel, Oslo – 21. mai 1997

«OBLIGASJONS- OG PENGEMARKEDET»

Renter – Valuta – Oljefond – EMU – Euro

Et samarbeid mellom Norske Finansanalytikeres Forening og Sosialøkonomenes Forening

Sosialøkonomene og Finansanalytikerne arrangerer for første gang i fellesskap en konjunktur- og rentemarkedskonferanse den 21. mai på Plaza Hotel i Oslo. SF hadde i mange år «Bolkesjøseminaret» som etterhvert mistet noe fotfeste og som ikke ble arrangert i fjor. NFF har siden sluttet på 1970-tallet arrangert sitt «Obligasjons- og pengemarkedsseminar» i Oslo.

Vi vet at konkurransen på seminarmarkedet har tilspisset seg de senere årene, men at innholdsrike og faglig gode arrangementer har livets rett. Det faglige innholdet på denne konferansen synes å tilfredsstille et slikt krav, med temaer som burde interessere begge foreningenes medlemmer. Også andre som er opptatt av konjunktur- og renteutvikling vil ha nytte av å delta.

Blir erfaringene fra konferansen gode, er det all grunn til å regne med fremtidige fellesarrangementer på temaer med felles faglige grensesnitt.

Program

- Stabiliseringspolitiske utfordringer for sentralbanken
- Hvordan unngå økt oljeavhengighet og overoppheting?
- Perspektiv på forvaltning av oljefondet
- Etableres EMU?
- Euro – A Strong Currency?
- Renteutviklingen

Foredragsholdere

- Jens Stoltenberg, finansminister
- Kjell Storvik, sentralbanksjef
- Nils Lundgren, sjeføkonom, Nordbanken
- Christopher Golden, Head of Portfolio Strategies and Research, Nomura International
- Harald Magnus Andreassen, sjeføkonom, Elcon Securities
- Audun Gleinsvik, sjeføkonom, Kreditkassen
- Trond Reinertsen, adm.dir., Den norske Bankforening
- Øystein Stephansen, sjeføkonom, S-E Banken
- Ingvar Strøm, adm.dir., Norges Forsikringsforbund

Opplysninger

For ytterligere informasjon og påmeldingsskjema, ta kontakt med SFs sekretariat tlf. 22 41 32 90

NR. 4 1997 – 51. ÅRG.

I DETTE NUMMER ...

2
ØYSTEIN FOROS OG JAN YNGVE SAND: Telemarkedet: Nye regulatoriske utfordringer

ARTIKLER

10
STEINAR STRØM: Omsetning av legemidler

18
TARAN FÆHN OG LEO A. GRÜNFELD: Norsk næringsliv i et nytt handelspolitisk regime

26
KJELL ERIK LOMMERUD: Lønnsdannelse, lønnsforskjeller og kvinnelønn

Forsidebilde: Sari Poijärvi/Gorilla/Samfoto

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

LEDER

Satsing på IT i grunnskolen – en overilt handling?

Norge er blant de OECD-land med høyest ressursbruk pr. elev i grunnskolen. Ifølge Utdanningsstatistikken er brutto driftsutgifter per elev i grunnskolen (barneskolen og ungdomsskolen) vel 38 000 kroner per år, av dette utgjør lønnsutgifter 30 500 kroner per elev per år. Det vil si at utgifter til læremidler etc utgjør 7 500 kroner per år per elev. Hovedgrunnen til de store brutto driftsutgiftene i forhold til andre land er at det i gjennomsnitt er forholdsvis få elever pr. lærer i Norge, mens læremiddelandelen er for liten for å kunne vedlikeholde og oppdatere et godt læreverk for elevene. Alle har vi vel hørt historiene om poden som kommer hjem med et læreverk som forteller om Norges Konge, Håkon den VII.

Informasjonsteknologi har fått en bred plass i de nye læreplanene for grunnskolen, og det sies at IT skal gies prioritet i lærerutdanningen. To sentrale spørsmål burde diskuteres i denne sammenheng: nytten av denne satsingen og kostnadene ved den.

De av oss som har arbeidet med IT i jobbsammenheng har to sentrale erfaringer. Opplæringstiden for å være oppegående på IT har over tid gradvis gått ned etterhvert som programvaren som følger med datamaskinene blir mer og mer selvforklarende. De fleste som har lært seg bruk av PC de siste årene har gjort dette hjemme i stua ved hjelp av manualer. Selv det å gå inn på internett og hente ut informasjon fra databaser er blitt «allemannseie» – ikke fordi de har lært dette på skolen, men fordi terskelen for å lære dette stadig blir senket. Den andre erfaringen er at PC-systemer er i stadig utvikling. Det du lærte «igår» er ikke det som benyttes idag. Noen av oss har benyttet hullkort, andre med kortere erfaring benyttet Word-perfect i DOS, idag kjøres hele pakker av programmet under Windows 95, imorgen kjører alle NT osv. På maskinsiden har tilsvarende skjedd – overgang fra store fysiske maskiner til små supermaskiner med en regnekraft mange ganger så stor som tidligere maskiner med volumkrav tilsvarende flere kontorer. Dette bør ha lært oss at opplæring i PC-bruk og «standard» programvare ikke er noen «vedvarende» kunnskap som en kan ta med seg fra skolebenken til arbeidsplassen. Poenget med IT i skolen bør derfor være å utnytte et verktøy for å forbedre informasjonstilgangen i læreprosessen. Ved hjelp av EDB kan en få oppdatert informasjon fra sentrale databaser (internett) istedet for gjennom gammelmodig læreverk, innføre mer effektive læremetoder i hovedfagene matematikk og norsk etc. Hvis ikke dette er poenget, så kan det stilles store spørsmålstegn ved den samfunnsmessige nytten av IT i grunnskolen. Hvis IT skal konkurrere med eller supplere dagens skriftlige læreverk i et betydningsfyllt omfang, leder dette oss inn på neste spørsmål – kostnadene.

I barne- og ungdomsskolen er det tilsammen 480.000 elever. I ekstremtilfellet med PC og tilbehør til alle og med en antatt levetid for utstyret på 4 år, ville driftskostnadene øke med om lag 40 prosent (driftskostnader eksklusiv lønn). Dette er selvfølgelig urealistisk på kort sikt og antagelig heller ikke mulig på lenger sikt. Hvis vi antar at man istedet investerer i et klassesett PC-er per skole, vil driftskostnadene øke med om lag 5 prosent i forhold til idag. Antakelig vil en måtte investere i utstyr til om lag halvparten av elevene hvis IT skal kunne «erstatte» mye av dagens læreverk, det vil si en kostnadsøkning på nærmere 20–25 prosent. I tillegg til dette kommer ekstra kostnader ved at lærerne må omskoleres i bruk av PC og programvare, utnytting av internett etc for å kunne ha noe å lære bort (idag er det enkeltelever som lærer medelever og lærerne). Lønnskostnadene utgjør idag vel 80 prosent av de totale driftskostnadene i skolen. En økning av disse vil derfor gjøre store innhogg i resten av driftsbudsjettet. Det er kanskje mer nærliggende å redusere antall lærerårsverk ved å øke elevtallet per lærer for å finansiere ekstra satsinger på IT i skolen?

I forhold til en målsetting om at IT skal kunne erstatte dagens læreverk i betydelig omfang, er utviklingen på IT-området kommet for kort idag. Antakelig vil det være et godt stykke før en slik omstilling er praktisk mulig, ikke minst på grunn av manglende kompetanse blant dagens lærere. Det er derfor grunn til å anta at nytten av IT-satsing i grunnskolen idag vil være lav og kostnaden svært høy. Satsingen bør derfor utsettes/kasseres i stedet for å bruke mye tid og ressurser på noe som kaster lite av seg. Eller er det slik at det nå har gått så mye prestisje i denne satsingen at den er umulig å stoppe? Isåfall vil det være grunn til å se nærmere på hva den vil gå på bekostning av.

ØYSTEIN FOROS OG JAN YNGVE SAND:

Telemarkedet: Nye regulatoriske utfordringer*

Markedet for telekommunikasjon vil fra 1.1. 1998 være fullt ut liberalisert. Denne liberaliseringen vil ikke nødvendigvis fjerne markedsaktørenes incentiver og muligheter til å opptre på tvers av myndighetenes målsettinger. I denne artikkelen argumenterer vi for at tilnærmingen valgt av USA og EU, som tar sikte på å redusere muligheten til å benytte markedsmakt til å ta ut renprofitt, vil ha en rekke negative virkninger sett i forhold til myndighetenes overordnede målsettinger.

Markedet for telekommunikasjon vil fra 1.1.1998 være fullt ut liberalisert. Vil liberaliseringen føre til en konkurranseintensitet som presser markedsaktørene til å handle i overensstemmelse med myndighetenes målsettinger? Neppe. I et uregulert marked vil det også etter 1.1.1998 eksistere både *incentiv* og *mulighet* til å opptre på tvers av myndighetenes målsettinger. Reguleringsmyndighetene vil derfor fortsatt ønske å korrigere (regulere) markedsaktørenes atferd. I en slik situasjon kan myndighetenes intervensjon klassifiseres i to hovedtilnærminger: Den første tilnærmingen er å legge opp til reguleringer som demper eller eliminerer bedriftenes *incentiv* til å handle på tvers av myndighetenes målsettinger. Den andre tilnærmingen impliserer at man konsentrerer seg om å lage et regelverk som begrenser *muligheten* til å handle på tvers av myndighetenes målsettinger. Både i USA og EU ser det ut til at man satser på å implementere et detaljert og finstyrt reguleringsregime som skal redusere *muligheten* til å benytte markedsmakt til å ta ut renprofitt. Et annet karakteristisk trekk ved reguleringsregimet i USA og EU er at grad og type regulering varierer mye fra segment til segment. Dette benevner vi fragmentert regulering. Nettverksdrift foreslås strengt regulert gjennom kostnadsorientering. I tjenestemarkedet er imidlertid mange segmenter uregulerte.[1] I Norge er det fortsatt uavklart hvilket reguleringsparadigme man ønsker. Det går imidlertid frem av blant annet Stortingsproposisjon nr. 70 (1995-96) at Norge i hovedtrekk vil følge EUs linje.

I denne artikkelen argumenterer vi for at denne tilnærmingen vil ha en rekke negative virkninger sett i forhold til myndighetenes overordnede målsettinger. For det første vil det under asymmetrisk informasjon være svært vanskelig å hindre atferd på tvers av myndighetenes målsettinger når det først er gitt *incentiv* til slik atferd. For det andre vil en fragmentert regulering kunne gi en rekke nye *reguleringsskapte* incentiver til å handle på tvers av myndighetenes målsettinger.

Som et utgangspunkt for den videre diskusjonen antar vi følgende om situasjonen etter 1.1.1998:

1. Det er målkonflikter mellom reguleringsmyndighetene og markedsaktørene.
2. Markedsaktørene har bedre informasjon om markedsforholdene (etterspørsel og teknologi) enn reguleringsmyndighetene.

Det er videre rimelig å anta at bedriftene må være kommersielt bærekraftige i den forstand at de minst oppnår kostnadsdekning. Innen reguleringsteori antas det ofte at kostnader dekkes inn via overføringer fra myndighetene, og at den regulerte bedriftens inntekter fra salg av produktet går direkte til reguleringsmyndighetene.[2] Dersom slike overføringer ikke er politisk gjennomførbare legger dette ekstra føringer på prisstrukturen.

Reguleringsmyndighetenes målsettinger kan grovt sett sies å være tredelt. For det første ønsker man å oppnå *statisk effektivitet*. Dette innebærer at eksisterende ressurser utnyttes optimalt. Sentralt for statisk effektivitet vil være å hindre at domine-

* Takk til Bjørn Hansen, Jarle Møen, Lars Sørgard og en anonym konsulent.

[1] Med tjenestemarked mener vi sluttbrukermarked, og et eksempel på et uregulert tjenestemarked er mobiltelefoni.

[2] Se Laffont og Tirole (1993).

rende bedrifter utnytter sin markedsmakt til å ta ut renprofitt. For det andre ønsker reguleringsmyndighetene å stimulere til *dynamisk effektivitet*. Dette innebærer at bedriftene gis incentiv til investeringer i ny infrastruktur og innovasjoner i nye produkter/tjenester og ny teknologi. Her har myndighetene et problem ved at de ofte har manglende evne og mulighet til å forplikte seg til en bestemt politikk. For det tredje har reguleringsmyndighetene en rekke *fordelingsmessige mål* for telesektoren. De fordelingspolitiske målsetningene kommer ofte i konflikt med effektivitetsmålene. Statisk effektivitet kan også komme i konflikt med dynamisk effektivitet. Dette gjelder ikke minst i et marked som er preget av rask teknologisk utvikling. I Schumpeter (1942) sin klassiske modell med «creative destruction» er det muligheten til å kunne trekke ut renprofitt som er drivkraften bak innovasjon og teknologisk utvikling.[3]

Hvilket reguleringsregime som er optimalt avhenger av hvilke målsettinger man vektlegger sterkest. Reguleringsmyndighetene vil være underlagt en rekke begrensninger når det gjelder hvilke virkemiddel som stilles til deres rådighet. Dette kan skape problemer når flere regulatoriske mål skal nås med begrensede virkemidler.

Målkonfliktene mellom bedriftene og myndighetene oppstår helt naturlig. Bedriftenes målsetting er å maksimere profitten for sine eiere, mens reguleringsmyndighetene blant annet skal ta vare på konsumentenes interesser. Å ivareta konsumentenes interesser vil i mange tilfeller være ensbetydende med å begrense fortjenesten for de regulerte bedriftene. I telesektoren eksisterer det imperfekt konkurranse innen de fleste segmentene. Dette kommer helt klart i konflikt med myndighetenes fordelingsmessige mål. Det kommer også i konflikt med målet om statisk effektivitet. I tillegg ser vi i mange land, Norge inkludert, at det tidligere statsmonopolet kontrollerer store deler av det faste nettverket. Dette gjelder særlig for det lokale faste nettverket inn til husene våre. For konkurrenter i tjeneste-

Øystein Foros, siviløkonom Handelshøyskolen BI, 1993, Høyere Avdelings Eksamen NHH, 1996, er forsker i Telenor FoU.

markedet blir nettilgang en essensiell innsatsfaktor eller en flaskehals. Nettilgang vil inngå som innsatsfaktor (råvare) i produksjon av sluttbrukertjenester. Reguleringsmyndighetene frykter at vertikalt integrerte bedrifter benytter sin kontroll av nettverket til å utøve markedsmakt i tjenestemarkedet.[4]

Informasjonsasymmetrien oppstår også helt naturlig. Sammenlignet med reguleringsmyndighetene vil bedriftene i markedet vanligvis ha større finansielle ressurser, de har større og mer variert kompetanse på området, de har daglig nærkontakt både med konsumentene og produksjonsprosessen. I dagens marked for telekommunikasjon er det urealistisk at reguleringsmyndighetene kan klare å dekke dette informasjonsgapet.

MOTIVASJONEN BAK LIBERALISERINGSPROSESSEN

Historisk har man motivert monopoler innen telekommunikasjon utfra høye (irreversible) faste kostnader. Telekommunikasjon ble betraktet som naturlig monopol hvor det verken var bedriftsøkonomisk eller samfunnsøkonomisk ønskelig med flere nettverk. I tillegg medførte nettverkseksternaliteter og fordelingsmessige hensyn at myndighetene ønsket å kontrollere både nivå og struktur på prisene for teletjenester. Nå foregår det imidlertid en omfattende reform- og liberaliseringsprosess. Det er flere motivasjonsfaktorer bak denne prosessen:

For det første har de statlige telemonopolene i mange land blitt kritisert for å ha betydelig «slakk» i sine kostnader. Når monopolisten har privat informasjon om sine kostnader, kan det være ønskelig med konkurranse selv om kostnadsstrukturen alene tilsier at det er optimalt å konsentrere all produksjon i en enhet. Dette kalles målestokk-konkurranse (yardstick competition). I et statisk perspektiv vil ofte renprofitt innebære effektivitetstap. Hvis monopolisten benytter renprofitten til «slakk» i kostnadene fremfor investeringer, vil dette i særlig grad innebære at penger kastes ut vinduet. Dette gir et unødvendig høyt nivå på prisene.

For det andre har man i tillegg til nivået på prisene for teletjenestene også debattert strukturen. Kryssubsidiering har vært svært vanlig. Myndighetene har motivert dette utfra fordelings- og eksternalitetshensyn.[5]

---

[3] I Schumpeter sin modell eksisterer det en dominerende bedrift i hver bransje og i hver periode. Den dominerende bedriften øker prisene og tar ut renprofitt. Dette tiltrekker nykommere som gjennom oppfinnelser og innovasjon konkurrerer ut den dominerende bedriften. Den nye dominerende bedriften kan igjen ta ut monopolprofitt for en periode. Sykelen med «creative destruction» fortsetter: Innovasjon skaper dominans, som igjen gir monopolprofitt, som igjen stimulerer ny innovasjon....

[4] Gjennom *The 1996 Telecommunications Act* har man i USA igjen åpnet for vertikal integrasjon. USA har gjennom en periode valgt strukturregulering gjennom oppsplittingen av AT&T i 1984. I Europa har man valgt å la de tidligere statsmonopolene operere både på nett- og tjenesteleverandørnivå. For mer om reformene i USA se Sappington og Weisman (1996).

[5] Både i Norge og andre land praktiserer reguleringsmyndighetene det vi kan kalle omvendt Ramsey-prising for en del tjenester innen telekommunikasjon. Det er rimelig å anta at priselastisiteten på fjernsamtaler er større enn f.eks. tilknytning. Tradisjonelt har imidlertid prisen på fjernsamtaler ligget betydelig over marginalkostnaden, mens tilknytningsavgiften har ligget under marginalkostnaden. Noe av det samme finner vi også for lokalsamtaler som har vært priset lavt sammenlignet med fjernsamtaler.

Eksternalitetshensyn tilsier at man ønsker flest mulig tilknyttet til telenettet. Fordelingspolitiske målsetninger som å gjøre telefon tilgjengelig for «alle», og å ha en prisstruktur som oppfattes som «rettferdig» er blitt brukt som et argument for å være tilbakeholden med å tillate differensiert prissetting. Det er imidlertid fremhevet at den generelle prisstrukturen neppe er det mest hensiktsmessige virkemiddelet for å nå fordelingsmessige mål. I mange tilfeller vil differensierte priser kunne øke effektiviteten. [6] Optimale lineære priser for å oppnå kostnadsdekning (Ramsey-prinsippet) sier at når konsumentene er heterogene med hensyn til betalingsvilje, er det optimalt med differensierte priser.[7] Med krav om kostnadsdekning vil ikke pris lik marginalkostnad være med i mengden av mulige prismekanismer.

Videre er det slik at når man nå åpner opp for konkurranse for å senke prisnivået på teletjenester, lar dette seg vanskelig gjøre uten å endre strukturen på prisene. Man er nærmest tvunget til å tillate ulike former for differensiert prising. Økende konkurranse impliserer at de tjenester som prises over kostnadene kan bli utsatt for fløteskumming; dvs. konkurrenter kan komme inn på markedet og tilby den samme tjenesten til en lavere pris, fordi disse selskapene ikke tilbyr subsidierte tjenester. Konkurransen vil antagelig presse frem at det også åpnes opp for ikke-lineær prising slik vi ser i markedet for mobiltelefoni i Norge. Ikke-lineær prising er en naturlig del av profittmaksimerende atferd.

I tillegg har teknologiske endringer medført at stadig færre segmenter er naturlige monopoler. Statlig monopol er ikke lenger nødvendig for å sikre tilbudet av teletjenester. En regulering som bevarer monopolet vil stå i fare for å beskytte en avlegs teknologi. Det er viktig for myndighetene å utforme et teknologinøytralt reguleringsregime; dvs. at reguleringen ikke favoriserer enkelte teknologier på en uhensiktsmessig måte. Et problem myndighetene står ovenfor i denne sammenheng er at bedriftene ofte er bedre informert om hva som er hensiktsmessig teknologi. Alternative teknologier, som ikke er naturlig monopol, gir også muligheter til å omgå de delene av det faste nettverket som fortsatt er naturlig monopol. Selv om det lokale faste nettverket (kablene inn til husene våre) er et naturlig monopol i mange geografiske områder, vil trådløse nettverk (blant annet mobilnett) gjøre det mulig å omgå det lokale faste nettverket.

ANVENDTE REGULERINGS-REGIMER

Reguleringsparadigmet som ser ut til å bli dominerende både i USA og EU kan beskrives som fragmentert i den forstand at reguleringsformen varierer betydelig mellom ulike segmenter. Et gjennomgående trekk er at det legges opp til en strengere regulering rundt nettilgang (interconnect) enn for sluttbrukertjenester. De muligheter myndighetene står overfor i reguleringen av prissetting av nettilgang og sluttbrukertjenester kan klassifiseres i tre hovedparadigmer:

(1) Kost-pluss-regulering hvor prisene skal relateres til et gitt kostnadsbegrep (kostnadsorientering). En slik regulering setter både nivå og struktur på prisene.
(2) Pristakregulering innebærer at det settes en maksimal gjennomsnittspris for de tjenestene som er underlagt reguleringen. Nivået på prisene begrenses for de tjenestene som er underlagt pristakreguleringen. Den regulerte bedriften kan imidlertid fritt bestemme prisstrukturen innenfor det nivået som pristakreguleringen setter (gitt at ingen andre begrensninger på prisstrukturen foreligger).
(3) Ingen reguleringer på pris, slik at bedriftene har full frihet i å sette både nivå og struktur på prisene.

Gjennom *The 1996 US Telecommunications Act* går man i USA inn for en pristakregulering på nettilgang, mens prisene i tjenestemarkedet vil bli uregulerte. I Storbritannia gikk Oftel (Office of Telecommunications) i 1995 inn for en mer blandet struktur. Nettilgang ble delt i to kategorier. BTs termineringstjenester blir underlagt en kost-pluss-regulering, mens origineringstjenester underlegges en pristakregulering.[8] Bakgrunnen for å pålegge en strengere regulering for terminering enn for originering er at det i Storbritannia eksisterer flere alternative forsyningskilder (bypass-muligheter) for originering enn for terminering.[9] I Storbritannia går man også inn for en todeling rundt reguleringene i tjenestemarkedet. Prisene vil være uregulerte i segmenter hvor konkurranseintensiteten allerede er høy. I segmenter hvor konkurransen fortsatt er under utvikling vil det være en separat pristakregulering.[10]

Fellesnevneren for USA og Storbritannia er at reguleringsparadig-

[6] Innen telekommunikasjon, med faste felleskostnader som skal dekkes inn, vil ikke-lineær prising være nødvendig for å kunne tilfredstille effektivitetskriteriet om at marginal betalingsvilje skal være lik marginalkostnaden. Det er verd å understreke at dette effektivitetskriteriet ikke krever at alle enhetene skal selges til pris lik marginalkostnaden. Kravet er at den marginale enheten selges til pris lik marginalkostnaden.

[7] Ramsey-prising ble utviklet av Ramsey (1927) og Boiteux (1956). Ramsey-Boiteux prising impliserer at man utnytter heterogeniteten i betalingsvilje på samme måte som det uregulerte prisdiskriminerende bedrifter gjør. Den tradisjonelle Ramsey-modellen er utviklet for å fokusere på produktet i sluttbrukermarkedet. Ramsey-prinsippet kan også benyttes til tilgangsprising (Laffont og Tirole, 1994). Andre artikler rundt tilgangsprising og Ramsey-prising er Armstrong, Doyle og Vickers (1996) og Laffont og Tirole (1996a, 1996b).

[8] Originering er der det ringes fra, mens terminering er der det ringes til.

[9] I Norge utgjør trådløse nett hovedalternativet til lokale faste nett. I Storbritannia har kabel-TV-selskapene alternative faste lokale nett for vanlig taletelefoni. Den dominerende operatøren kan også pålegges å selge origineringstjenester til konkurrenter. Hvis en kunde ønsker å benytte en annen operatør kan dette f.eks. gjøres ved at han slår et prefiks (en kode) før abonnent-nummeret. Den konkurrerende operatøren betaler for origineringstjenesten til den dominerende aktøren. Kundeforhold og fakturering overfor sluttbrukeren er det imidlertid den konkurrerende operatøren som står for.

[10] Vår fremstilling av reguleringsreformene i USA og Storbritannia er hentet fra Laffont og Tirole (1996b).

mene er fragmenterte i den forstand at regulering av markedene for nettilgang og tjenestemarkedet betraktes som separate problemer. I Norge er det enda ikke avklart hvordan reguleringen blir, men det vil imidlertid med stor sannsynlighet bli innført strengere reguleringer for nettilgang enn for sluttbrukertjenester (Stortingsproposisjon nr. 70 (1995-96)).[11]

Kost-pluss reguleringer

Kost-pluss-regulering er mest aktuelt for nettilgang. Fordelen med en slik regulering er at den er egnet for å sikre tilbudet av en veldefinert tjeneste. Når en bedrift er sikret å få dekket kostnadene ved å tilby en tjeneste, vil all usikkerhet omkring tjenestens inntjeningspotensiale være fjernet. Videre forsvares kost-pluss-regulering av praktikere siden den tilsynelatende er enkel å implementere. Per i dag er imidlertid dette paradigmet knapt blitt prøvd ut i praksis. Det er flere iøynefallende svakheter ved å kostnadsorientere tilgangsprisen. For det første ligger det i ordet kostnadsorientering at man nedprioriterer eller eliminerer etterspørselssiden i markedet når tilgangsprisen skal bestemmes. Kostnadsorientering medfører at det ikke tas noe hensyn til heterogeniteten i betalingsvilje blant kundene . Det vil dermed bryte med Ramsey-prinsippet. Det er heller ingen enkel sak å komme frem til et velegnet kostnadsbegrep. Når man ikke trekker inn etterspørselssiden, må allokeringen av faste felleskostnader baseres på mer eller mindre tilfeldige regnskapsprosedyrer. Det faktum at slike prosedyrer er tilfeldige vil i seg selv føre til debatt om hvilke regnskapsprosedyrer som skal legges til grunn. En ytterligere svakhet er at kostnadsorientering gir dårlige incentiver til å redusere kostnadene. En slik regulering straffer ikke den regulerte monopolisten hvis markedsmakten utnyttes til å ha «slakk» i kostnadene. Den får heller ikke noen belønning av å foreta investeringer som reduserer kostnadene. Tirole (1996) påpeker at det er et paradoks at politikere med visjon om å bygge «an information superhighway» samtidig går inn for reguleringer som klart demper investeringsincentivene på nettverksnivå.

Jan Yngve Sand, Høyere Avdelings Eksamen NHH, 1996, er stipendiat NHH/SNF,

Pristakregulering

Generelt legger ikke pristakreguleringer noen generelle begrensninger på strukturen på prisene som den regulerte bedriften velger. Den regulerte bedriften får dermed større frihet enn under en direkte kost-pluss-regulering på den enkelte tjenesten. Den regulerte bedriften vil på samme måte som en uregulert bedrift ta hensyn til heterogeniteten på etterspørselssiden, og den vil kunne «skreddersy» tariffer til ulike segmenter. Under pristakregulering kan den regulerte bedriften sette en struktur (men ikke nivå) på prisene som samsvarer med det prisdiskriminerende uregulerte bedrifter setter. Hvis vi begrenser oss til lineære priser, vil vi kunne få en prisstruktur som følger Ramsey-prinsippet. Ved å benytte Ramsey-prinsippet minsker man behovet for finstyrt regulering. Siden det er i bedriftens egeninteresse å sette priser etter Ramsey-prinsippet kan myndighetene begrense seg til å passe på at den ikke driver prisdiskriminering utover det som er nødvendig for å være kommersiell bærekraftig. Innenfor denne begrensingen kan prissettingen overlates til markedet (Baumol og Sidak, 1994:51).[12]

Under pristakregulering vil myndighetene normalt definere en kurv av tjenester hvor den vektede summen av prisene ikke skal overstige pristaket. Det kan være vanskelig å ha tjenester som møter konkurranse av ulik grad i samme tjenestekurv da dette kan medføre uønskede etableringshindringer. Den dominerende aktøren vil kunne ønske å redusere prisen i et markedssegment hvor det er konkurranse for å øke salgsvolumet, samtidig som prisen i et markedssegment med lite konkurranse settes opp. Dette kan den gjøre uten å bryte pristakreguleringen. Incentivene til priskonkurranse kan således forsterkes gjennom en pristakregulering.

I praksis oppstår det imidlertid ofte dynamiske inkonsistensproblemer som gjør at pristakreguleringer helt eller delvis blir *de facto* kost-pluss-reguleringer på lengre sikt. Når reguleringsmyndighetene har imperfekt informasjon om kostnadene til den regulerte bedriften, oppstår følgende uunngåelige dilemma: Myndighetene må avveie mellom å gi incentiv til kostnadsreduksjoner og forsikre den regulerte bedriften mot svingninger i lønnsomheten. For å gi incentiv til kostnadsreduksjoner fullt ut må bedriften motta hele gevinsten ved kostnadsreduksjoner (og selv bære eventuelle tap). I en slik situasjon vil bedriften få store overskudd i oppgangstider og store tap i nedgangstider. To eksempler fra Storbritannia viser at svingninger i lønnsomheten ofte vil medføre revidering av pristaket. I 1984 ble BT underlagt en pristakregulering. BTs avkastning økte fra 16.7 % i 1984 til 22.1 % i 1988 (Armstrong, Cowan og Vickers, 1994). Dette utløste krav fra opposisjonen om en strengere pristakregulering for å gi konsumentene noe av ge-

[11] I tjenestemarkedet er prisene allerede uregulerte i en del segmenter (blant annet markedet for mobiltelefoni). Når det gjelder tjenester hvor Telenor til nå har hatt enerett, blant annet vanlig taletelefoni, indikeres det at det vil bli etablert en pristakregulering.

[12] En annen viktig implikasjon vi kan utlede av at forutsetningene er de samme for Ramsey-prising og prisdiskriminering er som følger: Ramsey-prising blir ofte avvist som praktisk prinsipp fordi det stiller for strenge informasjonskrav. Paradokset er imidlertid at imperfekt informasjon ikke forhindrer uregulerte bedrifter fra å drive prisdiskriminering.

vinsten. I Storbritannia er også el-verkene underlagt pristakreguleringer. De siste årene har flere lokale el-verk gått med store tap. Politisk press for å redde lokale el-verk fra konkurs medførte at pristaket ble revidert slik at de kunne øke prisene (Tirole, 1996).[13]

I tillegg til det mer dynamiske problemet som nevnes ovenfor, vil pristakregulering kunne skape problemer av mer statisk art. I incentivmodeller med ugunstig utvalg er det i optimum en avveining mellom inndragning av informasjonsrente og effektivitet. Pristakregulering vil normalt gi en informasjonsrente som er høyere enn optimalt i et statisk perspektiv. I et dynamisk perspektiv kan det være at pristakregulering gir for lav informasjonsrente til å sørge for at bedriftenes incentiver til innovasjon opprettholdes.

IMPLIKASJONER AV FRAGMENTERTE REGULERINGER

Myndighetene motiverer en streng regulering overfor nettilgang med at de vil hindre at den vertikalt integrerte bedriften setter høye tilgangspriser for å utøve markedsmakt i det konkurranseutsatte tjenestemarkedet. Vi skal imidlertid se at en fragmentert regulering vil gi den vertikalt integrerte bedriften incentiv til å handle på tvers av myndighetenes målsettinger gjennom andre virkemiddel enn pris. Markedsutestengelse (market foreclosure) og kryssubsidiering kan være noen av virkemidlene den vertikalt integrerte bedriften benytter for å dempe virkningene av en fragmentert regulering.

Når slike incentiver skapes gjennom en fragmentert regulering, vil det medføre behov for nye reguleringer for å løse disse problemene. Problemet forsterkes under asymmetrisk informasjon siden det ikke bare er reelle konkurransedempende tiltak som kan utløse krav om nye reguleringer. Konkurrentene vil kunne spille på en mistanke om konkurransedempende tiltak (se eksempel nedenfor).

Fragmentert regulering gir incentiv til markedsutestengelse

Markedsutestengelse defineres i Tirole (1988) som en kommersiell praksis som reduserer kundenes tilgang til andre tilbydere (oppstrøms utestengelse) og/eller begrenser andre tilbyderes tilgang til kundene (nedstrøms utestengelse). Et stilisert eksempel med utgangspunkt i markedet for mobiltelefoni illustrerer hvordan strenge reguleringer på nettilgang vil kunne gi incentiv til markedsutestengelse. I dag er det duopol i mobiltelefonimarkedet bestående av NetCom og Telenor Mobil. De to operatørene har egne mobilnett. For å kunne produsere en mobiltelefoni-tjeneste er man imidlertid nesten alltid avhengig av tilgang til Telenors faste nettverk. For det første vil en stor del av samtalene som origineres i mobilnettverkene termineres i Telenors faste nettverk. Dette er tilfellet når man ringer fra en mobiltelefon til en vanlig fast telefon. For det andre vil mange av samtalene som både origineres og termineres i mobil-nettverkene bli transportert i det faste nettverket. Hvis en NetCom-abonnement i Oslo ringer til en NetCom-abonnement i Trondheim, vil samtalen ofte transporteres i Telenors faste nettverk. Siden Telenor Mobil er et datterselskap av Telenor, har vi den vertikale strukturen vi har beskrevet ovenfor. Telenor kontrollerer i stor grad innsatsfaktoren (fastnett-tilgang). Telenor er samtidig tilstede gjennom Telenor Mobil i det konkurranseutsatte markedet for mobiltelefoni. Konkurrenten NetCom er avhengig av å kjøpe fastnett-tilgang av Telenor.

Mobiltelefoni-markedet er idag uregulert med hensyn til prissetting. Operatørene er i tillegg delvis beskyttet av absolutte etableringshindringer gjennom at potensielle nykommere må ha konsesjon fra myndighetene. Det går fram av Stortingsproposisjon nr. 70 (1995-96) at det neppe vil bli gitt konsesjon til mer enn to nye operatører.[14] Operatørene er derfor bare i begrenset grad disiplinert av trusselen om nyetablering. I en slik situasjon er det svært strenge forutsetninger som skal oppfylles for at vi i et duopol skal ha en konkurranseintensitet som fjerner profittmulighetene. Konsesjonen eller råderetten over et frekvensområde kan sies å gi operatørene en form for grunnrente. Myndighetene kan eliminere eller redusere denne grunnrenten ved å auksjonere ut frekvensområdene. Dette er diskutert i en del andre land.[15] I Norge har myndighetene ikke gjennomført slike auksjoner overfor NetCom og Telenor Mobil. Det framgår også av Stortingsproposisjonen at dette neppe er aktuell politikk i en ny konsesjonsrunde.

Gevinstpotensialet synes derfor å være betydelig i tjenestemarkedet for mobiltelefoni. Hva skjer hvis myndighetene reduserer eller eliminerer Telenors muligheter til å ta ut profitt på salg av fastnett-tilgang til f.eks. NetCom? Siden tjenestemarkedet er uregulert, vil både pristakregulering og kost-pluss-regulering for nettilgang medføre en fragmentert regulering som beskrevet ovenfor. Telenor vil i en slik situasjon kunne ønske å «flytte» noe av den markedsmakten som går tapt for fastnett-tilgang over i tjenestemarkedet for mobiltelefoni. I utgangspunktet er Telenor Mobils priser begrenset av konkurransen fra NetCom. Telenor vil kunne ha interesse av å gjennomføre tiltak som vanskeliggjør NetComs tilgang til fastnettet. Dette kan øke NetComs kostnader, og det vil i sin tur gi lavere konkurranseintensitet for Telenor Mobil. Telenor kan dermed gjennom Telenor Mobil ta ut noe av markedsmakten som går tapt for fastnett-tilgang.

[13] En pristakregulering og en kostnadsorientert regulering er egentlig ikke to forskjellige reguleringsregimer. Det er mer et spørsmål hyppighet og forpliktelse i myndighetenes revidering av denne (Armstrong, Cowan og Vickers, 1994). Dersom myndighetene reviderer pristakreguleringen med faste, relativt lange mellomrom virker reguleringen som en pristakregulering. Hvis myndighetene reviderer pristakreguleringen jevnlig og uten faste intervall, vil denne kun være et surrogat for en direkte kostnadsorientert regulering.

[14] Bakgrunnen for denne konsesjonsordningen er at frekvenser er en begrenset ressurs. For å kunne tilby mobiltelefoni må man få tildelt et frekvensområde av myndighetene. Ordningen vil derfor fortsette etter 1.1.1998.

[15] For en oversikt over teori og erfaring rundt auksjoner av frekvenser, se McMillan (1995).

Det vil være mange muligheter til å drive markedsutestengelse, og da særlig under asymmetrisk informasjon. Laffont og Tirole (1996b) gir noen eksempler på hvordan markedsutestengelse kan praktiseres når det gjelder nettilgang. For det første kan den vertikalt integrerte bedriften nekte eller forsinke tilbudet av tilgangstjenester til konkurrenter. For det andre kan den kan øke konkurrentenes kostnader gjennom krav til konkurrentene om å kjøpe kostbart utstyr for å kunne koble seg på nettverket og/eller koble tilgangstjenestene slik at konkurrentene må kjøpe tjenester den ikke behøver. Dette blir *de facto* å øke tilgangsprisen. For det tredje kan den senke konkurrentenes etterspørsel ved å nekte eller forsinke tilbudet av nummerportabilitet og ha dårlig vedlikehold av nettverket.

Fragmentert regulering gir incentiv til kryssubsidiering

Kryssubsidiering impliserer at enkelte konsumenter må betale en andel av kostnadene av en tjeneste som andre konsumenter forbruker. Når nettilgang underlegges kostnadsorientering, mens sluttbrukertjenester er uregulerte (eller er underlagt pristakregulering) vil dette kunne gi incentiv til å «flytte» kostnader fra uregulerte segmenter til regulerte segmenter. Bakgrunnen for dette er enkel. Ved å flytte kostnader mellom disse segmentene vil bedriften kunne redusere de kostnader den selv må bære. Fragmenterte reguleringer vil for det første gi incentiv til regnskapsmesig å allokere mest mulig av kostnadene til det kostnadsorienterte nettverks-segmentet. Dette kan benevnes regnskapsmessig kryssubsidiering. Laffont og Tirole (1996b) refererer også til en annen form for kryssubsidiering ved strategisk allokering av reelle kostnader. Under en fragmentert regulering vil den vertikalt integrerte bedriften kunne ha incentiv til å allokere sine dyktigste medarbeidere til de konkurranseutsatte uregulerte segmentene. Mindre effektive og uerfarne medarbeidere kan allokeres til de regulerte segmentene.

Asymmetrisk informasjon forsterker dette problemet ved at det ikke bare er reelle konkurransedempende tiltak gjennom f.eks. markedsutestengelse og kryssubsidiering som påkaller en ny runde med lobby- og reguleringsvirksomhet. Det er nok at det skapes mistanke om at dominerende bedrifter som Telenor har *incentiv* og *mulighet* til å foreta konkurransedempende tiltak. Mindre konkurrenter kan utnytte en slik mistanke i lobbyvirksomhet overfor myndighetene. Et eksempel på dette har vi nylig sett i mobiltelefoni-markedet. I desemeber 1996 gikk NetCom ut med en kampanje for å få NMT-abonnenter til å bytte til NetCom-GSM. Ifølge Telenor oppstod det imidlertid en feil i Telenors nett som gjorde at Telenor Mobil-abonnenter som i deler av kampanjeperioden ringte til NetComs kundeservice fikk svaret «For tiden stor trafikk, vennligst prøv igjen senere» uansett når på døgnet de ringte. Netcoms informasjonsdirektør uttaler i denne sammenhengen til VG (5.februar 1997): «Vi synes det er noe merkelig at feilen oppsto i begynnelsen av vår kampanjeperiode og at det tok ca. en måned å rette den opp.»

Asymmetrisk informasjon gjør det også mulig å benytte f.eks. dårlig lønnsomhet som et signal overfor myndighetene om at den dominerende bedriften utnytter markedsmakt. Konkurrentene kan gjennom lobbyvirksomhet appellere om strengere reguleringer overfor den dominerende bedriften. Den dominerende bedriften har lengst erfaring, og vil i mange situasjoner ha et komparativt fortrinn i markedet. Det er nykommere som har «bevisbyrden» med at deres produkter og tjenester er minst like bra som det den dominerende bedriften tilbyr. Nykommere har imidlertid et komparativt fortrinn i lobby- og reguleringsprosessen. Der har den dominerende bedriften bevisbyrden med at det den ikke utnytter markedsmakt.[16]

HVA ER UTFORDRINGENE?

Vi har sett på en del negative sider ved det som ser ut til å bli det dominerende reguleringsparadigmet. Kostnadsorientering impliserer at etterspørselssiden ignoreres når priser skal beregnes. Dette bryter med det teoretiske prinsippet for statisk effektivitet; Ramsey-prising. Felleskostnader må under kostnadsorientering fordeles utfra tilfeldige regnskapsprosedyrer. *Ex ante* vil det være høye utgifter forbundet med regulerings- og lobbyprosessen rundt valg av regnskapsprosedyrer. *Ex post* vil det være behov for en revisjonsordning som kontroller at valgte rutiner blir fulgt. Når graden av regulering varierer mye fra segment til segment (fragmentert regulering), vil det skapes incentiv til å «flytte» markedsmakt dit gevinstpotensialet er størst.

Det er liten uenighet om at det er ønskelig med en reguleringsform som i større grad reduserer *incentivene* til konkurransedempende tiltak. For statiske analyser er teoriutviklingen kommet langt på dette området. Utfordringen ligger i å få internalisert dynamiske hensyn og å få omformet de teoretiske prinsippene til implementerbare reguleringsplaner.[17]

De teoretiske modellene kritiseres for å stille for strenge informasjonskrav på myndighetene. Laffont og Tirole (1996a, 1996b) mener de tar denne kritikken på alvor samtidig som de ivaretar de teoretiske prinsippene i sin modell med global pristakregulering (Global Price Cap). I en global pristakregulering legges tilgangstjenester (innsatsfaktorer) og sluttbrukertjenester inn i samme priskurv. Innsatsfaktorer og sluttbrukertjenester reguleres dermed symmetrisk. Man unngår en fragmentert re-

[16] Etter liberaliseringen av luftfarten i USA oppstod nettopp en slik situasjon. Først fikk man en rekke nyetableringer. Med oljeprissjokk i 1979 og konjunkturnedgang i begynnelsen av 80-tallet snudde trenden. De små nykommerne gikk med tap, og de ble enten kjøpt opp eller de gikk konkurs (Borenstein,1992). Innen luftfarten i USA var det viktige eksterne årsaker til konkursbølgen. Konsentrasjon og konsolidering ble likevel oppfattet som et tegn på at selve liberaliseringen var i ferd med å mislykkes.

[17] Sappington og Weisman (1996) gir en omfattende gjennomgang av både teoretiske og praktiske tilnærminger rundt regulering av telekommunikasjon.

gulering, og man kan få implementert en Ramsey-struktur på prisene. Fastsettelsen av selve strukturen kan overlates til markedet, og man unngår dermed en finstyrt og detaljert regulering. En global pristakregulering vil imidlertid åpne opp for at man kan øke tilgangsprisene samtidig som man senker sluttbrukerprisene (predatory pricing). Dette vil gjøre nyetablering særlig vanskelig. Videre vil en global pristakregulering ha de samme svakhetene i et dynamisk perspektiv som det tradisjonelle pristakreguleringer har. Det at både teoretiske og praktiske tilnærminger vier såpass liten oppmerksomhet mot dynamisk effektivitet må være et tankekors innen telekommunikasjon. Investeringsincentivene vil med stor sikkerhet være svært avgjørende for fremtidig verdiskapning.

Selv om vi setter prisspørsmålet til side, vil dagens reguleringsparadigme møte en rekke andre problemer. Både under kostnadsorientering og pristakregulering må man definere de ulike tjenestene; både nett- og sluttbrukertjenester. Dette vil være en svært kostnadskrevende og vanskelig jobb med utviklingen vi ser innen telekommunikasjon. Når det er fragmenterte reguleringer, vil må man i tillegg trekke et skarpt skille mellom tilgangstjenester og sluttbrukertjenester. Digital teknologi har i stor grad medført at telekommunikasjon, kabel-tv, kringkasting, mediakommunikasjon og informasjonsteknologi smelter sammen til en bransje. Aktører fra disse områdene kaster seg inn for fullt på de områdene som tidligere var teleselskapenes domene. Teleselskapene på sine side etablerer seg innen media og IT. Det kommer stadig nye produkter og tjenester. Mange av innovasjonene tilbys med ny teknologi og ikke minst av nye aktører. Det blir vanskelig å avgrense markedet og definere ulike tjenester. Digital teknologi gjør med andre ord gamle definisjoner uegnede. Det vil åpne opp for manipulasjon fra mange aktører hvis det av reguleringsmessige årsaker blir betydelig mer lønnsomt å være en IT-bedrift enn en tele-operatør.

REFERANSER:

Armstrong, J., Cowan, S. og Vickers, J. 1994. *Regulatory Reform*. MIT Press Armstrong, J., Doyle, C. og Vickers, J. 1996. The Access Pricing Problem: A Synthesis. *The Journal of Industrial Economics* XLIV, 131-150.

Baumol, W.J. og Sidak, G. 1994. *Toward Competition in Local Telephony*, MIT Press og AEI Press.

Boiteux, M. 1956. Sur la Gestion des Monopoles Publics Astreints á l'Equilibre Budgétaire, Econometrica 24, 22-40.

Borenstein, S. 1992. The Evolution of U.S. Airline Competition. *Journal of Economic Perspectives* 6, 45-73.

Laffont, J. og Tirole, J. 1996a. Creating Competition Through Interconnection: Theory and Practice, *Journal of Regulatory Economics* 10, 227-256.

Laffont, J. og Tirole, J. 1996b. *Global Price Caps and Regulation of Interconnection*. Toulouse, IDEI (Mimeo).

Laffont, J. og Tirole, J. 1994. Access pricing and Competition. *European Economic Review* 38, 1673-1710.

Laffont, J. og Tirole, J. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. The MIT Press.

McMillan, J. 1995. Why auction the spectrum? *Telecommunications Policy* 19, 191-199.

Ramsey, F. 1927. A Contribution to the Theory of Taxation, *Economic Journal* 37, 47-61.

Sappington, D. og Weisman, D. 1996. *Designing Incentive Regulation for The Telecommunications Industry*. MIT Press og AEI Press.

Schumpeter, J.A. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper

Stortingsproposisjon nr. 70 (1995-96). Om avvikling av resterende eneretter i telesektoren.

Tirole, J. 1996. New Paradigmes in the Regulation of Telecommunications. *Munich Lectures in Economics 1996*. Munchen, 25.november 1996.

Tirole, J. 1988. *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press.

MEDLEMSKAP I SF

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

Be om informasjon i sekretariatet,

telefon 22 41 32 90,
telefax 22 41 32 93

SAMLEPERMER

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 .....

STEINAR STRØM:

Omsetning av legemidler

Innstillingen fra utvalget som utredet rammevilkår for omsetning av legemidler, inneholder 32 tilrådinger. Disse faller i sju kategorier:
1. Samordning og styrking av den legemiddeløkonomisk kompetanse i de statlige organer som behandler legemiddelspørsmål og som forhandler med den multinasjonale legemiddelindustrien.
2. Oppretting av en sentral database som kan gi legene veiledning med hensyn til legemidlenes bivirkninger, interaksjoner med andre legemidler og duplisering av resepter. Databasen bør gi en lett tilgjengelig informasjon om legemiddelpriser. Reseptene foreslås overført elektronisk fra lege til apotek etter en revisjon i den sentrale databasen.
3. Offentlig regulering av interaksjonen mellom industri og leger.
4. Styrket prisfølsomhet i etterspørselen etter legemidler.
5. Økt norsk kjøpermakt med økt bruk av anbud i EØS.
6. Fortsatt fri etablering i grossistleddet. Ingen helseøkonomisk grunn til at staten bør eie NMD.
7. Friere, eventuelt fri, etablering av apotek og med anledning til å selge reseptfrie legemidler utenom apotek.

1. INNLEDNING

I brev av 4.januar 1996 fra Sosial- og helsedepartmentet ble det nedsatt et offentlig utvalg til å utrede rammevilkårene for omsetning av legemidler. Utvalget overleverte utredningen til helseministeren den 30 januar 1997. Utredningen er trykt i serien Norges Offentlige Utredninger (nr 6, 1997).

Jeg var leder for utvalget som besto av i alt 12 (til å begynne med 13) medlemmer. Et flertall av medlemmene var ikke-økonomer. Aktørene i legemiddelmarkedet var sterkt representert ved adm.dir i legemiddelindustriforeningen, nestlederen i Norges Apotekforening, lederen i Norges Farmaceutiske Forening, en av direktørene i Norsk Medisinaldepot (markedets største grossist), representanter for statlige godkjennings- (Statens Legemiddelkontroll) og tilsynsfunksjoner (Statens helsetilsyn), samt en kommunelege. I tillegg deltok det byråkrater fra Sosial-og helsedepartementet, Finansdepartementet, Næringsdepartmentet og Konkurransetilsynet. Sekretariatet besto av tre økonomer fra Sosial- og helsedepartementet, ledet av avdelingsdirektør Hans Knut Hauge.

Utvalgets mandat ga som hovedoppgave å utrede tiltak som kunne redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved bruk av legemidler, gitt myndighetenes helse- og fordelingspolitiske målsettinger. Bibetingelsene betydde at dersom utvalget foreslo tiltak som klart kunne endre helsetilstanden og/eller inntektsfordelingen i landet, så måtte utvalget fremme andre forslag som kunne nøytralisere disse virkningene. Utgiftene til legemidler er for en stor del dekket av det offentlige slik at reduserte utgifter vil gjøre det mulig med økte offentlige utgifter på andre områder enn legemidler, eventuelt gi muligheter for skatte- og avgiftslettelser.

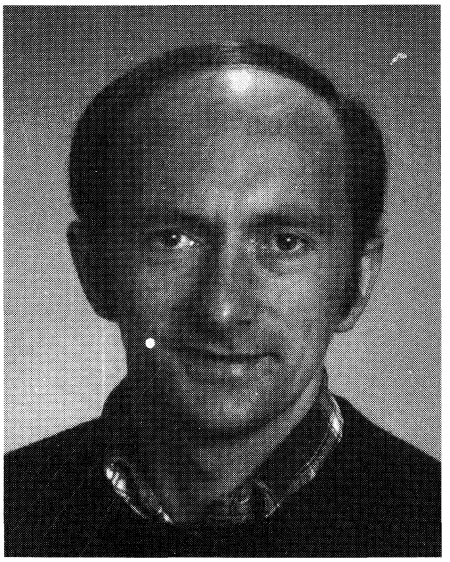
2. DAGENS LEGEMIDDELMARKED

Store multinasjonale selskaper hadde i 1995 en markedsandel i Norge på 85 prosent målt ved apotekenes innkjøpspriser. Norsk legemiddelindustri hadde følgelig en andel på 15 prosent. Norsk industri produserer i hovedsak ikke-patenterte produkter, men det produseres også patenterte produkter, f.eks røntgenkontrastveske. Et viktig marked for dette siste produktet har vært det amerikanske markedet.

Statens legemiddelkontroll (SLK) har det medisinske og farmasøytiske ansvaret for godkjenning av legemidler. SLK utsteder markedsføringstillatelser og fastsetter maksimale salgspriser (apotekernes innkjøpspriser) basert på produsentens prisforslag, samt på prisdata fra andre land og kostnadsinformasjon gitt av produsentene av de berørte legemidlene. SLK overvåker de legemidlene som er

på markedet gjennom laboratoriekontroll og medisinsk overvåking.

Rikstrygdeverket har ansvaret for innstillinger til Sosial-og helsedepartmentet om hvilke legemidler som skal komme inn under blåreseptordningen og om fastsettelse av refusjonsregler. For å få refusjon må sykdommen til en pasient ha gått inn i en langvarig fase, med behov for medikamentell behandling i minst tre måneder pr år. Egenbetaling av medisiner på blå resept er fra 1.1 1997 på 36 prosent, maksimalt kr 330 pr.resept (for barn mellom 7 og 16 år og alders-og uførepensjonister er egenandelen 12 prosent, maksimalt kr 110 pr resept). Egenandelstaket for utgifter pr år – for alle benyttete medisiner på blå resept – er på kr 1 290. Når dette taket nås, utsteder Rikstrygdeverket et frikort og brukeren belastes ikke med egenandeler for resten av året.



Steinar Strøm er professor ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo

På grunn av EØS avtalen ble Norsk Medisinaldepot's (NMD's) enerett til import og engrosomsetning av legemidler opphevet fra 1.1 1995. Det er for tiden tre grossister i det norske legemiddelmarkedet, med NMD som den klart største.

EØS-avtalen åpnet for at firmaer med tilvirkertillatelse innen EØS kan opptre som grossister for egne produkter. En annen konsekvens av EØS-avtalen er regelen om regional konsumpsjon av patentrettigheter. EØS-avtalen har dermed gjort det mulig med parallellimport av legemidler. Patenterte legemidler (originalpreparater) som produseres i Norge eller som importeres til Norge – besørget av originalprodusenten – kalles for direkteimporterte. Et parallellimportert legemiddel er import av nøyaktig det samme legemiddel som det direkteimporterte. Det kan være forskjeller med hensyn til tilsetting av fargestoffer og hvordan legemiddelet er pakket inn. Det økonomiske grunnlaget for parallellimport er de ulike produsent- og grossistprisene på legemidler i Europa. Stort sett er legemidlene billigere jo mindre rikt landet er. Prisvariasjonene reflekter det forhold at industrien inntil nylig har solgt legemidler i et segmentert europeisk marked med muligheter til prisdiskriminering. EØS-avtalens prinsipp om fri flyt av varer er ment å motvirke slike prisvariasjoner. I Danmark, der parallellimport ble introdusert i 1992, har legemiddelprisene gått beydelig ned som følge av den økte konkurransen. I Nederland er to av de fem største leverandørene av legemidler, regnet i verdi, parallellimportfirmaer. Danmark og Nederland hadde i utgangspunktet relativt høye legemiddelpriser. I Norge er det for tiden fire registrerte parallellimportfirmaer som så smått har kommet i gang.

Som følge av EØS-avtalens bestemmelser om anbudsinnkjøp til offentlige institusjoner, har 17 fylkeskommuner gått sammen om et treårig prøveprosjekt for legemiddelinnkjøpssamarbeid (LIS). Ønsker om kjøp av legemidler er lyst ut på anbud i EØS. På grunn av de prisforskjeller som eksisterer på legemidler i EØS er det mulig å oppnå billigere innkjøp enn om innkjøpene skulle vært foretatt kun i Norge. Legemiddelindustriforeningen i Norge har ikke satt pris på dette tiltaket og har stevnet LIS inn for domstolen i EØS med påstand om at LIS vil bety økt kjøpermakt i legemiddelmarkedet!

Apoteknæringen i Norge har en form og struktur som går tilbake til 1619. Staten helsetilsyn utsteder apotekbevillinger og avgjør opprettelse, nedleggelse, sammenslåing, flytting og statusendring av apotek. I vurderingen ved opprettelsen av nye apotek tas det bl.a hensyn til i hvilken grad et nytt apotek vil konkurrere med allerede eksisterende apotektilbud. Dersom eksisterende tilbud trues med konkurranse har dette talt mot ny-etableringer. Selvstendige apotek som har hatt økonomiske problemer og som ikke er berettiget til offentlig støtte, er blitt omgjort til filialapotek under et annet selvstendig apotek i området. Apoteknæringen er således preget av fravær av konkurranse. I 1995 var det 250 private hovedapotek og 78 filialapotek. Vel 200 apotek administrerte også omlag 1250 medisinutsalg. I tillegg var det ialt 27 offentlige apotek. Innen EØS var det bare Danmark som hadde flere innbyggere pr apotek enn Norge i 1995. Norge hadde da ca 12000 innbyggere pr apotek. Apotek i spesielt næringssvake områder mottar offentlig støtte. I 1995 mottok 17 apotek slik offentlig støtte.

Apotekbevilling gis personer med cand.pharm. eksamen og som ellers oppfyller formelle krav fastsatt i apotekloven (lov av 21.juni 1963 nr 17 om drift av apotek). Ut over formelle krav baserer Statens helsetilsyn seg på egne retningslinjer av 3.desember 1992 for vurdering av søkere til bevilling. I tillegg til de private apotek, driver også staten og fylkeskommunene apotek. I disse tilfellene har staten/fylkeskommunen bevilling og apotekeren arbeider under vanlige statlige/fylkeskommunale lønns- og arbeidstidsbestemmelser. Ekspedisjonsretten i et apotek følger automatisk av avlagt eksamen som cand.pharm. eller reseptar (treårig høyskoleutdanning). De siste 15 årene har 14 ansatte i det bevillingsutstedende organ – Statens helsetilsyn – fått apotekbevillinger, noe som må sies å være en betenkelig praksis. I denne 15 års perioden ble det i alt utstedt 300 apotekbevillinger.

Legene er agenter både for pasienter og stat. For pasienten skal legen velge ut legemidler som øker sjansen for helbredelse/lindring av plager. For staten skal legen velge det billigste legemiddelet blant ellers likverdige preparater. Fra 22 april 1987 ble norske leger oppfordret til å forskrive det billigste blant likverdige alternativer. Oppfordringen ble erstattet med et påbud om å forskrive det billigste generiske preparatet fra 1. april 1991. Generiske prepararater er preparater med samme virksomme stoff i samme mengde og samme legemiddelform og som av Statens le-

gemiddelkontroll er vurdert som medisinsk likverdige. Oppfordringen fra 22. april 1987 og påbudet fra 1. april 1991 førte bare til en beskjeden reduksjon i legemiddelutgiftene i Norge. Fra 1.9 1993 ble det derfor innført et referanseprissystem som innebærer at det blir fastsatt en maksimalpris for hva trygden pliktmessig refunderer for en gitt gruppe generiske preparater. Denne maksimalprisen, kalt referanseprisen, er hittil satt lik prisen på billigste generiske preparat i gruppen pluss 5 prosent. Egenandelen beregnes av referanseprisen. Dersom legen forskriver et preparat med høyere pris enn referanseprisen, må pasienten betale ordinær egenandel, tilsvarende 36 prosent av referanseprisen. I tillegg må pasienten betale forskjellen mellom utsalgsprisen og referanseprisen på det forskrevne preparatet. Ordningen omfatter 7 legemiddelgrupper, med tilsammen 475 preparater. Disse preparatene hadde en omsetning i 1995 på 700 mill. kr (apotekenes utsalgspris). Innføringen av dette referanseprissystemet førte ganske raskt til at alle preparater innen samme gruppe fikk sammme pris, svarende til referanseprisen. Den årlige innsparelsen er beregnet til rundt 115 mill kr.

En annen oppgave som leger har, er å gi ekspertuttalelser om legemidler til bl.a. Statens legemiddelkontroll og til Rikstrygdeverket.

3. VIKTIGE NØKKELTALL

Legemiddelomsetningen, regnet til apotekenes utsalgspriser, utgjorde i 1995 vel 7,5 milliarder kroner. I perioden 1985 til 1995 har det vært en årlig, gjennomsnittlig vekst i faste priser på 6,3 prosent. Den viktigste vekstfaktoren har vært overgang til nye og dyrere preparater. I 1995 betalte det offentlige om lag 2/3 av legemiddelutgiftene, fordelt med 52 prosent over blåreseptordningen og 15 prosent i offentlige sykehus. De offentlige utgiftene til helsevesenet i prosent av BNP har vært konstant på 1990-tallet, omlag 6,3 prosent. Offentlige utgifter til legemidler i prosent av totale offentlige utgifter til helsevesenet har steget fra 7,0 prosent i 1990 til 8,5 prosent i 1995.

Industrien tar den klart største andelen av apotekenes utsalgspris, mellom 55 og 65 prosent av utsalgsprisen avhengig av hvor dyrt legemiddelet er. I den senere tid har industriens andel av de dyreste legemidlene vært klart økende.

I 1995 ble det i verden totalt omsatt legemidler for 236 milliarder USD. Det norske markedet utgjorde 2,9 promille. Legemiddelindustrien er -i følge Fortune's rankering for de siste årene – verdens mest lønnssomme bransje. Denne rankeringen er basert på overskudd i prosent av omsetningen. Det er flere grunner til den svært høye lønnsomheten:

- legemiddelindustrien er en forsknings-og utviklingsintensiv næring, omlag 15 prosent av omsetningen brukes på F&U aktiviteter,
- det utvikles innovative produkter som har en internasjonalt akseptert patentbeskyttelse,
- for å finansiere den innovative virksomheten må prisene på de (relativt få) produktene som næringen lykkes med, bli relativt høye,
- det er åpenbart en høy latent betalingsvilje for legemidler som kan lindre plager og forlenge livet,
- gjennom et svært godt organisert påvirkningsopplegg rettet mot leger, politikere og media (pasientene også, i den grad disse kan få betalende myndigheter til å åpne pengekisten) prøver industrien å få omsatt legemidler til høyest mulig pris,
- i gjennomsnitt bruker legemiddelindustrien 20 prosent av omsetningen på markedsføring; i 1995 innebar dette omlag kr 50 000 pr lege i Norge,
- i en 45 dagers periode høsten 1996 ba utvalget en tilfeldig valgt lege i Oslo notere ned alle henvendelsene fra industrien, legen mottok 84 postforsendelser fra 33 firma, derav 6 invitasjoner til gastroforum, 18 middagsinvitasjoner, 4 tlbud om reiser i Norge og 2 i utlandet.

I den senere tid er legemiddelindustrien blitt møtt med en tøffere og mer kostnadsbevisst kjøperside, spesielt i USA. En norsk legemiddelprodusent av røntgenkontrastveske har hatt en redusert lønnsomhet på grunn av utviklingen i det amerikanske markedet. Det er også liknende tendenser i Europa og EØS avtalen har gjort det vanskeligere enn før å utnytte markedet gjennom prisdiskriminering. Tiltakende offentlige budsjettproblemer i mange europeiske land har også økt kostnadsbevisstheten i disse landene.

Til tross for denne utviklingen er lønnsomheten i industrien høy og det virker derfor noe merkverdig når ECON i et arbeid for den norske legemiddelindustrien («Innovasjon og utvikling i legemiddelindustrien», Rapport 54/96) konkluderer med at næringen trenger støtte, f.eks gjennom skattemessig overutgiftsføring av F&U utgifter. Som nevnt er den viktigste årsaken til dagens problemer for den norske legemiddelindustrien å finne i internasjonale markeder, spesielt i USA. En selektiv norsk næringspolitikk for å kompensere for langsiktige endringer i internasjonale markeder ble forlatt på slutten av 1970 tallet og lite tyder på at det kan være optimalt å vende tilbake til gamle støtteopplegg. Enda mer problematisk er ECON's uttrykte bekymring for at hvis legemiddelindustrien behandles for tøft i Norge, kan den komme til å trekke tilbake støtten til medisinsk forskning i Norge. Medisinsk forskning bør lokaliseres til steder hvor forskningen kan gi nye resultater og kaste noe av seg. Dette forskningsutfallet vil avhenge av kvaliteten på forskerne, på muligheten til å følge pasienter over tid og kvaliteten på laboratoriearbeid og sykehustjenester. Dersom forskningen er lokalisert til Norge for å smøre det norske markedet for på den måten å oppnå gunstige priser og salg, så bør en ikke beklage at industrien trekker ut sine forskningsmidler når markedsbetingelsene blir tøffere. Forskerne og hjelpeapparatet kan da anvendes til andre og viktigere oppgaver i Norge. Forskning på industriens premisser, med vekt på utvikling og testing av legemidler, fortrenger annen «ikke-pille» rettet forskning. En slik fortrenging kan selvsagt være optimal, men varsellampene bør blinke hvis strømmen av forskningsmid-

lene er avhengig av velvillig politisk behandling av produktene i det nasjonale legemiddelmarkedet, og ikke av forskningens kvalitet.

Fraværet av konkurransen i apoteknæringen har gitt apotekerne en solid inntekt. Det gjennomsnittlige driftsresultatet (lik summen av avkastning på investert kapital og lønn til apotekerens egen arbeidsinnsats) var i 1995 på hele kr 980 000. Det høyeste resultatet var på 3,7 millioner kr. Også for dette leddet i legemiddelmarkedet har ECON bidratt med en analyse («Resultater og lønnsomhet i apoteknæringen», Rapport 30/96 og Notat 42/96). ECON har sett på egenkapitalrentabiliteten, definert som resultat før ekstraordinære poster dividert på gjennomsnittlig egenkapital. Bare de apotekene som hadde en egenkapitalrentabilitet mellom – 100 og +100 prosent er med i analysen, hvilket innebærer at rundt 40 prosent av apotekene i næringen ikke er med i analysen på grunn av for høy lønnsomhet (frykt for målefeil ved måling av egenkapital?). Etter å ha gitt apotekeren en normallønn på kr 450 000 finner ECON at egenkapitalrentabiliteten i apotekernæringen er høyere, men ikke spesielt mye høyere enn i små industriforetak i Norge. Både beregningsmåten og det faktum at omlag 40 prosent av apotekene med den høyeste rentabiliteten er utelatt, gjør at en må tvile på hva disse beregningene forteller.

Utvalget som jeg ledet, har på sin side analysert regnskapstall og salgspris for 100 apotek som skiftet eiere fra 1985 til 1990. Som ECON lot vi apotekeren hente ut en årslønn på kr 450 000. Meravkastningen av å eie et apotek (etter driftsstøtte) – utover avkastningen på å eie 5 års statsobligasjoner- finner vi har vært omlag 12-14 prosent. Årsaken til at vi sammenlikner med statsobligasjoner er at eierskap til apotek og statsobligasjoner må sies å være like fritt for risiko. En årslønn på kr 450 000 og en meravkastning på 12-14 prosent i forhold til å eie like risikofrie statsobligasjoner må sies å være en pen avkastning av å eie et apotek. Årsaken til en slik høy avkastning i gjennomsnitt for 100 apotek er åpenbart fravær av konkurranse i næringen, kombinert med en lite prisfølsom etterspørsel og for høye regulerte maksimalpriser.

4. UTVALGETS TILRÅDINGER

Utvalgets innstilling inneholder 32 tilrådinger, hvorav 12 er enstemmige og ytterligere 12 har et stort flertall bak seg. I 8 tilrådinger, hvorav 7 gjelder apoteknæringen, har utvalget delt seg på midten.

I. Samordning av farmasøytisk-faglig og legemiddeløkonomisk kompetanse

Utvalget forslår at det bør utredes om det statlige arbeidet med legemidler – som nå er fordelt på Staten legemiddelkontroll, Rikstrygdeverket og Statens helsetilsyn – bør samordnes. I et lite land som Norge kan det være uhensiktsmessig å spre kompetansen på dette feltet på mange forvaltningsorgan. Et mulig utfall av en slik utredning kan bli etablering av Statens legemiddelverk og i så fall kan dette bli et statlig organ som kan stå bedre rustet i forhandlingene med legemiddelindustrien enn dagens fragmenterte struktur.

II. Styrking av den legemiddeløkonomiske kompetansen i statlige organer

Den legemiddeløkonomiske kompetansen foreslås styrket på de områder som i dag dekkes av Statens legemiddelkontroll, Rikstrygdeverket og Statens helsetilsyn. Spesielt vil det være viktig å få til en systematisk innsamling og arkivering av informasjon som er av relevans for prisfastsettingen på legemidler (priser i andre land, kostnadene ved å produsere legemidlene og legemidlenes antatte medsiniske nytteverdi). Det bør utarbeides terapianbefalinger for legene, f.eks. i form av produsentnøytrale PC-baserte beslutningstøtteprogrammer. Et flertall på 8 foreslår at det opprettes en sentral database som kan inneholde data om legenes forskrivninger, pasientenes legemiddelbruk og legemiddelpriser. Det bør legges til rette for en elektronisk overføring av resepter fra lege til apotek. Det samme flertall på 8 foreslår at databasen skal være organisert slik at legen får en øyeblikklig tilbakemelding – før resepten ekspederes – om legemiddelalternativer og priser og om mulig duplisering av den samme resept hos flere leger (for å unngå misbruk blant pasienter).

III. Forholdet mellom leger og legemiddelindustri

Som nevnt foran driver legemiddelindustrien med en massiv markedsføring rettet mot leger. En spesiell viktig gruppe av leger er de som gir råd til statlige organer om hvilke legemidler som bør godkjennes for salg i Norge og som bør komme inn under blåreseptordningen. For disse legene foreslår utvalget at de har informasjonsplikt til sentrale helsemyndigheter om sine relasjoner til industrien, bl.a om de inntekter, frynsegoder og forskningsstøtte som de mottar.

En stor del av de kurs og seminarer som legene deltar på i dag, er finansiert av industrien. Utvalget foreslår *ikke* et forbud mot slik virksomhet, men foreslår at det offentlige bevilger mer til etterutdanning av leger, produsentnøytrale kurs og konsensuskonferanser. Mye av den industri-informasjonen som legene utsettes for er av statistisk art, f.eks. i form av sitater fra tidskriftartikler som forteller om statistiske eksperiment, signifikansnivåer og konfidensintervall. For at legene bedre skal bli istand til å vurdere slik informasjon foreslår utvalget at det medisinske studiet styrkes på områder som klinisk epidemiologi, medisinsk beslutningsteori og statistiske metoder.

Det at legenes forskrivning kan bli påvirket av industriens markedsføring er nødvendigvis ikke uheldig fra et helse – og samfunnsøkonomisk synspunkt. Legenes søkekostnader kan bli redusert og mer tid kan benyttes på pasientene. Et uheldig forhold kan oppstå ved at produsentene har insentiver til å overdrive de positive egenskapene ved sine egne produkter. Markedsføringen kan dermed føre til

at de billigste preparatene blant likeverdige preparater ikke alltid blir valgt. Den norske Lægeforeningen og industrien har utarbeidet retningslinjer som skal styre interaksjonen mellom lege og industri. Utvalget foreslår at statlige helsemyndigheter bør delta i utarbeidingen av slike regler og i kontrollen med at de etterleves.

IV. Styrket prisfølsomhet i etterspørselen etter legemidler

Med staten som betaler av 2/3 av utgiftene til legemidler har både pasienter og pasientenes agenter, legene, svake incentiver til å velge billigste preparater blant ellers likverdige preparater. Denne tredjepartsfinansieringen fører til en relativt lite prisfølsom etterspørsel. Oppfordringen til legene om skrive ut billigste generiske preparat fra april 1987, påbudet om det samme fra april 1991 og innføring av et referanseprissystem for 7 legemiddelgrupper er alle tiltak som var ment å skulle øke prisfølsomheten i etterspørselen etter legemidler. Et stort flertall i utvalget foreslår tiltak som kan øke denne prisfølsomheten ytterligere:

- legen må aktivt gi beskjed på resepten som går til et apotek hvis det *ikke* skal tillates generisk substitusjon ved ekspedering av resepten i apoteket (9 av 12 utvalgsmedlemmer bak dette forslaget),
- legen må aktiv gi beskjed på resepten som går til et apotek hvis det *ikke* skal benyttes parallellimporterte preparater (10 av 12 bak dette forlsget).

Som nevnt foran er det allerede innført referansepriser basert på billigste generiske preparat. Prisene på preparatene i disse gruppene er nede på referanseprisene og det er vanskelig å si hvor mye mer det er å spare på å bringe inn generisk substitusjon ved ekspedering av resepter. Derimot kan det være et betydelig sparepotensiale knyttet til parallellimport av legemidler. Utvalget har beregnet potensialet til omlag 250 mill kr pr år. Reduksjonen i legemiddelutgifter kan dels komme som et resultat av at billigere, men vel og merke *identiske,* legemidler parallellimporteres og dels ved at originalpreparatene settes ned i pris for møte konkurransen fra parallellimporten.

Utvalget ble delt på midten i forbindelsen med et forslag om å sette i gang et prøveprosjekt som ordner alle legemidler for samme diagnose i grupper med ens refusjonspriser. Et slikt terapeutisk referanseprissystem er noe annet enn det referanseprissystemet som allerede er innført i Norge og som er basert på at generiske preparater har en refusjonspris lik den laveste innen gruppen. Generiske preparater er preparater med samme virkestoff i samme mengde og form. Et terapeutisk referanseprissystem er basert på en gruppering av preparater som kan ha samme terapeutiske virkning, men de kan ha ulike virkestoffer og trenger altså ikke være generiske preparater. I utvalgets innstilling nevnes tre grupper av legemidler som bør inngå i prøveprosjektet og som bør grupperes etter råd fra farmasøytisk og medisinsk ekspertise:

- kolesterol-senkende legemidler,
- blodtrykk-senkende legemidler,
- nyere anti-depressiva.

Etterat utvalget la frem sin innstilling har pasienter, helsepolitikere på Stortinget og industrirepresentanter sagt at utvalgets forslag om å øke prisfølsomheten i etterspørselen etter legemidler vil dele pasientene inn i et A- og B-lag. A-laget vil bestå av de som er rike nok til å betale medisin som ikke har den laveste prisen i en gruppe og B-laget vil bestå av de som må ta til takke med de billigste og underforstått dårligste medisinene. Denne konklusjonen er jeg helt uenig i. Siden 1993 har vi hatt et referanseprissystem hvor bare billigste preparat refunderes. Dette referanseprissystemet er basert på en gruppering av generiske preparater som pr definisjon er likverdige med hensyn til virkestoff. Etterat referanseprissystemet ble introdusert falt prisene ganske raskt på alle preparater i samme gruppe ned til den laveste refusjonsprisen. Parallellimporterte legemidler er ikke bare likverdige preparater, de er identiske med de originale preparatene. Generisk substitusjon og parallellimport vil derfor ikke gi merkbare endringer i folks helsetilstand, men pasienter og skattebetalere vil betale mindre. Industrien vil tape. Det gjenstår å drøfte om et terapeutisk referansprissystem knyttet til en gruppering av legemidler som senker kolesterol og blodtrykk, og nyere anti-depressiva vil dele folket inn i et A- og B-lag. For det første skal grupperingen være basert på råd fra medisinsk og farmasøytisk ekspertise som dermed gir en faglig garanti for at legemidlene innen samme gruppe er terapeutisk likverdige. For det andre er det all grunn til å regne med at prisene på legemidlene innen en gruppe vil falle ned mot den laveste prisen, det vil si refusjonsprisen i gruppen, jfr hva som hendte da referanseprissytemet for generiske preparater ble innført i 1993.

V. Økt norsk kjøpermakt

For å øke markedsmakten til norske kjøpere av legemidler viser utvalget til de rabatter som Legemiddelinnkjøpssamarbeidet (LIS) har oppnådd gjennom å lyse ut sine innkjøp på anbud i EØS. LIS er et tre-årig prøveprosjekt og utvalget mener (mot en stemme) at dette innkjøpssamarbeidet bør oppmuntres til å bli en varig ordning. Dersom det blir etablert regionale helseorganisasjoner (RHO) i Norge, vil RHO ha ansvaret for paisentene i sitt område og vil bl.a. kunne kjøpe sykehustjenester fritt over region- og kanskje landegrenser. På legemiddelfeltet bør de kunne komme i samme stilling som LIS og vil dermed kunne kjøpe inn legemidler på anbud. Et noe mer ytterliggående forslag delte utvalget i to og består i at sentrale helsemyndigheter innhenter anbud på refusjonspriser på legemidler i EØS.

*

Økt prisfølsomhet og økt norsk kjøpermakt vil være til fordel for norske pasienter og norske skattebetalere. Industrien vil tape på disse forslagene. Liknende endringer på kjøpersiden skjer i mange land nå, ikke minst i USA.

Mye tyder derfor på at denne svært lønnssomme multinasjonale industrien går mot hardere tider med en mer aggressiv kjøperside. Den frie flyten av varer i EØS gjør det også vanskelig å segmentere markedene i Europa og hente ut prisdiskriminerende gevinster. Akkurat som annen konkurranseutsatt industri må den internasjonale legemiddelindustrien legge vekt på kostnadssenkende tiltak og bli mer opptatt av å konkurrere på pris og kvalitet. Det er imidlertid viktig at denne næringen får et økonomisk rom som gjør det mulig med innovativ virksomhet slik at nye og gode legemidler utvikles. Utvalget understreker derfor den positive betydningen av at norske myndigheter arbeider aktivt internasjonalt for en effektiv patentlovgivning på legemidler.

VI. Import- og grossistleddet

Utvalget ser ingen grunn til å endre dagens ordning med fri etablering av grossister. Siden det må være leveringsplikt på apotekene for legemidler, foreslår utvalget at kravet til leveringsplikt legges på grossistleddet og at legemidler må kunne leveres innen 24 timer (48 timer i visse strøk av landet). Et lite mindretall forslå at leveringsplikten pålegges produsentene. Utvalget ser ingen helseøkonomiske grunner til at staten skal eie det største grossistselskapet, NMD.

VII. Apotekleddet

Hele utvalget går inn for en friere etablering av apotek, men det er delt på midten med hensyn til hva dette skal innebære av endringer i forhold til dagens opplegg. Den delen av utvalget jeg tilhører, foreslår en fri etablering av apotek, men med krav til kvalitetsstandarden på farmasøytiske tjenester og til sikkerheten ved oppbevaring og utlevering av legemidler nedfelt i konsesjonsvilkår. Konsesjon må søkes hos sentrale helsemyndigheter. Farmasøytisk ansvarlig må være cand.pharm. (med en begrenset tilgang på farmasøyter i tiden fremover kan en ikke se bort fra at en reseptarutdanning etterhvert vil bli vurdert som tilstrekkelig, utvalget drøftet ikke denne muligheten). I dag er apotekene organisert som personlig eide selskap og med krav til at eieren må være cand.pharm. Utvalget ser ingen grunn til at apotek ikke kan organiseres som aksjeselskap og mot en stemme ser ikke utvalget noen grunn til å kreve at aksjemajoriteten må begrenses til personer med cand.pharm. utdanning. Utvalget foreslår at prosedyrene for oppretting av medisinutsalg er som i dag.

Fordelene ved fri etablering av apotek er

- mer publikumsvennlig etablering av apotek f.eks. i kjøpesentra,
- økt konkurranse på service og åpningstider,
- lavere priser.

Selv om det ikke er tillatt med reklame overfor publikum for reseptbelagte legemidler, bør apotek kunne reklamere med at de selger legemidler under maksimalpris.

En fri etablering av apotek kan føre til at visse næringssvake områder av landet ikke får gode nok apotektjenester. I dagens apotekregime er det 17 apotek som mottar driftsstøtte. En slik driftsstøtte lar seg vanskelig kombinere med fri etablering og fri-etableringstilhengerne i utvalget foreslår derfor at aktuelle, kostnadseffektive tiltak for etablering av apotek i næringssvake områder utredes. Denne halvdelen av utvalget nevner tiltak som

- offentlig drift av apotek,
- tildeling av konsesjon etter anbud (f.eks gjennom en Vickrey-auksjon hvor den som forlanger minst støtte vinner anbudsrunden, men mottar det nest laveste støttebeløpet i den forseglete budrunden),
- inngåelse av driftsavtale mellom myndigheter og apotek,
- statlige tilskudd etter objektive, ikke påvirkbare kriterier,
- postordredistribusjon av legemidler, så fremt distribusjonen skjer under helsemessig forsvarlige former (forøvrig et distribusjonsopplegg som kan utvides til å gjelde hele landet).

Dersom dagens etableringsordning fortsetter, er hele utvalget enig i at dagens bevillingsordning må endres. Statens helsetilsyn bør ikke lenger ha ansvaret for å utstede bevillinger.

Hele utvalget er enig i at visse legemidler bør kunne selges utenfor apotek. De samme seks som er for fri etablering, går lengst i å liberalisere omsetningen av legemidler. De foreslår at legemidler som sentrale helsemyndigheter finner kan selges reseptfritt uansett pakningsstørrelse, kan selges utenom apotek. I forhold til dagens ordninger vil det innebære at f.eks. sårmidler, syrenøytralisernde preparater og nesedråper vil bli tilgjengelig i dagligvarehandelen. Smertedempende legemidler som Paracetamol i små pakninger, er i dag unntatt fra reseptplikt. Om dette unntaket vil bli opprettholdt hvis reseptfrie legemidler blir tillat solgt utenom apotek, er opp til sentrale helsemyndigheter å avgjøre.

VII. Regulering av maksimalpriser på reseptbelagte legemidler

Den salgsprisen SLK fastsetter idag (etter forslag fra produsentene) er apotekenes innkjøpspris. Denne prisen inkluderer avansen til grossistleddet. Med krav til full sortimentsbredde pålagt grossistleddet gir dette prisregimet grossistene en svak stilling i markedet. Et stort flertall i utvalget foreslår at dette prisregime endres og at statens forhandlinger om pris med industrien skal dreie seg om grossistenes innkjøpspris. Det vil da bli et nasjonalt oppgjør mellom grossister og apotek om marginene utover produsentprisen på legemidler.

Selv om utvalget foreslår en rekke tiltak som kan øke prisfølsomheten i etterspørselen etter legemidler, kan likevel etterspørselen etter flere legemidler bli lite prisfølsom. Utvalget forslår derfor at myndigheten må fastsette maksimal-priser. Enten virker den økte konkurransen som følge av en fri, eventuelt friere, etablering. I så

fall vil en ikke trenge maksimalpriser. Eller så vil ikke konkurransen virke i tilstrekkelig grad, og en vil ha behov for regulering av maksimalpriser.

Under dagens prisregime reguleres apotekenes utsalgspris gjennom regulering av maksimale avansesatser på apotekleddet. På grunn av fraværet av konkurranse i dagens apotekmarked stanger alle prisene i taket. Apotekene og industrien har i dagens regime en felles interesse i at industriens pris (grossistenens innkjøpspris) er høy, siden utsalgsprisen i apotek er et prosentpåslag på prisen på tidligere ledd. Jo høyere priser industrien har oppnådd i Norge, desto høyere har inntjeningen i apotekene vært. I de siste årene er det blitt innført degressive avanser som har dempet apotekens inntjening noe. Med det prisregimet utvalget foreslår, kan en ikke regulere apotekens utsalgspriser gjennom maksimale avansesatser. Maksimalprisene må fastettes på en annen og noe mer friere måte. Et utgangspunkt vil selvsagt være dagens maksimalpriser. Den høye inntjeningen i apotekleddet kan gjøre det aktuelt å sette maksimalprisene lavere enn dagens. Men det er viktig å merke seg at forslagene om en tøffere behandling av industrien og fri etablering av apotek, kan presse legemiddelprisene og inntjeningen både i industri og apotek nedover.

tøi

Transportøkonomisk institutt

Instituttet be opprettet i 1958 og er en privat stiftelse som utfører forsknings- og utredningsarbeid på oppdrag fra Norges forskningsråd, offentlige myndigheter og private bedrifter. TØI har også oppdrag i utlandet. Vi er ca 100 medarbeidere med bred utdanningsmessig bakgrunn. Vår adresse er Grensesvingen 7.

Sosial- og siviløkonomer

Instituttet ønsker å styrke bemanningen innenfor områdene Samfunnsøkonomiske analyser og Kollektivtransport hvor instituttet bl a er engasjert i EU-prosjekter som gir godt inngrep med det internasjonale forskningsmiljøet innenfor transportøkonomi. Oppgavene rommer store faglige utfordringer for godt kvalifiserte sosial- og siviløkonomer med interesse for forskningsmessig arbeid. TØI kan tilby et godt fagmiljø for økonomer, og også muligheter for samarbeid med andre profesjoner. Som forsker vil du ha gode muligheter for tilpasning av oppgavene ut fra egne ideer og interesser. Ved siden av søknader fra erfarne økonomer er vi også interessert i søknader fra kvalifiserte personer som er nyutdannete eller i ferd med å avslutte sin utdanning.

Samfunnsøkonomiske analyser

Her søker vi høyt kvalifiserte økonomer som vil arbeide med å videreutvikle og forbedre metoder og teorigrunnlag for kvantifisering og verdsetting av effekter som inngår i samfunnsøkonomiske analyser. TØI arbeider også med anvendelser av denne typen kunnskap i nyttekostnadsanalyser, strategiske samferdselsanalyser, pris- og avgiftsanalyser mv.
Til hjelp i arbeidet med bredt anlagte strategiske samferdselsanalyser har TØI utviklet et sett av transportmodeller. Det vil bli gitt opplæring i bruk av slike modeller og muligheter til å bidra i utviklingen av modellverktøyet.
Søkerne bør ha god innsikt i teoretisk økonomi og/eller økonometri.
Nærmere opplysninger om stillingene får du fra forskningsleder Harald Minken eller avdelingsleder Olav Eidhammer på telefon 22 57 38 00.
Søknaden merkes TØ/01.

Kollektivtransport

Innenfor programmet «Alternative lokale persontransportløsninger» arbeider TØI bl a med etterspørselsanalyser av kollektivtiltak og konsekvensanalyser av alternative former for organisering og finansiering av lokal kollektivtransport. Viktige områder er knyttet til evaluering av forsøksordningen for kollektivtransport og anbud. EU-prosjekter utgjør for tiden en sentral del av arbeidet innen fagområdet.
Vi søker en erfaren forsker som skal arbeide med problemstillinger knyttet til organisering og finansiering. Vi søker fortrinnsvis etter en sosial- eller siviløkonom, men også annen utdanning kan være relevant for stillingen. Erfaring innenfor fagfeltet vil bli tillagt stor vekt.
Forskningsleder Bård Norheim eller avdelingsleder Marika Kolbenstvedt kan gi nærmere opplysninger om stillingen på telefon 22 57 38 00.
Stillingen merkes TP/01.

Instituttet tilbyr lønn etter erfaring og kvalifikasjoner. Vi har fleksibel arbeidstid, sommertid og fri pensjons- og forsikringsordning.
Søknad med attester og vitnemål sendes innen 30. april til

Transportøkonomisk institutt
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
http://www.transpoecon.no

ARTIKKELSAMLING

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

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

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

Johansen, L.:
Forholdet mellom næringene under økonomisk vekst. Statsøk. Tidsskrift (1958).

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

Rødseth, A.:
Inflasjonen i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 8, 1982.

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

Sandmo, A.:
Normativ beskatningsteori – problemstillinger og resultater. Statsøk. Tidsskrift (1982).

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

Holthe, F.C.:
Mer om arbeidsløsheten i OECD-landene. Sosialøkonomen nr. 9, 1985.

Stølen, N.M.:
Virkninger av en endring i lønnssatsene og valutakursene analysert ved modellen MODAG A. Sosialøkonomen nr. 10, 1985.

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

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

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger

TARAN FÆHN OG LEO A. GRÜNFELD:

Norsk næringsliv i et nytt handelspolitisk regime

Norge har de siste årene undertegnet flere internasjonale avtaler med sikte på å liberalisere utenrikshandelen, deriblant EØS-avtalen og avtalen om GATT/WTO. Artikkelen fokuserer på hvilke konsekvenser handelsavtalene vil kunne få for norsk næringsstruktur og handel. Resultater fra en studie basert på en anvendt generell likevektsmodell. tyder på at handelen med differensierte varer vil bli stimulert. Eksportveksten finner vi først og fremst blant høyt bearbeidede nisjeprodukter. Her vil norsk produksjon kunne vokse betydelig. I mange av tjenestenæringene ligger et potensiale for effektivisering, slik at økt konkurranse gir vekst også her. De råvarebaserte næringene vil derimot kunne bli taperne i konkurransen om innenlandske ressurser. Markedsandelene reduseres og aktiviteten går ned.

1 INNLEDNING[1]

I løpet av de siste tre årene har Stortinget godkjent norsk deltakelse i en rekke større internasjonale handelsavtaler. Den 1. januar 1994 ble EØS-avtalen iverksatt. Samtidig trådte en EFTA-avtale om begrensning av subsidier til fiskerinæringen i kraft. Året etter ble resultatet av GATTs Uruguayforhandlinger – den såkalte WTO (World Trade Organisation)-avtalen, satt ut i live. Dertil ble en OECD-avtale om subsidieforbud overfor skipsverftsindustrien ferdigforhandlet[2]. Hvis man sammenligner med den opphetede debatten om EU-medlemskap, har norske mediers fokusering på disse internasjonale avtalene vært overraskende liten. Likeledes har det fra fagøkonomisk side vært utført få empirisk baserte analyser av handelsreformenes makroøkonomiske virkninger for Norge[3]. Den politiske og den faglige debatten har vært preget av enten rent prinsipielle betraktninger om langsiktige velferdsseffekter av frihandel, eller av snevre, næringsspesifikke vurderinger. Dette er slående, tatt i betraktning avtalenes omfang og potensiale. Denne artikkelen er et bidrag til en mer omfattende og konkret forståelse av avtalenes effekter på norsk økonomi, basert på en modellstudie på den anvendte likevektsmodellen MSG-5[4]. Vi har valgt å fokusere på hvordan næringsstruktur og handelsmønstre kan tenkes å bli endret, under forutsetning av at tilgangen på arbeidskraft og kapital ikke påvirkes. Modellen forutsetter mobile ressurser som utnyttes fullt ut, noe som åpenbart strider mot observasjoner av arbeidsledighet og underutnyttet kapital til enhver tid. På lang sikt og under stabile rammevilkår er det imidlertid mer rimelig å anta at ressursene flyter dit de best kan utnyttes.

Avtalene inneholder beslutninger på en lang rekke områder. De mest konkrete bestemmelsene gjelder nedbygging av handels- og konkurransebarrierer og restriksjoner på offentlig subsidiering. I denne studien har vi gått langt

[1] Denne artikkelen er basert på Fæhn og Grünfeld (1996).

[2] Avtalen, som opprinnelig skulle ha trådt i kraft fra 1996, er ikke blitt ratifisert i USA. Når iverksettelse av en internasjonal skipsbyggingsavtale kan skje, er således uklart.

[3] Ved Norges Handelshøyskole i Bergen er flere studier av EØS- og WTO-avtalene gjort på flerlandsmodeller, der konklusjoner trekkes for EFTA som helhet. Haaland (1990 og 1994) gir på bakgrunn av disse analysene en løsere omtale av mulige effekter for Norge av EØS-avtalen. I studien av WTO-avtalen i Haaland og Tollefsen (1994b), er imidlertid Norge skilt ut som egen region.

[4] Holmøy, Nordén og Strøm (1995) gir en full modelldokumentasjon.

i å kvantifisere disse endringene. I tillegg til at næringenes kostnader og etterspørselsforhold vil bli påvirket direkte av reformene, vil konkurransen om økonomiens knappe ressurser gi nye primærfaktorpriser og endret total konsumetterspørsel i den nye likevektstilpasningen. Disse sekundære endringene i etterspørsel og kostnader vil så være med på å bestemme næringenes aktivitetsnivå.

I følge analysen vil næringsstrukturen endres betydelig når virkningene av de internasjonale avtalene er uttømt. Resultatene viser at de næringene som produserer høyt bearbeidede varer og tjenester øker sin aktivitet på bekostning av råvareprodusenter og kraftintensive næringer. Det er først og fremst etterspørselsvekst i utlandet som følge av stimulert handel og høyere inntekter hos våre handelspartnere som gir vekst i industrien, mens tjenesteproduksjonen i stor grad økes som følge av skjerpet innenlandsk konkurranse. I tillegg gis det rom for økt innenlandsk konsumetterspørsel uten at handelsbalansen svekkes, siden prisene på import går ned, mens prisene på norske produkter øker som følge av press i faktormarkedene. Næringer som er sterkt basert på råvarer kan, som følge av ulike reguleringer på tilbudssiden, ikke utnytte etterpørselsveksten. Snarere blir flere av dem rammet av økte faktorpriser og reduserte subsidier.

Taran Fæhn, Cand.polit. fra Universitetet i Oslo, 1991, er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå.

2 HVA DE INTERNASJONALE AVTALENE BETYR FOR NÆRINGSLIVETS RAMMEBETINGELSER

Nedenfor omtales de deler av avtalene som mest sannsynlig vil føre til endringer, nemlig dem som gjelder handels- og subsidiepolitikken i Norge og hos våre handelspartnere.

Nedbygging av importvern og konkurransehindringer

Ifølge WTO-avtalen skal ordinære tollsatser på industriprodukter ned med nærmere 40 prosent. Siden toll allerede var eliminert på import fra flere land, deriblant land i EU og EFTA, får dette bare konsekvenser fori underkant av 20 prosent av norsk import. Satsene var i utgangspunktet ikke høye (uveid snitt på 3,6 prosent). Bare for import av tekstiler og klær vil GATT-avtalen omtoll få en viss effekt. De ordinære satsene lå her på 17 prosent.

I tillegg innebærer de nye handelsavtalene forbud mot såkalte *ikke-tariffære barrierer (ITB)*. Dette er mer subtile former for handelshindringer som er vanskeligere å dokumentere og kvantifisere. De nye avtalene går langt i å konkretisere forbudene og legge til rette for håndheving av reglene, slik at det er grunn til å vente effektive forbud. I tabell 1 presenteres anslag på effekten av ITB både før og etter reformene, målt ved den importprisøkningen de forårsaker i ad valorem rater, såkalte *skjermingsrater*.

Kvantitative restriksjoner på handel er nå forbudt. Begrensninger på importerte kvanta har vært vanlig for jordbruksprodukter og næringsmidler. WTO-avtalen for landbruksprodukter har erstattet alle disse kvoteordningene med tollsatser. De er imidlertid satt så høyt at import i praksis fortsatt er utelukket for de aller fleste varer. Satser på produkter fra de fattigste ulandene er riktignok satt mye lavere, men dette vil heller ikke få store effekter i overskuelig fremtid, på grunn av strenge norske kvalitetsstandarder. Kvoteforbudet vil også gjelde de såkalte eksportkvoteavtalene som gjaldt for enkelte importerte tekstilvarer fra lavkostland. Effekten av disse før reformene ble innført, sto imidlertid bare for 1/5 av skjermingsraten for *tekstiler og klær* i tabell 1, resten var toll.

Videre forbyr WTO-avtalen variable importavgifter. Den såkalte råvarekompensasjonsordningen som gjelder for import av bearbeidede matvarer fra EU, har vært basert på slike avgifter. I EØS-forhandlingene ble det foreslått en liberalisering av ordningen (protokoll 3). Noen endelig beslutning er ennå ikke fattet om nye *faste* tollsatser, som skal erstatte de variable. I anslaget for *næringsmidler,* har vi lagt til grunn tollsatser ekvivalente med den til nå ikke effektuerte protokoll 3.

Tabell 1: Skjermingsrater (prosent)

Varer	Før handelsreformene	Etter handelsreformene
Jordbruksprodukter	71	65
Næringsmidler	52	44
Nytelsesmidler	45	28
Tekstiler og klær	3	1
Diverse industriprodukter	3	0
Kjemiske råvarer	3	0
Verkstedsprodukter	3	0
Oljeplattformer	3	0

Harmoniserte regler for produkt- og pakningsstandarder skal hindre særnasjonale krav ved markedsføring i Norge. Vi har funnet dekning for at særstandarder før avtalene har virket skjermende for flere jordbruksprodukter, næringsmidler, drikkevarer og tobakk (i modellens vareaggregat

Tabell 2: Prosentvis endring i eksportvilkår som følge av handelsavtalene

Varer	Verdens markedspriser	Utenlandsk etterspørsel	Eksogent eksportvolum
Næringsmidler	-1,8	74,4	–
Nytelsesmidler	-1,8	74,4	–
Tekstiler og klær	-1,6	24,3	–
Diverse industriprodukter	0,0	21,3	–
Verkstedsprodukter	-1,9	17,0	–
Treforedlingsprodukter	-1,7	–	–
Kjemiske råvarer	-1,7	–	–
Metaller	-1,6	–	–
Fisk	–	–	3,0
Skip	–	–	-12,1

nytelsesmidler), farmasøytiske produkter (i *diverse industriprodukter*), kunstgjødsel (i *kjemiske råvarer*), samt maskiner og elektrisk materiell (i *verkstedsprodukter*). Vi har lagt til grunn at harmoniseringen vil redusere skjermingsraten noe for drikkevarer, mens de tre sistnevnte varegruppene ikke lenger vil bli beskyttet av standardkrav.

I følge EØS-avtalen gjelder EUs konkurranseregler også for norske bedrifter. De forbyr samarbeid og sammenslåinger som hindrer internasjonal konkurranse. Både når det gjelder sementprodukter og kunstgjødsel er det grunn til å hevde at samarbeid om prising og markedsdeling har funnet sted og skjermet de få tilbyderne på det norske markedet mot konkurranse. EU-kommisjonen/EFTAs overvåkingsorgan ila i 1995 de europeiske sementprodusentene, inklusive norske Aker Norsem, kraftige bøter for stilltiende samarbeid, og demonstrerte med dette at reglene kan være effektive. EØS-avtalen forbyr også statlige importmonopoler. Dette venter vi får konsekvenser for skjermingsnivået til alkoholholdige drikkevarer og farmasøytiske produkter. Offentlige innkjøpsordninger som favoriserer innenlandske bedrifter er blitt forbudt. Konsekvensene vil være av betydning bl.a. for leveranser av verkstedsprodukter til offentlige etater (som NSB, elektrisitetsverkene, Telenor, Veivesenet), og av oljeplattformer og moduler til de store oljeselskapene.

Potensialet for økt handel og konkurranse er kanskje størst i markedene for tjenester, som inntil de senere år har vært helt eller delvis skjermet fra utenlandsk konkurranse (Norman (1991)). Det er først og fremst EØS-avtalen som ventes å kunne få betydning for tjenestemarkedene. De fleste tjenester er ikke handelsobjekter i den forstand at de kan sendes over grensen. Snarere vil en vesentlig del av konkurransen komme i form av utenlandsk aktivitet i norske markeder. Denne konkurranseskjerpingen har vi tatt hensyn til ved å anta eksogene reduksjoner i næringenes prispåslag. Potensialet for konkurranseforbedringer er stort for flere samferdselssektorer, slik som telekommunikasjon (OECD (1995)) og luftfart (Norman og Strandenes (1994)). Konkurranse- og konsesjonsreglene som gjelder i følge EØS-avtalen, har allerede fått konsekvenser innenfor disse markedene. Også fergetransport (Førsund (1991)), post og veitransport har potensialer for økt konkurranse. For *innenlandsk samferdsel* som helhet har vi anslått en langsiktig prispåslagsreduksjon på 15 prosent. Blant nordiske private banker fant Berg et al. (1993) et effektivitetsgap på 30 prosent i 1990. Med nye ikke-diskriminerende konsesjonsregler venter vi økende konkurranse og en prispåslagsreduksjon på anslagsvis 10 prosent i *bank- og fosikringstjenester*. Også for *bygg- og anlegg* er det rom for økt innenlandsk konkurranse, ettersom det offentlige nå er pålagt anbudskonkurranser ved igangsetting av byggeprosjekter. Her har vi anslått 5 prosent lavere prispåslag.

Subsidiereduksjoner

Subsidiers konkurransevridende rolle har stått i fokus i de senere års internasjonale forhandlinger, med det resultat at flere typer er blitt forbudt. WTO-avtalen inneholder et detaljert regelverk for subsidier til *jordbruket*, med mange forbud. Mange unntak gjør det likevel mulig, i følge Skjeflo et al. (1994), å opprettholde det norske subsidienivået ved å omkanalisere og omdefinere støtten. Vi legger dette til grunn og holder subsidieraten[5] fra 1991 på 43 prosent uendret. Om lag 40 prosent av støttebeløpet til *fiske og fangst* i 1991 kom gjennom ordninger som er blitt forbudt i følge EFTA-avtalen om fiskeriene[6]. Vi har redusert støtteraten, som var på 11 prosent i 1991[7], tilsvarende. Til slutt bortfaller all statsstøtte til skipsverftsindustrien, under forutsetning av at OECD-avtalen blir ratifisert. Støtteraten for *bygging av skip og plattformer* var i 1991 på 3 prosent.

Endrede eksportbetingelser

Reduserte handelshindringer og subsidier hos våre handelspartnere som følge av WTO- og EØS-avtalen, vil stimulere handel og vekst i disse landene og på sikt gi viktige etterspørselsimpulser for norsk eksport. For å kvantifisere endringene i priser og etterpørsel hos våre handelspartnere og konkurrenter har vi konsultert flerlandstudier

[5] Subsidieraten er definert som subsidier pr. bruttoproduksjonsverdi.
[6] EØS-avtalen overlapper langt på vei EFTA-avtalen.
[7] Bruttoproduksjonsverdien inkluderer fiskeoppdrett, som mottok lite subsidier.

utført av Francois et al. (1994) og Haaland og Tollefsen (1994a) når det gjelder WTO-avtalen, samt Haaland (1993) og Haaland (1994) når det gjelder EØS-avtalen. Handelsveide anslag for prosentvise importetterspørselsskift og konkurranseprisendringer er presentert i tabell 2. Anslagene på etterspørselsimpulsene som følge av importvekst i de viktigste utemarkedene er basert på Haaland og Tollefsen (1994a), som predikerer importvekst i EU, USA og Japan som følge av WTO-avtalen. Resultatene antyder sterk importvekst for de fleste industrivarer, spesielt for nærings- og nytelsesmidler, hvor prediksjonene ligger på mellom 100 og 200 prosent. Her var importen i utgangspunktet svært liten som følge av aktive skjermingstiltak. I tillegg til denne generelle importetterpørselsveksten, vil norsk eksport påvirkes av forholdet mellom norske priser og konkurranseprisene. Konkurranseprisfallet som følge av endringene i EU, USA og Japan er hentet fra Haaland og Tollefsen (1994a), og ligger på mellom 1,5 og 2 prosent. I tillegg svekkes norske markedsandeler av endringer i prisene fra land som ikke er inkludert i flerlandsstudiene, mens de styrkes av reduserte handelsbarrierer ute overfor norske produkter. De to sistnevnte eksogene endringene er tatt hensyn til ved å justere importvekstanslagene i forhold til dem i Haaland og Tollefsen (1994a). For nærings- og nytelsesmidler ligger anslaget eksempelvis omlag 50 prosent lavere.

De tre kraftintensive næringene *treforedling*, *produksjon av kjemiske råvarer* og *produksjon av metaller* vil også møte lavere konkurransepriser. Samtidig vil de ikke kunne nyttiggjøre seg etterspørselsimpulser ute, siden deres kraftbruk i praksis er begrenset av de sterkt subsidierte volumene som inngår i langsiktige kraftkontrakter (se neste avsnitt). Eksportendringen for *fisk* og *skip* må anslås eksogent i modellen[8]. For *fisk* forventes den å øke med 3 prosent, først og fremst som følge av generell etterspørselsvekst, men også fordi tollreduksjoner på flere norske fiskevarer i EU-landene vil gi økte markedsandeler. På bakgrunn av tall fra ECON (1993) antas eksporten av *skip* å falle med 12 prosent, dersom OECD-avtalen om subsidiebortfall blir en realitet. Det ligger til grunn at konkurransen fra land som Japan og Sør-Korea, som i dag har relativt lite subsidier, vil øke på sikt.

3 MODELLEN VI BENYTTER

Modellen MSG-5, som er utviklet ved Statistisk sentralbyrå, er en likevektsmodell i den forstand at resssursene i økonomien, arbeidskraft og kapital, utnyttes fullt ut. Den antyder dermed hvilket *mulighetsområde* norsk økonomi har, og brukes mye i langsiktige studier, blant annet i forbindelse med Finansdepartementets langtidsprogram.

Leo A. Grünfeld, Cand.polit. fra Universitetet i Oslo, 1993 og MA University of Michigan, er stipendiat ved Norsk utenrikspolitisk institutt.

Enkle likevektsresonnementer tilsier at et lands konsummuligheter, eller velferd, vil øke dersom man fjerner skatte- og subsidiekiler, etableringshindre og handelsbarrierer. Ved å fjerne markedsimperfeksjoner, vris ressursutnyttelsen mot aktiviteter der de kan utnyttes mer effektivt. Handelsliberalisering vil bidra til økt velferd ved at produksjonen i sterkere grad konsentreres i næringer der landet har såkalt *komparative fortrinn*, dvs. der en kan få mest ut av landets ressurser. Ved å spesialisere seg på produksjon og eksport av varer fra disse næringene og importere andre varer, vil velferden øke. Hovedtrekk ved norsk næringsstruktur passer godt med prediksjoner fra denne teorien. Full spesialisering finner imidlertid ikke sted, aktiviteten opprettholdes i langt flere næringer, og handelen av den enkelte vare går typisk i begge retninger. Flere teorier som forklarer slik *intra-industriell handel* er utviklet; en av disse er den såkalte *Armington-hypotesen* (Armington (1969)), som legger til grunn at produkter fra ulike opprinnelser er kvalitativt forskjellige. Dermed vil forskjell i produksjonskostnader ikke nødvendigvis gi spesialisering i det billigste opprinnelseslandet. Denne teorien er forenlig med antakelsen om perfekt konkurranse innad i hver næring. Andre teorier strekker idéen om differensiering enda lengre, ved å anta at produkter fra hver enkelt bedrift er enestående i kvalitet og dermed til en viss grad har sitt eget marked i såkalt *monopolistisk konkurranse* med de andre produsentene. I mange handelsmodeller kombineres dette med *stordriftsfordeler*[9].

Likevektsresonnementene ovenfor er imidlertid ikke umiddelbart relevante for mekanismene i en stor empirisk modell. I MSG-5 er det på en detaljert måte tatt hensyn til handels- og næringspolitiske kiler. Også ulike former for skranker som følge av reguleringer, er lagt inn. Flere kraftkrevende industrier innehar langsiktige kontrakter på leveranser av en viss mengde kraft til sterkt subsidierte priser, og det antas at de ikke vil kunne produsere konkurransedyktig om de blir stilt overfor ordinære

[8] Dette er ikke fordi vi tror eksporten faktisk er eksogent bestemt; snarere er det et teknisk håndgrep for å oppnå en modellering mer i tråd med markedsmodeller for en liten, åpen økonomi, der nettohandelen, snarere enn brutto eksport og import bestemmes. Ved å ha eksogen eksport, residualbestemmes importen, og dermed *nettohandelen*. Se forøvrig neste avsnitt.

[9] Se Helpman og Krugman (1985) for en gjennomgang av denne litteraturen.

Tabell 3: Varekategorier basert på modellering av internasjonal handel

Varegruppe 1: Heterogene varer der import og eksport bestemmes i Armington-ligninger	Varegruppe 2: Homogene varer der netto eksport bestemmes residualt
Næringsmidler	*Jordbruksprodukter*
Nytelsesmidler	*Skogbruksprodukter*
Tekstiler og klær	*Fisk*
Diverse industriprodukter	*Skip*
Verkstedsprodukter	*Oljeplattformer*
	Elektrisitet
	Petroleumsprodukter
	Utenriks sjøfart og oljeboring
Varegruppe 3: Varer med regulert krafttilgang, Armington-ligning for import og residualbestemt eksport	**Varegruppe 4: Skjermede varer uten handel**
Treforedlingsprodukter	*Innenlandsk samferdsel*
Kjemiske råvarer	*Bank- og forsikringstjenester*
Metaller	*Bygg og anlegg*
	Varehandel
	Annen privat tjenesteyting
	Boligtjenester

markedspriser. Kontraktene fungerer dermed som en beskrankning på elektrisitetstilgangen. Innenfor fiske, jordbruk og olje- og gassvirksomheten finnes det produksjonsreguleringer. Også eksporten er i flere tilfeller regulert, bl.a. for jordbruksprodukter, petroleumsprodukter og kraft. I en økonomi med mange imperfeksjoner, vil fjerning av enkelte politiske tiltak ikke nødvendigvis gi velferdsforbedringer, slik som i resonnementene ovenfor. Snarere blir litteraturen omkring *gradvise reformer* (Dixit (1975)), om hvordan reformer virker når andre markedsvridninger fortsatt gjenstår, relevant. Eksempelvis er det ikke opplagt at fjerning av subsidier til en næring gir velferdsgevinst, dersom den reduserer sin produksjon fra et allerede for lavt nivå i pareto-forstand, som følge av avgifter på innsatsvaresiden.

I MSG-5 er det for alle næringer antatt perfekt konkurranse og konstante enhetskostnader[10]. Heterogenitet og intra-industriell handel, som typisk finner sted blant høyt bearbeidede varer, er tatt vare på ved Armington-modellering. Endring i eksport og importandeler påvirkes av prisforholdet mellom de norske og utenlandske produktvariantene og av substitusjonselastisitetene, som er relativt lave[11]. For råvarer og lite bearbeidede industriprodukter er modelleringen basert på den tradisjonelle handelsteorien, der nettohandelen snarere enn bruttostrømmene blir bestemt. En tredje modellering bestemmer handelen i de kraftintensive produktene, *treforedlingsprodukter*, *kjemiske råvarer* og *metaller*. Kraftbegrensningene fungerer i praksis som en produksjonsskranke, som sammen med etterspørselen innenlands, bestemmer hvor stor eksporten kan bli. Importandelene bestemmes her ved Armington-relasjoner. Til sist har vi en fjerde gruppe med varer som ikke kan handles i det hele tatt som følge av naturlige handelshindringer[12]. De fire varekategoriene er presentert i tabell 3.

Vi har valgt å fokusere på hvordan næringsstruktur og handelsmønstre kan tenkes å bli påvirket av de internasjonale avtalene Norge har underskrevet. Vi antar gitt tilgang på primærfaktorer, og benytter den *reallokeringen* av ressurser som finner sted i modellen til å si noe om mulige strukturendringer på sikt. Vi har også lagt til grunn at driftsbalansen overfor utlandet ikke endres, for å unngå at resultatene hviler på «lånte midler», som andre generasjoner senere må tilbakebetale.

4 ENDRINGER I NÆRINGSSTRUKTUR OG HANDEL

De *direkte* effektene av avtalene, som er beskrevet i avsnitt 2, kan forklare en del av endringene i handel og aktivitetsnivå i de ulike næringene. Bildet blir imidlertid ikke komplett uten å forstå hvordan handelsreformene

[10] Antakelsene samsvarer med økonometriske studier i Klette (1994), som viser at majoriteten av norske bedrifter opererer med svært små prispåslag og en skalaelastisitet nær 1.

[11] Elastisitetene er basert på økonometriske studier – se Naug (1994) og Lindquist (1993) – og ligger mellom 1 og 2,5 på importsiden og mellom 2.5 og 4 på eksportsiden.

[12] For en femte gruppe varer dekkes etterpørselen kun ved import. For disse får vi små effekter av handelsreformene.

Tabell 4: Prosentvis endring i handel som følge av handelsreformene

Varegruppe 1	Import	Eksport
Næringsmidler	14,0	59,5
Nytelsesmidler	16,5	61,4
Tekstiler og klær	5,2	15,3
Diverse industriprodukter	6,5	17,5
Verkstedsprodukter	6,5	8,7

Varegruppe 2	Netto eksport
Jordbruksprodukter	-79,2
Skogbruksprodukter	-12,4
Fisk	0,7
Skip	-23,3
Oljeplattformer	0,3
Elektrisitet	0,0
Petroleumsprodukter	-3,0
Utenriks sjøfart og oljeboring	0,0

Varegruppe 3	Import	Eksport
Treforedlingsprodukter	13,2	-5,9
Kjemiske råvarer	2,3	-14,5
Metaller	6,9	-2,4

virker til å endre presset på de gitte primærressursene og på handelsbalansen. I modellen besvares dette ved justeringer av totale forbruksutgifter og avlønning av arbeidskraft og kapital. Vi får dermed kostnadseffekter som slår ulikt ut for næringene. Næringenes relative faktorbruk og substitusjonsmuligheter blir sentrale for å forstå disse *indirekte* effektene på handel og næringsstruktur.

Bestemmelsen av forbruksutgift og faktorpriser skjer simultant. Det kan likevel være nyttig, for et øyeblikk, å tenke seg hva som skjer som følge av handelsreformene *før* faktorprisjusteringer kommer i gang for å oppfylle kravene til kapitalmarkeds- og handelsbalansen. Anta samtidig at justeringer i forbruket til enhver tid sørger for balanse i arbeidsmarkedet. Siden arbeidskraftsetterspørselen stimuleres av den kraftige veksten i eksportetterspørselen etter relativt arbeidsintensive forbruksvarer (se tabell 2), får vi i første omgang et fall i forbruket. I kapitalmarkedet, hvor vi tenker oss at likevektsjusteringer foreløpig ikke skjer, etterlater reformendringene et etterspørselsoverskudd. Dette skyldes både eksportetterpørselsveksten og et fall i investeringsvareprisene som følge av lavere importpriser og skjerpet konkurranse i *bygg og anleggsvirksomheten*. Reformene gir også en kraftig vekst i handelsoverskuddet. Igjen er eksportmarkedsveksten av dominerende betydning. I tillegg synker importprisene, og priseffekten er sterkere enn effekten på importandelene. Også reduksjonen i konsumutgiftene bidrar, ved å dempe importlekkasjen.

I neste omgang vil kapital- og handelsbalansekravet oppfylles ved faktorprisjusteringer. Etterspørselsgapet i

Tabell 5: Relativ endring i bruttoproduksjon og sektorpriser som følge av handelsreformene (inndeling basert på varekategoriene)

Sektor	Endring i bruttoproduksjon	Prisendring
Konsumvareindustri	9,9	0,5
Verkstedsindustri	4,4	0,8
Produksjon av diverse industriprodukter	3,6	1,2
Jordbruk	0,0	4,7
Skogbruk	3,8	3,9
Fiske	0,0	4,3
Bygging av skip og plattformer	-2,9	4,9
Elektrisitet	-0,5	4,8
Raffinering av jordolje	1,0	1,1
Olje og gass, utvinning og transport	0,0	0,0
Utenriks sjøfart og oljeboring	0,1	-0,1
Treforedling	-0,1	2,1
Produksjon av kjemiske råvarer	-13,7	1,1
Produksjon av metaller	-3,0	1,3
Innenlandsk samferdse l	7,5	-12,3
Bank- og forsikring	1,0	-8,0
Bygg- og anleggsvirksomhet	0,4	-3,9
Varehandel	3,4	2,3
Annen privat tjenesteproduksjon	-0,4	5,2
Boligtjenester	-0,1	13,8

kapitalmarkedet kan lukkes ved å øke prisen på kapital. Tilsvarende vil en lønnsvekst virke til å dempe handelsoverskuddet, ved å øke norske kostnader og priser i forhold til utenlandske. Samtidig vil prisjusteringene motvirke fortrengingen av konsumet, ved at etterspørselen etter arbeidskraft faller. Etter at alle de tre kravene til kapitaltilgang, arbeidskraftstilgang og handelsbalanse igjen er oppfylt, har totalt konsum økt med 2,1 prosent, mens lønnen er blitt 4,1 prosent høyere og kapitalprisen 11,2 prosent høyere. At såpass høy prisvekst er forenlig med uendret handelsbalanse og økt konsum, skyldes at etterspørselen er relativt lite følsom for endringer i forholdet mellom prisene på norske og utenlandske varianter. Det blir rom for en vekst i forbruket ved at nordmenn kan kjøpe billigere importerte produktvarianter og samtidig selge sine egne varianter til relativt høye priser ute.

Sluttresultatene på næringenes produksjon, handel og produsentpriser som følge av både de direkte og de indirekte likevektseffektene er presentert i tabell 4 og 5[13].

[13] Tall for offentlig sektor er ikke presentert, både fordi virkningene ventes å være små og fordi sektoren i stor grad er behandlet som eksogen i modellen.

Tallene viser prosentvis endring fra en likevekt i tilfellet uten reformer til en likevekt basert på det nye handelspolitiske regimet. Det generelle bildet viser en betydelig endring i norsk næringsstruktur, der næringer som produserer varer med høy bearbeidingsgrad og tjenester vokser på bekostning av produksjon av råvarer og kraftkrevende produkter. Siden de estimerte anslagene på handelens følsomhet overfor endringer i raten mellom norske og utenlandske priser kan tenkes å ha betydning for disse resultatene, har vi utført en følsomhetstest der parameterverdiene ble økt med 50 prosent. Effekten på handelsstrømmene var ubetydelig. Endringene i næringsstruktur ble kvalitativt sett opprettholdt (med unntak av *konsumvareindustrien)*, men utslagene ble moderert.

Av tabell 4 ser vi at for varer som er differensierte med hensyn til nasjonalitet, kan norske produsenter ved å utvikle egne nisjeprodukter, dra nytte av den betydelige veksten på eksportmarkedene. Dette er hovedårsaken til den kraftige veksten i næringene *produksjon av konsumvarer*, *verkstedsindustri* og *produksjon av diverse industriprodukter*. I tillegg får de relativt lav kostnads- og prisvekst, både fordi de bruker forholdsmessig lite kapital, og fordi de importerer vareinnsats med vesentlig prisfall som følge av reduserte importhindringer. Også konsumveksten har en viss betydning.

Konsumveksten er en viktigere forklaring bak veksten i de skjermede, tjenesteproduserende næringene. Økte husholdningsbudsjett slår ulikt ut på konsumet av tjenestene, særlig er følsomheten høy for *varehandel* og *andre private tjenester*. *Innenriks samferdsel*, *bank- og forsikringsvirksomhet* og *bygg- og anleggsvirksomhet* får i tillegg kraftige prisfall som følge av skjerpet konkurranse og effektivitet. Dette vrir etterpørselen i deres favør. Bare for *boligtjenester* får vi et lite produksjonsfall, fordi dette er en sterkt kapitalintensiv næring, som blir rammet av økte kapitalkostnader.

I kampen om begrensede primærfaktorer er det først og fremst de kraftkrevende industriene som taper. I og med at prisene på arbeidskraft og kapital øker, vil de ønske å vri sin faktorinnsats mot blant annet elektrisitet. Kraftleveransene er imidlertid gitt av de langsiktige kontraktene. For å produsere med optimal faktorsammensetning med høyere andel elektrisitet, må de derfor redusere produksjonen. Produksjonen går kraftigst ned i *produksjon av kjemiske råvarer*, fordi den optimale faktorsammensetningen er svært følsom for faktorprisendringer. Produksjonen er altså bestemt av forholdene på tilbudssiden, og i en situasjon med økning i etterspørselen hjemmefra, bidrar ikke økningen i import nok til å hindre en nedgang i eksporten.

Aktiviteten i de øvrige næringene med relativt homogene varer, endrer seg lite som følge av handelsreformene. *Skogbruket* får riktignok vekst, men i absolutte termer er dette små tall. *Bygging av skip og plattformer* representerer derimot et viktig unntak. Her faller aktiviteten sterkt som følge av OECD-avtalen om subsidieforbud til skipsverftene. Den innebærer et betydelig anslått fall i eksporten (se tabell 2) som bare blir delvis motvirket av økt etterspørsel hjemme fra blant annet *innenlandsk samferdsel*. Aktiviteten i *olje- og gassutvinning, oljeraffinering, jordbruk* og *fiske* står stille pga. forutsatt sterk politisk styring som ikke endres av avtalene. Nettoeksporten av *petroleumsprodukter* svekkes som følge av økt innenlandsk etterspørsel etter transportaktiviteter. Nettoeksporten av såvel *jordbruksprodukter* som *fisk* trekkes også ned som følge av innenlandsk etterspørselsvekst, særlig fra den voksende konsumvareindustrien, men samtidig får *fisk* en eksportetterspørselsvekst som motvirker dette.

5 KONKLUSJON

Hovedkonklusjonen fra denne studien er at de senere års handelsavtaler over tid kan vri næringsstrukturen i retning av mer produksjon av relativt høyt bearbeidede eksportvarer og tjenester på bekostning av råvarer og kraftkrevende industrivarer. Drivkreftene er først og fremst veksten i eksportmarkedene, samt økt konkurranse innenlands. Til grunn for strukturendringene ligger det at full ressursmobilitet innenlands oppnås på sikt. Konklusjonene over kan således tolkes som konsekvenser av å utnytte et *gitt* sysselsettings- og kapitalpotensiale i den norske økonomien fullt ut. Analysen er statisk, i den forstand at kapitalakkumulasjon ikke finner sted. Dette er bestemmende for faktorprisendringene, som igjen er viktige forklaringsfaktorer for endringer i næringsmønstret. Flere dynamiske likevektsstudier i den senere tid (bl.a. Ho og Jorgensen (1994) og Keuschnigg og Kohler (1996)) indikerer store potensialer for vekst som følge av liberalisering, og næringssammensetningen kan følgelig bli en annen.

Det kan virke overraskende at produksjon med høyt innslag av råvarer og energi ikke ser ut til å bli stimulert av handelsliberalisering i vår analyse. Dette strider tilsynelatende mot vanlige antakelser om at Norge har komparative fortrinn nettopp innenfor slike næringer. På flere områder er imidlertid fortrinnene allerede i utgangspunktet godt utnyttet. Produksjonsskrankene på fisk, jordbruksvarer og kraftkrevende produkter er ment å skulle ta hensyn til dette. Videre gir Armington-modelleringen en modifisering av de vanlige prediksjonene om spesialisering. Selv om ressurstilgangen ikke gjør norsk industri spesielt konkurransedyktig innenfor bearbeidede produkter, kan man ved å spesialisere seg på norske særegne varianter, utnytte at folk setter pris på et variert produktspekter.

I den senere litteraturen om handelspolitikk, er det blitt fokusert mye på betydningen av imperfekt konkurranse. Videre blir betydningen av teknologisk overføring som følge av økt kontaktflate mot utlandet, mye omtalt. Graden av faktormobilitiet, både innenlands og over landegrensene er også et sentralt tema for analyser av handelspolitikk. Dette er alle viktige momenter som på det nærmeste ikke er blitt drøftet i denne analysen, men som fortjener en plass i videre analyser av Norges fremtidige handelspolitiske virkelighet.

REFERANSER:

Armington, P. S. (1969): A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production. *International Monetary Fund Staff Papers 1969, 159-176*

Berg, S. A., F. R. Førsund, L. Hjalmarson and M. Suominen (1993): Banking efficiency in the Nordic countries, *Journal of Banking and Finance* 17 (2-3), 371-388.

Dixit A. K. (1975): Welfare Effects of Tax and Price Changes, *Journal of Public Economics* 4, 103-123.

ECON, Senter for økonomiske analyser (1993): Støtteordninger til skipsverft – internasjonale konkurransevilkår i den maritime sektoren, Rapport 3/1993

Francois, J. F., B. McDonald and H. Nordström (1994): The Uruguay Round: A Global General Equilibrium Assessment, CEPR-discussion Paper no. 1067, Centre for Economic Policy Research, London.

Fæhn, T. og L.A. Grünfeld (1996): Recent Leaps Towards Free Trade. The Impact on Norwegian Industry and Trade Patterns, Discussion Papers no. 176, Statistisk sentralbyrå, kommer i *Journal of Policy Modeling*.

Førsund, F. R. (1991): Efficiency Analysis of Ferry Transport, Memorandum no. 3-1991, Department of Economics, Univerity of Oslo.

Helpman, E. og P. Krugman (1985): *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy*, MIT Press, Cambridge

Ho, M. S. og D. W. Jorgenson (1994): Trade Policy and U.S Economic Growth, *Journal of Policy Modeling* 16 (2), 119 – 146

Holmøy, E., G. Nordén & B. Strøm (1994): *MSG-5, A Complete Description of the System of Equations*, Reports 94/19, Statistics Norway.

Haaland, J. I. (1990): Assessing the Effects of EC Integration on EFTA Countries: The Position of Norway and Sweden, *Journal of Common Market Studies*, vol. XXVIII, No. 4.

Haaland, J. I. (1993): Welfare Effects of 1992: A General Equilibrium Assessment for EC and EFTA Countries, *Empirica* 20 (2), 107-127.

Haaland, J. I. (1994): Norway: The Trade Effects of European Integration, *The World Economy* 17, 683-695.

Haaland, J. I. and T. C. Tollefsen (1994a): The Uruguay Round and Trade in Manufactures and Services. General Equilibrium Simulations of Production, Trade and Welfare Effects of Liberalisation, Discussion Paper 1008, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London.

Haaland, J. I. and T. C. Tollefsen (1994b): Virkninger av Uruguay-runden for norske industri- og tjenestesektorer, Working Paper no. 122, Centre for Research in Economics and Business Administration (SNF), Bergen.

Keuschnigg, C. og W. Kohler (1996): Commercial policy and dynamic adjustment under monopolistic competition, *Journal of International Economics* 40, 373-409.

Klette, T. J. (1994): Estimating Price-Cost Margins and Scale Economies from a Panel of Microdata, Discussion Papers no. 130, Statistics Norway, Oslo.

Lindquist, K. G. (1993): Empirical Modelling of Norwegian Exports: A Disaggregated Approach, Discussion Paper no. 100, Statistics Norway, Oslo.

Naug, B. (1994): *En økonometrisk analyse av utviklingen i importandelene for industrivarer 1968 -1990*, Social and Economic Studies 84, Statistics Norway.

Norman, V. D. (1991): 1992 and EFTA, i L. A. Winters og A.Venables (red.): *European Integration: Trade and Industry*, Cambridge University Press, Cambridge.

Norman, V. D. and S. P. Strandenes (1994): «Deregulation of Scandinavian Airlines: A Case Study of the Oslo-Stockholm Route», i Krugman, P. and A. Smith (red.), *Empirical Studies of Strategic Trade Policy*, CEPR, NBER and the University of Chicago Press, London.

OECD (1995): Telecommunication Infrastructure – The Benefits of Competition, *Information Computer Communications Policy* 35, OECD, Paris.

Skjeflo P. A., K. Mittenzwei, S. Spildo Prestegård and G. Stokstad (1994): *Konsekvensvurdering av GATT-avtalen for norsk landbruk*, Rapport C-030-94, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Oslo.

SOSIALØKONOMENES FORENING SF

FORENINGENS KURSPROGRAM

– **KONJUNKTURSEMINAR** torsdag 4. september i Oslo.

– Etterutdanningskurs i **REGULERINGSTEORI** 25. - 26. september på Klækken Hotell

– **TILLITSVALGTKURS** for fagforeningsmedlemmer 16. - 19. oktober i Stockholm

– **HØSTKONFERANSE** oktober/november i Oslo.

– **20. NASJONALE FORSKERMØTET** 5. - 6. januar 1998 i Molde

– **VALUTASEMINAR** 26. - 29. januar 1998 på Gausdal

KJELL ERIK LOMMERUD:[1]

Lønnsdannelse, lønnsforskjeller og kvinnelønn

Denne artikkelen forsøker å se skandinavisk lønnsutjevning i sammenheng med kvinner og menns relative lønn. Kanskje er det slik at det som ser ut som vellykket kvinnelønnspolitikk bare er et biprodukt av den solidariske lønnspolitikken? Kanskje er det en spenning mellom en politikk som oppmuntrer kvinner til å gjøre karriere og en lønnspolitikk som gir det store flertall av kvinner et lønnsløft?

1. INNLEDNING

Priser dannes i markeder for å balansere tilbud og etterspørsel. Dette gjelder også arbeidsmarkedet. Tilbudet av arbeidskraft antas å øke med lønnssatsen, etterspørselen å minske. Markedslønnen dannes for å gi likevekt i markedet, ikke av rettferdighetshensyn eller for å avgjøre den «egentlige» verdien av det arbeidskraften produserer. Med likevekt i markedet mener vi at lønnen blir slik at tilbud og etterspørsel er lik hverandre. Klarer en å endre lønnsnivået for en gruppe vekk fra markedslikevekten, vil det oppstå ulikevekt i markedet. Drives for eksempel lønnen opp, øker tilbudet og etterspørselen går ned – forskjellen mellom de to manifisterer seg som ufrivillig arbeidsledighet. Dette enkle bildet av en markedsøkonomis virkemåte kan oppsummeres som at det riktig nok er mulig å øke lønnen for enkeltgrupper ved polititske inngrep – for eksempel for lavtlønte kvinner – men at dette har en kostnadsside, nemlig redusert sysselsetting.

Dette resonnementet er utviklet innen en svært enkel ramme, men innholdet er representativt for synet til de fleste økonomer – mange økonomer vil nok også mene at denne betraktningsmåten er nokså opplagt. Sysselsettingserfaringene i Skandinavia gjør en imidlertid urolig. Norge og Sverige har i hele etterkrigstidene hatt markant lavere lønnsforskjeller enn andre land. Likevel var sysselsettingen høy og ledigheten lav i tiår. Nå når ledighetsproblemene har meldt seg også hos oss, ser ikke problemene ut til å være verre enn i andre land med større lønnsforskjeller. Etter at den europeiske ledigheten fór i været på syttitallet, har det vært vanlig å illusterere hvordan ledighet har en tendens til å bite seg fast ved å peke på at i intet land hvor ledigheten har gått over femprosentsmerket, har den kommet under dette nivået igjen. Men nå kan nettopp Norge være i ferd med å motbevise denne tommelfingerregelen – selv om det er bare tallet på ledige, ikke ledige pluss antall på tiltak, som foreløpig har kommet under fem prosent. Betyr det at lønnsutjevning likevel ikke har alvorlige negative virkninger på sysselsettingen?

Kvinners lønn

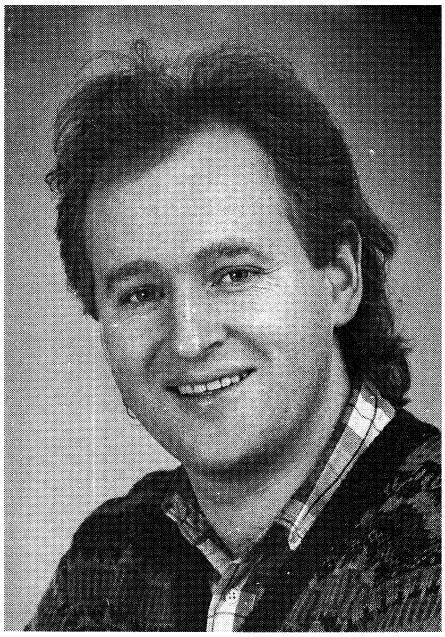
Kvinners lønnsmessige stilling i arbeidsmarkedet i Norge er nært knyttet til forsøkene på å drive en solidarisk

[1] Denne artikkelen bygger på foredrag holdt i Inntektsavdelingen i Administrasjonsdepartementet og på et seminar om Könsneutral lönepolitik, arrangert av Forskningsrådsnämnden, Stockholm. Takk til Kjell Salvanes og Kjell Vaage for kommentarer.

lønnspolitikk. Blau og Kahn (1996a) peker på at om lønnsutjevningen generelt hadde vært drevet like langt i USA som i Skandinavia, så ville lønnsgapet mellom menn og kvinner i USA vært på samme nivå som i Sverige. Dette kan bety at det ikke er ført noen egentlig lønnsmessig likestillingspolitikk i Skandinavia: Den økonomiske utjevningen mellom kjønnene kan bare være en bivirkning av en allmenn utjevningspolitikk. En alternativ tolkning er at det har vært en vilje til kjønnsmessig utjevning i land som Norge og Sverige, men at det instrumentet denne viljen har fått sitt uttrykk igjennom, er den allmenne utjevningspolitikken. Dette er motivasjonen for å skrive en artikkel som i samme åndedrag drøfter den solidariske lønnspolitikkens framtid og muligheten til å føre en politikk som reduserer lønnsforskjeller mellom kjønnene. Mange land har de siste ti, femten årene opplevd stigende lønnsforskjeller. Hvis institusjonene bak den solidariske lønnspolitikken kommer under press også i Skandinavia, kan dette bety at lønnsgapet mellom kjønnene vil stige igjen – eller at et eventuelt ønske om økonomisk likestilling mellom kjønnene må iverksettes med nye instrumenter. Avsnitt 2 i denne artikkelen gir en kort presentasjon av hvor langt den lønnsmessige utjevningspolitikken har gått i Norge og Sverige og drøfter om den solidariske lønnspoltikken har noen framtid.

Lønnsutjevningen i Norge kan også være en forklaring på hvorfor kvinner i Norge i større grad enn kvinner i andre land jobber deltid, og på at det ser ut til at norske kvinner i mindre utstrekning enn amerikanske kvinner er å finne i lederposisjoner. En jevn lønnsstruktur gir få materielle insentiver til avansement, og vi vet at i arbeidsmarkedet ser det ut til at kvinner er mer følsomme for økonomiske insentiver enn menn. I avsnitt 3 diskuterer vi om kvinner i Norge er diskriminert – eller om de bare reagerer rasjonellt på manglende insentiver til å gjøre karriere. Vi tar også opp om det er noen konflikt mellom likestillingspolitikk som prøver å løfte opp det store flertallet av kvinner lønnsmessig og mer «elitistisk» likestillingspolitikk som legger vekt på å få kvinner fram i samfunnets topp-posisjoner.

Offentlige ansatte utgjør en stor del av arbeidsmarkedet i Norge. Økonomiske modeller av arbeidsmarkedet er ofte tilpasset en situasjon med private bedrifter. Diskusjonen vår av sammenhengen mellom utjevningspolitikk generelt og utviklingen av mann-kvinne lønnsgapet er ikke fullstendig før en har tatt for seg de spesielle forhold som gjelder i offentlig sektor. Denne diskusjonen finnes i avsnitt 4, som også tar for seg såkalte «arbeidsverdiberegninger» som et middel i likestillingspolitikken. Avsnitt 5 avrunder artikkelen.



Kjell Erik Lommerud er professor i økonomi ved Universitetet i Bergen. Han er Dr. Oecon fra Norges Handelshøyskole 1988.

2. HAR DEN SOLIDARISKE LØNNSPOLITIKKEN EN FRAMTID?

Den som ønsker å sammenligne inntektsulikheter mellom land, møter mange vanskeligheter. Skal en sammenligne familieinntekt eller individuell inntekt? Skal en ha med bare lønnsinntekt eller også overføringer fra det offentlige? Hva med verdien av offentlig tjenesteyting? Hvordan skal en finne et mål som rapporterer hele inntektsfordelingen i et land på en grei måte? Skal en konsentrere seg om fulltidsarbeidende menn? Men selv om en møter denne typen vanskeligheter, er det to hovedtrekk som står fram fra all forskning om dette temaet. For det første er graden av inntektsulikhet svært forskjellig mellom land. Dette er kanskje det området hvor de ellers relativt homogene OECD-landene skiller seg mest fra hverandre. Dessuten vil en nokså uavhengig av hva slags ulikhetsmål en bruker, få noenlunde samme inntrykk av hva som er egalitære land og hvor det er større forskjeller. Spesielt Norge og Sverige står fram som de mest egalitære, andre nordlige europeiske land er også i internasjonal sammenligning egalitære. Resten av Europa kommer i en mellomstilling, mens de ikke-europeiske OECD-landene USA, Canada og Japan er land med store inntektsforskjeller. Det andre markante trekket ved undersøkelser av inntektsforskjeller er at fra begynnelsen av 1980-tallet er det i mange land en tendens til økende lønnsforskjeller. Dette gjelder kanskje spesielt de landene som fra før hadde de største lønnsforskjellene, som USA og Storbritannia. Noen land har imidlertid holdt graden av inntektsulikhet rimelig konstant også gjennom dette tidsrommet: Norge hører til i denne gruppen. Sverige ser ut til å ha hatt en sterkere økning i graden av ulikhet. En stor faglig litteratur har diskutert årsakene til dette: Mange vektlegger enten teknologisk endring eller økt internasjonal integrasjon som har forrykket etterspørselen etter arbeidskraft henholdsvis med gode og mindre gode kvalifikasjoner til fordel for dem med de høyeste kvalifikasjonene. Lønnsspredningen kunne alternativt være forklart med fenomener fra tilbudssiden, for eksempel med at det relativt sett er blitt færre med høy utdanning, men det ser absolutt ikke ut til å stemme – det er snarere det motsatte som er tilfellet.

Det er en egen diskusjon om utjevningspolitikk er bra eller dårlig, men vi kan alt nå slå fast at det ser ut som om utjevningspolitikk *virker*. I de landene det har rådet en likhetsideologi, er graden av utjevning betraktelig høyere enn andre steder. Det finnes imidlertid muligens et unntak fra regelen om at graden av utjevning følger en skala fra «sosialdemokratisk» til «markedsorientert» styring. Dette gjelder Østerrike. Dette landet har i lange perioder hatt sosialdemokratisk styre, fagforeningene har vært sterke og sentrali-

serte. Likevel rapporterer noen kilder at inntektsforskjellene er høye i europeisk sammenligning, samtidig som mann-kvinne forskjellen i lønn svært stor. Om dette er et riktig bilde, kan det se ut til at i Østerrike har kvinnedominerte lavtlønnsbransjer ikke nytt godt av fagforeningenes styrke.

Lønnsstrukturen i Norge er egalitær langs de fleste dimensjoner

Som nevnt kommer Norge ut som et av verdens mest egalitære land nærmest uavhengig av hva slags ulikhetsmål en ser på. La oss se nærmere på en del studier. En bredere gjennomgang finnes i Eriksen og Lommerud (1992).

Rowthorn (1992) ser på et variasjonsmål for lønnsspredning mellom industrigrener – og også på et mål som i tillegg til industri, inkluderer bergverk og bygg og anlegg. Dette er lønnsspredning *før* skatt *mellom* bransjer. Dette er et populært ulikhetsmål, kanskje fordi det gjør datatilgangen nokså uproblematisk. Når det gjelder lønnsspredning i industrien kommer Rowthorn fram til følgende rangering (de mest egalitære landene har lavest rang):

1. Sverige	9. Belgia
2. Danmark	10. Storbritannia
3. Italia	11. Sveits
4. Nederland	12. New Zealand
5. Tyskland	13. Østerrike
6. Frankrike	14. USA
7. Norge	15. Canada
8. Finland	16. Japan

Overraskelsene på denne listen er kanskje plasseringen til Italia, Norge og Østerrike. Forklaringen på Norges relativt svake plassering kan være at en del lavtlønnsbransjer i næringssvake distrikter har fått overleve i Norge, mens dette kanskje ikke er tilfellet i andre land. I Italia utgjør kanskje den «formelle» delen av økonomien, som tallene refererer til, en mindre del av totaløkonomien enn andre steder.

Også når det gjelder bredere ulikhetsmål enn lønnsspredning i industrien kommer Skandinavia ut som egalitært. Edin og Zetterberg (1989) er et eksempel på en studie som ser på internasjonale forskjeller i lønnsspredning med et noe annerledes datasett. Selv om rangeringen av land langt fra er ulik den Rowthorn fant, er det også forskjeller. Dette minner oss om at inntektsforskjeller er et mangefassetert begrep, hvor det er vanskelig å komme fram til én enkelt internasjonal rangering av land.

Bishop, Formby og Smith (1991) undersøker – basert på data fra Luxembourg Income Study – internasjonale forskjeller i *familieinntekt,* i motsetning til individuell inntekt. Igjen er resultatet at fordelingen er svært jevn i Sverige og Norge. Ulikhetene er igjen stor i ikke-europeiske OECD-land som USA og Canada. Interessant ut fra et likestillingsperspektiv er det at *Sveits* nå kommer ut som landet med mest ulikhet. Sveits er et land med svært lav yrkesdeltakelse blant gifte kvinner. Det å gå fra en situasjon med éninntektsfamilier til toinntektsfamilier kan i prinsippet både virke utjevnende og skape større forskjeller. Om mannlige advokater blir gift med kvinnelige advokater mens menn og kvinner fra lavtlønnsgruppene finner hverandre, kan økt inntreden av kvinner på arbeidsmarkedet forsterke ulikhetene i samfunnet. På den annen side, hvis det er slik at både de svært høytlønte og de svært lavtlønte tenderer til å være gift med noen av gjennomsnittsinntekt, så trekker dette mot utjevning. En annen kraft mot inntektsmessig utjevning kan være at ektefellene til de svært høytlønte arbeider færre timer enn ektefellene til dem med lav og middels inntekt. Når det gjelder Sveits, ser det ut til at et mønster med relativt stor lønnsspredning men med éninntektsfamilier, gir seg utslag i store ulikheter i familieinntekt.

Sektorlønnsforskjeller kan være interessante nok, men i den offentlige debatten er det ofte inntektsforskjeller mellom «høy» og «lav» i samfunnet som mest fanger oppmerksomheten. Det er imidlertid ikke lett å finne enkle og representative mål på inntektsforskjellene for eksempel mellom høytutdannede, høytkvalifiserte grupper og befolkningen for øvrig. Et interessant funn rapporteres i Blau og Kahn (1996b). Forskjellene mellom land når det gjelder lønnsspredning, finnes i hovedsak på *bunnen* av lønnsfordelingen. Når en sammenligner USA med vesteuropeiske land, ligger forskjellen hovedsaklig i at i Europa er de svakeste gruppene løftet lønnsmessig opp. Det er mye mindre en tendens til at de som ligger på toppen av lønnsfordelingen i Europa er holdt nede relativt til situasjonen i USA. Interessant fra et skandinavisk perspektiv er det at Blau og Kahn holder fram Norge og Sverige som mulige unntak fra denne regelen: Her er det tendens til at de høyeste lønnene er holdt nede.

Hay er et konsulentbyrå som har gjort forsøk på å måle forskjeller i lederlønninger etter stillingsnivå (1991). Ledere klassifiseres i fire nivåer fra A (arbeidsleder, nyutdannet akademiker) til D (direktørnivå). Norge kommer her ut som et svært egalitært land, særlig forskjellen mellom C og D trinnet er svært lavt. Generelt er lønningene i de fleste land på D trinnet en fire, fem ganger lønnene på A trinnet: Av de undersøkte landene er det bare de nordiske landene som kommer ut med lavere forholdstall. Det er verdt å merke seg at USA langs denne dimensjonen ikke kommer ut som et land med større ulikheter enn mange europeiske land. Lønnsforskjellene mellom ledelsesnivåer (igjen D/A sammenligningen) er størst i Italia – et land som kom ut som svært egalitært når det gjaldt sektorlønnsforskjeller. Det er opplagt store måleproblemer forbundet med å gjøre denne typen undersøkelser – har man for eksempel i tilstrekkelig grad tatt hensyn til at bedriftene i Norge er relativt små? Det finnes imidlertid andre undersøkelser som støtter opp under et bilde som dette, se for eksempel Larsen (1991), som sammenligner lønnsforskjeller mellom ingeniører og arbeidere i en del europeiske land.

Mann-kvinne lønnsforskjellen er nært knyttet til grad av lønnsutjevning i samfunnet forøvrig. Rowthorn (1992) rapporterer, for sitt datamateriale, at kvinners timelønn i prosent av menns er 87% i Sverige, andre skandinaviske

land og Italia og Frankrike følger like bak. Storbritannia, Tyskland, Østerrike og Sveits ligger bare litt over tallet for USA, som er 68%. Canada har et enda lavere tall enn USA, og Japan skiller seg sterkt ut fra den øvrige verden med 49%. Vi skimter videre en tendens i data til at i land utenfor Europa (Canada, USA og Japan) er det større lønnsspredning blant kvinner enn blant menn, mens det i de skandinaviske landene forholder seg motsatt.

Blau og Kahn (1996a) fremholder at med den samme grad av lønnsutjevning i USA som i Norge og Sverige, ville også mann-kvinne forskjellen i lønninger vært på samme nivå. Faktisk er det slik at hvis en plasserer kvinnene inn i mennenes lønnsfordeling kommer de gjennomgående høyere opp i fordelingen i USA enn i Skandinavia. De kommer likevel ikke høyt nok opp til å nyte godt av den større lønnsspredningen. Blau og Kahn er nær ved å konkludere at det som i Skandinavia kan ses på som det vellykkete resultatet av en likestillingspolitikk, i virkeligheten er et biprodukt av de lønnsutjevnende institusjonene i disse landene.

Har utjevningen en kostnadsside?

Den solidariske lønnspolitikken ser ut til å ha virket: Lønnsforskjellene er faktisk mindre i Norge og Sverige enn andre steder. Ikke bare er de laveste lønningene løftet opp, men det kan også se ut som om de høyeste lønningene er holdt nede. Dette siste er det vanskeligste å forklare, siden dette til dels gjelder lønninger som settes utenfor det fagorganiserte domenet. En forklaring kan være at høy marginalskatt gjør (i hvert fall har gjort) det svært dyrt å heve levestandarden til en direktør. Høye lederlønninger kan kanskje også føre til større problemer i Skandinavia enn andre steder når det gjelder å få resten av arbeidsstokken til å akseptere lønnsmoderasjon – på grunn av de normsettene som rår her. Dette stemmer forøvrig med det faktum at enkelte tjenesteytende yrker, som advokater og aksjemeglere i Norge til dels er svært mye bedre betalt enn ledere i større industribedrifter. Det kan også tenkes at norske ledere mer enn ledere andre steder får sin godtgjøring i andre former enn lønnsinntekt, nettopp fordi både skatter og negativ oppmerksomhet rundt lederlønner ligger på et høyt nivå her.

Det viktige spørsmålet blir om den solidariske lønnspolitikken – med et løft av de laveste lønnene tross alt som det viktigste elementet – har hatt alvorlige kostnader. «Markedskryssets» logikk tilsier økt ledighet blant en del svake grupper, men nøkkelspørsmålet blir hvor mye? Skandinavisk fagbevegelse – med Gösta Rehn og Rudolf Meidner som foregangsfigurer – har tradisjonelt hevdet at sysselsettingskonsekvensene av utjevningspolitikk kanskje ikke er så ille. Idéen er at selv om utjevningspolitikken fører til at visse typer jobber prises ut av markedet, fører dette på ulike måter til et press for å få arbeidskraften inn i andre typer jobber som tåler det skandinaviske lønnsnivået. Rehn og Meidners opprinnelige fokus var at utjevningspolitikk kunne sette fart på moderniseringsprosesser i samfunnet – siden den solidariske lønnspolitikken holdt lønnene oppe i tradisjonell industri, som dermed bukket under, samtidig som denne politikken la et lokk på lønningene i ny industri, som dermed kunne ekspandere raskere. I dag er det kanskje vel så viktig at det faktum at det er vanskelig i Norge og Sverige å få ufaglærte jobber, fører til et press på arbeidskraften til å oppgradere kompetansen sin. Moderne reformuleringer av tankegodset fra Rehn og Meidner, innen en neoklassisk økonomisk ramme, kan for eksempel finnes i Agell og Lommerud (1993, 1997) og Moene og Wallerstein (1997). Denne typen argumenter kan i sin ytterste konsekvens bety at utjevningspolitikk faktisk bedrer økonomiens virkemåte. Mer beskjedent er det i hvert fall mulig at de negative sysselsettingskonsekvensene av en utjevningspolitikk ikke er så alvorlige som de kunne ha vært.

Solidarisk lønnspolitikk og arbeidsledighet

Problemet med å hevde at den solidariske lønnspolitikken har hatt store kostnader i form av arbeidsledighet er jo at denne typen utjevningspolitikk har vært ført i Norge og Sverige i tiår, mens ledighetsproblemene har vist seg først i den senere tid, spesielt alvorlig i Sverige. Det kan selvfølgelig være slik at problemene med solidarisk lønnspolitikk først viser seg etter noen tid. Først svekkes investeringsvilje og produktivitetsvekst, først på lang sikt blir resultatet ledighet. Et annet argument kan være at økt internasjonal integrasjon har svekket mulighetene våre til å føre innenlandsk utjevningspolitikk, slik at utjevningspolitikk er mer kostnadsfylt i dag enn i tidligere tiår.

Det er på sin plass å advare mot at sammenligninger av arbeidsledighet mellom land kan gi et bedragersk bilde. Det vi egentlig er interessert i, er å finne ut i hvilken grad svakt kvalifiserte grupper har havnet i ulike former for *inaktivitet* som følge av institusjonene i arbeidsmarkedet. Dette er vanskelig. Vi noterer at Norge gjennomgående har hatt en høy arbeidslivsdeltakelse i befolkningen. Vi kan også henvise til den amerikanske arbeidsmarkedsøkonomen Richard Freeman (1996), som retorisk sammenligner størrelsen på den amerikanske fengselsbefolkningen med antall langtidsledige i Europa. En kan provokatorisk hevde at lave lønner – i stedet for å få svake grupper inn i arbeidsmarkedet – gjør kriminalitet til et lønnsomt alternativ. Den amerikanske løsningen på ledighetsproblemene har altså vært å arrestere de potensielt langtidsledige – men dette kan knapt sies å være noen god løsning på det underliggende «inaktivitetsproblemet».

Det er i det hele tatt ikke lett å svare på hva de skandinaviske lønnsfastsettelsesinstitusjonene egentlig har hatt som effekt, siden de skandinaviske samfunnene skiller seg for eksempel fra det amerikanske på så mange andre måter enn når det gjelder lønnsfastsettingsinstitusjoner. Den svenske ledigheten i dag kan kanskje forklares som resultat av den makroøkonomiske effekten av tilstramming av velferdsstatens budsjetter. I Norge – hvor det ikke har funnet sted noen tilsvarende tilstramning, dels

fordi velferdsstaten i utgangspunktet var mindre generøs, dels fordi eventuelle underskudd kan dekkes opp av oljeformuen, har vi i dag en av Europas laveste ledighetetsnivåer – trass i utjevningspolitikken. Samtidig kan det jo tenkes at den svært gode sysselsettingsutviklingen i Norge og Sverige på syttitallet og deler av åttitallet *ikke* hadde noen ting med arbeidsmarkedsinstitusjoner å gjøre – men skyldtes den ekspansive virkningen av utbygging av offentlig sektor og næringsstøttetiltak.

Det bør også nevnes at det finnes en ganske stor litteratur om sysselsettingsvirkningen av minstelønnssystemer i Europa, se for eksempel Dolado m. fl. (1996). Inntrykket fra denne litteraturen er at det i hvert fall er vanskelig å påvise store negative sysselsettingskonsekvenser. Et problem med denne typen litteratur er at det selvfølgelig er et samspill mellom formelle minstelønner og andre sosiale institusjoner, som for eksempel trygdeordninger og sosialhjelp. Men som sagt, når vi grovt sammenligner utstøtingen fra arbeidsmarkedet med hele settet av amerikanske institusjoner mot tilfellet med hele settet av skandinaviske institusjoner, er det heller ikke opplagt at en institusjonell ramme som ligger nærmest opp til frikonkurranseidealet kommer ut som «vinner».

Institusjoner og likhet

Men selv om kostnadssiden ved å føre en utjevningspolitikk kan overdrives, betyr ikke det at det ikke finnes kostnader ved en slik politikk – eller at graden av utjevning kan drives hvor langt som helst. Som nevnt er det mange markedskrefter som peker mot større lønnsforskjeller i samfunnet, så bare det å holde graden av ulikhet konstant vil i realiteten bety at vi beveger oss lengre vekk fra markedsløsningen – slik at utjevningspolitikkens kostnadsside øker. Videre er det slik at graden av lønnsulikhet ikke vedtas direkte av politikerne – politikernes innflytelse begrenser seg til å bestemme lønnsfastsettelsesinstitusjonene. Dette betyr at å finstyre lønnsforskjellene litt opp og ned kan være vanskelig. Det betyr også at et gitt sett av institusjoner kan produsere mer eller mindre lønnsulikhet alt etter hvilke rammebetingelser som rår. Personlig har jeg vanskeligheter med å se at utjevningspolitikken vil kunne bli drevet enda lengre, ved reform av lønnsfastsettelsesinstitusjonene eller ved at de eksisterende institusjonene plutselig skal produsere større grad av likhet. Utjevningspolitikk i dagens Skandinavia vil antakeligvis mer dreie seg om forsvar av den grad av utjevning som alt er oppnådd eller å hindre at internasjonale tendenser til større lønnsforskjeller i for stor grad skyller inn over oss. Hvis det da er riktig at lønnsutjevningen mellom menn og kvinner i stor grad er et biprodukt av den almenne lønnsutjevningen i samfunnet, betyr det at det er vanskelig å tenke seg at mer bruk av generell utjevningspolitikk kan redusere mann-kvinne lønnsgapet ytterligere. Snarere kan det bli slik at dette lønnsgapet igjen tar til å øke. Finnes det i en slik situasjon alternative måter å drive likelønnspolitikk på?

Selv om det kan være vanskelig generelt å heve kvinners lønn relativt til menns gjennom enda mer almenn utjevningspolitkk, kan kanskje situasjonen til visse kvinnegrupper bedres ved finjusteringer i den institusjonelle rammen rundt lønnsutjevningen. Utjevningspolitikken er i Skandinavia gjennomført av fagforeninger – i motstening til mange andre land, som i større grad har tatt i bruk formelle minstelønnsordninger og lovverket. Det er ikke sikkert at det er et perfekt sammenfall mellom de bransjene hvor fagforeningene har maktgrunnlag til å løfte opp de laveste lønnene og de bransjene hvor et slikt lønnsløft ville ha minst alvorlige konsekvenser for sysselsettingen. Eksempelvis og nokså spekulativt: En del kvinneyrker i privat tjenesteytende sektor, som hotell, restaurant og varehandel, er i mindre grad enn mange andre yrker utsatt for internasjonal konkurranse. Dette kunne bety at sysselsettingskonsekvensene av et lønnsløft i *hele* bransjen i hvert fall ikke ville være verre enn i mange andre bransjer. Heves lønnen for stuepiker på et hotell, vil dette hotellet bli trengt ut i konkurransen med andre hoteller. Heves lønnen for stuepiker på alle hoteller, kan dette føre til høyere pris på overnattinger – og dermed redusert etterspørsel. Reduksjonen i sysselsetting vil antakeligvis likevel være mye mindre enn ved isolert lønnsøkning bare på noen hoteller. Men i denne typen yrker er organiseringsprosenten lav, så arbeidstakerne har ikke makt til å tvinge opp lønnen. Kunne en tenke seg institusjonelle reformer som økte makten i arbeidsmarkedet til denne typen lavtlønte kvinner – og som kanskje ikke hadde for alvorlige sysselsettingsvirkninger?

Private tjenester og lønnsforskjeller

Bergan, Lunde og Wærness (1995) peker på dramatiske forskjeller i privat tjenesteyting innen en del vestlige land. Spesielt gjelder dette personlig tjenesteyting, med hotell og restaurant som den viktigste komponenten. Andelen av samlet sysselsetting i sektoren personlig tjenesteyting var i 1987 12,5 %, mens tallet for Norge lå på rundt 7 %, med Sverige på et enda litt lavere nivå. Denne typen tall har i den politiske debatten ofte blitt tolket som at det er et stort potensiale for sysselsettingsvekst for lavkvalifisert arbeidskraft nettopp innen denne typen bransjer – men at dette potensialet ikke blir utnyttet på grunn av det relativt høye lønnsnivået i Skandinavia for disse yrkene. Dette er altså et argument om at skadevirkningene av å drive opp lønnsnivået kanskje er *mer alvorlige* i tjenesteyting enn i andre sektorer. Selvfølgelig betyr lønnsforskjeller noe for personlig tjenesteyting. Merk imidlertid at den store forskjellen i sysselsettingen i disse bransjene mellom land går sammen med svært store forskjeller i lønnsulikhet. Lønninger på en 20-30 kroner timen, som var minstelønnsnivået i USA på 80-tallet, tilsvarer en årsinntekt på rundt 50 000 kr med normalarbeidsdag. Dette er antakeligvis ikke relevant politikk i Skandinavia: Her er nøkkelspørsmålet hvilke utslag vi ville få i sysselsettingen ved mindre lønnsendringer rundt dagens nivå. Et videre poeng er det følgende: Bergan m.fl. argumenterer for at syssel-

settingsforskjellene mellom land i personlig tjenesteyting er så store at økonomiske forhold kanskje ikke kan gi hele forklaringen. Kulturelle forskjeller med hensyn til holdningen til personlig service kan være like viktige. I Norge kan en oppleve halvtimes køer foran kasseapparatene i supermarkeder i rushet – uten at noen setter inn posepakkere for å få køen unna. I USA står det en posepakker og vil ha beskjed om du skal ha papir- eller plastpose når du ankommer den nattåpne dagligvarebutikken som eneste kunde. Ingen av delene kan være resultatet av en rasjonell avveining av hva hjelp med posepakkingen er verdt i forhold til hva det koster. Den store forskjellen i amerikansk og skandinavisk forbruk av (fast food) restauranttjenester må vel også forklares av bredere samfunnsmessige forhold enn bare økonomiske betraktninger.

Men selv om det skulle være rett at de lave lønningene i en del kvinneyrker i privat sektor skyldes fagforeningsmessig maktesløshet – og at lønnsnivået kunne løftes en del uten svært alvorlige konsekvenser, er det ikke helt lett å se hvilke faktiske institusjonelle reformer som kunne få dette til. I Norge foregår lønnsutjevning stort sett i regi av fagforeninger, mens andre land ofte lener seg mer mot formelle minstelønnsordninger. Innføring av minstelønner kan kanskje øke lønnen til de aller lavest betalte i arbeidsmarkedet – men det er vanskelig å tenke seg at minstelønnene blir satt så høyt at for eksempel store deler av butikknæringen fikk et lønnsmessig løft. En skal videre være oppmerksom på at konkurranse- og skattemessige forhold er med på å bestemme lønnsnivå innen mange yrker i tjenesteyting. Momsfritaket i Norge for mange tjenester er sikkert med på å bestemme lønnsnivået i disse yrkene, reguleringen av taxinæringen i Norge (i motsetning til det avregulerte markedet i Sverige) har konsekvenser for lønnsevnen i næringen. Men igjen er det ikke lett å se hvordan denne typen virkemidler kan brukes systematisk i et forsøk på å heve kvinnelønnene i Norge.

3. KVINNER I DET SKANDINAVISKE ARBEIDSMARKEDET

Kvinners arbeidsmarkedstilknytning har gjennomgått en nærmest revolusjonerende forandring de siste tredve årene i de fleste industrialiserte vestlige land. En situasjon med en hjemmeværende husmor og et mannlig «skaffedyr» har blitt erstattet av en situasjon hvor begge de voksne partene i en familie tenderer til å være aktive i yrkeslivet. Dette betyr imidlertid ikke at vi har nådd økonomisk likestilling mellom kjønnene. Måten de to kjønnene er aktive i arbeidsmarkedet på, er dramatisk forskjellig. Kvinner tenderer til å ha en jobbtilknytning som gjør det mulig å ha hovedansvar for små barn, mens menn i større grad ser ut til å ha frihet til å satse på yrkesmessig karriere. Heather Joshi (1989), som dokumenterer dette bildet for Storbritannia, sier at utviklingen bedre kan beskrives som «endret avhengighet» enn som «økonomisk frigjøring».

Dette at kvinnet tenderer til å jobbe deltid, til å samle seg i et lite antall «kvinneyrker», gjerne i offentlig sektor, at de ikke ser ut til å satse på karriere i samme grad som menn, betyr det at kvinner er diskriminert? Eller betyr det at kvinner har andre preferanser enn menn – slik at den annerledes tilpasningen i arbeidsmarkedet rett og slett er resultatet av frie valg? Vi skal her drøfte separat tilfeller hvor kvinners manglende karriere skyldes frie valg og tilfeller hvor dette skyldes diskriminering. Det må imidlertid med en gang understrekes at dette skillet ikke er avgjørende for om det bør føres en politikk som binder kvinner tettere til en arbeidsmarkedskarriere – selv «frie» valg kan være tatt under «gale» rammebetingelser, i en forstand vi skal drøfte nærmere senere.

Men før vi gir oss i kast med spørsmålet om det er noe «feil» med kvinners arbeidsmarkedstilpasning som rettferdiggjør politikkinngripen, begynner vi med å spørre oss om menn og kvinners ulike arbeidsmarkedstilpasninger faktisk fører til at menn har større økonomiske ressurser til disposisjon enn kvinner. Familien er jo et viktig instrument for omfordeling, så om lave kvinnelønner utjevnes i familien, så er det familien som helhet, ikke kvinnen alene, som bærer byrden. (Oversikter over hva nyere familieøkonomisk teori har å si om denne typen problemstillinger kan finnes i Lommerud 1996, 1997.) Dette er et spørsmål vi vet relativt lite om: Er det slik at en familie deler likt de ressursene de får inn, eller er det slik at den som skaffer til veie flest ressurser også får et større stykke av fellesressursene enn andre familiemedlemmer? Situasjonen kan synes mer gjennomsiktlig i en del utviklingsland. Der har en for eksempel funnet at jo større andel kvinnen skaffer til veie av familieressursene desto mindre blir familiens forbruk på sigaretter og alkohol (se for eksempel Hoddinot og Haddad, 1995). I en utviklet økonomi er det vanskeligere å fastslå hvordan maktforholdene i familien slår ut i etterspørselsmønsteret: Skyldes for eksempel innkjøpet av en dyr bil at mannen har fått gjennomslag for sitt behov for status – eller er det kvinnen som har insistert på å kjøre barna til barnehagen i en svært sikker bil? Betyr et høyt forbruk av klær til kvinnen at mannen er undertrykt – eller er det han som har behov for en representativ kone?

Selv om kvinnen skulle få en rimelig andel av ressursene selv med lav inntjeningsevne i en eksisterende familie, kan problemer melde seg etter en skilsmisse. Bidragsreglene fører til at det kan foregå en stor grad av omfordeling også i delte familier – men dette er ikke alltid tilfellet. Hvis likestillingen i samfunnet fører til at barn i mindre grad blir sett på som kvinnens naturlige eiendom, betyr dette at kvinners relativt sett lave inntjeningsevne i arbeidsmarkedet kan bli et større fordelingsmessig problem framover enn det som har vært tilfellet historisk. Det blir viktigere for kvinner å holde selvforsørgelsesevnen ved like.

Karriereinsentiver eller inntektssikring i likelønnspolitikken?

Vi skal først ta som utgangspunkt at kvinners manglende arbeidsmarkedskarriere i et land som Norge er et

resultat av frie valg – selvfølgelig begrenset av de insentivene som ligger i lønnssystemer, skattesystemer og andre rammevilkår.

Kvinner i Norge ser ut til å ha valgt «barnetilpassede»yrkeskarrierer i enda større grad enn kvinner i andre land. Eksempelvis er deltidsprosenten blant norske kvinner kanskje den høyeste i verden, 52%, videre er kvinner i Norge i sterk grad segregert inn i «kvinneyrker» (Blau og Kahn 1996a). I en internasjonal sammenligning av hvorvidt kvinner møter forfremmelsesbarrierer i yrkessammenheng, kommer norske kvinner igjen dårlig ut (Wright, Baxter og Birkelund, 1995.)

Slike fakta kan tolkes på to ulike måter. For det første kan slike tall rett og slett skyldes ulik seleksjon: Andelen kvinner som arbeider i Norge er høy, dermed inkluderer kvinner i yrkeslivet en del kvinner med tradisjonelle holdninger som ville vært hjemmeværende i andre land. Etter hva jeg kjenner til, har vi ingen god studie som forsøker å bestemme om norske kvinner i mindre grad er interessert i karriere enn medsøstre i andre land når det er korrigert for dette seleksjonsproblemet.

Men gitt at seleksjon ikke alene kan forklare hele den høye deltidsprosenten i Norge, er en annen mulig forklaring den insentivstrukturen omfordelende lønns- og skattesystemer gir. Skandinavisk omfordeling gir alle insentiver til å delta på arbeidsmarkedet – men ikke til å gjøre karriere. Dette gjelder selvfølgelig både for menn og kvinner – og det er et åpent spørsmål hvorfor kvinner reagerer sterkere på de manglende økonomiske insentivene enn menn. En forklaring kan rett og slett være at kvinner – av historiske årsaker – setter større verdi på det å kunne bruke tid og innsats sammen med barna sine enn det menn gjør. Jo mer attraktivt alternativet til å gjøre karriere fortoner seg, jo sterkere vil manglende insentiver slå ut i manglende karrierevillighet.

Det kan altså tenkes at det er den skandinaviske omfordelingen som hindrer kvinner i å gjøre karriere i et land som Norge. Samtidig har vi nettopp argumentert for at det antakeligvis er den skandinaviske omfordelingen som har ført til at mann-kvinne lønnsgapet i Norge og Sverige er så lite, nettopp fordi mange lavt kvalifiserte kvinner løftes opp inntektsmessig av denne politikken. Betyr dette at det er en konflikt mellom likelønnspolitikk som satser på å sikre inntektsgrunnlaget for de brede lag av kvinner og en likelønnspolitikk som ønsker å få flere kvinner fram til karrieremessige topposisjoner? Kanskje er svaret ja. Hvis den omfordelingen som løfter mange kvinnelønner opp, samtidig svekker spesielt kvinners lyst til å gjøre karriere, er det dessverre slik at vi ikke både kan ha små og store lønnsforskjeller på en gang. Sagt på en annen måte, den solidariske lønnspolitikken kan være et kraftfullt instrument når det gjelder å løfte kvinnelønningene til 90 % av mannslønningene – men samtidig et hinder for å gå hele veien til 100%.

Det går kanskje an å føre en politikk som oppmuntrer kvinner til karriere *uten* at dette samtidig går ut over inntektene til det store flertallet av kvinner. Dette må da være instrumenter som målrettet oppmuntrer nettopp kvinner til å gjøre karriere – uten generelt å løfte lønnsnivået til karrierejobber. Denne typen instrumenter kan like gjerne finnes innenfor det vi kaller familiepolitikken som innenfor lønnspolitikken, noe vi skal komme tilbake til.

Noen trekk fra økonomisk diskrimineringsteori

I dette avsnitte vil vi diskutere om kvinners annerledes karriereveier kanskje ikke skyldes fritt valg, men i stedet er resultatet av diskriminering. Økonomisk diskrimineringsteori starter med Gary Becker (1957). Becker modellerte diskriminering på det som ser ut til å være den mest naturlige måten: Noen har en fordom mot en annen gruppe, så når noen fra den første gruppen ansetter noen fra den andre gruppen, vil det i tillegg til lønnskostnaden oppstå en «psykisk» kostnad – som kan ses på som et mål på fordommens styrke. Beckers resultat var at denne typen diskriminering ville tendere til ikke å overleve på lang sikt i en fri markedsøkonomi. Argumentasjonen er som følger. Sett at arbeidstakere fra den diskriminerte gruppen får en lønn som er lavere enn verdien av grenseproduktet for denne typen arbeidskraft. Alle avvik fra å sette lønn lik verdien av grenseproduktet innebærer et tap for arbeidsgiversiden. Diskriminering mot kvinner vil innebære et tap for arbeidsgiverne ved at for få kvinner blir sysselsatt. Hvis det finnes noen rendyrkede kapitalister i økonomien – som bare bryr seg om penger og ikke bryr seg om kjønn eller rase til arbeidsstokken – vil disse raskt innse at underbetalte kvinner er lønnsom arbeidskraft; lønnen de får er lavere enn verdien av det de produserer – her ligger det en profittmulighet. Tenker mange nok på denne måten, vil lønnen til kvinnene bys opp til det nivået den ville hatt i en markedsøkonomi, nemlig slik at lønnen er lik verdien av grenseproduktet. Diskriminering kan dermed føre til *segregering* – i den forstand at alle kvinner arbeider for ikke-diskriminerende kapitalister – men ikke til vedvarende lønnsforskjeller som ikke er basert på produktivitetsforskjeller.

Nå ser det imidlertid ut til at diskriminering kan være svært langvarige fenomen i praksis. En måte å tolke Beckers resultat på er at om vi ønsker å forklare vedvarende diskriminering må vi gjøre ett av to: Enten må vi forlate rammen med frikonkurranse i alle markeder – eller vi må modellere diskriminering på en annen måte enn Beckers fordomsbaserte diskriminering. Diskrimineringsteorien etter Becker har forfulgt begge disse sporene – men det er vel rett å si at hovedvekten har vært lagt på å utvikle en rekke varianter av diskriminering basert på «kommunikasjonssvikt» snarere enn «fordommer».

La oss først diskutere diskrimineringsmodeller basert på kommunikasjonssvikt. Det klassiske eksemplet på en modell av denne typen er modeller av såkalt statistisk diskriminering (Lundberg og Startz, 1983). Idéen er at kvinner kan ha problemer med å kommunisere sine sanne ferdigheter til et ledelsessjikt som hovedsaklig består av menn. Kvinner kan dermed bli bedømt til å være «typiske kvinner» snarere enn å bli bedømt etter egne individuelle egen-

skaper. Dette betyr på et vis at alle kvinner sammen styrer et felles merkenavn i arbeidsmarkedet, nemlig «kvinnelig arbeidskraft». Dette betyr at en kvinnes handlinger får konsekvenser for andre kvinners handlingsmuligheter. Nettopp siden en bedømmes til å være typisk for sitt kjønn snarere enn å bedømmes som individ, svekkes insentivene til å gradere opp egne kvalifikasjoner. En politikk som oppmunterer kvinner til å gjøre arbeidsmarkedsmessig karriere – noe som på overflaten ser ut til å gripe inn i den enkelte kvinnes selvbestemmelse over eget liv – kan være noe som gavner kvinnene som gruppe, nettopp fordi det svekker hver enkelt kvinnes mulighet til å undergrave et «merkenavn» alle kvinner er avhengige av.

En modell beslektet med litteraturen om statistisk diskriminering presenteres i Lommerud og Vagstad (1996). Denne modellen omhandler hvordan selvoppfyllende profetier kan hindre kvinner i å gjøre karriere. Det antas at det kreves en fast kostnad, betalt av arbeidsgiver, for å etablere en arbeidstaker i en «fast-track» jobb. Det å være ansatt i en slik jobb øker produktiviteten til alle, men det er fremdeles slik at arbeidstakere med stort talent eller stor innsatsvilje er mest produktive. Det antas videre at lønnen i en «fast-track» jobb avtales gjennom forhandlinger, slik at bedriften tjener mer på arbeideren jo mer produktiv han eller hun er. Denne enkle beskrivelsen av et arbeidsmarked impliserer at bare arbeidstakere med en forventet produktivitet over et visst nivå, vil bli etablert i «fast-tack» jobber. Det som er viktig for arbeidsgiver, er altså fremtidig forventet produktivitet. Denne avgjøres dels av talent, men også av «innsats», eksempelvis viljen til å jobbe overtid, til å komme på jobb selv om barna er syke, osv. Sett at arbeidsgiverne forventer at kvinner typisk vil bære hovedansvaret for barns utvikling i familien. Dette reduserer den innsatsen en kvinne kan yte i jobben. Dermed reduseres sannsynligheten for at en kvinne får adgang til «fast-track» sektoren i økonomien. Hun vil dermed ha en lavere lønn enn den typiske mann. Når mann og kvinne innen rammen av en familie så skal avgjøre hvem som skal ha hovedansvaret for barna, vil det typisk være optimalt for familien at kvinnen yter mer hjemmearbeid enn mannen – nettopp fordi mannen typisk har en høyere timelønn enn kvinnen. Arbeidsgivernes oppfatning har dermed kanskje blitt *selvbekreftende.* Lommerud og Vagstad diskuterer nærmere når denne typen «feedback-mekanismer» faktisk fører til selvoppfyllende profetier – og under hvilke omstendigheter det er optimalt med en politikk som bryter stereotypen om kvinner og sørger for likebehandling av kjønnene. «Kommunikasjonsproblemet» i dette oppsettet går altså ikke på å få fram hvilke talenter man har i dag – men å binde seg til hva man skal gjøre i framtiden. Det er også verdt å merke seg den utviskede grensedragningen mellom «valg» og «diskriminering». Kvinner velger å satse mer innen hjemmesfæren enn menn – men årsaken til dette valget er arbeidsgiveres forventninger om hva de kommer til å gjøre. Igjen er vi i en situasjon hvor alle kvinner i arbeidsmarkedet er avhengige av «merkenavnet» «kvinner». En kvinnes avgjørelse får konsekvenser for andre kvinner. Politikk som binder kvinner tettere til arbeidsmarkedet, kan dermed være til alle eller de fleste kvinners fordel, samtidig som dette kan se ut til å gå på tvers av de frie valg enkeltkvinner tar.

Karrierefremmende politikk

Det kan altså finnes argumentasjon for å styrke kvinners insentiver til å gå ut i arbeid og å søke karriere – uten at dette har sin rot i formynderholdninger om at kvinner *bør* arbeide, uansett hva den enkelte kvinne selv måtte mene om saken. Det kan rett og slett tenkes at økonomiens virkemåte er slik at kvinner i utgangspunktet har for svake insentiver til utearbeid: De svake insentivene manifesterer seg ved at lønnen en kvinne sitter igjen med fra arbeid utenfor hjemmet, er lavere enn det dette arbeidet egentlige er verdt. Om disse «svake insentivene» skyldes diskriminering eller for eksempel skattesystemet, vil i praktisk politikk ofte være underordnet. For balansens skyld må det nevnes at det finnes forhold som kan bety at kvinners insentiver til arbeid utenfor hjemmet er for *sterke*: Et eksempel på dette har vi når barneoppdragelse skaper verdier for andre enn kvinnen selv – både for ektefelle og storsamfunnet – uten at kvinnen blir kompensert for dette. En mer grundig drøftelse av hvordan kvinners insentiver til ute- og hjemmearbeid på ulikt vis kan være «gale», finnes i Lommerud (1996).

Ønsker en å styrke kvinners insentiver til å tjene mer, kan dette skje ved inngripen i flere forskjellige sfærer. Selvfølgelig kan inngrepet foretas via lønnspolitikken. Andre kandidater er utdanningspolitikken eller familiepolitikken. En får mye det samme reultatet om en oppmuntrer til utdanning direkte eller øker avkastningen av utdanning – eller om en gir kvinner mer for å arbeide ute eller gir mannen sterkere insentiver til å jobbe hjemme.

Min personlige mening er at inngrep *utenfor* det vi normalt tenker på som lønnspolitikk, er å foretrekke. En kan i prinsippet tenke seg to forskjellige typer «lønnspolitikk». For det første kan vi gjøre lønnsforskjellene større både for menn og kvinner – og håpe at det spesielt vil føre til mer utdanning og sterkere karrierebevissthet fra kvinnenes side. Vi har alt vært inne på problemet med en slik politikk fra et likelønns-synspunkt: De mange kvinnene med lave kvalifikasjoner som i dag er løftet opp av utjevningspolitikken kan komme til å lide. Alternativet er å øremerke tiltak i arbeidslivet for kvinner. En kan altså enten gi kvinner fortrinn ved ansettelser – eller la kvinner tjene mer enn menn med tilsvarende kvalifikasjoner. Denne typen politikk har der den er prøvd ofte møtt sterke motreaksjoner. Kanskje kommer dette av at det er så tydelig hvilke menn som direkte rammes av politikken. Hvis en har oppmunteret kvinner til å oppgradere kvalifikasjonene sine, vil kanskje inngrepet føles mindre personlig for navngitte enkeltpersoner.

Jeg tror spesielt familiepolitikken har potensiale som indirekte likelønnspolitikk. Hvis en for eksempel øremer-

ker halvparten av en fødselspermisjon til mannen, vil en arbeidsgiver ikke lenger tenke at menn er mer å stole på enn kvinner når det gjelder langsiktig å yte innsats i en jobb. Fødselspermisjoner spiller antakeligvis på et mer generelt plan en ganske komplisert rolle for kvinners arbeidsmarkedstilknytning. Hvis lovfestede, subsidierte permisjoner er svært korte eller ikke-eksisiterende, vil færre kvinner ta permisjon utover et minstemål. Dermed kan arbeidsgivere tolke permisjoner på noen måneder som et signal om at de kvinnene det gjelder, ikke er karriereorienterte nok – noe som i sin tid kan straffe seg lønnsmessig og karrieremessig for disse kvinnene. Med en subsidiegrad som gjør at nesten alle kvinner tar ut lengre permisjoner, forsvinner den negative signalvirkningen av fødselspermisjonen. Andre kostnader for en arbeidsgiver for eksempel ved permisjoner av et halvt års varighet, er kanskje ikke så store. Korte permisjoner kan altså føre til at kvinner i tar kortere permisjoner enn de ønsker for ikke å bli stigmatisert. Samtidig er det ikke vesentlige reelle kostnader ved permisjonene. Når permisjonslengden øker, kan de praktiske kostnadene for arbeidsgiver bli mer substansielle. På et eller annet nivå vil derfor svært lange fødselspermisjoner kunne gjøre arbeidsgiver skeptisk til å ansette kvinner i betrodde stillinger. En måte å hindre at kvinner tar for lange fødselspermisjoner, vil som nevnt være å overføre en del av permisjonsrettighetene til menn.

Det finnes i dag i et land som Norge et helt batteri av familiepolitiske tiltak som påvirker insentivene til menn og kvinner når det gjelder valget mellom ute- og hjemmearbeid. En del av disse har en profil som oppmunterer kvinnelig innsats i yrkeslivet. Mange svært kostbare tiltak, som barnetrygden i Norge, har ikke en slik profil. De arbeidsoppmuntrende tiltakene har ofte en profil som oppmunterer til å være yrkesaktiv, men ikke til å tjene mye. Barnehagesubsidiene i Norge går kanskje overproporsjonalt til familier med lav inntekt, dels gjennom prioritering ved opptak til barnehagen og gjennom prispolitikken. Det er kanskje på tide å debattere om «arbeidsfremmende» familiepolitikk burde gis en mer elitistisk vinkling, for eksempel ved å prioritere heldagsarbeidende kvinner ved opptak, ved ikke å ha inntektsavhengig betaling – og så videre. Men igjen vil denne typen tiltak for å oppfordre visse kvinner til å gjøre karriere, medføre fordelingsmessige dilemmaer: Noen kvinner med lav inntjeningsevne vil stå som tapere. Dette er et dilemma vi kanskje ikke kommer utenom, om politikkinngrepet skjer på eller utenfor den lønnspolitiske arenaen.

4. LØNN I OFFENTLIG SEKTOR

I de skandinaviske landene er offentlig sektor en svært stor del av arbeidsmarkedet. Innen offentlig sektor er det ikke lenger sikkert at markedskryssets enkle logikk om hvordan lønn fastsettes gjelder. Det offentlige er en svært stor kjøper av arbeidskraft – og for enkelte grupper av arbeidstakere nærmest en monopolkjøper. Dette gir det offentlige markedsmakt til å presse lønnsnivået ned. Men dette er ikke hele bildet: Mange grupper i det offentlige har sikkert en lønn som er høyere enn det de ville ha hatt om kjøpermakten i markedet var brukt fullt ut. Hvordan lønnsmidlene fordeles mellom ulike grupper av offentlige ansatte – så lenge alle får over monopsonilønnen, blir dermed hovedsaklig en debatt om «rimelighet» og «rettferdighet». Den populære idéen om at det fins en «pott» med penger som skal fordeles ved lønnsoppgjørene – slik at det en gruppe får går på bekostning av det andre kan få, har altså et visst hold når det gjelder offentlig sektor.

Dette betyr at sammenhengen lønn-sysselsetting kan brytes i det offentlige. Lønnen kan drives opp – og arbeidsgiver, eventuelt i forhandlinger med de ansattes representater, kan bestemme at dette ikke skal ha sysselsettingskonsekvenser. Regningen betales av de offentlige kasser. Et generelt poeng fra økonomisk fagforeningsteori er at fagforeningsmakt ikke behøver å føre til sysselsettingsreduksjon om fagforening har makt over sysselsettingsbeslutningene i samme grad som de har makt over lønnsfastsettelsen: Kanksje slår dette til nettopp i deler av offentlig sektor.

Det offentlige kunne selvfølgelig også gripe inn mot negative sysselsettingseffekter av lønnstillegg også i andre deler av arbeidsmarkedet, med mer eksplisitte arbeidssubsidier. I Norge skjer dette i dag innen jordbruksektoren – men i prinsippet kunne like gjerne hotellansatte som byråsjefer og bønder vært skjermet fra sysselsettingskonsekvensene av egne lønnskrav.

Nøkkelspørsmålet nå er om «implisitte lønnssubsidier» – som her ikke nødvendigvis vil si at en får mer betalt enn verdien av det en produserer, men mer betalt enn den monopsonilønnen det offentlige kunne ha sluppet unna med – er fordelt på en kjønnsnøytral måte. Dette er det svært vanskelig å vite noe om. Det som er sikkert, er at det offentlige står nokså fritt til å omfordele disse midlene etter nye «rimelighetskriterier». Man kan om man vil oppjustere lønnen til sykepleierne og nedjustere lønnen til professorer i gammelgresk. Her vil jeg bare komme med to advarsler: For det første, igjen er det en konflikt mellom å løfte kvinner opp i den typen jobb de har i dag mot å gi insentiver til mer yrkesmessig utjevning mellom kjønnene. Store lønnstillegg til kvinner i tradisjonelle yrker i offentlig sektor gjør det jo helt klart for kvinner at det er sykepleier snarere enn hovedfagskandidat i sosialøkonomi de skal bli. For det andre, selv om lønnssubsidiene i offentlig sektor er implisitte og skjulte. så er det i prinsippet ingenting i veien for at lønnssubsidier kan brukes til å løfte opp lønninger også i privat sektor – om man er villig til å betale regningen. Dermed konkurrerer midlene som går med til et lønnsløft for sykepleiere med midler som kunne gått til et lønnsløft til hotellansatte.

Vi ser altså at også når det gjelder fordelingen av en offentlig lønnspott møter vi konflikten mellom å gi insentiver til arbeid og karrierebygging og hensynet til de lavest lønte. Igjen står en kvinnelønnspolitikk overfor dilemmaet at hvis pengene går til å løfte opp de lavtlønte – så vil det overpro-

Yrke	Stat	Kommune	Privat	Arbeidsverdi
Advokat	–	–	595 000	280-300 000
Bibliotekar	216 600	211 128	–	240-250 000
Butikkarbeider	–	–	174 972	150-170 000
Elektriker	–	–	220 000	195-205 000
Førskolelærer	–	188 316	–	240-250 000
Heismontør	–	–	320 000	200-205 000
Ingeniør	234 156	239 496	305 412	240-250 000
Lege	345 108	349 008	–	300-315 000
Lærer	–	199 548	–	240-250 000
Rutebilarbeider	–	–	175 000	170-190 000
Siviløkonom	255 468	267 852	379 428	250-270 000
Sosionom	234 864	221 712	–	280-310 000
Sykepleier	218 916	220 092	–	240-250 000
Verkstedarbeider	–	–	190 000	195-205 000

porsjonalt være kvinner som nyter godt av dette, men samtidig vil det antakeligvis også være kvinner mer enn menn som reagerer på de relativt sett lavere lønnene i karrierejobber ved å velge bort disse. Det som skiller offentlig fra privat sektor er at omfordelingen mellom stillingsnivåer ser ut til å ha kommet mye lengre i det offentlige. Fordelingskonsekvensene av å prioritere karriereinsentivene i offentlig sektor blir dermed helt annerledes: De «høytlønte» i offentlig sektor som ville nyte godt av en slik politikk tjener langt mindre enn de høytlønte i privat sektor. Det kan til og med tenkes at mange av dem – hvis de er nyutdannede akademikere – har lavere levestandard enn mange «lavtlønte» – når studiegjeld og sen etablering tas med i bildet.

En spesiell argumentasjonsmåte for at det er «rimelig» med et løft i lønnen til visse arbeidstakergrupper med kvinnedominans, er å utføre såkalte «arbeidsverdivurderinger». Dette er beregninger av et stykke arbeids «egentlige» verdi – ved å se på utdannelse, krav til menneskelige kvalifikasjoner, ledelsesansvar, og så videre. Idéen om arbeidsverdimålinger stammer etter hva jeg vet fra amerikanske feminister – men i sterkt markedsorienterte land er det nokså opplagt at dette aldri vil bli annet enn flyvetanker. I Norge derimot har institusjonaliseringen av arbeidsverdivurderinger kommet langt.

De fleste økonomer vil synes at arbeidsverdivurderinger er noe svært forunderlig. Arbeid har ikke objektiv verdi som kan måles. Vi kan vite et stykke arbeids verdi hvis vi snakker om salgsverdien av det som blir produsert, men ingen mer «egentlige» verdibegrep. Ønsker en å trekke inn retteferdighetsbegrep i fastsettelsen av en lønnsstruktur, er det vanskelig å skjønne hvorfor en skal begrense seg til å se på hvor mange underordnede en har – i stedet for å se på om en har stor formue, mange barn – i det hele tatt på en full evaluering av den enkeltes livssituasjon. Vi vet i dag ikke eksakt hvordan en arbeidsverdivurdering for Norge vil se ut. En beregning foretatt av konsulentselskapet Hay kommer til at advokater er overbetalte, sykepleiere underbetalte, mens butikkansatte og busssjåfører stort sett «fortjener» sin lave lønn. Et utdrag av Hays beregninger følger her, de faktiske lønnene i stat, kommune og privat sektor refererer til lønnsnivå inklusive faste tillegg i 1995.

En kan gjerne støtte konklusjonene i denne oppstillingen, men jeg vil sterkt advare mot et system som grenser mot det absurde og totalt overser markedsforhold – bare fordi en tilfeldigvis sympatiserer med konklusjonen. Dessuten er det problematisk – også fra et likelønnssynspunkt – å støtte opp under lønnen til kvinner med noe utdannelse i tradisjonelle kvinneyrker på bekostning blant annet av langtutdannede kvinner i utradisjonelle yrker og kvinner uten utdanning i lavtlønnsyrker.

5. OPPSUMMERENDE MERKNADER

Norge og Sverige er land hvor utjevningen av lønnsinntekter er kommet langt. Samtidig er dette land hvor kvinners lønn relativt til menns er høyere enn de fleste andre steder. Disse to forholdene henger antakeligvis sammen. Det viktigste instrumentet i skandinavisk kvinnelønnspolitikk kan nettopp ha vært den generelle lønnsutjevningen – som har løftet mange lavtlønte kvinner opp i lønn.

Den skandinaviske utjevningspolitikken er under press. Det hevdes ofte at sysselsettingskonsekvensene av å heve lønnene til de lavest lønte er mer alvorlige nå enn før. Dette dels fordi den teknologiske utviklingen rasjonaliserer bort jobben til dem med for høy lønn i forhold til kvalifikasjonene – dels fordi flere jobber i dag møter konkurranse fra utenlandsk produksjon, for eksempel i nyindustrialiserte land i Asia.

Denne typen utviklingstendenser kan bety at utjevningspolitikken vil ha en noe større kostnadsside i fremtiden – og at ambisjonene i utjevningspolitkken kanskje bør justeres noe ned. Det er imidlertid svært viktig å være oppmerksom på at en her kan gå altfor langt: Med drastisk lavere lønner for de med lavest kvalifikasjoner kan vi bli sittende med et stort antall «working poor», samtidig som sysselsettingsgevinsten er liten.

Fra et kvinnelønnsperspektiv er antakeligvis konklusjonen at en ikke kan vente seg noen ytterligere lukning

av lønnsforskjellen mellom kvinner og menn som resultat av en enda sterkere vektlegging av generell utjevningspolitikk. Snarere kan det være naturlig med en defensiv ambisjon: Å hindre at lønnsforskjellene generelt i samfunnet vokser sterkt, med påfølgende svekkelse av kvinnenes relative lønnsmessige posisjon.

Full lønnsmessig likhet mellom menn og kvinner får vi antakeligvis først den dagen menn og kvinner oppfører seg likt i arbeidsmarkedet. I Norge – med et sterkt kjønnssegregert arbeidsmarked og med verdensrekord i kvinnelig deltidsarbeid – ser dette til å være langt unna. Et problem er at nettopp den utjevningspolitikken som har løftet mange lavtlønte kvinner opp, også har som resultat at insentivene til å tjene mye svekkes – og at det ser ut til at kvinner reagerer sterkere enn menn på dette.

Om det er rett å prioritere inntektssikring for de lavest lønte i samfunnet eller å gi stimulans til å ta utdannelse og satse på en karriere, finnes det delte meninger om. Men det som er sikkert, er at det kan være vanskelig å finne en utjevningsprofil som gir full inntektslikhet mellom kjønnene. Stor grad av utjevning kan gi oss kvinnelønner på 90 % av mannslønnene – men manglende karriereinsentiver får som resultat at mange kvinner ikke satser for fullt på en karriere. Større lønnsforskjeller kan gi flere karrierekvinner som resultat, men siden lønnen til de lavest lønte faller relativt sett, vil det ventelige sluttresultat bli at kvinnelønnen i prosent av mannslønnen faller snarere enn stiger. Dette er et dilemma det er vanskelig å komme utenom.

Politikk som har som mål å få kvinner til å jobbe fulltid og ha et permanent og karriereorientert forhold til arbeidsmarked kan i prinsippet operere på mange andre arenaer enn den lønnspolitiske. Eksempelvis kan familiepolitiske tiltak som barnehagesubsidier brukes til å styrke arbeidsmarkedstilknytningen til yrkeskvinner. Men også denne typen av «karrierefremmende» politikk kan komme i konflikt med fordelingsmessige hensyn – i og med at det – om tiltaket skal ha noen effekt – vil være den best kvalifiserte delen av den kvinnelige befolkningen som hovedsaklig får fordelene av politikken.

Men selv om en aldri helt unnslipper motsetningsforholdet mellom «karrierefremming» på den ene siden og hensynet til de lavest kvalifiserte og lønte kvinnene på den andre, så kan motsetningen være mer eller mindre aktualisert etter hvilke instrumenter som brukes i karrierefremmingen. For eksempel, selv om det skulle være kvinner med høy livsinntekt som hovedsaklig nyter godt av barnehagesubsidier, så blir pengene utbetalt dem i en periode hvor etableringsutgiftene kan være svært tyngende. Dermed framstår fordelingsproblemet kanskje ikke som så presserende som om man for eksempel lar alle med høy utdanning – menn og kvinner, ung og gammel – tjene mer.

Om jeg selv skulle valgt en politikkmiks på likelønnsområdet, tror jeg det viktigste elementet er ikke å la de internasjonale tendensene til større lønnsforskjeller få for sterkt tak her hjemme. Ønsker en å styrke kvinners insentiver til karriereorientert fulltidsarbeid, tror jeg dette bør gjøres med virkemidler hvor de fordelingsmessige bivirkningene er akseptable. Som nettopp nevnt er en «arbeidslinje» i familiepolitikken en mulighet. Videre kan det være slik at større lønnsforskjeller i offentlig sektor er mer akseptabelt fra et fordelingspolitisk ståsted enn hva tilfellet ville være i privat sektor, nettopp fordi utjevningen i offentlig sektor er drevet svært langt i utgangspunktet.

REFERANSER:

Agell, Jonas og Kjell Erik Lommerud, 1993. Egalitarianism and growth. *Scandinavian Journal of Economics,* 95: 559-579.

Agell, Jonas og Kjell Erik Lommerud, 1997. Minimum wages and the incentives for skill formation. Kommer i *Journal of Public Economics.*

Becker, Gary S., 1957. *The economics of discrimination.* Chicago: University of Chicago Press.

Bergan, Roar, Geir Lunde og Eirik Wærness, 1995. Kan privat tjenesteyting løse arbeidsledighetsproblemet? *Sosialøkonomen,* 49(4), 16-25.

Bishop, J.A., J.P. Formby og J.S. Smith, 1991. International comparisons of income inequality: Tests for Lorenz dominance across nine countries. *Economica,* 58, 461-477.

Blau, Francine D. og Lawrence M. Kahn, 1996a. Wage structure and gender earnings differentials: an international comparison. *Economica,* 63, S29-S62.

Blau, Francine D. og Lawrence M. Kahn, 1996b. International differences in male wage inequality: Institutions versus market forces. *Journal of Political Economy,* 104, 791- .

Dolado, Juan, Francis Kramarz, Stephen Machin, Alan Manning, David Margolis og Coen Teulings, 1996. The economic impact of minimum wages in Europe. *Economic Policy,* No. 23, 319-372.

Edin, Per-Anders og J. Zetterberg, 1992. Interindustry wage differentials: Evidence from Sweden and a comparison with the United States. *American Economic Review,* 82, 1341-1349.

Eriksen, John og Kjell Erik Lommerud, 1992. Er lønnsforskjellene i Norge for små? Noen fakta og noen teoretiske betraktninger. Vedlegg til *NOU 1992:26. En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene.*

Freeman, Richard, 1996. Why do so many young American men commit crimes and what might we do about it? *Journal of Economic Perspectives,* 10, 25-42.

Hay, 1991. European compensation: A review of trends and comparative practice. Rapport.

Hay, 1996. «Dette burde du tjene». Gjengitt i *Dagbladet,* 31.8.96.

Hoddinot, John og Lawrence Haddad, 1995. Does female income share influence household expenditures? Evidence from the Cote d'Ivoire. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics,* 57, 77-96.

Larsen, Knut A., 1991. Inntektsforskjeller mellom ingeniører og arbeidere. *Søkelys på arbeidsmarkedet,* 1/91.

Lommerud, Kjell Erik, 1996. Familiepolitikk og familieøkonomi. *NOU 1996:13 Offentlige overføringer til barnefamilier.* Vedlegg 12, 382-395.

Lommerud, Kjell Erik, 1997. Battles of the sexes: Noncooperative games in the theory of the family. Kommer i C. Jonung og I. Persson, *Economics of the family.* London: Routledge.

Lommerud, Kjell Erik og Steinar Vagstad, 1996. Mommy tracks and public policy: On self-fulfilling prophesies and gender gaps in promotion. Manuskript, Universitetet i Bergen.

Lundberg, Shelly og Richard Startz, 1983. Private discrimination and social intervention in competitive labor markets. *American Economic Review,* 73, 340-347.

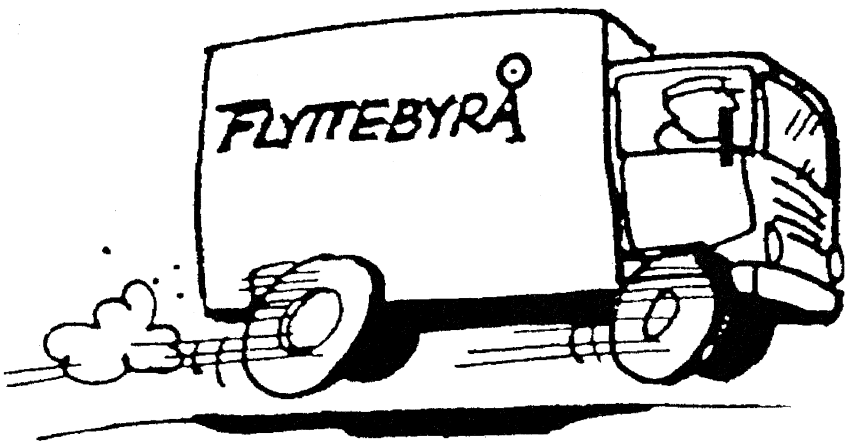
Moene, Karl Ove og Michael Wallerstein, 1997. Pay inequality and job creation. Kommer i *Journal of Labor Economics.*

Petersen, Trond, Lars-Erik Becken og Vemund Snartland, 1994. Lønnsforskjeller mellom menn og kvinner i privat sektor. *Tidsskrift for samfunnsforskning,* 35, 155-189.

Rowthorn, Robert, 1992. Centralisation, employment and wage dispersion. *Economic Journal,* 102, 506-523.

Wright, Erik Olin og Janeen Baxter, med Gunn Elisabeth Birkelund, 1995. The gender gap in workplace authority. *American Sociological Review,* 60, 407-435.

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 31 42 90**, telefax **22 31 42 93** eller skriv til oss.

Sosialøkonomenes Forening
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: ..... 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 Sørgard
Jon Vislie
Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

•

Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Stein B. Hauglid
Generalsekretær
Birgit Laudal

•

Besøksadresse:
Skippergt. 33
0154 OSLO
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
Telefon 22 41 32 90
Telefax 22 41 32 93
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 6001.05.13408

•

Utkommer med 10 nummer
pr. år, den 15. i hver måned
unntatt juli og august.

Abonnement kr 500,–
Studentabonnement
kr 240,–
Enkeltnr. kr 75,– inkl. porto.

ANNONSEPRISER
(ekskl m v a):
1/1 side ..... kr. 4 500,–
3/4 side ..... kr. 4 000,–
1/2 side ..... kr. 3 500,–
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen