

SOSIAL ØKONOMEN

The cover of the magazine 'Sosial Økonomen' features a photograph of a middle-aged man with grey hair and glasses, wearing a dark suit, white shirt, and patterned tie. He is smiling and holding a large, dark brown leather briefcase. The background shows the ornate entrance of a building with stone arches and columns. Several other people are visible in the background, including a man in a dark jacket and a woman in a dark coat.

- Statsbudsjettet
- Konkurransopolitikk
- Mjøs-utvalget

NR. 7. Oktober 2000 – 54. ÅRG.



.....**Husk**

**Forskermøtet
8.-9. januar**

2001

**Høgskolen
i Telemark**

I dette nummer...

REDAKSJONENS GJEST

4

JENS STOLTENBERG:
Økonomi – fag og politikk

DEBATT

6

ERLING STEIGUM:
Plan, marked og velferd i en oljeøkonomi
– Kommentar til Steig

STATSBUDSJETTET

10

KNUT MOUM:
Noen synspunkter på Nasjonalbudsjettet 2001

12

JAN TORE KLOVLAND,
GUTTORM SCHJELDERUP
OG ØYSTEIN THØGERSEN:
Et vekstdepende budsjett

15

ASBJØRN RØDSETH:
Budsjettindikatoren som mål?

17

ERLING STEIGUM:
Overbelastet finanspolitikk

20

RAGNAR TORVIK:
Kommentarer til Nasjonalbudsjettet 2001

TEMA: KONKURRANSEPOLITIKK

23

DAG MORTEN DALEN:
Konkurranseutsetting av offentlige tjenester:
Eierskap, kontrakter og konkurranse

29

ASBJØRN ENGLUND:
Erfaringer med konkurranseutsetting

31

CHRISTINE B. MEYER:
Strukturendringer i finansmarkedene:
Hvor står de norske bankene?

AKTUELLE KOMMENTARER

37

HANS BONESRØNNING:
Vil Mjøs gi bedre effektivitet i høyere utdanning?

42

RUNE J. SØRENSEN:
Mjøsutvalgets styringsmodell
– et svar på noe av kritikken

MÅNEDENS BOK

49

Studier i markedsbasert kraftomsetning og regulering
av Einar Hope. Anmeldt av
Steinar Strøm

Forsidebilde: Terje Pedersen / APOR

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Leder

Institusjonelle ramme-
betingelser for finanspolitikken

Finanspolitikken skal tjene flere og til dels motstridene formål. Det er mange observatører som har sterke meninger om dette viktige politikkområdet. Ett synspunkt er at spillet mellom de politiske partiene bidrar til at budsjettet blir for ekspansivt i forhold til konjunktursituasjonen, samt at den offentlige sparingen blir for lav til å møte framtidige pensjonsforpliktelser. Og det er liten tvil om at finanspolitikken på slutten av 1990-tallet ble for ekspansiv til at solidaritetsalternativet kunne videreføres i sin opprinnelige form.

Nyere empiriske analyser innenfor politisk økonomi har vist at budsjettpolitikken påvirkes av institusjonelle rammebetingelser. Både karakteristika ved det politiske systemet og organiseringen av budsjettprosessen synes å ha betydning. Resultatene kan blant annet begrunne Stortingets budsjettreform fra 1997, som innebærer at det nå vedtas bindende inntekts- og utgiftsrammer tidlig i budsjettprosessen. Et viktig resultat når det gjelder politiske forhold, er at fragmentert partistruktur og regjeringer med svakt parlamentarisk grunnlag synes å svekke budsjettbalansen. Til tross for at norsk politikk er preget av svake og skiftende mindretallsregjeringer, har det vært overraskende liten debatt om institusjonelle reformer som kan bidra til mer styringsdyktige regjeringer.

Valgsystemet har avgjørende betydning for partistrukturen i Stortinget og derigjennom mulighetene for å etablere styringsdyktige regjeringer. I Norge har vi et system med såkalt proporsjonal representasjon, dvs at det velges flere representanter fra hvert valgdistrikt, og at representantene fordeles mer eller mindre proporsjonalt i forhold til partienes oppslutning. Systemet bidrar til en fragmentert partistruktur ved at små partier har relativt gode sjanser for å bli representert på Stortinget.

Det er ikke vanskelig å peke på mulige endringer i valgsystemet som kan bidra til mer styringsdyktige regjeringer. Mulige virkemidler er flere valgdistrikter og færre representanter per distrikt, samt høyere sperregrense og delingstall. Problemet er at det vil være vanskelig å etablere politisk flertall for slike endringer. Dette fordi de mange små partier har all interesse av å blokkere endringer som svekker deres mulighet for representasjon. Spørsmålet blir da om det er mulig å gi finanspolitikken bedre institusjonelle rammebetingelser uten å endre valgsystemet.

I en rekke land har regjeringen mulighet til å skrive ut nyvalg når den parlamentariske situasjonen er vanskelig. Men siden valgsystemet vil bidra til en fragmentert partistruktur også ved et nyvalg, vil dette være et lite effektivt virkemiddel i Norge. Professor i statsvitenskap Trond Nordby har lansert et interessant forslag om innsettingsvedtak, dvs at et flertall på Stortinget aktivt må støtte en ny regjering. Et slikt innsettingsvedtak kan gi en ryddigere parlamentarisk situasjon ved at støttepartiene blir mer forpliktet overfor regjeringen.

Det er de politiske partiene som har ansvaret for å etablere institusjonelle rammer som bidrar til styringsdyktige regjeringer slik at finanspolitikken kan utøves på en god måte. Alternativt kan partiene i større grad enn i dag etablere allianser/koalisjoner som har rimelig mulighet til å oppnå flertall ved valg. Det er ikke utenkelig at koalisjonspartienes samlede oppslutning vil øke dersom de framstår som et klart regjeringsalternativ. I så fall vil de politiske «markeds-kreftene» kunne bidra til etablering av større allianser/koalisjoner. Så langt har ikke disse «markedskreftene» vært særlig sterke. Og hvis de fortsetter å være svake, er det utvilsomt behov for å vurdere endringer i valgsystem og andre institusjonelle rammebetingelser.



Redaksjonens Gjest

JENS STOLTENBERG

Økonomi – fag og politikk

Mye av den politiske diskusjonen handler om økonomi. Det er fordi utviklingen i økonomien har stor betydning for politiske mål. Det dreier seg om alt fra spørsmål knyttet til fordeling, vekst og velferd. Som sosialøkonom og politiker, vil jeg gjerne reflektere litt over forholdet mellom de roller og oppgaver som fagpersonen og politikeren skal fylle.

Å FORKLARE OG FORANDRE

Økonome studerer hvordan vi kan utnytte knappe ressurser for å nå bestemte mål. Oppgaven er grovt sagt å finne handlingsmønstre bak, og dermed forklare, økonomiske fenomener. Det er åpenbart at slike mønstre og forklaringer har politisk interesse, fordi politikerne har mål og verdier knyttet til den økonomiske utviklingen. Der hvor økonome vil *forklare*, ønsker politikerne ofte å *forandre*. Derfor har vi i mange tiår gjort bruk av økonomisk statistikk og økonomiske modeller som grunnlag for politiske beslutninger.

Særlig har innføringen av nasjonalregnskapet hatt stor betydning for den økonomiske planleggingen og den økonomiske politikken i Norge. Alle sentrale dokumenter om økonomisk politikk, som statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet, bygger på resultater fra et omfattende modellapparat og statistisk materiale som er systematisk bygget opp i hele etterkrigstiden. Ved hjelp av slike modeller forsøker fagøkonome å svare på spørsmål om virkningene av ulike typer økonomisk politikk.

Mens økonomenes oppgave er å beskrive hva som eventuelt vil bli konsekvensene av ulike politiske beslutninger, er det politikernes oppgave å fatte beslutningene ut fra de verdiene og målene man ønsker at samfunnet skal styres etter. Selv om grensen aldri kan bli helt klar, er det nok slik de fleste mener

at forholdet mellom forskning og politikk bør fungere i et demokrati.

SKAL VI BRUKE MER OLJEPENGER?

Likevel er det ikke fullt så enkelt. Som politikere ber vi ikke bare økonome om beskrivelser og forklaringer, men også om *råd*. Mange økonome har, av forståelige grunner, sterke personlige meninger om økonomisk politikk. Samtidig hører vi ofte at politikere tar faglige resultater til inntekt for sitt eget politiske syn.

Ett eksempel på dette er den pågående debatten om økt bruk av oljepenger i norsk økonomi. Her er det som kjent ulike oppfatninger blant politikerne. Noen mener vi bør bruke mye mer av oljepengene nå, mens andre mener at det er grunn til å være forsiktig. I debatten har vi sett at det også er uenighet blant fagøkonome om hva som er mest fornuftig, og ulike uttalelser fra fagfolk blir flittig brukt av politikerne.

Men samtidig er det en slående faglig enighet om hva som ville være *konsekvensene* av en kraftig økning i bruken av oljepenger. Det er for eksempel liten tvil blant fagfolk om at det vil føre til at konkurranseutsatt sektor i Norge blir bygget ned. Det er heller ingen stor uenighet om at det vil føre til et sterkere press på priser og kostnader, og på det norske rentenivået. Dette følger av økonomiske sammenhenger som det er bred faglig oppslutning om.

Diskusjonen handler altså ikke om faglige spørsmål knyttet til årsaker og virkninger i økonomien. Den handler om hva som er *politisk ønskelig*. Noen økonome mener at vi bør akseptere å ha mindre industri og konkurranseutsatt virksomhet i Norge, og at vi derfor bør akseptere høyere renter og høyere kostnadsvekst for på den måten å flytte flere

ressurser over i skjermet virksomhet.

Dette er helt legitime synspunkter. Men de er uttrykk for politiske vurderinger.

I den offentlige diskusjonen derimot, blir disse oppfatningene gjerne framstilt som om vi *ikke* står over for et politisk valg: At vi *kan* bruke vesentlig mer oljepenger *uten* at dette går på bekostning av rentenivået og arbeidsplassene konkurranseutsatt virksomhet. Dette strider mot våre erfaringer og vår kunnskap. Det er med andre ord viktig å ha et ryddig forhold til når man fyller rollen som fagperson og når man gir uttrykk for sine egne politiske oppfatninger.

«SONDRINGEN MELLOM SAK OG VURDERING»

Noe av det første jeg leste da jeg begynte å studere sosialøkonomi var «Innledning til produksjonsteorien» av Ragnar Frisch. Han var en person med sterke oppfatninger, både som vitenskapsmann og i politikken. I en årrekke var han med på å utarbeide programmene til Arbeiderpartiet.

Innledningsvis i boken drøfter Frisch det han kaller «den prinsipielle sontring mellom sak og vurdering.» Han viser til at forskningen har en norm om objektivitet, samtidig som det i prinsippet er umulig å studere økonomiske forhold uten å gjøre bruk av ulike typer *vurderinger*, både når det gjelder utvalg av data og problemstillinger.

Han var fullstendig innforstått med at økonomisk forskning kunne påvirke den økonomiske politikken. Om dette skriver han blant annet følgende: «Allerede når det gjelder selve *beskrivelsen* av de fenomener sosial-økonomikken beskjeftiger seg med, kommer det vurderingsmessige inn. Det overveiende antall detaljer i den økonomiske og sosiale virkelighet kan nemlig ikke

tas med i den vitenskapelige framstilling. Det må foretas et utvalg, og når det gjelder fortolkninger av det erfaringsmateriale som står til disposisjon av statistiske data, historiske kilder osv., må en gå ut fra et bestemt fortolkningsgrunnlag. (...) De valg økonomene her treffer, vil gjennom den innvirkning dette kan få på den offentlige diskusjon og på politikken, kunne komme til å berøre *store menneskelige velferdsinteresser.*»

Frisch mente det var viktig å opprettholde en mest mulig klar rolledeling mellom fag og politikk: «Karakteristisk for all vitenskapelig forskning er at den søker å nå fram til resultater som er objektive i den forstand at de må aksepteres av alle som har forutsetninger for å bedømme de problemer og metoder det gjelder. I dette atskiller det vitenskapelige arbeid seg fra det arbeidet som går ut på å oppstille handlingsregler for praktisk virksomhet, og som i sin mest vidtrekkende form finner et uttrykk i de politiske programmer.»

At det er viktige forskjeller mellom fagøkonomens og politikerens oppgaver burde likevel ikke hindre forskerne fra å delta i politisk arbeid eller i den politiske debatten, mente Frisch. For ham var det imidlertid viktig at man presiserte hvilket ståsted og hvilke premisser man gikk ut fra. Han skriver blant annet: «Dette betyr ikke at økonomer som vitenskapsmann må unnlate å beskjefte seg med problemer hvor forutsetningsbetingede vurderinger inngår. Det ville avskjære ham fra å yte sitt bidrag til å løse tidens store økonomiske spørsmål. Det betyr bare at han alltid må søke å være klar over i hvilken utstrekning resultatene av hans analyse er avhengig av de ikke-vitenskapelige forutsetninger som analysen er gått ut fra. I den utstrekning det lykkes ham å gjennomføre en klar og bevisst sondering mellom det som er sak og det som er vurdering, vil objektiviteten kunne bevares. Men det er også den eneste måte som den kan bevares på.»

Han skynder seg å legge til: «Det nytter ikke å nekte at vanskelighetene på dette punkt er meget store.»

VERDIEN AV FAGLIG UAVHENGIGHET

Både forskning og politikk bygger på tillit. Men denne tillitten skapes på to

helt forskjellige måter. En forsker vinner tillit gjennom den faglige kvaliteten på det arbeidet som gjøres, og ikke på grunn av sine personlige politiske oppfatninger. For forskeren er nettopp *uavhengighet* en forutsetning for å kunne stille kritiske spørsmål og dermed bringe forskningen videre. Dersom en forsker mistenkes for å ha politisk «slagside», og lar sine konklusjoner bli styrt av personlige oppfatninger, vil det være ødeleggende for tilliten.

For en politiker er det motsatt: En politiker vinner tillit nettopp ved å mobilisere om sine politiske oppfatninger, og gjennom å vise til politiske resultater. Mens forskeren bygger tillit gjennom sin kompetanse, vinner politikerne oppslutning på grunnlag av sine meninger, sine holdninger og de politiske løsningene som ligger i partiprogrammet.

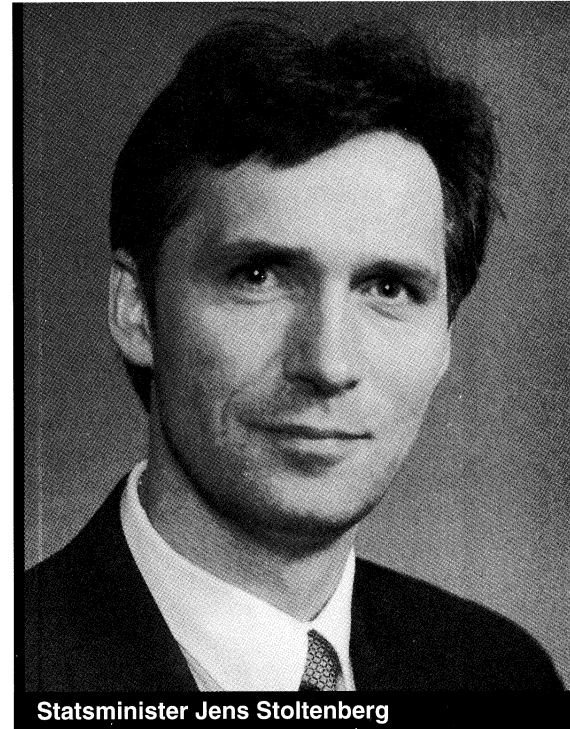
Vi er alle avhengige av ulike typer ekspertråd, både som enkeltmennesker og som politiske myndigheter. Når vi ber om faglig veiledning er det fagpersonnens uavhengighet og kompetanse vi spør etter, og som gjør at vi fester lit til de rådene vi får. Skillet mellom fag og politikk er derfor en viktig forutsetning for at faglige råd skal ha verdi som grunnlag for politiske beslutninger.

PÅ VEI MOT EKSPERTVELDE?

Når samfunnet blir mer komplisert er det vanskelig å sette seg inn i alle de politiske oppgavene som skal løses. Mange frykter at vi er på vei inn i et ekspertvelde.

Å skille mellom fag og politikk er et viktig bidrag til å unngå dette. Filosofen Karl Popper sammenlignet en gang vitenskapelige framskritt med en ballong som blir fylt med luft. Jo mer kunnskap, jo større blir ballongen. Men samtidig vokser ballongens utside, – grensene mot det vi *ikke* vet svaret på. Jo mer vi vet, jo mer vet vi at vi ikke vet. Forskningen åpner opp stadig nye muligheter. Men vi kjenner ikke alltid konsekvensene av å ta dem i bruk. Dette ser vi for eksempel når det gjelder visse sider ved utviklingen innen bio- og gen-teknologi.

Mange av de spørsmålene som forskningen reiser er *ikke* rent vitenskapelige, men må avgjøres på demokratisk måte og for samfunnet under ett. Heldigvis er de fleste forskningsmiljøer nøyte med å



Statsminister Jens Stoltenberg

presisere grensene for hvor langt deres faglige kompetanse bærer. Eller med andre ord: Hvilke spørsmål de kan gi svar på, og hvilke spørsmål som ligger utenfor fagfeltets rekkevidde. Dermed kan de også være klare på hva som er faglige råd, og hva som er personlige oppfatninger.

At vi lever i et samfunn med mye kompetanse og med voksende tilgang på ny kunnskap fratar oss derfor ikke ansvar for å fatte beslutninger basert på de verdiene vi har og hva slags samfunn vi ønsker oss. Derfor kan forskning og vitenskap heller aldri erstatte politikk og politiske valg.

Dette er samtidig et viktig argument for åpenhet og debatt innen forskning og politikk, og mellom fagmiljøene og de politiske miljøene. Mangel på åpenhet og fri meningsutveksling skaper hverken grunnlag for god forskning eller god politisk styring.

Der er viktig at vi fortsatt har debatt om økonomisk politikk, både innenfor det økonomiske fagmiljøet, i politikken og mellom fag og politikk. Rådet fra Ragnar Frisch er at vi kan gjøre denne debatten bedre dersom vi anstrenger oss for å skille mellom «sak» og «vurdering». Det er ikke alltid lett. Men det er et godt råd. ■

■ ■ ■ ERLING STEIGUM:

Plan, marked og velferd i en oljeøkonomi:

Kommentar til Steig

Vi trenger mer debatt om økonomisk politikk i Sosialøkonomen, og Tor Steigs innspill (Nr. 6, 2000) om styringsproblemene knyttet til oljeøkonomien fortjener grundig debatt i tiden som kommer. Selv om Steig skriver i eget navn og ikke på vegne av NHO, veier innlegget hans likevel tungt i den norske debatten fordi Steigs arbeidsgiver representerer en interesseorganisasjon som har mye makt gjennom sin påvirkningskraft i den økonomiske politikken og sin sentrale posisjon i den norske forhandlingsøkonomien.

PENGEPOLITIKK OG KONJUNKTURSTABILITET

Steig tar utgangspunkt i at «planøkonomien» sviktet i siste halvdel av 1990-årene: Sysselsettingen og etterspørselen etter arbeidskraft ble betydelig sterkere enn det Regjeringen mente var fornuftig. Men han legger til at en renteøkning (strammere pengepolitikk) i 1997 og første halvår i 1998 «neppe hadde hatt noen særlig dempende virkning på den veksten».

Min første replikk er at det siste er det ingen som vet. Men ut fra erfaringer fra andre land, er det faglig grunnlag for å mene at strammere pengepolitikk ville ha hatt en gunstig effekt ved å dempe «overopphetingen». Selv om strammere pengepolitikk ikke hadde bremset oljeinvesteringene og andre offentlig initierte investeringer, ville de trolig hatt en effekt på vekst i samlet etterspørsel etter varer og tjenester.

Men jeg deler Steigs bekymring for at det er for dårlig styring knyttet til inngangsettelse og gjennomføring av store offentlige investeringsprosjekter i Norge. Og det kan legges til: Enda verre er det

at produktiviteten i offentlig forvaltning trolig synker betydelig. Kanskje er forklaringen på begge fenomenene at statskassen flommer over av oljepenger? Akkurat når det gjelder oljeinvesteringer, har de vel stort sett hatt meget høy avkastning. Og i så fall er det samfunnsøkonomisk fornuftig å gi rom for dem selv om de ikke var tatt hensyn til i tidligere makroøkonomiske fremskrivninger.

Steig sier også at en «eventuell omlegging til en stabiliseringspolitikk i retning av å gi pengepolitikken for stort ansvar for konjunkturstyringen vil kunne ha uheldige virkninger for sammen-setningen av norsk økonomi (jf. en artikkel (...) i Økonomiske analyser 2/98, Statistisk sentralbyrå)». Hva som ligger i «for stort ansvar» er ikke helt klart, men det er bred enighet om at finanspolitikken har viktige automatiske stabilisatorer som ikke kan erstattes med aktiv pengepolitikk. Det er graden av aktiv bruk av finanspolitikk som er diskusjonstema. Steig legger videre til at stram pengepolitikk i første rekke rammer konkurranseutsatt sektor.

Det er neppe uenighet om at pengepolitikk delvis stabiliserer samlet etterspørsel gjennom effekter på eksportoverskuddet. I det internasjonale fagmiljø er det heller ikke kontroversielt å hevde at realrenten faktisk har en virkning på realinvesteringer og visse komponenter av det private konsumet. Dessuten skal man ikke se bort fra at også kommunesektorens bruk av varer og tjenester kan påvirkes av pengepolitikken, men det trengs mer forskning for å få sikrere viten om hvordan pengepolitikken virker i Norge. Mange økonomer vil si at en fordel med pengepolitikk fremfor finanspolitikk er at den vir-

ker bredt på samlet etterspørsel. En annen fordel med pengepolitikk er at finanspolitikken skal oppfylle mange mål. Hvis petroleumsformuen blir høyere enn tidligere antatt, er det nettopp gjennom mer ekspansiv finanspolitikk at nordmenn får glede av et høyere konsum. Kortsiktige og langsiktige mål kan derfor komme i konflikt slik at finanspolitikken blir overbelastet.

Uten å ta stilling til de konkrete beregningene som Steig viser til, mener jeg at det er en stor svakhet er at han ikke forsøker å vurdere hvordan en stabiliseringsregel virker over flere konjunktursykluser. I internasjonal faglitteratur er dette for lengst akseptert. Steig legger vekt på at stram pengepolitikk fører til appresiering, men i lavkonjunkturer blir det jo selvsagt omvendt.

Problemet er at man ennå ikke har nok observasjoner av norsk økonomi. Av samme grunn er det vanskelig å vurdere hvordan den gamle arbeidsdelingen i stabiliseringspolitikken virker over flere konjunktursykluser. Det eneste vi vet er at norsk økonomi fikk en sterk oppgang fra 1993 og frem til overopphetingen fra 1997, da finanspolitikken ble for «løssluppen» i forhold til sin tiltenkte rolle. Derfor gir Steigs innlegg ikke noen god faglig begrunnelse for å tro at en større rolle for pengepolitikk vil gi mer ustabilitet hvis alternativet er den gamle arbeidsdelingen. Heller ikke har han grunnlag for å si at den gamle arbeidsdelingen gir god stabilisering over flere konjunktursykluser.

PENGEPOLITIKK OG NÆRINGSSTRUKTUR

Men Steig går videre og påstår at hvis pengepolitikken overtar noe av den rolle

som den aktive finanspolitikken var tiltenkt i den gamle arbeidsdelingen, vil næringsstrukturen bli ubalansert. For en lærer i samfunnsøkonomi virker det noe merkelig. Går vi til den internasjonale faglitteraturen om pengepolitikk, legges det der stor vekt på at pengepolitikk i hovedsak påvirker nominelle størrelser systematisk på lang sikt, ikke realøkonomien.

Hvis man er opptatt av hva som bestemmer næringsstrukturen, bør finanspolitikken og nærings- og strukturpolitikken trekkes inn, hvilket Steig kommer inn på senere i sitt innlegg. Lærebøkene sier videre at forskjeller i produktivitetsutviklingen i vare- og tjenesteytende næringer er viktig for å forstå hvorfor det er en generell tendens til at tjenestesektorens andel vokser i de fleste land, enten de eksporterer eller importerer olje (Baumol-effekten).

Et viktig spørsmål er om valg av nominelt anker for pengepolitikken kan påvirke disiplinen i finanspolitikken (og evt. også i nærings- og strukturpolitikken). I nyere internasjonal faglitteratur finnes det en del bidrag som ser på hvordan de politiske incitamentene bak valg av finanspolitikk kan tenkes å bli påvirket av om landet har fast valutakurs eller deltar i en pengeunion på den ene siden, eller har et annet nominelt anker (f.eks. inflasjonsmål). Denne litteraturen gir et visst faglig grunnlag for å hevde at *fast valutakurs* gir størst incitamenter til uansvarlighet i finanspolitikken.¹ Hovedgrunnen er at de politiske ulempene (renteøkning og/eller tvungne devalueringer) av for ekspansiv finanspolitikk kommer senere enn under et inflasjonsmål. I diskusjonen om EMU tas dette argumentet alvorlig. EMU-land med svake regjeringer kan opptre som gratispassasjer i finanspolitikken og likevel nyte godt av forholdsvis lav prisstigning.

Her i Norge har flere økonomer i Finansdepartementet og NHO ment at det forholder seg *stikk motsatt*: Det er inflasjonsmål som vil gjøre det lettere å gi etter for kortsiktige, fristelser i finanspolitikken, mens fast valutakurs vil gi bedre disiplin.

PETROLEUMSFORMUE OG ØNSKET OM BALANSERT NÆRINGSSTRUKTUR

Steig har følgende interessante utsagn: «Det synes å være bred faglig oppslut-

Tabell 1 Konsum og sparing i et utvalg av land (1995)

Land	Brt.inv. i real- kapital i pst. av BNP	Privat konsum i pst. av BNP	Offentlig konsum i pst. av BNP	Samlet konsum i pst. av disp. inntekt	Netto sparing i pst. av disp. inntekt
Norge	23,7	49,2	21,1	86,6	13,4
Danmark	17,0	52,9	25,2	96,6	3,4
Sverige	5,5	50,9	25,8	93,8	6,2
Finland	16,3	54,2	21,9	95,4	4,6
Nederland	19,4	59,9	14,3	85,1	14,9
Belgia	18,0	62,3	14,8	86,2	13,8
Østerrike	24,7	55,9	20,2	89,1	10,9
New Zealand	21,9	60,5	14,3	89,4	10,6
Gj.snitt uten- om Norge	19,0	56,7	19,5	90,8	9,2

Kilde: Nasjonalregnskap.

ning om at langsiktige interesser for Norge best ivaretas dersom sammen-setningen av norsk økonomi utvikler seg balansert.»

Om det er bred enighet om et såpass generelt utsagn er vanskelig å si, men for undertegnede er det vanskelig å ta stilling til det uten mer presisering. Jeg tror at en presisering ville ha ført til at enigheten i det norske fagmiljøet ble mindre enn det Steig tror fordi målet om balansert næringsstruktur lett kan komme i konflikt med målet om å bruke avkastningen av petroleumsformuen og petroleumsfondet innenlands. Steig mener at historien har vist at høye oljeinntekter øker risikoen for «en overbudspolitik som ikke er forenlig med hensynet til lav pris- og kostnadsvekst». Han påstår videre:

«Det egentlige problemet for norsk økonomi er at vi som nasjon ønsker å ha et velstands- og velferdsnivå som overstiger vår evne til å produsere. Arbeidskrafttilgangen er rett og slett ikke stor nok til å møte arbeidskraftsbehovet».

Dette utsagnet synes ikke å være konsistent med data for samlet konsum og inntekt i Norge og andre små industrialiserte land. Som tabell 1 viser, var sparingen i Norge svært høy i 1995, altså før de senere års oppgang i oljeinntektene.² Denne tabellen tyder snarere på at norske forbrukere og velgere verdsetter *utsettelse av konsum* meget høyt.

Økonomistudenter lærer at innbyggerne i en økonomi med full sysselsetting kan få et varig tilskudd i velferden dersom landet oppdager en ny kilde til

billige valutainntekter, hvilket vi kan assosiere med olje- og gassformuen på den norske sokkelen. Grunnen er velkjent: Landet får gjennom denne formuen billig tilgang på import av varer og tjenester fra utlandet som i nåverdi svarer til verdien av formuen. Realøkonomisk er eksport- og importkonkurrerende næringer indirekte produsenter av importgoder via de opptjente eller sparte valutainntektene. Så lenge norsk politikk har som mål at oljeinntektene før eller siden skal brukes på innbyggerne, vil denne importen nå og i fremtiden redusere behovet for importkapasitet fra andre næringer. Den måte velferden øker på i en markedsøkonomi er derfor gjennom strukturomstilling som øker kapasiteten til de mest konkurransedyktige hjemmemarkedsbefridtene.

Økonomer har vært opptatt av at tilførselen av importgoder bør skje jevnt over tid. Det er ikke noe annet enn det velkjente prinsippet om at man kan konsumere permanentinntekten, evt. vekstjustert permanentinntekt langs en steady state vekstbane. Landet kan selvsagt velge å utsette importen enda mer slik at vi i fremtiden mottar mye mer importgoder enn under perioden med høye oljeinntekter, men da kom-

¹ Se Steigum, E., «Samspillet mellom pengepolitikken og finanspolitikken ved et inflasjonsmål», i Qvigstad og Røisland (red.), *Perspektiver på pengepolitikken*. Gyldendal Akademisk, 2000.

² Nasjonalregnskapet anvender som kjent ikke permanentinntekt som inntektsbegrep, men i 1995 var ikke forskjellen mellom løpende oljeinntekt og permanentinntekt så betydelig at sammenligningen i tabellen blir misvisende.

mer importgodene inn i økonomien med renter og rentes-rente i fremtiden, og med store følger for næringsstrukturen.

Dette enkle resonnementet betyr at annen valutaskapende/valutasparende virksomhet før eller siden må justere ned bruken av produksjonsfaktorer dersom petroleumsformuen får et tillegg i dag. Jo lenger man utsetter importen og omstillingen, desto større bli omstillingen bort fra konkurranseutsatt sektor i fremtiden.

Svakheten med Steigs resonnement er etter min mening at han tilsynelatende ikke ser den ønskede finanspolitikk som en funksjon av størrelsen på summen av petroleumsformuen og petroleumsfondet. Men siden importgodene før eller siden skal inn i norsk økonomi, må selvsagt finanspolitikken bli mer ekspansiv (sett over mange år) dersom petroleumsformuen blir større i dag.

Derfor fører det til en målkonflikt hvis man definerer en balansert næringsstruktur i fastlands-Norge (med en konkurranseutsatt industri så stor som Steig trolig ønsker) som et mål i tillegg til målet om å ta importen inn i norsk økonomi. Blir petroleumsformuen stor nok, vil nødvendigvis de markedsøkonomiske likevektsprosessene vri næringsstrukturen i en «ubalansert» retning. I en blandingsøkonomi som den norske vil det være konsumentenes og velgernes preferanser som sørger for at importen fra petroleumsvirksomheten fortrenger annen valutaskapende virksomhet. Og kundene har som kjent rett.

Dersom man insisterer på å begrense en slik fortrengning, er det enkleste å overføre inntekter til andre land, altså ikke ta inn en del av importen til norsk økonomi. Da vil det bli lettere for norsk industri å hevde seg i konkurransen om knappe innenlandske produksjonsfaktorer. Men det spørres om norske velgere vil akseptere at norske politikere deler ut så meget milde gaver i fjerne strøk at det monner for den norske næringsstrukturen.

BEHOV FOR INNVANDRING

Steig nevner til slutt en annen mulighet, nemlig betydelig innvandring for å øke arbeidstilbudet. I annen sammenheng er det kommet frem at NHO an-

slår «behovet for innvandring» til 45 000 per år. Også et statlig direktorat har offentliggjort dramatiske tall for dette «behovet». Hvordan slike tall fremkommer er uklart. Det virker som tallene bygger på mekaniske fremskrivninger av dagens næringsstruktur uten å fange opp virkemåten til markedsøkonomien. Jeg må innrømme at denne måten å resonnerer virker noe fremmed. Det kan virke som om målet om en viss størrelse på konkurranseutsatt industri settes over målet om høyest mulig velferd for innbyggerne. Bør man i hvert fall utrede de sannsynlige endringene i den funksjonelle inntektsfordelingen som en slik politikk vil medføre. Det er velkjent fra lærebøkene at en slik innvandring i teorien vil øke kapitalinntekten på bekostning av lønnsinntekten til de som opprinnelig bodde i landet. Kapitalinntekten til NHO's medlemmer vil derfor trolig gå opp. Resultatet er at reallønnsoppgangen som ellers ville ha kommet, dempes eller uteblir. Dette bør utredes mye mer, blant annet ved bruk av numeriske generelle likevektsmodeller som fanger opp hvordan en markedsøkonomi med full sysselsetting virker. Mekaniske fremskrivninger av dagens næringsstruktur kan bli helt misvisende fordi de implisitt forutsetter sentralstyrt økonomi og ikke markedsøkonomi.

Dette betyr ikke at undertegnede i og for seg er imot mer innvandring, eller ikke ønsker at noe av Norges store importkapasitet overføres til de som trenger inntektene mer enn oss. Det avgjørende må være hva flertallet av norske velgere mener om slike spørsmål. Her har NHO en stor pedagogisk oppgave foran seg. ■

Veiledning for bidragsytere

1. Sosialøkonomen trykker artikler om aktuelle økonomifaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.
2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikkel, aktuell kommentar, debatt og bokanmeldelse. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.
3. Manuskriptet sendes i to eksemplarer til Sosialøkonomenes Forening, se adresser på tredje omslagsside. Det oppfordres til innsending av elektroniske manuskripter (fortrinnsvis i Word). Bidrag bør normalt ikke være lengre enn ca. 20 A4-sider, dobbel linjeavstand, 12 pkt. skrift. Debattinnlegg og bokanmeldelser bør normalt ikke være lengre enn 8 sider (samme format).
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på max. 100 ord. Ingressen bør oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.
5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller.
6. Referanser skal ha samme form som i Norsk Økonomisk Tidsskrift (kopi av NØTs veiledning kan fåes hos SFs sekretariat).

Statsbudsjettet 2001

■ ■ ■ KNUT MOUM¹:

Noen synspunkter på Nasjonalbudsjettet 2001

Nasjonalbudsjettet er trolig det viktigste offentlige styringsdokumentet i Norge. Her oppsummerer Regjeringen sine politiske hovedmål, presenterer en analyse av den økonomiske situasjonen overfor Storting og allmennhet og redegjør for den økonomiske politikken den ønsker å føre. Nedenfor vil jeg rette oppmerksomheten mot hvordan analysen av den løpende økonomiske utviklingen i budsjettet plasseres inn i et mer langsiktig perspektiv. Avslutningsvis går jeg kort inn på Regjeringens forslag til innføring av en konjunkturavgift.

Regjeringens anslag for utviklingen i norsk økonomi inneværende og neste år inneholder ingen store overraskelser. Selv om veksten i aktivitetsnivået ligger an til å bli svakere enn gjennomsnittet for 1990-årene, venter en at høykonjunktoren fortsetter. Det er liten tilgang på nye ressurser og arbeidsmar-

kedet er stramt. Ytterligere oppgang i etterspørselen, svakere produktivitetsutvikling eller langsommere vekst i arbeidstyrken enn forventet kan dermed raskt slå ut i tiltakende lønns- og prisvekst. Denne beskrivelsen virker velbegrunnet. Gitt Norges store oljeinntekter er det likevel vanskelig å se at den låser den finanspolitiske innretningen.

Ved utformingen av finanspolitikken bør Regjeringen både ivareta behovet for en stabil utvikling på kort og mellomlang sikt, og hensynet til at politikken skal la seg opprettholde over tid. Nasjonalbudsjettet argumenterer for at begge hensyn nå tilsier en svært forsiktig bruk av oljeinntekter. På side 71 uttrykkes dette som følger: «I dagens konjunktursituasjon ville en for sterk bruk av oljeinntektene forsterke pressproblemene i økonomien, og pris og kostnadsveksten ville skyte fart. Dette ville føre til en nedbygging av vårt internasjonalt konkurranseutsatte næringsliv, som i sin tur ville tvinge frem en reversering av den økonomiske politikken og føre til alvorlige omstillingsproblemer i økonomien.... Det er derfor nødvendig at de høye oljeinntektene i hovedsak avsettes i Petroleumsfondet, i tråd med retningslinjene for den økonomiske politikken. ...Fondsopbyggingen i Petroleumsfondet ... (gir) ... et redskap for å finansiere de økende utgiftene til pensjoner, pleie og omsorg som følger av en aldrende befolkning.»

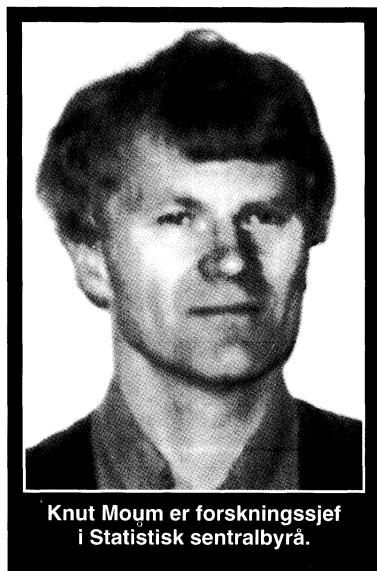
Det er tre forhold som trekkes frem i denne teksten:

1. I en situasjon med tilnærmet full ressursutnyttelse vil økt bruk av oljeinntekter gi omstillinger bort fra konkurranseutsatte næringer og over mot skjermede.

2. Dette er et problem, fordi en slik politikk senere må reverseres, med alvorlige omstillingsproblemer som resultat.
3. Økt bruk av oljeinntekter nå gir dårligere mulighet til å finansiere de forventede/planlagte høye utgiftene til pensjoner mv. i fremtiden.

Det er liten grunn til å være uenig i den første og den tredje påstanden (i hvert fall dersom «bruk» tolkes som forbruk). Derimot er det vanskelig å forstå grunnlaget for den andre. Hvis en aksepterer Regjeringens (usikre) anslag i budsjettet, er det liten grunn til å tro at vi i dag bruker så mye oljeinntekter at enhver økning nå må føre til reversering senere. Tvert i mot peker tallmaterialet i budsjettet i retning av at vi for tiden sparer en betydelig del av oljeinntektene våre. Nedenfor går jeg litt nærmere inn på dette.

I Nasjonalbudsjettet anslås de egentlige oljeinntektene som den permanente avkastningen på statens andel av petroleumsformuen, inklusive kapitalen i sektoren. Petroleumsformuen er definert som nåverdien av statens kontantstrøm fra oljevirkksomheten. Nåverdien av fremtidig kontantstrøm avhenger av diskonteringsrente, investeringsprofil, utvinningsprofil og fremtidig nettoppris, hvorav de tre siste er svært usikre størrelser. Regjeringen har i Nasjonalbudsjettet tallfestet permanentinntekten fra statens petroleumsformue til ca. 75 mrd kroner. I tillegg kommer realavkastningen på Petroleumsfondet, som med en prisvekst på rundt 2 pro-



Knut Moum er forskningssjef i Statistisk sentralbyrå.

¹ Uten at de derved bærer noe ansvar for gjenstående feil og mangler, takkes Ådne Cappelen, Torbjørn Eika og Per Richard Johansen for nyttige merknader.

sent hos Norges handelspartnere kan anslås til rundt 19 mrd. kroner neste år, inklusive valutakurs- og verdipapirgevinsten. Hvis vi godtar Regjeringens (usikre) anslag på fremtidig petroleumsproduksjon og priser, innebærer dette at vi kunne hatt et oljekorrigert underskudd på over 90 mrd. kroner neste år, og samtidig opprettholdt den samlede verdien av Petroleumsfondet og statens andel av (den gjenværende) petroleumsformuen.

Det er minst tre grunner til at det nå ikke er tilrådelig å øke det oljekorrigerte underskuddet fra 18 til 90 mrd. kroner. For det første tar det tid å planlegge innfasing og bruken av en ekstrainntekt tilsvarende 5 prosent av BNP. For det andre er den fremtidige oljerenten som nevnt en svært usikker størrelse, slik at muligheten for delvis reverse-ring senere i dette tilfelle ikke kan ignoreres. For det tredje vil en slik politikk gi behov for store omlegginger i offentlige budsjetter på lengere sikt, fordi trygdeutgiftene som kjent vil øke svært mye raskere enn BNP utover i dette århundret. Uten omlegginger av trygdesystemet trekker dette i retning av høy sparing på statens hånd, men hvor stor bør denne sparingen være?

For å vurdere dette hadde det vært nyttig med anslag for nåverdien av de forventede fremtidige pensjonsutbetalingene. Endringen i denne fra et år til det neste er gitt ved differensen mellom rentekostnaden på den opprinnelige pensjons«gjelden» og nedbetalingen gjennom de løpende pensjonsutbetalingene. Hvis staten hvert år sparte et beløp tilsvarende denne endringen, ville nettoformuen (her definert som differensen mellom petroleumsformue og fond på den ene siden og nåverdien av fremtidige pensjonsutgifter på den annen) være konstant over tid. Nasjonalbudsjettet inneholder imidlertid ikke noe anslag på nåverdien av de fremtidige pensjonsutbetalingene. Derimot har en tallfestet nåverdien av de *opptjente rettighetene*, som imidlertid er vesentlig mindre enn nåverdien av de forventede fremtidige utbetalingene. Forskjellen mellom de to størrelsene er gitt ved nåverdien av de fremtidige pensjonsutbetalinger som vi i dag må regne med kommer, selv om de foreløpig ikke er opptjent som rettigheter. Regjeringen har imidlertid også bereg-

net endringen i nåverdien av de opptjente rettighetene fra i år til neste år. Denne størrelsen er grovt sett definert som rentekostnaden på (nåverdien av) de allerede opptjente rettighetene, fratrasket de løpende pensjonsutbetalingene og påplussset nåverdien av nye rettigheter opptjent i løpet av året. I budsjettet er beløpet anslått til 194 mrd. kroner målt i løpende priser. Av dette vil jeg anslå at rundt 88 mrd. kroner kan betraktes som kompensasjon for prisvekst, slik at pensjonsforpliktelsene reelt sett øker med om lag 105 mrd. kroner. Hvis vi tar dette som et anslag på hvor mye staten burde spare ser vi at budsjettet for 2001 gjøres opp med et overskudd som er ca. 25 mrd. lavere enn det burde ha vært.²

Informasjon fra de såkalte generasjonsregnskapsberegningene i budsjettet antyder imidlertid at dette ikke er tilfelle, og at det faktiske overskuddet er rimelig i samsvar med det som er nødvendig for å kunne holde balanse i budsjettet på lang sikt uten å øke skatte- og avgiftssater, og uten store innstramminger på utgiftssiden. Til tross for dette innebærer den langsiktige finanspolitiske «strategien» at vi skyver betydelige omstillinger foran oss.

Når pensjonene en gang betales ut, skal de delvis finansieres ved å trekke på avkastningen på statens nettofordringer overfor utlandet, som ved en videreføring av dagens politikk da vil være betydelig større enn summen av dagens petroleumsfond og -formue. I Nasjonalbudsjettet antydes det i en figur at denne summen kan øke fra vel 150 prosent av BNP i år til godt over 250 prosent i 2020. Fra 2030 bygges disse formueskomponentene ned relativt til BNP. Et slikt forløp innebærer at det oljekorrigerte budsjettunderskuddet etter hvert må øke til et nivå som er større en avkastningen på formuen, langs en bane der formuen er større i forhold til BNP enn i dag. Dette trekker i retning av at vi en gang i en ikke alt for fjern fremtid skal fase inn olje- og renteinntekter i norsk økonomi som er klart større i forhold til BNP enn permanentinntekten fra dagens petroleumsoljeformue. Er vi heldige (eller dyktige?), vil norsk økonomi da fortsatt være i en situasjon med få ledige ressurser. (Utfasing av oljevirksomheten kan imidlertid trekke i motsatt retning.)

Den «sparelinjen» som den finanspolitiske strategien representerer er dermed ikke en politikk for å unngå nedbygging av konkurranseutsatt virksomhet, men en politikk for å utsette denne nedbyggingen i tid. Når omstillingene kommer, kan de bli større enn det som følger av en full innfasing av oljeinntektene i dag. Dette perspektivet kommer ikke særlig klart frem i argumentasjonen for ikke å bruke mer oljeinntekter nå.

I budsjettet foreslår Regjeringen å innføre en «konjunktur»avgift, for å dempe etterspørselen fra privat sektor, og dermed gi rom for ytterligere vekst i offentlig virksomhet uten noe større bruk av oljeinntekter. I sin begrunnelse for avgiften understreker Regjeringen at det er viktig å stramme inn overfor privat sektor på en måte som i minst mulig grad slår ut i økt pris- og kostnadsvekst. Riktignok er trolig prisvirkningene av konjunkturavgiften relativt små, men det er vanskelig å komme unna at den i utgangspunktet slår rett inn i høyere lønnskostnader per produsert enhet. Dette kan synes paradoksalt i lys av at Regjeringen i sin begrunnelse for en relativt beskjeden bruk av oljeinntekter fremhever behovet for å skjerme konkurranseutsatt næringsliv. I denne sammenheng kan det imidlertid også være av interesse å se på de mellomlangsigte konsekvensene av avgiften. Ifølge beregninger i budsjettet vil «konjunktur»avgiften på noen års sikt slå ut i noe lavere lønninger enn vi ellers ville sett. På lang sikt kan det tenkes at en noe større del av kostnaden ved tiltaket vil bli veltet over på lønsmottakerne. I så fall kan skjermede næringer bli vel så hardt rammet av tiltaket som konkurranseutsatte.

Min oppfatning er at den mest grunnleggende problemstillingen rundt innfasningen av de ubrukte oljeinntektene i norsk økonomi ikke er de medfølgende omstillingene, men spørsmålet om hvor stor sparing vi ønsker å ha. I den sammenheng bør en være åpen for

² I forhold til en tilsvarende beregning for året 2000 i budsjettet, har jeg her sett bort fra inflasjonstapet på statens nettofordringer utover petroleumsfondet, regnet valutakurs og verdipapirgevinster som inntekt, og ignorert overskuddet i andre statregnskaper, kapitalinnskuddet i forretningsdriften og underskuddet i kommunesektoren. Summen av de tre siste postene er for øvrig om lag null.

også å diskutere fremtidens inntektsfordeling mellom yrkesaktive og pensjonister, og hvor stor del av livet vi i fremtiden skal tilbringe utenfor arbeidsstyrken. Det kan også være aktuelt å se nærmere på om det finnes andre måter å plassere formuen på, som kan gjøre norsk økonomi bedre forberedt på aldringsutfordringene. For eksem-

pel kan investeringer i skjermet virksomhet som øker produktiviteten i disse næringene, gjøre det mulig å fase inn noe oljeinntekter uten omstillinger. Den ekstra inntektsveksten som følger av produktivitetsforbedringen vil normalt slå ut i økt etterspørsel etter både skjermede og konkurranseutsatte produkter, og dermed isolert sett gi behov

for ressursoverføring fra førstnevnte til sistnevnte. Ønsket om større forbruk av varer fra konkurranseutsatte næringer kan imidlertid også møtes ved å bruke noe oljeinntekter til å finansiere import.



■ ■ ■ JAN TORE KLOVLAND, GUTTORM SCHJELDERUP OG ØYSTEIN THØGERSEN:

Et vekstdrepende budsjett

Vi er i en situasjon hvor petroleumsinntektene gir en betydelig offentlig rikdom. Samtidig følger velgerne at de ikke får dekket sine basisbehov innen helse og omsorg, og de merker heller ikke at de deltar i «kjøpefesten» det gjerne refereres til. Meningsmålingene illustrerer at hverken statsministeren eller andre sentrale politikere har hatt suksess i å forklare publikum at press-situasjonen i norsk økonomi tilsier kontraktiv finanspolitikk.

Presset i norsk økonomi illustreres av lav arbeidsledighet, en relativt høy inflasjonstakt sammenlignet med Euroland og dermed en høyere rente. Samtidig merker vi oss at den norske fastlandsøko-

nomien *ikke* er inne i en tradisjonell høykonjunktur. Årlige vekstrater rundt 1-2% er lavere enn trendveksten. Dette signaliserer en alvorlig mismatch i arbeidsmarkedet og en urovekkende lav produktivitet. Vi føler at norsk økonomi skriker etter en mer offensiv tilbudssidepolitikk, mens budsjettet er sterkt fokusert på tradisjonell etterspørselsregulering. I denne kommentaren vil vi fokusere på forslagene om konjunkturavgift og utbytteskatt. Vi vil også dvele ved regjeringens syn på rollefordelingen i den økonomiske politikken samt den betydelige politiske risikoen ved dagens petroleumsfondsstrategi. Vår konklusjon er at regjeringens politikkpakke er vekstdrepende.

PRESSET I ARBEIDSMARKEDET

Det er velkjent at inflasjonspress oppstår når etterspørselsveksten er sterkere enn veksten på tilbudssiden. En eventuell press-situasjon kan således motvirkes gjennom å dempe etterspørselen eller å stimulere tilbudet. Vi merker oss forøvrig at den sterke veksten i amerikansk økonomi i de senere år blant annet er et resultat av vellykket stimulering av arbeidstilbudet. Statsbudsjettets forslag til 1.5% konjunkturavgift er et eksempel på det motsatte, nemlig et forsøk på å dempe etterspørselen etter arbeidskraft. Ettersom offentlig sektor får kompensert utgiftene til denne avgiften, er det private bedrifter – og herunder bedriftene i K-sektor, som myndighetene tradisjonelt er rørende opptatt av – som rammes.

I en situasjon hvor norsk økonomi vokser heller tregt, er det påfallende at man ikke i større grad ser på tilbudssiden (var det ikke noe som het «Arbeidslinjen» i den økonomiske politikken?). Vi mener at det er en hel meny av tilbudssidetiltak som burde vært i fokus.

For det første er det grunn til å rette oppmerksomhet mot AFP ordningen, som medfører at hovedandelen av norske arbeidstagere får en subsidiert adgang til tidligpensjonering fra 62 år. Ordningen er meget generøs i den for-



Jan Tore Klovland og Guttorm Schjelderup er professorer ved NHH, Øystein Thøgersen er førsteamanuensis ved NHH.

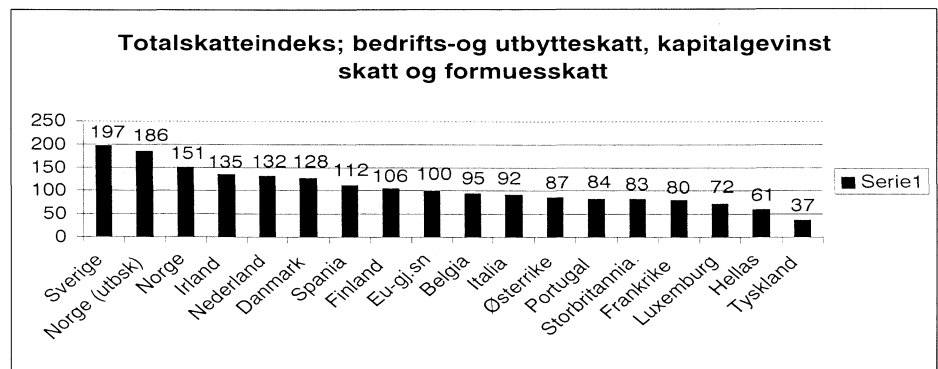
stand at netto kompensasjonsgrad er rimelig høy og at tidligpensjonering ikke gir reduksjon i de ordinære pensjonsydelsene. Dette gir sterke økonomiske incentiver til tidligpensjonering (deltidsarbeidende kan oppnå en netto kompensasjonsgrad over 100%), og ikke overraskende viser studier at ordningen bidrar til at mange individer som ellers ville vært i arbeid, slutter ved fylte 62 år. Innstramming i AFP ordningen er åpenbart påkrevet.

For det andre er tiden inne til å redusere skattekilene i arbeidsmarkedet. Vi stiller oss spesielt uforstående til den høye toppskatten på arbeidsinntekt. Et resultat av de forrige budsjettforhandlingene var at den marginale skattesatsen på arbeidsinntekt kom opp i 55% for høyere inntekter. Det man med rimelig sikkerhet kan si er at dette initierer effektivitetstap og skattemessige tilpasninger. Fordelingsvirkningene er høyst tvilsomme når man tar høyde for at de fleste av de individene som rammes av denne skatten, er i posisjon til å forhandle frem alternative kompensasjonsformer.

For det tredje er det forunderlig at man ikke har en mer offensiv strategi for å tiltrekke seg høykvalifisert utenlandsk arbeidskraft. Norge er vel snart det eneste land i OECD som ikke har en slik strategi. Kanskje er det hensynet til velgeroppslutningen som her gjør seg gjeldende?

Vi mener også at manglende tilbud av arbeidskraft i helsesektoren må sees på som en pris vi betaler for vår sterkt koordinerte lønnsdannelse.¹ Avlønningen til yrkesgrupper som sykepleiere og leger er for lav i forhold til den tid og kostnad disse gruppene har lagt ned i sin utdanning. På tross av at vi utdanner flere leger og sykepleiere enn de fleste andre OECD land er det knapphet. En viktig årsak synes å være at mange sykepleiere ikke finner det lønnsomt å arbeide som sykepleier etter endt utdanning. Tilsvarende har legene gjennom sitt avtaleverk klart å redusere egen effektiv arbeidstid slik at fallet i reallønn er blitt minsket.

Et ytterligere moment i forbindelse med tilbudssidetiltak gjelder effektiviteten i offentlig sektor. Media forteller om en utvikling hvor legene bruker en stadig mindre andel av sin tid til å behandle pasientene. Samtidig leser vi i avisene at re-



gelverket er slik at flere typer operasjoner ikke kan startes etter klokken 13.00 selv om utstyret er på plass og operasjonskøene lange. Slike tilstander tyder på at effektivitetspotensialet er enormt. For å ta ut noe av potensialet kreves det imidlertid en modig tilbudsdepolitikk som retter søkelyset mot forhold som eksempelvis forhandlingssystemer og arbeidsmiljølov. Slike momenter ser vi lite av i myndighetenes politikk.

KONJUNKTURAVGIFT OG UTBYTTESKATT

I forslag til nytt statsbudsjett foreslår regjeringen en skatt på utbytte på 14 prosent. En slik skatt har i dagens skattesystem minst to uheldige sider. For det første vil den skape en skattekile ved at det blir mindre lønnsomt å være aksjonær og mer lønnsomt å motta kapitalinntekt fra kilder som ikke er utsatt for utbyttebeskatning. Dermed brytes hovedprinsippet i norsk skattepolitikk om lik skattlegging av ulike typer investeringer. Konsekvensen er ineffektivitet i ressursallokeringen og svekket produktivitet. Dermed øker utbytteskatten skattetrykket på aksjer. Media har skapt en oppfatningen av at dette er lavt, men virkeligheten er den motsatte: Skattetrykket er svært høyt sammenlignet med andre land. Tabellen nedenfor bygger på data fra Sveriges Industrieforbund, hvor vi har lagt til Norge for sammenligningens skyld.² Tabellen viser at før en eventuell innføring av skatt på utbytte er det bare Sverige som har et høyere skattetrykk på aksjesparing. EU-gjennomsnittet har en skatteindeks på 100, mens Norge har poengsummen 151 altså ca 50 prosent over gjennomsnittet. En innføring av skatt på utbytte øker Norges indeksverdi til 186! Årsaken til det høye skattetrykket er

spesielt formuesbeskatningen i Norge, som er eksepsjonelt høy i internasjonal sammenheng.

Den foreslåtte konjunkturavgiften på 1,5 prosent skal beregnes ut fra brutto lønnsutbetalinger og dermed sysselsettingen i den enkelte bedrift. I realiteten er dette en heving av arbeidsgiveravgiften og medfører en ytterligere diskriminering av arbeidsintensive bedrifter. To andre momenter er også viktige i vurderingen av konjunkturavgiften. Det første relaterer seg til politikernes troverdighet i skattepolitikken. Det sentrale spørsmålet er om en konjunkturavgift lett lar seg reversere i dårlige tider, eller om det av ulike grunner blir politisk opportunt å beholde den. Tidsinkonsistensproblemet som skapes av denne type skatter øker i seg selv kostnadene ved skattepolitikken og svekker tilbudsiden i norsk økonomi. Det andre momentet dreier seg om hvorvidt en økning i arbeidsgiveravgiften er et hensiktsmessig makroøkonomisk styringsverktøy i dagens situasjon. Trolig håper regjeringen at konjunkturavgiften skal redusere bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft og dermed dempe presset i

¹ Dette synes også å ha gyldighet for tilbudet av dyktige lærere.

² Se Andersson og Fall (1999). Utrekningene er basert på at en privatperson eier børsnoterte aksjer til en verdi av 100 000 euro. Privatpersonen har ingen annen formue, men ektefelle har formue tilsvarende 100 000 euro (for eksempel i form av bolig etc). Begge ektefeller har en årsinntekt på 50 000 euro. Privatpersonens aksjportefølje antas stige i verdi på en slik måte at avkastningen dels kan tas ut som utbytte, dels som kursgevinst ved salg av aksjer (det forutsettes at en del av verdøkningen i porteføljen ikke deles ut som utbytte men gir opphav til kursgevinst). Salget av aksjer skjer etter 5 år. Bruttogevinsten totalt beløper seg til 4,2 prosent pr. år hvorav 3,5 prosent deles ut som utbytte og 0,7 prosent er kapitalgevinst.

arbeidsmarkedet og i økonomien generelt. Imidlertid er det kanskje mer sannsynlig at det sterke etterspørselspresset i norsk økonomi gjør at mange bedrifter kan velte over skatten i prisene uten at dette får store konsekvenser for salget. Paradoksalt nok kan derfor forslaget føre til høyere inflasjon og økt rente.

ROLLEFORDELINGEN I DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN

I løpet av de to siste år må det ha blitt klart for alle observatører at det har funnet sted en *de facto* omlegging av pengepolitikken i Norge. Det operasjonelle (dag til dag) målet er som før pengemarkedsrenten, men det mellomliggende målet er ikke lenger nominell valutakurs. Det er nå hensynet til pris- og kostnadsutviklingen som Norges Bank legger vekt på som begrunnelse for renteendringer. Målet om stabilitet i valutakursen (i praksis euro) gjelder nå bare på lang sikt. Denne omleggingen har funnet sted uten at retningslinjene for pengepolitikken har vært endret. Dette har vært mulig fordi disse retningslinjene er utformet såpass vagt at de kan brukes både ved valutakursstyring og ved et indirekte inflasjonsmål.

Mens det i fjorårets budsjett var få tegn til at regjeringen hadde registrert at det hadde funnet sted en dreining av pengepolitikken mot mer vekt på inflasjons- og konjunkturstabilisering, er det i år, med referanse til Holden-utvalgets innstilling, tatt noen forsiktige skritt i retning av å beskrive den nye virkelighet. Nå heter det at «høye renter avlaster i noen grad finanspolitikken i å stabilisere norsk økonomi, men en bør være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken».

Vi synes at spørsmålet om pengepolitikken rolle trenger en klarere presisering. Til nå har forslag om et mer hensiktsmessig mandat for sentralbankens pengepolitikk blitt møtt med en slags aktiv likegyldighet i de toneangivende politiske miljøer og blant deres korporative støttekontakter.³ Problemene med nåværende forskrifter er så åpenbare at det haster å få klare retningslinjer som markedsaktørene kan forholde seg til. Ved å legge pengepolitikken opp til å styre etter ”de grunnleggende forutsetningene for valutakursstabilitet” mot euro har Norge implisitt adoptert Den

europiske sentralbanks inflasjonsmål, som er maksimum 2 prosent prisøkning pr. år. Dette er et svært ambisiøst mål, og prognosene for prisutviklingen i Norge peker ikke i retning av vi kommer ned på dette nivået med det første. Veksten i det akkumulerte inflasjonsgapet mellom Norge og ØMU vil på et tidspunkt kunne skape problemer for målet om valutakursstabilitet, som kan bli akutt når den sannsynligvis sterkt undervurderte euroen begynner å appresiere mot dollar. Hvordan sentralbanken skal håndtere dette problemet med såkalt «base drift» i pengepolitikken er langt fra klart med nåværende retningslinjer.⁴

Det er også et meget viktig spørsmål om et så lavt måltall som maksimum 2 prosent prisstigning er det rette for norsk økonomi. Sverige og Storbritannia styrer etter 1 – 3 prosent intervall for inflasjonen; USA har gjennom hele 90-tallet hatt stor suksess med sin makroøkonomiske politikk, som har resultert i en nokså stabil inflasjonsrate på rundt 3 prosent. Vi vet at den målte inflasjonsraten overvurderer den virkelige prisstigningen med opptil 1 prosent. Det kan også godt tenkes at en noe høyere inflasjonsrate enn den europeiske normen med tilnærmet prisstabilitet vil lette omstillinger i økonomien. Selv om en ekspansiv finanspolitikk trolig vil kreve en relativ restriktiv pengepolitikk i tiden fremover, ser vi faren for at de nåværende forskrifter vil kunne legge en unødig deflatorisk tvangstrøye på pengepolitikken.

PETROLEUMSFONDET

Dagens politiske bilde illustrerer at myndighetenes petroleumsfondsstrategi er eksponert for stor politisk risiko. Mens markedsrisikoen i petroleumsfondet er håndtert på en meget profesjonell måte av sentralbankens kapitalforvaltningsavdeling, er det ingen strategi for hvordan den politiske risikoen skal håndteres. Selv om myndighetene omtaler fondet som et middel til å kunne finansiere de betydelige fremtidige pensjonsutgiftene, er det som kjent ingen formelle bindinger. Fondet er ingenting annet enn en gigantisk statlig pengebinge. Fondsstrategien gir myndighetene maksimal fleksibilitet til å benytte midlene til det de måtte ønske, mens enkeltindividene ikke får noen økt sikkerhet om nivået på fremtidige pensjoner.

Den politiske risikoen er direkte relatert til at publikum ikke ser sammenhengen mellom fremtidige velferdsytelser og det offentlige finansielle posisjon. For å oppnå at publikum faktisk tar inn over seg denne sammenhengen, synes det nødvendig å individualisere petroleumsfondet. Når vi vet at pensjonsutgiftene vil eksplodere om få år, er det nærliggende at individualiseringen av petroleumsfondet kobles sammen med introduksjonen av en individualisert og fondert tilleggspensjon. Da vil staten i realiteten «dele ut» petroleumsformue samtidig med at man kvitter seg med fremtidige utgiftsforpliktelser. Den offentlige pengebingen vil direkte bli omdannet til den enkelte nordmanns egne pensjonskroner. Man skal ikke underestimere den disiplinerende effekten av et slikt tiltak. Mens «øremerking» alene neppe vil ha betydning utover det symbolske, vil individualisering ha reelle effekter gitt at ordningen blir institusjonelt troverdig. Det er verd å merke seg at en slik individualisering av hele eller deler av tilleggspensjonen er en praktisk og realistisk opsjon som nylig er introdusert i Sverige. Etter vårt skjønn har denne type reformer bred støtte i internasjonal forskning på grunn av gunstige effektivitets- (arbeidstilbuds-) og sparevirkninger.

EN IDEOLOGISK POLITIKKPAKKE

Vi har merket oss at forslaget om utbytteskatt fremlegges til tross for at Arbeiderpartiet selv avviste et slikt forslag som uønsket for få måneder tilbake. Tilsvarende kommer forslaget om konjunkturavgift (og også introduksjonen av et ekstra toppskattetrinn i det forrige budsjettet) til tross for at Arbeiderpartiet i flere budsjettdokumenter poengterer at ytterligere økninger i skattesatsene vil gi uheldige effektivitets- og vekstvirkninger. Vi registrerer også at den bebudede effektiviseringen av offentlig sektor synes å ha blitt lagt på is, og at reformer som det hersker relativt bred faglig enighet om (innstram-

³ Forslag til nye pengepolitiske retningslinjer er blant annet fremmet av Hamilton et al. (2000).

⁴ Se lederen i Sosialøkonomen nr. 6, 2000, for en utmerket diskusjon av dette problemet.

ming av AFP og sykelønnsordningen) ikke står på agendaen. Regjeringen har også forsømt seg når det gjelder spørsmålet om mer hensiktsmessige pengepolitiske retningslinjer.

Til slutt vil vi få nevne at vi har hørt visse rykter om at det under utarbeidelsen av årets Nasjonalbudsjett skjedde et arbeidsuhell – etter et besøk i departementet skal herrene Hågensen og Davidsen ved en inkurie ha tatt med seg det opprinnelige utkastet og lagt igjen

sin felles juleønskeliste, som førte til en fatal ombytting av dokumenter. Nå fester vi riktignok ikke nevneverdig tillit til slike rykter, men vi må likevel innrømme at vi under lesningen av budsjettet av og til har vært i tvil, for hovedinntrykket er at det viser at symbolpolitikk og ideologiske prioriteringer har rangen i forhold til tiltak som setter norsk økonomi bedre i stand til å dekke publikums behov.



■ ■ ■ ASBJØRN RØDSETH:

Budsjettindikatoren som mål?

I forslaget til statsbudsjett er budsjettindikatoren, det olje-, aktivitets- og rentekorrigerede overskottet på statsbudsjettet, uendra frå 2000 til 2001. Det er neppe tilfeldig. Regjeringa må ha sett

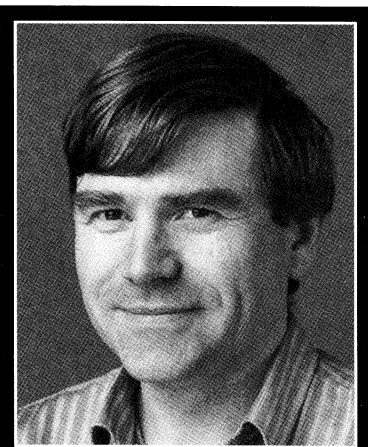
seg føre å få dette til for å kunna slå fast at ho har gjort sitt for at presset i norsk økonomi ikkje skal auka og for å leggja grunnen for ein rentenedgang. Det er lett å forstå regjeringa. Når ein blir kritisert frå alle kantar og møtt med krav og forventningar ingen kan innfri, er det greitt å ha ryggen fri på eitt punkt. Men om budsjettindikatoren blir opphøgd frå indikator til mål, oppstår det problem.

I definisjonen av ein budsjettindikator ligg det alltid ein del vilkårlege val. Kor rimeleg er det å halda olja heilt utanfor? Staten sine investeringar i petroleumsverksemd har etterspørselseffektar på norsk økonomi. Desse investeringane går ned med 5-6 milliardar kroner frå 2000 til 2001. Ein del av oljeinntektene skriv seg frå sal av olje til norske brukarar. I budsjettet er det gått ut frå at oljeprisen går litt ned frå 2000 til 2001. Det har inntektseffektar av same type som når avgiftene blir sette ned. Ein kan argumentera fram og tilbake om andre forhold som kanskje bør

vera med. Finansdepartementet gjer i Nasjonalbudsjettet ein god jobb med å forklara korfor budsjettindikatoren aleine ikkje fortel alt om korleis budsjettet påverkar økonomien. Desto meir paradoksalt blir det når budsjettindikatoren så ser ut til å ha blitt eit mål i seg sjølv.

Konklusjonen er ikkje at vi må få ein betre budsjettindikator, men at vi må sjå på det nasjonalbudsjettet seier om veksten i produksjon og etterspørsel i norsk økonomi. I 2001 ventar regjeringa at BNP for Fastlandsnorge skal veksa med 1,8 prosent. Det er ikkje særleg høgt sett i forhold til normal produktivitetsvekst og vekst i arbeidsstyrken. Nå må vi trekkja frå litt for lengre ferie og meir sjukefråvær, men vekstraten på 1,8 prosent er likevel neppe så høg at presset tiltar. Ergo legg regjeringa opp til uendra eller svakt redusert press i økonomien neste år.

Neste spørsmål er om det burde vore ført ein strammare politikk, eller kanskje ein mindre stram?



Professor
Asbjørn Rødseth,
Universitetet i Oslo

Den tekniske føresetnaden i nasjonalbudsjettet er at rentenivået skal gå svakt nedover i forhold til i oktober 2000, men i gjennomsnitt vera høgare i 2001 enn i 2000. Dersom låg rente fort er det einaste målet, er nesten ei kvar innstramming i finanspolitikken av det gode. Men vi har jo fleire mål, og det finst verre utfall enn høg rente.

Alt tyder på at presset i arbeidsmarknaden nå er så stort at lønningane i Norge vil stiga meir enn i konkurrentlanda også i 2001. Er ikkje det eit argument for ein strammare finanspolitikk? Ikkje utan vidare. Pengepolitikken vil hindra ei kraftig depresiering av krona og syta for at inflasjonen ikkje får alt for stor fart. Eit høgare kostnadsnivå i Norge vil, saman med eit relativt høgt rentenivå, dempa presset i arbeidsmarknaden. Redusert fortjeneste i konkurranseutsett næringsliv vil i seg sjølv dempa lønnsveksten. Presset vil med andre ord gå over av seg sjølv med tida. Eit verkeleg problem blir det først dersom kostnadsnivået blir så høgt, at presset i arbeidsmarknaden ikkje berre forsvinn, men går over i motsatsen: høg arbeidsløyse.

«Konjunkturavgifta», auken i arbeidsgivaravgifta på 1,5 prosent, kan forsvarast ut frå dette perspektivet. Kostnadsnivået i Norge er alt relativt høgt i forhold til i andre land. Eit meir ekspansivt budsjett i den høgkonjunktura vi er inne i, kan føra til at kost-

nadsnivået stig ytterlegare. Utan andre tiltak kan ein periode med høg arbeidsløyse vera nødvendig for å få kostnadsnivået ned igjen. Høgare arbeidsgivaravgift kan komma i staden for høgare lønnsvekst nå. Den kostnadsveksten som kjem av høgare arbeidsgivaravgift er lettare å reversera enn den som kjem av høgare utbetalt lønn. Med andre ord kan den høgare arbeidsgivaravgifta vera eit middel til å unngå høgare arbeidsløyse i framtida. Men tidspunktet for innføringa, etter at alle sentrale lønnstillegg er avtalte for neste år, er kanskje ikkje det beste.

Uansett bør budsjettbalansen det enkelte året vurderast ikkje berre ut frå konjunktursituasjonen, men også ut frå ein langsiktig strategi for finanspolitikken. Dersom balansen i budsjettet for år 2000 var rett, så kan det argumenterast for at det burde brukast litt meir pengar i år 2001. Det ville vera dumdristig å gå ut frå at oljeprisen blir verande høg for all framtid, men dei ekstra pengane vi alt har tjent, kan ingen ta i frå oss. Rentene av desse skulle vi vel i det minste kunna bruka?

Faktisk blir det også brukt meir pengar i budsjettet for 2001, men dei blir dregne inn igjen ved hjelp av «konjunkturavgifta». Ei muleg tolking er at regjeringa meiner at den høgare oljeprisen faktisk gir grunnlag for høgare offentleg forbruk og for å finansiera fleire uføretrygda utan nye skattar, men

at vi likevel bør finansiera dei auka utgiftene med høgare skatt inntil presset i arbeidsmarknaden har letta. Meir «oljepengar» skal brukast, men først når konjunkturane har blitt dårlegare. Problemet er at ingen kan fortelja eit utolmodig folk kor lenge det da må venta. Det finst gode argument for å gå forsiktig fram når auka oljeinntekter skal innfasast i ein økonomi som arbeider på høgtrykk. Men argumenta er neppe sterke nok til å konkludera med at ingenting av innfasinga skal skje det første året.

Nå går det likevel an å argumentera for å ikkje bruka meir pengar. Generasjonsrekneskapen «viste underskott» før oljeprisane steig. Den høge oljeprisen har gitt oss sjansen til å retta på det. Dersom ein har store ambisjonar i stabiliseringspolitikken, så går det også an å hevda at budsjettet for år 2000 var for ekspansivt. Til sjuande og sist er spørsmålet kor stor den offentlege sparinga bør vera, og det er eit politisk avveigingsspørsmål. Dersom ein legg stor vekt på å ta vare på velferdsstaten, så er det rasjonelt å gå inn for stor offentlig sparing. Dersom ein vil redusera omfanget av velferdsstaten, er det mindre grunn til å spara. Alle vil bruka oljeinntektene, det er berre eit spørsmål om når. Den faglege oppgåva er å klarlegga konsekvensane av at inntekten blir brukte på ulike tidspunkt.



■ ■ ■ ERLING STEIGUM:

Overbelastet finanspolitikk

«So let us not talk falsely now, the hour is getting late».

(Bob Dylan: *All along the Watchtower*)

INNLEDNING

Mitt inntrykk av Nasjonalbudsjettet 2001 er blandet, men i en kommentar som dette blir fokus automatisk innstilt mest mot forhold som kanskje kan kritiseres på faglig grunnlag, og ikke like meget mot positive sider. I denne forstand er ikke mitt innlegg «balansert», men det har heller ikke vært målet. En god side ved budsjettet vil jeg likevel fremheve, uten at det er ironisk ment: Det er blitt merkbart kortere enn fjorårets nasjonalbudsjett. Ofte blir Nasjonalbudsjetter og Revidert Nasjonalbudsjett for utflytende og detaljerte av samme grunn som offentlige utredninger som regel blir altfor lange og lite poengterte: Det er for mange forfattere som bidrar, og «redaktøren» har ikke hjerte til å skuffe mange av forfatterne i sekretariatet som gjerne vil ha sine avsnitt publisert med minst mulig nedkutting. Enkelte avsnitt i årets

budsjett bærer likevel preg av for mange lite relevante detaljer, spesielt kapittel 2 *De økonomiske utsiktene*.

En annen grunn til at årets nasjonalbudsjett er blitt kortere, kan være at den økonomiske politikken virker forbausende lite offensiv. Spesielt har avsnittene om strukturpolitikk og reformpolitikk i offentlig sektor blitt lite konkrete og forpliktende. Her er det trolig viktige spørsmål som må avklares på landsmøtet i Arbeiderpartiet før Regjeringen kan ta skikkelig tak i disse alvorlige problemene. Budsjettet får derfor preg av en påpeking av en alvorlig svikt i vekstevnen i norsk økonomi, et problem som man ikke helhjertet forsøker å løse gjennom den økonomiske politikken.

Dette gjør det selvsagt meget mer krevende å lage en konsistent og poengtert fremstilling for finansdepartementet. Derfor er det ikke rettferdig å legge skylda på finansdepartementets byråkrater og rådgivere for at årets budsjett etter min oppfatning virker mer tafatt enn på lenge.

SPARER DET OFFENTLIGE EGENTLIG FOR LITE?

Aller først vil jeg kommentere beregningen av «reell formuesendring for offentlig forvaltning» i kapittel 3 side 91 (Boks 3.3). Denne boksen konkluderer med at den reelle offentlige formuen egentlig forventes å gå ned med 43,2 mrd. kr. i år 2000! Det virker nesten utrolig at man her tilsynelatende mener at offentlig forvaltning egentlig sparer for lite til tross for det forventede gigantoverskudd i budsjettet. Etter min mening bygger denne formuesberegningen på en misforståelse som burde ha vært oppdaget før nasjonalbudsjettet gikk i trykken.

Det er vel en kjensgjerning at offentlig forvaltning har store og raskt vok-

sende nettofordringer på andre sektorer, i motsetning til det store flertallet av andre OECD-land. Videre er det grunn til å tro at den norske finanspolitikken i noen år nå har vært omtrent i generasjonsmessig balanse. Man har altså i en viss tid hatt en finansiering av offentlig sektor som sannsynligvis ikke innebærer noen signifikante forskyvninger av skattebyrder på fremtiden, jf. generasjonsregnskapet. Ut fra dette kriteriet har finanspolitikken fra slutten av 1990-årene vært usedvanlig nøktern og strammere enn i de fleste andre industrialiserte land, altså helt annerledes enn den politisk korrekte oppfatningen, nemlig at finanspolitikken har vært for ekspansiv i flere år. Én tolkning er uansett at norske myndigheter vektlegger fremtiden mer enn myndighetene i de fleste andre land.

I lys av en slik tolkning skulle man tro at siden bytteforholdet har økt betydelig – både på grunn av økte relative priser på petroleum og tradisjonelle varer – var det nå endelig tid for noen skattelettelser som kunne redusere de store skattekilene i arbeidsmarkedet og samtidig dempe frustrasjonen blant velgerne. Man visste selvsagt at Regjeringen ikke kunne oppføre seg som om bytteforholdet var permanent forbedret. Den nye permanentinntekten fra petroleum ville derfor ikke øke så veldig mye hvis man la stor forsiktighet til grunn i forutsetningene om fremtidig oljepris. Men likevel syntes det naturlig å gi norske husholdninger noen fordeler allerede nå, uten at det av den grunn ble synd på fremtidige generasjoner.

Men i stedet innfører finansdepartementet fra i år et nytt formuesbegrep som viser at det offentlige egentlig går med 43,2 mrd. kr. i underskudd. Deres nye begrep «reell offentlig formue» svarer verken til formuesbegrepet i nasjonalregnskapet (som har noen velkjente svakheter) eller i økonomisk



Erling Steigum er professor i samfunnsøkonomi, Handelshøyskolen BI.

teori. Beregningen av endringen i den formuesposten for år 2000 er ikke helt lett å få tak på, men det virker som formuesbegrepet innebærer at formuesendringen i hovedsak er nettofinansinvestering i offentlig forvaltning, minus et positivt korreksjonsledd for at kontantstrømmen fra petroleum er større enn permanentinntekten, minus en korreksjon på over 100 milliarder kr. som er «økning i pensjonsforpliktelser i folketrygden». Det er den siste posten som skaper problemer.

Det nye formuesbegrepet gir etter min mening et systematisk skjevt bilde av offentlig forvaltnings finansielle stilling i et langsiktig perspektiv. Selvsagt kan det i og for seg være interessant å beregne endringen i statens pensjonsforpliktelser slik som i private foretak, hvilket også Moland-utvalget fikk beskjed om å beregne. Men det fører galt av sted å betrakte noen nåverdier av fremtidige utgifter som gjeld, samtidig som andre nåverdier av fremtidige inntekter og utgifter holdes utenfor beregningen. Det må være konsistens mellom strømmer og beholdningsendringer.

Hvorfor blir denne beregningen misvisende? Forklaringen er at vi har et pay-as-you-go system for pensjoner, ikke et fondert system. Begge systemer kan være i generasjonsmessig balanse (slik det omtrent har vært i noen år). Siden beregningen i Boks 3.3 både tar med dagens pensjoner som løpende utgift og økningen i nåverdier av pensjonsforpliktelser som gjeldsøkning, vil beregningen nødvendigvis vise en formuesnedgang selv om det er full generasjonsmessig balanse.

Hvis man skulle ha differansen mellom realnettofordringer (korrigert for permanentinntekt fra petroleum) (B) og realtrygdegjeld (D) som formuesbegrep, måtte man både justere beholdningene, renteinntektene og de løpende inntekts- og utgiftsstrømmer. Den korrekte formuesendringen ville da bli:

$$\Delta(B - D) = r(B - D) + T - G$$

der T er skatter og avgifter (utenom petroleum) etter fradrag for en beregnet pensjonspremie og G er offentlige utgifter til varer, tjenester og overføringer etc. utenom løpende pensjonsutbetalinger, alt målt i samme års kroner. r er

realrenten. I denne formelen er nåverdien av alle fremtidige beregnede pensjonspremier lik nåverdien av alle fremtidige pensjonsutbetalinger som igjen er lik statens trygdegjeld (D). Denne formelen følger av at man først tar dagens regnskap på nåverdiform og deretter skiller ut et eget regnskap for det virtuelle statlige pensjonsfondet.

Økonomisk teori gir imidlertid ikke noe svar på hva som «egentlig» er den «virkelige» formuen i offentlig forvaltning fordi det ikke er en naturlig problemstilling å tenke seg at noen skulle kjøpe offentlig sektor og samtidig beholde monopolretten til beskatning. Det er først og fremst i bedriftssektoren at det er nyttig å beregne markedsverdier av foretak. Finansdepartementet bør derfor snarest avblåse jakten på den «reelle formuen i offentlige forvaltning» og heller slå seg til ro med at det beste den økonomiske vitenskap kan tilby er generasjonsregnskapet og politikksimuleringer ved hjelp av overlappende generasjonsmodeller.

Selv om generasjonsregnskap har vært i bruk i en del år nå, blir det ikke brukt slik som det var meningen. Presentasjonen kunne blant annet ha forklart hvorfor generasjonsregnskapet endret seg fra år til år ved å dekomponere endringene i enkeltfaktorer. På denne måten kunne leseren få et bedre bilde av hvilke forutsetninger og andre faktorer som har endret seg siden sist. De mer skjønnsmessige sider ved beregningene kunne da også ha blitt bedre belyst. Generasjonsregnskapet inneholder mye interessant informasjon som ikke kommer frem i dag. Men dette krever mer åpenhet og «transparency» i finanspolitikken. Nå får man nesten mistanke om at siden generasjonsregnskapet ikke lenger viser underskudd, satser man heller på nye, tvilsomme formuesbegreper som tilsynelatende viser at det offentlige må spare enda mer. Slike beslutninger kan imidlertid bidra til å svekke finansdepartementets faglige renommé og legitimitet.

OVERBELASTET FINANSPOLITIKK OG RESIDUALBESTEMT KONSUM

Det har i mange år vært tydelig at myndighetene også har hatt en annen og viktigere begrunnelse (enn genera-

sjonsfordeling) for å føre en stram finanspolitikk, nemlig hensynet til etterspørsbalansen i norsk økonomi. Man har helst villet at pengepolitikken skulle innrettes mot et valutakursmål slik at den nominelle renten ideelt sett skulle bli den samme som rentenivået i Euro-land. Deretter skulle finanspolitikken sørge for at konjunkturutviklingen ikke skeiet ut i den ene eller andre retning. Dette fungerte som kjent ikke i forrige høykonjunktur, men det forhindrer ikke myndighetene fra fortsatt å ha som mål at finanspolitikken først og fremst skal innrettes mot kortsiktig stabilisering. Denne strategien setter klare grenser for hvor meget oljepenger som kan tas inn i norsk økonomi, og det er vel egentlig hovedhensikten. Dermed blir også næringsstrukturen tilpasset lav bruk av oljeinntekter på kortere sikt, slik kanskje særlig LO og NHO er interessert i.

På grunn av den overraskende oppgangen i bytteforholdet, fikk vi i år en virkelig test på hva som Regjeringen egentlig prioriterer mest: Avveiningen av dagens generasjoners konsum opp mot fremtidig konsum, eller stram finanspolitikk for å hindre for sterkt etterspørselspress (uten aktiv pengepolitikk). Slik jeg leser budsjettet valgte de det siste.

Dagens strategi for den økonomiske politikken fører dermed til at finanspolitikken blir overbelastet. Den kan ikke både brukes til kortsiktige og langsiktige formål hvis petroleumsformuen blir for stor. Etter at andre viktige politiske formål har fått sitt, fører finanspolitikken til at konsumet blir residualbestemt i den forstand at et større konsum truer stabiliteten i norsk økonomi, selv om landet i og for seg kan ha større konsum ut fra langsiktige betraktninger. Man tar ikke i bruk nok virkemidler til at konsumet kan tilpasses ut fra langsiktige betraktninger.

Regjeringen kunne imidlertid ha valgt noe som virker mer naturlig ut fra en samfunnsøkonomisk avveinings- tankegang: Spre fordelene av bytteforholdsgevinsten ut over tid. Det hadde imidlertid ført til en annen blanding av finans- og pengepolitikk: En mer ekspansiv finanspolitikk og en strammere pengepolitikk som måtte bidra mer til å hindre inflasjonspress. Dette ville ha gitt en forskyvning fra real-

investering og nettoeksport til konsum i generalbudsjettligningen, jf. standard Mundell-Fleming analyse når renten kan avvike fra den i utlandet.

Uten bruk av pengepolitikk kan ikke oljeinntekter anvendes til å oppnå en bedre avveining av konsum over tid. Med aktiv bruk av pengepolitikk kunne Regjeringen ha oppnådd to fordeler. For det første kunne man gi noen skattelettelser til dagens forbrukere og for det andre kunne man ha fått en gunstig effekt på skattekilen og arbeidstilbudet. Dette ville dessuten vært konsistent med hovedmålene for Regjeringens politikk slik den beskrives på side 1: Arbeid for alle, rettferdig fordeling, videreutvikle velferdssamfunnet osv. Man hadde fått noe mindre offentlig sparing, men det virker også fornuftig med tanke på den sterke formuesveksten vi både har bak oss og foran oss. Privat sparing og avgiftsinntektene ville dessuten øke. Driftsbalanseoverskuddet anslås tross alt noe forsiktig til 204,5 mrd. kr. for inneværende år. Politisk prioritering av valutaskapende/valutasparende næringer virker i denne sammenheng nesten irrasjonelt.

Her ligger nok hovedgrunnen til at det er så vanskelig å forklare norsk økonomisk politikk til kolleger i utlandet. De skjønner ikke hvorfor det norske konsumet er så lavt i forhold til andre land i Norden, og at vi insisterer på en kombinasjon av penge- og finanspolitikk som fører til så høy sparing.

MÅLKONFLIKTEN MELLOM NÆRINGSSTRUKTUR OG NÅVERDIEN AV PETROLEUMS-INNTEKTENE

En annen formulering på side 1 avslører et dilemma for Regjeringen: Man synes næringsutviklingen i Fastlands-Norge var mer balansert på 1990-tallet enn tidligere, og noe mer bruk av oljepenger til konsum fører automatisk til at næringsutviklingen og sysselsettingsfordelingen tilpasser seg det økte velstandsnivået. Men hvis man utsetter en tilpasning av næringsstrukturen ved å forsere den of-

fentlig oppsparing, løser man ikke dette dilemmaet, man kun utsetter det og får problemet tilbake i fanget i fremtiden med rente og rentes rente.

La oss anta at myndighetene bevisst kjører med overskudd i generasjonsregnskapet de neste 10 år av hensyn til kortsiktige mål for næringsstrukturen. Det betyr i så fall at valutainntektene fra formuen i fremtiden er mer enn stor nok til å erstatte det fremtidige tap av valutainntekter som følge av den naturlige tilbakegangen i valutainntektene fra petroleumssektoren. Når man endelig tar i bruk hele avkastningen av summen av petroleumsformuen, petroleumsfondet og annen offentlig formue, vil derfor næringsstrukturen tilpasse seg desto mer til et velstandsnivå som nå blir høyere enn det ellers ville ha blitt. En annen måte å si dette på at hvis man først har valgt en politikk som går ut på at petroleumsinntektene før eller siden skal brukes innenlands, er dette dårlig nytt for annen valuta-skapende/valutasparende næringsvirksomhet uansett. Det er egentlig nåverdien av petroleumsinntektene som er «problemet» for andre konkurranseutsatte næringer. Og det er ikke mulig for myndighetene å spare seg ut av problemet.

Derfor er et mål om en balansert utvikling i fastlands-Norge ikke konsistent med målet om å bruke inntektene innenlands dersom petroleumssektoren blir for lønnsom. I en markedsøkonomi uten handelshindringer vil konkurransen mellom konkurranseutsatte næringer være beinhard fordi de egentlig produserer det samme godet, nemlig importkapasitet. Næringer som skaffer import på en vesentlig dyrere måte enn petroleumssektoren vil lett få problemer i den innenlandske konkurransen om arbeidskraft og andre innsatsfaktorer. Men på den annen side er et større velstandsnivå en god nyhet for det samlede næringsliv. Innenlandsk bruk av varer og tjenester øker jo. I USA er for eksempel helsesektoren en dynamisk vekstbransje med store muligheter og utfordringer for næringslivet. På

grunn av organiseringen av norsk økonomi synes ikke det å være tilfellet her hjemme. Hadde flere tjenestenæringer i Norge vært medlemmer i NHO, hadde man trolig vært mer offensiv og ikke vært så opptatt av å forsvare den gamle næringsstrukturen som var tilpasset et lavere velstandsnivå.

På 1970-tallet foregikk det en interessant diskusjon mellom økonomer hvor målet om en diversifisert næringsstruktur ble lagt stor vekt på av flere økonomer ved Universitetet i Oslo. Men da var det åpent erkjent at dette målet ikke kunne oppnås i et land som hadde lave handelshindringer og frie kapitalbevegelser. Men siden den gang har jo Norge faktisk valgt å bygge ned handelshindringer og åpne for kapitalbevegelser. Det er derfor neppe aktuell politikk å beskytte flere næringer enn jordbruket, og selv her går trolig utviklingen i retning av lavere handelshindringer og mindre næringsstøtte.

AVSLUTNING

Kort oppsummert er hovedinntrykket av årets nasjonalbudsjett en forbausende mangel på politisk vilje til å ta fatt på de store utfordringene som ligger i å få veksttakten opp igjen i norsk økonomi. Det å snu produktivitetsnedgangen i offentlig sektor, samt stimulere arbeidstilbudet synes her helt avgjørende for vekstevnen. I stedet driver Regjeringen skattejakt i en periode hvor statskassen flommer over av oljepenger. Dette er ikke bare uforstående for folk flest, men også for mange samfunnsøkonomer både i inn- og utland. Ved å tviholde på en sammensetning av penge- og finanspolitikken som hindrer noe mer bruk av oljeinntekter til skattelettelser o.l., kan årets nasjonalbudsjett og statsbudsjett nesten virke som et politisk skudd i foten. Men jeg går ut fra at Regjeringen har kalkulert med at budsjettforslaget likevel maksimerer sannsynligheten for at den fremdeles sitter med makten når kruttrøyken har lagt seg etter den forestående høstjakt i Stortinget.



■ ■ ■ RAGNAR TORVIK:

Kommentarer til Nasjonalbudsjettet 2001¹

Med unntak av Island, er Norge det eneste vestlige industriland hvor eksportandelen har falt fra 1960 til 1999. Dette på tross av at vi har utviklet oss til verdens nest største oljeeksportør i perioden. En videre nedbygging av konkurranseutsatt sektor er uheldig. Gitt den politiske prioritering om satsing på offentlig sektor, er det både ut fra effektivitetshensyn og makroøkonomiske hensyn fornuftig å innføre merverdiavgift på tjenester. Men konjunkturavgiften burde vært innrettet mot å redusere etterspørselen snarere enn tilbudet. En mer omfattende merverdiavgiftsreform mot en mindre konjunkturavgift vil av flere grunner være å foretrekke.

Årets nasjonalbudsjett belyser to viktige avveininger. For det første balansen mellom offentlig og privat ressursbruk; for det andre balansen mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer. Den første avveiningen er i stor grad en politisk beslutning. Her gir regjeringen et tydelig signal om prioritering av offentlig velferd. Med et stramt arbeidsmarked, hvor for eksempel 5800 stil-

linger er ledige i helsevesenet, krever en slik prioritering at arbeidskraft flyttes over fra privat til offentlig sektor. Det leder til den andre avveiningen; om nedgangen i privat sektor skal skje i skjermede eller i konkurranseutsatte næringer. Her er regjeringens prioriteringer mer uklare.

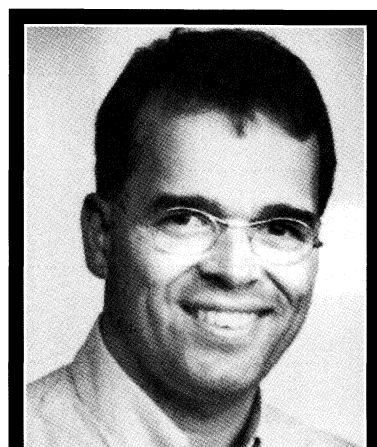
OFFENTLIG SEKTOR

Offentlig ressursbruk har i Norge vært økende de siste tiår. Målt som prosent av BNP har offentlig konsum vokst fra 12,4 prosent i 1960 til 21,2 prosent i 1999. I 2001 er offentlig konsum anslått å utgjøre 20,6 prosent av BNP. Den lavere andelen sammenliknet med 1999 reflekterer sterk BNP-vekst snarere enn mindre offentlig sektor. Den sterke økningen i offentlig konsum er ikke noe særnorsk fenomen. Blant de nordiske land er Norge det land hvor offentlig konsum utgjør den minste andelen av BNP. I 1999 utgjorde offentlig konsum 26,8 prosent av BNP i Sverige, 25,8 prosent i Danmark og 21,3 prosent i Finland. (Målt som andel av BNP utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet utgjorde offentlig konsum i Norge 25,4

prosent). Men veksten i offentlig sektor, og da særlig i offentlig sysselsetting, har i Norge vært særlig sterk de senere par tiår. Fra 1980 har den offentlige sysselsettingen økt med nesten 60 prosent i Norge, mens den i perioden som helhet har vært uendret i Sverige. Her økte offentlig sysselsetting på 1980-tallet, mens den ble redusert på 1990-tallet.

Befolkningens etterspørsel etter offentlige tjenester er stor. En grunn til dette er naturligvis at tjenestene er lavt priset i forhold til kostnadene ved å produsere dem. Men når vi blir rikere vil vi også ha mer offentlige tjenester og stiller større krav til kvaliteten på disse. Med en offentlig sektor som vokser, samtidig som vi har knapphet på arbeidskraft, blir det viktigere enn noen gang å fokusere på effektiviteten i det offentlige tjenestetilbudet. Regjeringens intensjon om fornyelse, omstilling og effektivisering i offentlig sektor er ikke fremtredende blant forslagene i årets nasjonalbudsjett. Etter å ha fastslått (s. 163) at resultater fra norske og internasjonale undersøkelser «viser at det til dels er betydelige forskjeller i effektivitet mellom sammenliknbare enheter, og at en stor del av forskjellene i ressursbruk skyldes forhold som det i prinsippet er mulig å gjøre noe med», burde en for det første uttalt i klarere ordelag hva disse forskjellene består i, og for det andre vært klarere på hvilke politiske grep en akter å gjennomføre for å bedre effektiviteten. Men dette viktige temaet blir i for stor grad redusert til å nevne ulike offentlige utredninger som er kommet eller satt i gang, samt peke på at her ligger det store utfordringer.

¹ Takk for kommentarer fra Lars-Erik Borge, Stein-Ove Erikstad og Egil Matsen. Synspunktene står for egen regning.



Ragnar Torvik, Dr.polit.
fra Universitetet i Oslo 1995,
førsteamanuensis ved Institutt
for samfunnsøkonomi, NTNU.

Den politiske prioriteringen om større satsing på offentlig sektor reiser spørsmålet om hvor en skal få ressurser fra. Med liten effektivisering på kort sikt, fremstår to muligheter. En kan enten søke å øke ressurstilgangen, eller en kan overføre ressurser fra privat sektor.

Økt tilgang på ressurser kan oppnås ved å stimulere arbeidstilbudet, eller ved økt innvandring. Budsjettet inneholder ikke tiltak som vil øke tilgangen på arbeidskraft fra utlandet. Budsjettet inneholder heller ikke endringer i sykelønnsordningen, AFP-ordningen eller kontantstøtten. Bedret barnehagetilbud for barn under 3 år vil kunne gi økning i arbeidstilbudet, men vil neppe monne mye. I sum vil budsjettet derfor ikke gi en økning i arbeidstilbudet som er tilstrekkelig til å fylle den økte arbeidskraftsetterspørselen fra offentlig sektor. Ressurser må overføres fra privat sektor. Mange vil nok oppfatte dette som et problematisk valg. Hadde en lykkes i å stimulere arbeidstilbudet, ville offentlig velferd i mindre utstrekning redusert privat virksomhet. Isteden står vi i en situasjon hvor vi har mangel på arbeidskraft samtidig med en kontantstøtteordning som indirekte subsidierer redusert arbeidstilbud.

PRIVAT SEKTOR

Redusert sysselsetting i privat sektor kan oppnås ved enten å redusere skjermet sektor, eller å redusere konkurranseutsatt sektor. Ut fra konjunkturhensyn synes det riktigst å redusere presset i skjermede sektorer. Budsjettet peker på (s. 20) «...en tendens til *en todelt utvikling i fastlandsøkonomien*, med sterk vekst innenfor bl.a. privat tjenesteyting og klart svakere utvikling for den delen av næringslivet som er utsatt for internasjonal konkurranse.»

Ut fra mellomlangsigte hensyn er det argumenter både for å ta sysselsettingsreduksjonen i konkurranseutsatt sektor og argumenter for å ta den i skjermet sektor. Vedvarende høye oljeinntekter og oppbygging av oljefondet gjør at vi permanent kan redusere omfanget av konkurranseutsatt sektor. Men det er viktig å være oppmerksom på at mye av denne reduksjonen allerede er tatt. Tabell 1 viser eksporten som andel av BNP for vestlige industriland i 1960 og i 1999. Med unntak av Island, er Norge det enes-

Tabell 1: Eksport som prosent av BNP for vestlige industriland.

	Eksport som prosent av BNP - 1960	Eksport som prosent av BNP - 1999
Nederland	50,6	55,3
Island	44,4	33,8
Norge	41,3	39,0
Danmark	33,9	36,6
Irland	31,9	84,0
Sveits	29,3	41,4
Østerrike	24,5	44,9
Sverige	22,9	43,8
Finland	22,5	37,7
England	20,1	25,8
Portugal	17,2	27,5
Canada	17,1	43,2
Tyskland	–	28,9
Frankrike	13,9	26,1
Italia	12,1	24,3
Spania	11,1	28,6
Hellas	9,1	17,8
USA	4,8	10,8

Kilde: OECD

te vestlige industriland hvor eksportandelen har falt fra 1960 til 1999. Dette på tross av at vi har utviklet oss til verdens nest største oljeeksportør i perioden. Målt som andel av BNP har eksporten utenom olje falt mer enn økningen i oljeeksport. På 1960-tallet utgjorde eksporten samlet sett 41 prosent av BNP, på 1970-tallet 42 prosent, på 1980-tallet 43 prosent og på 1990-tallet 40 prosent.

Selv om Norge, som et lite og velutviklet land, hadde en høy eksportandel allerede i 1960, står tallene i kontrast til utviklingen i andre land. I samme periode har Sverige økt eksportandelen med 21 prosentpoeng, Finland med 15 prosentpoeng og Danmark med mer beskjedne 3 prosentpoeng. Også de andre vestlige industriland har økt sin eksportandel i perioden. Samlet sett har veksten i internasjonal handel vært betydelig større enn BNP-veksten. Med unntak av Island og Norge har de vestlige industriland blitt mer åpne over tid. Mens Islands fallende eksportandel vel må forklares med overfiske, har Norges fallende eksportandel kommet i en periode med utvinning av nye store naturressurser.

En bør imidlertid ikke stirre seg blind på utvikling i eksportandelen. Grunnen til at vi eksporterer er at vi ønsker å importere. Og målt med importen har norsk økonomi blitt enda mer lukket enn målt med eksporten. I perioden fra 1960 til 1999 ble importandelen redusert fra 43 til 33 prosent av BNP.

Dersom en slik endring reflekterer norske konsumenters preferanser, er det fornuftig at eksportandelen reduseres. Men dersom norske preferanser ikke har utviklet seg vesensforskjellig fra preferansene i andre vestlige industriland, og den fallende importandelen skyldes andre forhold som høyere avgifter på importvarer og skjermende næringsstøtte, er ikke dette like opplagt. Da reflekterer den særnorske utviklingen at vi som nasjon ikke har klart å utnytte de økende fordeler med internasjonalt varebytte.

Petroleumsproduksjonen, og statens netto kontantstrøm fra denne, anslås i budsjettet å nå toppen i 2002. Dersom dette er riktig, er vi altså nær perioden hvor oljeinntektene utfases. Isolert sett er dette et argument for å søke å overføre ressurser fra skjermet sektor snarere enn fra konkurranseutsatt sektor. Den risikoutsatte plasseringen av gjenværende petroleumsformue trekker i samme retning. Oljefondet ved inngangen til 2001 er i budsjettet anslått å utgjøre 385 milliarder, mens statens andel av gjenværende petroleumsformue er anslått til 1870 milliarder. Over 80 prosent av ubrukt oljeformue er altså plassert i det kanskje mest usikre formuesobjektet en kan tenke seg. En slik risikoprofil ville gitt mang en finansdirektør søvnløse netter. Å opprettholde konkurranseutsatt sektor vil redusere den samlede risikoen i Norges nasjonalformue.

Med det politiske ønsket om økt innsats i offentlig sektor, samt sterkt press for å føre medkonjunkturpolitikk, hadde kanskje det enkleste for regjeringen Stoltenberg vært økt innsats i offentlig sektor samt lavere avgifter, uten spesifikke forslag til inndekning. Det er prisverdig at en slik passiv strategi ikke blir valgt. Den ville medført at det først og fremst var konkurranseutsatt sektor som ble rammet. Høy innenlandsk etterspørsel ville generert innenlandsk kostnadspress og skjovet ressurser ut av konkurranseutsatt sektor. Høyere rente med påfølgende appresiering av valutaen ville kunne bidratt til dette.

SAMSPILLET MELLOM FINANSPOLITIKKEN OG PENGEPOLITIKKEN

Det har i den senere tid vært debatt om den mulige renteresponsen på en eks-

pansiv finanspolitikk i form av lavere avgifter. Enkelte synes å mene at dette ville ført til lavere prisstigning og dermed lavere renter. Og da ville kanskje valutaen depresiert slik at konkurranseutsatt sektor sto sterkere?

Det er for det første tvilsomt om ekspansiv politikk i form av lavere avgifter ville ført til lavere rente. Norges Bank klargjorde allerede i sitt brev til Finansdepartementet 21. oktober 1999 angående den økonomiske politikken i år 2000 («budsjettbrevet») hvordan rentesettingen vil respondere på endrede avgifter (den gang økte avgifter) som påvirker konsumprisindeksen. I brevets nest siste avsnitt heter det:

«En slik virkning av avgiftsøkninger kan betraktes som et enkeltstående tilfelle som ikke vil ha varige virkninger på pris- og kostnadsveksten i Norge. Norges Bank vil derfor normalt ikke ta hensyn til den direkte virkningen av slike avgiftsøkninger på prisenivået.»

Det er derfor liten grunn til å tro at lavere avgifter vil medføre rentenedgang.

For det andre, selv om lavere avgifter ville gitt rentenedgang, og selv om dette hadde depresiert valutakursen, ville etter alt å dømme konkurranseutsatt sektor fått svekket sin konkurransekraft. Lavere rente ville jo også stimulert skjermet virksomhet, og økt arbeidskraftsetterspørsel her ville presset lønningene opp. Med full sysselsetting ville lønnspresset i skjermet sektor blitt tilstrekkelig til å trekke den ønskede mengde ressurser ut av konkurranseutsatt sektor. Denne mekanismen viser også det problematiske i argumentet om at lavere avgifter skal gi lavere inflasjon. En strategi med styrket offentlig sektor og lavere avgifter ville i praksis sendt regningen til konkurranseutsatt sektor, uavhengig av renteresponsen.

REDUSERT SKJERMET ELLER KONKURRANSEUTSATT SEKTOR?

Hva så med forslagene i nasjonalbudsjettet – bidrar disse til å trekke ressurser ut fra skjermet eller konkurranseutsatt virksomhet? På dette punkt trekker budsjettforslagene i ulik retning. Ut-

videlsen av merverdiavgiftsgrunnlaget til generell avgiftsplikt for tjenester vil i hovedsak ramme skjermet sektor ved å påvirke privat tjenesteproduksjon. Konjunkturavgiften vil virke sterkt på konkurranseutsatt sektor, ved å ha samme effekt som økt arbeidsgiveravgift.

Utvidelsen av momsgrunnlaget er et godt forslag av flere grunner. Effektivitetsmessig er det en fordel at bredere momsgrunnlag reduserer en forskjellsbehandling som bidrar til å vri ressursbruken fra avgiftsbelagt til avgiftsfri produksjon. Konjunkturmessig kommer utvidelsen på et godt tidspunkt ved at momsutvidelsen rammer næringer hvor presset er høyt. Videre vil en eventuell frigjøring av arbeidskraft fra privat tjenesteyting kunne være bedre kvalifisert til å fylle ledige stillinger i offentlig sektor enn frigjøring av arbeidskraft fra konkurranseutsatt sektor. Det er derfor fornuftig at også Norge, som det siste OECD-landet, innfører generell avgiftsplikt for tjenester i merverdiavgiftssystemet.

En bekymringsfull effekt av forslagene til endringer i merverdiavgiftssystemet er likevel at man utvider fra to ulike satser for merverdiavgift (0 og 23 prosent) til fire ulike satser (0, 12, 18 og 23 prosent). Dette gjør at mange av argumentene for å utvide merverdiavgiftsgrunnlaget, diskutert i avsnitt 4.5 i nasjonalbudsjettet, svekkes. Mulighetene for avgiftsmotiverte tilpasninger og avgiftsunndragelser kan øke, og utvidelsen i antall satser vil kunne vanskeliggjøre praktiseringen av regelverket ved at flere næringsdrivende har omsetning med flere avgiftssatser. Endelig åpner prinsippet om avgiftsdifferensiering for at det kan bli økt bruk av ressurser for å søke å påvirke politiske beslutninger i egen vinnings hensikt.

Den største overraskelsen i budsjettet er kanskje den foreslåtte konjunkturavgiften på 1,5 prosent av utbetalt lønn og næringsinntekt. Problemet med konjunkturavgiften er at den virker gjennom tilbudssiden i økonomien snarere enn gjennom etterspørselssiden. Høyere kostnader vil ramme konkurranseutsatt sektor, som ikke har samme mulighet som skjermet sektor til å overvelte kostnadsøkning i prisene. Hadde en innført en konjunkturavgift hvor det var etter-

spørselen som ble redusert, ville en kunne fått den nødvendige avdempingen av økonomisk aktivitet i privat sektor uten å ramme konkurranseutsatt sektor. Gitt at en prioriterer økt ressursbruk i offentlig sektor, burde en derfor trukket inn kjøpekraft fra privat sektor snarere enn å øke lønnskostnadene. Forklaringen på at dette ikke blir gjort, men at en på noen områder heller går i motsatt retning (for eksempel redusert bensinavgift), kan finnes i vurderinger av hva som oppfattes som politisk mulig. Det er lettere å avdemp aktiviteten i privat sektor ved å legge avgifter på bedriftene enn å forsyne seg direkte fra lommeboken til velgerne.

En reduksjon av etterspørselen snarere enn tilbudet ville også kunne medført at den samlede ekspansiviteten i budsjettet ble mindre, eller at en kunne oppnådd samme finanspolitiske stramhet med mindre inndragning fra privat sektor. Ved å legge konjunkturavgiften på bedriftene snarere enn å inndra kjøpekraft fra konsumentene direkte, kan det være den samlede sparingen heller enn den samlede etterspørselen som i hovedsak reduseres.

Utvidelsen av merverdiavgiftsgrunnlaget og konjunkturavgiften påvirker balansen mellom skjermet og konkurranseutsatt sektor ulikt. Slik budsjettforslaget foreligger, synes det å være et potensiale for i større grad å utnytte denne forskjellen i utformingen av skatte- og avgiftsopplegget.

KONKLUSJON

Den politiske prioriteringen av offentlig sektor reiser spørsmålet om hvor en skal hente ressurser fra. Når en velger å ikke sette satsningen inn på å stimulere arbeidstilbudet, må en hente ressurser fra privat sektor – enten fra skjermet eller fra konkurranseutsatt virksomhet. Konjunkturhensyn, effektivitetshensyn og hensynet til balansen mellom skjermede og konkurranseutsatte næringer tilsier alle at en allerede nå bør innføre lik merverdiavgiftssats for tjenesteproduksjon og vareproduksjon. Som motstykke til dette kan en redusere konjunkturavgiften.



■ ■ ■ DAG MORTEN DALEN¹:

Konkurransesetting av offentlige tjenester:

Eierskap, kontrakter og konkurranse

Artikkelen drøfter hva vi kan forvente oss av konkurransesetting av offentlige tjenester. Konkurransesetting kan sies å innføre tre sentrale prinsipper i myndighetenes styring: Privatisering, kontraktsstyring og konkurranse. Hovedbudskapet i artikkelen er at kvalitetsproblemet som ofte trekkes frem i debatten, vel så mye bør knyttes til kontraktsstyring som til selve konkurranseprinsippet. Selv om det tas noen reservasjoner, argumenteres det for at konkurranseprinsippet heller kan sies å gi myndighetene et nytt virkemiddel til å løse kvalitetsproblemet.

INNLEDNING

Tradisjonelt har offentlig tjenesteproduksjon innenfor sektorer som utdanning, samferdsel, helse og omsorg vært styrt av folkevalgte organer, finansiert gjennom allmenn beskatning og produsert av statlige og kommunale etater.



Dag Morten Dalen, Dr.polit. UIO 1996, er førsteamanuensis ved Handelshøyskolen BI.

Konkurransesetting endrer ikke prinsippet med offentlig styring og finansiering, men åpner som kjent for at selve produksjonen av tjenestene løftes ut av de offentlige etatene og over på private bedrifter eller omorganiserte og mer selvstendige offentlige eide selskaper.

Den vanligste begrunnelsen for konkurransesetting er at det gir

forhåpninger om økt effektivitet. Kostnadene og dermed bruken av skattebetalernes penger forventes å gå ned uten at aktivitetsnivået innenfor sektoren av den grunn må reduseres. Argumentene mot konkurransesetting er ofte at økt kostnadseffektivitet vil gå på bekostning av kvaliteten på tjenestene. I denne artikkelen ser jeg nærmere på hva teori om organisering og regulering av økonomisk virksomhet sier vi kan forvente oss av konkurransesetting. Vil ressursbruken i sektorene gå ned selv om politikerne tar sikte på å opprettholde tjenestetilbudet, og vil styringsformen gi politikerne svakere kontroll med kvaliteten på tjenestene?

Konkurransesetting kan sies å innføre tre viktige prinsipper i organisering av offentlig tjenesteproduksjon. Det ene er *konkurransesetting*, som innebærer at konkurranse i form av auksjoner – eller anbud – benyttes både til å velge hvem som skal produsere og til å bestemme til hvilken pris denne produsenten skal produsere for. Det andre er *kontraktsprinsippet*, og følger av auksjonens behov for et salgsobjekt. Før potensielle produsenter vil kunne by på retten til å produsere tjenestene, må de vite hva de eventuelt skal levere.² Kontrakten som inngås med anbudsvinner spesifiserer så langt som mulig hva slags tjenestenivå som ligger til grunn for vinnerbudet og hvilke økonomiske betingelser produsenten er innvilget. En viktig konsekvens av konkurransesetting er at denne kontrakten nå legger føringer på det økonomiske forholdet mellom politikerne og de som produserer tjenestene. Et tredje prinsipp er *privatisering*. Det er ikke noe krav til privatisering, men poenget med konkurransesetting er at konkurransen i seg selv skal bestemme identiteten til den som får oppdraget. Dermed kan heller ikke offentlige myndigheter ekskludere privateide selskaper. Tvert imot vil eksistensen av private alternativer være avgjørende for en reell konkurranse om oppdragene.

I et forsøk på å identifisere hva vi kan forvente oss av konkurransesetting og hvilke utfordringer det offentlige står

¹ Artikkelen er basert på et foredrag forberedt for Sosialøkonomenes vårkonferanse 2000. Takk til Espen Moen, Rune Sørensen og tidsskriftets redaktør for nyttige kommentarer, og til NFR-programmet *Offentlig sektor i endring* for finansiering av forfatterens forskning på temaet.

² Eventuelt kan budgiverne selv foreslå hva de skal produsere og til hvilken pris – såkalte menyauksjoner.

overfor, kan det være hensiktsmessig å vurdere disse tre prinsippene hver for seg og i omvendt rekkefølge. Privatisering og kontraktsstyring vurderes dermed uten å trekke inn selve konkurranseprinsippet. Det er fullt mulig – og høyst aktuelt – å basere offentlige styringsmodeller på kontrakter uten samtidig å innføre konkurranse.

Fylkeskommunenes mangeårige tradisjon med kjøp av lokale kollektivtransporttjenester fra private busselskaper uten forutgående anbudskonkurranse illustrerer denne muligheten. I tillegg kan forslagene om å opprette mer selvstendige administrative og økonomiske enheter innenfor sektorer som utdanning og helse ses på som en anerkjennelse av kontraktsprinsippet (se NOU 2000:14 *Frihet med ansvar* og NOU 1999:15 *Hvor nært skal det være?*).

Hovedbudskapet i denne artikkelen er at mange av problemene som ofte knyttes til konkurranseutsetting dukker opp allerede i kontraktsstyringen og bør dermed ikke betraktes som et resultat av selve konkurranseprinsippet. Gitt kontraktsstyring (og eventuell privatisering) vil konkurranseprinsippet tvert i mot kunne bidra til å dempe problemene. Resten av artikkelen forsøker å formidle dette budskapet.

PRIVATISERING: EKSTERN VERSUS INTERN PRODUKSJON

Når det gjelder spørsmålet om hvem det offentlige skal inngå kontrakt med, står en overfor tre alternativer. Produksjonen kan skje internt i regi av offentlige etater. Under dette alternativet er det ikke noe formelt skille mellom de som produserer tjenestene og de folkevalgte organer med sin administrasjon. Kontrakten som styringsinstrument kan følgelig ikke ha noen formell status. Et annet alternativ er å opprette mer selvstendige offentlige eide selskaper som blir satt til å levere tjenestene. Produksjonen må i dette tilfellet fremdeles sies å skje internt, men forskjellen fra den tradisjonelle offentlige løsningen er at politiske organer her binder seg (i den grad det er mulig) til en mer formell kontraktsmessig styringsform. Det tredje alternativet er å la produksjonen skje eksternt i regi av private selskaper.³ Av hensyn til ønsket om effektive anbudskonkurranser er det første alternativet – dvs. intern produksjon i regi av for eksempel kommunens egne etater – et dårlig valg.⁴

Offentlig eierskap endrer ikke behovet for delegering

Hvordan vil så valg av kontraktspartner i seg selv endre effektiviteten og kvaliteten på de offentlige tjenestene? Produksjonen av tjenestene utføres ikke av bedrifter eller avdelinger. Uansett om en omsorgsinstitusjon er privat eller offentlig, et aksjeselskap eller en stiftelse, er det jobben som utføres av sykepleiere, hjelpepleiere, leger, rengjøringspersonale og kanskje økonomer som til sammen avgjør hvordan de omsorgstrengende og skattebetalerne opplever situasjonen. Dermed er det insentivene og mulighetene disse menneskene har til å forfølge sine private – men ikke nødvendigvis snevre – interesser som er avgjørende. Med et slikt insentivbasert syn på organisering av økonomisk virksomhet kan det synes som om eierformen i seg selv ikke er så viktig.

Hvis de personlige insentivene til de ansatte i en privat institusjon av en eller annen grunn viser seg gode, skulle det offentlige kunne gi de ansatte i et offentlig eid selskap nøyaktig de samme personlige avtalene.

Det vises ofte til at det offentlige har kompliserte og sammensatte målsettinger med mange av sine aktiviteter og at dette gjør privat eierskap vanskelig. Offentlig eierskap innebærer imidlertid ikke at de folkevalgte selv tar over produksjonen. De folkevalgte er fremdeles avhengig av å styre institusjonene og de ansatte til å jobbe for disse kompliserte målene. Spørsmålet blir da om politikerne har en lettere styringsoppgave innad i sin egen organisasjon enn overfor ledelsen og de ansatte i en privat institusjon. Nedenfor tar jeg for meg to forhold som kan være av betydning for svaret på et slikt spørsmål. Det ene er knyttet til myndighetenes tilgang på relevant informasjon, mens det andre er knyttet til myndighetenes troverdighet.

Informasjon

Som vi kommer tilbake til nedenfor vil oppdragsgiver ofte ha informasjonsproblemer i den forstand at teknologien ikke fullt ut er kjent og at både kvaliteten på tjenestene og bedriftsledelsens innsats for å holde kostnadene nede kan være vanskelig å observere fullt ut. I den grad styringsoppgavene og forfølgelse av kompliserte mål skulle være lettere ved intern produksjon, må det være fordi disse informasjonsproblemene blir mindre dersom det offentlige overtar eierskapet i bedriften. Økonomisk teori gir ingen klare holdepunkter for det at det er tilfellet (Hart, 1995).

Troverdighet

Et annet forhold som kan påvirke betydningen av eierskap er kontraktens troverdighet. Kontraktsstyring stiller krav til at partene kan binde seg til ikke å avvike fra de økonomiske betingelsene som nedfelles i avtalen. De fleste kontrakter vil imidlertid være ufullstendige og fra tid til annen gi partene et gjensidig ønske om å reforhandle deler av avtalen. Hvis f.eks. en omsorgsbedrift av en eller annen grunn får betydelig større kostnader enn tidligere antatt, kan offentlige myndigheter se seg tjent med å løse de «akutte problemene» som har oppstått med å tilføre ekstra midler. Selv om slike myke budsjettskranger ikke skulle være ønskelig utfra hensynet til kostnadseffektivitet og av den grunn heller ikke formulert inn i den opprinnelige kontrakten, vil mulighetene for fremtidige reforhandlinger gjøre det vanskelig å etablere troverdige harde budsjettskranger.

Med offentlig eierskap inngår på sett og vis kommunen eller staten kontrakter med seg selv. Selv om opprettelsen av mer selvstendige offentlige selskaper bidrar til å disiplinere kommunens kommunikasjon med seg selv, virker det sann-

³ Dette alternativet rommer løsninger med ulik grenseoppdragning mellom privat og offentlig eierskap. Det offentlige kan f.eks. velge å eie deler av bygningsmassen, maskinparken, osv. En annen form for ekstern produksjon er at kommunalt eide selskap får oppdrag utenfor sine hjemkommuner.

⁴ Dette utgjør en tilleggsforklaring på at konkurranseutsetting krever innføring av kontraktsprinsippet.

synlig at terskelen for reforhandlinger er lavere ved offentlig eierskap enn ved privat eierskap (Schmidt, 1996). Særlig sannsynlig virker det i situasjoner der kontrakten i ettertid viser seg å være ekstra gunstig for bedriften. Et stort overskudd i en bedrift som politikerne kontrollerer gjennom sitt eierskap er nok lettere tilgjengelig for politikerne enn et tilsvarende overskudd i en bedrift med private eiere. I den grad utsiktene til driftsoverskudd motiverer bedriftsledelsen i offentlige bedrifter til å effektivisere virksomheten, gir dette isolert sett en gevinst ved privatisering.⁵

Hvis problemet var inndragning av historiske overskudd, kunne problemet vært løst gjennom etablering av stiftelser med private eller offentlige stiftere. En stiftelse er selveienende, og kan følgelig ikke eies av utenforstående – verken offentlige eller private institusjoner. Eventuelle overskudd kan da bare kanaliseres tilbake til stiftelsens virksomhet, og vil således ikke være tilgjengelig for andre formål. Grunnen til at dette organisasjonsgrepet allikevel ikke løser troverdighetsproblemet, er at fremtidige overskudd fremdeles kan hentes inn ved å reforhandle avtalen. Oppdager politikerne at bedriften har økonomiske rammebetingelser som medfører store overskudd, vil nok fristelsen og muligheten for justering av rammebetingelsene være uavhengig av selve selskapsformen.

Politisk spill

Hittil har jeg antatt at politikerne har samfunnsøkonomisk optimalitet som sitt eneste beslutningskriterium. Antar vi isteden at politikerne og partiene handler utfra interessene til sine kjernevelgere og ønsket om størst mulig velgeroppslutning, oppstår andre effekter av privatisering. Dalen, Moen og Riis (2000) antar at politikerne har privat informasjon (dvs. informasjon som velgerne ikke har) om fundamentale forhold (økonomiske realiteter) av betydning for organisering og drift av den økonomiske virksomheten. De ulike politiske partiene ønsker å formidle til velgeren at den økonomiske virkeligheten er slik at nettopp «vårt parti og vår ideologi» er det beste til å treffe politiske beslutninger. For at budskapet skal fremstå som troverdig overfor velgerne, er imidlertid politikerne avhengig av å handle i overensstemmelse med sitt budskap. Det vil si at politikerne gjennom sin adferd i besluttede organer vil forsøke å *signalisere* til velgerne. Et eksempel kan være omstilling av store offentlige bedrifter. Hvis politikerne tror at velgerne er opptatt av sysselsetting, vil de kunne avstå fra samfunnsøkonomiske lønnsomme bemanningskutt i for eksempel Posten (hvis slike finnes?) av frykt for at velgeren ellers skal tro at partiet ikke er det rette til å ivareta sysselsettingen i økonomien mer generelt. Problemet er at velgeren ikke kan vite om nedbemanning er et resultat av partiets manglende vektlegging av sysselsettingsproblemer eller om det er fordi samfunnet virkelig er tjent med en slik omstilling av nettopp Posten.

Aksepteres et slikt utgangspunkt for politisk handling, vil privatisering i seg selv påvirke bedriftens atferd fordi politikerne dermed mister styrerommet (i den privatiserte bedriften) som arena for politisk signalisering.

Oppsummert kan vi si at den økonomiske forskningen som tar utgangspunkt i kontraktsteori (også kalt prinsipal-agentteori) ikke gir noe entydig svar på hva vi kan forvente

oss av privatiseringsbiten av konkurranseutsetting. Bare viljen er på plass, kan politiske myndigheter skrive fullstendige og hundre prosent bindende kontrakter på nøyaktig samme måte som private eiere (om det skulle være ønskelig). Endret eierskap vil derfor ikke tilføre noe nytt i styringen av det offentlige tjenestetilbudet. Dersom vi mer realistisk åpner for ufullstendige kontrakter (og eventuelt også manglende politisk vilje), vil privatiseringen i seg selv skape en ny situasjon innenfor sektoren. Men som utvalget av momenter ovenfor viser, har vi ingen klare holdepunkter for å si om privatisering samlet sett trekker i positiv eller negativ retning.

KONTRAKTSSTYRING

Det neste prinsippet som innføres med konkurranseutsetting er kontraktsstyring. Det er kontrakten – eller avtalen – som er bestemmende for hvilke økonomiske insentiver bedriften står overfor. Myndighetenes mulighet til å styre tjenestetilbudet og kostnadsnivået ligger derfor i utformingen av denne kontrakten. Spørsmålet er da hvilke styringsutfordringer oppdragsgivere som kommuner og fylkeskommuner står overfor. Følgende sett av mål bør stå sentralt når de økonomiske rammebetingelsene utformes:

1. Lavest mulig tilskudd til driften, gitt bedriftens kostnader ved å produsere tjenestetilbudet.
2. Lavest mulig kostnader, gitt tjenestetilbud.
3. Et tjenestetilbud som er avpasset kostnadene.

Kontrakten og kostnadseffektivitet

I reguleringsteorien har man særlig vært opptatt av punktene 1 og 2.⁶ Punkt 1 sier at tilskuddene ikke bør være større enn det som skal til for å dekke kostnadene. En kontrakt som sier at tilskuddene fastsettes i etterkant basert på kostnadene som dokumenteres i regnskapet, vil sikre nettopp dette. Problemet med slike *myke* budsjettskranger – eller *kostpluss* kontrakter – er at det gir bedriften som har fått oppdraget svake insentiver til å holde kostnadene nede. Verken kostnadsøkninger eller – reduksjoner påvirker det økonomiske resultatet til bedriften. Dette gjelder vel og merke bare dersom oppdragsgiver har problemer med å vurdere hvordan produksjonen skal utføres. Hvis myndighetene har effektive kontrollmekanismer som gjør dem i stand til å identifisere unødvendige kostnader, vil de kunne gripe inn med direkte pålegg på driftssiden. Prinsipal-agentteorien har imidlertid som utgangspunkt at bevilgende myndighet ikke sitter på slik informasjon.

En velkjent løsning på de svake insentivene som følger av myke budsjettskranger er å innføre *harde* budsjettskranger. Oppdragsgiver får innvilget et tilskudd i forkant av budsjettperioden, og dette blir det endelige tilskuddet uansett hva

⁵ Grunnen til at bedriftsledelsen i offentlige bedrifter skulle være interessert i driftsoverskudd kan være at overskuddet kan «tas ut» internt i bedriften i form av bedre arbeidsvilkår og -miljø, seminarer, teknologioppgradering, osv..

⁶ Se f.eks. Olsen (1992) for en oversikt over problemstillinger og resultater.

regnskapet måtte avdekke av kostnader i etterkant.⁷ Det er dermed bedriftens egne beslutninger på driftssiden som er avgjørende for det økonomiske resultatet. Harde budsjett-skranker forventes derfor å gi sterke insentiver til kostnadseffektivitet, og bidrar på denne måten til oppfyllelse av målsetting 2 ovenfor. Problemet er imidlertid at denne kontrakten lett kommer i konflikt med målsetting 1. Igjen er det informasjonsproblemet som antas å skape problemer. Hvor stort skal det faste tilskuddet være? Det er lite troverdig at politikerne vil avstå fra å betale det som er nødvendig for å gi de eldre et omsorgstilbud. For at *fastpriskontrakten* skal være troverdig, må derfor tilskuddet settes så høyt at det dekker kostnadene selv om disse skulle vise seg høyere enn forventet. Følgelig vil en troverdig fastpriskontrakt med stor sannsynlighet vise seg å være romslig i den forstand at bevilgningen overstiger bedriftens kostnader ved å tilby tjenestene.

Den optimale løsningen på dette informasjonsproblemet er å velge en kontrakt som ligger mellom de to ytterpunktene.⁸ Gjennom å påta seg å bære en viss andel av realiserte kostnader oppnår kommunen å redusere nivået på «overflø-dige» tilskudd. Prisen de betaler for dette er at kostnadene i sektoren – pga. svekket kostnadseffektivitet – blir noe høyere enn de ellers kunne ha vært.

Kontraktsstyring innebærer derfor ikke noen automatisk overgang til et regime med sterke økonomiske insentiver til å kutte kostnader. Innenfor kontraktsregimet kan kommunen «skape» både kostnadsbevisste og -ubevisste bedrifter innenfor offentlig tjenesteyting.

Kontrakten og kvalitet

Så langt har jeg ikke berørt kvalitetsproblemet. Med kvalitet tenker jeg her på de ulike aspektene ved tjenestene som er av betydning for brukernes (barnas, elevenes, de eldres) opplevelse av tjenestene. Mange slike aspekter vil ofte være uproblematisk for oppdragsgiveren å vurdere og kontrollere. Kontrakten kan i slike tilfeller direkte styre bedriften gjennom pålegg og kravspesifikasjoner. Skal kontrakten være et egnet instrument for direkte styring av kvalitet må imidlertid kvalitetsaspektene være verifiserbare. Verifiserbarhet innebærer at domsapparatet kan ta stilling til om kvaliteten på tjenestene faktisk oppfyller kravene som er stilt i kontrakten. Grunnen til at kvalitet ofte fremstilles som et problem, er at uavhengige instanser ofte ikke har denne muligheten til å vurdere alle relevante sider ved kvaliteten på tjenestene. I så fall blir kvaliteten i større grad bestemt av bedriftens egne insentiver til å ivareta slike aspekter i tjenesteproduksjonen.

Det er kan sies å være to grunner til at en bedrift ønsker å opprettholde et kvalitetsnivå utover det minimumskravet som lar seg verifisere i kontrakten. Den ene er moral, faglig stolthet, gleden av fornøyde kunder, pasienter, elever, osv., og den andre er utsiktene dette måtte gi til økt fortjeneste. Før vi bringer inn konkurranseprinsippet er det vanskelig å se at annet enn den første motivasjonsfaktoren er til stede. For mange offentlige tjenester vil myndighetene kjøpe tjenester på en slik måte at brukerne får en relativt passiv rolle som etterspørre. Økt kvalitet på helse- og omsorgstjenester, utdanning, osv. vil ikke øke bedriftens inntekter som følge av større etterspørsel.⁹

I den grad slike ikke-økonomiske motivasjonsfaktorer ligger bak en bedrifts – eller avdelings – fokus på kvalitet, blir konflikten mellom kostnadseffektivitet og kvalitet lett synlig. Vi tenker oss at bedriften veier to hensyn når den treffer sine driftsbeslutninger. Det ene er profitte og det andre er nytten av å tilby brukerne tjenester med høy kvalitet. Siden kvalitet koster blir prisen bedriften må betale for å tilby kvalitet redusert profitte. Prisnivået avhenger av kontrakten med oppdragsgiver. Jo større andel av kostnadene kommunen selv bærer, desto lavere blir prisen på kvalitet for bedriften. Hvis økte kostnader utløser økte bevilgninger, vil det heller ikke koste bedriften mye å bruke tid og ressurser på å heve kvaliteten på tjenestene som tilbys.

Vi har her kommet med to argumenter for at kommunene bør avvike fra rene fastpriskontrakter, og heller innføre noen grad av kostnadsdeling. For det første reduserer det problemet med at bedriften mottar for store bevilgninger i forhold til faktiske kostnader, og for det andre bidrar det til å heve kvaliteten på tjenestene. Det er imidlertid verdt å understreke at den sistnevnte effekten hviler på at velferden til brukerne av de offentlige tjenestene inngår i bedriftens egen målfunksjon, og at bedriften dermed er villig til å betale (i form av redusert profitte) for økt kvalitet.

Denne egenskapen ved bedriftens målfunksjon kan synes som et noe skjørt grunnlag for styring av kvalitet siden vi ikke vet mye om hvilke faktorer som er kritiske for bedriftens grad av altruisme. Med innføring av konkurranseprinsippet kan derimot styring av kvalitet knyttes til bedriftens ønske om størst mulig profitte.

KONKURRANSEUTSETTING OG KVALITET

Med konkurranseutsetting mener vi her anbudskonkurranse om retten til å produsere tjenester for offentlige myndigheter. De mest åpenbare fordelene ved denne styringsformen er at oppdraget vil bli gitt til den bedriften som mener å kunne produsere tjenestene billigst, og at bevilgningen til bedriften som vinner i større grad vil samsvare med de faktiske kostnadene ved å produsere. Når det gjelder den utvalgte bedriftens løpende insentiver til kostnadseffektivitet vil de som før avhenge av sammenhengen mellom bevilgning og realiserte kostnader. Dersom bedriftene konkurrerer om fastpriskontrakter slik at budene er å forstå som endelige krav til bevilgningen for å produsere tjenestene, vil bedriftens insentiver *ex post* til kostnadsdisiplin være sterke.

⁷ Kontrakten kan imidlertid inneholde en rekke regler for justering av tilskuddet basert på endringer som bedriften selv ikke har kontroll over. F.eks. kan endringer i tariffavtalene for ansatte innen en sektor, endringer i drivstoffpriser, strømpriser, osv. tenkes å utløse justeringer i tilskuddet.

⁸ Teorien sier egentlig at man skal velge begge deler. Myndigheten bør tilby en meny av kontrakter som bedriften kan velge fra. Noen kontrakter ligger helt eller nært opptil fastpriskontrakten, med liten grad av kostnadsdeling, mens andre ligger nærmere kostpluskontrakten, og da med større grad av kostnadsdeling. Fastpriskontraktene velges (i forkant) av bedriften dersom kostnadene er lave, mens høy grad av kostnadsdeling foretrekkes i tilfellet der kostnadene er høye.

⁹ Andre reformer i retning av mer markedsbaserte løsninger der brukeren i større grad selv kan velge leverandør vil imidlertid endre dette.

Kvaliteten kan bli som før...

Et velkjent resultat fra reguleringslitteraturen er imidlertid det såkalte *separasjonsprinsippet*.¹⁰ Innføring av anbud endrer ikke ønsket grad av kostnadsdeling mellom oppdragsgiver og bedrift. Dersom det var optimalt med kostnadsdeling *ex post* før innføring av konkurranseprinsippet, vil det også være optimalt med (den samme graden av) kostnadsdeling etter innføring av konkurranseprinsippet. Bevilgningsregelen har to komponenter: et fastledd og et variabelt ledd som varierer med faktiske kostnader slik de viser seg i ettertid. Selskapene vil i et anbudsregime konkurrere om nivået på fastleddet.

Dette har betydning for kvaliteten på tjenestene. Hvis bedriften «før» konkurranseutsetting la vekt på kvalitet, var det som tidligere nevnt fordi bedriften av ulike grunner betraktet kvalitet som et gode i seg selv, og følgelig hadde betalingsvilje for å levere kvalitet. Prisen på kvalitet bestemmes som tidligere påpekt av kostnadsdelingen med oppdragsgiver. Påstanden om at konkurranseutsetting skaper kostnadsfokuserte bedrifter som firer på kvalitetskravene, er isolert sett ikke riktig. Det er fullt mulig – og i henhold til teorien også ønskelig – å konkurranseutsette uten å øke den bedriftsinterne prisen på kvalitet.

...kvaliteten kan bli dårligere...

Nå kan ikke kvalitetsproblemet av den grunn avfeies. Det er flere grunner til det. For det første kan det oppstå en seleksjonseffekt ved at konkurransen tiltrekker seg bedrifter med lavere betalingsvilje for kvalitet. For det andre kan det såkalte *Winner's curse*-problemet innebærer at anbudsvinneren undervurderer de faktiske kostnadene ved å opprettholde kvaliteten. Problemet er at aktørene får insentiver til en for aggressiv budadferd fordi de vet at det kan være til dels betydelige kostnader forbundet med å si opp et kontraktsforhold og utlyse ny anbudsrunde. Sett fra myndighetenes side er det derfor gevinster ved reforhandle avtalen gjennom å senke kvalitetskravene (eller tilføre mer midler) fremfor å si opp avtalen. På den måten svekkes bedriftenes insentiver til å fokusere på kvalitet.

.... men den kan også bli bedre

Den sistnevnte effekten peker på et sentralt aspekt ved konkurranseutsetting; nemlig krav til kontraktsfornyelse. Ofte tenker man seg at bedriftene vet at de konkurrerer om retten til å produsere tjenesten i et på forhånd kjent antall år (med mulighet for bilaterale forhandlinger i denne perioden), og at bedriften må konkurrere på nytt etter endt kontraktsperiode. Denne retten trenger ikke gis betingelsesløst. Oppdragsgiver kan stille krav til bedriften. En enkel reservasjon kan være at oppdragsgiver påberoper seg retten til å si opp kontrakten dersom kvaliteten på tjenesten vurderes som lav. Utsiktene til kontraktsfornyelse og dermed fremtidig profitt skal da bidra til å motivere bedriften til å vektlegge kvalitet (selv om bedriften er ensidig fokusert på profitt). En utfordring for oppdragsgiver blir i et slikt system å sikre seg bedrifter som legger tilstrekkelig vekt på fremtidig inntjening. Såkalte *myopiske* bedrifter som er opptatt av kortsiktige økonomiske

gevinster skaper problemer. Sørgard (1992) viser hvordan ordninger med sluttvederlag og prøveperioder med lav bevilgning kan brukes til å tiltrekke seg bedrifter med langsiktige motiver.

I et arbeid av Dalen, Moen og Riis (2000) analyseres muligheten for å etablere et konkurranseregime med endogen varighet på kontraktsperiodene. Samtidig med etablering av anbudskonkurransen tenker vi oss nedsatt en uavhengig komité som regelmessig skal vurdere kvaliteten på tjenesten som bedriftene leverer. Ved at normalt flere bedrifter, enten innenfor en kommune eller et større område, vil produsere den samme typen tjeneste, blir det mulig for komiteen å rangere bedrifter etter kvalitet. Det forutsettes ikke at komiteen kan måle kvalitet perfekt. Basert på ulike indikatorer vil den etter beste evne legge frem en rangering. Selv om en bedrift dermed risikerer å komme ufortjent dårlig ut, vil bedriften gjennom å satse på kvalitet øke sannsynligheten for en god plassering på rangeringslisten. Varigheten av kontrakten knyttes til bedriftens plassering. Kommer bedriften tilstrekkelig høyt opp på listen, fornyes kontrakten med f.eks. ett år. Hvis bedriften ikke når opp, blir oppdraget stoppet og ny konkurranse om kontrakten utlyses. Gjennom å fastsette hvor høyt opp på listen bedriften må for å unngå ny konkurranse, kan oppdragsgiver styre bedriftenes økonomiske insentiver til å satse på kvalitet.

En annen grunn til at konkurranseprinsippet kan bedre kvaliteten, er at det medfører en bevisstgjøring av hvilken kvalitet man ønsker på offentlige tjenester. Ved utforming av kontraktene som selskapene skal konkurrere om, tvinges kommunene til tenke gjennom hvilke kvalitetsaspekter som har relevans og hvilke de skal legge vekt på. Samtidig melder det seg et behov for å utvikle rutiner for løpende kvalitetskontroll av bedrifter som velges ut til å levere tjenestene. Selv om ingen hindrer politikerne i å foreta en slik kritisk evaluering av tjenestekvalitet under et mer tradisjonelt regime med produksjon i regi av kommunale etater, kan politikernes insentiver til dette være svakere. Konsekvensene av manglende kvalitetskontroll (både før og etter kontraktsinngåelse) vil kunne bli mer dramatiske, og dermed også mer synlige, for innbyggerne i et kontrakts- og konkurranseregime. På denne måten kan konkurranse- og kontraktsprinsippet sies å innebære en *forpliktelse* til økt fokus på kvalitet.

Valg av selskapsform

Analysen tar utgangspunkt i at bedriftene maksimerer profitt, og at kvalitetsproblemet oppstår fordi bedriftene dermed kan fristes til å senke kvalitetsnivået for å ta ut en kortsiktig gevinst av oppdraget fra offentlige myndigheter. Jo mer bedriften vektlegger kortsiktig profitt, desto alvorligere blir kvalitetsproblemet. Prisen bedriften betaler for å senke kvaliteten er at sjansen for å miste oppdraget øker. Selskapsformer som legger føringer på anvendelse av overskuddene kan utfra dette resonnementet påvirke kvalitetsproblemet. En stiftelse er for eksempel kjennetegnet ved at det ikke fins eiere som kan nyte godt av et eventuelt overskudd. Dermed skulle det være mindre grunn til å tro at slike selskaper ser

¹⁰ Se f.eks. Laffont og Tirole, 1993, Ch. 7.

seg tjent med å opptre kortsiktig. Selv om overskuddene i stiftelser kan tas ut i form av intern «luksus» som ikke kommer brukerne til gode, kan stiftelsen sies å skille seg fra aksjeselskapet ved at denne luksusen opphører dersom virksomheten må avvike på grunn av en dårlig utført jobb. En hypotese kan derfor være at økt omfang av konkurranseutsetting innenfor sentrale områder som helse, utdanning og omsorg i seg selv kan skape en endring i selskapsform. Gjennom organisering av virksomhet som stiftelser kan bedriftene signalisere til oppdragsgiver at de har seriøse og langsiktige motiver.

AVSLUTNING

I denne artikkelen har jeg argumentert for at konkurranseutsetting innfører tre sentrale prinsipper i myndighetenes styring av offentlig tjenesteproduksjon: Privatisering, kontraktsstyring og konkurranse. Jeg tror en slik tredeling er et hensiktsmessig utgangspunkt for vurdering av styringsreformer i offentlig sektor. Hovedbudskapet er at kvalitetsproblemet som ofte trekkes frem i debatten om konkurranseutset-

ting, vel så mye bør knyttes til kontraktsprinsippet som til selve konkurranseprinsippet. Selv om det tas noen reservasjoner, har jeg argumentert for at konkurranseprinsippet heller kan sies å gi myndighetene et nytt virkemiddel til å løse noen av kvalitetsproblemene.

REFERANSER:

- Dalen, D. M., E. R. Moen og C. Riis (2000): «Competitive bidding and the incentives to provide quality», Handelshøyskolen BI, notat.
Dalen, D. M., E. R. Moen og C. Riis (2000): «Government ownership as a signalling device», Handelshøyskolen BI, notat.
Hart, O. (1995): *Firms, contracts and financial structure*. Oxford University Press, Oxford.
Laffont, J.-J. og J. Tirole (1993): *A theory of incentives in procurement and regulation*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
Olsen, T. (1992): Regulering av økonomisk virksomhet, Del I og II. I *Offentlig politikk og private incitamenter* (red. av A. Sandmo og K. P. Hagen), Tano, Oslo.
Schmidt, K. M. (1996): «The costs and benefits of privatization: An incomplete contracts approach», *The Journal of Law, Economics & Organization*, 12, 1-23.
Sørgard, L. (1992): Anbudsprivatisering. I *Offentlig politikk og private inci-*

➔ Forts. fra side 30

Pengene-følger-brukeren

Pengene-følger-brukeren (PFB)-ordninger er en annen måte å eksponere offentlige virksomheter for konkurranse på, selv om hensikten med PFB i hovedsak er å gi forbrukerne bedre valgmuligheter. PFB er allikevel mer en finansieringsform enn en konkurranseform. Vi klarte ikke i NOUen å påvise klare sammenhenger mellom PFB og kostnader eller kvalitet. En kan allikevel anta at brukervalget som er fundamentet i en PFB-ordning medfører gevinster for forbrukerne.

Benchmarking

Benchmarking innebærer slik jeg oppfatter det at en sammenligner resultater eller prosesser mellom virksomheter. Denne informasjonen kan en deretter på ulike måter benytte til å forbedre utførelsen av offentlige oppgaver. Ved benchmarking utsetter en altså ikke skjermet virksomhet for konkurranse slik som definisjonen av konkurranseutsetting forutsetter.

Benchmarking kan være et alternativ til å konkurranseutsette en offentlig virksomhet. Sammenholdt med en trussel om å konkurranseutsette en virksomhet kan det også være en enkel måte å effektivisere offentlig virksomhet på. En mulig-

het er også å kombinere benchmarking med konkurranseutsetting. For eksempel kan en sette deler av en virksomhet ut på anbud for deretter å sammenligne intern og ekstern produksjon.

AVSLUTNING

Det finnes flere måter en kan konkurranseutsette skjermet offentlig virksomhet på. I denne artikkelen har jeg sett på erfaringer med å dereguleringe offentlige monopoler, anbuds-konkurranser og pengene-følger-brukeren-ordninger. Selv om emnet her er omtalt svært overfladisk er de bakenforliggende konklusjoner interessante. Konklusjonen er at konkurranse leder til mer effektiv produksjon også for den type virksomhet en her snakker om. Det er konkurranse og ikke privatisering som genererer resultatene. Det er således ikke nødvendig å privatisere virksomhet for å oppnå gevinster. I praksis kan det imidlertid vise seg å være hensiktsmessig for å få til effektiv konkurranse. Dersom de empiriske resultater som omtales i denne artikkelen er relevante for Norge kan dette få ganske dramatiske følger for hvordan vi i fremtiden bør organisere offentlige oppgaver. ■

■ ■ ■ ASBJØRN ENGLUND:

Erfaringer med konkurranseutsetting¹

Konkurranseutsetting av offentlige tjenester settes i stadig økende grad på dagsordenen. Det diskuteres hva konkurranseutsetting er, hvilke konsekvenser det får og om konkurranseutsetting innebærer privatisering. Enkelte avviser kategorisk konkurranseutsetting mens andre er overbevist om at private aktører og/eller konkurranseutsetting kan løse nær sagt alle mulige samfunnsoppgaver. I denne artikkelen vil jeg kort omtale noen empiriske resultater knyttet til konkurranseutsetting. De er alle hentet fra en NOU jeg nylig har arbeidet med som sekretær for et utvalg som har vurdert konkurranseeksponering i offentlig sektor.

HVA ER KONKURRANSEUTSETTING

Konkurranseutsetting innebærer at en eksponerer skjermet virksomhet for konkurranse. Det finnes ulike måter en kan konkurranseutsette virksomheter på. Hvilken måte en velger henger imidlertid nært sammen med hva skjermingen bestod i før konkurranseutsettingen fant sted.

I enkelte markeder har myndighetene valgt å *deregulere* med den hensikt å erstatte et regulert monopol med en konkurransesituasjon mellom tilbydere. I de senere år har blant annet markedene for telekommunikasjon og kraft vært gjenstand for en deregulering. Hittil har en benyttet dereguleringer i markeder hvor

etterspørerne før dereguleringen selv har kjøpt og finansiert varene eller tjenestene. Jeg vil videre omtale dette som at etterspørselssiden er direkte representert i markedet.

En måte å konkurranseutsette offentlig virksomhet på, uten at etterspørselssiden er direkte representert, er å sette oppdrag ut på anbud. Anbudskonkurranser innebærer at det offentlige avholder en konkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av det offentlige. Den offentlige etaten får da konkurranse om et oppdrag. Etter beslutning vil leverandøren få en eksklusiv, men tidsbegrenset, rett til å produsere den aktuelle varen eller tjenesten for oppdragsgiver. Det offentlige har fortsatt ansvaret for tjenestens innhold og kvalitet. Vinner av et anbud kan være en offentlig eller en privat virksomhet.

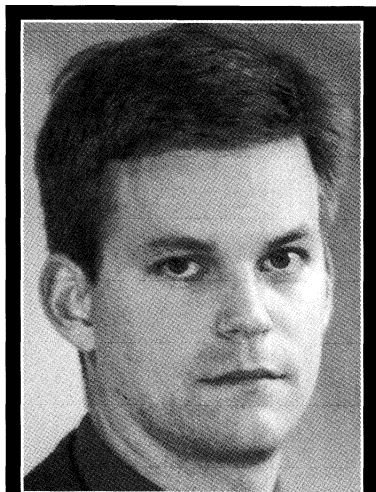
Det finnes også andre måter å eksponere skjermet virksomhet for konkurranse på. For eksempel kan det etableres «pengene-følger-bruker-ordninger» slik at man tildeler en bruker en rett (kupong) til å benytte en gitt tjeneste. Brukeren velger deretter en tilbyder og benytter kupongen som hel- eller delfinansiering avhengig av kupongens verdi. Er kupongens verdi sammen med eventuell egenandel høyere enn tilbyderens kostnader, kan det oppstå en konkurransesituasjon mellom tilbyderne. Et kupongsystem kan benyttes for å etablere konkurranse mellom offentlige institusjoner, mellom private institusjoner eller mellom offentlige og private institusjoner.

Konkurranseutsetting er altså ikke å forstå som et annet ord for anbudskonkurranser, men som den prosess som skjer når en eksponerer skjermet virksomhet for konkurranse. Konkurransutsetting kan blant annet skje ved å ta i bruk virkemidlene beskrevet over. Det finnes også virkemidler som grenser opp mot konkurranseutsetting uten at skjermet virksomhet utsettes for konkurranse. Benchmarking innebærer for eksempel sammenligninger mellom eller innad i virksomheter. Sammenligningene kan deretter gi informasjon som kan brukes til å drive virksomheten mer effektivt.

BØR OFFENTLIG VIRKSOMHET KONKURRANSEUTSETTES?

Som kjent er allerede deler av den offentlige produksjonsvirksomhet konkurranseutsatt. Spørsmålet er derfor ikke om

¹ Innholdet i denne artikkelen reflekterer ikke nødvendigvis Konkurransetilsynets syn. Synspunkter er derfor å betrakte som mine egne.



Asbjørn Englund, cand. polit. fra Universitetet i Oslo 1996, er seksjonssjef ved konkurranseavdelingen i Konkurransetilsynet.

en skal ta i bruk konkurranseutsetting men heller *hvor* en skal sette grensen mellom virksomhet som egner seg for og ikke egner seg for konkurranseutsetting. Problemstillingen kan belyses gjennom både teori og empiri.

Et fundamentalt problem med offentlig virksomhet, og i særdeleshet deler av offentlig produksjonsvirksomhet, er mangelen på effektive incentivstrukturer. Styring gjennom fastsettelse av budsjetter fremmer ikke nødvendigvis økonomisk effektivitet. For eksempel vil et sykehus som får flere «kunder» og øker produksjonen, ikke nødvendigvis få mer penger. Det kan derfor lett bli slik at økt etterspørsel oppleves som et problem. Offentlig budsjettstyring kan også føre til det problem at en er låst i budsjettperioden. På grunn av periodiseringen i budsjettene kan det blant annet være fristende å overlate problemer til neste år.

En skjerming mot konkurranse kan motiveres både ut fra effektivitetshensyn og andre hensyn. Begrunnelser som er benyttet for offentlig kontroll over visse sektorer har blant annet vært fordelingshensyn, eksterne virkninger, kollektive goder, betydelige stordriftsfordeler og hensynet til visse grupper eller geografiske områder. Merk imidlertid at disse hensynene tilsier at det offentlige bør ha et ansvar, men ikke nødvendigvis at det offentlige bør produsere alle varer eller tjenester hvor en alminnelig markedsløsning ikke er ønskelig.

ERFARINGER MED KONKURRANSEUTSETTING

Jeg har nylig deltatt som sekretariatsmedlem for et utvalg som har vurdert konkurranseeksponering i offentlig sektor. Formålet med NOUen² var i hovedsak å lage en oversikt over hvilke erfaringer som er gjort med konkurranseeksponering³ nasjonalt og internasjonalt. De rapporter vi har redegjort for i NOUen er i hovedsak empiriske studier av erfaringer med konkurranseeksponering. Blant erfaringene som står omtalt i rapporten finner en både case-studier som er av typen før og etter, samt sammelignende studier hvor en sammenligner konkurranseutsatt virksomhet med ikke-konkurranseutsatt virksomhet. Utvalget innhentet også en god del informasjon på egen hånd. Blant annet var vi på studietur til New Zealand og Storbritannia, som begge er land som har benyttet konkurranseeksponering av offentlig virksomhet i stor utstrekning.

I vår gjengivelse av erfaringer har vi spesielt lagt vekt på å si noe om effektivitet, kvalitet, styring og demokratisk kontroll, tilgjengelighet for forbruker og utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse.

Dereguleringer

Hovederfaringen internasjonalt synes å være at de dereguleringer, som blant annet er gjennomført innen telekommunikasjon, post og elektrisitetsforsyning, har ledet til mer effektiv produksjon. Erfaringene kan også tyde på at det er konkurransen i seg selv som genererer effektiviseringsgevinstene og ikke en eventuell privatisering. Erfaringer fra blant annet Storbritannia viser også at privatisering som innebærer overgang fra et offentlig til et privat monopol ikke leder til effektivitetsgevinster.

Dereguleringer innebærer i de fleste tilfelle en overgang fra at det offentlige ivaretar samfunnsmessige hensyn jenen

nom eierstyring til å regulere gjennom regelverk, tilsynsorgan og gjennom å kjøpe tjenester i et marked. Erfaringene vi så på tyder på at det er mulig å utøve en betydelig grad av offentlig kontroll selv om en deregulerer. De politiske prioriteringene blir imidlertid mer eksplisitte ved at tjenester som før dereguleringen var finansiert gjennom krysssubsidiering enten må pålegges eller finansieres av det offentlige.

Anbudskonkurranser

De internasjonale erfaringene med anbudskonkurranser er ganske entydige når det gjelder kostnader. Et større datamateriale kan tyde på at anbudskonkurranser medfører kostnadsbesparelser i størrelsesorden 10-30%. For eksempel har The Industry Commission i Australia⁴ i en 630 siders rapport gjennomgått 200 internasjonale studier av anbud. Konklusjonen er at anbudskonkurranser uavhengig av sektor fører til betydelige kostnadsbesparelser.

Hvis disse tallene er relevante for vurderingen av bruk av anbud i Norge kan dette få ganske dramatiske følger for hvordan vi i fremtiden bør organisere offentlige oppgaver. Om erfaringene er fullt ut relevante for norske forhold kan imidlertid diskuteres. På den ene siden er ikke empirien fra Norge omfattende nok til å trekke entydige konklusjoner. På den andre side er det vanskelig å fremskaffe slik informasjon uten at en tar i bruk anbudskonkurranser i større grad enn det som gjøres i dag.

En kan gjennomføre teoretiske resonnementer om at bruk av anbud fører til endringer i kvaliteten. Dette er fordi den tilbyder som vinner en anbudskonkurranse havner i en *ex post* monopolsituasjon. Imidlertid tyder empirien ikke på at det er noen systematisk sammenheng mellom bruk av anbud og kvaliteten på tjenestene. En mulig forklaring på dette er at tilbyderne ikke opplever å være i en monopolsituasjon *ex post*. Tvert imot er mange av tilbyderne aktører som vurderer muligheten for nye kontrakter opp mot kortsiktig gevinst. En annen forklaring er at et stort flertall av anbudsutlysningene beskriver kvaliteten som nøyaktig lik den som eksisterte før konkurranseutsettingen.

En av hovedutfordringene ved konkurranseutsetting synes å være forholdet til arbeidstagerne. Den empirien vi gjennomgikk i NOUen kunne ikke påvise noen forverring av arbeidssituasjonen i den forstand at lønnen eller andre arbeidsvilkår ble dårligere. Imidlertid synes det å være et resultat at selve omstillingen medfører en belastning på arbeidstagerne.

Demokratiet synes å overleve økt bruk av anbudskonkurranser. Det kan faktisk argumenteres for at anbudskonkurranser klarere synliggjør det offentliges rolle. Dette er fordi det politiske system ved bruk av anbud ikke kan overlate til utfører å definere kvaliteten. Politikerne og byråkratenes rolle endres dermed fra å organisere produksjonen til å konkretisere og definere det kvalitetsmessige innholdet i produksjonen.

² NOU 2000: 19, *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? – En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer*

³ At vi benyttet begrepet konkurranseeksponering og ikke konkurranseutsetting skyldes at rapporten også omhandler benchmarking.

⁴ Industry Commission (1996): *Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies*

■ ■ ■ CHRISTINE B. MEYER:

Strukturendringer i finansmarkedene: Hvor står de norske bankene?*

Denne artikkelen tar et overordnet blikk på strukturutviklingen i finansmarkedet, og vurderer hvordan norske banker er posisjonert i det nordiske finansmarkedet. Artikkelen konkluderer med at det trolig vil være lite å hente på en innenlandsk konsolidering mellom de største finansinstitusjonene. Norske banker er ikke i posisjon til å ha en offensiv rolle i den nordiske strukturutviklingen, og alternativet blir derfor å la seg kjøpe opp, eller å selge ut deler av virksomheten. Slik de største norske institusjonene fremstår i dag, er de for små til å fungere som universalbanker, og for diversifiserte til å utnytte fordelene som ligger i spesialisering.



Christine B. Meyer, siviløkonom og dr.oecon fra NHH i Bergen, er førsteamanuensis og internasjonal vise-rektor ved Norges Handelshøyskole.

1. INNLEDNING

Etter dereguleringen av finansnæringen på midten av 80-tallet har det skjedd store strukturelle endringer i finansnæringen. Mens strukturendringen på slutten av 80-tallet var preget av fusjoner innenfor de ulike finansnæringene, var utviklingen på begynnelsen av 90-tallet preget av oppkjøp og fusjoner på tvers av finansielle bransjer.

Fra midten av 90-tallet har utviklingen i finansnæringen gått i flere retninger. For det før-

ste har det funnet sted flere oppkjøp og fusjoner på tvers av landegrensene i de nordiske landene. I den senere tid har det også vært flere tiltak i retning av konsolidering i den norske finansnæringen. På sparebanksiden skjer en del av denne restruktureringen gjennom inngåelse av allianser, og vi har i dag tre klare grupperinger på sparebanksiden; Gjensidige NOR, Sparebank 1 og Eika.

Et siste utviklingstrekk som forventes å forsterke seg i tiden som kommer, er et sterkere skille mellom produksjon og distribusjon innenfor retailmarkedet¹.

I denne artikkelen skal jeg fokusere på hvordan norske banker er posisjonert i forhold til sine nordiske konkurrenter, og gjennomgå noen av de strategiske valgene norske banker står overfor. Dette skal jeg gjøre gjennom å stille tre spørsmål som tar for seg rasjoalet bak konsolidering, ekspansjon inn i nye markeder og spesialisering.

2. ER KONSOLIDERING LEDELSESREVET OG KOMMER DEN FOR SENT ?

Spørsmålet om konsolideringen er ledelsesrevet, har sin bakgrunn i vanskeligheten med å påvise gevinster av slike fusjoner og oppkjøp. Forskere har derfor lett etter andre forklaringer på hvorfor finansinstitusjonene forsetter å fusjonere og vokse.

2.1 Er fusjoner og oppkjøp lønnsomme?

Det er to empiriske tilnærminger for å vurdere lønnsomheten av oppkjøp. Den ene tilnærmingen bygger på vurderinger i utvikling av børskurser kort tid før og etter oppkjøpet blir annonsert. Den andre tar utgangspunkt i faktiske tall for gevinster ved oppkjøp.

Den empiriske litteraturen som bygger på børskurser gir relativt entydige konklusjoner. Denne litteraturen konkluderer med at det oppkjøpende selskapet realiserer i gjennomsnitt ingen gevinst ved oppkjøpet, mens de selgende aksjo-

* Artikkel til Sosialøkonomen basert på foredrag på Sosialøkonomenes Forenings Vårkonferanse 2000

¹ Med retailmarkedet menes markedet for små og mellomstore bedrifter (også kalt SMB-markedet) og personkundemarkedet.

nærer realiserer positive gevinster (for oversikt, se Eckbo, 1998 og Sørgard, 2000). Litteraturen som bygger på de faktiske gevinstene avviker til dels betydelig fra studiene basert på børskurser, og konkluderer med at oppkjøp er ulønnsomme. Disse studiene finner at selskapene som kjøper andre selskaper har dårligere inntjening etter bedriftservivet enn før, i tillegg til at deres lønnsomhet er svakere sammenlignet med bedrifter som ikke kjøper opp (Schenk, 1999; Sørgaard, 2000).

En mer indirekte måte å vurdere kostnadsbesparelser i oppkjøp og fusjoner er å se på eksistensen av stordrifts- eller skalafordeler. Studier av skalafordeler i banksektoren gir ikke noen klare konklusjoner. Tidligere studier synes å være relativt entydige i at skalafordeler kun kan påvises for relativt små banker i størrelsesorden mindre enn 100 millioner dollar (Gabrielsen, 1997). Senere studier har imidlertid funnet at det eksisterer skalafordeler også for større banker. Mahajan, Rangan og Zardkoohi (1996) finner for eksempel at det er signifikante forskjeller i kostnadsstrukturen mellom innenlandske og multinasjonale banker, og at det eksisterer stordriftsfordeler forbundet med internasjonal ekspansjon. Videre finner Berg og Kim (1998) og Kim, Kliger og Vale (1999) støtte for stordriftsfordeler for større banker i Norge.

Problemet med disse studiene er at de opererer på et meget aggregert nivå hva gjelder produkter, og at det derfor ikke er mulig utfra disse studiene å lese hvorvidt det er skalafordeler i enkelte deler av finansnæringen og ikke i andre. Våre funn fra tidligere studier indikerer at det kan være stordriftsfordeler i storkundemarkedet og innenfor produksjon i retailmarkedet (Meyer og Lien, 1997; 1999). For å gjøre en grundigere vurdering, vil vi derfor gå igjennom et konkret eksempel som har vært gjenstand for mye diskusjon, en mulig fusjon mellom Kreditkassen og DnB.

Forsvarerne av en fusjon mellom DnB og Kreditkassen har talt varmt for at fusjonen ville gi bedre utnyttelse av ressursene. I storkundemarkedet synes det å være potensiale for å utnytte stordriftsfordeler innenfor flere områder, noe som også støttes av NOU 2000:9. Min vurdering er imidlertid at bankene fremdeles vil være for små i dette markedet, selv om de slår seg sammen. Bankene vil få noe større kapitalbase, men denne vil være langt mindre enn deres nordiske konkurrenter og også mindre enn det de største kundene vil ha behov for. Deres internasjonale distribusjonsnettverk og relasjonene mellom banker og investorer, som er viktig ressurser i dette markedet, vil i stor grad være overlappende, og derfor ikke representere en vesentlig styrke. Kompetansemessig kan bankene vinne noe på å slå seg sammen på utvalgte storkundeområder, men de er sannsynligvis for små og for nasjonalt orientert.

I retailmarkedet går det et skille mellom produksjon og distribusjon av finansielle produkter og tjenester. Innenfor produksjon er det sannsynlig at det eksisterer stordriftsfordeler fordi kostnadene knyttet til produktutvikling og IT i stor grad er faste. Her kan det være noe å hente for den fusjonerte banken, men de nordiske konkurrentene kan sannsynligvis drive mer effektivt fordi de har et langt større kundenett å fordele sine faste kostnader på.

Innenfor distribusjon er stordriftsfordelene trolig mer begrensede. Her er en fremdeles avhengig av fysisk tilstedevæ-

relse for å få tilgang til kundeinformasjon og for å bygge kunderelasjoner. Sannsynligvis er både DnB og Kreditkassen store nok til å utnytte stordriftsfordelene på dette området, og spørsmålet er om en fusjon vil gjøre dem vesentlig mer effektive. Selv om det har vært hevdet at det er betydelige reasjonaliseringsgevinster å hente på slanking av distribusjonsnett, er det viktig å ta hensyn til at dette er vanskelige gevinster å hente ut. Dette har sammenheng med at rasjonalisering av distribusjonsnett er knyttet til nedbemanning og nedleggelse av kontorer.

Min vurdering er derfor at det er lite som tilsier at en fusjon mellom de største bankene i det norske markedet gir vesentlig bedre ressursutnyttelse innenfor retail- eller storkundemarkedet. Spørsmålet blir derfor om det er andre faktorer som kan forklare forsøkene på fusjon. Jeg vil her ta for meg to alternative forklaringer; ønske om økt markedsrett og ledelsesmotiverte fusjoner og oppkjøp².

2.2 Utnyttelse av markedsrett

Utnyttelse av markedsrett er et motiv som sjelden kommuniseres offentlig. Samtidig er det klart at en konsolidering gir mange muligheter for økt markedsrett overfor leverandører og kunder.

For det første vil det trolig være mulig å konsentrere innkjøpsmakten, og særlig vil dette være viktig innenfor større IT-investeringer og ved inngåelse av driftsavtaler. Da Sparebank 1-gruppen ble dannet, klarte de å reforhandle sin kontrakt med Fellesdata og Telenor Novit og fikk redusert kostnadene med 40%.

En fusjon mellom DnB og Kreditkassen vil også kunne heve barrierene for utenlandske bankers inntreden i det norske markedet gjennom at en legger beslag på et av de mest attraktive distribusjonsnettene. Videre vil en kunne redusere konkurransen i det norske markedet gjennom at to av de største aktørene fusjonerer. Ved at konsentrasjonen blir sterkere kan det være potensiale for prisøkninger (Sørgard, 2000), da i særlig grad i SMB-markedet hvor konkurranseintensiteten synes å være lavest. Spørsmålet er om fusjonen vil ha en vedvarende effekt på markedsrettens konsentrasjonen, eller om inngangsbarrierene er tilstrekkelig lave til at antall konkurrenter igjen vil øke og konsentrasjonen dermed avta.

2.3 Ledelsesmotiverte fusjoner og oppkjøp

Fusjoner mellom finansinstitusjoner kan selvfølgelig også være motivert utfra ledernes egne ønsker om å vokse. Det faktum at ledelse og eierskap er separert i majoriteten av moderne selskaper, skaper en potensiell konflikt mellom ledelsens og aksjonærenes interesser.

En lang rekke studier viser en sterk korrelasjon mellom ledelsens lønn og bedrifters størrelse, og at denne effekten eksisterer selv om man kontrollerer for bedriftens resultater (Finkelstein & Hambrick, 1989). Andre forfattere påpeker at

² Det kan selvfølgelig også tenkes at ledere som ønsker å konsolidere har en annen vurdering av gevinstpotensialet enn det som er presentert her. Fra fusjonslitteraturen vet vi imidlertid at ledere har en tendens til å overvurdere gevinstpotensialet og undervurdere kompleksiteten i integrasjonsprosessen (Boye og Meyer, 1998).

ledelsen kan oppnå viktige ikke-økonomiske fordeler av vekst, for eksempel økt prestisje blant andre ledere og i samfunnet for øvrig. Begge disse mekanismene gir ledelsen incentiver til å foreta restruktureringsgrep som øker bedriftens størrelse, selv om dette ikke er i aksjonærenes interesse.

Ledelsesmotiver er vanskelig å avdekke, og flere studier har derfor fokusert på under hvilke betingelser det er sannsynlig at ledelsesmotiver vil være sentrale. Typisk argumenteres det for at sannsynligheten for ledelsesdrevet ekspansjon vil være størst når det er svake styre, spredt eierstruktur og stor fri kontantstrøm³ (for utfyllende gjennomgang se Lien, 1999). Hayward og Hambrick (1997) finner også at ledere har større sannsynlighet for å gjøre oppkjøp som er i konflikt med eiernes interesser når bedriftene har god lønnsomhet like oppunder oppkjøpet, når lederen får rosende omtale i media, og når det er stor sprik mellom topplederens og andre lederes lønn.

I finansnæringen vil en forvente at ledelsesmotiver vil være mer fremtredende enn i mange andre næringer fordi eierskapet er begrenset til opp til 10% for en enkeltaksjonær. Hvis noen ønsker å eie mer enn 10% er alternativet å gjøre det om til en heleid institusjon. Dette gjør at eierskapet i finansinstitusjonene blir svært spredt og dette skaper rom for ledelsens egen agenda.

I sparebankene og i gjensidige selskaper er eierne til stede i enda mindre grad. Med unntak for grunnfondsbevisene er det kundene som er eierne i disse selskapene, og kundestrukturen og interessen blant kundene for å aktivt påvirke institusjonens strategiske og økonomiske utvikling synes relativt liten. Dette betyr at bankledelsen har stor frihet til å forfølge egen agenda.

2.4 Kommer konsolideringen for sent?

I våre naboland, Sverige og Finland, har konsolideringen kommet et godt stykke lenger. Konsentrasjonen innen banknæringen er derfor langt større innenfor disse landene (NOU 2000:9). I Sverige har for eksempel de fleste sparebankene blitt konsolidert i Sparebanken Sverige, som igjen har fusjonert med Föreningsbanken (nå FöreningsSparbanken). I Finland var det særlig fusjonen som ledet frem til Merita som skapte konsentrasjon om få aktører. Likeledes har man gjennom store fusjoner fått store dominerende aktører i Danmark gjennom Unibank og Den Danske Bank. Problemet norske banker står overfor, er at de andre nordiske institusjonene nå har gått over i en ny fase med fusjoner og oppkjøp på tvers av land. Konsolideringen av norske finansinstitusjoner som har vært ønsket av flere aktører, ledere så vel som politikere, kommer derfor på et tidspunkt som er i utakt med de norske bankenes sterkeste konkurrenter.

3. BLIR NORSKE FINANSINSTITUSJONER TVUNGET INN I DEFENSIVE POSISJONER?

Sammenligner vi størrelsen på norske, svenske og finske institusjoner er det et slående trekk at norske institusjoner gjennom årene er blitt stadig mindre. I dag ville en fusjon mellom Kreditkassen og DnB bare utgjøre ca. 40 prosent av den fusjonerte Merita Nordbanken og UniDanmark.

3.1 Hvorfor er norske banker så små ?

Mens våre naboland tillot konsolidering og fusjoner blant de største konkurrentene, valgte norske myndigheter en langt mer restriktiv linje. Myndighetene har frem til i dag prioritert hensynet til sterk innenlandsk konkurranse, og gitt negative signaler til de tilløp som har vært til konsolidering.

Ser en på utviklingen av finansinstitusjonene gjennom bankkrisen, er det også klart at en her fikk et forskjellig forløp i Norge i forhold til de andre nordiske landene. I Norge brukte bankene tiden under og etter bankkrisen til å rasjonalisere og slanke virksomheten. I Sverige, Finland og Danmark fortsatte finansinstitusjonene å vokse gjennom krisen, og det skjedde en betydelig restrukturering som endte i økt konsentrasjon.

Resultatet er at vi i dag ser at institusjonene i våre naboland er langt mer offensive i den nordiske strukturutviklingen, og norske banker står igjen på perrongen og ser på sine konkurrenter blir større.

3.2 Oppkjøp av norske banker

Sammenligner vi norske og andre nordiske finansinstitusjoner, observerer vi en asymmetri i den nordiske ekspansjonen ved at det bare er de utenlandske bankene som ekspanderer inn i Norge og ikke omvendt. Eksempler på oppkjøp i Norge er Handelsbankens oppkjøp av Bergensbanken, Den Danske Banks oppkjøp av Fokus, FöreningsSparbankenes kjøp av 25% i Sparebank 1-gruppen og Merita Nordbankens forsøk på å kjøpe Kreditkassen.

Gitt at norske banker gjennom den utviklingen vi har hatt, ikke er i stand til å ta en offensiv rolle i strukturutviklingen gjennom oppkjøp, hva er da alternativene ? Et alternativ vil være å bli kjøpt opp av en større utenlandsk institusjon slik som Merita Nordbankens bud på Kreditkassen legger til rette for. Et slikt oppkjøp vil kunne gi Kreditkassen en mulighet til fortsatt å ha et godt fotfeste i storkundemarkedet og til å kunne dra nytte av stordriftsfordeler innenfor produksjon. Videre vil Kreditkassen være en attraktiv partner for Merita Nordbanken p.g.a. det grep den har om kundene i retailmarkedet.

Innenfor storkundemarkedet vil Kreditkassen kunne operere med en større kapitalbase, et større internasjonalt distribusjonsnettverk og nettverk med investorer og banker. Videre vil en kunne forsvare oppbygging av tung kompetanse innenfor spesialiserte storkundeområder, og dessuten tilby kundene en internasjonalt profilert bank.

I retailmarkedet vil Kreditkassen kunne nyte godt av stordriftsfordeler innenfor produksjon av finansielle tjenester. Spesielt vil banken kunne oppnå besparelser innenfor produktutvikling, IT og back-office funksjoner.

På distribusjonssiden vil Kreditkassens store kundebase og dets grep om kundene være svært verdifullt for Merita Nordbanken. Dette er ressurser som er svært vanskelig å kopiere for inntrengere og som ved egen etablering tar lang tid å bygge opp.

³ Stor fri kontantstrøm gjør at ledelsen får insentiv til å foreta investeringer utover de lønnsomme prosjektene.

Den kanskje største hindringen mot ekspansjon på tvers av land har vært politisk motstand. De politiske myndigheter har tradisjonelt vært restriktive i forhold til oppkjøp og fusjoner av norske finansinstitusjoner på tvers av landegrenser. Både Forenede og Vital hadde utenlandske beilere som ønsket å kjøpe selskapene i konkurranse med uvennlige norske oppkjøpere. I begge tilfeller møtte de utenlandske selskapene motstand i de politiske miljøer, og Forenede og Vital ble kjøpt av henholdsvis Gjensidige og DnB.

Spesielt har norske myndigheter vegret seg for å selge en av de største forretningsbankene, i praksis DnB eller Kreditkassen, ut av landet. Preferansen har vært å lage et sterkt finansmiljø med utgangspunkt i norske banker, og mange løsninger har vært forsøkt og grundig diskutert, blant annet fusjon mellom DnB og Kreditkassen og fusjon mellom Storebrand og DnB.

I den senere tid har norske myndigheter konkludert med at den beste løsningen for Kreditkassen trolig vil være å selge den til en utenlandsk institusjon. For DnB derimot, er situasjonen rundt fremtidig eierskap fortsatt uavklart.

Det er også klart at det å bli stor også kan føre med seg stordriftsulemper, og de store, diversifiserte bankene vil kunne tape i konkurransen med de mindre og mer spesialiserte institusjonene. Mindre finansinstitusjoner har normalt større strategisk fleksibilitet og mindre byråkratiskostnader. Et annet strategisk alternativ for de norske bankene er derfor å velge økt spesialisering. Problemet er at bankene synes å vegre seg for å reversere ekspansjonstrenden, og faren er at mange banker dermed ender opp som store dinosaurer med konkurranseulemper i forhold til de nordiske institusjonene.

4. SKAL ALLE BANKENE BLI STORE DINOSAURER?

Finansnæringen synes fremdeles å bære preg av at aktørene velger like strategier som dokumentert i tidligere studier (Reve, 1990; Meyer, 1996). Etter en periode med konsolidering, kjemper de nordiske finansinstitusjonene om å bli størst og best i sin nordiske strategi. Spørsmålet er om de norske bankene er best tjent med å hive seg på denne bølgen, eller om de i større grad bør velge å spesialisere seg der de har sine primære fortrinn.

4.1 Valg av nisjer

Det er flere segmenter det er mulig å spesialisere seg i innenfor finansnæringen. Gevinster av spesialisering kan være utnyttelse av stordriftsfordeler innenfor produksjon eller distribusjon. Innenfor produksjon vil det være stordriftsfordeler forbundet med produktutvikling, investering og drift av IT-systemer og back-office funksjoner. Innenfor distribusjon kan det være stordriftsfordeler innenfor den enkelte kunde-relasjon gjennom å tilby et bredt spekter av produkter. Videre vil det være stordriftsfordeler i markedsføring og oppbygging av spesialistkompetanse.

Et eksempel på mulig spesialiseringssegment er storkundemarkedet, men som vi har vært inne på ovenfor har norske institusjoner allerede en størrelsesulempe her. Storkundemarkedet synes også å utvikle seg mot et globalt mar-

ked der dybde innenfor et bredt spekter av produkter er en vesentlig konkurranseparameter. I storkundemarkedet kan en ikke skille mellom produksjon og distribusjon fordi produktene er kompetansetunge og skreddersydde. Her er det sannsynlig at selv de største nordiske institusjonene vil komme til kort i dette markedet når de globale aktørene kaster sine øyne på Norden.

Innenfor retailbanking går det et skille mellom produksjon og distribusjon av finansielle tjenester og produkter. Innenfor retailproduksjon synes det å utvikle seg to typer aktører. For det første har vi globale nisjeaktører. Et eksempel er Fidelity Funds som har spesialisert seg innenfor et segment og distribuerer fondene gjennom tredje parts distribusjonskanaler. Videre har vi en rekke regionale aktører som produserer og distribuerer et bredt spekter av produkter. Begge disse typer aktører er drevet av målet om å realisere stordriftsfordeler, Fidelity Funds med et nisjefokus, Merita Norbanken med et breddefokus.

De norske bankene befinner seg i dag i en mellomposisjon. De er posisjonert med et breddefokus i sin produksjon og distribusjon, men er små sammenlignet med de største nordiske aktørene. Breddefokuset på produksjon gjør at de norske bankene i liten grad har bygget opp spesialistkompetanse, og de har derfor ikke forutsetninger til å kunne utnytte stordriftsfordeler innenfor dette området.

Der de norske bankene har størst mulighet til å lykkes er trolig i distribusjon av finansielle tjenester til SMB- og personkundemarkedet. Sammenlignet med storkundemarkedet og retail produksjon er norske banker bedre posisjonert i dette segmentet og kan utnytte de fordeler som ligger i å selge et bredt produktspekter til sine eksisterende kunder.

I SMB-markedet er fysisk tilstedeværelse viktig for å bygge relasjoner til kundene og for å få et best mulig informasjonsgrunnlag. Mange utenlandske banker har i lengre tid forsøkt å opparbeide seg en posisjon på dette markedet, men har fått problemer først og fremst på grunn av kundenes immobilitet. De utenlandske bankene har også vegret seg for å bygge opp et stort distribusjonsnett, som er helt nødvendig for å konkurrere i dette markedet.

Distribusjonen i personkundemarkedet synes å deles mellom globale aktører som utelukkende baserer seg på internett som distribusjonskanal, og lokale aktører som distribuerer sine produkter og tjenester gjennom flere alternative kanaler. I dette markedet har de lokale aktørene fordeler gjennom kundedatabaser og sterke kunderelasjoner som er bygget opp gjennom en årrekke. I denne oppbyggingen har det fysiske distribusjonsnettet spilt en viktig rolle. Etter hvert som andre distribusjonskanaler overtar, vil det være viktig for bankene å finne andre måter å skaffe kundeinformasjon og skape tette relasjoner på. Her vil det være grunn til å tro at bankene vil møte sterk konkurranse fra de globale aktørene, da i særlig grad innenfor det mest attraktive segmentet som er private banking. Bankene kan ikke lenger basere seg på at kundene forblir trofaste uavhengig av konkurranse dyktighet.

Mange finansinstitusjoner har vært igjennom en periode der de har ekspandert produktmessig og mange har spredt ressursene for tynt. De skal i dag både produsere og distribuere produktene og tjenestene selv, og helst både ha en posisjon i personkunde-, SMB- og storkundemarkedet. Ved å

skille ut eller alliere seg med andre partnere, vil finansinstitusjonene kunne fokusere på og investere i de mest verdifulle ressursene, i den anvendelsen de er mest produktive.

Selv om det er mange faktorer som taler for en spesialisering og dermed desintegrasjon, tyder utviklingen vi har sett til nå på at dette har gått relativt trått. Dette har sammenheng med at det er mange motkrefter til en slik desintegrasjon, og vi skal her gjennom noen av de mest sentrale. Disse er usikkerhet i leveranser, uklare konkurranseflater, manglende tro på allianser og uvilje mot å skille ut.

4.2 Usikkerhet i leveranser

En sentral motkraft til utskillelse av produksjon er usikkerhet i leveranser. Dette kan skyldes flere faktorer. For det første kan det være et problem at de leverandørene en bruker, ønsker for sterk innflytelse på distribusjonen, og at det er for få alternative leverandører. Eika-gruppen har for eksempel hatt allianser med Gjensidige NOR og Sparebank 1. Gjensidige NOR har gjennom sine valg av systemløsninger skapt betydelig byttekostnader for bytte av leverandør, samtidig som de har ønsket en stadig større innflytelse på distribusjonen av produkter. Både Gjensidige NOR og Sparebank 1 har hatt uklare strategier med hensyn til hvorvidt de ønsker en eksklusivitet for egne kanaler eller ikke. For stor avhengighet av leverandører av denne typen har skapt usikkerhet og vært medvirkende årsak til at Eika-gruppen har opprettet egen produksjon av finansielle tjenester.

Et annet problem er manglende evne til å standardisere. Dette er en av årsakene til at det er problematisk å inngå allianser på storkundesiden. Produktene er ofte så kompetanse-tunge at det blir vanskelig å skille mellom produksjon og distribusjon, og dermed oppstår faren for at alliansepartnere slipper for tett inn på ens kunder.

Manglende muligheter for å standardisere er imidlertid ikke bare uproblematisk sett fra leverandørens side. I den grad produktene må spesialtilpasses for å dekke kundens behov, vil produktets utvikling og eierskap forflyttes fra leverandør til kunde, og dermed mister leverandøren kontroll over sin produksjon. Dette var for eksempel et relevant spørsmål i Fokus's samarbeid med Codan, hvor tanken var at Codan skulle bringe produkt ekspertise og Fokus kundene og distribusjon. Problemet var imidlertid at produktene ikke kunne selges i Norge uten vesentlige lokaltilpasninger. Dette førte til at man på enkelte områder har valgt å utvikle produktene helt fra grunnen av.

4.3 Uklare konkurranseflater

Uklare konkurranseflater vil også kunne skape problemer i inngåelsen av allianser. På 1980-tallet og på begynnelsen av 1990-tallet var det mange banker som distribuerte forsikringsprodukter for forsikringsselskapene. Etterhvert som disse institusjonene har begynt å bevege seg inn i hverandres markeder, har konkurranseflatene blitt endret og institusjonene har i økende grad begynt å kjempe om de samme kundene. Dette var for eksempel en av årsakene til at alliansen mellom Storebrand og Postbanken fungerte utilfredsstillende. Kunde-eierskapet ble for uklart mellom de to institusjonene.

Uklare konkurranseflater var også en av årsakene til at SBP-samarbeidet⁴ ble brutt. Denne alliansen ble problematisk fordi enkelte av de involverte partene ønsket å starte konkurrerende virksomhet i partneres egne land. SE-Banken etablerte for eksempel en egen virksomhet i Norge.

4.4 Manglende tro på allianser og uvilje mot å skille ut

En annen viktig motkraft til spesialisering kan være manglende tro på allianser og preferanse for kontroll. I en studie av valget mellom allianser, fusjoner/oppkjøp og direkte investeringer (Meyer og Lien, 1999), fant vi at særlig store forretningsbanker hadde liten tro på allianser. Representativt for disse holdningene var uttalelser fra ledere i henholdsvis Svenska Handelsbanken og Den Danske Bank:

Vi er en aktør som ikke er interessert i allianser overhodet. Vi er interessert i kjøp av 100% og vi vil ha mulighet til å innføre Svenska Handelsbankens kultur og arbeidsmåter.

Vi har aldri beskjeftiget oss med allianser eller fellesbanker. Vi har tidligere hatt konsortiebanker og det har ikke vært noen suksess. Vi er heller ikke inne som deleier noen steder. Der vi er inne har vi full kontroll. Det er noe kulturelt. Denne banken lever best med å ha full kontroll.

Samtidig er det klart at ledere, som vi har vært inne på tidligere, ofte har en sterkere preferanse for vekst enn for å skille ut virksomheter, og dette bidrar til at det blir ytterligere vanskeligere å drive spesialisering.

5. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Fra å være relativt ensrettet på 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet spriker utviklingen i finansnæringen i dag i flere retninger. Finansinstitusjoner fusjoner med konkurrenter, ekspanderer inn i nye næringer og splitter opp virksomheten. I denne artikkelen har jeg stilt spørsmål om hvordan norske banker er posisjonert i det nordiske finansmarkedet. Slik situasjonen er i dag, synes ikke status quo å være et godt alternativ.

I Norge har vi lenge hatt en debatt om hvorvidt det er ønskelig med store norsk-eide finansinstitusjoner som impliserer en sterk markedskonsentrasjon. Preferansen hos politikerne har lenge vært å ivareta konkurransehensyn, og dette har bidratt til at norske institusjoner har fått en stadig større størrelsesulempe i forhold til sine nordiske konkurrenter. Institusjonene som har ønsket en økt konsentrasjon har ikke kunnet vise til positive resultater av fusjoner, og studiene av skalafordele er også svært tvetydige. Konsolideringen har derfor fått ord på seg å være ledelsesdrevet, og i strid med eierens interesser.

Problemet norske finansinstitusjoner står overfor, er at utviklingen i Norge har vært i utakt i forhold til de andre nordiske landene. Både i Sverige og Finland er det en betydelig høyere konsentrasjon enn i Norge. Disse landene er nå over i

⁴ Scandinavian Banking Partners – SBP- var en allianse som ble startet i 1984 av Bergen Bank, Skandinaviska Enskilda Banken i Sverige, Privatbanken i Danmark og Union Bank of Finland.

en fase der den innenlandske konsolideringen har kommet til en ende, og en ny fase med ekspansjon utover landegrensene er tatt til. I Danmark er konsolideringen kommet kortere, men her går det et klart skille mellom de største institusjonene, som Den Danske Bank og Unibank⁵, som begge er resultater av store fusjoner, og mindre banker.

Å starte en konsolidering av de norske bankene på nåværende tidspunkt ville trolig være ødeleggende for alle parter. Den kommer for det første for sent sett i lys av den konsolideringen som allerede har skjedd hos våre nordiske naboer. Videre vil en slik fusjon mellom tette konkurrenter sannsynligvis kreve betydelig ledelseskapasitet, og dette kan føre til fokusering på interne problemer i en periode der den nordiske og europeiske strukturutviklingen er i støpeskjeen.

Dette innebærer at de norske institusjonene ikke er i posisjon til å ta en offensiv rolle i den nordiske strukturutviklingen. Alternativet blir derfor å enten la seg bli kjøpt opp eller å starte en desintegrasjon av virksomheten for å utnytte fordelene av økt spesialisering. Begge alternativene er mulige, men vanskelige å svelge for politikere som ønsker å holde sterke finansinstitusjoner på norske hender, og for ledere som først og fremst har en preferanse for offensiv vekst. Slik de større norske finansinstitusjonene i dag fremstår, kommer de mellom barken og veden. De er for små til å fungere som en universal bank for store og mellomstore bedrifter, og de er for diversifiserte til å utnytte fordelene til mer spesialiserte enheter.

Et annet tema som har gått igjen i denne artikkelen har vært distribusjon av finansielle produkter i retailmarkedet. Mange banker har vært gjennom en betydelig ekspansjon av sin produktportefølje. Frem til nå har de vært opptatt av å ta hånd om produksjonen av et bredt spekter av finansielle produkter selv, mens spørsmålet vi har reist er om dette er en strategi som vil gi dem vedvarende konkurransefortrinn. De største barrierene mot inntrengere ligger ikke i produksjonen av produkter, men i distribusjonsleddet. Dette har sammenheng med at stordriftsfordeler i produksjon av finansielle produkter og tjenester er langt lettere å kopiere enn kundebasen og kunderelasjoner. Min vurdering er at det en stor fare for at institusjonene sprer seg for bredt, og at produksjon av svært mange finansielle produkter i konkurranse med aktører som kan ta ut betydelige stordriftsfordeler i beste fall vil være problematisk. Videre setter en svært store krav til ledelsen som skal følge opp alle de ulike produktområdene.

Spørsmålet er derfor om vi vil se at finansbransjen fortsetter restruktureringen med å avhende produksjon og konsentrere seg om distribusjon. Det vil implisere at finansnæringen i større grad utvikler seg som handelsnæringen og tilbyr kundene en mix av egne og andres produkter. Det å konsentrere seg om distribusjon er imidlertid ikke uproblematisk etter hvert som ny teknologi erstatter noe av behovet for fysiske distribusjonskanaler. Bankene har forsprang på potensielle inntrengere ved at de gjennom en årrekke har opparbeidet

sterke kundeforhold og informasjon om kunden. Dette fortrenger ikke behovet for å finne nye måter å styrke og videreføre kunderelasjonene på.

Et slikt tiltak er å ha en merkevare som kundene har tillit til. Trolig blir merkevarebygging stadig viktigere i den endrede konkurransesituasjonen. I dag ser vi at utviklingen går mot stadig større merkevareutvidelser også utover det finansielle området. DnB har for eksempel inngått et samarbeid med Telenor om sin internettsatsning, der tilbudet av produkter kommer til å gå langt utover de finansielle tjenestene. Igjen blir det viktig at disse utvidelsene ikke betyr at en sprer ressursene for tynt, slik at bankene går inn i områder der en ha liten forutsetning for å lykkes.

REFERANSER:

- Berg, S. A. og Kim, M. (1998): Bank as Multioutput Oligopolies: An Empirical Evaluation of Retail and Corporate Banking. *Journal of Money, Credit and Banking*, 26, 135-153.
- Boye, K og Meyer, C. B. (1998): *Fusjoner og oppkjøp*. Cappelen Akademiske Forlag, Oslo.
- Eckbo, B. E. (1998): Bedriftsoppkjøp og verdiskapning i Boye, K. og Meyer, C. B. (red), *Oppkjøp og fusjoner*. Cappelen, Oslo, 244-278.
- Finkelstein, S., Hambrick, D. C. (1989): Chief executive compensation: A study of the intersection of markets and political processes. *Strategic Management Journal*, 10, 121-134.
- Gabrielsen, Tommy Staahl (1997): *Konsentrasjon og konglomerater i finansnæringen - en litteraturgjennomgang*. SNF-arbeidsnotat, Stiftelsen for Samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- Hayward, M. L. A. and Hambrick, D. C. (1997): Explaining the Premiums Paid for Large Acquisitions: Evidence of the CEO Hubris. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 42, 103-127.
- Kim, M., Kliger, D. and Vale, B. (1999): *Estimating Switching Costs and Oligopolistic Behavior*. Arbeidsnotat nr. 4, Norges Bank, Oslo.
- Lien, L. B. (1999): *Diversification: Value Creation and Value Destruction: A Theoretical Input*. SNF-Report no. 16, SNF, Bergen.
- Mahajan, A., Rangan, N. and Zardkoohi (1996): Cost Structures in Multinational and Domestic Banking. *Journal of Banking and Finance*, 20, pp. 283-306.
- Meyer, C. B. 1996: *Utvikling av finansielle konserner i et norsk og skandinavisk perspektiv*. SNF-rapport nr. 50, Stiftelsen for Samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- Meyer, C. B og Lien, L. B. (1997): *Størrelsens betydning for norske bankers internasjonale konkurransekraft*. SNF-rapport nr. 38, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- Meyer, C. B og Lien, L. B. (1999): *Strukturendringer i finansnæringen: Ekspansjon, konsolidering og desintegrasjon*. SNF-rapport nr. 17, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- NOU (2000:9): *Konkurransetilstand i finansnæringen*. Norges offentlige utredninger, Oslo.
- Reve, T. (1990): *Bankkrisen i Norge*. SNF-rapport, Stiftelsen for Samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- Schenk, Hans (1999): «The Performance of Mergers in Manufacturing and Financial Services.» Foredrag på konferansen *Den nordiska finanssektoren inför 2000-talet*, Oslo.
- Sørgard, L. (2000): *Fusjoner og oppkjøp: Drivkrefter og virkninger*. Notat på oppdrag av Makt- og demokratiutredningen. ■

⁵ Unibank er igjen blitt fusjonert med Merita Nordbanken.

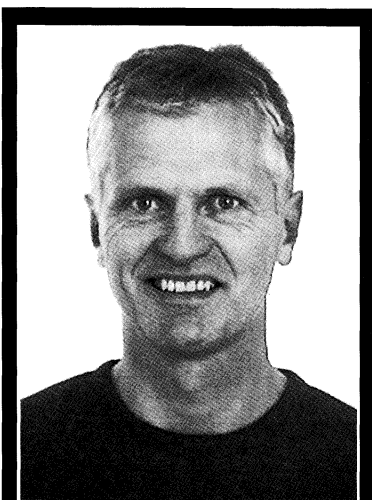
■ ■ ■ HANS BONESRØNNING:

Vil Mjøs gi bedre effektivitet i høyere utdanning?

Diskusjonen rundt Mjøs-utvalgets innstilling har i liten grad dreid seg eksplisitt om insentiver. Denne kommentaren tar utgangspunkt i forslaget om stykkprisfinansiering. Det argumenteres for at et slikt finansieringssystem bør suppleres med ordninger som motiverer den viktigste innsatsfaktoren i kunnskapsproduksjonen – studentene – til større studieinnsats.

INNLEDNING

Mjøs-utvalget (NOU 2000: 14 Frihet med ansvar) gjennomgår høyere utdanning fra A til Å – og kommer med en rekke reformforslag. Blant annet foreslås å gjøre universiteter og høyskoler til særlovselskaper og å innføre stykkprisfinansiering. Dette begrunnes med at universiteter og høyskoler må gis frihet slik at de bedre kan tilpasse seg raske endringer i studentsammensetning



Hans Bonesrønning,
førsteamanuensis ved institutt
for samfunnsøkonomi, NTNU

(«alminneliggjøringen av høyere utdanning») og i kunnskapsfeltet, samtidig som lærestedene må gis økonomiske motiver for å fremme gode løsninger på nye (og gamle?) problemer. For økonomer er det kanskje særlig forslaget om stykkprisfinansiering som innbyr til diskusjon. Spørsmålet som drøftes i dette innlegget er om slik finansiering er et egnet virkemiddel til å nå effektivitetsmålsettinger i universitets- og høyskolesektoren¹. Det skulle være unødvendig å si at en så smal problemstilling ikke yter utvalget full rettferdighet.

Umiddelbart høres logikken bak stykkprisfinansiering riktig ut: Kunnskapsprodusentene vil innse at de overlever bare dersom de gir etterspørerne riktige produkter til høy kvalitet, og supplert med «best practice»-beregninger – som utvalget også foreslår – vil en sikre at dette skjer til lave kostnader. Går vi bak dette generelle resonnementet, melder en rekke spørsmål seg. Dels handler det om hvordan stykkprisfinansiering vil påvirke allokering av ressurser mellom institusjoner, mellom fag og mellom forskning og undervisning. Dels handler det om hvorvidt universitets- og høyskoleansatte lar seg disiplinere av studentenes etterspørsel etter utdanning på en slik

måte at en oppnår bedre studentprestasjoner for gitt nivå på kjøpte innsatsfaktorer.

Jeg har ikke tenkt å gå grundig inn på alle disse spørsmålene. Opplegget her er å ta utgangspunkt i et av de mest fremtredende særtrekkene ved virksomheter som universiteter og høyskoler – at etterspørerne etter undervisningstjenester (studentene) også er den viktigste innsatsfaktor i produksjonen av kunnskaper. Det etableres en enkel modell for kunnskapsproduksjon, hvor kjernen er en produktfunksjon med lærer- og studentanstrengelse som argumenter. For å forstå produsert kunnskapsmengde settes fokus på studentenes og lærernes anstrengelsesbeslutninger. Videre antas at universitetsledelsen har indirekte innflytelse på produsert kunnskapsmengde via muligheten til å influere lærernes anstrengelse i undervisning. Med utgangspunkt i denne modellen diskuteres først om studentene vil etterspørre utdanninger som tilbyr undervisning av høy kvalitet – som er en nødvendig forutsetning for at stykkprisfinansiering skal kunne gi effektivitetsgevinster gjennom disiplinering av de ansatte. Den videre diskusjonen har tre hovedpoenger: Det første er at stykkprisfinansiering ikke er en garanti for effektivitetsforbedringer, det andre at det sannsynligvis vil være mulig å komme lenger ved å ta i bruk

¹ Stykkprisfinansiering representerer ikke noe dramatisk brudd med eksisterende opplegg. Også i dag er det slik at studenttilgang er en forutsetning for at et utdanningstilbud skal opprettholdes, og studenter kan konkurrere fritt om plasser innenfor eksisterende tilbud. Overgang til eksplisitt stykkprisfinansiering vil først og fremst endre tempoet i omstillingene.

studieavgifter og prestasjonsavhengige stipendier slik at også studentinsentivene forbedres, og det tredje at studieavgifter også er et velegnet virkemiddel for å styre ressursene i høyere utdanning i «riktig» retning – dvs. slik at en gjør de riktige tingene. Spørsmålene som reises avslutningsvis er om Mjøsutvalget har noe å tilby som kan hindre uheldige tilpasninger til stykkprisfinansiering, som gir bedre insentiver for studentene som innsatsfaktor i kunnskapsproduksjonen, og som gir en «riktig» allokering av ressursene som settes inn i høyere utdanning.

EN MODELL FOR KUNNSKAPS-PRODUKSJON

Kunnskapsproduksjonen i universitetene er dårlig forstått, og det foreligger ikke mange etablerte modeller å velge i. Et av de få bidragene er Rothschild og White (1995), som vektlegger studieavgiftenes rolle for å oppnå riktig allokering av ressursene i høyere utdanning. Jeg kommer tilbake til denne modellen mot slutten av innlegget. I første omgang fokuseres imidlertid studentenes og lærernes insentiver til å transformere kjøpte innsatsfaktorer til gode studentprestasjoner. For dette formålet etableres en modellramme basert på velkjente mikroøkonomiske byggesteiner. En del av elementene kan gjenfinnes hos bl.a. Correa og Gruver (1987), Costrell (1994) og Winston (1999).

Det antas at kunnskapsproduksjonen skjer i møtet mellom studenter og lærere, og er gitt ved studentenes og lærernes anstrengelse, her formulert som produktfunksjonen

$$(1) v_i = v(e_i, a_i)$$

hvor v_i er student i 's kunnskaper, e_i er studentens anstrengelse og a_i er lærernes anstrengelse rettet mot student i . En rimelig antagelse er at v er stigende, men med avtagende vekst, i begge argumenter.

Likning (1) er (for) enkel, for eksempel ses bort fra at peer group effekter kan foreligge. Peer group effekter er virkninger på enkeltstudenters prestasjoner av studentsammensetningen i studiet. Eksistens av peer group effekter er omstridt, men dersom slike effekter foreligger har det potensielt sterke

implikasjoner. Jeg vil derfor i noen tilfeller utvide diskusjonen med å inkludere peer group effekter i produktfunksjonen. I likning (1) ses også bort fra at forskningsaktiviteten kan være komplementær til undervisning; slik det ofte antydes med formuleringen forskningsbasert undervisning. Dersom det i første rekke er undervisning på hovedfags- og doktorgradsnivå som drar nytte av forskning, så har dette implikasjoner for hvordan arbeidsoppgavene bør fordeles mellom institusjonene i høyere utdanning. Dette er et stort tema som jeg ikke drøfter i dette innlegget.

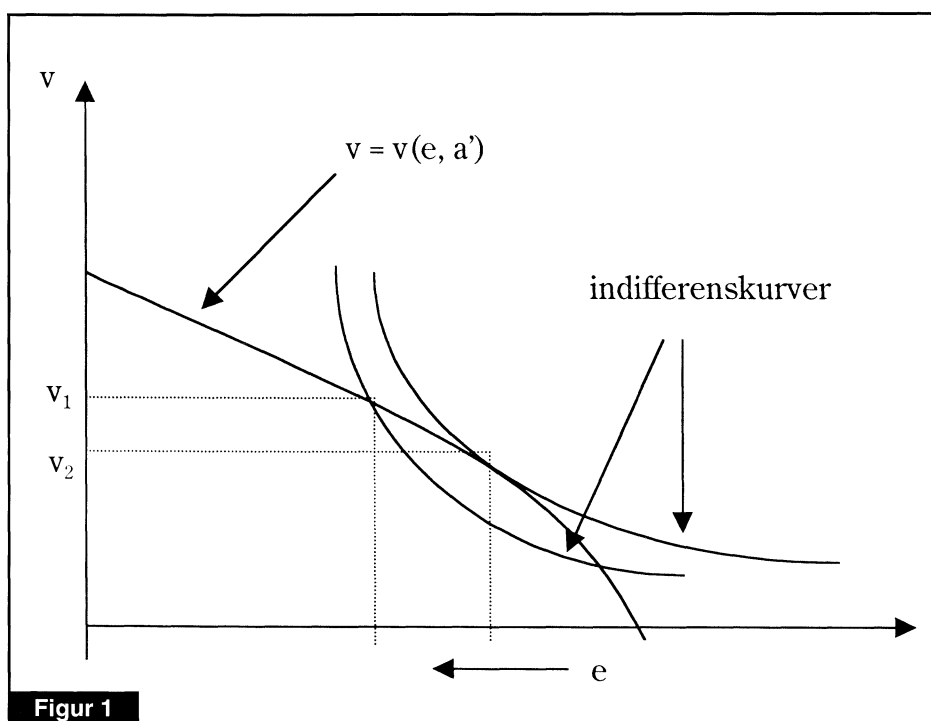
Studentene beslutter hver for seg sin egen anstrengelse. Den enkleste mulige beskrivelse av beslutningsproblemet er at studentene allokterer total disponibel tid mellom studier og andre aktiviteter slik at nytten $u_i = u_i(v_i, \text{andre aktiviteter}_i)$ maksimeres. Bibetingelser er produktfunksjonen (1) og en tidsskranke. Lærernes anstrengelse er dels gitt av enkeltlærernes beslutninger og dels av ressurstilgangen (antall lærere) til den aktuelle utdanningen. Enkeltlærere antas å maksimere en nyttefunksjon med studentprestasjoner og forskningsresultater som argumenter gitt en tidsskranke, produktfunksjonen (1) samt en produktfunksjon for forskning som sier at resultatene er en stigende funksjon av anvendt tid til forskning. Universitetsledelsen antas på sin side å

maksimere en nyttefunksjon med universitetets inntekter og andre aktiviteter som argumenter.

La oss anvende modellen til å gi en tolkning av det eksisterende finansieringssystemet. Et noe karikert utgangspunkt (se fotnote 1)) er at universitetsledelsen oppfatter universitetets inntekter som gitt uavhengig av oppnådde resultater. Ledelsen mangler derfor insentiver til å involvere seg i basisaktivitetene i virksomheten, og studenter og lærere kan tilpasse seg uten tilleggsrestriksjoner gitt av ledelsen. Lærerne vil avveie forskning mot undervisning, og vil nedprioritere undervisning dersom forskningen er den mest meriterende av de to aktivitetene.

Studentene må deles i flere grupper. En stor andel etterspør sertifisering – som betyr at de må tilfredsstille faglige minimumskrav gitt av myndighetene eller institusjonen. Situasjonen de står overfor kan fremstilles som i følgende figur.

Figur 1 gir produktfunksjonen (1) under de antagelser som er gjort foran og med gitt lærerinnsats a' . v_1 er det faglige minimumskravet som kreves for sertifisering. Studentene må velge mellom en anstrengelse som gir prestasjonsnivået v_1 og et alternativ med null innsats og ingen sertifisering, og de vil velge punktet som gir høyest nyttenivå. For å illustrere et mulig utfall er innteg-



Figur 1

net to indifferenskurver for en tilfeldig student. Studenten ville uten et minimumskrav ha valgt v_2 , men vil i valget mellom minimumskravet og ingen sertifisering velge å oppfylle minimumskravet. Studenter av den typen som er portrettert i figuren, vil følgelig anstrenge seg mer i en situasjon med minimumskrav enn i en situasjon uten. Ingen studenter vil imidlertid ha insentiver til å anstrenge seg utover minimumsnivået når arbeidsgivere kun etterspør sertifikater (Jfr. et velkjent utsagn tillagt lærerstudenter: Fire null er god som gull.)

Et stort antall studenter etterspør rasjonerte utdanninger, og mange avvises. Individer som avvises benytter ofte tiden fram til nytt opptak i ikke-rasjonerte utdanninger. En rimelig antagelse er at disse i ventetiden er å oppfatte på samme måte som studenter som søker sertifisering – de forholder seg til et faglig minimumsnivå definert av Lånekassen eller av krav om tilleggsoppgaver.

En tredje studentgruppe opplever at arbeidsmarkedet skiller mellom individers produktivitet, dvs. at arbeidsgivere vurderer oppnådde faglige resultater ved ansettelse. I dette tilfellet vil tilpasningen skje i tangeringspunktet mellom en indifferenskurve og produksjonsmulighetskurven slik som vist i Figur 1. Studentene vil mao tilpasse seg slik at siste tidsenhet brukt til studier har samme avkastning som siste enhet brukt til andre aktiviteter. Dette representerer en situasjon med marginale avveininger som er korrekte i samfunnsøkonomisk forstand.

Slik modellen er satt opp, vil studentenes og lærerens anstrengelse bli fastlagt i interaksjon mellom aktørene. Dette er ikke riktig sted for en drøfting av slike interaksjoner. Vi skal bare merke oss at utfallet vil avhenge av egenkapene til produktfunksjonen og aktørenes preferanser.

Modellen kan således forklare fenomener som de fleste synes å observere: At lærerne er lite interessert i undervisning, og at mange studenter anstrenge seg lite i studiene. I tillegg gir modellen at studentenes anstrengelse vil variere mye mellom utdanningsinstitusjonene, og over tid. Med en del rimelige tilleggsantagelser følger for eksempel den enkle prediksjon at studentene vil anstrenge seg mindre om studiene i en høykon-

junktur bl.a. fordi avkastningen på andre aktiviteter som lønnsarbeid da er høy.

HVA KAN STYKKPRIS-FINANSIERING BIDRA MED?

Mjøs-utvalget foreslår at utdanningsinstitusjonene skal motta en bevilgning $Y = B + F + S$, hvor B er en basisbevilgning, F en forskningsbevilgning og S en stykkprisbasert bevilgning. Forskningsbevilgningen er tredelt, og basert på resultat- og kvalitetskriterier, på regional- og fagpolitiske prioriteringer og på studenttallet. Den stykkprisbaserte bevilgningen avhenger av antall produserte vektall og antall uteksaminerte kandidater. Et flertall i utvalget foreslår i tillegg en fjerde komponent i formelen; en bevilgning som tildeles institusjonene når studenten har prestert anslagsvis 50 prosent av normal studieprogresjon i det gitte studieåret.

Myndighetene gis altså mange muligheter til å påvirke tilpasningene i institusjonene via finansieringen. Det vil føre for langt å diskutere dette i full bredde. Diskusjonen her begrenses derfor til å se på hvordan stykkprisfinansiering isolert sett kan forventes å påvirke atferden til universitetsledelsen, lærerne og studentene. Hovedpoenget er da at universitetsledelsen må engasjere seg mer i arbeidet med å tiltrekke seg og å holde på studenter. Det mest nærliggende grepet vil kanskje være å forsøke å forbedre undervisningskvaliteten. Ledelsens engasjement kan her ta flere former; fra krav til lærerne om større innsats i undervisning, via krav om andre undervisningsformer, til mer kontroll av undervisningen eller belønning for god undervisning. I ytterste konsekvens kunne en tenke seg oppsigelse av lærere som ikke tiltrekker seg studenter. Lærerne må antas å respondere på denne type initiativ med å øke sin anstrengelse i undervisning. I modellen er det enklest å tenke seg at ledelsen setter en $a = a_{\min}$ som vil være en bindende restriksjon for lærerne. Dette kan illustreres med et skift utover i produksjonsmulighetskurven $v = (e, a)$ i Figur 1. Ved første øyekast kan det da se ut som studentenes kunnskaper vil øke – samtidig som at forskning vil måtte oppgis for undervisning. En ser da ikke bort fra at studentene kan erstatte egen innsats med økt lærerinnsats, men det antas at dette skjer i

et omfang som ikke gir redusert kunnskapsproduksjon. La oss bruke disse resultatene som referanse i den videre drøfting

Det kan gå bedre...

Det er ikke opplagt at forskningen må ofres for undervisning. Modellen viser at bedre undervisningsresultater er mulig uten å redusere forskningsinnsatsen. Dette kan skje ved at undervisningen legges om slik at lærer- og studentinnsats i større grad blir tekniske komplementar. Mange studenter vil da øke sin innsats til uendret lærerinnsats. Dette gjelder i første rekke den del av studentene som står overfor arbeidsmarkeder med perfekt informasjon. Det vil også kunne oppnås en gevinst ved at noen studenter som tidligere valgte å hoppe av studier, nå vil velge å møte sertifiseringskravene. Det kan på ingen måte utelukkes at det ligger et betydelig potensiale her. I dag kanaliseres lærernes undervisningsanstrengelse i stor grad via forelesninger, som sannsynligvis i liten grad er komplementær til studentenes anstrengelse.

Det kan også hevdes at modellens antagelse om at universitetslærerne allokterer disponibel tid mellom undervisning og forskning gir et for optimistisk syn på lærerstanden. En mindre restriktiv antagelse ville være at disse aktørene også benytter noe tid til andre aktiviteter enn undervisning og forskning – og da følger uten videre at økt undervisningsinnsats nødvendigvis ikke fortrenge forskningen.

... og det kan gå dårligere

Det kan gå dårligere av flere grunner. En er at studenter som oppnår sertifisering ved det omfang på lærerinnsats som vi har i dag, mest sannsynlig vil respondere på økt lærerinnsats med å redusere egeninnsatsen: Sertifiseringskravet kan nå oppfylles med en kombinasjon av større lærerinnsats og mindre studentinnsats. Dette er lite ønskelig – også fordi det bør være en del av universitetenes oppgave å oppdra studentene til stor arbeidsinnsats.

En annen grunn til at det kan gå dårligere er som følger. For at stykkprisfinansieringen skal virke som forutsatt ovenfor må universitetenes inntekter

øke når det i en viss forstand tilbys bedre undervisning. Dette forutsetter naturligvis at studentene tiltrekkes av bedre undervisning – og har informasjon om hvor slikt tilbys.

Jeg lar informasjonsspørsmålet ligge, og konsentrerer meg om den første forutsetningen. Sett fra studentenes side vil bedre undervisning enten bety økt lærerinnsats eller undervisningsformer som gjør lærer- og studentanstrengelse til tekniske komplement. Det er sannsynlig at alle typer studenter vil etterspørre slik undervisning – ganske enkelt fordi det gir alle studenter en nytteøkning. Sett fra universitetenes og høyskolenes side foreligger imidlertid flere mulige strategier. Ledelsen vil for eksempel kunne innse at studentene kan tiltrekkes ved å senke sertifiseringskravene ved institusjonen, eller i det minste ved enkeltfag ved institusjonen. Dette kan være et fristende alternativ for ledelsen fordi det sikrer inntektene uten at det må stilles større krav til egne ansatte. Resultatet vil, i så fall dette skjer, være at gode utdanninger fortrenses av dårlige.

Det foreligger også andre muligheter for pervertering. For å se dette, anta at kunnskapsproduksjonen er mer avansert enn det som er antatt i likning (1), og avhengig av studentsammensetningen i studiet på en slik måte at enkeltstudenter lærer mer når medstudentene er av høy kvalitet (en peer group effekt). Dersom dette er tilfelle vil studentene kunne oppsøke studier med fordelaktig studentsammensetning, til tross for at undervisningen ikke holder høy kvalitet. Universitetsledelsen vil kunne lukke studier som opplever stor etterspørsel, for eksempel fordi de allerede har fordelaktig studentsammensetning (en feed-back effekt) eller fordi de betjener gode arbeidsmarkeder – og plukke de studenter de ønsker fra køen, slik at overskuddsetterspørselen vedvarer. Dette sikrer inntektene uten at lærerne øker sin undervisningsinnsats. (En annen sak er at på noe sikt kan fordelaktig studentsammensetning virke attraktivt på lærere, slik at det ville være mulig for universitetsledelsen å være mer selektiv i lærerrekuttering også). Det er dermed mulig at stykkprisfinansiering vil forsterke en tendens vi ser til at universitets- og høyskolesektoren karakteriseres ved noen

utdanninger som setter lave standarder, mens andre er selektive – og at dette kan skje uten at kvaliteten på ansattes prestasjoner øker noen steder.

Denne diskusjonen har avdekket (minst) to viktige betingelser for at stykkprisfinansiering skal fungere etter intensjonene – ledelsen ved institusjonene må respondere med å satse på forbedret undervisningskvalitet og studentene må respondere med å øke – eller i alle fall ikke redusere – sin anstrengelse. Det er for mye å håpe at aktørene uten ytterligere tiltak skal velge disse alternativene.

STYKKPRISFINANSIERING MÅ SUPPLERES MED ANDRE VIRKEMIDLER

Stykkprisfinansieringens utilstrekkelighet må i stor grad tilskrives studentenes dobbeltrolle som etterspørre etter utdanning og innsatsfaktor i kunnskapsproduksjonen. Spesielt i et sertifiseringssystem vil det være slik at studentene etterspør sertifisering til minst mulig egeninnsats. Prinsipielt er det to ulike måter å angripe dette problemet på. Den ene er å fjerne imperfeksjonene i spillet mellom utdanningssystemet og arbeidsmarkedet, som sertifiseringsordningene er det beste eksemplet på. Den andre er å fokusere på mulige forbedringer av studentenes insentiver for å yte innsats i studiene, gitt de nevnte imperfeksjonene.

Det er ingen grunn til å utelukke noen av alternativene. Følger vi den første angrepsmåten handler det om å formidle mer informasjon til arbeidsgivere om studentenes kvalifikasjoner, og å oppmuntre arbeidsgivere til å velge de beste kandidatene til jobber (ikke bare skille mellom kvalifiserte og ikke kvalifiserte). I det andre tilfellet handler det i stor grad om å sette sertifiseringsstandarder. Det er gitt grunner ovenfor som tilsier at dette bør være en nasjonal oppgave, og at det bør eksistere nasjonale standarder der dette er mulig.

En videreutvikling av modellen vil kunne gi flere anbefalinger. For eksempel er det ovenfor antatt at studentene avveier tid mellom kunnskapsproduksjon og andre aktiviteter. Andre aktiviteter er en sekkepost som bl.a. omfatter fritid og lønnsarbeid. En slik oppsplitting av andre aktiviteter er svært rele-

vant fordi vi vet at mange studenter bruker mye tid på lønnsarbeid. Et nærliggende forslag ville da være å endre relative priser mellom kunnskapsproduksjon og lønnsarbeid. En kunne for eksempel la studentenes stipendier være avhengig av oppnådde vekttall og grader. Substitusjonseffekten tilsier at studentene vil bruke mer tid på studiene.

Så langt har diskusjonen nesten ikke berørt spørsmålet om ressursallokering mellom institusjoner og fag – ganske enkelt fordi stykkprisfinansiering ikke primært sikter mot å gjøre noe med denne. Utdanningssystemet karakteriseres imidlertid både av flaskehalser og overkapasitet. For eksempel synes det å være permanent overskuddsetterspørsel etter visse typer utdannet arbeidskraft, samtidig som det er permanent overskuddsetterspørsel etter den type utdanning som kvalifiserer til disse jobbene. Det er mange mulige forklaringer på dette fenomenet. Foran er antydning at tilbyderne av utdanningen kan se seg tjent med at flaskehalsen opprettholdes fordi det sikrer studentinnsats av høy kvalitet. Flaskehalser er først og fremst en indikasjon på at det foreligger et effektiviseringspotensiale knyttet til omallokering av ressurser.

En innfallsvinkel til å diskutere slike problemer kan være å betrakte universiteter og høyskoler som ordinære bedrifter slik vi kjenner dem fra innføringskurs i samfunnsøkonomi, dvs. bedrifter som betaler for alle innsatsfaktorer og mottar en produktpris fra markedet. Dette er betraktningssmåten hos Rothschild og White (1995), som har inspirert følgende resonnering: Siden studentene som innsatsfaktorer bidrar til kunnskapsproduksjonen i ulik grad, ville det ikke være urimelig at universiteter og høyskoler tok hensyn til dette ved at de betalte for studentinnsatsen, i prinsippet lik verdien av studentenes grenseprodukt i kunnskapsproduksjonen. På den andre siden burde en del avkastningen av den etablerte kunnskapskapitalen – som i dag i sin helhet tilfaller studentene – tilfalle universitetene og høyskolene, siden universitetene og høyskolene har bidratt i produksjonen. Differensen mellom den andel av avkastningen som utdanningsinstitusjonene mottar og betalingen for studentenes innsats kunne belastes studentene i form av en studieavgift.

Et slikt system ville innebære høyere studieavgifter for studenter som kvalifiserer for arbeidsmarkeder med høy lønn, og høyere studieavgifter for studenter som har lavere kvalitet som innsatsfaktorer i kunnskapsproduksjonen. For eksempel kunne en tenke seg at sivilingeniørstudenter måtte betale høyere studieavgifter enn lærerstudenter, og at sivilingeniørstudenter med gode resultater fra videregående skole betalte lavere studieavgifter enn sivilingeniørstudenter med dårlige resultater fra videregående skole.

Systemet ville oppmuntre utdanningsinstitusjoner som opplever stor søkning av studenter til å øke tilbudet og til å ta inn studenter av lavere kvalitet. En differensiert studieavgift ville også kunne vri noe av etterspørselen bort fra en del av de studiene som i dag opplever størst søkning. I tillegg kunne en få en gunstig effekt ved at studentene ville forsøke å redusere studieavgiftene gjennom å heve sitt eget prestasjonsnivå i videregående skole.

MJØS-UTVALGET OG STUDENTENES DOBBELTROLLE

Studentenes dobbeltrolle er lite fremtredende i Mjø-utvalgets innstilling. Inntrykket er at utvalget legger stor vekt på studentene som etterspørrere, og liten vekt på deres rolle som innsatsfaktor i kunnskapsproduksjonen. Det betyr imidlertid ikke at produsentperspektivet er fraværende. Det heter for eksempel i kap 13 at «Utvalget ser det som en utfordring å skape engasjement om studiene både fra institusjonen og studentens side. En ansvarliggjøring av studenten vil kunne gi større interesse og mer engasjement. (...) I tråd med OECDs anbefalinger har utvalget derfor drøftet studieavgifter og vouchers som alternativer til statlige bevilgninger.» Utvalget påpeker effektivitetsgevinster ved bruk av studieavgifter, men finner likevel at slike avgifter må avvises. Faktorer som vektlegges av utvalget er at studentene allerede betaler en høy pris gjennom tapt arbeidsfortjeneste, at det er lav avkastning på utdanning i Norge, og at de med høyere utdanning betaler mye skatt.

Utvalget antar at et stykkprissystem vil ansvarliggjøre studenten ved at systemet begrenses i tid. Dette kan ordnes som et tidskontosystem med tilsva-

rende begrensninger som Lånekassen i dag setter. Etter hva jeg kan se, er dette utvalgets eneste forslag til forbedring av studentenes insentiver som innsatsfaktor. Forslaget er ikke uten svakheter. Viktigst er at det sannsynligvis vil være bindende bare for marginale studentgrupper (men det er naturligvis avhengig av hvor romslig kontoen blir). Utvalget er også nøye med å understreke at ordningen med tidskonto ikke bør få direkte økonomiske konsekvenser for studentene hvis normert studieprogresjon ikke holdes.

Inntrykket en sitter igjen med er at utvalget i for liten grad har vært villig til å eksponere studentene for økonomiske konsekvenser av liten studieinnsats. Det er synd. Både forslaget om prestasjonsavhengige stipendier og forslaget om studieavgifter som skissert ovenfor ville opplagt ha vært relevant.

Fra diskusjonen ovenfor er det klart at tiltak som vil kunne påvirke større grupper dreier seg om sertifiseringskravene i studiene. På dette området er det ikke helt enkelt å få tak i utvalgets holdning. Det sies for eksempel om akkreditering at «det skal utarbeides generelle krav til faglig bredde og fordypning i den enkelte grad eller yrkesutdannelse. Departementet skal med andre ord ikke lenger fastsette krav om utdanningstilbudets bredde og innhold.» Betyr dette at nasjonale myndigheter gir fra seg muligheten til å manipulere studentenes innsats gjennom standardsetting? Og betyr det større frihet for institusjonene til å konkurrere om studenter ved å senke sertifiseringskravene? Utvalget vil sannsynligvis svare at det skal opprettes et uavhengig akkrediteringsinstitutt som nettopp har til hovedoppgave å sikre at kvaliteten i tilbudet opprettholdes. Et tilleggsspørsmål vil da være om dette instituttet er robust nok til å bære trykket fra institusjoner som forsøker å sikre inntektene ved å slippe lavtpresterende studenter igjennom.

AVSLUTNING

Dette innlegget har berørt en meget liten del av Mjø-utvalgets svært omfattende utredning. Diskusjonen har tatt utgangspunkt i forslaget om stykkprisindeansiering, og det er argumentert for at slik finansiering kan gi et bedre undervisningstilbud, og at studentene

kan reagere med å øke sin egen innsats, men at effektene er usikre. Det er et meget betydelig problem at både studenter, lærere og universitetenes og høyskolenes ledelse kan se seg tjent med lavere sertifiseringsstandarder – som i bunnen drives fram av studenter som ønsker mest mulig (formelle) kvalifikasjoner for minst mulig innsats. En må derfor regne med at trykket på akkrediteringsinstituttet blir svært stort. Det er imidlertid prisverdig at et slik institutt foreslås opprettet; også fordi det kan bidra til å beskytte høyere utdanning mot politikere som vektlegger andre hensyn enn faglig kvalitet.

Det er argumentert for utvalget burde betraktet høyere utdanning mer som «vanlige» produksjonsbedrifter enn som et tradisjonelt skoletilbud. Med et slikt utgangspunkt ville det vært mer innlysende at en burde etablere et system hvor studentene ble belønnet økonomisk for sine kvalifikasjoner og sin innsats, og hvor universiteter og høyskoler mer direkte mottok en del av avkastningen på den kunnskapskapital de produserte.

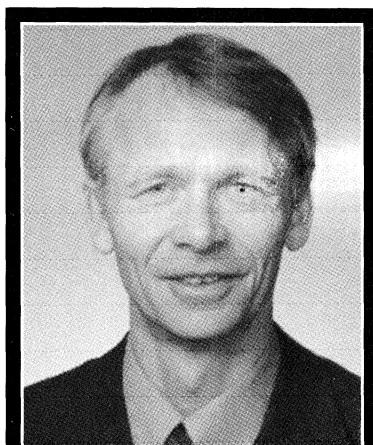
REFERANSER:

- Costrell, R. M. (1994) A simple model of educational standards. *American Economic Review*, 84(4), 956-971
- Correa, H. og G. W. Gruver (1987) Teacher-student interaction: A game theoretic extension of the economic theory of education. *Mathematical Social Science*, 13, 19-47
- Rothschild, M. og L. J. White (1995) The analytics of pricing in higher education and other services in which customers are inputs. *Journal of Political Economy*, 103, 573-86
- Winston, G. C. (1999) Subsidies, hierarchy and peers: The awkward economics of higher Education. *Journal of Economic Perspectives*, 13(1), 13-36. ■

■ ■ ■ RUNE J. SØRENSEN:

Mjøsutvalgets styringsmodell – et svar på noe av kritikken*

Utvalget for høyere utdanning, Mjøsutvalget, har lagt frem forslag til omfattende reformer i høyere utdanning. I NOU 2000:14 «Frihet med ansvar» foreslås reformer som representerer et brudd med dagens system. Institusjonene skal få økt autonomi samtidig som de skal anspores til å utvikle egne fortrinn og forbedre kvaliteten i forskning og utdanning.¹ Slike radikale reformer er meningsløse hvis ikke sektoren står overfor dyptgripende problemer. Innstillingen presenterer datagrunnlaget for en slik problemforståelse, men vi kunne etter min mening vært mer eksplisitt i vår fremstilling av disse. Hvis problemet bare er mangel på offentlige bevilgninger, er det knapt nødvendig å foreta strukturelle endringer. Hvis problemene stikker dypere er spørsmålet hva som bør gjøres. Jeg skal derfor gi en spissformulert beskrivelse av hovedproblemer i høyere utdanning. Utvalgets svar på problemene er en «pakke» av styringsmessige reformer hvor finansiering, akkreditering og evaluering samt «tilknytningsform» er hovedelementene. I tillegg foreslås reformer av den interne ledelse og styring av de statlige institusjonene. Artikkelen gir en kort begrunnelse for disse reformene, og kommenterer en del av kritikken mot forslagene.



Rune J. Sørensen, professor ved Handelshøyskolen BI og medlem av Utvalget for høyere utdanning.

NOEN HOVEDPROBLEMER I HØYERE UTDANNING

I en kort artikkel som denne er det nødvendig å legge vekt på problemene, og ikke hva som er bra i høyere utdanning. Viktigst er at norsk høyere utdanning sliter med kvalitetsproblemer. Veksten i studenttallet de seneste tiår har ikke blitt fulgt opp med en tilsvarende økning i offentlige bevilgninger. Riktignok har driftsutgifter per student vært forholdsvis stabil etter 1992 (NOU 1998:6), men perioden før var karakterisert ved en reduksjon i bevilgninger per student. De fleste europeiske land er i samme situasjon.

Studenter på halv fart

Norge har over 180.000 studenter ved universiteter og høyskoler, og med dagens kapasitet kan mer enn halvparten av årskullene ta høyere utdanning. Framskrivning av studenttall viser at om lag 60 pst av ungdomskullene i dag vil ta høyere utdanning i løpet av livet (Næss 2000). Veksten har medført vesentlige endringer i studentsammensetningen: En del har svake forkunnskaper (ikke minst i matematikk der dette er aktuelt), de har ujamn studiemotivasjon og enkelte har en nokså lunken interesse for faglige problemstillinger og er mest interessert i hva som er eksamensrelevant. Mange har arbeid i tillegg til studiene, en del tillater seg feriepregede avbrekk i studiene, og de har korte arbeidsdager fordelt på et kortvarig studieår.

Samtidig har disse endringene hatt små konsekvenser for studieoppleggene. Særlig ved de åpne studiene preges utdanningsprogrammene av mye tradisjonell undervisning i auditorier, mens

* Takk til Jørn Rattsø, NTNU, Jan Grund, Ingve Lerang og Øivind Revang, BI, Erik Strøm, NFR, Terje P. Hagen, Arild Tjeldvoll og Arild Underdal, UiO og Jørgen Grønnegård Christensen (Universitet i Århus) for nyttige kommentarer. Eldbjørg Torsøe og Tore Abrahamsen, BI har bistått med verdifull redaksjonell hjelp. Ingen av disse kan selvsagt holdes ansvarlige for noe av innholdet i artikkelen.

¹ Mjøsutvalget bestod av 17 medlemmer med ulike oppfatninger om reformbehovene. Ingen av utvalgets øvrige medlemmer hefter for de tolkninger og argumenter som jeg forefeker i denne artikkelen. Der utvalget har delt seg i flertall og mindretall, støtter jeg flertallets syn. De private høyskolenes konkurranse situasjon i forhold til de statlige institusjonene kommenteres ikke. Mesteparten av diskusjonen vies til høyere utdanning, og lite til forskningen.

lite ressurser brukes til aktiv læring gjennom øvelser og tilbakemelding underveis i studiet. Det er allment erkjent at eksamen vektlegges for sterkt, både fra institusjonenes og fra studentenes side. Det er tendenser til at studenter på høyere nivå foretrekker å studere i utlandet nettopp av hensyn til bedre veiledningsopplegg, (og ikke bare på grunn av en gunstig støtteordning, spesielt gjennom gebyrstipend). En god del av studentene er nå kritiske til kvaliteten på den utdanning de tilbys.

En konsekvens av dette er at gjennomsnittsstudenten bare tar halvparten av de eksamener (vektall) som tilsvarer normal studieprogresjon i løpet av et år. Lange studieløp (jf utvalgets forslag til ny gradsstruktur) og lav studieprogresjon gjør at norske kandidater er blant de aller eldste i de vestlige landene. Samtidig mangler landet kvalifisert arbeidskraft på en rekke områder, eksempelvis innenfor IKT-sektoren og i helsevesenet. Demografiske forhold gjør at dette kommer til å fortsette. Når nesten 10 prosent av arbeidsstyrken er registrert som studenter i høyere utdanning, må det være legitimt å vurdere om utdanningssystemet kan organiseres og styres på en bedre måte (se eks. NOU 2000:21, kap12).

Mye statlig styring

Problemene har delvis sammenheng med innholdet i statlig styring. Høyere utdanning er i adskillig grad kjennetegnet ved at andre hensyn enn kvalitet har stått sterkt, spesielt distriktpolitiske mål og sysselsettingspolitikk. Nyere eksempler er tildeling av rett til å tildele hovedfag og doktorgrad på tvers av faglige råd². Sentral fordeling av «knutepunktfunksjoner» innenfor rammen av Norgesnettet synes ikke å ha bidratt særlig til en bedre arbeidsdeling. Spørsmålet er derfor hvordan høyere utdanning kan organiseres slik at legitim demokratisk styring ikke undergraver hensynet til akademisk kvalitet, og slik at mer selvstendige institusjoner anspores til å utvikle sine egne fortrinn.

Selv om universitetene og høyskolene har et betydelig indre selvstyre, preges den statlige styringen av mye kontroll, særlig knyttet til økonomisk styring. For eksempel gis mye resultatrapportering – men uten at resultatopp-

nåelse har særlige konsekvenser for etterfølgende års bevilgninger, eller at den økte resultatstyring har betydd utvidet handlefrihet til å disponere bevilgningene. Det gjenstår å se om innføring av såkalt «nettobudsjettering» vil endre på dette. Intern og ekstern rapportering er noe av forklaringen på den kraftige oppbyggingen av administrative staver ved universiteter og høyskoler. Byråkratiseringen har ikke avlastet det vitenskapelige personalet for administrative oppgaver.

Stram statlig styring fører også til at institusjonene ikke utnytter det handlingsrommet de faktisk har – enten det er snakk om intern organisering eller økonomiske disponeringer. Mangel på autonomi reduserer viljen til å utnytte de frihetsgrader som faktisk eksisterer, eksempelvis når det gjelder lønnsdifferensiering for det vitenskapelige personalet, eller når det gjelder intern ressursfordeling. Ledelsen oppmuntres til å tilpasse seg statlige «signaler» og å kultivere kontakter med stortingsrepresentanter og med det sentrale embetsverket. Dette kan gi større økonomisk uttelling enn å gjennomføre vanskelige interne omstillinger og å lytte til kritiske studenter eller andre eksterne oppdragsgivere. Hvilken oppfølging har våre universiteter av kvaliteten på sine ulike utdanningstilbud? Gjennomgås de løpende evalueringer regelmessig på institusjonenes styre- og ledelsesmøter? Tar instituttledelsen affære hvis undervisningen viser seg ikke å holde pedagogisk og faglig mål – eller hvis det ytes en ekstra god innsats?

FINANSIERING AV HØYERE UTDANNING

Finansieringssystemet er et sterkt virkemiddel som skal ivareta flere mål. Det skal belønne vitenskapelig kvalitet og resultatoppnåelse i vid forstand, og det bør gi institusjonene økonomisk rom til å utvikle sine sterke sider. Samtidig skal det gis mulighet for folkevalgt styring, både for å sikre en minstekapasitet på sentrale typer av utdanning og slik at bevilgningene til høyere utdanning blir innpasset i finanspolitikken. Dagens system synes imidlertid å være helt utilstrekkelig. Norge er et av de svært få land i Europa som opprettholder et finansieringssy-

stem der bevilgningene i stor grad er basert på historiske tilfældigheter, og der tilskuddene i tillegg avhenger av studenttallet ved institusjonene.

For å møte de alvorlige problemer ved studiekvalitet og -progresjon, og tilsvarende kvalitetsproblemer i forskningen, foreslås å gjøre offentlige bevilgninger mer avhengige av oppnådde resultater. Utvalget foreslår en *basisbevilgning* som skal dekke virksomhet som ikke direkte er knyttet til studenttallet og som kan avspeile distriktpolitiske eller fagpolitiske vurderinger, en *forskningsbevilgning* som skal fordeles ut fra faglig kvalitet og konsentrasjon, kunnskaps- og regionalpolitiske hensyn samt en komponent som avhenger av studenttallet, og til sist en *stykkprisbevilgning* som avhenger av avlagte eksamener (vektall) og antall uteksaminerte kandidater.

Flertallet i utvalget foreslår dessuten et fjerde tilskudd, et *gebyrstipend* («voucher») etter mønster fra finansieringen av studier i utlandet. Dette inngår ikke i den årlige bevilgningen som institusjonene mottar, men tildeles institusjonen etter at studenten har gjennomført halvparten av normal progresjon i et studieår.

Mindre studentinnsats og lavere eksamenskrav?

Bonesrønning (i dette nummeret av Sosialøkonomen) diskuterer forslaget om stykkprisfinansiering. Studentene er en viktig innsatsfaktor, og det er viktig å stimulere deres egeninnsats. Stykkprisfinansiering kan føre til at institusjonene øker undervisningskvaliteten for å tiltrekke seg studenter. Men økt kvalitet kan føre til at studenter som bare sikter mot en bestått eksamenskarakter erstatter egeninnsats med mer undervisning. Også institusjonen kan bli fristet til å senke minstekravene til bestått karakter – høy strykprosent er dårlig reklame.

Det er minst tre grunner til at dette neppe vil skje. For det første må finansieringssystemet sees i sammenheng med etableringen av et handlekraftig

² Høgskolen i Bodø ble tidligere i år av departementet gitt retten til tildeling av doktorgrad innenfor Bedriftsøkonomi og entreprenørskap. Dette på tvers av anbefaling fra ekspertpanel og Norgesnettrådet.

og uavhengig akkrediterings- og evalueringsorgan (se nedenfor). Dette har myndighet til å gi «mangellapper» til institusjoner og foreta «avskilting» av utdanninger som ikke tilfredsstiller minstekravene. For det andre spiller profesjonelle normer en viktig rolle i akademiske institusjoner, og i kombinasjon med bruk av eksterne sensorer vil det svekke sannsynligheten for å senke minstekravene. På lengre sikt vil også reduserte eksamenskrav svekke institusjonens renommé³. For det tredje, og viktigst: Som også Bonesrønning er inne på vil bedre kvalitet på utdanningsopplegget forutsette større egeninnsats fra studentene. Høyere kvalitet på utdanningen betyr i praksis en vektforskyvning fra undervisning til aktiv læring (se eks. s.152 i NOU 2000: 14). Gjennom obligatoriske oppgaver og tilbakemeldinger underveis i studiet må studentene arbeide mer intensivt, ikke substituere flere forelesninger med mindre egeninnsats. Utvalgets forslag til finansieringsmodell spiller sammen med forslagene til endring av studieoppleggene.

Behov for studieavgifter?

En annen kritikk er at dagens problemer ikke skyldes finansieringsmodellen, men utilstrekkelige statlige bevilgninger. Dekanus ved det medisinske fakultet ved Universitet i Oslo, Stein A. Evensen, og senere Tove Bull, rektor ved Universitet i Tromsø, har foreslått at statlige bevilgninger bør suppleres med studieavgifter.⁴ I de fleste europeiske land har overgangen fra elite- til masseuniversiteter medført en gradvis reduksjon i bevilgningene per student. Flere har stilt seg skeptiske til at statlige myndigheter har mulighet til å fullfinansiere høyere utdanning i en slik situasjon (se eks. Trow 1999). Norge er blant de land som har hatt størst vekst i bevilgningene til høyere utdanning det siste tiåret. Offentlige bevilgninger til høyere utdanning ligger ganske høyt relativt til nasjonalproduktet, og Norge ligger i midtskiktet blant vestlige land når det gjelder kostnader per student (NOU 2000:21, s.303; OECD 2000).

Mjøsutvalgets hovedmotiv for å gå mot studieavgifter er at norske akademikere oftest har en moderat livslønn etter skatt sammenlignet med andre

grupper. Ved å innføre studieavgifter på studier med høy privatøkonomisk lønnsomhet kan en trolig øke institusjonens inntekter uten at det får uheldige fordelingseffekter.⁵ Erfaringen er at land der utdanningsinstitusjonene har flere finansieringskilder (inklusive studieavgifter og eksternt finansiert forskning), så bidrar dette til større inntekter for institusjonene (Clark 1998).⁶

I den politiske argumentasjonen for økte bevilgninger til forskning og høyere utdanning er det trolig en fordel å ha beskikket sitt bo gjennom en god intern styring og organisering. Opinionen og de bevilgende myndigheter synes ikke å være overbevist om kvaliteten i dagens styringsordning. Dette kan være noe av grunnen til manglende gjennomslag for sektoren. Institusjonenes vilje til å se kritisk på egen virksomhet (se nedenfor) kan være en forutsetning for økt offentlig satsing på høyere utdanning.

Vil politiske sidehensyn undergrave modellen?

Finansieringsopplegget er muligens Mjøsutvalgets akilleshæl. Ikke fordi forslaget er dårlig *hvis det blir gjennomført*, men fordi en dominerende andel offentlig finansiering (som det er enighet om) setter meget store krav til departement, regjering og Stortinget. Utvalget legger opp til kriterier som skal belønne kvalitet i forskning og utdanning. Erfaringene med tilsvarende systemer er ikke udelt gode. Eksempelvis ble det innført et rammetilskuddssystem basert på «objektive kriterier» for kommunene i 1986, og dette ble revidert i 1997. Inntektsfordelingen mellom kommunene har imidlertid vist seg å være stabil i perioden 1985-2000, noe som skyldes at gjennomslaget til de etablerte fordelingskriterier er kompensert ved overgangsordninger, regionaltilskudd og sterk vekst i ulike typer av øremerkede tilskuddsordninger. Politiske tilpasninger har utvasket mesteparten av effekten av overføringssystemet. Tilsvarende kan en frykte at et bevilgningssystem til universiteter og høyskoler (som åpner for mer skjønn enn overføringene til kommuner og fylkeskommuner), ikke gir en reell økonomisk stimulans til kvalitetsforbedring.

Systemet med «voucher» er kanskje mer politisk robust enn de øvrige bevilgningene fordi disse er direkte knyttet til den enkelte student, og umiddelbart påvirker institusjonenes inntekter. En mulighet er at departementet burde fastsette en bevilgningsramme med krav om hva som skal gjøres (bl.a. dimensjonering av minstekapasitet for visse utdanningstyper), men ikke nødvendigvis hvem som skal gjøre det. En frittstående fagmyndighet vil kanskje ha større evne til å fordele midler mellom institusjonene på grunnlag av oppnådde resultater (som i Storbritannia).⁷

Hvorvidt dette vil gi noen gevinst i et lite land med få institusjoner er usikkert, og folkevalgt kontroll over bruken av offentlige midler er vanskelig å komme utenom. Etter all sannsynlighet forutsetter derfor en vellykket iverksetting av Mjøsutvalget en betydelig større samfunnsmessig og politisk aksept for prioritering av de egentlige vitenskapelige kvaliteter enn i dag. Dette er det ikke mulig å organisere seg bort fra – enten en vil støtte Mjøsutvalgets finansieringsmodell eller ikke.

STATLIG REGULERING, AKKREDITERING OG EVALUERING

Utvalgets grunntanke er at institusjonene må gis større autonomi, men kombinert med ansvar for de resultater som nås. Forslaget er å dempe betydningen av statens rolle som eier og å utvikle

³ En nærmere diskusjon finnes i Moene og von der Fehr (2000).

⁴ Se Aftenposten 26.07. 2000 og 29.07. 2000.

⁵ Flere hensyn bør trekkes inn i vurderingen av studieavgifter. Bonesrønning argumenterer i sin artikkel for at differensierte studieavgifter kan bedre effektiviteten i høyere utdanning. OECD mener dessuten at studieavgifter kan stimulere til bedre drift av institusjonene. Clark (1998:140-41) hevder at et differensiert inntektsgrunnlag kan styrke autonomi og tilpasningsevne.

⁶ Dette er trolig erfaringen fra gebyrfinansiert kommunal infrastruktur (vann, avløp og renovasjon) og bompengefinansierte veier og transportløsninger.

⁷ I Storbritannia finnes en uavhengig institusjon (Higher Education Funding Council for England, HEFCE) og tilsvarende for Skottland og Wales) som fordele midler til høyere utdanningsinstitusjoner på grunnlag av indikatorer for kvalitet, effektivitet og enkelte politiske målsetninger (sosial bakgrunn til studenter mv.)

andre styringsformer enn statlig godkjenning og detaljerte pålegg knyttet til statlige bevilgninger. Utvalget foreslår derfor to nye lover som skal avløse dagens universitets- og høyskolelov og privathøyskolelov; en lov om «Statens universiteter og høyskoler» som regulerer de statseide institusjonene og en allmenn «Lov om høgre utdanningsvirksomhet». Dette vil institusjonalisere et skarpere skille mellom statens rolle som eier av statlige institusjoner og statens rolle som overordnet styringsmyndighet.

Den allmenne loven foreslår opprettelse av et «Senter for evaluering og akkreditering», nettopp med sikte på å opprettholde faglige minstestandarder (akkreditering), og å stimulere til forbedring av forskning og utdanning (evaluering). I tråd med utviklingen i flere land skal senteret være uavhengig av både departement og institusjoner. Dersom en institusjon eller utdanning ikke tilfredsstiller de krav som stilles, kan ikke departementet overprøve senterets avgjørelse. Forslaget innebærer ikke et stort «tilsyn» med et omfattende administrativt apparat, ei heller at alle etablerte institusjoner umiddelbart skal gjennomgå en akkreditering. Senterets styre bør oppnevne ekspertgrupper med internasjonal deltakelse for å gjennomføre de praktiske vurderingene. Resultatet av senterets akkrediteringer og evalueringer skal offentliggjøres til hjelp for studenter, institusjonene og samfunnet for øvrig.

I tillegg til å godkjenne og evaluere institusjoner og utdanninger, skal senteret gi departementet råd om hvilken betegnelse institusjonen kan bruke. I prinsippet kan alle institusjoner søke om «opptrykk» til høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet. Her foreslås at departementet har endelig beslutningsmyndighet – i den erkennelse at slike beslutninger vil være sterkt politiske i sin natur. Igjen er formålet å stimulere til dynamikk og utvikling av egne fortrinn i institusjonene, men samtidig etablere slike kriterier at en unngår at det etableres flere «klassiske universiteter». Utvalgets forslag til kriterier for bruk av institusjonsbetegnelser er temmelig krevende, og hever ganske sikkert terskelen for opptrykk til universitet.

FRISTILLING OG «TILKNYTNINGSFORM»

Når innstillingen har fått tittelen «Frihet med ansvar» avspeiler den en svekket tro på sentralisert, departemental styring av høyere utdanning. Dagens lovgivning synes ikke å gi de statlige universitetene og høyskolene tilstrekkelig handlefrihet, verken organisatorisk eller økonomisk. Innenfor rammene av lovgivning og økonomiske rammer må institusjonene utvikle sin egen strategi og konkurrere nasjonalt og internasjonalt om studenter og forskningsmidler. Dette betyr at universiteter og høyskoler må organiseres på en måte som opprettholder akademisk frihet, sikrer tilstrekkelige fullmakter på det økonomiske og organisatoriske området og understøtter en rolleforståelse der universiteter og høyskoler inngår forpliktende kontrakter med departement og andre oppdragsgivere.

Flertallet i utvalget foreslår å etablere universiteter og høyskoler som egne selskaper, såkalte «særlovsselskaper» med hjemmel i egen lov (se ovenfor). Institusjonen får tilnærmet samme økonomiske status som statsforetak og fylkeskommunale sykehusselskap, og i tillegg er de sikret faglig selvstendighet da staten som eier er avskåret fra å gi styringsmessige pålegg om innholdet i forskning og utdanning gjennom generalforsamlingen (institusjonsmøtet). Mindretallet foreslår en annen løsning, å etablere universiteter og høyskoler som «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter», dvs. at institusjonene forblir en del av statsforvaltningen, men gis fullmakter ved lov og/eller delegasjon fra departementet. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter kan i prinsippet gis omtrent de samme fullmakter som rettslig selvstendige institusjoner.⁸

Formelt sett vil det være en forskjell mellom forvaltningsorganer og selskaper ved at staten som oppdragsgiver ikke kan inngå noen rettslig bindende avtale med «seg selv», mens kontrakter med en egen juridisk person er rettslig bindende. Troverdigheten i en trussel om rettsak mellom stat og et statlig eid universitet eller høyskole er neppe stor. Konflikter vil i praksis bli løst på andre måter enn ved rettslige midler. En annen forskjell er at departementet

må ha hjemmel i lov for å gripe inn i institusjonenes virksomhet når de er organisert som egne rettssubjekter; de har såkalt negativt avgrenset selvstyre. Departementale pålegg kan ikke gis formløst – eierstyring kan bare utøves gjennom generalforsamlingen (institusjonsmøtet). Ved forvaltningsorganisering er utgangspunktet at staten kan gripe inn i virksomheten, med mindre institusjonene er tillagt særskilt myndighet etter loven (positivt avgrenset selvstyre).⁹

Hvis det er allmenn enighet om hvilken reell tilknytning som institusjonene bør ha til departementet, og at kontrakter bør være utgangspunktet for statlig styring, er selve tilknytningsformen et underordnet spørsmål. Det er verd å merke seg at ulike land har valgt forskjellige modeller. Selv mener jeg det er to grunner til å foretrekke selvstendige rettssubjekter: oversiktighet og rolleforståelse. Oversiktighet tilsier at offentlig virksomhet så langt mulig organiseres i organisasjonsformer med en etablert betydning. Forvaltningsorganisering er designet for å sikre en høy grad av folkevalgt styring og et bredt politisk ansvar for alle sider ved virksomheten, mens rettslig selvstendige institusjoner forutsettes å ha stor grad av ansvar for resultatoppnåelse innenfor gitte rammer. Å etablere hybridmodeller vil skape en uoversiktlig flora av organisasjonsformer, og kan slik føre til en utilsiktet styringspraksis.

Tilknytningsformen bør underbygge en rolleforståelse der statens rolle som overordnet styringsorgan er funksjonelt adskilt fra rollen som eier. Dette bør også ha konsekvenser for utdannings-

⁸ Det er usikkerhet om hvor langt det i praksis vil være mulig å gå når det gjelder økonomisk handlefrihet. Uansett er det lite trolig at institusjonene vil få anledning til å ta opp lån uten godkjenning av høyere myndigheter. Bruk av regnskapsprinsippet kan være vanskelig innenfor rammen av en forvaltningsmodell.

⁹ Jan Fridthjof Bernt mener at dagens lovgivning innebærer at universitetene er «uavhengige forvaltningsorganer», se vedlegg 6 til NOU 2000:14. Utdanningsdepartementet har såvidt vites en annen lovforståelse, og mener at universitetene er ordinære forvaltningsorganer underlagt departementets instruksjonsmyndighet (med mindre annet er eksplisitt unntatt gjennom lovgivningen. Også med et slikt utgangspunkt synes det å være behov for lovendringer som klart befester institusjonenes autonomi i forhold til departementet.

departementets interne organisering. Statskonsults (1998) analyser tyder på at en endring av tilknytningsformen fra forvaltningsorgan til selvstendig rettssubjekt underbygger en slik rolleforståelse.¹⁰ Staten legger mindre vekt på løpende eierstyring etter at virksomhetene er etablert som rettslige, selvstendige virksomheter. Selv om erfaringene ikke uten videre kan overføres til høyere utdanning, illustrerer de et grunnleggende poeng: Det er avgjørende hvordan formelle regler blir oppfattet i departement og i institusjonene. Nettopp fordi dagens styringsordning ikke synes å underbygge kontraktsstyring og differensiering av statens styringsroller, bør det velges en tilknytningsform som klart markerer overgangen til et annet regime.

LEDELSE OG STYRING AV STATLIGE INSTITUSJONER

Universiteter og høyskoler er kunnskapsorganisasjoner som forutsetter full akademisk frihet og aksept for individuell intellektuell utfoldelse. Ledelse av disse institusjonene stiller krav til faglig innsikt og vitenskapelig legitimitet og til generell ledelseskompetanse. Mange av institusjonene har blitt meget store og særdeles komplekse organisasjoner. I dagens system er mye av den styringsmessige legitimiteten forutsatt ivarettatt ved demokratiske valg. Tillitsvervene oppfattes ikke som attraktive, men ofte som en byrdefull og forstyrrende plikt en må påta seg i en kortere periode.

Spørsmålet er om en internt rekruttert og tillitsvalgt ledelse, som typisk er ansatt på 3-årige kontrakter, har tilstrekkelig kraft til å treffe og gjennomføre smertefulle avgjørelser. Spesielt er det slående at det føres en såvidt passiv rekrutterings-, lønns- og personalpolitikk i de statlige institusjonene, noe som er alvorlig for virksomheter som er kritisk avhengige av å trekke til seg talenter og utvikle disse til fremragende forskere og inspirerte undervisere. I Norge er det svært lav mobilitet av akademisk personale, og mange av de ansatte er utdannet ved det institutt eller det fagmiljø de er tilsatt ved. (Hvor mange dette er vites ikke.) Med et slikt utgangspunkt stilles det enda større krav til institusjonenes rekrutterings-

og personalpolitikk. Disse problemene er trolig blitt forsterket av ordningen med kompetansebasert opprykk til toppstillinger, noe som trolig har redusert mobiliteten nasjonalt og dessuten svekket professorenes tradisjonelle ansvar for faglig ledelse innenfor sine fagområder.

Utvalgets flertallsforslag er dette: Institusjonene bør ledes av et styre med et eksternt styreflertall, og dette styret ansetter rektor (og eventuelt prorektor, og en av dem kan eventuelt rekrutteres utenfra institusjonen) etter at kollegiet (der det vitenskapelige personalet har flertall) har godkjent styrets forslag. Rektor henter legitimitet både gjennom et samfunnsmandat og gjennom aksept fra institusjonens ansatte, og blir en nøkkelperson i institusjonens ledelse. Rektor er daglig leder, og inngår sammen med dekaner (eller ledere på tilsvarende nivå) i kollegiet. Rektor, dekangruppen og direktør blir institusjonens ledergruppe. Det akademiske kollegium (eller delegerte organer på lavere nivå) forutsettes å ha det avgjørende ord når det gjelder innholdet i utdanningsprogrammene og ved ansettelser i vitenskapelige stillinger. Innstillingen sier lite om organisering og ledelse på lavere nivå; dette skal være opp til institusjonene selv. Et av spørsmålene disse må ta stilling til er hvordan dekaner/instituttledere skal ansettes - ved at rektor foretar ansettelsen, gjennom et valg fra det vitenskapelige personalet eller en kombinasjon av dette.

Departementet inn via styret?

Utdanningsdepartementet skal oppnevne de eksterne representantene til styret. Tidligere rektor ved Universitet i Bergen, Jan Fridthjof Bernt, kritiserer forslaget som en modell for økt departemental kontroll med universiteter og høyskoler, altså det motsatte av økt autonomi.¹¹ En kan til og med frykte at departementets samfunnsrepresentanter hentes fra suspekte næringslivsmiljøer som vil kutte ned på såkalt «ulønnsomme aktiviteter», eksempelvis humanistiske fag. Mitt inntrykk av institusjoner med eksterne styrerepresentanter er at disse er varme talspersoner for høyere utdanning, også de humanistiske verdier og dannelsesidealer. Vanskeligheten med forslaget kommer

neppe til å bli at departementale utsendinger påtvinger institusjonene sine prioriteringer – utfordringen blir å få interessante kandidater til å påta seg styrevervene. Eksterne styremedlemmer vil sannsynligvis ha hyppigere forfall til styremøtene enn de interne medlemmene, og de har mindre tid til å sette seg inn i sakene sammenlignet med de ansatte og studentene i styret. Faren er at de interne krefter vil dominere styremøtene. Målet må være å etablere institusjonsstyrer med reell innflytelse slik at fremtredende samfunnsmedlemmer og ledere ved andre lands institusjoner synes det er spennende å bidra til utviklingen av våre universiteter og høyskoler.

Bernt er for øvrig enig i at universitetene sliter med interne strukturer som er «...for rigide og at bedriftsdemokratiet har gitt oss en styringsmodell som er noe nær anarkisk på grunnplanet». Han mener derfor at det er behov for en revolusjon på grunnplanet i institusjonene, men ikke i institusjonenes «toppetasje». Men hvordan skal en slik omveltning bli gjennomført? Hvorfor er ikke de nødvendige endringer allerede gjennomført? Fordi en revolusjon på grunnplanet er avhengig av initiativ, handlingsrom og handlekraft fra toppetasjen, er det behov for en ny type universitetsledelse.

På kollisjonskurs med akademiske normer?

Innstillingen er også kritisert for en ensidig vektlegging av «systemdesign» og for manglende analyse av akademisk kultur og vitenskapelig arbeidsmåte. Tidligere prorektor ved Univer-

¹⁰ I AADs utredning (1991:13) heter det om de tidligere forvaltningsbedriftene NSB, Postverket, Televerket og Statkraft: «Inkonsistent og detaljert styring fra overordnede myndigheters side som følge av en tilknytningsforms svake føringer på styringsatferden vil for bedriften framstå som et problem i forhold til den langsiktige planlegging og de strategiene som er lagt for bedriften og fastsatt av myndigheter/eier. Bedriftens evne til omstilling og effektiv oppgaveløsning innenfor disse rammene er blant annet avhengig av presisering av ansvar og klar styring fra overordnet nivå». Statskonsults studie (1998) indikerer at problemene er langt mindre etter omorganiseringen.

¹¹ Se intervju med Forskerforum, nr. 6 2000, s.10-

sitet i Oslo, Arild Underdal (2000), argumenter for at formelle organisatoriske spilleregler må harmonere med organisasjonens uformelle normer og indre liv. Jeg er uten videre enig i at universiteter og høyskoler også må sees i dette perspektivet. Styringsordningen bør opplagt fremme en kultur som underbygger høy kvalitet i det vitenskapelige arbeidet. Eksempler på fremmende normer er toleranse for langvarige teoretiske og empiriske prosjekter som faller utenfor «normal science», normer som oppmuntrer til kritisk prøving av egne og kollegers resultater, og standarder som gjør at minstekravene til utdanningsprogrammer og eksamen opprettholdes selv når de settes under press. Dette er normer som harmonerer med egenarten til det vitenskapelige arbeidet.

Men det forekommer at akademisk frihet perverteres. Eksempler på dette er at vitenskapelig ansatte minimaliserer innsatsen i utdanningen for derigjennom å styrke egne karrieremuligheter (som er helt avhengig av vitenskapelige publikasjoner), frihet i arbeidssituasjonen utnyttes til å ta lønnsomme eksterne oppdrag uten særlig vitenskapelig relevans, eller akademisk individualisme slår over i overdreven selvopptatthet og vanskelige samarbeidsforhold i fagmiljøene.¹² Jeg påstår slett ikke at negative kulturtrekk dominerer. Men problemene eksisterer, og omfanget av fenomenet kan henge sammen med måten som institusjonene styres og ledes på. En sterkere intern ledelse kan bidra til å fremme en bedre akademisk kultur.

Underdal påpeker også at endringer i formell struktur kan støte mot etablerte normer. Hvis reformer medfører energitappende konflikter, tap av lojalitet eller tilbaketrekning fra institusjonens liv, er lite vunnet. «Mjøs lignende» styringsmodeller eksisterer imidlertid ved vitenskapelige institusjoner i andre land. Reformen av denne typen bør åpenbart gjennomføres som en prosess hvor det vil være behov for å bruke noe tid.

REFORMFORSLAG UTEN DOKUMENTERTE EFFEKTER?

Professor Johan P. Olsen (ARENA/ Universitet i Oslo) har skrevet en grun-

dig og kritisk analyse av Mjøsutvalgets innstilling. Olsens (2000) utgangspunkt er at akademisk selvstyre er en egenverdi, og at det beskytter fellesverdier som skal være skjermet fra politisk styring, markedskrefter og andre maktgrupper. Selvstyret beskytter også mot destruktive konflikter, og institusjonell autonomi er en betingelse for legitim samfunnsstyring og fredelig sameksistens. Mye av dette høres plausibelt ut, men det bør vel strengt tatt forstås som tolkninger av hvordan det akademiske selvstyret *er ment å virke*? Alternativet formuleres som den eller de reformideologier som vektlegger marked, kundeorientering og «management».

Ikke dokumenterte effekter?

Hovedargumentet mot utvalgets forslag er at effektene ikke er (tilstrekkelig) dokumentert (s.8). Det er noe i denne kritikken, selv om utvalgsinnstillingen tilbyr en betydelig rikere gjennomgang av styringsordninger i ulike land enn tidligere NOU-er. Olsens kritikk hadde vært ennå nyttigere hvis den hadde bygget på empiriske studier - eksempelvis av kvalitet i utdanning eller forskning. Det reises spørsmål og tilbys egne tolkninger av hvordan forslagene vil virke, men uten at det vises til uavhengige undersøkelser.

Det finnes erfaringsmateriale å støtte seg til. En observasjon er at land som har gått langt i retning av å «Mjøsorganisere» høyere utdanning, neppe har en svakere akademisk kultur eller dårligere vitenskapelige produksjon enn norske institusjoner. Temaet fortjener sikkert en skikkelig undersøkelse. Forskning basert på data fra Storbritannia indikerer at et resultatorientert finansieringssystem kan fremme høyere tjenesteproduksjon uten å svekke kvaliteten i tilbudet (Williams 1997; Cave et al 1992). Evaluering av det danske «taxametersystem» tyder på at dette i hovedsak har virket etter sin hensikt (Undervisningsministeriet 1999; Nannestad og Pedersen 1998). En bredere anlagt review-artikkel om effekter av utdanningsreformer vil være interessant – selv om politiske valg sikkert må bygge på noe motstridende forskningsresultater. Når Olsen

avslutter med å peke på behovet for fornyelse av universitetet, springer det i beskjeden grad ut av en kritisk beskrivelse av nåsituasjonen. Spørsmålet gjenstår: Hvis det er noe i utvalgets problembeskrivelse, hva bør gjøres?

«BI-FISERING» AV HØYERE UTDANNING?

Som ansatt ved Handelshøyskolen BI er jeg naturligvis smigret over at innstillingen er karakterisert som en «BI-fisering» av høyere utdanning. Retorikken innebærer vel en påstand om at utvalget vil introdusere for mye markedsorganisering i høyere utdanning. Det er riktig at forslagene er et svar på økt internasjonal konkurranse og at det legger opp til mer nasjonal konkurranse om studenter og forskningsmidler. Konkurranse er ikke noe nytt, men er en etablert del av den akademiske kultur enten vi snakker om ansettelser, vitenskapelig publisering eller søknader om forskningsmidler. Det nye er en langt sterkere konkurranse om studenter, både nasjonalt og internasjonalt. Mjøsutvalget vil sette norske institusjoner i stand til å møte dette, og dessuten svare på samfunnets krav om etter- og videreutdanning, og ønsker om bidrag til næringsutvikling. Dersom dette er BI-fisering er utvalget på rett kurs. Misforståelsen oppstår kanskje fordi konkurranse forveksles med kommersialisering. Utvalget forutsetter som sagt offentlig finansiering. Noe forslag om bruk av «bedriftsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger» eksisterer ikke.

Universitet – en kulturell eliteinstitusjon?

Professor Rune Slagstad (som har skrevet et vedlegg til utvalgsinnstillingen) mener at universitetene bør rendyrke sin akademiske profil og overlate profesjonsutdanninger til høyskolene. Universitetene skal være Humboldtske hovedhus, eliteinstitusjoner med fokus på kultur og danning, mens høyskole-

¹² Professor Arved Nedkvitne ved Historisk institutt, Universitet i Oslo, gir et vitnesbyrd om kontraproduktive normer i en kronikk i Dagbladet, 17. april 2000.

ne bør være lavblokker med større bakkekontakt. I den etablerte terminologi betyr det en arbeidsdeling der høyskolene skal levere standardprodukter med høy næringsverdi, mens universitetene skal sørge for mer (høy-)verdige smaksopplevelser. Det er lett å ha sympati for at universitetene skal tilby kvalitetsmessig høy utdanning og forskning, og at samfunnet har lite å vinne på en akademisk drift der høyskoler blir annenrangs kopier av Universitet i Oslo. Men hvorfor skal universitetene ha monopol på fremragende forskning og utdanning? Kan vi helt se bort fra at det utvikler seg et fremragende nisjemiljø i eksempelvis nordisk språk og litteratur ved en høyskole, og at et tilsvarende universitetsmiljø forfaller? Slagstads resept vil være drepande for innovasjonsgløden ved høyskolene. Men i tillegg forventes universitetene å avvike sine profesjonsstudier - for det er vel knapt plass til tannleger, IKT-ingeniører eller farmasøyter i eliteuniversitetene? Og hvor er det empiriske belegget for at et nedtrimmet hovedhus bidrar til bedre kvalitet i høyere utdanning? I alle fall har ikke Slagstad funnet sine forbilder ved det moderne «Humboldt-Universität zu Berlin» (se <http://www.hu-berlin.de/>), de klassiske universitetene ved Oxford (se <http://www.ox.ac.uk/>) og Cambridge (se <http://www.cam.ac.uk/>), eller ved de store amerikanske universitetene (eks. University of California, se <http://www.ucop.edu/>).

Mjøsutvalget – et motefenomen?

Utvalgets forslag kan nok synes radikale i norsk sammenheng. Men i et internasjonalt perspektiv finner vi store variasjoner i organisering når det gjelder overordnet regulering, finansieringsformer, selvstendighet i forhold til statsmakten og interne styringsordninger. Til tross for dette synes reformene i de fleste vestlige land å gå i samme retning som Mjøsutvalgets anbefalinger. Forslagene kan derfor forstås som et uttrykk for et ønske om å være «trendy»: Er innstillingen en in-

ternasjonal «management-mote», og ikke et svar på de reelle problemer i høyere utdanning?¹³

Med et slikt utgangspunkt må vi spørre om også tidligere reformer var motefenomer. Er det mulig at demokratiseringen av universitetene i etterkant av studentopprøret også var en imitasjon? Var det ikke fransk-amerikansk importvare? I så fall: Er kritikerne fanget i «68er-generasjonens» styringsideologi? Er de venstreradikale barrikadestormere fra 1970-tallet blitt systemforsvarere? Regressproblemet kan føres ennå lenger tilbake. Kan ikke selve etableringen av Det kgl. Fredriks Universitet i 1811 – inspirert av Humboldt-universitet i Berlin – sees som et uttrykk for datidens «management fad»? I alle fall synes ikke Slagstads fremstilling av det historiske materialet å gi grunnlag for å forkaste denne hypotesen.¹⁴ Når det raljeres med at Mjøsutvalget viderefører moteriktige anbefalinger fra OECDs PUMA-komite (et av arnestedene for «New Public Management») er det verken til hjelp for å evaluere fortidens modeller, dagens styringsordning eller til å si noe om effekter av utvalgets forslag.

Motetolkningen bør suppleres med en annen mulighet: Selv komplekse og endringsresistente organisasjoner må respondere på fundamentale endringer i oppgavemiljøet. I det lange løp vil bare organisasjoner som gjør slike tilpasninger vokse og utvikle seg videre. Vestlige land står overfor likeartede utfordringer i høyere utdanning, som håndteringen av masseutdanning, etter- og videreutdanning og erkjennelsen av kunnskap som hovedkilde til økonomisk utvikling. At landene velger likeartede reformer bør derfor sees som et svar på feles problemer (Se eks. Economist 1997; Trow 1999). Hvor særegne er egentlig de utfordringer vi står overfor i Norge?

REFERANSER:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
Hovedspørsmål knyttet til styring og organisering av fire store forvaltningsbedrifter.
Uttredning i regi av et statssekretærutvalg.

Cave, M., Dodsworth, R. and Thompson, D. (1992) «Regulatory reform in higher education in the UK: Incentives for efficiency and product quality», *Oxford Review of Economic Policy* 8:79-101

Clark, B.R. (1998) *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways to Transformation*, Pergamon and IAU Press
Economist, 4. Oktober 1997 «Universities»

Moene, Karl O. og von der Fehr, N. H. (1999) Universitetene. *En rapport utarbeidet for Mjøsutvalget*, desember 1999

NOU 1998: 6 Økonomien i den statlige høyskolesektoren

NOU 1999: 15 Hvor nært skal det være?

NOU 2000:14 Frihet med ansvar. Om høyere utdanning og forskning i Norge

NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskapning

Nannestad, P. og Pedersen, D.D. (1998) «Staten som driftsherre», i Blom-Hansen, J. m.fl. (1998) *Offentligt og effektivt. Institusjonelle valg i den offentlige sektor*, København: Gyldendal

Næss, P. (2000) Utdanning frem til år 2015, *NIFU rapport 10/2000*

OECD 2000: «Education at a Glance – OECD Indicators»

Olsen, J.P. (2000) «Organisering og styring av universiteter. En kommentar til Mjøsutvalgets reformforslag», *ARENA Working Paper 20/2000*

Statskonsult 1998: 18 *Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer*

Statskonsult 1998:21 *I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis.*

Trow, M. (1999) «Reflections on Higher Education in the United States and in Other Advanced Societies: what can we learn from one another?», *Paper*, Graduate School of Public Policy, University of California, Berkeley

Underdal, A. (2000) «Norsk høyere utdanning i et nytt årtusen», *Foredrag på konferanse om Utvalget for høyere utdanning, Norgesnett-rådet*

Undervisningsministeriet (1999) *Rapport om taxameterstyring*, København (se <http://www.uvm.dk/pub/1998/taxameter/>)

Williams, G. (1997) «The market route to mass higher education: British experience 1979-1996», *Higher Education Policy* 10: 275-289 ■

¹³ Se eksempelvis Johan P. Olsens (2000:12) om «Ideologiimport mer enn nytenkning».

¹⁴ Jeg bygger på vedlegg 1 i NOU 2000:14, «Kunnskapens hus i det norske system» forfattet av Rune Slagstad.

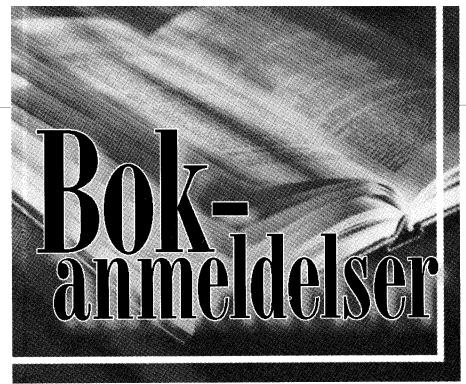
Einar Hope:
STUDIER I MARKEDSBASERT
KRAFTOMSETNING OG
REGULERING
Fagbokforlaget 2000

Einar Hope og SNF-Bergen har gjennom årene bidratt med mange viktige arbeider knyttet til omsetningen av kraft i Norge. Det er derfor ikke overraskende at Einar Hope gir ut en bok som gjør rede for de faglige bidrag han og medforfattere ved SNF-Bergen har kommet med i drøftingen av elektrisitetsøkonomi i Norge. Boken inneholder 16 artikler som Hope og et varierende antall medforfattere har skrevet i perioden 1983 til 1999. Noen av artiklene er på engelsk og noen er på norsk. Noen artikler har preg av å være utredninger for departementer, mens andre artikler er mer generelt orienterende og/eller beregnet på en internasjonal leserkrets. En svakhet ved boken er at det er uklart hvem den er ment for. For de som har deltatt i kraftdebatten de siste 30 år er det meste av stoffet godt kjent, ikke minst gjennom de mange bidrag, skriftlig og muntlig, Hope og SNF-Bergen har kommet med de siste 20 år. For studenter er boken for lite gjennomarbeidet og for lite presis til at den vil bli en vinner i lærebokmarkedet. De fleste studenter vil f.eks. stusse over en setning som «... men dette garanterer ikke uten videre at man får prissatt de enkelte produktkomponentene på en måte som reflekterer ressursbrøken riktig i økonomisk forstand» (s.22, kapittel 2). Noe særlig hjelp til å å utlede den nevnte ressursbrøken får heller ikke studenten i fotnoten som bl.a. sier «... optimal tilpasning er å gjøre differansen mellom totalnytte og totalkostnader størst mulig...» (s.37).

Hopes bidrag til diskusjonen om kraftomsetningen i Norge har i hovedsak dreiet seg om forslag til en markedsøkonomisk organisering av kraftsektoren. Idealet for den markedsøkonomiske organiseringen er frikonkurranse såvel i øyeblikksmarkedet for kraft som i kontrakts- eller terminmarkedet. De fleste av artiklene i boken handler om dette temaet. Kapitlene 2, 4, tildels 5, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15 og 16

dreier seg nesten helt eller holdent om hvordan designe en markedsomsetning for kraft. To av disse kapitlene tar opp organiseringen av kraftomsetning i andre land, dvs Norden (kapittel 9) og Island (kapittel 15). Kapittel 10 er tematisk svært likt de øvrige kapitlene, men handler om gass-markedet i Europa. Årsaken til at en diskusjon av gassmarkedet er inkludert i en bok som skal informere om studier i kraftomsetningen, er at Hope har foreslått et design for gassmarkedet i Europa lik det design han og medarbeidere har foreslått for det norske kraftmarkedet. Det innebærer at han foreslår at det europeiske gassmarkedet bør organiseres som et frikonkurransemarked. En kan selvsagt spørre om en slik markedsform vil være den som gassprodusenten Norge er best tjent med.

Det er ikke til å unngå at arbeider som tar mål av seg å beskrive hvordan kraftmarkeder skal organiseres, blir noe preget av alle detaljer som må være på plass for at markedet skal fungere i praksis. Få av oss har gått så langt som Hope i sine bestrebelser på gi konkrete råd til hvordan et marked skal organiseres. Hope og hans medarbeidere ved SNF-Bergen fortjener mye ros for den oppgaven de påtok seg og får måten den ble løst på. Arbeidene til dette SNF-miljøet har åpenbart hatt en direkte og god innflytelse på innholdet i den nye energiloven fra juni 1990 og på måten kraftmarkedet ble organisert på som følge av denne nye energiloven. Kapitlene 6 (sammen med Jørgen Bjørndalen, Eivind Tandberg og Berit Tennbak, 1989), 7 (sammen med Linda Rud og Balbir Singh, 1993) og 8 (sammen med Linda Rud og Balbir Singh, 1993) er de bidragene i boken som mest direkte peker mot de løsninger som ble valgt i organiseringen av det norske kraftmarkedet. Disse artiklene utgjør også høydepunktene i boken. Den lengste og faglig sett mest krevende artikkelen i boken er en drøfting av sentralnettets utstrekning (kapittel 11, sammen med Mette Bjørndal og Hans Olav Husum) som blant annet drøfter kostnadsstrukturen og optimale løsninger for aktiviteter med mange produkter. (Jeg trodde at jeg hadde svært god oversikt over James J. Heckmans 169 tidsskriftartikler pr 1.1.2000, men sannelig ble jeg overras-



ket av å finne henvisninger i dette kapitlet til en analyse av Heckman av *bedrifter* med flere produkter, Evans and Heckman, 1984).

Jeg har lett forgjeves i boken etter et utsagn som kom til å bli varemerket på den organisatoriske oppfølgingen av den nye energiloven: Kjøperne av kraft skulle ha anledning til å kjøpe kraften der den var billigst, mens kraftprodusenten skulle ha anledning til å selge kraften der de fikk mest for den. En god formulering og som på en kortfattet måte beskriver en viktig egenskap ved et frikonkurranse marked for kraft. Antakelig var det økonomer i Olje- og energidepartementet som utformet loven, som har æren for denne kortfattede beskrivelsen. Det er for øvrig all grunn til å fremheve den faglig viktige rollen OED spilte både i utformingen av energiloven og gjennomføringen av den. De to mest sentrale aktørene var ekspedisjonssjef Sigurd Tveitereid og daværende energiminister Eivind Reiten.

Noe annet jeg heller ikke har funnet i boken er numeriske anslag på gevinsten av å gå over til den markedsbaserte kraftomsetningen som Hope og SNF-Bergen foreslo i sine mange arbeider rett før og etter 1990. Symptomatisk er det at i kapittel 6 vises det til en beregning av Torstein Bye og Tor Arnt Johnsen fra 1991 som er basert på en numerisk modell i Statistisk sentralbyrå, Oslo; Bye og Johnsen, 1991. Denne numeriske beregningen og andre (for en siste oppdatert beregning se Bye, Hoel og Strøm, 1999) viste at den største gevinsten av en markedsbasert kraftomsetning er knyttet til å la kraftkrevende industrier betale markedspris for kraft. Årsaken er at det er disse kraftkundene som har hatt de største privilegiene i den norske kraftomsetningen. Boken inneholder forbausende få drøftinger, om noen, av den kraftkrevende industrien i Norge og de gunstige prisvilkår denne næringen i mange år hadde i Norge. Som

rapportert i de SSB-beregningene som boken viser til, har det jo nettopp vært i denne delen av kraftmarkedet at det har vært størst forskjell på en markedsbasert kraftomsetning og en politisk styrt kraftomsetning.

Jeg har for øvrig forundret meg i alle år over hvorfor et slikt sterkt *anvendt* mikro-økonomisk miljø som NHH og SNF-Bergen ikke har vært særlig interessert i å forfølge sine mange interessante konklusjoner om effektiviseringsgevinster, optimale skatter, med mer, i en mikro-økonometrisk retning. Jeg må si meg enig med professor Terje Hansen, Institutt for foretaksøkonomi, NHH, som engang utbrøt: Eg er ikkje interessert i å vite om den deriverte er positiv eller negativ, eg vil vite kor stor han er!

Helt fri for egne empiriske bidrag er likevel ikke boken til Hope. I kapittel 9 (1992) rapporterer Hope beregninger, foretatt ved SNF-Bergen, av gevinster ved en friere handel med kraft i Norden. Det vises at gevinstene på kort sikt kan bli moderate, men på lengre sikt kan de bli betydelige for Norden sett under ett og med Sverige og Norge som de største vinnerne; Sverige på grunn av sin strategiske plassering i det nordiske transportbildet for kraft og Norge som produsent. Dette kapitlet inviterer til å komme med den refleksjon at kravet i det norske politiske miljøet om at eksport og import av energi skal gå sånn omtrent i balanse over året, bør settes til side. Hvorfor skulle det verre å ha en nettoeksport/nettoimport av kraft enn av klær, sko, vin og CD-er? Kapittel 9 er (dvs var) et interessant innspill i diskusjonen om hvordan det nordiske kraftmarkedet bør organiseres. Begivenhetene i dette markedet etter at Hope skrev artikkelen, har gitt oss organisatoriske endringer i den retning som Hope har foreslått.

En viktig implikasjon av den nye energiloven er at den førte til at kraftprodusentene ble tvunget til å basere sine beslutninger om investeringer i kraftverk på verdiene av fremtidige inntekter og kostnader. I tidligere tider ble beslutninger om tempo i kraftutbygging og dimensjoneringen av komponenter i utbyggingsprosjektene, for eksempel damhøyde, foretatt på sentralt hold og ut fra en forutsetning om at verdien av kraften var lik langtids-

grensekostnaden i kraftproduksjon. Forutsetningen går tilbake til den viktige utredningen om kraftforsyningen som kom i 1969 og som var ledet av daværende generaldirektør for NVE, Vidkun Hveding. Utredningen inneholdt mange nye og viktige bidrag i forhold til slik behandlingen hadde vært av kraftforsyningen i de første årene etter den andre verdenskrigen. Utredningen førte til at kostnader ved å binde realkapital ble trukket inn i beregninger av kostnadene ved å bygge ut kraftverk og en fikk dermed også anslag på langtids-grensekostnader i kraftforsyningen. (En beskrivelse av Hvedings analyser er gitt i Hveding (1968). Merk at tidskriftet *Economics of Planning* kom ut på datoer langt senere enn angitt på tidsskriftets forside!).

En uheldig side ved 1969-utredningen og den senere praksisen i NVE var at en uten videre gikk ut fra at verdien av kraft til enhver tid var lik langtids-grensekostnaden i kraftforsyningen, dvs til å begynne med satt lik grensekostnaden i det billigste alternativet til vannkraft, for eksempel kjernekraft. Et forsvar for dette opplegget var at NVE's planer kunne sørge for at en gitt total kraftproduksjon ble produsert til lavest mulig kostnad. En slik kostnads-minimaliserende plan sa selvsagt ingenting om verdien av kraften, vurdert fra kundenes betalingsvilje for kraft, og en slik plan ga selvsagt ikke noe grunnlag for å vurdere om tempoet i kraftutbyggingen var optimalt. Fordi kraftprisene var administrerte priser og fordi kraftutbyggingen etter hvert foregikk i et høyt tempo, ble det utover på 1970- og 1980- tallet mer og mer klart at likevekts-priser i kraftmarkedet (kontrakt og «spot») lå betydelig under hva det kostet å utvide kraftproduksjonen, spesielt var det tilfellet hvis en tok inn beregningen de lavt prisete kraftmengdene som den kraftkrevende industrien la beslag på. Bedømt ut fra en sammenlikning av beregnede likevekts-priser og langtids-grensekostnaden i kraftforsyningen var det åpenbart at utbyggingen foregikk i for stort tempo. Det kunne derfor være optimalt med en pause i kraftutbyggingen.

Fra forskningsmiljøene i Oslo og Bergen, ble det gjentatte ganger, helt fra det tidspunkt utredningen fra 1969

forelå, vist til at likevekts-priser i kraftmarkedet vil være karakterisert ved at prisene er lik korttids-grensekostnader (i hovedsak lik vannets alternative verdi), og hvis høyere, lik de priser som holder etterspørselen innenfor de grenser som den eksisterende kapasiteten setter. Pris i forhold til langtids-grensekostnad er en sammenlikning som skal benyttes ved beslutninger om investeringer i ny kapasitet. En prinsipiell drøfting av disse temaene er gitt i kapittel 5 (1989) i boken og selvsagt i mange andre tidligere arbeider fra så vel forskere i Oslo som i Bergen, se blant annet Rødseth og Strøm (1974), Rødseth (1975) og Strøm (1986). I Rødseth (1975) vises det dessuten under hvilke betingelser pris i forhold til langtidsgrensekostnad kan erstatte utregninger av nåverdier av fremtidige og usikre inntekts- og utgiftstrømmer når investeringsberegninger skal fattes. Opphavet til forenklingen: pris i forhold til langtidsgrensekostnad er den franske energi-økonomien Boiteux (1949) som foreslo forenklingen fordi forretningsfolk hadde store problemer med å forstå nåverdiregninger. Franske økonomer var for øvrig tidlig ute med detaljerte og teoretisk grundige diskusjoner av kraftforsyningens økonomi, se oppsummeringen i Drèze (1964). Bidragene fra franske økonomer, derunder kjente økonomer som Boiteux og ikke minst Allais, på 1940-tallet(!) har fremdeles stor relevans for vår tids diskusjon av markedsbasert kraftomsetning. En annen kjent internasjonal referanse som Hope viser til, er Turvey (1968).

Basert på den utregnbare generelle likevektsmodellen, MSG, utvidet til å dekke kraftmarkedet i Norge, ble det i 1978-79 foretatt beregninger av den optimale lengden på pausen i kraftutbyggingen, se Lorentsen, Strøm og Østbye, 1979 og Bjerkholt, Longva, Olsen og Strøm, 1982. Noe pause i kraftutbyggingen ble imidlertid ikke gjennomført på 1980-tallet og det ble heller ikke gjennomført noen reduksjoner i de kraftprissubsidier som den kraftkrevende industrien fikk gjennom svært lave og politisk bestemte priser. Pausen i kraftutbyggingen kom først på 1990-tallet, etter at den nye energiloven kom. På slutten av 1990-årene ble kraftkontrakten med markedsledende

Norsk Hydro reforhandlet på et markedsbasert grunnlag. Trolig er denne pausen i kraftutbyggingen, sammen med bortfall av privilegier til den kraftkrevende industrien, den viktigste konsekvensen av markedsbasert kraftomsetning i Norge.

De som tapte på det høye tempoet i kraftutbyggingen i perioden 1960-1990 var de som alt for tidlig, i 1970- og 1980-årene, fikk mye kraftkapasitet og for lite av boliger, veger, sykehus, osv, som anleggsressursene alternativt kunne ha gitt dem. Vinnerne er forbrukerne "i dag" som har mye kraft til lave priser og som først vil måtte betale en pris lik langtids-grensekostnad når dagens utbyggingspause er over. Hopes bok sier lite om disse taperne og vinnerne.

Kapittel 12 (1994) tar opp en faglig interessant og politisk viktig problemstilling. Nettdelen av kraftforsyningen er kjennetegnet ved store faste kostnader. Pris lik grensekostnad vil følgelig føre til at ikke alle kostnader blir dekket. Spørsmålet som da dukker opp er: Hvem skal betale for de faste kostnadene? Hope skisserer flere alternativ, alt fra at nett-selskapet blir stilt helt fritt til å dekke sine kostnader gjennom prisene, noe som vil gi monopolpriser, til å la pris være lik grensekostnad og la statskassen dekke de faste kostnadene. Hope gir ikke noe definitivt svar og problemstillingen inviterer til nye utredninger av hvilken politikk som totalt sett gir laveste kostnader for samfunnet og til utredninger av opplegg for å overvåke og regulere et naturlig monopol som eventuelt får deler av sine kostnader dekket av det offentlige. Hvilket reguleringsregime som velges, vil avhenge av hva skattefinansieringskostnadene er. Er denne kostnadene svært høy, kan det være optimalt å la et naturlig monopol finansiere alle kostnadene sine gjennom prisingen av tjenester. Er skattefinansieringskostnaden svært lav, kan det være optimalt å la statskassen betale de faste kostnadene. Jeg vil ikke bli det minste overrasket om Hope og SNF-Bergen vil bidra på en konstruktiv og konkret måte i drøftingen av disse problemene i tiden fremover.

Steinar Strøm

REFERANSER:

- Bjerkholt, O., S. Longva, Ø. Olsen og S. Strøm(1983): Analysis of supply and demand for electricity in the Norwegian economy, *Samfunnsøkonomiske studier*, SØS 53; Statistisk sentralbyrå
- Boiteux, M. (1949): La tarification des demandes en pointe, *Revue Générale de l'Electricité*
- Bye, T. og T.A. Johnsen (1991): Effektivisering i kraftmarkedet, Rapporter fra Statistisk sentralbyrå, nr 13,
- Bye, T., M.Hoel og S. Strøm (1999). Et effektivt kraftmarked-konsekvsner for kraftkrevende næringer og regioner, *Sosiale og økonomiske studier*, nr 102, Statistisk sentralbyrå
- Drèze, J.H.(1964): Some postwar contribution of French economists to theory and public policy, with special emphasis on problems of resource allocation, *American Economic Review*, Vol LIV, 4, part 2, Supplement
- Evans, D.S and J.J. Heckman (1984): A test for the subadditivity of the cost function with an application to the Bell system, *American Economic Review*, 74, 615-23.
- Hveding, V. (1968): Digital simulation techniques in power system planning, *Economics of Planning*, no 1-2
- Lorentsen, L., S. Strøm og L. Østby (1979): Virkningen på norsk økonomi av en pause i den videre kraftutbygging, *Statsøkonomisk Tidsskrift*, 93, 1
- Rødseth, A. (1975): Vurdering av investeringer i kraftforsyning, *Memorandum fra Sosialøkonomisk institutt*, 7.mai
- Rødseth, A. Og S. Strøm(1974): Kritiske merknader til norsk energipolitikk, *Sosialøkonomen* nr 9
- Strøm, S. (1986): Kraftforsyningens økonomi, *Sosialøkonomen*, nr 2
- Turvey, R. (1968): *Optimal pricing and investment in electricity supply*, George Allen & Unwin Ltd ■

SOSIAL-ØKONOMEN

Redaktører:

Lars-Erik Borge,
Kai Leitemo og Karine Nyborg

Organisasjonskonsulent:

Mona Skjold

E-post:

mona.skjold@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, Bergo

Kommunerevisjonsdistrikt nr. 3 i Møre og Romsdal

Kommunerevisjonsdistrikt nr. 3 i Møre og Romsdal er et interkommunalt revisjonsdistrikt etablert fra 01.01.1994. Det består av kommunene Giske, Haram, Midsund, Norddal, Sandøy, Skodje, Stordal, Stranda, Sula, Sykkylven, Ørskog og Ålesund. Distriktet har ca. 85 000 innbyggere. Revisjonen har f.t. 14 ansatte. I antall kommuner er Kommune-revisjonsdistrikt nr. 3 i Møre og Romsdal landets nest største revisjonsdistrikt.

• • • Til vårt kontor søkes

REVISJONSRAÐGIVER/HOVEDREVISOR

Forvaltningsrevisjon er systematiske undersøkelser av kommunal tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og forvaltning. Kunnskap om ulike metoder for innsamling, bearbeiding og analyse av data, er vesentlig for arbeidet med forvaltningsrevisjon. Som revisjonsrådgiver/hovedrevisor vil du få ansvar for planlegging og gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjekter i deltakerkommunene. Det er en utfordrende stilling med store muligheter til å påvirke egen arbeidssituasjon.

For stillingen ønsker vi følgende kvalifikasjoner:

- Statsviter, sosial-/siviløkonom, eller annen relevant utdanning på universitets-/høyskolenivå
- Solid erfaring innen prosjektarbeid, utredning/analyse/oppdragsforskning/rådgivningsvirksomhet
- God muntlig og skriftlig fremstillingsevne
- Brukerkompetanse og interesse for IT

Dine personlige egenskaper:

- Evne til å se helhet og sammenhenger
- Evne til å jobbe selvstendig og effektivt
- Strukturert, faglig og metodisk
- Kreativ og fremtidsrettet
- Interesse for prosjekt-/teamarbeid
- Gode samarbeids- og kommunikasjonsevner

Vi kan tilby:

- Gode personlige og faglige utviklingsmuligheter
- Bred erfaring og utstrakt kontakt med alle deler av kommunal virksomhet
- Sentral beliggenhet i trivelige lokaler på Moa i Ålesund
- Fleksibel arbeidstid
- Gode pensjons- og forsikringsordninger (KLP)
- Konkurransedyktige betingelser

Spørsmål om stillingen kan rettes til ass. distriktsrevisor Kjetil Bjørnsen, tlf. 70172152 eller revisjonsrådgiver Jens A. Sæter, tlf. 70172157. E-post: komrev3@komrev3.no.

Skriftlig søknad med kopi av vitnemål, attester og oversikt over skriftlige arbeider, sendes innen 1. desemberr 2000 til:

Kommunerevisjonsdistrikt nr. 3 i Møre og Romsdal
Postboks 7735 Spjelkavik
6022 Ålesund