SOSIAL ØKONOMEN

- Kommuneøkonomi og statlig styring
- Lærerlønninger
- Øst-Europa

NR. 4. April 2000 – 54. ÅRG.

Økonomisk Forum 2000

Radisson SAS Plaza, Oslo – 16. mai 2000

Kapitalmarkedet i «Ny økonomisk tid»

Vil sentralbankene klare å temme inflasjonstendensene?
Skal renten opp eller skal den ned?
Går det mot den utviklingen OECD kaller «Boom og Bust»?

For fjerde gang arrangerer SF og NFF en konjunktur-, rente- og valutakonferanse. Økonomisk Forum er en god anledning til å møte kollegaer med høy kompetanse fra tverrfaglige miljøer, og som medlem i SF eller NFF deltar du til rabattert pris.

NFF

SF

Fra programmet

* Pengepolitisk styring i konjunkturoppgang
* Kilder til økonomisk vekst – Ny tid for industrilandene
* Norske markedsutsikter – Valuta, oljepris og renten
* Debatt – «Hva betyr økonomisk politikk i «Ny økonomisk tid»»
* Kapitaldannelsen i Norge og Norden
* Konsekvenser av fusjoner for kapitalmarkedene
* Debatt – Det norske kapitalmarkedet fremover

Foredragsholdere og debattdeltakere

* Siv Jensen, stortingsrepresentant
* Svein Gjedrem, sentralbanksjef
* Thorvald Moe, OECD
* Harald Magnus Andreassen, First Securities
* Marianne Andreassen, Gjensidige NOR
* Trygve Hegnar, Kapital
* Sverre Høegh Krohn, Gjensidige NOR
* Tom Knoff, Christiania Markets
* Stein Reegård, Landsorganisasjonen i Norge
* Ulf Skång, Skandia, Stockholm

Møteleder

* Tormod Andreassen, SpareBank 1 Gruppen

Påmelding

For påmelding eller nærmere informasjon kontakt NFF på telefon 2282 8640, fax 2242 8990 eller e-mail nff@finansanalytiker.no

Hvor går renten?

NR. 4 – 2000 - 54. ÅRG

I dette nummer...

4
TORBERG FALCH:
Bør lærerlønna økes?

11
LARS HÅKONSEN OG KNUT LØYLAND:
Kommunal tilpasning 2000 - når forventninger får malinga på skolene til å flasse

17
LARS-ERIK BORGE:
Forholdet mellom staten og kommunesektoren: Er konsultasjon veien å gå?

DEBATT
22
HERMOD SKÅNLAND:
Sluttmerknader om renteutvalg og pengepolitikk i krisetider

ARTIKKEL
24
KARSTEN STÆHR:
Økonomisk vekst i overgangslandene – den store skuffelsen

MÅNEDENS BOK
32
Krone for krone. Lønnsforhandlinger og-fordelinger anmeldt av Torberg Falch

Forsidebilde: Rune Lislerud/Samfoto

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Leder

Modernisering av offentlig sektor

Etter at regjeringen Stoltenberg presenterte sin tiltredelseserklæring, har vi hatt en livlig debatt om modernisering av offentlig sektor. I det siste tiåret har såkalt markedsrettet offentlig virksomhet vært gjenstand for omfattende reformer. Det er nok å nevne deregulerингen av kraft- og telemarkedene hvor offentlige monopoler er erstattet med markedskonkurranse. Nå er det velferdstjenestene som står for tur.

Velferdstjenestene skiller seg fra markedsrettet offentlig virksomhet ved at tjenestene i stor grad er skattefinansierte. For brukerne er tjenestene gratis eller sterkt subsidierte. Dette begrunnes ut fra fordelingshensyn: Det er for eksempel en viktig målsetting at alle skal ha lik rett til utdanning og helsetjenester.

Fordelingshensyn kan imidlertid ikke begrunne at produksjonen av disse tjenestene skal foregå i offentlige etater som er skjermet fra konkurranse. Etter vårt syn bør moderniseringen av velferdstjenestene starte med at produsentene utsettes for konkurranse. Offentlig drift er nemlig ingen garanti for at tjenestene produseres kostnadseffektivt og med høy kvalitet. Dette har særlig sammenheng med at produsentene kan utnytte informasjonsfordeler til å forfølge egne interesser framfor brukernes interesser. Men offentlige myndigheter har heller ikke vist spesielt stor interesse for å utarbeide gode rutiner for kostnads- og kvalitetskontroll. Sterkere konkurranse kan ordnes ved mer målrettet sammenlikning av kostnad og kvalitet hos ulike offentlige produsenter (målestokk-konkurranse), ved at offentlige produsenter fristilles og må konkurrere om oppdrag, eller aller helst ved fri konkurranse mellom offentlige og private produsenter.

Modernisering av velferdstjenestene handler ikke bare om konkurranse mellom produsentene. Det handler også om valgfrihet for brukerne. Brukerne skal fritt kunne velge barnehage, skole, sykehus og eldreinstitusjon, noe som kan organiseres ved at «penger følger bruker», det være seg stykkprisfinansiering eller kuponger/servicesjekker. Valgfrihet er et gode i seg selv, men kan også bidra til mer effektiv konkurranse mellom produsentene. Dette fordi brukerne ofte er bedre informert om hvilken kvalitet de ulike produsentene tilbyr og fordi de utelukkende vil ivareta egne interesser. Når politikerne etterspør tjenester på vegne av innbyggerne, er det mer uklart om det er brukerinteressene eller offentlige eierinteresser som blir ivaretatt.

Fritt forbrukervalg og konkurranse mellom produsenter kan gi økt effektivitet uten at det nødvendigvis går på bekostning av fordelingspolitiske målsettinger. Men en kritisk gjennomgang av fordelingspolitikken bør også være et tema i moderniseringsprosessen. Vi er ikke overbevist om at alle velferdstjenester er så utjevnende at de fortjener skattefinansiering.

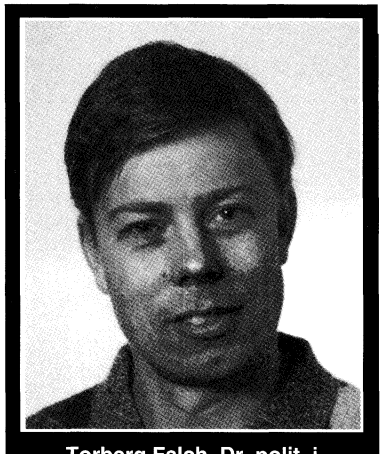
TORBERG FALCH*:

Bør lærerlønna økes?

Flere politiske partier gikk i valgkampen i fjor høst inn for å øke lønna til lærerne for å bedre rekrutteringa til yrket. Denne kommentaren argumenterer for at økt lønn ikke er nødvendig for å dekke etterspørselen etter undervisningspersonale, men det kan bidra til å endre sammensetningen av studenter som tar pedagogisk utdanning, og dermed bedre kvaliteten på undervisningspersonalet på sikt. Det argumenteres også for lokal fleksibilitet i lønnsdannelsen.

INNLEDNING

Skolepolitikk var kanskje det mest diskuterte tema i kommunevalgkampen sist høst. Siden undervisningspersonalet er den viktigste innsatsfaktoren i skolen, krever en god skoledebatt diskusjoner om lærernes kompetanse og arbeidsbetingelser. Flere partier tok til orde for økt lønn til lærerne.[1] Offentlige standpunkt om lønnsnivå til ansatte i offentlig sektor fra politiske partier, har vært uvanlig i norsk politikk. Lærerarbeidsmarkedet har vært preget av relativt mye uro de siste årene. Flere aksjoner for bedre lønns- og arbeidsvilkår har vært gjennomført, og det ser ut til å være en relativt stor misnøye med lønnsnivået blant undervisningspersonalet.



Torberg Falch, Dr. polit. i sosialøkonomi fra Universitetet i Oslo, 1998, er post. doc. ved Institutt for sosialøkonomi ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Det synes å være to ulike argumenter for en generell heving av lønnsnivået til lærerne. For det første er det bekymring for at det vil bli underskudd på undervisningspersonale i løpet av de neste 5–10 årene. Det er spesielt lærerorganisasjonene som framhever dette. I St.meld. nr 12 (1999–2000) vurderes imidlertid rekrutteringa til å bli stor nok de neste 10 årene dersom sysselsettingsmønsteret til arbeidstakere med pedagogisk utdanning ikke endrer seg. For det andre er det bekymring for kvaliteten på undervisningspersonalet. Økt lønnsnivå kan rekruttere bedre og mer motiverte lærerstudenter og hindre at dyktige lærere slutter i skoleverket.

I denne kommentaren diskuterer jeg disse to momentene. I tillegg diskuteres hvordan lokal fleksibilitet i lønnsfastsettelsen vil virke. Som eneste yrkesgruppe i det offentlige på 1990–tallet, har lærernes lønn kun vært bestemt av utdanning (hovedsakelig utdanningslengde) og ansiennitet. Problemene med et slikt system er at det kan gi geografiske skjevheter, og det er vanskelig å differensiere lønn etter faglig bakgrunn og dyktighet. Lønnsfleksibiliteten som er innført fra og med 1999 synes lite egnet til å løse disse problemene.

REKRUTTERING

Jeg vil begrense diskusjonen i dette avsnittet til situasjonen i grunnskolen, fordi undervisningspersonalet der er relativt homogent. Situasjonen i videregående skole er imidlertid forholdsvis lik. Figur 1 viser utviklingen i sysselsettingen i grunnskolen etter krigen.

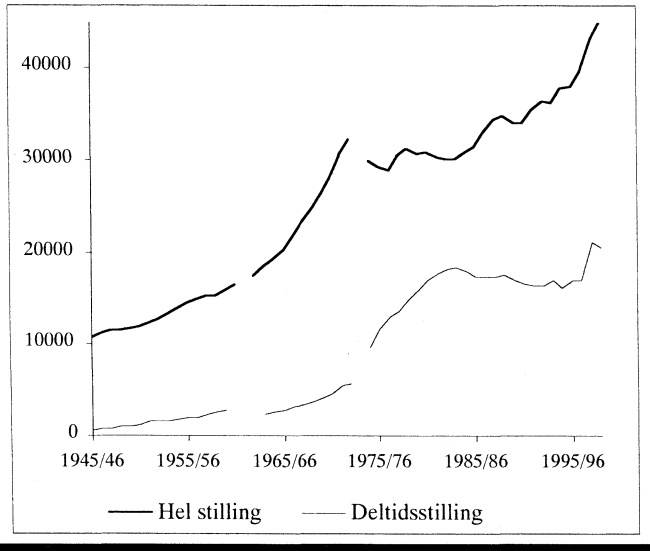
Sysselsettingen har økt i hele perioden. Veksten i undervisningspersonalet har delvis vært et resultat av økt skoletid for elevene, 9–årig skole ble innført i perioden 1959–1973, og 10–årig skole ble innført i 1997. Det var mange nye lærere på 1960–tallet, og disse nærmer seg nå pensjonsalderen. Det blir derfor en relativt stor avgang de nærmeste årene, noe som øker behovet for nyrekruttering. Bruddet i 1973 skyldes at definisjonen på deltidsstilling ble mer omfattende.

Utviklingen i antall elever er vist i figur 2. Etter en forholdsvis jevn vekst fram til omtrent 1980, falt elevtallet kraftig på 1980–tallet. En ny vekst i elevtallet startet før innføring av 10–årig skole, men elevtallet er fremdeles lavere enn på slutten av 1970–tallet. Statistisk Sentralbyrå har beregnet en vekst i elevtallet på rundt 6% fram til 2004, og deretter vil det bli færre elever igjen.

Elevtallet er altså ikke større enn for 25 år siden, skoleåret har vært omtrent uforandret, mens antall lærere har økt kraftig. Denne økningen har vært mulig uten å heve relativ lønn. Tvert i mot, den

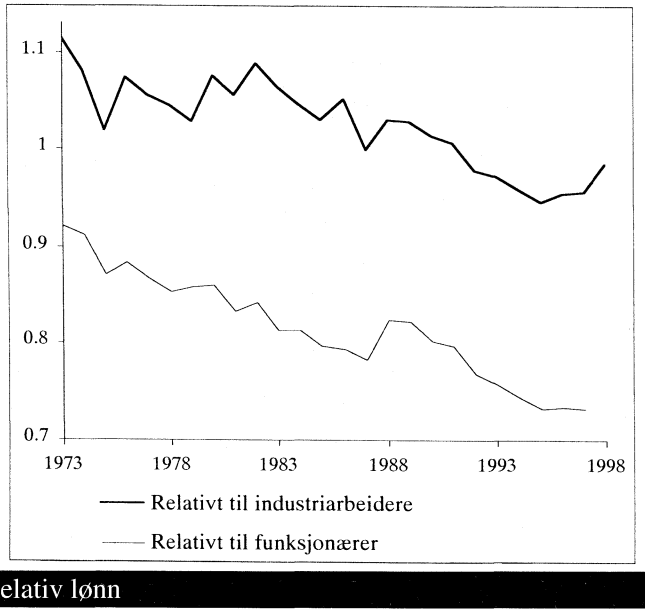
* Takk til redaktørene Lars–Erik Borge og Karine Nyborg for innsiktsfulle synspunkter som har forbedret denne kommentaren.

[1] Etter det jeg har fanget opp, var det Høyreleder Jan Petersen som først ga uttrykk for ønsket om høyere lærerlønn på Høyres sentralstyremøte i mars 1999; Høyre vil «forbedre skolens evne til å rekruttere og holde på dyktige medarbeidere ved å gjøre læreryrket mer konkurransedyktig når det gjelder lønn, og ved å gi skoleledelsen mulighet til å belønne de dyktigste spesielt». (http://www.norsk-lararlag.no/aktuelt/arkiv/pr. 990302.154701.html).



Figur 1. Antall lærere[2]

Figur 2. Antall elever



Figur 3. Relativ lønn

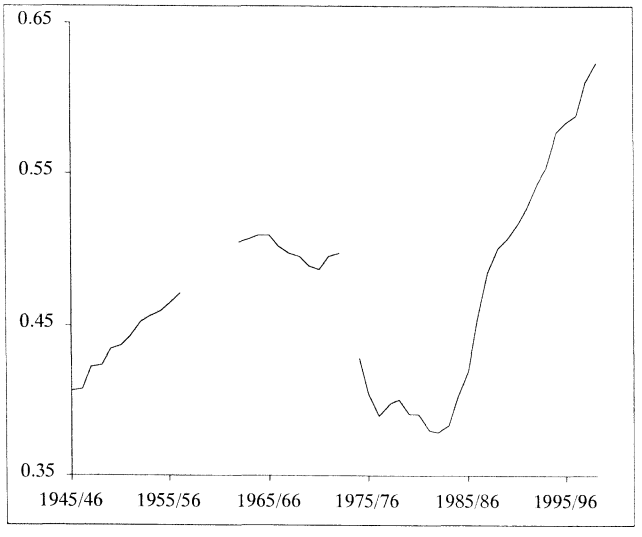
relative lønna er redusert målt mot de fleste yrkesgrupper. Figur 3 presenterer gjennomsnittslønna til heltidsansatte i grunnskolen med stilling som lærer relativt til gjennomsnittlig lønn for industriarbeidere og gjennomsnittlig lønn til funksjonærer i bedrifter tilsluttet NHO. Relativ lønn i forhold til industriarbeidere falt i perioden 1980–95, mens relativ lønn i forhold til funksjonærer har falt bemerkelsesverdig jevnt fra starten av 1970–tallet. Det ser imidlertid ut som at reduksjonen i relativ lærerlønn stoppet opp i 1995.[3]

Jeg tror de to viktigste forklaringene på at sysselsettingen kunne øke kraftig, samtidig med reduksjonen i relativ lønn, er økt kvinnelig yrkesdeltakelse og økt utdanningskapasitet på allmennlærerutdanninga. Mange kvinner har valgt yrker der stat og kommuner er de største arbeidsgiverne. Figur 4 viser andelen av lærerne i hel stilling som er kvinner. Andelen kvinner økte kraftig på 1980- og 1990-tallet og var på 62% i skoleåret 1998/99. For deltidsstillinger er kjønnsfordelingen skjevere, med 85% kvinner. To effekter har vært i virksomhet. Andelen kvinner blant pedagogiske studenter har økt kraftig, og avgangen fra læreryrket synes å være størst blant menn. Ved å følge en kohort over tid, kan man se den siste effekten. Blant undervisningspersonalet var det i aldersgruppen 25–35 år flest menn i begynnelsen av 1980–årene (omtrent 60%), mens 15 år seinere er det flest kvinner i aldersgruppen 40–50 år (omtrent 60%).

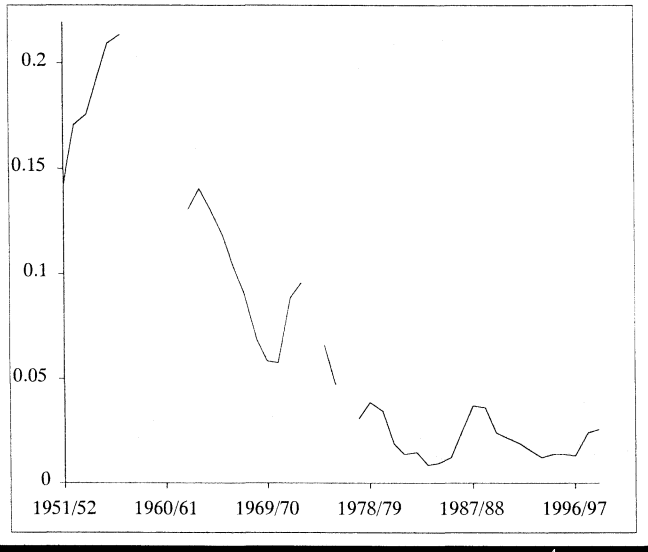
Et unikt aspekt ved arbeidsmarkeder for profesjonsgrupper som hovedsakelig arbeider i det offentlige, er at arbeidsgiveren kan påvirke tilbudet av arbeidskraft ved å endre kapasiteten i utdanningsinstitusjonene. Allmennlærerkompetanse oppnås på studier med begrenset opptak. Det har nesten alltid vært oversøking til allmennlærerstudiene, læreryrket har tradisjonelt blitt sett på som attraktivt. Derfor har myndighetene mulighet til å øke tilbudet av undervisningspersonale ved å øke antall studieplasser.

[2] Alle figurene gjelder folkeskolen (1945/46–1970/71) og grunnskolen (1971/72–1998/99). Kilder er NOS skolestatistikk, NOS undervisningsstatistikk, NOS utdanningsstatistikk og NOS lønnsstatistikk.

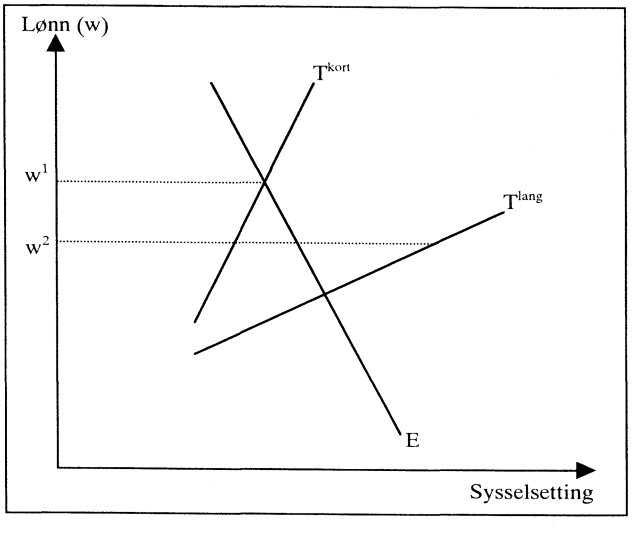
[3] Gjennomsnittlig reallønn til undervisningspersonalet i grunnskolen med stilling som lærer var stabil i perioden 1980–1995 etter en vekst på 1970–tallet. Deretter har reallønna steget.



Figur 4. Andelen lærere i hel stilling som er kvinner



Figur 5. Andel lærere i hel stilling uten formell kompetanse[4]



Figur 6. Tilbud og etterspørsel etter lærere på kort og lang sikt

I perioder har det vært en forholdsvis stor andel lærere uten formell kompetanse som vist i figur 5. Økningen i antall lærere med formell kompetanse har vært sterkere enn illustrert i figur 1 siden andelen uten formell kompetanse er redusert. Men reduksjonen har tatt tid. Det tok 30 år før andelen uten formell kompetanse kom ned på dagens nivå, fra en andel på over 15% på 1950–tallet. Det er kostnader ved å endre kapasiteten i utdanningsinstitusjonene. Derfor vil store endringer i etterspørselen slå ut i endret andel uten formell kompetanse viss ikke lønns– og arbeidsforhold brukes aktivt til å få arbeidstakere med pedagogisk kompetanse til å skifte sektor. Andelen uten formell kompetanse økte forholdsvis lite som følge av innføringen av 10–årig skole. Det skyldes sannsynligvis at førskolelærere fikk formell kompetanse.

Jeg tror markedet for undervisningspersonale kan beskrives ved figur 6, der det skilles mellom langsiktig tilbud (T^{lang}) som inkluderer alle potensielle lærerstudenter, og kortsiktig tilbud (T^{kort}) som kun inkluderer personer med pedagogisk kompetanse. Likevekt i markedet på kort sikt er gitt ved lønna w^1. Ved lønn lik w^2 er etterspørselen (E) større enn tilbudet. Det vil kreve lærere uten formell kompetanse. En slik situasjon kan være uttrykk for utnyttelse av monopsonimakt, noe som kan være optimalt for myndighetene. Men på lang sikt kan sysselsettingen av lærere med kompetanse økes uten økt lønn ved å øke utdanningskapasiteten.

Den historiske erfaringen tyder altså på at det i et langsiktig perspektiv har vært et overskuddstilbud av potensielle lærere. Så lenge kapasiteten i lærerutdanninga er stor nok, skal det dermed ikke være rekrutteringsproblemer.

Søkningen til pedagogisk utdanning har gått ned de siste årene, men fortsatt er det oversøkning på aggregert nivå.[5]

[4] Kilde for (1992/93–1998/99) er Statens tjenestemannsregister.

[5] Antall søkere til allmennlærerutdanninga er redusert med 34% i perioden 1992–1999 og 45% i perioden 1996–1999. Siden 1996 er søkere til høyere utdanning registrert etter primærønske. I perioden 1996–1999 er antall søkere med allmennlærerutdanning som første ønske redusert med 41%. I 1999 var det 1,4 søkere med allmennlærerutdanning som primærønske per studieplass. Kilde er Samordna opptak (http://www.so.uio.no/). For praktisk–pedagogisk utdanning ved universitetene, rapporterer St.meld. nr 12 (1999–2000) at søkertallet er redusert med 19% i perioden 1992–1998 og 23% i perioden 1996–1998.

Nedgangen i søkningen til pedagogisk utdanning kan skyldes nedgangen i relativ lønn. Men det kan også skyldes en rekke andre forhold. Ungdomskullene er blitt mindre, noe som har redusert søkningen til alle typer studier. Kapasiteten på allmennlærerutdanninga er økt de siste årene som en reaksjon på stigende elevtall og en økende andel av undervisningspersonalet som nærmer seg pensjonsalderen. Mye tyder på at den reelle arbeidstiden i yrket har økt som følge av krav om mer internt samarbeid. Det har vært en forholdsvis sterk fokusering på problemer i skolen, og konjunktursituasjonen med lav arbeidsledighet kan ha ført til at offentlige jobber med høy grad av jobbsikkerhet er blitt relativt mindre attraktive.

Når det gjelder konjunktursituasjonen, er det interessant å merke seg at andelen lærere uten formell kompetanse økte under høykonjunkturen midt på 1980-tallet, selv om det ble færre elever. Konjunktursituasjonen kan være en vel så viktig forklaring på nedgangen i søkningen til offentlige yrker som at relativ lønn har blitt lavere. Jeg kjenner ikke til forskning som berører dette temaet. Derimot er det en del empirisk forskning som tyder på at offentlige lønninger er mindre følsomme for endringer i arbeidsledighet enn lønnsnivået i privat sektor. Det betyr at offentlig sektor i liten grad øker lønnsveksten for å motvirke avgang fra sektoren når arbeidsledigheten er lav, og tilsvarende i liten grad reduserer lønnsveksten når arbeidsledigheten er høy og tilbudet rettet mot offentlig sektor øker.

Framskrivningene i St.meld. 12 (1999–2000) fram til 2010 viser at det ikke vil bli underskudd på undervisningspersonale. I beregningene forutsettes det at sysselsettingsmønsteret til arbeidstakere med pedagogisk utdanning ikke endrer seg. Det virker som en rimelig antakelse viss relativ lønn blir forholdsvis stabil i perioden og det ikke blir store konjunktursvingninger. Faktorer som har gjort pedagogisk utdanning mindre attraktiv kan imidlertid også øke avgangen fra læreryrket. Det er imidlertid så usikkert at det virker forhastet å øke lønna for å påvirke størrelsen på tilbudet av undervisningspersonale i dagens situasjon.

Hva bør være retningsgivende for myndighetenes lønnspolitikk overfor egne ansatte? Myndighetene bør søke å produsere kvalitativt gode velferdstjenester til en lavest mulig samfunnsøkonomisk kostnad. Argumentet for et lavt offentlig lønnsnivå er at det gir billige offentlig tjenester. I dette perspektivet vil det være optimalt å utnytte en potensiell monopsonimakt som skyldes at det offentlige er den dominerende arbeidsgiveren for en rekke arbeidstakergrupper, selv om det vil gi noen rekrutteringsproblemer. I tillegg til rekrutteringsproblemer, er det noen andre potensielle argumenter for å øke lønningene i offentlig sektor.

For det første kan misnøye blant offentlige ansatte sees på som en samfunnsøkonomisk kostnad. Misnøye kan redusere levestandarden. Etter min mening er det imidlertid store problemer med å tillegge et slikt kriterium betydning i lønnsdannelsen. For det første er det svært vanskelig å måle. For det andre åpner det for strategisk atferd fra arbeidstakerorganisasjonene, fordi man får betalt for å framstå som misfornøyd.

For det andre kan fordelingspolitiske hensyn gjøre at det er optimalt å øke lønna for noen grupper i offentlig sektor utover det minimum som er nødvendig for rekrutteringa. Men det viktigste argumentet for en økning i lønnsnivået til offentlig ansatte er etter min mening knyttet til kvalitet. Seleksjon blant arbeidstakere og studenter kan føre til at dyktigere arbeidstakere blir rekruttert til offentlig sektor ved et høyere lønnsnivå. Det vil øke kvaliteten på offentlige tjenester. Relevansen av dette for undervisningssektoren diskuteres i neste avsnitt.

LØNN OG KVALITET

Viss man ønsker dyktige lærere, må lønn og arbeidsvilkår i undervisningssektoren være slik at ungdom med talent og interesse for undervisning tiltrekkes av læreryrket. Lønnsnivået kan påvirke kvaliteten på undervisninga på to måter. Enten kan høyere lønn endre sammensetningen på undervisningspersonalet, eller undervisningsinnsatsen kan avhenge av lønn. Sammensetningen av undervisningspersonalet kan endres på flere måter. Flere empiriske studier finner positive effekter av relativ lønn både på sannsynligheten for at lærere velger å bli i skolen, sannsynligheten for at yrkesaktive velger å begynne i skolen, og sannsynligheten for at ungdom velger læreryrket.[6] Økt lønn vil derfor både redusere avgangen og øke interessen for undervisningsjobb fra potensielle lærere. For å diskutere om økt lønn øker undervisningskvaliteten via denne sammensetningseffekten, kreves en presisjon av hva som karakteriserer dyktige lærere. Det er selvfølgelig vanskelig å måle, men faglig dyktighet er et naturlig kriterium. Nå er heller ikke det lett å måle, men eksamensresultater er nok det nærmeste man kan komme.

Noen erfaringer fra USA om hvordan faglig dyktige lærere reagerer på endret lønn kan være av interesse. Lærerutdanninga i USA ligner på universitetsutdanninga av lærere i Norge. Studentene velger yrke etter college, og noen typer fag er mer velegnet enn andre for en lærerkarriere. I tillegg kreves det pedagogiske kurs. Allerede på 1970-tallet anså man det som et problem at blant de som ble lærere, var det en overvekt av studenter med relativt dårlige resultater på standardiserte prøver før man begynte studiene. Som en reaksjon på at de mest skoleflinke valgte andre yrker, anbefalte offentlige kommisjoner i USA å øke lærerlønna for å tiltrekke flere av dem til læreryrket (Ballou og Podgursky, 1995). De siste 15–20 årene har lønna til lærerne økt relativt til andre yrkesgrupper.

Ballou og Podgursky (1995) argumenterer for at en generell økning i lønnsnivået ikke trenger å øke kvaliteten på lærerstudentene. Fordi økt lønn reduserer antall oppsigelser og tiltrekker flere arbeidstakere med pedagogisk kompetanse, vil muligheten til å gå rett ut i læreryrket for nyutdannede reduseres. Isolert sett reduserer dette insentivet til å satse på pedagogisk utdanning. Spesielt de med gode alternative muligheter, som gjerne også er de potensielt dyktigste lærerne, kan derfor gjøre andre yrkesvalg. Dette illustrerer dyna-

[6] For Norge finner Schøne (1999) signifikante effekter av relativ lønn med forventet fortegn både på sannsynligheten for avgang fra undervisningssektoren, sannsynligheten for en overgang fra en jobb uten undervisning til en undervisningsjobb, og sannsynligheten for at nyutdannede velger undervisningssektoren. Det er i samsvar med en rekke internasjonale studier.

mikken mellom ulike deler av tilbudssiden. I den nåværende situasjonen med mange lærere som nærmer seg pensjonsalderen og en økning i antall elever, vil jeg tro at dette argumentet ikke er viktig. Dessuten, så lenge utdanningskapasiteten er begrenset som for allmennlærerutdanninga i Norge, vil økt interesse for læreryrket høyst sannsynlig føre til høyere opptakskrav og bedre faglig kvalitet på kandidatene. For åpne studier er det annerledes, fordi økt forventet lønn i læreryrket vil tiltrekke alle typer studenter. Dermed må en utsiling av de med svakest resultater skje i ansettelsesprosessene.

Jeg kjenner lite til norsk erfaring på hvordan ansettelser foregår. Den tradisjonelt sterke vekten som blir lagt på ansiennitet, kan imidlertid redusere betydningen av faglig dyktighet ved ansettelse. Resultatene i Ballou (1996) tyder på at faglig dyktighet spiller liten rolle i ansettelsesprosessen i amerikanske skoler. Han argumenterer for at skolelederne undervurderer faglig dyktighet. Resultatet kan selvfølgelig også skyldes at faglig dyktighet er uten betydning for undervisningskvalitet, noe jeg har liten tro på. Det vil i tilfelle reise en hel rekke nye spørsmål som for eksempel hvilke kriterier som skal brukes ved opptak til pedagogiske studier.

Vil økt lønn bidra til at de dyktigste lærerne blir i skolen? Selv om mye tyder på at faglig dyktige lærere har størst tilbøyelighet til å slutte i undervisningssektoren, finner Murnane og Olsen (1990) at de også reagerer minst på lønnsendringer. I følge deres funn vil økt lønn ha minst effekt på beslutningen om å slutte i undervisningssektoren for de faglig dyktigste lærerne. Vil økt lønn føre til at dyktige personer med pedagogisk kompetanse vil søke seg til undervisningssektoren? Her kjenner jeg ikke til empirisk forskning. Men det er rimelig at de dyktigste arbeidstakerne har de mest attraktive jobbene utenfor undervisningssektoren, slik at økt lærerlønn vil ha minst effekt på deres valg av sektor.

Mye tyder altså på at økt lærerlønn vil ha minst effekt på valgene til de dyktigste arbeidstakerne med pedagogisk kompetanse og de dyktigste potensielle studentene. Spesielt for avgangen fra sektoren er det problematisk. Satt på spissen kan økt lønn føre til at de minst dyktige velger å ikke forlate undervisningssektoren, og dermed hindre nyrekruttering av dyktige arbeidstakere.

Uansett krever en økning i kvaliteten over tid at dyktige studenter velger pedagogisk utdanning. Diskusjonen over illustrerer imidlertid at det vil ta lang tid før en lønnsøkning for å bedre kvaliteten på undervisningspersonalet virkelig slår ut, på samme måte som det vil ta lang tid før en lønnsnedgang svekker kvaliteten.

Empiriske studier som kan si noe om hvordan endret lønn påvirker sammensetningen av undervisningspersonalet kan bare gjøres i land som har variasjon i lønnsnivå mellom skoler og kommuner. Det er sannsynligvis årsaken til at slike studier bare er gjort i USA. Figlio (1997) finner at økt lønnsnivå øker andelen av lærerne som er utdannet på utdanningsinstitusjoner med høye faglige krav. Skoler som betaler høyest lønn, ser altså ut til å tiltrekke seg faglig dyktigere lærere.

Resultatene fra litteraturen på såkalte skoleproduktfunksjoner kan tyde på at økt lærerlønn isolert sett ikke fører til økte elevprestasjoner målt ved standardiserte prøver. Hanushek med flere (1999) er kanskje den grundigste studien av sammenhengen mellom lønnsnivå og elevprestasjoner. Resultatet at økt lønn ikke bedrer elevprestasjonene kan skyldes at økt lønn ikke øker den faglige kvaliteten på undervisningspersonalet eller at faglig dyktighet er lite relatert til undervisningskvalitet. Resultatet tyder i hvert fall på at økt lønn ikke motiverer til økt lærerinnsats. Men det er imidlertid andre studier som finner en positiv sammenheng mellom lønnsnivå og elevprestasjoner, slik at det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner. Problemet i den økonomiske skolelitteraturen tror jeg er at den ikke har klart å etablere noen generelle karakteristika ved undervisningspersonalet som påvirker elevprestasjonene.

LØNNSFLEKSIBILITET

Lønnsfastsettelsen for undervisningspersonalet i grunnskolen og den videregående skolen er spesiell ved at lærerorganisasjonene ikke forhandler med sin arbeidsgiver, kommunene, men med staten. Sannsynligvis har dette liten betydning for lokal variasjon i lønn, fordi kommunene og staten har like lønnssystem. Men det ekstremt rigide lønnssystemet uten noe lokal variasjon, har ført til at bruk av lærere uten formell kompetanse har vært nødvendig kun i utkantstrøk og i den senere tid også i Oslo–området. I tillegg varierer rekrutteringsmulighetene mellom faggrupper. Dagens lønnssystem krever tilbudsoverskudd på aggregert nivå for å hindre stor variasjon i kvaliteten på undervisninga mellom regioner og fag.

Hvor stor variasjonen i undervisningskvaliteten er mellom regioner og skoler, vet vi lite om. Omfanget av lærere uten formell kompetanse, gjennomtrekk av undervisningspersonalet og undervisningspersonalets erfaring, påvirker sannsynligvis undervisningskvaliteten. Men vi vet også lite om hva som karakteriserer skoler som har problemer med rekrutteringa.

Økt lønnsfleksibilitet vil gi relativt lite attraktive skoler og kommuner et nytt virkemiddel til å bedre situasjonen. I tillegg til at attraktiviteten sannsynligvis vil påvirke lønna, vil nok andre faktorer også ha betydning. For eksempel er det rimelig å tro at kommunenes inntektsnivå vil påvirke lønnsnivået. Det er et problem i den grad «rike» kommuner er de mest attraktive arbeidsgiverne i utgangspunktet. Da kan lønnsfleksibilitet forsterke de geografiske ulikhetene. Jeg tror imidlertid det er motsatt. Små kommuner i utkantstrøk dominerer blant kommunene som har problemer med rekrutteringa, og de har også høyest inntekter.

Innføringen av det ensartete lønnssystemet rundt 1950 var et resultat av at kommuner med høye inntekter betalte høyest lønn, og at de rike kommunene hovedsakelig var store og sentrale kommuner.[7] Det nye lønnssystemet bidro til å øke rekrutteringa i utkantkommunene. Men lønn uavhengig av arbeidsgiver gir ikke lik fordeling av kompetanse. Kommuner som har rekrutteringsproblemer bør tilby høyere lønn. I dag er inntektsfordelinga mellom kommunene helt annerledes enn for 50 år siden, og antall lærere uten

[7] Innføring av lik lønn i alle kommuner førte blant annet til en lønnsnedgang for lærere i Oslo.

formell kompetanse er kraftig redusert. Derfor vil lønnsfleksibilitet gi andre utslag nå.

Økt fleksibilitet kan også påvirke det generelle lønnsnivået. Viss myndighetene bruker monopsonimakt til å holde lønningene nede, vil økt geografisk konkurranse bidra til å øke lønnsnivået. Da er det en avveining mellom gevinstene ved økt fleksibilitet og kostnader i form av økte offentlige utgifter. Nå vet vi ikke om myndighetene faktisk utnytter sin monopsonimakt i dag. Bruken av lærere uten formell kompetanse trenger ikke skyldes et generelt etterspørselsoverskudd. Det er mer sannsynlig at det er etterspørselsoverskudd i noen skoler og fag og tilbudsoverskudd andre steder.

Fra og med 1999 er et lønnsrammesystem innført også for lærere. Den enkelte kommune kan etter forhandlinger med lærerorganisasjonene øke lønna noe utover den sentralt bestemte (minimums)lønna. Det kan derfor bli geografisk konkurranse om undervisningspersonale med en kompetanse det er underskudd på. Men fordi lærerne sentralt forhandler med staten, og det i de sentrale forhandlingene skal bli avsatt en pott til lokale forhandlinger, er det begrenset hvor mye geografiske ubalanser kan reduseres. Potten til lokale forhandlinger blir like stor i hver kommune. Derfor er det ikke mulig for kommuner som har problemer med rekrutteringa å øke det generelle lønnsnivået.

Det bør åpnes for at kommunene lettere kan påvirke det generelle lønnsnivået. Viss lærerne hadde forhandlet med Kommunenes Sentralforbund, kunne potten som blir avsatt til lokale forhandlinger i varierende grad blitt brukt på lærerne. Kommuner med problemer med lærerrekruttering kunne økt lønna til mange lærere, mens kommuner uten problemer med å rekruttere lærere, kan øke lønna til andre grupper. I tillegg bør kommunene stå friere til å bestemme lønn ved nyansettelse. Det gir kommuner med store rekrutteringsproblemer og stor gjennomtrekk muligheten til å øke lønnsnivået forholdsvis raskt.

En ytterligere desentralisering vil gi ledelsen ved den enkelte skole mulighet til å bruke lønn i personalpolitikken. Dette er en forutsetning for et system med prestasjonslønn. Lønnsendringer på bakgrunn av prestasjoner er i for seg ikke noe nytt i offentlig sektor. Dyktighet har vært brukt som kriterium for lokale lønnsforhøyelser i kommuner og statlige enheter. Det er imidlertid gjort i forhandlinger der fagforeninger har hatt synspunkter om hvem som bør få av potten som er avsatt til lokale forhandlinger. Ved et rent prestasjonslønnssystem er det ikke forhandlinger, men ledelsen tar beslutningen alene, basert på kriterier som ikke nødvendigvis trenger å være objektive eller skriftlig beskrevet på en detaljert måte.

Teorier for avlønning diskuterer hvordan lønnssystemet bør utformes for å øke arbeidstakernes innsats (Prendergast, 1999). Når jobben består av mange oppgaver, noe som er typisk i den obligatoriske skolen, viser disse teoriene at det er en fordel å bruke et bredt prestasjonsmål som grunnlag for avlønning. Viss avlønningen er relatert til bare et utvalg av oppgavene som skal utføres, er det fare for at disse oppgavene bli prioritert på bekostning av oppgaver som ikke inngår i belønningssystemet. Men det er som oftest vanskelig å måle samlet prestasjon på en objektiv måte. Man blir da nødt til å bruke subjektive vurderinger som grunnlag for avlønning etter prestasjoner.

Ulike former for prestasjonslønn i offentlig sektor har vært prøvd i andre land, med varierende erfaringer. Fordi det er vanskelig å gi presise kriterier for hva som skal utløse økt lønn, blir det lett misnøye. Evalueringen som ligger til grunn for premiering må oppfattes som rettferdig, og uten klare kriterier kreves tiltro til den som gjør evalueringen. Lederen som skal ta beslutningen må ha legitimitet, og graden av legitimitet varierer sannsynligvis ganske mye mellom skoler. Derfor kan det som synes som en suksess et sted være helt mislykket et annet sted. Viss man skal innføre prestasjonslønn, bør man samtidig sette inn virkemidler for å øke skoleledelsens generelle kompetanse. I USA har skoledistriktene som har innført prestasjonslønn i hovedsak avsluttet systemet innen 5 år (Murnane, 1996). I England har regjeringen foreslått å innføre prestasjonslønn i skolene, og dette kan forhåpentligvis gi nyttige erfaringer.

AVSLUTNING

Samtidig med en reduksjon i relativ lønn for lærere over en lang periode, har det vært mulig å øke antall lærere. Det kan skyldes flere forhold. Det er mulig at læreryrket var overbetalt tidligere i den forstand at tilbudet var større enn etterspørselen, kanskje har læreryrket større ikke–lønns–fordeler nå enn tidligere, eller myndighetene er ikke villig til å betale like mye for kvalitet som tidligere. Man kan heller ikke se bort fra at større utviklingstrekk i lønnsdannelsen har hatt betydning. Myndighetene har aktivt prøvd å påvirke lønnsoppgjørene slik at den nominelle lønnsveksten blir lav. Da er det vanskelig for myndighetene å gi større lønnsøkninger til egne arbeidstakere enn det som er blitt resultatet i privat sektor. Kombinert med usikker størrelse på lønnsglidningen i privat sektor, kan utfallet bli lavere lønnsvekst i offentlig sektor.

Den fallende relative lønna har ikke ført til større problemer enn før med å rekruttere nok undervisningspersonale. Den kunnskapen om ungdoms studievalg som er tilgjengelig i dag, tyder på at det ikke vil endre seg de nærmeste årene. Men det er grunn til å være bekymret for at de dyktige elevene på videregående skole hovedsakelig ikke velger pedagogisk utdanning. Økt lønn kan bidra til en gunstigere sammensetning av de pedagogiske studentene, og økt lokal fleksibilitet i lønnsdannelsen vil kunne bidra til å redusere geografiske forskjeller i undervisningspersonalets kompetanse.

Den fallende relative lønna kan forklare misnøyen med lønnsnivået blant undervisningspersonalet. Utviklingen kan ha brutt med etablerte normer eller mange kan ha begynt i læreryrket med forventinger om en høyere (relativ) livsløpsinntekt.

Misnøyen kan også ha en mer fundamental årsak. Når man velger utdanning og yrke, tar de fleste hensyn til egne interesser og samfunnssyn i tillegg til en vurdering av lønnsnivå. Det tror jeg er bra for trivselen i arbeidet. Når man velger et yrke innen en sektor som man har sterkere preferanser for enn andre sektorer, ønsker man også en sterkere satsing på denne sektoren enn andre i befolkningen. Derfor vil mange

arbeidstakere i offentlig sektor oppleve sin arbeidsplass som underprioritert. Jeg tror profesjonenes propaganda for egen sektor i hvert fall delvis bunner i reelle ulikheter i preferanser i forhold til et «gjennomsnitt» i befolkningen.

REFERANSER:

Ballou, D. (1996): Do public schools hire the best applicants? *Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, 97–33.

Ballou, D. og M. Podgursky (1995): Recruiting smarter teachers, *Journal of Human Resources*, vol. 30, 326–338.

Figlio, D. N. (1997): Teacher salaries and teacher quality, *Economics Letters* vol. 55, 267–271.

Hanushek, E. A., J. F. Kain og S. G. Rivkin (1999): Do higher salaries buy better teachers? NBER working papers no. 7082.

Murnane, R. J. (1996): Staffing the nation's schools with skilled teachers, i E. A. Hanushek og D. W. Jorgenson (red), *Improving America's schools. The role of incentives*, National Academy Press, Washington D. C.

Murnane, R. J. og R. J. Olsen (1990): The effects of salaries and opportunity costs on length of stay in teaching. Evidence from North Carolina, *Journal of Human Resources*, vol. 25, 106–124.

Prendergast, C. (1999): The provision of incentives in firms, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, 7–63.

Schøne, P. (1999): Avgang og rekruttering i undervisningssektoren – betydningen av lønn, Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

St.meld. nr 12 (1999–2000): ... og yrke skal båten bera ... Handlingsplan for rekruttering til læraryrket, Kyrkje–, utdannings– og forskingsdepartementet.

■ ■ ■

The Nordic Journal of Political Economy's 2000-konferanse:

OWNERSHIP AND ECONOMIC PERFORMANCE

fredag 26 og lørdag 27 mai

Universitetet i Oslo

Innledere:

George P. Baker – Avner Ben Ner – Margareth Blair
Einar Hope – Leo A. Grünfeld – Kjetil Bjorvatn
Dennis Leech – Espen Moen

Mer informasjon på
http://www.uio.no/~hmehlum/nopec2000.htm

- Ordinær pris: 1.500 kr. Inkluderer lunsjer og middag (Det kan søkes om redusert pris). Studenter: 200 kr.
- Påmelding sendes innen 19 mai til NOPEC, Sosialøkonomisk institutt, Boks 1095, 0317 Blindern, Oslo eller til elisabet@econ.uio.no
- Andre henvendelser: Halvor Mehlum, Kalle Moene eller Tone Ognedal, Sosialøkonomisk institutt, tlf: 22855127, faks: 22855035

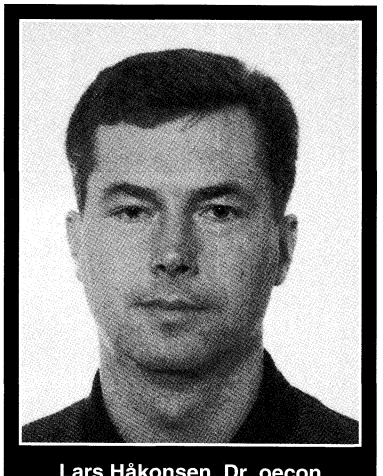
LARS HÅKONSEN OG KNUT LØYLAND*:

Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse

Nome er navnet på en kommune i Telemark med ca. 6 600 innbyggere. Denne kommentaren handler ikke bare om Nome, men Nome brukes som en illustrasjon på den situasjon en del kommuner har kommet i som følge av at de sikkert prioriterte riktig – men dessverre for dem – på feil tidspunkt. Slike kommuner har trolig «lært ei lekse» om hva dårlig «timing» i forhold til statlige satsingsområder kan resultere i. Etter hvert som flere kommuner lærer denne leksa, vil statlige tilskudd ha utilsiktede virkninger som kan vise seg svært uheldige for lokaldemokratiet og for effektiviteten i det kommunale tjenestetilbudet.

ELDRESATSING I KOMMUNE OG STAT

For å møte en utvikling med voksende eldreandel i befolkningen vedtok Nome kommunestyre i 1990 en eldreplan som bl.a. innebar satsing på bo- og servicesentere for eldre. De tyngste bitene i denne planen ble gjennomført i femårsperioden 1993-1997 med utbygging av i alt 80 nye omsorgsboliger for eldre fordelt på tre ulike prosjekter og til en kostnad på i alt 93 millioner kroner.



Lars Håkonsen, Dr. oecon fra Norges Handelshøyskole, 1998, er forsker ved Telemarksforsking – Bø.

I samme periode har det i den offentlige debatten vært et sterkt fokus på kvalitet og omfang av eldreomsorgen i Norge – så sterkt at Stortinget med bakgrunn i Stortingsmelding nr. 50 (1996-97) vedtok å gjennomføre Handlingsplan for eldreomsorgen 1998-2001 i Stortingsproposisjon nr. 1 (1997-98). Bakgrunnen for en slik statlig satsing kan ha vært flere. En av grunnene var muligens at ikke alle kommuner var like flinke til å tilpasse seg økt eldreandel som det Nome var. Etter statens oppfatning burde en slik demografisk utvikling avspeiles i større bruk av ressurser rettet mot eldreomsorgen og mindre mot andre oppgaver som for eksempel skolesektoren. En kan således hevde at rammefinansieringsprinsippet ikke fungerte etter intensjonene, noe som kan oppfattes som en form for styringssvikt. En annen mulig forklaring på den statlige satsingen er de store forskjeller i kvaliteten på eldreomsorgen en observerte mellom kommuner. Disse forskjellene er i hovedsak et resultat av de store inntektsforskjellene som følger av det kommunale inntektssystemet – eller rettere sagt – av fordelingsprofilen i det kommunale inntektssystemet.

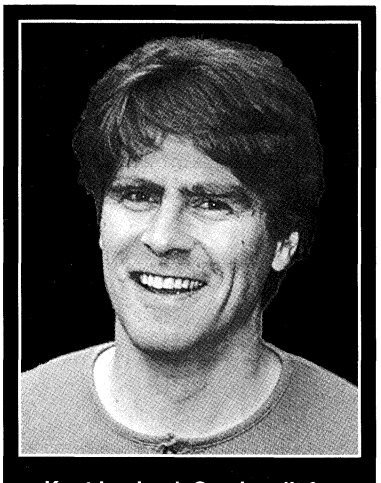
Handlingsplanen omfatter i alt fire ulike tilskudd hvorav omsorgstjenestetilskuddet og skjønnstilskuddet er av driftsmessig karakter og bevilges over budsjettet til Sosial- og helsedepartementet (SHD). Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser (oppstartingstilskuddet) og tilskudd til kompensasjon for utgifter til renter og avdrag (kompensasjonstilskuddet) er investeringstilskudd bevilget over Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) budsjetter. Av disse fire er skjønnstilskuddet og kompensasjonstilskuddet nytt fra og med 1998. Kompensasjonstilskuddet gis som kompensasjon for rente- og avdragsutgifter i forbindelse med investeringer i omsorgsboliger og sykehjemsplasser og gjelder for kommuner med tilsagn om nye oppstartingstilskudd gitt etter 1. januar 1997. Oppstartingstilskuddet er et engangs investeringstilskudd. Beregningsgrunn-

* Denne kommentaren er en del av prosjektet «Statlig styring – lokalt effektivitetstap» finansiert av KS-forskning. Takk til Lars-Erik Borge, Kjetil Lie, Roar Lindstrøm, Geir Møller, Vidar Ringstad og Karl Gunnar Sanda for nyttige kommentarer til et tidligere utkast. Synspunkter, feil og mangler ellers tar forfatterne selv ansvaret for.

laget for kompensasjonstilskuddet er maksimalt 740 000 kr pr omsorgsbolig og 830 000 kr pr sykehjemsplass fratrukket oppstartingstilskuddet som er hhv. 175 000 kr og 375 000 kr pr bolig/plass, dvs. hhv. 565 000 kr og 455 000 kr. Kompensasjonen fordeles over 30 år til gjeldende husbankrente. Ved en rente på 6,7% utgjør kompensasjonen 57 000 kr pr omsorgsbolig og 46 000 kr pr sykehjemsplass det første året, men konvergerer mot hhv. snaut 20 000 og ca. 15 000 kr det 30. året som følge av at renteutgiftene og dermed rentekompensasjonen avtar.

Nome, som gjennomførte sin handlingsplan for eldre i perioden 1993-97, kommer ikke inn under de gunstige kompensasjonsordningene knyttet til den statlige eldresatsingen. Den uheldige valgte perioden for eldresatsing medførte dermed at Nome gikk glipp av ca. 4,5 millioner kroner i kompensasjonstilskudd første året for sine 80 omsorgsboliger – et ikke uvesentlig beløp for en kommune med et samlet budsjett på ca. 250 millioner kroner.

Men dette er ikke hele historien. De to tilskuddene som allerede var etablert før den statlige eldresatsingen ble nemlig økt kraftig i forbindelse med denne. I budsjettforhandlingene i 1998 stilte i tillegg Stortinget krav til aktivitetsøkning, målt ved økt ressursbruk innen eldretjenestene i kommunene, som betingelse for utbetaling av omsorgstjenestetilskuddet. For Nome var det ikke enkelt å dokumentere slik aktivitetsøkning siden det meste av aktivitetsøkningen var iverksatt allerede forut for den statlige eldresatsingen. Dessuten innebar eldresatsingen i Nome et effektiviseringselement som gjorde det enda vanskeligere å dokumentere en aktivitetsøkning målt i form av økt ressursbruk. Dette førte til at Nome kommune i verste fall ville kunne stå igjen med bevilgninger over omsorgstjenestetilskuddet på samme nivå som det de fikk forut for den statlige eldresatsingen – en bevilgning som i 1999 var ca. 3 millioner mindre enn dersom de kunne ha dokumentert økt aktivitet. Samlet sett ville derfor Nome kunne tape 7,5 millioner kroner første året som følge av «for tidlig» satsing på eldreomsorg.



Knut Løyland, Cand. polit fra 1991, er forsker ved Telemarksforsking – Bø.

Nå skal det i rettferdighetens navn sies at resultatet for Nome ikke ble så ille. Skjønnstilskuddet som ble opprettet i forbindelse med den statlige eldresatsingen skal utjevne ulikheter mellom kommunene. En generell forutsetning for tildeling av skjønnstilskudd er svak kommuneøkonomi. Mer konkret gjelder følgende kriterier for dette tilskuddet: Særlig svak dekningsgrad på pleie- og omsorgstjenestene, særlige behov for kompetanseheving av personell, samt at kommuner som Nome, med stor satsing på eldreomsorg forut for Handlingsplanens ikrafttreden, skulle prioriteres. Dessuten ble det etter en del om og men til slutt gitt uavkortede omsorgstjenestetilskudd til Nome kommune og dens like. For Nome betyr dette at de på det nærmeste har fått skjønnstilskudd tilsvarende kompensasjonstilskuddet for de siste 30 av de i alt 80 utbygde omsorgsboligene i 1998 og 1999, og sannsynligvis også for 2000. Nomes tap på for tidlig eldresatsing reduseres derfor fra ca. 7,5 millioner til ca. 3 millioner i 1999, mens det var 3,9 millioner i 1998 som følge av en noe lavere tildeling av skjønnstilskudd det året.

Kostnadene for Nome må imidlertid også korrigeres for all den innsats kommunens administrasjon har lagt ned for å få et delvis gjennomslag for den urettferdighet de mener å ha blitt utsatt for. Samtidig må det også nevnes at det er en vesentlig større usikkerhet knyttet til at kompensasjonen kommer via skjønnstilskuddet og ikke via en innrømmelse av rettighet til å bli tatt inn under den meget gunstige kompensasjonsordningen for renter og avdrag.

INNTEKTSSYSTEMETS IDEOLOGI

Hovedidéen bak det nye inntektssystemet av 1986 er det såkalte desentraliseringsprinsippet eller selvstyreprinsippet som skulle sørge for en mest mulig demokratisk utforming av den norske velferdsstaten gjennom kommunene, jf. Oates (1972). Den måten en har forsøkt å realisere dette idealet på i Norge er gjennom utstrakt bruk av frie inntekter i form av rammetilskudd og kommuneskatt eller det som også går under benevnelsen rammefinansieringsprinsippet. Nome kommune må kunne sies å ha handlet i tråd med dette prinsippet ettersom de utarbeider og iverksetter en eldreplan for kommunen på bakgrunn av observerte endringer i befolkningssammensetningen gitt budsjettrammen.

Nå er det ikke slik at rammefinansieringsprinsippet i den norske styringsmodellen gir fullt gjennomslag for selvstyreprinsippet slik det er formulert i Oates (1972). Borge m.fl. (1999) innfører et skille mellom allokeringseffektivitet og prioriteringseffektivitet, og Oates' selvstyreprinsipp er ment å ivareta begge deler. *Allokeringseffektivitet* oppnås dersom en har en optimal avveining mellom nytten av private konsumgoder og kommunale tjenester. For at kommunepolitikerne skal kunne realisere dette, må det være betydelig grad av lokal beskatningsfrihet. Det er det ikke i Norge, og vi viser til Borge m.fl. (1999) for en diskusjon om fordeler og ulemper med lokal beskatningsfrihet. Uten lokal beskatningsfrihet, reduseres det lokale selvstyrets oppgave til å sørge for *prioriteringseffektivitet*, dvs. optimal tilpasning av de ulike kommunale tjenestetilbud til innbyggernes preferanser gitt den totale inntektsrammen. Et helt reindyrket rammefinansieringssystem er således et virkemiddel som i prinsippet kan realisere prioriteringseffektivtet i kommunesektoren. Dette gitt at det ikke finnes avvik fra de ideelle forutsetningene som må være til stede for at rammefinansiering skal føre til prioriteringseffektivitet. Blant mulige avvik kan nevnes eksterne virkninger mellom kommuner – f.eks. at innbyggerne i nabokommuner nyter godt av en kommunes kulturanlegg – eller imperfeksjoner i den lokale beslutningsprosessen.

I praksis finnes det imidlertid en rekke statlige styringsinstrumenter som søker å påvirke den kommunale ressursbruken bort fra det som ville være tilfelle med et reint rammefinansieringssystem. Dette gjelder både økonomiske incentiver (ulike refusjons- og tilskuddsordninger), lovhjemlede pålegg (rettighetslovgivning, minstestandarder m.v.) og ikke-lovhjemlede tiltak (rundskriv, veiledende retningslinjer m.v.). Slike statlige styringsinstrumenter gir – når en ser bort fra mulige avvik som nevnt ovenfor – prioriteringsmessig ineffektivitet, og fører til at handlingsrommet for den lokale tilpasningen innskrenkes. Innenfor et statisk rammeverk er effektivitetstapet forbundet med slike ordninger analysert i Håkonsen (1999). Det er imidlertid enkelte viktige aspekter ved statlige virkemidler som ikke lar seg fange opp innenfor en statisk tilnærming. Hvis «feil timing» gjør at kommunene kan risikere å gå glipp av betydelige statlige ekstrabevilgninger, vil det naturlig nok være sentralt å bringe tidsaspektet inn i analysen. Statlig styring gjennom tidsavgrensede statsinger eller pakkeløsninger à la handlingsplanen for eldreomsorg, kan dermed føre til en kommunal tilpasning som står i skarp kontrast til idéen om å oppnå prioriteringseffektivitet gjennom lokale beslutninger.

HVA HAR NOME OG ANDRE KOMMUNER LÆRT?

Det er liten tvil om at Nome har lært at det ikke alltid lønner seg å tilpasse seg i tråd med inntektssystemets prinsipper om å ta utgangspunkt i innbyggernes behov. Tvert imot er det mye som taler for at Nome ikke én gang til gjennomfører så store satsinger før de i større grad orienterer seg om «hva som skjer» utenfor kommunens grenser. Ikke minst gjelder det hva som skjer i Storting og Regjering. En kan ikke risikere å gå glipp av så store inntekter som det en gjorde som følge av at «timingen» av eldresatsingen ikke falt sammen med den statlige handlingsplanen for eldreomsorg. Med andre ord trekker slike erfaringer i retning av at en i stedet for å tilpasse seg i tråd med inntektssystemets intensjoner, i større grad legger til grunn forventninger om statlige initiativ når en foretar sine tilpasninger – noe som må betraktes som et klart brudd med inntektssystemets ideologi. Man mister noe av fokuset på innbyggernes preferanser, og blir i større grad orientert mot å fange opp eksterne signaler på et tidlig tidspunkt.

Nå skal en være forsiktig med å trekke for sterke konklusjoner på bakgrunn av erfaringene med eldresatsingen, som jo bare representerer ett tilfelle over en lengre tidsperiode. Det var derfor med stor interesse vi i et møte med økonomisjefer fra fire kommuner i Sør-Norge (ikke Nome) registrerte at en av disse med tilsynelatende liten grad av usikkerhet mente at staten etter avslutningen av eldresatsingen i 2001 ville iverksette en større satsing på grunnskolen. Vedkommendes kommune hadde derfor lagt fram et budsjett for år 2000 der grunnskolen var tilgodesett med et minimum av det den må ha for en rimelig tilfredsstillende driftsmessig gjennomføring av skoleåret. Begrunnelsen var helt klar – vi kan ikke risikere å gå glipp av statlige øremerkingskroner som vil komme i forbindelse med en eventuell «Handlingsplan for grunnskolen». Dessuten – minimumsbudsjetter til grunnskolen vil i seg selv forsterke vanskelighetene i grunnskolen og øke sannsynligheten for at det faktisk kommer en handlingsplan. Kilden til denne strategien er bl.a. uttalelser av den type daværende kommunal- og regionalminister Odd Roger Enoksen kom med i en tale han holdt i forbindelse med valgkampåpningen den 22/8 1999. Det ble der gitt klare indikasjoner på at noe slikt er på trappene for grunnskolen.

Budsjettprosessen blir i slike tilfeller ikke lenger bare en prosess som handler om hvilke behov innbyggerne i kommunen har og hvordan disse skal løses gjennom bevilgninger over budsjettene gitt de priser og den samlede inntektsramme kommunen står overfor. I tillegg må kommunen ta hensyn til hvordan staten agerer – *eller hvordan staten forventes å agere i framtida* – for at kommunene skal kunne redusere sannsynligheten for å havne i «Nome-klemma». Dette kan også illustreres med følgende sitat fra Agderposten den 24.11.99 som refererer til en diskusjon om inneklimaet i skolene i et formannskapsmøte i Risør kommune.

> *Det dreier seg om barns helse og når kommunelegen går så langt som til å uttale at han kunne tenke seg å anmelde kommunen for unnlatelsessynder, synes jeg vi bør gjøre alt for å få gjort noe med forholdene, sa Kjell MacDonald [Høyre-politiker]. Han uttrykte håp om at det kunne gjøres ved å skyve disse investeringene frem i tid.*
>
> *Både rådmann og økonomisjef uttalte at det ville være mulig, men at det kunne bety at kommunen går glipp av statsstøtte til prosjektene. I følge de to har kommunalministeren bebudet at det skal satses på forbedringer i skolen, blant annet inneklimaet, når man er ferdig med eldresatsingen i 2001. MacDonald så problemet, men sa at det likevel kan komme forslag fra Høyre om å gjøre noe allerede nå når budsjettet skal opp til behandling i bystyret den 9. desember.*

Dette sitatet viser med all mulig tydelighet at forventninger om statlig atferd er på full fart inn i de kommunale beslutningsorganer. I dette tilfellet vurderer en altså å utsette satsing på oppgradering av inneklimaet – som det åpenbart er et sterkt behov for – nettopp for å ta hensyn til signaler fra de sentrale myndighetenes dagsorden.[1]

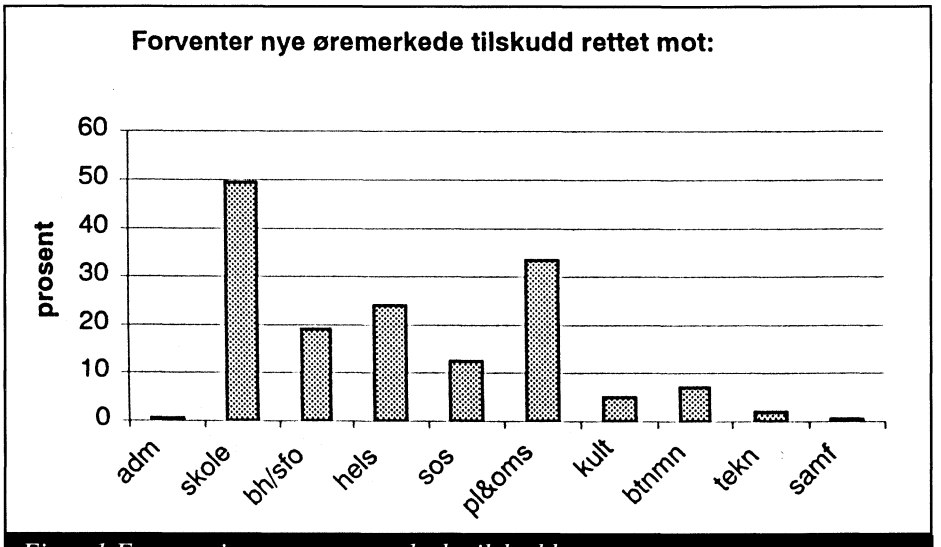
De ovenfor nevnte uttalelser og avisoppslag motiverte oss til å inkludere noen spørsmål om forventninger om framtidige statlige styringsinitiativ i en spørreundersøkelse rettet mot rådmennene i alle norske kommuner unntatt Oslo.[2] Svarprosenten for undersøkelsen var 29% etter at første svarfrist var gått ut. Etter én gangs purring endte vi opp med en svarprosent på drøyt 42.

Det første spørsmålet knyttet til disse temaene var:

> *Forventer du innføring av nye statlige inngrep (øremerkinger eller lovpålegg) rettet mot en spesiell sektor de nærmeste årene?*

[1] Det kan for øvrig nevnes at kommunestyremøtet i Risør den 9.12.99 vedtok å overføre inneklimasatsingen til budsjettet for 2001.

[2] Spørreundersøkelsen omfattet også andre aspekter vedrørende statlig styring av kommunenes prioriteringer mellom ulike tjenestesektorer, og vil bli dokumentert i Håkonsen (2000).



Figur 1 Forventninger om øremerkede tilskudd

77% av respondentene svarte bekreftende på dette spørsmålet. Det er selvsagt lite overraskende med en høy «ja-prosent» her, siden all erfaring tilsier at staten nokså jevnlig endrer rammebetingelsene og introduserer nye innspill overfor kommunene.

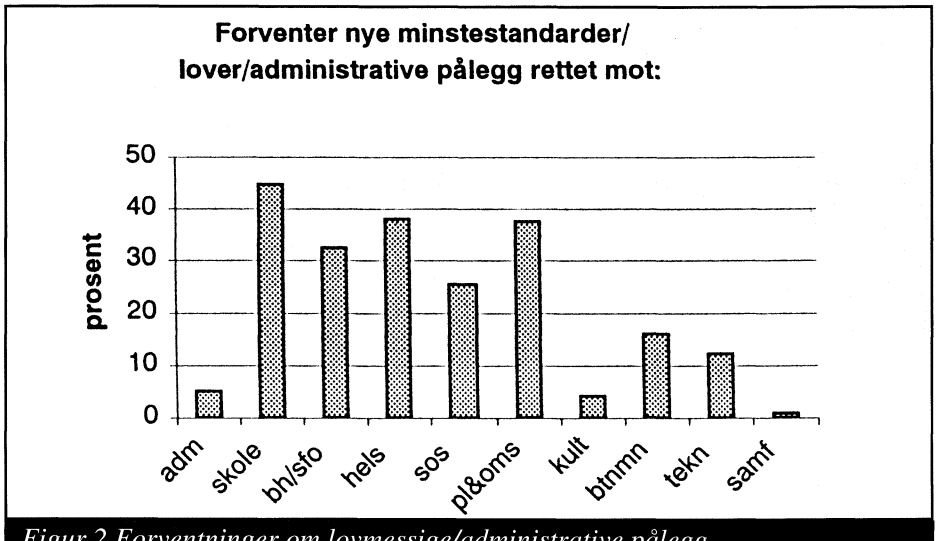
Mer interessante er resultatene av våre oppfølgingsspørsmål om *hvilke eller hvilken tjenestesektor* det forventes nye virkemidler overfor, og hvorvidt det er tale om *nye øremerkede tilskudd eller minstestandarder og lignende juridisk-administrative reguleringer*. Resultatene vises i figur 1 og 2.[3]

Som vi ser er det en nokså massiv forventning, snaut 50%, om at det vil komme nye øremerkede midler til skolesektoren, mens en fortsettelse eller opptrapping av tilskudd til pleie- og omsorgssektoren forventes av drøyt 33%. Innføring av nye juridisk/administrative virkemidler som minstestandarder eller rettighetslovgivning forventes i skolesektoren (45%), helsesektoren (38%), pleie og omsorg (38%), samt barnehage/SFO (33%). Den siste forventningen – nye juridisk/administrative pålegg overfor barnehage/SFO – bekreftes langt på vei i St. meld. nr. 27 (1999-2000). Der beskrives planer om å fjerne statstilskuddet til barnehager og integrere dette i inntektssystemet, mens en i stedet vedtar en lovfestet rettighet til barnehageplass.

BETYR FORVENTNINGENE NOE?

I tillegg til å kartlegge hva slags forventninger kommunene hadde til nye statlige styringsinitiativ, spurte vi også om eventuelle forventninger om nye virkemidler har noen konsekvens for *dagens ressursbruk*. Dette var ikke utformet som et ja/nei spørsmål, men måtte fylles ut med egne ord. Mange, 26%, har derfor ikke besvart spørsmålet. Blant de 74% som har svart, er det videre 35% som har svart «nei» eller en formulering vi tolker som «nei». Det sentrale i vår sammenheng er at det blant de som ikke har svart nei finnes en del svar som tydelig indikerer en våknende bevissthet blant norske kommuner om å tilpasse seg den statlige dagsorden. De klareste eksempler på dette følger her:

- «Avventer statlig initiativ. Inntar en «passiv» holdning for å «se hva som skjer». Er vi for tidlig ute, blir vi sittende igjen som tapere i forhold til den som er «sinke» i klassen.»
- «Forventninger om økt tilskudd til grunnskole kan nok innebære at kommunen er noe mer forsiktig med å foreta omfattende investeringer for eksempel innen HMS-tiltak og oppretting av forsømt vedlikehold.»
- «Ja, me avventar barnehageutbygging i påvente av større stimuleringstilskudd. Me forventar midlar til vanskeligstilte boligsøkere. Erfaring viser at det svarer seg å vente på at staten komer med penger på områder staten vil prioritere. Skulebygg finn vi det vanskeleg å vente med.»
- «Kommunane vert frista til å styra etter forventa statlege satsingar i staden for å leggja lokale behov både for tenester, infrastruktur og vedlikehaldsbehov til grunn for sine prioriteringar. Slik staten styrer no vert dei flinkaste straffa og dei dårlegaste premierte.»
- «Ja! Vi har tidligere blitt straffet for investeringer/etableringer. Dvs. vi har dekket kostnadene ved disse selv for så å oppleve at reformer/pålegg til kommuner som ikke har gjort slike tiltak har blitt finansiert. Det er derfor utelukket at vi nå vil gjennomføre tiltak som kan bli finansiert særskilt i framtiden.»



Figur 2 Forventninger om lovmessige/administrative pålegg

[3] Det er en søyle for hver sektor, og sektorene er hhv. adm=administrasjon, skole, bh/sfo = barnehager/skolefritidsordninger, hels = helse, sos = sosial, pl&oms = pleie- og omsorg, kult = kultur, btmnm = bolig,- tiltaks, – nærings, miljø- og naturvernformål, tekn = teknisk, sam = samferdsel.

- «Vi utsetter investeringer i vedlikehold/nybygg av skular (burde absolutt ha bygd ny ungdomsskule) då vi trur det vil kome ein skulereform tilsvarande eldresatsinga vi har i dag.»
- «Ja, vi har lært av tidligere hendelser. Kommunen tapte betydelige midler i.f.m. eldresatsingen. Vi var 1-2 år for tidlig ute. For skolesektoren sitt vedkommende ser jeg for meg økt satsing på:
  - Undervisningsutstyr/EDB
  - Inneklima
  - Vedlikehold av bygningsmasse + uteområder.»

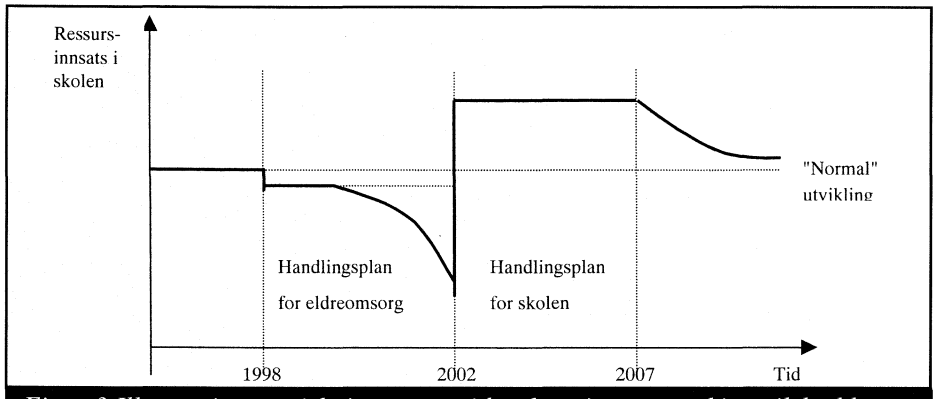
Det påpekes at vi her har valgt ut de svarene som klarest uttrykker at forventninger om framtidige statlige styringsinitiativ påvirker *dagens ressursbruk*. Andre kommuner fokuserer på andre og mer «tradisjonelle» aspekter ved statens styring av kommunene, eksempelvis følgende to sitater:

- «Blir snart ferdige med pleie og omsorg – grunnskole blir neste område som skal prioriteres. Prioriteringen skjer i kraft av statlig styring – ikke hva som egentlig er kommunen sitt behov.»
- «Opplegget med øremerking m.m. har som regel som konsekvens en tiltagende detaljkontroll, rapportering m.m.. Dette krever i seg selv ressursbruk og binder opp knappe fagressurser til mer og mer administrative oppgaver – på tross av alle kundesystemer.»

Disse og lignende svar sier mye om det kommunene opplever som problematisk med statens styring. Slike argumenter er imidlertid velkjente, og de forfølges ikke ytterligere her.

SELVSTYRETS SAMMENBRUDD?

For de som mener at det lokale selvstyret – og idéen om å oppnå prioriteringseffektivitet gjennom lokale politiske avveininger – representerer noe positivt innen den offentlige sektoren i Norge, er det all mulig grunn til å bekymre seg for de observasjonene vi her har gjort. Fra tidligere vet vi at de statlige bindingene i form av vanlige øremerkede tilskudd og lovhjemlede bindinger begrenser tilpasningsrommet for kommunene, svekker prioriteringseffektiviteten, samtidig som de store



Figur 3 Illustrasjon av virkningene av tidsavhengige øremerkingstilskudd

inntektsforskjellene forsterkes, jf. bl.a. Riksrevisjonen (1999-2000). Tilskudd rettet inn mot tidsavgrensede satsingsområder skaper en ujevn vekst i de ulike kommunale tjenestene fordi de lett fører til «skippertakspreg» på det aktuelle satsingsområdet, noe som i sin tur går ut over andre kommunale ansvarsområder i den perioden satsingen varer. De samlede virkningene over noen tid er derfor høyst uklare. I tillegg kreves det ofte ekstra administrative ressurser for å håndtere slike ordninger både i kommunene og i departementene.

Når staten i tillegg utformer øremerkede tilskuddsordninger som bidrar til at kommuner som ikke følger statens dagsorden blir økonomisk skadelidende, er hele idéen om selvstyre og prioriteringseffektivitet virkelig i ferd med å havne på defensiven. Vår undersøkelse kan tyde på at kommunenes tilpasning er i utvikling fra en situasjon som et godt stykke på vei var i samsvar med inntektssystemets tilpasningsideal til en situasjon der kommunene i større grad er forventningsorienterte og strategiske i forhold til statlig atferd. I så fall kan det være snakk om noe i retning av et regimeskifte i samspillet mellom stat og kommune – et regimeskifte som kan få stor betydning for hvordan statlige tilskuddsordninger kan komme til å virke i framtiden. Noen kommuner signaliserer større passivitet – sitte på gjerdet i påvente av nye statlige utspill. Andre kommuner går lenger i retning av *aktiv tilpasning basert på forventninger*, og har besluttet å kutte ut investeringer og vedlikehold i skolebygg, klimaanlegg m.m. fordi de anser det som overveiende sannsynlig at statlige satsinger i denne retning er på trappene.

La oss anta at de 50% som forventer et øremerket tilskudd til skolesektoren får rett, og at dette inntreffer i form av en 5-årig «handlingsplan for skolen» f.o.m. 2002. Hvordan vil tidsprofilen på ressursinnsatsen i skolesektoren da kunne se ut? Litt skjematisk kan vi tenke oss et forløp som skissert i figur 3:

På grunn av den sterke satsingen på eldreomsorg vil ressursinnsatsen ligge noe lavere enn det vi betrakter som et normalt nivå for skolesektoren den første delen av eldresatsingsperioden. Dette skyldes at handlingsplanen ikke er fullfinansiert av staten, men krever bruk av frie kommunale midler som må trekkes ut fra andre tjenestesektorer, bl.a. skolen. Sektorentusiaster tilknyttet skolen både lokalt og statlig mobiliserer i neste omgang ved å påpeke den ugunstige utviklingen skolen har hatt i perioden med eldresatsing. Forventninger oppstår og kommunene begynner så smått å ta hensyn til at en handlingsplan for skolen kan være på trappene. Dette fører til bevisst utsettelse av oppgaver i skolesektoren – i hvert fall de minst viktige oppgavene i en tidlig fase – både for å overlate mest mulig av kostnadene ved en oppgradering av skolen til staten («forventningseffekt»), men også eventuelt for å forsterke inntrykket av krise («strategisk effekt»).[4] Denne atferden tiltar med

[4] Om det både er en «forventningseffekt» og en «strategisk effekt» er avhengig av hvorvidt kommunene vurderer sannsynligheten for at en handlingsplan blir iverksatt eller ikke som eksogen eller endogen. Antas sannsynligheten å være eksogen, har vi bare en «forventningseffekt». Antas sannsynligheten å være endogen betyr det at kommunene selv gjennom strategiske tilpasninger kan påvirke hvorvidt det kommer en handlingsplan eller ikke. Dersom en antar endogen sannsynlighet, må dette også innebære en antakelse om en mekanisme som koordinerer atferden kommunene i mellom. Én enkelt av i alt 435 kommuner vil neppe kunne påvirke statens prioriteringer.

økende sannsynlighet for at en handlingsplan vil komme, noe som i seg selv øker sannsynligheten for at handlingsplanen kommer. Når så handlingsplanen kommer har kommunene akkumulert uløste oppgaver i skolen som iverksettes i perioden for å sikre seg størst mulig statlig finansiering av behovene i skolesektoren. Dette fører til et aktivitetsnivå i 5-årsperioden som ligger langt over det en ville anse som «normalt».

AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Kjernen i den historien vi her har fortalt, dreier seg om betydningen av *rasjonelle forventninger*. Det kan se ut som om staten i stor grad har forutsatt at kommunene ikke har rasjonelle forventninger (eller i det minste kan ha neglisjert betydningen av dem) – hvilket er lite sannsynlig dersom en skal tro våre resultater. Det som beskrives i den refererte undersøkelsen kan jo nettopp tolkes som en prosess der kommunene gradvis gjennomskuer og lærer seg logikken i statens *handlingplanpolitikk*. Forventningene i seg selv koblet sammen med sektorbasert krisemaksimering utløser handlingsplaner på stadig nye områder, og vi er i ferd med å bevege oss tilbake til et overføringssystem og et selvstyre fra perioden før 1986.[5] For selvstyrets del vil en slik utvikling være svært negativ fordi de relative maktforholdene endres slik at staten og enkeltsektorer styrker sin posisjon på bekostning av kommunestyrene. Det blir neppe enklere å skaffe seg en større oppslutning om lokaldemokratiet med en slik utvikling. Det er heller ikke lett å se for seg at kommunestyrene vil kunne være en drivkraft for å oppnå prioriteringseffektivitet i kommunal ressursbruk dersom en rasjonell tilpasning innebærer at en inntar en passiv holdning for ikke å gå glipp av statlige bevilgninger.

Dersom staten skal kunne øke ressursinnsatsen på et utpekt tjenesteområde og samtidig unngå (antatt) utilsiktede virkninger som skissert i figur 3, måtte den aktuelle finansieringsreformen være uventet eller komme som et «sjokk» på innføringstidspunktet. Saksgangen mellom departementer, Regjering og Storting gjør at dette ikke er særlig sannsynlig. Det typiske forløp er at en statlig finansieringsreform først blir behørig kommentert og debattert i media – ikke sjelden i forbindelse med valgkamper. Så utarbeider det aktuelle fagdepartement en innstilling til Stortinget, som i sin tur gjennomfører komitebehandling og kommer med eventuelle endringsforslag i forhold til departementets innstilling. Så fattes det et endelig vedtak, oftest en stund før reformen faktisk skal settes ut i livet, for eksempel ved neste årsskifte. Det er derfor vanskelig å tenke seg at de som gjøres til gjenstand for reformen – kommunene – ikke har «sett hva som kommer» en god stund før reformen er ment å skulle ha effekt. Vi vil derfor tro at en fortsettelse av en styringsstrategi basert på handlingsplaner av lignende utforming som dagens eldresatsing vil tendere mot å være selvdestruktiv. Med det mener vi at de utilsiktede virkningene vil vokse seg større jo flere reformer det blir og jo større erfaringsmateriale kommunene får; trolig så store at ingen er tjent med et slikt system på lengre sikt.

Spørsmålet er i så fall hva som kommer isteden. Om det vet vi neppe mer enn mange andre. Én viktig kilde til ustabilitet i finansieringen av kommunene er utvilsomt de interkommunale inntektsforskjellene. En kan ikke både være sterkt opptatt av likhetshensyn i forsyningen av kommunale tjenester samtidig som en administrerer og legitimerer et inntektssystem som skaper store inntektsforskjeller. I den forbindelse vil vi derfor avslutningsvis minne om at det fortsatt ligger mye ubenyttet innsikt fra Rattsø-utredningene.

LITTERATUR:

Borge, L.-E., F. Carlsen og J. Rattsø (1999): Lokal beskatningsfrihet. Argumentoversikt. *Sosialøkonomen* nr. 6/99.

Håkonsen, L. (1999): Statlig styring av kommunesektoren – resultater for effektivitet og fordeling, *Sosialøkonomen* nr. 8/99.

Håkonsen, L. (2000): Statlig styring av norske kommuner. Resultater fra en spørreundersøkelse, Arbeidsrapport nr. 1/2000, Telemarksforsking-Bø.

NOU (1996: 1) Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner (Rattsø I). Kommunaldepartementet. NOU (1997:8) Om finansiering av kommunesektoren (Rattsø II). Kommunaldepartementet.

Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism.* New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Riksrevisjonen (1999-2000): Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene. Dokument nr. 3:5.

St. meld. nr. 26 (1983-1984): Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene. Kommunaldepartementet.

St. meld. nr. 50 (1996-97): Handlingsplan for eldreomsorgen: Trygghet – respekt – kvalitet. Sosial- og helsedepartementet.

St. meld. nr. 27 (1999-2000): Barnehage til beste for barn og foreldre. Barne- og familiedepartementet.

St. prop. nr. 1 (1997-98): Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterminen 1. januar – 31. desember 1998, Finans- og tolldepartementet.

■ ■ ■

[5] Systemet den gang besto i hovedsak av øremerkede tilskudd utformet som refusjonsordninger, og for å stimulere kommunene til aktivitetsøkning ble det stadig opprettet nye slike ordninger. Det var vanskelig for staten å fastsette en størrelse på refusjonssatsene som ga det ønskede nivå på aktiviteten i de ulike sektorene. I en del tilfeller lå derfor tjenestenivået langt over det en forventet fra statlig hold. Siden tilskuddsformen i hovedsak var sektorbasert, innebar også systemet at det ble etablert sterke strategiske allianser mellom statlige og kommunale fagsektorer. Gjennom koordinerte utspill styrket disse sin posisjon i forhold til det helhetssynet den enkelte kommune bør legge til grunn for sine prioriteringer. De samlede effektivitets- og fordelingsvirkningene av dette systemet var således ikke enkle å vurdere, jf. St. meld. nr. 26 (1983-84).

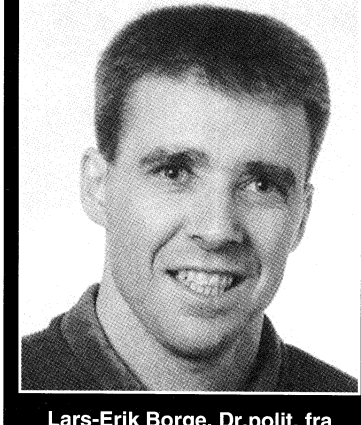
LARS-ERIK BORGE:

Forholdet mellom staten og kommunesektoren: Er konsultasjoner veien å gå?[1]

Forholdet mellom staten og kommunesektoren er preget av uklare ansvarsforhold og ansvarsfraskrivelse. Det er behov for bedre samspill og klarere rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene. Helhetlige konsultasjoner mellom regjeringen og KS om de årlige økonomiske oppleggene er lansert som en reform som skal bidra til dette. Men har staten noe å vinne på slike konsultasjoner i et system med svært begrenset lokal beskatningsfrihet? Etter mitt syn kan kommunesektoren tilby større ansvarlighet, samt mer effektiv oppfyllelse av nasjonale målsettinger knyttet til aktivitetsnivå og prioritering. Forutsetningen er at KS er i stand til å koordinere budsjettprosessene i kommuner og fylkeskommuner. I tillegg kan helhetlige konsultasjoner bidra til bedre samordning på statlig nivå.

RAMMEFINANSIERINGS-SYSTEMET ER UNDER PRESS

Det norske styringssystemet for kommunesektoren har siden første halvdel av 1980-tallet vært basert på rammefinansieringsprinsippet. I praksis betyr dette at størstedelen av kommunesektorens inntekter består av lokale skatteinntekter og rammeoverføringer fordelt etter objektive kriterier, og at den enkelte kommune og fylkeskommune har stor frihet med hensyn til prioritering og oppgaveløsning. I det norske systemet med svært begrenset beskatningsfrihet leder rammefinansieringsprinsippet til en bestemt ansvars- og rollefordeling. Statens rolle er å fastsette inntektsrammer og å sørge for samsvar mellom rammer og oppgaver. Det er kommunene og fylkeskommunenes oppgave å forestå oppgaveløsning og prioritering innenfor gitte rammer.



Lars-Erik Borge, Dr.polit. fra 1995, er førsteamanuensis ved Institutt for sosialøkonomi, NTNU. Han er for tiden leder for Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Utviklingen i de senere årene indikerer at rammefinansieringssystemet er under press. Dette kommer klarest til uttrykk ved å se på utviklingen i inntektssammensetningen gjennom 1990-tallet vist i tabell 1. Det framgår at frie inntekter får stadig mindre betydning for finansieringen av kommunesektoren og at de øremerkede tilskuddene øker. Frie inntekter er summen av skatteinntekter og statlige rammeoverføringer. Målt som andel av samlede inntekter er de frie inntektene redusert fra nærmere 80 prosent i 1990 til 70 prosent i 1999. Denne utviklingen skyldes at en stadig større andel av de statlige overføringene kommer i form av øremerkede tilskudd. Andelen har økt fra 20 prosent i 1990 til nærmere 40 prosent i 1999. Økningen i øremerkede tilskudd de senere årene har særlig sammenheng med innsatsstyrt finansiering av sykehusene og eldresatsingen innen pleie og omsorg.

Rammefinansieringssystemet er også under press på grunn av stor uenighet om hvorvidt inntektsrammene er tilpasset de krav og forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet. Ulik oppfatning av inntektrammene skyldes dels at kommunesektoren har all interesse av å velte ansvaret for mangler ved tjenestetilbudet over på staten ved å henvise til at inntektsrammene er for knappe, men også at staten ikke bare kan ta hensyn til utviklingen i behovet for kommunale og fylkeskommunale tjenester når inntektsrammene fastsettes. Kommuneopplegget er en del av det finanspolitiske opplegget og påvirkes følgelig av konjunktursituasjonen i økonomien. I tabell 1 kommer dette til uttrykk ved at kommunesektoren hadde høy inntektsvekst i lavkonjunkturen på begynnelsen av 1990-tallet da finanspolitikken var ekspansiv. Gjennom den påfølgen-

[1] Foredrag holdt på KSs kommuneøkonomikonferanse i Trondheim 21. mars 2000.

Tabell 1: Inntektssammensetning og inntektsnivå i kommunesektoren. Prosent. 1990-1999.

År	Frie innt. som andel av samlede inntekter	Øremerkede tilskudd som andel av overf.	Vekst i samlede inntekter[a)]
1990	79.4	20.5	4.3
1991	76.4	26.2	4.6
1992	75.6	27.5	4.1
1993	74.7	30.0	1.7
1994	75.7	28.8	3.3
1995	74.6	30.2	-0.5
1996	74.2	31.8	1.3
1997	73.9	32.1	4.0
1998	72.3	35.5	-0.5
1999	70.2	38.8	2.3

a) Faste priser.
Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, mars 2000.

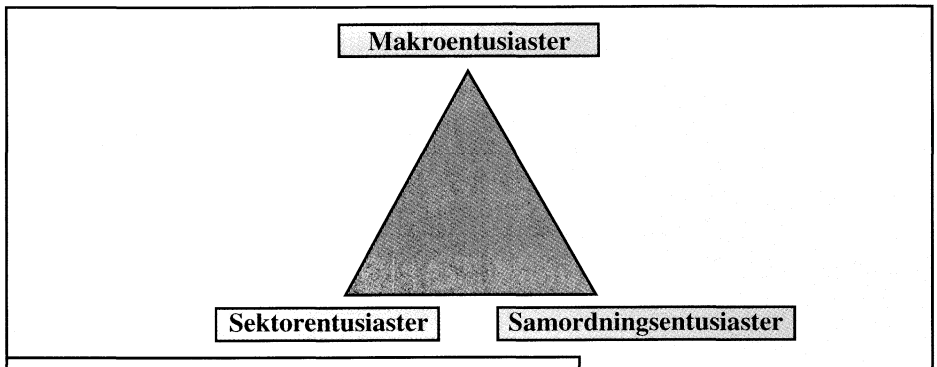
de høykonjunkturen har finanspolitikken vært strammere og kommunesektorens inntektsvekst mer avdempet. Det viktigste unntaket er 1997 da 6-årig skolestart ble innført.

Når kommunesektorens inntektsrammer til dels fastsettes ut fra makroøkonomiske hensyn, kan de ikke bestemmes helt og fullt av demografisk utvikling og andre forhold som bestemmer behovet for kommunale og fylkeskommunale tjenester. Utviklingen på 1990-tallet illustrerer denne konflikten. Selv om den årlig veksten i antall barn 0-15 år og antall eldre 80 år og over var den samme i lavkonjunkturen på begynnelsen av 1990-tallet som i den påfølgende høykonjunkturen, var kommunesektorens inntektsvekst klart høyere i den første perioden. For at systemet skal fungere må statens krav og forventninger til utviklingen i tjenestetilbudet tilpasses konjunktursituasjonen, samtidig som kommunesektoren må akseptere at inntektsrammene til dels fastsettes ut fra makroøkonomiske hensyn.

TO SITUASJONSFORSTÅELSER

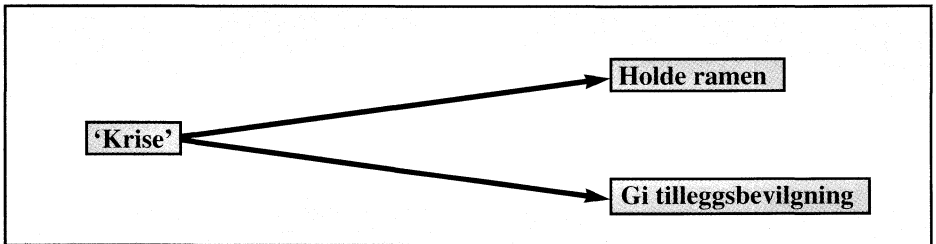
Gjennom diverse medieoppslag om kommunesektorens økonomi og tjenesteproduksjon får vi et klart inntrykk av at staten og kommunesektoren har ulik forståelse av den faktiske situasjonen. Hver gang det oppstår «krise» i skolen, i sykehusene, i eldreomsorgen eller i kommuneøkonomien er kommuner, fylkeskommuner og deres interesseorganisasjon (KS) svært raske med å skyve ansvaret over på staten. Dårlig tjenestetilbud og store underskudd skyldes aldri manglende effektivisering og omstilling, eller svak økonomistyring. Forklaringen er alltid at inntektene er for lave eller at statlig detaljstyring gjør det vanskelig å få maksimalt ut av midlene. Beslutningstakere på nasjonalt nivå er like raske med å skyve ansvaret tilbake: Mangler ved tjenestetilbudet skyldes svak effektivitetsutvikling og manglende lokale prioriteringer, og det understrekes at det er et kommunalt og fylkeskommunalt ansvar å holde utgiftene innenfor de gitte inntektsrammene.

Kommunesektorens forståelse kan illustreres med utgangspunkt i figur 1 som skisserer tre typer av aktører på statlig nivå, kalt «sektorentusiaster», «makroentusiaster» og «samordningsentusiaster». Aktørene har ulikt syn på utformingen av det økonomiske opplegget for kommunesektoren. Makroentusiastene (Finansdepartementet og finanskomiteen) er først og fremst opptatt av inntektsrammen, det vil si å tilpasse kommuneopplegget til konjunktursituasjonen. Sektorentusiastene (fagdepartementene og tilhørende komiteer) ønsker størst mulig aktivitet på sine respektive ansvarsområder; utdanningssektoren, helse- og sosialsektoren, barnehagesektoren, osv. Dette kan de effektivt oppnå gjennom øremerking, lovbestemte minstestandarder og nye reformer på sine områder. Samordningsentusiastene (Kommunaldepartementet og kommunalkomiteen) prøver å sikre samsvar mellom kommunesektorens inntektsrammer og de krav fagdepartementene stiller til utviklingen i tjenestetilbudet. En annen samordningsoppgave er å hindre at ukoordinerte sektorentusiaster uthuler rammefinansieringssystemet gjennom øremerking og minstestandarder som til dels motvirker hverandre.



Figur 1: Kommunesektorens situasjonsforståelse

Kommunesektorens forståelse kan begrunnes med at samordningsinteressene ikke helt og fullt vinner gjennom på statlig nivå. Sektorentusiaster og makroentusiaster har en viss innflytelse, og fra kommunesektorens synsvinkel bidrar dette til for mye øremerking og minstestandarder, manglende samsvar mellom inntektsrammer og oppgaver, og underfinansiering av nye reformer.



Figur 2: Statens situasjonsforståelse

Statens forståelse kan illustreres i figur 2 hvor utgangspunktet er at det er oppstått en «krise» i kommunesektoren. Dette kan være alvorlige mangler ved tjenestetilbudet eller store underskudd. Staten må velge mellom å holde fast på de vedtatte inntektsrammene eller å gi tilleggsbevilgninger til kommunesektoren. Tilleggsbevilgninger kan gi politisk gevinst ved at statlige politikere tar «ansvar» for situasjonen og bidrar til å løse den «krisen» som er oppstått. Kostnaden ved å gi tilleggsbevilgninger er at balansen i statsbudsjettet svekkes, noe som kan få uheldige konsekvenser for den økonomiske utviklingen på litt lengre sikt. I situasjoner med mindretallsregjeringer øker sannsynligheten for at utfallet blir tilleggsbevilgninger. For hvis regjeringen ikke foreslår tilleggsbevilgninger, så vil opposisjonen i Stortinget forsøke å slå politisk mynt på saken. Og da kan regjeringen like godt foreslå tilleggsbevilgninger selv slik at den politiske gevinsten ikke tilfaller opposisjonen.[2]

Når statlige myndigheter vet at de av og til må gi tilleggsbevilgninger for å løse «kriser» som helt eller delvis skyldes kommunale og fylkeskommunale disposisjoner, kan det være hensiktsmessig å velge offensive motstrategier som uthuler rammefinansieringsprinsippet. Kommunal og fylkeskommunal nedprioritering av oppgaver som oppfattes som viktige på nasjonalt nivå kan motvirkes gjennom øremerking og minstestandarder. Knappe rammer og underfinansiering av reformer blir nødvendig for å tvinge fram effektivisering og omstilling i kommuner og fylkeskommuner.

Det er ikke lett for utenforstående å avgjøre om det er staten eller kommunesektoren som har «skylda for elendigheten». Er den økende øremerkingen et resultat av statlige frustrasjon over at kommuner og fylkeskommuner ikke i tilstrekkelig grad har prioritert oppgaver som nasjonale politikere oppfatter som viktige, eller de et resultat av en uproduktiv konkurranse mellom motstridende sektorentusiaster på nasjonalt nivå? Og i hvilken grad er inntektsrammene tilpasse de krav og forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet? Ulik virkelighetsoppfatning i staten og kommunesektoren leder i neste omgang til ansvarsuklarhet. Hvem skal velgerne stille til ansvar for mangler ved tjenestetilbudet innen skole, eldreomsorg og helsesektor? Lokalpolitikerne som har ansvaret for oppgaveløsningen, eller nasjonale politikere som bestemmer de økonomiske rammebetingelsene? Ansvarsuklarhet er et dårlig utgangspunkt for gode beslutninger og effektiv ressursbruk.

OPPLEGG FOR KONSULTASJONER I NORGE

I Danmark har det vært et forpliktende budsjettsamarbeid mellom staten og kommunesektoren siden 1979. Tilsvarende ordninger er eller har vært benyttet også i andre europeiske land, deriblant Sverige, Finland, Østerrike og Nederland. Et mer helhetlig og forpliktende og samarbeid mellom staten og kommunesektoren har lenge vært en kampsak for KS, og det første gjennombruddet kom gjennom Inntektssystemutvalgets andre utredning (NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren). Her ble det foreslått å etablere «en prosedyre for samråd mellom kommunesektoren og staten for å sikre klare ansvarsforhold og god arbeidsdeling mellom nivåene». Bakgrunnen for forslaget var et ønske om å sikre best mulig samsvar mellom kommunesektorens inntektsrammer og de forventningene som stilles til utviklingen til tjenestetilbudet innenfor et styringssystem hvor inntektsrammene til dels fastsettes ut fra makroøkonomiske hensyn. Dette forutsetter at kommunesektoren og staten har en felles forståelse av det økonomiske opplegget, noe som utvalget mente kunne oppnås gjennom mer helhetlig kontakt og informasjonsutveksling. Over tid kunne samrådet gjøres mer forpliktende, men dette «krever avklaring av beslutningsansvar overfor Stortinget og de enkelte kommuner og fylkeskommuner».

Honnørordet «samråd» led samme skjebne som «det norske hus» i forbindelse med Jagland-regjeringens avgang høsten 1997. Ideen om mer helhetlig kontakt og informasjonsutveksling mellom kommunesektoren og staten levde imidlertid videre. Kjell Opseths «samrådsmøte» ble avløst av Ragnhild Queseth Haarstads «drøftingmøter». I Kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 sa Bondevik-regjeringen at den ville «vurdere en utvidelse av dagens drøftingsmøter i retning av en konsultasjonsordning». I skrivende stund vites det ikke om den nyutnevnte kommunalminister Sylvia Brustad har planer om ny navneendring.

Et opplegg for konsultasjoner er utredet av en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal- og regionaldepartementet bestående representanter fra kommunesektoren og berørte departementer. Arbeidsgruppen presenterte sitt forslag til konsultasjonsordning i en rapport som ble overlevert i januar 2000. I det følgende gjøres det kort rede for arbeidsgruppens forslag.[3]

Konsultasjonsordningen skal bygge på en felles forståelse av at det er Stortingets og regjeringens ansvar å fastsette de økonomiske og politiske målene for kommunesektoren. Mulighetene for nasjonal styring skal ikke reduseres, men siktemålet er å gjøre styringen mer hensiktsmessig. Konsultasjonene holdes på politisk nivå. Staten møter med politikere (fortrinnsvis statsrådene) fra Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Barne- og familidepartementet, Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet. KS møter med 4-6 personer fra den politiske ledelsen. Den legges opp til 4 konsultasjonsmøter per år, og møtesyklusen følger fasene i statsbudsjettarbeidet. Det første konsultasjonsmøtet gjennomføres i februar (før Halvorsbøle), det andre i april (før kommuneøkonomiproposisjonen), det tredje i august (før statsbudsjettet) og det fjerde i oktober (etter fremleggelsen av statsbudsjettet). Resultatet av konsultasjonene legges fram i form av et fellesdokument i forbindelse med det fjerde konsultasjonsmøtet. Et slikt fellesdokument vil inneholde en oversikt over den økonomiske rammen for kommende år og hovedprioriteringer. Prioriteringene uttrykkes dels ved måltall for utviklingen i tjenestetilbudet (utvik-

[2] Resonnementet forutsetter at regjeringen uansett må ta ansvaret for den generelle økonomiske utviklingen.

[3] Arbeidsgruppens rapport er tilgjengelig på Internett (http://odin.dep.no/krd/publ/2000/konsultasjoner).

lingen i antall barnehageplasser, pasientbehandling i sykehus, etc) og dels gjennom verbale og kvalitative mål (eksempel: Innenfor skolesektoren er det en prioritert oppgave å styrke IKT i utdanningen). Fellesdokumentet skal også gi en vurdering av måloppnåelsen i henhold til tilsvarende dokument for foregående år. Ved behov vil det bli lagt fram et revidert fellesdokument etter Stortingets behandling av budsjettet. Det legges ikke opp til forpliktende konsultasjoner med en bindende avtale, verken for partene eller for den enkelte kommune og fylkeskommune.

HVA KAN KOMMUNESEKTOREN TILBY?

En grunnleggende forutsetning for at konsultasjonsordningen skal bli vellykket er at begge parter oppnår en gevinst i forhold til en situasjon hvor dagens styringsmodell videreføres. Sammenliknet med de fleste andre land hvor konsultasjonsordninger benyttes, skiller Norge seg ut ved at kommuner og fylkeskommuner har svært begrenset beskatningsfrihet. En oppsummering av budsjettsamarbeidet i Danmark (Blom-Hansen 1997) viser at det lokale skattenivået har vært et sentralt tema, om ikke det sentrale temaet. Med ett unntak inneholdt avtalene i perioden 1984-1996 klare retningslinjer for utviklingen i kommunenes og amtenes skattesatser. I unntaksåret 1987 fokuserte avtalen på utviklingen i kommunesektorens utgifter. I Sverige ble det utarbeidet overenskomster mellom staten og kommunesektoren i årene 1997-1999, og også her var utviklingen i kommuneskatten et sentralt tema. Det er opplagt viktig for nasjonale myndigheter å ha en viss styring med utviklingen i det lokale skattenivået. For eksempel vil et vedtak om å redusere statsskatten som et ledd i å redusere det samlede skattetrykket, være lite effektivt dersom det motvirkes av kommunale skatteøkninger. Med utgangspunkt i dette er det nærliggende å spørre hva staten har å vinne på konsultasjoner i det norske styringssystemet. Staten har allerede full kontroll med det kommunale og fylkeskommunale skattenivået, og behøver ikke konsultere med kommunesektoren for å styre utviklingen. Når en skal vurdere et forslag om konsultasjoner i Norge, er det derfor viktig å spørre hva kommunesektoren kan tilby? Mitt svar er at kommunesektoren kan tilby noe når det gjelder prioritering, aktivitetsutvikling, og sist men ikke minst større ansvarlighet. Konsultasjonsordningen kan også bidra til bedre beslutninger internt i staten.

Prioritering

Staten styrer i dag kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer gjennom øremerkede tilskudd og lov- og regelverk. Begge disse styringsinstrumentene har klare ulemper. Øremerkede tilskudd som krever lokal medfinansiering forsterker inntektsforskjellene fordi det er lettere for rike kommuner og fylkeskommuner å utløse tilskuddene. I den senere tid er det blitt økende fokus på øremerkede tilskudd som etableres i forbindelse med tidsavgrensede statlige satsinger, se Håkonsen og Løyland (2000) i dette nummer av Sosialøkonomen. Det ferskeste eksemplet er den såkalte eldresatsingen. En vesentlig ulempe ved slike satsinger er at de har en tendens til å belønne sinkene. Eldresatsingen favoriserer kommunene som hadde dårlig utbygd tjenestetilbud i forkant av reformen, mens kommunene som hadde prioritert eldreomsorgen tidligere kommer dårlig ut. Dette fordi det først og fremst er *ny* aktivitet som utløser tilskudd. På lengre sikt kan slike statlige satsinger bidra til en passiv kommunesektor. Kommuner og fylkeskommuner vil vente på staten i stedet for å ta egne initiativ til å løse lokale problemer. Endelig er det mye detaljstyring gjennom lov- og regelverk som blokkerer for gode lokale løsninger. Med en konsultasjonsordning kan staten uttrykke prioriteringene i fellesdokumentet og finansiere satsingene gjennom de frie inntektene. På denne måten unngår man å belønne sinkene og å øke inntektsforskjellene, samt unødig detaljstyring. I de senere årene har prioriteringer blitt et mer sentralt tema i det danske budsjettsamarbeidet.

Aktivitetsvekst

Som diskutert foran fastsettes kommunesektorens inntektsrammer til dels ut fra makroøkonomiske hensyn. Lav inntektsvekst i en høykonjunktur forventes å dempe etterspørselsveksten i økonomien gjennom lav vekst i kommunale og fylkeskommunale utgifter. I lavkonjunkturer forventes det at høy inntektsvekst stimulerer etterspørselen. For at denne styringen skal være effektiv må kommunesektoren tilpasse aktivitetsveksten til inntektsveksten. Erfaringene viser at det kan være betydelige avvik mellom aktivitetsvekst og inntektsvekst. I høykonjunkturen på siste halvdel av 1990-tallet har for eksempel aktivitetsveksten vært klart høyere enn inntektsveksten. Fra 1995 til 1999 økte aktiviteten med nesten 15 prosent, mens realinntekten bare økte med vel 8 prosent. Gjennom en konsultasjonsordning kan staten få bedre styring med aktivitetsveksten ved å få inn formuleringer om dette i fellesdokumentet. Dette kan bidra til mer effektiv makroøkonomisk styring, men vil også kunne hindre at det over tid bygger seg opp store underskudd som utløser krav om tilleggsbevilgninger.[4]

Ansvarlighet

I tiden etter andre verdenskrig er kommunesektoren blitt en integrert del av en nasjonal velferdspolitikk. Samtidig er finansieringen blitt mer sentralisert, først og fremst ved at beskatningsfriheten er redusert og ved at kommuner og fylkeskommuner er blitt mer avhengig av statlige overføringer. Det er blitt en statlig oppgave å sørge for at kommunesektoren har tilstrekkelige inntekter til å løse sine oppgaver. Økt avhengighet av staten har i sin tur gjort kommuner og fylkeskommuner mindre ansvarlige. Ansvaret for enhver «krise» skyves over på staten.

En konsultasjonsordning bidrar til at kommunesektoren får større innflytelse over sine egne rammebetingelser. Om ikke inntektsrammene blir større, så vil det i hvert fall kunne øves innflytelse på hvilke krav som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet innenfor en gitt inntektsramme. Selv om fellesdokumentet ikke er juridisk bindende, må kommunesektoren ta ansvar for å realisere det tjenestetilbudet man er blitt

[4] I Danmark har aktivitets- og utgiftsvekst vært sentrale tema i budsjettsamarbeidet mellom staten og kommunesektoren, se Blom-Hansen (1997).

enige om. Om det i ettertid viser seg at utviklingen i tjenestetilbudet ble svakere, så er det vanskeligere for kommunesektoren å ensidig skyve ansvaret over på staten.

På denne måten kan konsultasjonsordningen bidra til klarere rolle- ansvarsfordeling. Det blir et tydeligere statlig ansvar å sikre at inntektsrammene er tilstrekkelige til å realisere de krav som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet, samtidig som det understrekes at det er kommunesektorens ansvar å realisere dette innenfor avtalte inntektsrammer. Dette er nok nødvendig for at rammefinansieringssystemet skal kunne overleve og fungere etter hensikten.

Interne beslutninger på statlig nivå

Ukoordinerte sektorentusiaster på statlig nivå kan bidra til manglende samsvar mellom inntektsrammer og oppgaver, jf. diskusjonen i tilknytning til figur 1. Et eksempel kan illustrere poenget. Anta at sektorentusiastene får gjennomslag for nye øremerkede tilskudd for å stimulere til økt tjenesteproduksjon på sine områder. Slike tilskudd krever som regel kommunal medfinansiering i form av frie inntekter, noe sektorentusiastene har en tendens til å overse. Følgelig er det lang fra sikkert at inntektsrammene blir tilstrekkelige til å finansiere summen av formelle krav og mer uformelle politiske signaler knyttet til utviklingen i tjenestetilbudet. På lengre sikt kan manglende samsvar mellom inntektsrammer og oppgaver også bli et problem for staten dersom urealistiske forventninger til utviklingen i tjenestetilbudet presser fram høyere inntektsrammer.

Endelig kan konsultasjonsordninger gi regjeringen, og særlig en mindretallsregjering, en strategisk fordel vis a vis Stortinget. Når kommunesektoren i større grad er trukket inn i budsjettarbeidet og det er etablert enighet om et fellesdokument, unngår en at kommunesektoren øver press for høyere inntektsrammer gjennom opposisjonen på Stortinget. Det vil også bli vankeligere for Stortinget å endre regjeringens budsjettforslag fordi det er først i et revidert fellesdokument at det blir klart hvilke konsekvenser endringer i ramme og prioritering vil kunne få for utviklingen i tjenestetilbudet.

HVORDAN SKAL FELLESDOKUMENTET ETTERLEVES?

Diskusjonen foran viser at en konsultasjonsordning har potensiale til å gi klarere ansvarsforhold og bedre samspill mellom nivåene, og at staten kan ha noe å tjene på en konsultasjonsordning til tross for at norske kommuner og fylkeskommuner har svært begrenset beskatningsfrihet. Men det er ikke nok å peke på potenisale til forbedringer. Kommunesektoren må også være i stand til å utføre det man er blitt enige om i fellesdokumentet.

Det vil være KS sitt ansvar å sørge for at fellesdokumentet etterleves i kommuner og fylkeskommuner. Erfaringene fra Danmark er noe blandet når det gjelder overholdelse av budsjettavtalene. I følge Blom-Hansen (1997) overholdt kommunesektoren budsjettavtalen i 5 av 17 år i perioden 1980-1996. Videre ble budsjettavtalen «nesten» overholdt i 3 år, og ikke overholdt i de resterende 9 årene. Budsjettavtalen ble heller ikke overholdt i perioden 1997-1999. Dette betyr at kommunesektoren bryter avtalen mer enn annet hvert år. Spørsmålet er om dette er godt i Norge hvor staten har mindre å tjene på en konsultasjonsordning.

Det er ikke vanskelig å forstå at det er en betydelig utfordring for KS å påse at kommuner og fylkeskommuner etterlever intensjonen i fellesdokumentet. Fordi avtalene gjelder på aggregert nivå, kan det oppstå et betydelig gratispassasjer-problem hvor den enkelte kommune og fylkeskommune satser på at de andre sørger for at avtalen overholdes. Men hvis alle satser på de andre gjør jobben, vil ikke intensjonene i fellesdokumentet bli oppfylt. En vellykket konsultasjonsordning forutsetter at KS har legitimitet ut i kommunesektoren og at organisasjonen er i stand til å koordinere budsjettprosessen i kommuner og fylkeskommuner. For selv om fellesdokumentet ikke er forpliktende for partene, så vil konsultasjonsprosessen framstå som nokså meningsløs dersom det ikke er en rimelig grad av måloppnåelse.

I en mer forpliktende konsultasjonsordning kan trussel om statlige sanksjoner være et virkemiddel for å få kommuner og fylkeskommuner til å etterleve avtalen. I praksis kan det imidlertid være vanskelige å etablere effektive sanksjonsordninger. Generelle sanksjoner (for eksempel reduserte overføringer til alle kommuner) kan gi KS sterkere insentiver til å koordinere budsjettprosessen, men vil i liten grad påvirke insentivene til den enkelte kommune og fylkeskommune. Individuelle sanksjoner kan være mer effektive, men er vanskeligere å implementere. For hvem er det egentlig som har brutt avtalen når den bare gjelder på aggregert nivå?

AVSLUTTENDE MERKNADER

Forholdet mellom staten og kommunesektoren er preget av uklare ansvarsforhold og ansvarsfraskrivelse. Etter inspirasjon fra andre europeiske land, og særlig fra Danmark, er helhetlige konsultasjoner mellom regjeringen og KS om de årlige økonomiske oppleggene lansert som en reform skal bidra til bedre samspill mellom nivåene. Men hva har staten å tjene på slike konsultasjoner så lenge norske kommuner og fylkeskommuner har svært begrenset beskatningsfrihet? Etter mitt syn kan kommunesektoren tilby større ansvarlighet, samt mer effektiv oppfyllelse av nasjonale målsettinger knyttet til aktivitetsnivå og prioritering. Dette forutsetter at KS er i stand til å koordinere budsjettprosessene i kommuner og fylkeskommuner slik at intensjonene i fellesdokumentet etterleves. Konsultasjoner kan i tillegg bidra til bedre samordning på statlig nivå.

I en større sammenheng bør konsultasjonsordninger vurderes i forhold til mer rendyrkede styringsmodeller. Ett alternativ er en mer desentralisert styringsmodell med utvidet lokal beskatningsfrihet hvor det er et kommunalt og fylkeskommunalt ansvar å oppnå samsvar mellom inntekter og oppgaver. Argumentet er at dette kan redusere presset mot staten og gjøre kommuner og fylkeskommuner mer ansvarlige. Problemet med resonnementet er at statlige myndigheter alltid vil være utsatt for press så lenge kommunesektoren har ansvaret for sentrale velferdstje-

Forts. side 31 ⇨

HERMOD SKÅNLAND:

Sluttmerknader om renteutvalg og pengepolitikk i krisetider

Erfaringsmessig er den marginale grensenytte av en debatt synkende med debattens varighet. I håp om at den enda kan være positiv, vil jeg knytte noen merknader til Hanisch og Søilens siste innlegg (SØ 3/00). Dessuten har jo Egil Bakke meldt seg på.

RENTEUTVALGET

Mitt utgangspunkt for å ta opp omtalen av Renteutvalget i min første artikkel (SØ 8/99) var forfatternes påstand om at jeg, gjennom min påpekning av de forvridninger i kredittetterspørselen som skattesystemet skapte, bidro til å undergrave den utredning jeg selv hadde vært med på og gav politikerne et «alibi» for fortsatt kredittregulering, slik at "«bankene ble.....stående nokså alene om å fastholde Renteutvalgets forslag».

Forfatterne siterer selv i sitt siste innlegg (SØ 3/00) Renteutvalget der det sier at «avgjørende for spørsmålet om viktige deler av kredittmarkedet skal gå over til markedbestemt rente blir om det norske kredittmarked funksjonerer på en slik måte at de rentesatser som dannes, vil ligge nær opp til likviditetsrenten under fri konkurranse«. Den «gradvise liberalisering» skulle starte med obligasjonsmarkedet, der den frie konkurranse skulle etableres gjennom avvikling av plasseringsplikten, og deretter fortsette med bankene når denne del av kredittmarkedet var brakt i bedre balanse.

I årene 1980 – 83 lå bankenes rente langt under «grå-markeds»-renten, som ble bestemt gjennom tilbud og etterspørsel i dette markedet. I bankene drev man en utstrakt kredittrasjonering. Senere fikk vi en slags likevektsrente med en likviditetstilgang fra utlandet og senere ved Norges Bank som ikke kunne vare ved. Om rentene skulle tjene sitt stabiliseringspolitiske formål, gav ikke dette noe grunnlag for en markedsbestemt rente. Når reguleringene til tross for dette ble avviklet, var det først og fremst fordi demningene ikke holdt. Dessuten var politikerne fortsatt (høsten 1983) opptatt av den høye ledigheten, og myndighetene forventet ikke at kredittilgangen skulle bli så voldsom som den ble.

«Gradvis liberalisering» av bankutlånene betydde etter de vilkår Renteutvalget hadde lagt til grunn, ikke liberalisering over en bestemt periode, men når forholdene lå til rette for det. For mange av oss innebar det når de skattemessige skjevheter var korrigert, noe vi den gang hadde grunn til å håpe ville skje innen en ikke alt for lang tid. Andre trodde kanskje at likevekten kunne nås uten endring i skattereglene, noe som åpenbart ikke skjedde. Men Bankforeningen var alene om å gå inn for en liberalisering allerede i 1980.

Det som her er sagt, fremgår nokså klart av selve utredningen hvis man leser den med friske øyne, uten forutinntatte oppfatninger om at der «egentlig» lå en annen mening bak. Likevel kan de ulike aktører ha hatt sine egne motiver for å gi inntrykk av at utvalget gikk inn for full og rimelig rask liberalisering. Bankforeningens interesse er åpenbar, men også motstanderne av den liberalisering utvalget faktisk foreslo, kunne se sine interesser tjent med at utredningen ble oppfattet som et bredt fremstøt i nyliberalistisk retning.

Av historikere bør man imidlertid kunne forvente at de bygger på Renteutvalgets egen fremstilling når de omtaler dets forslag og ikke på hva andre (heller ikke Munthe-utvalget) har trodd at utvalget har ment. Når jeg i innledningen til min første artikkel advarte mot å tro at forfatterne gav de «historiske sannheter», mente jeg ikke å beskylde dem for bevisst å bringe usannheter til torgs, men bare for et noe sjuskete arbeid. Det må man kunne tåle uten å bli så alt for sår i sinnet.

JUS OG POLITIKK

I sin behandling av hvilke juridiske bindinger som var lagt på Norges Bank, har Egil Bakke gjort forfatterne selskap. Han skriver i sin artikkel (SØ 3/99) at «Norges Bank unnlot å få instrukser (om rentepolitikken) på den måte loven foreskriver, ved en kongelig resolusjon .....». Han har her åpenbart glemt at i den lov han selv har vært med å lage utkast til, skal banken i henhold til § 2, første ledd «utøve sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene.....». Verken lovutkastet eller loven satte bestemte formkrav til slike retningslinjer. Men, som jeg har pekt på tidligere, var Stortinget orientert gjennom Nasjonalbudsjettet 1997. Det er først hvis Norges Bank finner å ville fravike slike retningslinjer at instruks ved kgl. res. blir aktuelt.

Skulle banken så ha fraveket retningslinjene og krevd instruks? Det er ikke første gang dette spørsmålet blir stilt, og jeg har besvart det før, men gjør det gjerne enda en gang.

En instruksjon er en offentlig sak og vil derfor i en situasjon som den vi sto overfor i 1986-87, forårsake nettopp

hva Norges Bank ville ønske å forhindre med å fravike retningslinjene. Om Norges Bank ønsket å heve renten for å lette presset på kronen, ville en instruksjon, sammen med den begrunnelse Norges Bank måtte gi, øke presset. Faren for at den prosess man satte i gang ville føre til en devaluering, ville være overhengende. Den samme reaksjon måtte man forvente dersom sentralbanksjefen søkte avskjed i protest mot den pengepolitikk han var pålagt å føre.

Verken Norges Bank eller sentralbanksjefen kan la sitt eget behov for ikke å medvirke i en politikk som de er uenig i, men som er fastlagt på lovbestemt måte, gå foran hensynet til etter beste evne å bevare stabiliteten på kort sikt gjennom de virkemidler som konstitusjonelle myndigheter har gitt dem anledning til å bruke.

Hypotesen om at regjering og storting ville bøyd unna overfor en trussel fra Norges Banks side er en tankekonstruksjon utenfor de realiteter banken måtte forholde seg til.

Det er naturlig at lovens forfattere mener at de laget en lov som ville være brukbar i en konfliktsituasjon. I virkeligheten laget man en skinnløsning på konflikten mellom å være et forvaltningsorgan og gi det en slags selvstendighet, hva utvalget kalte et «forvaltningsorgan i en særegen stilling». Det må tilføyes at verken departementet eller Norges Bank avdekket svikten i denne skinnløsningen under det videre arbeid med loven.

Den juridiske utredning Søilen og Hanisch leverer for hva som skulle oppfattes som retningslinje kunne nok være interessant dersom det ble reist tiltale mot banken (ved sentralbanksjefen) for å ha forbrutt seg mot lovens bestemmelser. Men saken ville naturligvis aldri kommet opp for noen domstol. Den ville blitt behandlet i Stortinget der et nokså samlet storting ville ha anklaget banken for å ha opptrådt egenrådig og uten respekt for Stortingets intensjoner og de klare regler (etter Stortingets oppfatning) som var vedtatt for bare halvannet år tilbake. At man ville fått støtte fra Fremskrittspartiets to representanter, hadde vært til liten hjelp.

Konsekvensen for Norges Bank i en slik situasjon er verken av strafferettslig eller økonomisk art, men tap av den tillit i det offentlige rom som banken er avhengig av for å utøve sin virksomhet.

1990-ÅRENES KRISE OG DEN HISTORISKE PARALLELL

På dette området ser jeg ikke at forfatternes innlegg bringer inn noe nytt ut over et sitat fra Erling Steigum og en henvisning til Jan Tore Klovland. Skulle jeg finne noen grunn til å ta en diskusjon med disse to, foretrekker jeg å ta den direkte.

Selvsagt ser også jeg likhetspunkter mellom tilbakeslag etter en foregående boom i to forskjellige perioder, men i min første artikkel pekte jeg også på vesentlige forskjeller i politikken, bl. a. at vi i 1990-årene slett ikke forsøkte å bringe krona tilbake der den var før boomen startet. Tvert i mot var den i 1993 ca. 16 pst svakere enn i 1984 ifølge den konkurranseveide indeksen. Ut over dette skal jeg vokte meg for å følge Hanisch og Søilens eksempel med hensyn til å gjenta seg selv.

TIL SLUTT

Gjennom hele sitt innlegg «mener» Hanisch og Søilen mange ting, og det virker som de har knyttet betydelig prestisje til ikke å revidere sine meninger, uansett argumenter. Om formålet med debatten hadde vært å forandre deres meninger ville den for så vidt vært bortkastet.

For meg er det egentlig ikke så viktig hva forfatterne mener. Det er deres analyse jeg finner mangelfull og delvis irrelevant. Derfor har jeg forsøkt å gi et bidrag til at deres fremstilling ikke skal festne seg som «historiske sannheter», på samme måte som Hanisch`s fremstilling av paripolitikken som årsaken til vanskelighetene gjennom hele 1920-årene, er blitt akseptert og gjengitt av andre historikere. Men for sikkerhets skyld: en feiltolkning av historien betyr ikke at man lyver.

■ ■ ■

SOSIALØKONOMENES FORENING SF

organiserer universitetsutdannede sosialøkonomer og har drøyt 1700 medlemmer. Foreningen gir ut fagtidsskriftene Sosialøkonomen (9 nr/år) og Norsk Økonomisk Tidsskrift (2 nr/år), samt arrangerer kurs og konferanser. Foreningen driver også fagforeningsvirksomhet, tilsluttet Akademikerne. Sekretariatet ligger nær Jernbanetorget og har 3 ansatte.

Vil du jobbe med tidsskrifter og foreningsarbeid?

I foreningens sekretariat blir det ledig en stilling som

ORGANISASJONSKONSULENT

Arbeidsoppgaver:
- Administrere utgivelse av tidsskriftene, inkl. kontakt med redaksjonen, skribenter og trykkeriet
- Innkreving av abonnementsavgift
- Organisere det årlige forskermøtet for økonomer sammen med programkomitéen
- Medlemsregistrering og vedlikehold av registeret
- Medlemsutsendelser

Kvalifikasjoner:
- Ansvarsbevisst, nøyaktig og selvstendig
- Kunnskaper om databehandling
- En fordel med erfaring fra informasjonsarbeid
- Gode samarbeidsevner
- Utadvendt og omgjengelig

Vi tilbyr:
- Pensjonsordning
- Fri ulykkes- og gruppelivsforsikring
- Avvekslende arbeid i et hyggelig miljø

Sekretariatet bruker Microsoft Office (Word/Excel) og registerprogrammet MySoft Organisasjon.

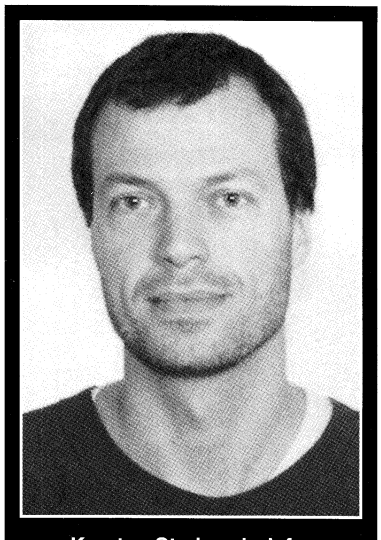
For flere opplysninger ta kontakt med generalsekretær Birgit Laudal, tlf. 22 41 32 90.

Søknadsfrist 25. april.
Søknad med attester sendes til
Sosialøkonomenes Forening,
Boks 8872 Youngstorget, 0028 Oslo

KARSTEN STÆHR*:

Økonomisk vekst i overgangslandene – den store skuffelsen

De tidligere planstyrte landene i Øst-Europa gjennomførte i løpet av 1990-årene omfattende reformer med henblikk på å etablere markedsøkonomi. Produksjonsutviklingen har vært skuffende. Først opplevde landene store produksjonsfall. Siden har veksten vært lav og ustabil i nesten alle landene. Den svake utviklingen skyldes i stor grad vanskeligheter med å tilpasse produksjonen til etterspørselsmønstret i de nye markedsøkonomiene. Spørsmålet er om forholdene er lagt til rette for at veksten vil ta seg opp i den kommende tiden. I denne sammenheng er det bekymringsfullt at landene investerer lite, samtidig som det er stor kapitalimport. Har landene valgt «riktig» reformstrategi?



Karsten Stæhr, ph.d. fra Københavns Universitet 1998, S.M. fra MIT 1996, er rådgiver i Internasjonal avdeling, Norges Bank.

1. INNLEDNING

Den tidligere kinesiske leder Zhou En-lai ble på 1990-tallet spurt om den franske revolusjon var en suksess eller en fiasko. Han svarte: «Det er for tidlig å uttale seg om det spørsmålet».[1] Kort tid inn i det nye årtusen og godt og vel ti år etter Berlinmurens fall, er det også for tidlig å fastslå resultatet av overgangsprosessen i Sentral- og Øst-Europa og landene som utgjorde det tidligere Sovjetunionen. Likevel kan det være på plass å trekke fram noen tidlige erfaringer.

Menneskerettighetssituasjonen har bedret seg i nesten hele regionen. På det økonomiske området er resultatene blandet. Køer og varemangel er forbi og forbrukerne har fått adgang til et større vareutvalg, ofte av bedre kvalitet. På den negative siden har alle landene opplevd svært høy inflasjon, og fordelingen av inntekter og formuer har blitt mer ulik. Den største skuffelsen har imidlertid vært produksjonsutviklingen.

Den dårlige produksjonsutviklingen har to hovedkomponenter. Umiddelbart etter reformene opplevde alle landene stor produksjonsnedgang. Flere land fikk BNP halvert i løpet av få år. Etter det initiale tilbakeslaget har bare få land hatt vekst over nivået i de vestlige industrilandene. I tillegg har veksten vært ustabil og med hyppige konjunkturtilbakeslag. Dersom denne trenden forlenges betyr det at selv de mest suksessfulle overgangsland bare langsomt vil innhente de vestlige økonomiene.

I denne artikkelen ser vi nærmere på overgangslandenes veksterfaringer på 1990-tallet. Vi drøfter mulige forklaringer på det store produksjonsfallet umiddelbart etter reformprosessen. Videre diskuteres den svake veksten på slutten av 1990-tallet med henblikk på å vurdere mulighetene for en sterkere økonomisk utvikling i fremtiden. Vi konkluderer med at utsikten til høy og stabil vekst de kommende årene er usikker, blant annet på grunn av et lavt investeringsnivå og stor avhengighet av kapitalimport fra utlandet. Overgangslandene vil trolig slite med lav vekst i flere år fremover. Vi går ikke inn på forslag til hvordan denne utviklingen kan vendes, men refererer til den aktuelle debatten om landenes reformstrategi.

2. ØKONOMISK VEKST PÅ 1990-TALLET – EN OVERSIKT

På slutten av 1980-tallet hadde det bare vært begrensede reformtiltak i enkelte kommunistiske land. Den omfattende reformprosessen som skulle omdanne landenes planøkonomier til markedsbaserte systemer begynte for alvor i Polen den 1. januar 1990. Ungarn og de fleste landene som

* Takk til Ingrid Leinaas for datahjelp. Takk til Anne Berit Christiansen, Carl Andreas Claussen, Nina Langbraaten, Kai Leitemo, Jan F. Qvigstad og Anders Svor for nyttige innspill og kommentarer til artikkelen. Alle synspunkter er forfatterens og ikke nødvendigvis sammenfallende med Norges Banks.

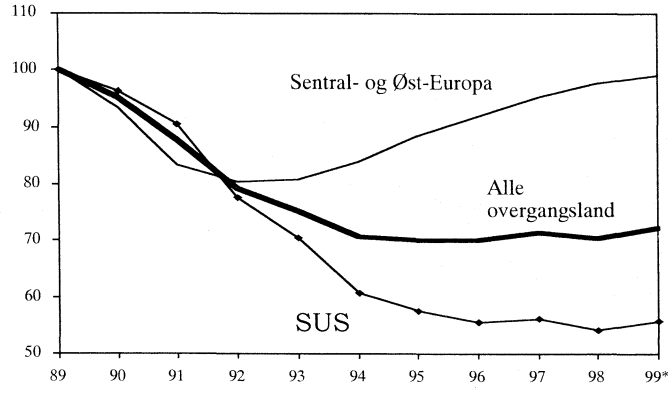
[1] Sitert fra Sachs (1999).

tidligere utgjorde (Stor-)Jugoslavia fulgte etter samme år. De fleste andre land i Sentral- og Øst-Europa begynte reformene i 1991. I landene som oppstod etter sammenbruddet av Sovjetunionen, ble reformprosessen først satt i gang i 1992.

Selv om det er betydelige forskjeller mellom reformprosessen i de ulike landene, er det også mange felles elementer.[2] I første omgang ble økonomiene liberalisert. Det ble lovlig for private å drive med nesten alle former for næringsliv, deriblant industri, service og handel. Regulering av priser og lønninger ble avskaffet eller begrenset. Utenrikshandelen ble også liberalisert og valutaen ble i de fleste tilfeller gjort konvertibel, i første omgang for transaksjoner knyttet til driftsbalansen. Senere har de fleste land foretatt omfattende privatiseringer, enten ved direkte salg eller gjennom ulike former for utdeling til borgerne. Etablering og regulering av finansmarkeder samt reformer innenfor offentlig administrasjon, utdannelse, rettsvesen og næringsliv har også blitt gjennomført i nesten alle overgangsland.

Figur 1 viser produksjonsutviklingen for alle overgangsland under ett (unntatt Mongolia). I tillegg vises utviklingen for to grupper av land, grovt sett delt inn etter geografisk beliggenhet. Første gruppe er de sentral- og øst-europeiske landene inklusive de baltiske landene. Annen gruppe er landene i «Sammenslutningen av uavhengige stater» (SUS), dvs. landene som ble selvstendige etter oppløsningen av Sovjetunionen med unntak av de baltiske landene.

Figur 1. *Produksjonsutvikling i overgangslandene. 1989=100*



Kilde: EBRD (1999) samt anslag for 1999

Overgangslandene erfarte store produksjonsfall på begynnelsen av 1990-tallet. Landene i Sentral- og Øst-Europa hadde de største fallene i 1991-92, men begynte å vokse igjen fra 1993-94. Fallet i registrert BNP var om lag 20 prosent. SUS-landene fikk produksjonsfall på om lag 40 prosent i løpet av første halvdel av 1990-tallet.

Overgangslandenes produksjonsfall i perioden 1990-94 er unike i moderne fredstid. I mellomkrigstiden opplevde bare Tyskland produksjonsfall av samme størrelsesorden. Produksjonsfallet i USA på 1930-tallet var vesentlig mindre.

I størstedelen av de sentral- og øst-europeiske land ble produksjonsfallet avløst av moderat vekst etter 1993. Veksten har ikke vært spesielt høy og mange land har opplevd konjunkturtilbakeslag med negative vekstrater. På midten av 1990-tallet var det for eksempel relativ høy vekst i Tsjekkia, men siden 1997 har veksten vært svak. Polen hadde i perioden 1995-97 økonomisk vekst på 6-7 prosent per år, og Ungarn har hatt enkelte år med vekst rundt 5 prosent. De baltiske landene hører også til «suksesshistoriene» med pene vekstrater. Sistnevnte land vokser imidlertid fra et lavt utgangspunkt. Ved utgangen av 1999 hadde kun tre land høyere registrert BNP enn i 1989, nemlig Polen, Slovakia og Slovenia. (Alle tall er fra EBRD (1999) supplert med anslag for 1999.)

Veksterfaringene siden 1995 har vært mer nedslående i SUS-landene enn i Sentral- og Øst-Europa. Landene har generelt hatt svak vekst og har opplevd hyppige konjunkturtilbakefall. Russland oppnådde for første gang positiv vekst i 1997, men ble rammet av et konjunkturtilbakeslag i 1998 før landet igjen fikk vekst i 1999. Et stort land som Ukraina har ikke hatt vekst siden reformprosessen startet.

Når en diskuterer realøkonomiske kriser, er det vanlig å snakke om en V-formet krise hvis veksten er svak bare i en kortvarig periode, et U-formet forløp hvis vekstnedgangen varer i et lengre tidsrom, og en L-formet utvikling hvis veksten forblir svak i lang tid. Da reformene begynte i de tidligere kommunistiske landene, var det få som ventet stor produksjonstilbakegang og enda færre som ventet at tilbakeslaget skulle vare atskillige år.[3] Vi kan konkludere at de heldigste landene (primært i Sentral- og Øst-Europa) gjennomgikk en U-formet utvikling, mens de mindre heldige (især blant SUS-landene) opplevde et L-formet produksjonsforløp.[4]

Overgangslandene skilte seg på 1990-tallet ut ved lavere vekstrater enn alle andre regioner i verden. Den gjennomsnittlige årlige veksten i perioden 1990-98 var -0,1 prosent i Sentral- og Øst-Europa, -6,5 prosent i SUS-landene og -3,7 prosent i overgangslandene under ett. Den tilsvarende veksten var 11,1 prosent i Kina, 6,1 prosent i India, 3,7 prosent i Latin-Amerika, 2,2 prosent i Afrika sør for Sahara og 2,1 prosent i industrilandene.[5]

Det er betydelig forskjell på inntektsnivået i de berørte landene. Slovenia hadde i 1998 et kjøpekraftkorrigert BNP per innbygger på over 14000 dollar og er det rikeste overgangslandet, mens et land som Tadsjikistan med under 1000 dollar har et BNP på linje med fattige utviklingsland. Medianen for overgangslandenes BNP per innbygger er 4776 dollar. Til sammenligning var Norges kjøpekraftskorrigerte per capita BNP på 24290 dollar i 1998, mens det tilsvarende tallet var 20810 for Tyskland, 16060 for Spania og 13010 for Hellas.[6] Det er altså et betydelig inntektsgap mellom overgangslandene og landene i Vest-Europa, selv om avstanden mellom de rikeste overgangslandene og de fattigere vest-europeiske landene ikke er stor.

3. ÅRSAKER TIL DET STORE PRODUKSJONSFALLET 1990-94

Det er verdt å merke seg at det for alle overgangsland er betydelig usikkerhet rundt den økonomiske statistikken, spesielt i de første årene av reformprosessen. Dette illustreres

[2] Se for eksempel Blanchard m.fl. (1991), Gros & Steinherr (1995) del II, og Lavigne (1999) del II.
[3] Se for eksempel Blanchard m.fl. (1991) kapittel 1, som i 1991 ventet et V-formet kriseforløp.
[4] Se også Blanchard (1997) kapittel 1.
[5] Data fra WB (1999b) s. 250-251.
[6] Tall fra WB (1999b) s. 230-31.

blant annet av at BNP-tall i mange land har blitt revidert gjentatte ganger.[7]

Det er også grunn til å tro at den offisielle statistikken overdriver omfanget av produksjonsfallet. Under planøkonomien hadde bedriftene incitament til å overdrive produksjonsomfanget for å gi inntrykk av at planen var oppfylt eller overoppfylt. I den nye markedsøkonomien er det incitament til å underdrive produksjonens omfang blant annet for å minske beskatningen. Videre er det vanskelig å registrere produksjonsomfanget i de mange nye servicebedrifter som ofte er av svært uformell karakter. Disse faktorene indikerer at det faktiske produksjonsfallet trolig er mindre enn det registrerte.

Det har vært flere forsøk på å estimere bedre BNP-tall for overgangsøkonomiene. I industriland er det en høy grad av samvariasjon mellom BNP og elektrisitetsforbruk. EBRD (1995) vedlegg 11-1 refererer analyser som viser at fallet i elektrisitetsforbruket i Sentral- og Øst-Europa stort sett svarer til den registrerte BNP-nedgangen. I SUS-landene falt elforbruket mindre enn BNP, hvilket indikerer at offisielle data overvurderer BNP-fallet. (Hypotesen styrkes av at dyrere elektrisitet trolig har ført til mer effektiv utnyttelse.) Analyser som søker å anslå produksjonsutviklingen på grunnlag av data for etterspørselskomponenter i BNP gir et tilsvarende bilde: offisielle data overvurderer trolig produksjonsfallet, spesielt i SUS-landene. Like fullt er det ikke tvil om at det har vært et markert BNP-fall i samtlige overgangsland.

Produksjonsfallet har ikke nødvendigvis ført til et tilsvarende velferdstap.[8] Deler av produksjonen i de planstyrte økonomiene var trolig forbundet med liten eller negativ verditilvekst. Verdien av innsatsvarene målt med verdensmarkedspriser var høyere enn verdien av den ferdige produksjonen. I tillegg førte mange produksjonsprosesser med seg negative eksternaliter (for eksempel forurensing) slik at redusert produksjon i noen situasjoner har vært velferdsforbedrende. Varekøer og rasjonering har forsvunnet samtidig som forbrukerne har fått større utvalg, hvilket isolert sett har gitt høyere velferd. Det private forbruket har ikke falt proporsjonalt med BNP. Investeringer og offentlig konsum har tatt en stor del av tilpasningen. Deler av investeringene og det offentlig konsumet (for eksempel utgifter til forsvar og romprogrammer) bidrog trolig i liten utstrekning til økt velferd.[9]

Forklaringene på produksjonsfallet kan deles inn i faktorer som relaterer seg til etterspørselen, til tilbudet samt til realallokering mellom ulike sektorer.[10]

Etterspørsel

• Etter reformprosessens start vendte etterspørselen seg i stor utstrekning mot importvarer fra vestlige industriland (med store handelsbalanseunderskudd til følge). Redusert etterspørsel kan også være et resultat av økt sparing, for eksempel på grunn av større usikkerhet med hensyn til den fremtidige økonomiske utviklingen. Blanchard (1997) tillegger forklaringen stor vekt blant annet fordi produksjonen falt parallelt i mange sektorer. Dette kunne tyde på en generell etterspørselssvikt. Et motargument er at det store inflasjonspresset i årene etter overgangsprosessen indikerer at etterspørselen overgikk tilbudet i mange land. Teorien om etterspørselssvikt kan ikke forklare hele produksjonsfallet.

Tilbud

• Med utgangspunkt i erfaringene fra Polen peker Calvo & Coricelli (1993) på vanskelige finansieringsforhold for bedriftene. For å redusere inflasjonen, førte myndighetene i mange land en stram pengepolitikk med høye renter. Dette bidro til høye realrenter og reduserte utlån til næringslivet. Resultatet var en kredittskvis slik at næringslivet fikk vansker med å finansiere produksjon og salgskreditter i overgangsperioden. Resultatet var konkurser og fallende produksjon. Forklaringen kan trolig ikke gjelde land der inflasjonen forble høy og realrentene var negative. I Russland 1992-94 opplevde for eksempel landbruket og energisektoren store produksjonsfall til tross for generøs tilgang til kreditt.

• I de kommunistiske landene spilte kommunistpartiet en viktig koordinerende rolle i produksjonen. Partiet organiserte de ansatte på arbeidsplassene, og høytstående partifunksjonærer brukte tid og prestisje på å etablere kontakter mellom bedriftene. Allerede innen overgangsprosessen tok fart holdt dette systemet på å bryte sammen. De ansatte stilte krav om høyere lønn uansett bedriftenes lønnsomhet. Forsyningen med råvarer og reservedeler ble forstyrret, men partifunksjonærer hadde ikke lengre makt til å gripe inn.[11]

• Mange land ble rammet av krig, borgerkrig eller alvorlige interne uroligheter. «Førsteordenseffekter» i form av ødelagt infrastruktur og produksjonsutstyr har ført til avledede effekter i form av avbrutte leveranser osv.

Reallokering mellom sektorer

Hovedforklaringen på produksjonsnedgangen relaterer seg trolig til «disorganisering» i forbindelse med store strukturelle forandringer i økonomiene. En rekke forhold kan trekkes fram i denne sammenhengen:

• Under planøkonomien avspeilet prisene ikke den relative knappheten på varene. Følgen var mangel på visse varer, samtidig som andre varer ikke fant kjøpere. Etter prisliberalisering økte prisen kraftigst på varer som var sterk etterspurt, mens andre priser falt relativt sett. Dette avspeilet behovet for overføring av ressurser fra sektorer med liten etterspørsel til sektorer med stor etterspørsel. I praksis har denne overføringen vært langsom, noe som må forklares med «søkekostnader». Det tok tid før private aktører oppdaget hvor det fantes nye profittmuligheter, fikk nødvendige tillatelser, fant leverandører, og fikk etablert seg på markedene. Resultatet var «disorganisering» der etablerte forsyningskje-

7 Se Gros & Steinherr (1995) s. 406 for illustrerende eksempler for Russland.

8 Diskusjonen følger Lavigne (1999) s. 150-161.

9 Fallet i andre deler av det offentlige konsumet har i imidlertid hatt store konsekvenser for velferden. Det dreier seg blant annet om redusert standard innenfor helse og utdannelse i mange transformasjonsland.

10 Diskusjonen bygger på Mundell (1997), EBRD (1999) kapittel 3, samt Lavigne (1999) s. 150-161 der ikke andre kilder er anført.

11 Hypotesen styrkes av at produksjonsfallet i for eksempel Sovjetunionen begynte allerede i 1990 og 1991, dvs. *før* de store markedsøkonomiske reformene ble satt i verk.

der brøt sammen og produksjonsfall forplantet seg gjennom hele økonomien.[12]

• Endringer i utenrikshandelen bidro også til «disorganisering» av produksjonsprosessene. Handelen mellom de tidligere kommunistiske landene brøt sammen etter nedleggelsen av øst-landenes handelsorganisasjon COMECON i 1991. Deling av stater og dannelsen av nye enheter førte også til forstyrrelser av handelen.[13] Åpning for internasjonal handel resulterte i store bytteforholdsendringer. Importvarer av bedre kvalitet og til rimelig pris utkonkurrerte innenlandsk produksjon. Samtidig ble eksporten av industrivarer kraftig redusert. Overføring av ressurser fra sektorer i tilbakegang til andre sektorer var tidkrevende.

• Staten la ned mange aktiviteter (blant annet innenfor forsvar, teknologi og offentlige tjenester), uten at de frigitte ressursene umiddelbart fant anvendelse i privat sektor.

• Den ekstremt høye prisøkning under omstillingen kan ha forstyrret prissignalene og gjort det vanskelig å planlegge produksjon og investeringer. Resultatet var trolig ytterligere disorganisering av produksjonsprosessen og lavere produksjon.

I sum, lavere samlet etterspørsel og redusert tilbud som følge av kredittskvis kan ha spilt en rolle for produksjonsfallet i første halvdel av 1990-tallet. Likevel er det mye som taler for at faktorer relatert til problemer med overføring av ressurser mellom sektorer er av større betydning. Økonomiske reformer, oppløsning av statsdannelser, forstyrring av handelen og monetær uorden førte til disorganisering av produksjonsstrukturen. Resultatet var markerte BNP-fall.

Dette understøttes av økonometriske analyser. Såkalte vekstestimeringer («growth regressions») søker å avdekke faktorene bak overgangslandenes vekstforløp. I panelestimeringer regresseres den økonomiske veksten i ulike land gjennom flere år mot en rekke «forklarende» variabler. Fischer m.fl. (1996) er det hyppigst siterte studiet. Analyse av årsdata fra 1992-94 for 25 overgangsland indikerer at sammenbrudd av handel og etablering av nye stater førte til større produksjonsfall. Disinflasjonspolitikk i form av en styrt valutakurs samt omfattende markedsreformer bidro til et mindre produksjonsfall.

Senere studier (som har kunnet bruke lengre tidshorisont) har bekreftet disse resultatene, i noen analyser dog med den modifikasjon at liberalisering og andre markedsreformer viser seg å resultere i lavere produksjon på kort sikt, og først senere i en bedre produksjonsutvikling: Reformer har isolert sett en J-kurveformet effekt på veksten. (Se for eksempel Havrylyshyn (1998) og Christistoffersen & Doyle (1998) samt diskusjonen i Berg m.fl. (1999).)

4. ÅRSAKER TIL LAV OG USTABIL VEKST SIDEN 1995

Det er grunn til større tillit til den økonomiske statistikken fra midten av 1990-tallet. Statistikksystemene ble løpende forbedret og aktivitetene i den private sektoren, deriblant servicenæringen, ble i stigende omfang tatt med. Merk at eksistensen av en «svart økonomi» ikke påvirker *vekstraten* så lenge forholdet mellom den formelle og uformelle sektoren er konstant.

Veksten i de sentral- og øst-europeiske landene falt fra 5,5 prosent i 1995 til anslagsvis 1,5 prosent i 1999. Den gjennomsnittlige veksten i perioden var 3,4 prosent. Bildet er verre for SUS-landene. Den gjennomsnittlige årlige veksten i perioden 1995-99 var -1,7 prosent. For alle overgangsland under ett er tallet 0,5 prosent. Til sammenligning var den gjennomsnittlige veksten i EU-landene i perioden 2,3 prosent per år.[14]

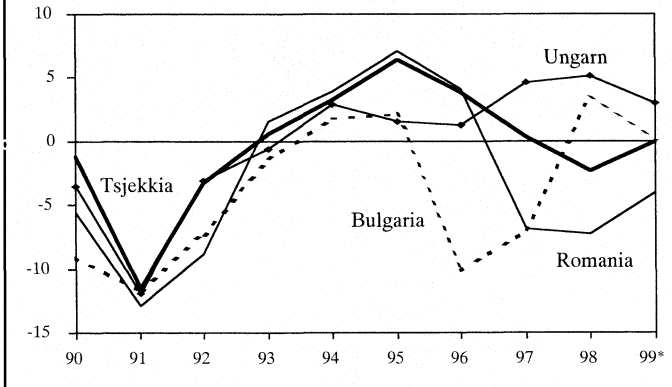
Veksten har variert mye i perioden 1995-99. Et uvektet gjennomsnitt av standardavviket for veksten i de sentral- og øst-europeiske landene er 3,6 prosentpoeng. For SUS-landene er tallet 5,9 prosentpoeng og for alle overgangsland under ett 4,7 prosentpoeng. For EU-landene var det gjennomsnittlige standardavviket 0,8 prosentpoeng i samme periode.

Veksten har ikke bare vært lav, men også svært ustabil i perioden 1995-99. Forklaringer på disse utviklingstrekkene inkluderer:[15]

• En rekke økonomier som hadde begynt å vokse igjen, fikk et uventet konjunkturtilbakeslag med lav eller negativ vekst. Dette gjelder blant annet Ungarn i 1995-96, Tsjekkia i 1996-98, Bulgaria i 1996-97, Albania i 1997, Romania i 1997-99, Slovakia i 1998-99 og Russland i 1998. Felles for disse landene er at en finanskrise i form av eksempelvis en valutakrise, en gjeldskrise eller en bankkrise gikk forut for konjunkturomslaget.

Tidligere argumenterte vi for at vekstbildet for de fleste land i Sentral- og Øst-Europa kunne beskrives som et U, mens SUS-landenes vekstforløp har form av et L. Dette må imidlertid modifiseres noe for de mange land som har hatt alvorlige finanskriser. Når landene har overvunnet det innledende konjunkturtilbakeslaget, inntreffer en finanskrise og veksten faller for siden å ta seg opp igjen. For disse landene kan vekstforløpet på 1990-tallet best beskrives med en W. Veksten har variert mye og har som gjennomsnitt betraktet forblitt lav. Dette er illustrert i figur 2.

Figur 2. *Vekstrater i utvalgte overgangsland. Prosent per år*



Kilde: EBRD (1999) samt anslag for 1999

[12] Blanchard (1997) kapitlene 2 og 3, illustrerer disse argumentene i en enkel modell.

[13] Denne forklaringen på produksjonsfallet styrkes av at også land som ikke reformerte sin økonomi, men som deltok i COMECON-samarbeidet, ble rammet av produksjonsfall på begynnelsen av 1990-tallet. Dette gjelder blant annet Cuba og (i mindre utstrekning) Vietnam.

[14] Tall for EU-landene i denne og neste avsnitt er egne beregninger på grunnlag av data fra EO (1999).

[15] Nedenstående diskusjon bygger blant annet på EBRD (1999) avsnitt 3.2-3.3.

• Som en arv fra sovjettidens planlegging er overgangslandene relativt åpne og samtidig sterkt spesialiserte. Landene er derfor følsomme overfor sjokk fra utlandet. Perioden fra 1995 til 1999 har vært preget av uvanlig mange og store eksterne sjokk, blant annet som følge av krisene i Asia, Russland og Latin-Amerika. Verdensmarkedsprisene på olje, gass og råvarer har fluktuert sterkt i perioden. Videre har renter og finansieringsbetingelser vært ustabile. Slike sjokk har rammet overgangslandene hardt på grunn av deres spesialiserte eksport, betydelige kapitalimport og en næringsstruktur under omstilling.

• Det er også mulig at myndighetenes økonomiske politikk ikke har lagt forholdene til rette for høy og stabil økonomisk vekst. Bakgrunnen for finanskrisene omtalt ovenfor har i en rekke tilfeller vært uheldig økonomisk politikk, ofte kombinert med manglende regulering av finanssektoren. Mer generelt kan overdrevent ekspansiv politikk, manglende reformer eller direkte påvirkning av næringslivet ha bidratt til lav og ustabil økonomisk vekst.

Økonometriske analyser (vekstestimeringer) fokuserer primært på betydningen av landenes økonomiske politikk. Resultatet i studier som Berg m.fl. (1999) og Havrylyshyn m.fl. (1998) er at tidlige reformer er den viktigste enkeltfaktoren bak økonomisk vekst i siste del av overgangsperioden. Inflasjondrivende politikk er forbundet med lavere vekst. Over tid reduseres betydningen av utgangssituasjonen (for eksempel initialt handelsmønster eller regional plassering). Estimeringene i Christoffersen & Doyle (1998) påviser at landenes vekst avhenger av eksterne faktorer, i dette tilfellet veksten på eksportmarkedene. Havrylyshyn m.fl. (1998) viser at store offentlige utgifter (som prosent av BNP) er forbundet med lavere vekst. Forklaringen kan være at offentlige utgifter trekker ressurser ut av den fremvoksende private sektoren og dermed hemmer ekspansjon i denne sektoren.

5. PERSPEKTIVER FOR ØKONOMISK VEKST I OVERGANGSLANDENE

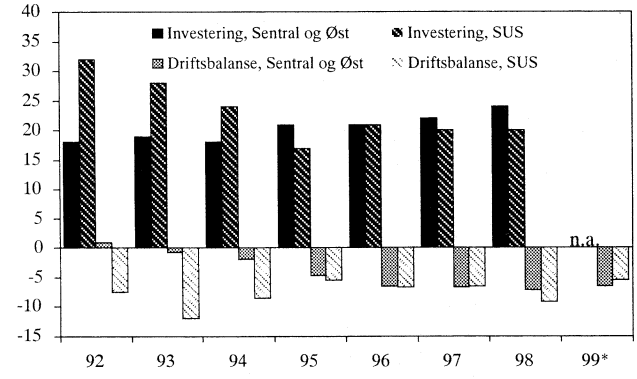
På bakgrunn av overgangslandenes skuffende veksterfaringer på 1990-tallet er det et viktig spørsmål om veksten vil ta seg opp i løpet av det nye tiår.[16]

Ny teoretisk og empirisk litteratur peker på en rekke faktorer av betydning for den økonomiske veksten: akkumulasjon av realkapital og humankapital, initialt inntektsnivå, innovasjonsomfang, økonomisk politikk, med mere.[17] Det store tilbakeslaget på 1990-tallet skulle gi basis for en innhentningsfase med relativ høy vekst. En relativ velutdannet arbeidsstyrke, omfattende reformer i mange land og nærhet til viktige markeder i blant annet Vest-Europa virker også positivt. Nedenfor ser vi nærmere på en av de viktigste faktorene bak høyere vekst på mellomlang sikt, nemlig utviklingen i landenes beholdning av realkapital.

Kapitalakkumulasjon og økonomisk vekst[18]

Selv om produksjonen i de fleste overgangsland er under nivået fra begynnelsen av 1990-tallet, er det ikke generelt ledig produksjonskapasitet. Maskiner og utstyr som stammer fra tiden før omstillingsprosessen begynte er med få unntak teknologisk eller økonomisk foreldet. En varig økning av produksjonsveksten krever nye investeringer.[19]

Figur 3. *Investeringer og driftsbalanse, median for Sentral- og Øst-Europa samt SUS-landene. Prosent av BNP*



Kilde: WB (1996-99b) og EBRD (1999)

Figur 3 viser medianen til investeringene som prosent av BNP for perioden 1992-98. Investeringsratene er beregnet på grunnlag av offisielle data og *overvurderer* trolig det faktiske investeringsomfanget. Bedrifter og myndigheter har incitament til å blåse opp investeringene blant annet av skattemessige årsaker, mens det offisielle BNP trolig er undervurdert, jf. diskusjonen i kapittel 3.

Overgangslandenes investeringer utgjør om lag 20 prosent av BNP. Dette kan vise seg i underkant hvis landene ønsker langsiktige vekstrater i området fra 5 til 10 prosent. Dette illustreres av en enkel «back-of-the-envelope» beregning. Det forutsettes et konstant forhold mellom kapital (K) og produksjon (Y).[20] Forholdet settes lik med 2,5.[21] Videre antas brutto investeringer (I) på 20 prosent av BNP og kapitalslit (D) svarende til 5 prosent av kapitalbeholdningen. Produksjonsveksten $\Delta Y/Y$ kan nå finnes:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{Y}{K}\cdot\frac{\Delta K}{Y} = \frac{Y}{K}\cdot\left(\frac{I-D}{Y}\right) = \frac{Y}{K}\cdot\left(\frac{I}{Y}-\frac{D}{K}\cdot\frac{K}{Y}\right) = \frac{1}{2{,}5}\cdot\left(0{,}2-0{,}05\cdot 2{,}5\right) = 0{,}03$$

Kapitalbeholdningen som andel av BNP øker med 7,5 prosent om året hvilket muliggjør en årlig vekst på om lag 3 prosent.[22] Følsomhetsanalyser med ulike parameterantakelser viser at den langsiktige vekstraten ikke vil komme over 5 prosent dersom investeringene holder seg på det nåværende nivået.

16 Se også Fischer m.fl. (1998), EBRD (1997) kapittel 6 samt EBRD (1999) kapittel 3. Sutela (1998) diskuterer problemstillingen med referanse til Russland.

17 Se for eksempel Romer (1996) kapittelene 1-3. Referansene i fotnote 16 samt WB (1999) s. 13-30 behandler problemstillingen fra en empirisk synsvinkel.

18 For en tidlig diskusjon av sammenhengen mellom investeringer og vekst i transformasjonslandene, se EBRD (1995) kapitlene 3 og 4.

19 Se EBRD (1995) kapittel 4, Sutela (1998) og Stern (1998).

20 Dette blir resultatet hvis bedriftene har en Cobb-Douglas produksjonsfunksjon med nøytrale teknologiske fremskitt og profittmaksimerer gitt faste priser.

21 De valgte parametrene brukes ofte ved enkle vekstanslag, se for eksempel Fischer (1993). Parametrene er ikke nødvendigvis dekkende for alle transformasjonsland.

22 En økonometrisk studie på et bredt utvalg av land, Levine & Renelt (1992), finner en noenlunde tilsvarende sammenheng mellom investeringer og økonomisk vekst.

Det er stor forskjell på hvor effektive ulike land er til å utnytte kapitalen. Likevel er en moderne og effektiv kapitalbeholdning svært viktig hvis veksten skal ta seg i overgangslandene. «Tiger-økonomiene» i Øst-Asia som inntil nylig hadde økonomisk vekst på 5-10 prosent per år, har generelt hatt investeringsrater mellom 30 og 40 prosent av BNP.

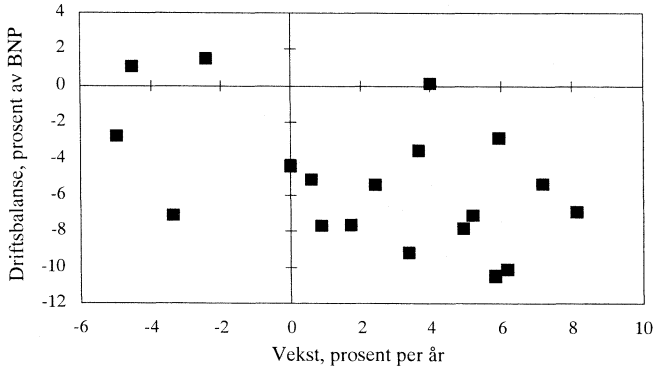
Kapitalimport og sårbarhet

Bekymringen med hensyn til de lave investeringene forsterkes når en ser på landenes kapitalimport. Land må importere kapital i den utstrekning innenlandsk sparing ikke kan finansiere investeringene. Positiv kapitalimport slår ut på utenriksregnskapet som et driftsbalanseunderskudd. Figur 3 viser overgangslandenes driftsbalanse i prosent av BNP for årene 1992-99.

Nesten alle land har betydelige underskudd, noen land særdeles store underskudd. Siden 1996 har medianen til driftsbalansen for de sentral- og øst-europeiske landene vist et underskudd på over 6 prosent av BNP. Underskuddet for SUS-landene er med unntak av 1999 større. Bare ett land har hatt systematiske driftsbalanseoverskudd i perioden, nemlig Russland. Overskuddene kan delvis forklares av den store eksporten av olje, gass og metaller, men det kan også være grunn til å stille spørsmål ved nøyaktigheten til den russiske utenrikshandelsstatistikken.

Det har de siste årene vært en betydelig samvariasjon mellom overgangslandenes vekstresultater og driftsbalanse. Figur 4 sammenstiller disse variablene. Førsteaksen viser den gjennomsnittlige økonomiske veksten i perioden 1996-98, mens annenaksen viser den gjennomsnittlige driftsbalansen i prosent av BNP i 1996-98. Land som hadde et gjennomsnittlig driftsbalanseunderskudd på mer enn 15 prosent er utelatt.

Figur 4. *Gjennomsnittlig vekst og driftsbalanse, 1996-98*



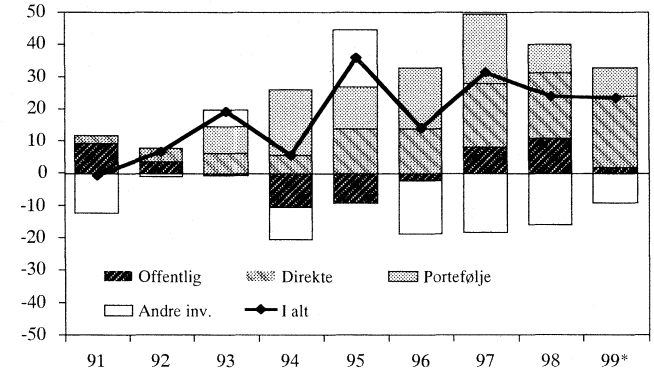
Kilde: Egne beregninger på grunnlag av EBRD (1999)

Figur 4 viser at de siste årene har overgangsland med relativ høy vekst ofte hatt betydelige driftsbalanseunderskudd. Land med det beste vekstbildet i perioden 1996-98 hadde samtidig størst kapitalimport. Det er vanskelig å avdekke kausaliteten. Det er mulig at høy vekst leder til stor importetterspørsel og følgelig driftsbalanseunderskudd. Det er også mulig at driftsbalanseunderskuddene skyldes stor kapitalinngang som har reduserer de innenlandske realrenter og bidrar til økt vekst.

I IMF (1999) kapittel 1 argumenteres for at det er en stigende divergens mellom overgangsland med en gunstig økonomisk utvikling og land med en svak utvikling. I utgangspunktet er dette korrekt. Veksten i for eksempel Polen, Ungarn og Baltikum har de siste årene vært positiv og vesentlig høyere enn i for eksempel Russland og Ukraina. Dette dekker imidlertid over at «suksesslandene» har store underskudd på utenriksregnskapet (stor kapitalimport). I lys av dette er deres relativt høye vekst mindre iøynefallende.

Stor kapitalimport kan være velferdsforbedrende for land med liten kapitalbeholdning, men øker samtidig sårbarheten overfor endringer i de internasjonale kapitalstrømmene. Figur 5 viser sammensetningen til overgangslandenes netto kapitalinngang på 1990-tallet.

Figur 5. *Kapitalinngang til overgangslandene. Milliarder dollar, 1991-99*



Kilde: IMF (1999b)

Underskuddet på overgangslandenes driftsbalanse har de siste årene blitt finansiert ved direkte investeringer og – i mindre utstrekning – porteføljeinvesteringer. Dette betyr at overgangslandenes gjeld til utlandet ikke har økt proporsjonalt med de betydelige driftsbalanseunderskuddene.

Direkte investeringer antas vanligvis å være mer stabil enn for eksempel porteføljeinvesteringer eller bank- og obligasjonslån. Like fullt er overgangslandene sårbare overfor en stopp i denne typen kapitaltilførsel. En del av investeringene stammer fra salg av statseiendom. I mange overgangsland er det etter hvert bare få statseide bedrifter tilbake som kan selges til utlandet. Stemningsskifter påvirker også utenlandske bedrifters vilje til oppkjøp og investeringer i landene, noe som blant annet Russland har erfart ved salg av oljeselskapene sine.

Omslag i finansieringen kan få alvorlige realøkonomiske konsekvenser.[23] Tørker finansieringsmulighetene opp, vil renten øke og publikum redusere etterspørselen. Alternativt må myndighetene innføre tiltak som begrenser underskuddet på driftsbalansen. Slik politikk vil vanligvis være kontraktiv og bringe etterspørsel og import ned. Konsekvensen er lavere økonomisk vekst. Dette erfarte mange overgangsland etter

[23] Se for eksempel Calvo (1998) samt Razin & Milesi-Ferretti (1997) som kvantifiserer veksttapet ved en korreksjon av driftsbalansen

Russlands finanskrise høsten 1998. Vansker med å tiltrekke finansiering fra utlandet førte til at en lang rekke overgangsland strammet til finans- og pengepolitikken i 1998 og 1999. Den strammere politikken var en medvirkende årsak til den svake realøkonomiske utviklingen i 1999. Det er også ventelig at store driftsbalanseunderskudd og stigende gjeld til utlandet øker sannsynligheten for finansielle kriser i fremtiden.

De store driftsbalanseunderskuddene – ikke minst i «suksesslandene» – har etter hvert tiltrukket seg betydelig oppmerksomhet blant internasjonale finansmarkedsaktører. (Se for eksempel WSJE (1999) og Lehman Brothers (1999).) Store driftsbalanseunderskudd kombinert med svak vekst har skapt nervøsitet med hensyn til lønnsomheten ved investering i landene. Spørsmålet er om de store underskuddene er opprettholdbare. Problemene diskuteres i UN/ECE (1999a).

6. AVSLUTTENDE MERKNADER

Da overgangslandene innledet de økonomiske reformene var det store forventninger, blant annet om at høy økonomisk vekst ville gjøre det mulig å innhente de vestlige industriland relativt raskt. I så måte har 1990-tallet vært en skuffelse.

Det innledende produksjonsfallet i størrelsesordenen 20-50 prosent har historiske paralleller bare til den verdensomfattende krisen på 1930-tallet. De siste årene har veksten i nesten alle overgangsland vært relativ lav og samtidig variert mye. Lave investeringer vil i fremtiden utgjøre en «skranke» for høyere vekst. Videre har landene i høy grad basert seg på utenlandsk finansiering hvilket bidrar til en betydelig sårbarhet. Dette gjelder også de relativt få landene som hadde høy vekst på slutten av 1990-tallet.

De fleste overgangsland kan ikke forvente vekstrater som vil lukke inntektsgapet til de vestlige industrilandene på mellomlang sikt. Fischer m.fl. (1998) anslår at de rikeste overgangslandene i Sentral- og Øst-Europa vil kunne nå produksjonsnivået til de fattigste EU-landene i løpet av om lag 30 år. Selv de rikeste SUS-landene vil i overskuelig fremtid ha et inntektsnivå som ligger vesentlig under industrilandenes.

På denne bakgrunn har det utviklet seg en intens debatt om overgangslandenes reformstrategi. Reformene har hovedsakelig bestått av liberalisering, privatisering, deregulering samt stabiliseringspolitikk. Den samlede pakken av reformer betegnes undertiden som «Washington-konsensusen» etter de to internasjonale institusjonene IMF og Verdensbanken som er plassert i USAs hovedstad. (Se Lavigne (1999) kapitlene 7 og 10.)

Kritikere av Washington-konsensusen, blant andre Stiglitz (1999) og Sachs (1999), peker på at reformpakken har alvorlige svakheter. Det har ikke blitt tatt tilstrekkelig hensyn til landenes forskjeller, reformene har blitt gjennomført for raskt og inflasjonsstabilisering har hatt en for fremtredende plassering. Kontrasten mellom vekstresultatene i Kina med et langsomt reformtempo og overgangslandene trekkes fram for å understreke dette poenget.[24]

Mer grunnleggende argumenterer kritikerne for at Washington-konsensusen ikke legger nok vekt på den «institusjonelle infrastrukturen». En markedsøkonomi krever institusjoner som sikrer at markedene fungerer effektivt, at markedsmakt ikke blir utnyttet og at eiendomsrettigheter beskyttes. I tillegg må det i samfunnet være en viss felles oppslutning rundt reformene. Dette krever at det ikke i for stort omfang er urimelige inntektsulikheter, kriminalitet, korrupsjon og økonomisk usikkerhet. Kritikerne hevder at den svake økonomiske utvikling i overgangslandene i noen utstrekning kan tilskrives at reformene har lagt for liten vekt på reformering av institusjoner, markedsregulering, beskyttelse av eiendomsrett, tilsyn med finanssektoren, offentlig service, osv.

Overfor denne gruppen står det mer tradisjonelle synet representert ved blant annet Stern (1998) og Fischer m.fl. (1998). Washington-konsensusen er grunnleggende korrekt, men det er i praksis en vanskelig og langsommelig prosess å bygge opp den nødvendige strukturelle infrastrukturen. Land som har ført den «riktige» politikken har sett gunstige resultater i form av strukturelle endringer og økende vekst. Suksessland som Polen, Ungarn og Baltikum trekkes fram i denne sammenhengen. Land med lav vekst er ofte land der politikerne forfølger populistiske mål og ikke prioriterer nødvendige reformer.

Det er viktig ikke å overdrive uenigheten. Det er generell enighet om at hyperinflasjon eller omfattende planøkonomi ikke er ønskelig. Videre er det etter hvert en bred forståelse for nødvendigheten av «kvalitative reformer» rettet mot landenes «institusjonelle infrastruktur». Omstillingsprosessen er historisk unik og forventningene var i begynnelsen urealistisk store. I etterkant er det lett å se at så dype og omfattende endringer i det økonomiske systemet måtte føre til overraskelser (og skuffelser) underveis.

Omstillingen i de tidligere kommunistiske landene har ført til store endringer. På det økonomiske planet er den største forandringen at hovedalternativet til den moderne markedsøkonomien forsvant. Vi står i en situasjon der det bare er én overordnet modell for organisering av økonomien. Med Marie Lavignes ord: «Vi er én verden».[25] Den store utfordringen blir å tilpasse denne modellen slik at de 400 millioner menneskene i overgangslandene får bedre materielle levevilkår i fremtiden.

LITTERATUR:

Berg, Andrew, Eduardo Borensztein, Ratna Sahay & Jeromin Zettelmeyer (1999): «The evolution of output in transition economies: Explaining the differences», *IMF Working Paper*, nr. WP/99/73.

Blanchard, Olivier, Rudiger Dornbusch, Paul Krugman, Richard Layard & Lawrence Summers (1991): *Reform in Eastern Europe*, MIT Press.

Blanchard, Olivier (1997): *The economics of post-communist transition*, Oxford University Press.

Calvo, Guillermo & Fabrizio Coricelli (1993): «Output collapse in Eastern Europe: The role of credit», *IMF Staff Papers*, bind 40, nr. 1 (mars), s. 32-52.

Calvo, Guillermo (1998): «Capital flows and capital-market crises: The simple theory of sudden stops», *Journal of Applied Economics*, bind 1, nr. 1 (nov.), s. 35-54.

[24] For nylige arbeider som sammenligner veksterfaringene i de eurapiske transformasjonsland med erfaringene i blant annet Kina og Vietnam, se de Melo m.fl. (1997) og Kalra & Sløk (1999). Hovedproblemet er hvorvidt sistnevnte lands positive utvikling kan forklares med et bedre utgangspunkt eller må tilskrives bedre økonomisk politikk.

[25] Sitert fra Lavigne (1999) s. 280.

Christoffersen, Peter & Peter Doyle (1998): «From inflation to growth», *IMF Working Paper*, nr. WP/98/100.
de Melo, Martha, Cerdet Denizer, Alan Gelb & Stoyan Tenev (1997): «Circumstance and choice: The role of initial conditions and policies in transition economies», upublisert papir (Verdensbanken).
EBRD (19*xx*): *Transition report*, European Bank for Reconstruction and Development, utgis i november. (19*xx* angir år.)
EO (1999): «Economic Outlook», elektronisk database, OECD, nr. 68, desember.
Fischer, Stanley (1993): «The role of macroeconomic factors in growth», *Journal of Monetary Economics*, bind 32, s. 485-512.
Fischer, Stanley, Ratna Sahay & Carlos Vegh (1996): «Stabilization and growth in transition economies: The early experience», *Journal of Economic Perspectives*, bind 10, nr. 2, s.45-66.
Fischer, Stanley, Ratna Sahay & Carlos Vegh (1998): «How far is Eastern Europe from Brussels?», *IMF Working Paper*, nr. WP/98/53.
Gros, Daniel & Alfred Steinherr (1995): *Winds of change. Economic transition in Central and Eastern Europe*, Longman.
Havrylyshyn, Oleh, Ivailo Izvorski & Ron van Rooden (1998): «Recovery and growth in transition economies 1990-97: A stylized regression analysis», *IMF Working Paper*, nr. WP/99/73.
IMF (1999): *World economic outlook. October 1999*, IMF.
Kalra, Sanjay & Torsten Sløk (1999): «Inflation and growth in Transition: Are the Asian economies different?», *IMF Working Paper*, WP/99/118.
Lavigne, Marie (1999): *The economics of transition. From socialist economy to market economy* (2. ed.), St. Martins Press.
Lehman Brothers (1999): «The Baltic countries' widening current accounts», *Global Weekly Economic Monitor*, 22. oktober.
Levine, Ross & David Renelt (1992): «A sensitivity analysis of cross-country growth regressions», *American Economic Review*, bind. 82, nr. 4, s. 942-63.
Mundell, Robert (1997): «The great contractions in transition economies», i Blejer, Mario & Marko Skreb (red.): *Macroeconomic stabilization in transition economies*, Cambridge University Press.
Razin, Assaf & Gian Maria Milesi-Ferretti (1997): «Sharp reductions in current account deficits: An empirical analysis», i *Current account imbalances in East and West: Do they matter?*, Oesterreichische Nationalbank.
Romer, David (1996): *Advanced macroeconomics*, McGraw Hill.
Sachs, Jeffrey D. (1999): «Taking stock of the transition», *Central European Economic Review* (Wall Street Journal Europe), bind 7, nr. 9, s. 6.
Stern, Nicholas (1998): «The future of the economic transition», *EBRD Working Paper*, nr. 30.
Stiglitz, Joseph (1999): «Whither reform? Ten years of the transition», hovedtale, Verdensbankens årlige konferanse om utviklingsøkonomi, april 28-30.
Sutela, Pekka (1998): «The role of banks in financing Russian economic growth», *Soviet Economics and Geography*, nr. 2.
UN/ECE (1999a): *Economic survey of Europe*, nr. 1, Forenede Nasjoner.
UN/ECE (1999b): *Economic survey of Europe*, nr. 2, Forenede Nasjoner.
WB (1996): *World development report. From plan to market*, Verdensbanken.
WB (1997): *World development indicators*, Verdensbanken.
WB (1998): *World development indicators*, Verdensbanken.
WB (1999a): *World development indicators*, Verdensbanken.
WB (1999b): *World development report. Entering the 21st century*, Verdensbanken.
WSJE (1999): «New data threathen Polish Zloty assets», *Wall Street Journal Europe*, 29-30 oktober, s. 18

■■■

Forts. fra side 21

nester innen utdanning og helsesektor som er av stor interesse for nasjonale politikere. Men hvis velferdstjenestene løftes ut av kommunesektoren, ved etablering av kupong-systemer (vouchers) administrert av staten eller ved privatisering, er bordet dekket for en mer desentralisert styringsmodell. Omorganisering av velferdstjenestene vil være en langsiktig prosess, slik at det på kort sikt uansett er behov for å forebedre dagens styringsmodell. Og etter mitt syn kan en helhetlig konsultasjonsordning bidra til dette.

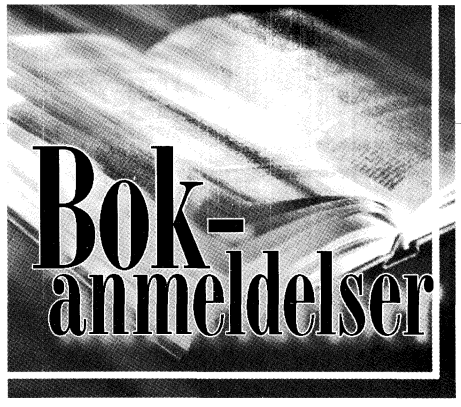
REFERANSER:

Blom-Hansen, J. (1997): «Kan budgetsamarbejdet mellom staten og kommunerne forbedres?», *Nordisk Administrativt tidsskrift 77*, 285-305.
Håkonsen, L. og K. Løyland (2000): «Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse», *Sosialøkonomen*, dette nummer.

■■■

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger



Geir Høgsnes:
KRONE FOR KRONE.
LØNNSFORHANDLINGER OG –FORDELINGER.
Ad Notam Gyldendal, 1999.

I forbindelse med de årlige sentrale lønnsforhandlingene, handler mye av mediadebatten om relative lønninger. I perioder har det vært enighet mellom alle aktørene om hva som er en fornuftig gjennomsnittlig lønnsvekst. Da bestemmer lønnsforhandlingene hovedsakelig hvordan veksten skal fordeles. Geir Høgsnes sin bok handler om utviklingen i lønnsfordelingen i det norske arbeidsmarkedet. Boka gir en verdifull gjennomgang av den årlige utviklingen i relativ lønn for en rekke arbeidstakergrupper og en fyldig oversikt over det norske forhandlingssystemet.

Boka består av åtte kapitler pluss et etterord. I det innledende kapittelet argumenteres det for at en studie av relative lønnsrelasjoner over tid er sentralt «for å forstå hva som skjer i tilknytning til de enkelte lønnsoppgjør i samtiden og framtiden» (s. 14). For eksempel innebar lønnsoppgjøret i 1998 store reallønnsøkninger, men samtidig ble det streiker både i privat og offentlig sektor blant grupper som hadde hatt en reduksjon i relativ lønn over en lengre periode. Store reallønnstillegg var ikke nok til å unngå streiker, enkelte grupper krevde at deres relative posisjon skulle bedres.

Hovedmålsettingen med boka er å presentere utviklingen i relative lønninger og drøfte mulige årsaker til de observerte utviklingstrekkene. I kapittel 2 diskuteres ulike teorier for den norske lønnsdannelsen. Siden forfatteren er sosiolog, er det naturlig at det fokuseres på andre mekanismer enn det som faller naturlig for en økonom. Jeg synes likevel at dette kapittelet skjemmes av en del lettvinte utsagn.

En modell hvor lønn blir bestemt av tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft, forkastes fordi den bygger på lite realistiske forutsetninger. Selv om det er lett å være enig i at det norske arbeidsmarkedet ikke kan forstås fullt ut med en slik modell, vil det etter mitt syn likevel være overraskende om skift i tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft ikke påvirker relative lønninger.

Tradisjonelle forhandlingsmodeller kritiserer forfatteren for det første ved at aktørene antas å være hyperrasjonelle og lite virkelighetsnære. Hva som legges i begrepet «hyperrasjonell», er uklart. Min oppfatning er at den største svakheten ved tradisjonelle lønnsforhandlingsmodeller er forutsetningen om fullkommen informasjon blant aktørene. Derfor har ikke fenomener som streik og riksmeglingsmann noen plass i slike modeller. For det andre kritiseres modellen for å være lite egnet til å forstå forhandlingene som en prosess som inkluderer mer enn to forhandlingsmotparter. Kapittelet inneholder en grundig og svært leseverdig beskrivelse av de sosiale og institusjonelle rammene i det norske forhandlingssystemet. Det fokuseres på rollene til tredjepartsaktører (Riksmeglingsmannen, Arbeidsretten og Rikslønnsnemnda), korporative organ (Regjeringens kontaktutvalg, det tekniske beregningsutvalget) og myndighetenes inntektspolitikk.

Videre diskuteres rettferdighetsprinsipper og sosiale normer sin plass i lønnsdannelsen. Den mest kjente økonomiske modellen som tar hensyn til slike forhold er Akerlof og Yellen's (1990) effektivitetslønnsmodell. Hovedpoenget i denne modellen er at normer er viktig for motivasjonen til arbeidstakerne, og normene påvirkes av relative lønninger. De underbygger dette med både sosiologiske og psykologiske studier. Det er derfor feil når Høgsnes hevder at «[h]eller ikke effektivitetslønnsteori fokuserer primært på relative lønninger og lønnssammenligninger mellom ulike grupper lønnstakere» (s. 27).

I stedet for å prøve og framstille økonomiske modeller som snevre og ubrukelige til «å forstå forløpet av en konkret forhandlingsrunde og hva som blir resultatet» (s. 21), hadde boka tjent på å fokusere på *mekanismene* modellene beskriver og de ulike *implikasjonene* av modellene. Ingen økonom tror at abstrakte og formaliserte modeller forklarer «alt», det er heller ikke meningen, men de gir en generell innsikt som er nyttig når man skal forstå dominerende utviklingstrekk. Men fordi tradisjonelle økonomiske modeller nødvendigvis har begrenset forklaringskraft, er bokas framstilling av hvordan institusjoner og normer om rettferdighet fungerer interessant lesing. De normene som har vært sentrale for en rettferdig intern lønnsfordeling blant arbeidstakerne presenteres som (i) lik lønn for likt arbeid, (ii) lønn etter ansvar og/eller utdanning, (iii) lønn etter behov, og (iv) lik lønn uavhengig av type arbeid.

Kapittel 3 presenterer resultater fra spørreundersøkelser om rettferdighet og lønn. Under 5% av arbeidstakerne oppfatter sitt lønnsnivå som høyere enn rettferdig i forhold til andre grupper, og over 50% oppfatter sitt lønnsnivå som urettferdig lavt i forhold til andre grupper. Hvordan kan da normer være den viktigste forklaringen på den observerte utviklingen i relativ lønn? Når over halvparten av arbeidstakerne er misfornøyd med sin relative lønn, tror jeg at andre forhold enn normer om rettferdighet har vært viktigst for lønnsutviklingen. Dessverre gjør ikke boka noe forsøk på å forklare hvordan så mange kan være misfornøyd viss normer for rettferdighet faktisk har vært retningsgivende for utviklingen.

Utviklingen i relativ lønn i perioden 1975–1996 for en rekke arbeidstakergrupper blir presentert i kapitlene 5–7. Alle grupper sammenlignes med gjennomsnittslønna til mannlige industriarbeidere, noe som blir motivert i kapittel 4. De som er interessert i detaljer, vil finne mye interessant i figurene som presenteres. Hovedtrekkene ved utviklingen kan kort oppsummeres som følger: (i) I privat sektor har relative lønninger vært stabile med unntak av en heving av de lavtlønte. (ii) De aller fleste arbeidstakerne i offentlig sektor har hatt en nedgang i relativ lønn, unntaket er de lavest lønte kommuneansatte.

Det er en rekke mulige forklaringer på denne utviklingen. Et problem for denne typen analyser er tolkningen av situasjonen i startåret for analysen. Kan den utviklingen man har sett være en korreksjon for skjevheter som var utviklet forut for analyseperioden? Det burde vært diskutert. Men hovedproblemet med å tolke utviklingen er at den teoretiske gjennomgangen i boka ikke gir noen klare hypoteser. De utviklingstrekk som gis en tolkning i kapitlene 5–7 og i det oppsummerende kapittelet 8, kan derfor lett gis alternative tolkninger.

For eksempel sies det om privat sektor at siden de fleste har hatt en stabil relativ lønn, tyder «utviklingen på at det er sterke ikke–rasjonelle føringer på hva som tilfaller ulike grupper i lønnstillegg» (s. 108). Men stabile relative lønninger kan i utgangspunktet ikke forkaste noen teori for lønnsfastsettelse. Man måtte i tilfelle ha påvist relative endringer i tilbud av og etterspørsel etter ulike arbeidstakergrupper eller endringer i forhandlingsstyrken til de ulike gruppene. Dette blir imidlertid overhodet ikke diskutert.

Et annet eksempel er forklaringen på reduksjonen i relativ lønn for offentlig ansatte. Mens forfatteren mener at stabile relative lønninger i privat sektor skyldes en norm om at relative lønninger skal holdes forholdsvis stabile, mener han at offentlig sektor styrer etter «en modifikasjon av normen eller prinsippet om «likhet i lønn»» (s. 133). Siden like arbeidstakergrupper har opplevd ulik lønnsutvikling i de to sektorene, forkastes at tilbuds- og etterspørselsforhold kan forklare den ulike utviklingen i sektorene. Det er imidlertid ingen diskusjon av om preferansene for andre arbeidsbetingelser enn lønn har endret seg i perioden. Kvinner synes for eksempel å ha sterkere preferanser enn menn for sikre jobber som gir mulighet for redusert arbeidstid, og slike jobber er det flest av offentlig sektor. Den økte kvinnelige yrkesdeltagelsen kan derfor ha ført til ulike tilbudssideeffekter i de to sektorene.

En mer interessant hypotese som presenteres er knyttet til at flere hovedsammenslutninger på arbeidstakersiden er involvert i de sentrale forhandlingene i offentlig sektor mens privat sektor er dominert av LO. I offentlig sektor er det konkurranse mellom hovedsammenslutningene både om medlemmer og om prinsipper for intern fordeling av lønn mellom arbeidstakerne. Det er altså ikke en situasjon der «en kjøper forhandler med en selger», men i stedet «en kjøper forhandler med flere selgere». Dette svekker arbeidstakersiden, og gir større gjennomslag for myndighetenes interesser.

Jeg savner en sammenligning av utviklingen i relative lønninger i Norge med utviklingen i andre land. Det tror jeg kan bidra til økt forståelse av den norske utviklingen. Viss de norske og internasjonale erfaringene er like, skulle man tro at det ikke er særnorske forhold som organisasjonsstruktur og inntektspolitikkens utforming som har vært avgjørende for utviklingen. Viss utviklingen i Norge derimot skiller seg fra andre land, er det større grunn til å tro at interne forhold er viktig.

For eksempel Freeman og Katz (1995) presenterer utviklingen i lønnsspredning i en rekke land på 1980–tallet. Mens noen land har hatt en kraftig økning i relative lønninger (først og fremst USA og Storbritannia), har andre land hatt forholdsvis stabile relative lønninger (Europa unntatt Storbritannia). Freeman og Katz sin tolkning er at siden etterspørselen etter arbeidskraft har utviklet seg til fordel for høytlønte på en tilnærmet lik måte i alle OECD-land, må institusjonelle ordninger hatt stor betydning i de landene som ikke har opplevd økt lønnsspredning. Det er forhold som økte minimumslønninger, sentraliserte lønnsforhandlinger og investering i utdanning. Jeg tror institusjoner er viktig for i hvor stor grad normer om rettferdighet kan påvirke lønnsutviklingen.

Fallende relativ lønn for arbeidstakere i offentlig sektor er et fenomen som er felles for svært mange land, se for eksempel oversikten til Bender (1998). Litteraturen er imidlertid forholdsvis tynn på forklaringsfaktorer. I dette perspektivet er boka til Geir Høgsnes interessant fordi den diskuterer en rekke hypoteser som kan forklare en slik utvikling. Et par av dem er nevnt over, andre er knyttet til grad av desentralisering av lønnsfastsettelsen og myndighetenes inntektspolitikk. Et moment som ikke drøftes er bruk av «wage–twist» politikk til å finansiere veksten i offentlige utgifter. Pedersen m. fl. (1990) argumenterer for at redusert relativ lønn i offentlig sektor i Danmark på 1980-tallet ble brukt som et middel til å finansiere offentlige sektor. Når det er effektivitetstap ved skattefinansiering av offentlige utgifter, øker myndighetenes insentiv til å redusere offentlige lønninger når offentlige utgifter øker.

Etterordet diskuterer lønnsoppgjøret i 1998. Det var et interessant oppgjør fordi det kan synes som om tradisjonen om moderasjon som ble etablert i første del av 1990–tallet ble fraveket. Det gis en oversiktlig framstilling av forhandlingene og utfallet av dem. Også her legges mye vekt på lønnsoppgjøret i offentlig sektor. Forfatterens konklusjon i etterordet forsterker den underliggende tonen i boka om at arbeidstakere i offentlig sektor med høyere utdanning tjener for lite ut fra en rettferdighetsbetraktning. For offentlig sektor peker «[o]pprettholdelsen av utjevningstendensen ... mot at forhandlingssystemet trenger endringer i tiden framover for å fungere til alle parters tilfredshet» (s. 189). Gitt at svært få synes de har for høy relativ lønn, kan jeg imidlertid ikke se hvordan et forhandlingsutfall kan tilfredsstille alle. Forfatteren mener et første skritt vil være å fjerne reforhandlingsklausulene. I disse klausulene innrømmes de første som inngår en lønnsavtale muligheten til reforhandlinger viss andre grupper får en lønnsvekst over et bestemt nivå. Selv om en avvikling av reforhandlingsklausuler sannsynligvis vil favorisere grupper med høy utdanning, er det ikke sikkert at arbeidstakerne i gjennomsnitt vil bli mer fornøyd.

Når personer med ulik faglig bakgrunn angriper beslektede problemstillinger, bør ikke fokusering og tilnærmingsmåte være sammenfallende. På den måten kan ulike retninger utfordre hverandre og forhåpentligvis bedre forståelsen av problemstillingene. Det er én god grunn for økonomer til å lese denne boka. Dessuten er boka interessant for alle som er interessert i viktige utviklingstrekk i det norske arbeidsmarkedet, både når det gjelder relativ lønn og de institusjonelle rammene for lønnsfastsettelsen.

REFERANSER:

Akerlof, George A. og Janet L. Yellen (1990): The fair wage–effort hypothesis and unemployment, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 55, 255–283.

Bender, Keith A. (1998): The central government–private sector wage differential, *Journal of Economic Surveys*, vol. 12, 178–220.

Freeman, Richard B. og Lawrence F. Katz (1995): Introduction and summary, i Richard B. Freeman og Lawrence F. Katz (red.) *Differences and changes in wage structures*, The University of Chicago Press.

Pedersen, P. J., J. B. Schmidt–Sørensen, N. Smith og N. Westergård–Nielsen (1990): Wage differentials between the public and private sectors, *Journal of Public Economics*, vol. 41, 125–145.

Torberg Falch
Institutt for sosialøkonomi
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

■■■

Sosialøkonomisk institutt er et av de største økonomiske forskningsmiljøene i Norge.
Instituttet har 33 faste vitenskapelige ansatte og ca. 800 studenter.
Instituttet har både et profesjonsstudium og et hovedfagsstudium i sosialøkonomi samt et eget doktor-gradsprogram med nærmere 40 studenter.

Førsteamanuensisstilling i sosialøkonomi ledig ved Sosialøkonomisk institutt

Universitetet i Oslo ønsker flere kvinner i vitenskapelige stillinger. Kvinner oppfordres til å søke.

I henhold til gjeldende regler vil det ved vurderingen av søkerne bli tatt hensyn til vitenskapelige/ faglige kvalifikasjoner så vel som pedagogiske kvalifikasjoner og eventuelle andre kvalifikasjoner.

I rangering av de kvalifiserte søkerne vil det bli lagt vekt på dokumentert forsknings-formidlingsvirksomhet.

Det kreves vitenskapelige kompetanse i sosialøkonomi med solid kompetanse i økonomisk teori. Det kreves doktorgrad eller tilsvarende kvalifikasjoner. Det vil bli lagt særlig vekt på vitenskapelig produksjon og internasjonal publisering i de senere årene.

Instituttet ønsker å styrke sin kompetanse i internasjonal økonomi. Det vil derfor telle positivt om søkeren har kompetanse i internasjonal økonomi. Dernest vil det bli lagt vekt på kvalifikasjoner i andre av de spesialområder det arbeides med ved instituttet. Med internasjonal økonomi menes her teori og empiri om internasjonal handel, handelspolitikk, betydningen av klyngedannelser, faktor, bedrifts- og konsumentmobilitet og beslektede emner.

Den som tilsettes vil ha plikt til å drive forskning og undervisning, veiledning og eksamensarbeid på alle nivåer i studiet samt utføre administrative og andre oppgaver etter gjeldende regler.

Det kreves pedagogisk basiskompetanse, men søkere som ikke kan dokumentere pedagogisk basiskompetanse, kan likevel tilsettes under forutsetning av at de skaffer seg slik kompetanse innen 2 år etter tilsetting.

Søknaden skal sendes i 4 eksemplarer, og må inneholde en fullstendig oversikt over utdanning, tidligere stillinger og annen virksomhet, og ei fullstendig liste over vitenskapelige arbeider med opplysninger om hvor de er offentliggjort. Søkerne må oppgi inntil 10 vitenskapelige arbeider som det skal legges særlig vekt på ved vurderingen. Søknaden må inneholde oversikt over vedlegg som dokumenterer søkerens pedagogiske kvalifikasjoner.

Søkerne må sende inn 4 sett av inntil 10 vitenskapelige arbeider som de ønsker det skal bli tatt særlig hensyn til ved bedømmelsen. De vitenskapelige arbeidene sendes sammen med søknaden, CV og vedlegg (bekreftede kopier og attester, vitnemål etc) i 4 eksemplar til Universitetet i Oslo, Sosialøkonomisk institutt, Postboks 1095, Blindern, 0317 Oslo.

For øvrig vises til regler om framgangsmåte for tilsetting i førsteamanuensisstillinger ved Universitetet i Oslo.

Det gjøres oppmerksom på muligheten for opprykk til professor etter kompetansevurdering av den nasjonale komitè for opprykk (jf. eget regelverk)
Opprykk til professor innebærer at man får samme lønnsbetingelser og arbeidsplikt som andre professorer. Nærmere opplysninger om ordningen kan fås ved henvendelse til instituttet.

Det vil som hovedregel benyttes intervju i tilsettingsprosessen, og søkerne kan pålegges å holde prøveforelesninger.

Nærm. opplysninger ved:
bestyrer Vidar Christiansen, tlf. 22855121 e-post:vidar.christiansen@econ.uio.no eller
kontorsjef Reidunn T. Nielsen tlf. 22855125, e-post: r.t.nielsen@econ.uio.no,

Ltr.: 49 – 55 (avh. av kvalifikasjoner).

Søknadsfrist 10.05.2000

SOCIAL
FORSKNINGS
INSTITUTTET

Two positions as
Research Professor
in economics and political science/public administration

The Danish National Institute of Social Research is seeking internationally recognized researchers for 2 positions as Research Professor. The institute wants to strengthen its competence in economics within the following research areas:

- *Social Integration and Marginalization*
- *Labour Market Policy*
- *The Distribution of Welfare*

and in political science/public administration within the following research areas:

- *Social Policy*
- *Efficiency of Welfare Provisions*

Applicants should have a strong scientific background in at least one of the areas mentioned for the position. The applicant must have a track record of publications in international scientific journals or similar and be involved in international networks of researchers working in the same field. Applicants must also have a profound ability to provide inspiration and guidance for other researchers.

Information
The full announcement and information about application procedure, the institute and the research programmes may be found at the web-site www.sfi.dk. Information about living in Denmark may be found at www.um.dk/english and www.danmark.dk. Further information can also be obtained from the Director General, Jørgen Søndergaard (phone +45 3348 0808, e-mail js@sfi.dk).

Danish National Institute of Social Research
Personnel Office
Herluf Trolles Gade 11
DK-1052 København K
DENMARK

Deadline for submission of applications is **May 22, 2000.**

The Danish National Institute of Social Research is an independent governmental research institute specializing in applied society-relevant research and research-based elucidations and evaluations. The aim of the research is to provide a better understanding of social, economic and working conditions in the Danish society and to contribute to legislation and administration build on up to date research-based knowledge of society from Danish and international social research. Furthermore, the institute produces surveys for researchers, public authorities as well as private organizations and enterprises. The institute employs some 140 of which 55 are researchers. The main part of the institute's research is financed by external funding.

SOSIAL-ØKONOMEN

Redaktører:
Lars-Erik Borge,
Kai Leitemo og
Karine Nyborg

Produksjonskonsulent:
Inger Kurås
E-post:
inger.kuras@sosialokonomene.no

•

Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Bent Vale
Generalsekretær
Birgit Laudal

•

Besøksadresse:
Skippergt. 33
0154 OSLO
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
E-post:
sekretariatet@sosialokonomene.no
Telefon 22 41 32 90
Telefax 22 41 32 93
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

•

Utkommer med 9 nummer pr. år,
den 15. i hver måned
unntatt juni, juli og august.

Abonnement kr 570,–
Studentabonnement
kr 250,–
Enkeltnr. kr 80,– inkl. porto.

ANNONSEPRISER
(ekskl m v a):
1/1 side ..... kr. 5 200,–
3/4 side ..... kr. 4 700,–
1/2 side ..... kr. 4 200,–
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykk: Grafisk Hus a/s, Bergen

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

McKinsey&Company, Inc.

McKinsey is a leading international management consulting firm, employing over 5,000 consultants in 40 countries. We advise the top management of leading organizations on issues of strategy, organization and operations. In Scandinavia, McKinsey has offices in Oslo, Stockholm, Gothenburg, Helsinki and Copenhagen.

Are you realizing your full potential?

Generalists with 2-5 years of work experience for consultant positions in Oslo

Work with senior clients on critical issues

•

Acquire leading-edge consulting skills

•

Join a truly international environment

You have done well. In fact very well. You have reached the goals you set for this stage of your career. Maybe overshot them. Still, you feel a growing worry that you are not realizing your full potential. Now what?

Take a minute to consider McKinsey. As a consultant with us, you will constantly face new client issues that force you to stay updated. But you will do so with the backing of one of the largest networks of experts and knowledge anywhere. McKinsey is a vibrant learning environment and our thinking influences entire industries and markets. You will grow as a person and as a professional. All your work will be performed in teams – because it gives the best results and because a team is superior to any other setting for personal development. Early on, you will work closely with senior management of large corporations as well as exciting start-ups, helping them address their most important issues. If you like, you can work abroad, for a single project or a longer period. You can specialize and take your own initiatives, for example to further develop McKinsey's knowledge base.

Who are we looking for? You should have 2-5 years of work experience and a strong academic record within your field. You have enjoyed solving intellectually challenging tasks, and feel at home in an international environment. As a person you combine analytical strength with assured interpersonal skills. You have high personal ambitions, but you know you can only reach them if you work well with others.

Does this strike a chord? Then we would very much like to hear from you. Send us an application, written in English, with a Curriculum Vitae, details of your education and working experience.

Applications should be sent to Lars Esholdt, Human Capital Group, Akersgaten 20, 0158 Oslo, Norway. Please mark the envelope «Exp. Hire».
Inquiries can be made to Lars Esholdt at Human Capital Group
+47 23 35 60 60/92 03 25 42 or e-mail: le@hcg.no
You can also contact Vibeke Taugbøl in McKinsey at +47 22 86 25 00
or e-mail vibeke_taugbol@mckinsey.com

Human Capital Group SCANDINAVIA AS