

Nytte-kostnadsanalyser og politiske vurderinger

Karine Nyborg

Økonomisk forskning kan ofte gi nyttige innspill til politisk debatt. Hvis analysemetoden innebærer kontroversielle verdivalg, kan det imidlertid være vanskelig å skille mellom den faktiske saksbeskrivelsen og politiske vurderinger. På bakgrunn av dette kan det være rasjonelt for en politiker å ikke legge vekt på resultatet av nytte-kostnadsanalyser når han eller hun vurderer offentlige prosjekter. Verdsetting av miljøgoder og andre fellesgoder i kroner og øre vil heller ikke nødvendigvis være til hjelp, uansett om politikeren er både rasjonell og velmenende. Denne artikkelen drøfter hva slags informasjon en prosjektanalyse bør inneholde for å kunne gi relevant bakgrunnsinformasjon til forskjellige deltakere i samfunnsdebatten, uavhengig av verdisyn.

Innledning: Forskningens relevans for politikken

Et viktig ledd i anvendt forskning er å tilrettelegge resultatene slik at de blir relevante for samfunnsdebatt og politiske beslutninger. All verdens finesser kan være fåfengte dersom resultatene ikke når fram, eller ikke kan brukes i beslutningsprosessen. Et vanlig problem er at forskningsresultatene ikke populariseres i tilstrekkelig grad, og derfor i praksis ikke er tilgjengelige for brukerne. Når en observerer at politikere ikke følger forskernes anbefalinger, pekes det derfor gjerne på behovet for bedre pedagogisk tilrettelegging av forskningsresultatene.

Det kan likevel være mange andre grunner til at forskernes anbefalinger ikke følges. I denne artikkelen skal jeg betrakte tilfellet der *kontroversielle normative premisser*, det vil si bestemte verdisyn, er lagt inn i den økonomiske analysen. Jeg skal spesielt se på nytte-kostnadsanalyser, som er en godt kjent og relativt mye brukt analysemetode. Metoden brukes til å vurdere den samfunnsmessige lønnsomheten av offentlige investeringsprosjekter, offentlige reguleringer eller andre tiltak, og resultatet sammenfattes gjerne i form av en *nytte-kostnadsbrøk*. Vi skal se at nytte-kostnadsbrøken bare kan ventes å være nyttig informasjon for noen av politikerne, og at de øvrige politikerne i verste fall ikke kan dra nytte av analysen i det hele tatt, selv om de opptrer både rasjonelt og samvittighetsfullt. Jeg vil også drøfte om det finnes metoder som er bedre tilpasset politikeres informasjonsbehov.

Diskusjoner om forskningens nøytralitet er kanskje spesielt viktig for en institusjon som SSB, som forventes å levere mest mulig nøytral bakgrunnsinformasjon til samfunnsdebatten. Ansatte i et departement som utarbeider økonomiske analyser, må for eksempel forholde seg til politiske signaler fra Regjeringen, og analysene behøver dermed ikke være nøytrale i samme grad. Det er imidlertid en utbredt holdning at sak og vurdering i størst mulig grad bør holdes atskilt. En vurdering av det normative innholdet i økonomiske analysemetoder, samt diskusjon av hvordan kontroversielle premisser i analysene kan innvirke på den

praktiske bruken av resultatene, kan derfor være av bredere interesse.

Nedenfor vil jeg først kort drøfte hvorfor nytte-kostnadsanalyser kan hevdes å være basert på et bestemt verdisyn. Deretter vil jeg diskutere en teoretisk modell for hvordan politiske vurderinger kan tenkes å foregå. På bakgrunn av dette formuleres noen kriterier for hva slags bakgrunnsinformasjon politikere trenger for å kunne velge mellom mulige offentlige prosjekter. Til slutt vil jeg se på hvordan nytte-kostnadsanalyser oppfyller disse kriteriene, og på muligheten for en syntese mellom nytte-kostnadsanalyser og den typen indikatorsett som utledes her.

Nytte-kostnadsanalyser

Nytte-kostnadsanalyse går ut på at en summerer verdien av de positive og negative virkningene av et prosjekt. I prinsippet er det verdien *for samfunnet* som skal måles. Hvis summen blir positiv, er verdien av de positive effektene større enn verdien av de negative, og prosjektet defineres som *samfunnsøkonomisk lønnsomt*. Men hvem skal definere hva som er "i samfunnets interesse"? Dette er et spørsmål det kan være stor uenighet om. Ofte vil det være betydelige interessekonflikter involvert, og på en eller annen måte må det tas stilling til hvilke interesser som skal veie tyngst. Hvordan en definerer "verdien" av de positive og negative effektene, vil her være avgjørende for hvilke interesser som blir tillagt mest vekt i regnestykket.

Verdsettingen kan i prinsippet gjøres på mange forskjellige måter. I praksis er det likevel vanlig at verdien defineres ved folks betalingsvillighet i kroner, ofte målt ved markedspriser, av og til anslått ved hjelp av andre metoder. For eksempel kan en anslå verdien av en foss til det folk på direkte spørsmål svarer at de er villige til å betale for å bevare fossen. Når det hevdes at et prosjekt er beregnet å være samfunnsøkonomisk lønnsomt, betyr dette derfor vanligvis at folk tilsammen er villige til å betale mer for å få det gjennomført enn det prosjektet koster. Denne definisjonen vil også bli brukt i det følgende.

For å kunne inkluderes i en nytte-kostnadsanalyse må alle relevante virkninger måles i samme enhet, det vil i praksis si kroner og øre. Dette er noe av bakgrunnen for den store interessen de senere årene for å verdsette ikke markedsomsette goder i penger.

Offentlig sektor har begrenset tilgang på midler, og det kan derfor hende at det ikke er plass til alle lønnsomme prosjekter innenfor budsjettrammen. I slike tilfeller er det vanlig å utarbeide en *nytte-kostnadsbrøk*, som anslår verdien av prosjektets nyttevirksomheter pr. budsjettkrone.¹ Nytte-kostnadsbrøken er vanligvis definert slik at et prosjekt er lønnsomt dersom brøken er større enn 1.

I norsk forvaltning er det særlig i veisektoren nytte-kostnadsanalyser har vært brukt. Det har imidlertid vært vanskelig å finne noen sammenheng mellom de prioriteringene av veiprojekter som faktisk foretas, både på politisk og administrativt nivå, og prosjektenes nytte-kostnadsbrøker (se f.eks. Odeck, 1991). Svært mange av prosjektene som er blitt vedtatt har hatt nytte-kostnadsbrøker som på forhånd har vært beregnet til langt under 1. I Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97 (Samferdselsdepartementet, 1993) inngikk nye prosjekter med nytte-kostnadsbrøk beregnet til under 1 til en samlet kostnad på godt over 2 milliarder kroner, og dette bildet ble ikke vesentlig endret gjennom stortingsbehandlingen av saken.

Om å skille effektivitet og fordeling

Hvis en fritt kunne omfordele inntekt mellom individer, kan det argumenteres for at alle samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter burde gjennomføres. De som er misfornøyd med et prosjekt, ville da kunne få inntektskompensasjon, fordi summen av negative virkninger ved et lønnsomt prosjekt er mindre enn de positive. Dermed blir resultatet minst like bra som før for alle parter, og bedre enn før for noen. Dette kalles en *Pareto-forbedring*. En påstand om at Pareto-forbedringer bør gjennomføres er relativt (om ikke fullstendig) ukontroversiell, og kalles gjerne *Pareto-kriteriet*.

Dersom myndighetene disponerer fordelingspolitiske virkemidler som gjør at de kostnadsfritt kan omfordele inntekt mellom enkeltindivider, kan en analysere hvordan samfunnets inntekt kan bli størst mulig, uten å bry seg om interessekonflikter. Økt total inntekt kan brukes til å kompensere eventuelle tapere, og likevel vil det være et overskudd igjen. Akkurat hvordan denne inntektsøkningen skal fordeles, kan i dette tilfellet avgjøres uavhengig av hvordan produksjonen organiseres. Vi sier at en kan *skille effektivitets- og fordelingshensyn*. I slike tilfeller vil nytte-kostnadsanalyser være relativt lite kontroversielle, og innebærer ikke nødvendigvis noen eksplisitt avveining av ulike personers interesser opp mot hverandre.

Begrensede kompensasjons-muligheter: Skillet ikke mulig

Resonnementet over forutsetter at det ikke koster noe å omfordele inntekt. I praksis vil det alltid være visse kostnader forbundet med omfordeling. Dette kan være administrasjonskostnader ved selve den praktiske innkrevingen og utbetalingen, eller kostnader ved å identifisere hvem som skal ha hva. Det kan også være snakk om insentiv-problemer: For eksempel kan vissheten hos en bedriftsleder om at staten årlig bidrar med en viss sum redusere innsatsviljen til å drive bedriften så effektivt som mulig.

I praksis vil det svært sjelden være aktuelt å kompensere alle som mener de taper på gjennomføringen av et konkret prosjekt. I tillegg til komplikasjonene som er nevnt over, kan det være juridiske eller politiske hindringer som gjør det umulig å ta fra vinnerne for å gi til taperne. Systemet for skatter og overføringer er i stor grad fastlagt ut fra overordnede, langsiktige vurderinger og politiske kompromiser, slik at det er vanskelig å bruke dette systemet til å rette opp uønskede fordelingsvirkninger av enkeltprosjekter.

Hvis det i praksis ikke er mulig å kompensere taperne ved et prosjekt, kan ikke effektivitets- og fordelingshensyn behandles hver for seg. I slike tilfeller må prosjektet betraktes som en "pakkeløsning", der en må akseptere eller forkaste både effektivitets- og fordelingsvirkningene. Pareto-kriteriet gir her liten veiledning, fordi en må regne med tapere. I praksis brukes derfor nytte-kostnadsanalyser ikke først og fremst til å identifisere Pareto-forbedringer, men snarere som en metode til å veie fordeler og ulemper ved et prosjekt opp mot hverandre. Hvis nytte-kostnadsbrøken er større enn 1, betyr det at vinnerne *kunne* ha kompensert taperne. Dette tolkes ofte dithen at fordelene oppveier ulempene, og at prosjektet dermed bør gjennomføres, selv om taperne ikke faktisk kompenseres. Dette kalles gjerne kriteriet om *potensielle Pareto-forbedringer* (eller Hicks-Kaldor-kriteriet, etter økonomene John Hicks og Nicholas Kaldor).

Er samlet betalingsvillighet et nøytralt velferds mål?

Overgangen fra kriteriet om Pareto-forbedringer til kriteriet om *potensielle* Pareto-forbedringer kan synes teknisk og ubetydelig. Imidlertid innebærer denne overgangen at nytte-kostnadsanalysen ikke lenger kan sies å være politisk og etisk nøytral. Kriteriet innebærer at økt total samfunnsinntekt er gunstig, uansett hvem som måtte tape på det, noe som i høyeste grad er et kontroversielt spørsmål.

Konklusjonene fra en nytte-kostnadsanalyse er i tråd med en utilitaristisk filosofi, dvs. en tankegang om at samfunnets mål bør være å sørge for en størst mulig sum av individuell nytte. I tillegg må en anta at alle har samme nytte av en krone fra eller til, dvs. at betalingsvillighet er et mål

1 Definisjonen av nytte-kostnadsbrøken varierer noe. Av og til brukes total nytte delt på totale investeringer, av og til brukes total nytte pr. offentlig budsjettkrone. En annen variant er netto nytte (nytte minus kostnader) pr. offentlig budsjettkrone.

på nytte, og at dette nyttemålet kan sammenliknes mellom personer.²

Jeg skal ikke her diskutere de etiske argumentene for og mot en slik tankegang. Noen vil akseptere den som rimelig, andre ikke. Det bør imidlertid understrekes at dette er snakk om én måte å veie ulemper og fordeler opp mot hverandre på, og at det finnes mange andre, som generelt ville gi andre konklusjoner. Flertallsavstemninger vil for eksempel generelt gi andre resultater enn de anbefalingene som følger av nytte-kostnadsanalyser. Ved flertallsavstemninger har hver person én stemme, ved summering av betalingsvillighet kan en, litt stilisert, hevde at hver person har et antall stemmer i forhold til sin inntekt og formue.

Hvis en tror at rike har mindre nytte av en ekstra krone enn fattige, vil en enkel summering av betalingsvillighet systematisk favorisere de rikes interesser. Det kan også vises at summering av individuell betalingsvillighet målt i kroner systematisk favoriserer grupper som er lite opptatt av penger og særlig opptatt av fellesgoder (for eksempel miljø), sammenliknet med resultatet dersom en brukte en annen enhet enn penger under summeringen. (Se Brekke og Bruvoll, 1994.)

Slik begrepet "samfunnsøkonomisk lønnsomhet" er definert her, er det altså ikke slik at et lønnsomt prosjekt uten videre er ønskelig. En kan heller ikke på rent faglig grunnlag påstå at et ulønnsomt prosjekt bør skrinlegges.

Prosjektvurdering i en kollektiv beslutningsprosess

Jeg skal nå betrakte politikernes informasjonsbehov fra et litt mer generelt perspektiv. Nedenfor vil jeg komme tilbake til nytte-kostnadsanalysene.

Formålet med en prosjektanalyse

En kan tenke seg i alle fall to formål med en økonomisk prosjektanalyse, sett fra forskerens synspunkt:

- a) Å prioritere mellom prosjekter
- b) Å legge et godt grunnlag for *andres* prioritering mellom prosjekter.

I tilfelle **a)** er det økonomens jobb å svare på spørsmålet om hvilke prosjekter som bør foretrekkes gjennomført. I det meste av faglitteraturen om nytte-kostnadsanalyser er det dette som implisitt eller eksplisitt betraktes som formålet med analysen. Ofte er imidlertid analysen ikke ment å skulle gi endelige svar på dette spørsmålet, men skal snarere inngå som bakgrunnsinformasjon i en politisk beslutningsprosess. I slike tilfeller er det **b)** som er aktuelt, og det er dette vi skal se på her.

Generelt kan vi si at formål **a)** krever informasjon som er *resultatet* av en velferdsvurdering, og derfor vil måtte basere seg på bestemte verdivalg. Formål **b)** krever informasjon som kan brukes som *input* til en velferdsvurdering gjort av en vilkårlig person. Dette vil si at beslutningstakerne må kunne ha nytte av informasjonen selv om de forlanger å kunne legge sine *egne* verdivalg til grunn.

Kollektive beslutningsprosesser

En kollektiv beslutningsprosess kan, noe forenklet, beskrives ved følgende tre trinn:

1. Alternative prosjekter beskrives
2. De enkelte politikerne gjør seg opp en mening om hvilke prosjekter de foretrekker
3. Disse individuelle synspunktene aggregeres på en eller annen måte til en kollektiv beslutning. Dette kan for eksempel være snakk om flertallsavstemninger, forhandlinger eller "hestehandel".

Her skal vi se på trinn 1 og 2, mens vi helt ser bort fra hva som skjer i trinn 3. For å kunne opptre strategisk og velge den handlingen som gir størst sannsynlighet for å oppnå et ønsket utfall, må beslutningstakeren uansett først vite hva han eller hun primært ønsker. De to første trinnene vil derfor være av interesse, uansett hva som skjer i trinn 3. Det er altså den enkelte politikers standpunkt til saken vi skal konsentrere oss om, ikke det politiske spillet som avgjør det endelige vedtaket.

I det følgende vil uttrykket "politiker" betegne en person som deltar i en politisk beslutningsprosess. Dette behøver ikke nødvendigvis være en valgt politiker. Vi kan godt velge å tolke modellen mer generelt, og se på en "politiker" som en hvilken som helst person som ønsker å delta i den politiske samfunnsdebatten på velinformert grunnlag.

Politiske vurderinger: En formell beskrivelse

Politiske beslutningsprosesser er kompliserte, og det er av og til vanskelig å ha oversikten over hva som egentlig foregår. Dersom en konsentrerer seg om noen få viktige elementer, og setter disse i system, kan det være enklere å se i alle fall deler av prosessen klart. I dette avsnittet skal jeg derfor presentere en enkel modell for hvordan en kan tenke seg at politiske vurderinger foregår. Hovedtrekkene i resonnetet kan beskrives uten matematikk, men for de som er vant til økonomiske modeller, vil noen få likninger kunne gjøre det lettere å få en presis forståelse av tankegangen. For de som er interessert i dette er det derfor gjengitt en matematisk formulering av modellen i boksen på neste side. En mer utførlig drøfting av modellen finnes i Nyborg (1995).³

2 En kan også anta at ulike individer har forskjellig grensenytte av penger, men tillegge deres interesser en vekt som er omvendt proporsjonal med deres grensenytte av penger. Dette ville f.eks. bety at de med *høy* nytte av en inntektsøkning (fattige?) skal tillegges spesielt *liten* vekt i analysen. Bortsett fra dette nokså spesielle tilfellet, er det bare *lik* vektlegging av alle individer kombinert med *lik* grensenytte av penger som er forenlig med tradisjonell (uvektet) nytte-kostnadsanalyse.

3 Modellen er i stor grad basert på Brekke m.fl. (1994).

En matematisk fremstilling av modellen

En verbal tolkning av likningene nedenfor er å finne i artikkelteksten.

Politikernes velferdsfunksjoner kan framstilles som

$$(1) \quad W^j = V^j(\omega^j_1, \dots, \omega^j_n, Z)$$

der W^j er samfunnets velferd slik politiker j vurderer det, ω^j_i er den individuelle velferden til person nr. i slik politiker j vurderer det, n er antall personer i samfunnet, og Z er en variabel med egenverdi. Funksjonen kan være forskjellig for hver j .

Likning (2) beskriver politikernes vurderinger av individuell velferd:

$$(2) \quad \omega^j_i = v^j_i(x_i, y; \alpha_i)$$

der x_i er person i 's inntekt, y er vedkommendes tilgang til fellesgoder, for eksempel miljø, mens α_i er en vektor av gitte, individuelle karakteristika for person i .

En kan sette likning (1) inn i (2) og differensiere resultatet. Hvis en i tillegg antar at noen individer er homogene, og tar eksplisitt hensyn til at inntekt, fellesgoder og variable med egenverdi kan påvirkes av prosjektet, kan dette skrives på følgende form:

$$(3) \quad \Delta W^j(b, \alpha) = \sum_{g=1}^G n^g [\partial V^j / \partial \omega^j_g (\partial v^j / \partial x_g \Delta x_g(b) + \partial v^j / \partial y \Delta y(b))] + \partial V^j / \partial Z \Delta Z(b)$$

Her er $\Delta W^j(b, \alpha)$ politiker j 's subjektive vurdering av velferdsgevinsten av å gjennomføre et vilkårlig, mulig prosjekt b , og politikerens beslutningsproblem er å finne denne størrelsen for ethvert prosjekt b .

$\alpha = (\alpha_1, \dots, \alpha_n)$. G er antall homogene grupper, n^g er antall personer i gruppe g , og $x_g(b)$ er endring i gjennomsnittsinntekten i gruppe g hvis prosjektet gjennomføres.

At to personer er "homogene" betyr her at vektene $(\partial V^j / \partial \omega^j_i)(\partial v^j / \partial x_i)$ og $(\partial V^j / \partial \omega^j_i)(\partial v^j / \partial y)$ er like for to personer $i=l$ og $i=m$, og at dette gjelder uansett hvilken politiker j det er som vurderer saken. Hvis politikere kjenner status quo-situasjonen, slik det er antatt her, vil disse vektene være kjent for politikere selv.

Individuelle syn på samfunnets velferd

Utgangspunktet for resonnementet er at alle politikere har et *etisk/politisk grunnsyn*. Dette sammenfatter hva vedkommende på samfunnets vegne vurderer som rett og galt, bra og mindre bra. I økonomisk terminologi omtales slike grunnsyn gjerne som *velferdsfunksjoner* (se likning 1 i boken). Disse beskriver politikerens prinsipielle syn på pro-

blemstillinger som inntektsfordeling, likhet og rettferdighet, og kanskje også forhold som frihet, rettigheter og plikter. Hver politiker har sin egen velferdsfunksjon, som kan avvike fra andres. At politikere har eksplisitte, matematiske formuleringer av sitt grunnsyn er selvsagt bare noe som antas for å kunne presentere resonnementet på en systematisk måte; hovedpoenget her er at politikere kan være uenige om grunnleggende etiske og/eller politiske vurderinger.

Det er rimelig å tenke seg at *individuell velferd* for samfunnets ulike medlemmer er et viktig element når en skal vurdere *samfunnets velferd*. Derfor må vi si noe om hvordan politikere kan vurdere velferden til enkeltpersoner, noe som diskuteres nedenfor. Vi skal imidlertid også åpne for at noen politikere vektlegger *andre* ting enn enkeltpersoners velferd. Det kan for eksempel hende at noen mener at naturen har en egenverdi, det kan dreie seg om religiøse betraktninger, eller hensyn til grunnleggende rettigheter og plikter (menneskerettigheter, dyrs rettigheter). En del av disse forholdene kan påvirke enkeltpersoners velferd, men poenget her er at de også kan bli betraktet som viktige *i seg selv*. Vi skal omtale slike forhold med samlebetegnelsen "variable med egenverdi".

Antakelsen om at politikere har slike etiske grunnsyn utelukker ikke at de også tar taktiske hensyn, for eksempel når det gjelder å sikre gjenvalg. Det kan for eksempel hende at en politiker stemmer mot sin egentlige overbevisning av taktiske grunner. Slike hensyn vil antakelig i stor grad komme inn i det som ble kalt trinn 3 i avsnittet over. Hans "egentlige overbevisning" framgår av velferdsfunksjonen, mens de taktiske hensynene kommer inn i selve den kollektive beslutningsprosessen, som vi ikke ser på her. Det kan også tenkes at noen politikere ser på hele samfunnet som sitt ansvarsområde, mens andre bare betrakter seg selv som ansvarlige for f.eks. eget fylke. Slike forskjeller i synet på egen rolle kan tolkes inn som en del av grunnsynet, slik at den sistnevnte politikeren vil ha en velferdsfunksjon som særlig vektlegger interessene til innbyggerne i eget fylke.

Velferdsvirkningene for enkeltpersoner

Hvis politikere er opptatt av individuell velferd, må vi si noe om hvordan de kan tenkes å danne seg oppfatninger om dette. Det finnes ingen metode for måling av individuell velferd, eller nytte, som er alminnelig akseptert blant økonomer. Riktignok kan en bruke en persons betalingsvillighet som mål på hvor viktig ett gode er for henne i forhold til et annet. Men metoden kan ikke uten videre brukes til å sammenlikne velferd mellom personer. For eksempel er jeg villig til å betale mer for en restaurantmiddag enn for en hamburger, fordi jeg vil ha større glede av restaurantmiddagen. Men det at jeg er villig til å betale mer for en restaurantmiddag enn det min lutfattige venninne er, betyr ikke bety at jeg vil ha større glede av den enn henne.

Til tross for manglende målemetoder foretar de fleste av oss en mengde uformelle sammenlikninger av individuell

velferd i dagliglivet. For eksempel kan jeg tro at Mari, som er alenemor med lav inntekt, er dårligere stilt enn Lise, som er gift og tjener bra, mens jeg tror begge har det mye bedre enn enslige Laila, som er narkoman og lever på gata. En person med dårligere erfaringer fra ekteskapet ville kanskje vurdert den samme saken annerledes. Når vi gjør slike vurderinger, baserer vi oss på vår egen erfaringsbakgrunn og kunnskaper, samt på informasjon om den faktiske situasjonen til dem vi skal vurdere situasjonen til.

I tråd med dette skal vi her anta at politikere faktisk foretar slike uformelle sammenlikninger av individuell velferd. Dette betyr ikke at politikernes vurdering nødvendigvis er "riktig", i den forstand at personen det gjelder selv ville vært enig i vurderingene. Det vil her være snakk om subjektive skjønnsvurderinger, og som nevnt i eksempelet over, kan to personer godt komme fram til forskjellig konklusjon. Det er ikke engang sikkert at det er meningsfylt å sammenlikne slike vurderinger hvis de er gjort av to forskjellige personer.

Hva er det som er viktig for å vurdere en persons *i*'s individuelle velferd? Her skal jeg anta at en politiker er i stand til å danne seg en oppfatning om dette hvis han/hun har informasjon om person *i*'s *inntekt*, hennes tilgang til *fellesgoder* (som for eksempel et godt miljø), og en beskrivelse av hennes *karakteristika*. Med karakteristika tenker jeg her på observerbare egenskaper som helsetilstand, kjønn, alder, bosted og sosial status. (Denne antakelsen er beskrevet matematisk i likning (2) i boksen.)

I praksis vil det ikke være mulig for politikere å foreta separate velferdsvurderinger for hvert eneste menneske i samfunnet. Vi skal her anta at det finnes en *absolutt skranke* for hvor mye informasjon en politiker kan motta om hvert prosjekt. Uten denne antakelsen ville det beste beslutningsgrunnlaget for en politiker være å få vite "alt", deriblant alle enkeltpersoners inntekt og alle tenkelige kjennetegn ved hver enkelt person.

Når vi tar hensyn til at det er grenser for hvor mye informasjon det er mulig å absorbere, må forskeren velge hvilken informasjon som skal tas med, og data må aggregeres på en eller annen måte. Aggregering innebærer at informasjon om detaljene går tapt, og analytikerens må derfor velge hvilken informasjon som er mer eller mindre viktig. Dette valget kan aldri bli helt nøytralt; det kan alltid hende at det finnes en politiker som er veldig opptatt av akkurat *den* informasjonen en har valgt å undertrykke. Nedenfor skal vi likevel peke på noen generelle retningslinjer som kan være til hjelp.

To beslutningsproblemer: Politikerens og økonomens

Vi tenker oss nå at det er blitt foreslått en rekke offentlige prosjekter, og at politikere skal vurdere disse. Prosjektene vil på forskjellig måte påvirke folks inntekt, deres tilgang på fellesgoder, og kanskje også variable med egenverdi. Alle disse forholdene må politikeren, ved hjelp av sin vel-

ferdsfunksjon, vurdere under ett. Ulike politikere vil gi forskjellig vekt til hver av dem, men den samme informasjonen skal gis til dem alle. Vi vil anta at prosjektene er små, i den forstand at de økonomiske ringvirkningene av hvert enkelt prosjekt er neglisjerbare, samt at prosjektene ikke påvirker enkeltpersonenes karakteristika, som er å betrakte som gitt.

Politikerens beslutningsproblem blir nå å anslå hvor stor endring i samfunnets velferd hvert av prosjektene vil bety, gitt hans eller hennes oppfatning av hva som er bra for samfunnet, og gitt den informasjon han eller hun har tilgang til.

Økonomens beslutningsproblem blir å bestemme hvilken informasjon som skal frambringes og gis til politikere. Vi skal betrakte dette problemet ut fra målsettingen om at politikernes vurderinger bør være så velbegrunnede som mulig. En kunne tenke seg at økonomen i stedet hadde som målsetting å manipulere politikere, slik at deres vurderinger ble mest mulig i tråd med økonomens egne. Dette siste tilfellet vil ikke bli diskutert nærmere her.

Hva er den viktigste informasjonen?

Er noen personer like?

I det følgende skal vi gå ut fra at politikere har rimelig god kjennskap til samfunnet i utgangspunktet. Vi kan tenke oss at de har denne kunnskapen fra sine tidligere erfaringer som politikere, eller ved at status quo-situasjonen beskrives separat før prosjektvurderingene starter.

Som påpekt over, innebærer aggregering av informasjon normalt at noe informasjon mistes. Som et tankeeksperiment kunne en imidlertid tenke seg at befolkningen kunne deles inn i noen få grupper, og at alle individene i hver gruppe var helt like. Da ville en kunne aggregere data uten å miste informasjon, ved å gi informasjon om hver av gruppene i stedet for hvert enkeltindivid: Inntekt og karakteristika for én person i hver gruppe, samt antall personer i de enkelte gruppene, ville gi like mye informasjon som en liste over *alle* enkeltpersoners inntekt og karakteristika.

I virkeligheten er det selvsagt ikke så enkelt. Alle, selv eneggede tvillinger, er på ett plan grunnleggende forskjellige. Jeg vil likevel påstå at ikke alle forskjeller er *relevante for velferdsvurderinger*: Hvis to individer bare skilte seg fra hverandre ved at den ene hadde brune øyne og den andre blå, ville de færreste oppfatte dette som en relevant grunn til å forskjellsbehandle dem.

Dette er imidlertid en subjektiv vurdering. For eksempel vil noen mene at det er grunn til å forskjellsbehandle to sykehuspasienter hvis den ene er skadet fordi han har kjørt i fylla, mens den andre uforskyldt er blitt påkjørt. Andre vil mene at årsaken til skaden er irrelevant for hvordan de bør behandles. Noen politikere vil betrakte sitt hjemfylke som sitt primære ansvarsområde, og derfor tillegge økt vekt til interessene til de som bor der, mens andre mener at

de skal tjene folk i hele landet. Noen mener at det er spesielt viktig å unngå inntektsreduksjoner for de som allerede har lite å rutte med, mens andre ikke vil tillegge dette betydning. Hvilke kriterier som bør ligge til grunn ved slike avveininger, inngår i velferdsfunksjonene og politikernes subjektive vurdering av individuell velferd, og disse kjenner vi ikke i detalj. Vi kan derfor ikke vite hvilke forskjeller som oppfattes som relevante for velferdsvurderinger.

La oss likevel definere et begrep vi kan kalle *homogene grupper*: En gruppe er homogen dersom ingen politiker finner det nødvendig å særbehandle noe medlem av gruppa framfor de andre i forbindelse med prosjektvurderingen. (En mer presis definisjon er gitt i boksen.) Med en homogen gruppe skal vi altså her ikke mene helt like individer, men individer som ikke skiller seg fra hverandre på måter som er relevante for velferdsvurderinger.

En liste over viktig informasjon

Denne definisjonen tillater oss å drive tankeeksperimentet et hakk videre. La oss i første omgang anta at vi har identifisert en lite antall grupper, og at alle politikere er enige om at disse gruppene kan betaktes som homogene. Da kan vi utlede direkte, ut fra de forutsetningene vi allerede har gjort (se likning (3) i boksen), at følgende informasjon vil være tilstrekkelig for alle politikerne kan vurdere prosjektet:

- Antall personer i hver gruppe
- Gjennomsnittlig inntektsendring i hver gruppe som følge av prosjektet
- Endring i tilgang på fellesgoder (f.eks. miljø)
- Endringer i variable med egenverdi (f.eks. krenkelse av individets rett til liv og helse, eller religiøse hensyn).

Denne listen beskriver et *indikatorsett*. Merk her at det foreløpig ikke er noe som tilsier at det skulle være nødvendig å måle folks *betalingsvillighet* for fellesgodene. Det det skal informeres om, er virkninger på tilbudet av fellesgodet; det vil si mengde eller kvalitet, noe som mest naturlig måles i fysiske enheter.

Kriterier for gruppeinndeling

I praksis vil vi imidlertid ikke kunne vite om vi har delt inn gruppene "riktig". La oss derfor tenke oss at vi har delt inn gruppene "feil", og slått sammen i én gruppe personer som minst én politiker ville ønsket å behandle separat. Når vil dette føre til en stor feil i denne politikerens velferdsvurdering av prosjektet?

Svaret på dette spørsmålet kan leses nokså direkte ut fra likning (3) i boksen. Den som er fortrolig med matematikk, vil for eksempel se at hvis politikeren tillegger to personers velferd svært forskjellig vekt, kan han gjøre en stor feil hvis disse to personene er plassert i samme gruppe. Hvis noen personer får en spesielt stor inntektsendring som følge av prosjektet, er det viktig at disse blir tilagt korrekt vekt, og det kan derfor være grunn til å opp-

lyse om deres situasjon spesielt. Videre vil en liten feil i vektleggingen av interessene til medlemmene i svært store grupper kunne lede til en stor feil i totalvurderingen.

På bakgrunn av slike betraktninger kan en oppsummere en liste over kriterier som bør legges til grunn når analytikeren forsøker å dele inn befolkningen i grupper. Det vil være viktig å se etter følgende:

- Grupper som det er grunn til å anta at noen politikere er spesielt opptatt av velferden til (f.eks. barn, eldre, distriktsbefolkningen)
- Grupper som det er grunn til å anta er spesielt følsomme for endringer (f.eks. fattige hvis det dreier seg om inntektsendringer, astmatikere hvis det dreier seg om endret luftkvalitet)
- Spesielt store grupper
- Grupper med særlig store inntektsendringer.

Selv om vi altså ikke kan vite om vi har funnet fram til homogene grupper, finnes det noen retningslinjer en kan bruke for å minimere problemer med feilvurderinger på grunn av manglende informasjon. Vi må anta at det gjøres feil, men vi kan systematisk forsøke å tilrettelegge forholdene for å unngå de virkelig store feilene.

Praktiske anbefalinger

De praktiske anbefalingene er dermed som følger: Ved prosjektanalyser kan en først dele inn befolkningen i grupper, ut fra vurderinger som angitt i listen over. Deretter gis den informasjonen som er angitt i indikatorsettet beskrevet over, det vil si antall medlemmer i hver gruppe, gjennomsnittlig inntektsendring i hver gruppe, samt endring i tilgang på fellesgoder og eventuelle endringer i variable med egenverdi.

Siden vi har antatt at det er grenser for hvor mye informasjon politikere kan ta innover seg, vil det ikke være noen garanti for at denne metoden vil fungere i enhver sammenheng. Forutsetningen er at det er en viss grad av enighet om *hva som er viktig informasjon*. Det behøver likevel ikke å være noen enighet om *ønskeligheten* av de ulike effektene. Hvis et prosjekt f.eks. innebærer at alle røykere vil få 100 kroner mer å rutte med i måneden, kan det være stor enighet blant politikerne om at dette er viktig å vite. Men det kan godt være stor uenighet om hvorvidt dette er veldig bra, litt bra eller ikke bra i det hele tatt. Hvis prosjektene har mange og kompliserte effekter, og politikere vektlegger helt forskjellige ting, kan det imidlertid være umulig å gi en beskrivelse som er tilfredsstillende for alle parter, og som samtidig ikke er urimelig omfangsrik og detaljert. Mange prosjekter har imidlertid begrensede virkninger for en nokså begrenset gruppe mennesker, og i slike tilfeller burde det være mulig å gi en god beskrivelse ved hjelp av et relativt lite indikatorsett.

Anbefalingene over er forenlige med kravene i den statlige Utredningsinstruksen (Administrasjonsdepartementet, 1995), og skiller seg neppe mye fra det som er vanlig prak-

sis ved konsekvensutredninger i norsk forvaltning. En setter rett og slett opp en liste over viktige konsekvenser, og prioriterer informasjon en tror er politisk viktig. I økonomisk faglitteratur har denne praksisen imidlertid vært litt uglesett, fordi den åpner for en stor grad av skjønn, og ikke nødvendigvis framhever som viktig de forholdene det er størst betalingsvillighet for. Det har derfor ofte blitt argumentert for at det ideelle er en pengemessig verdsetting av alle effekter ved et tiltak, med påfølgende ranking av prosjekter ut fra deres netto-verdi, slik som i en nytte-kostnadsanalyse. Modellen som er brukt her kan imidlertid gi et teoretisk forsvar nettopp for en praksis med å liste opp en rekke effekter, gjerne tildels oppgitt i fysiske enheter. Den kan kanskje også gi noe veiledning når det gjelder hva slags forhold en primært bør se etter når en utarbeider en konsekvensutredning.

Om skjønn og forskerens objektivitet

Av det som allerede er sagt, framgår det klart at opplegget som skisseres her i stor grad baserer seg på forskerens subjektive skjønn. Han eller hun må vurdere hvilke grupper politikerne kan tenkes å tillegge spesiell vekt, hvilke grupper de vil oppfatte som spesielt sårbare for endringer i inntekt eller fellesgoder, og om prosjektet berører forhold som noen politikere tillegger egenverdi. Dette krever stor innsikt og dømmekraft. Noen av disse forholdene kan en få mer kunnskap om ved rett og slett å spørre politikerne selv, eller ved å følge den politiske debatten, men et visst innslag av skjønn vil det alltid måtte være.

Det er altså ikke slik at dette er en metode der forskeren kan være helt nøytral og objektiv. En kan si det slik at forskeren må bruke sitt beste skjønn; men han eller hun skal bruke det for å vurdere *hvilken informasjon politikerne trenger*, ikke hvilket prosjekt som er det beste for samfunnet. Det siste vil til syvende og sist måtte være en politisk beslutning, i alle fall når det gjelder den type prosesser vi ser på her.

Jeg vil likevel gjerne presisere at tilnærmingen som er valgt her, ikke er begrunnet ut fra at etiske/politiske spørsmål er "uvitenskapelige" eller lite viktige. Tvert imot kan det hevdes at etiske og politiske diskusjoner er helt sentrale for utviklingen i et demokratisk samfunn, og at det derfor er viktig å gjøre det helt klart at spørsmålet om hva som er til samfunnets beste må underkastes debatt, og ikke kan avgjøres ut fra regnestykker med fasitsvar.

Nytte-kostnadsanalyser: Er en syntese mulig?

Hvordan oppfyller så nytte-kostnadsanalyser de kravene til informasjon som er utledet over? Det vil avhenge av hvordan analysen presenteres, og hvordan den er utarbeidet. Generelt kan vi likevel si at den *rangering av prosjekter* som nytte-kostnadsanalysen gir, bare kan ventes å være av interesse for *noen* politikere.

Tidligere i artikkelen har vi lagt til grunn at politikerne kan ha ulike verdisyn. Som nevnt, vil en nytte-kostnadsanalyse veie ulike interesser mot hverandre på en måte som er i tråd med et utilitaristisk verdisyn, kombinert med en antakelse om at en krone ekstra vil være like nyttig for alle. For den som aksepterer dette synet, vil nytte-kostnadsbrøken kunne gi tilstrekkelig informasjon til å vurdere prosjektene, og han eller hun behøver i prinsippet ingen tilleggsinformasjon. En rekke synspunkter som er velkjente fra den politiske debatten er imidlertid uforenlige med dette verdisynet. Det å tillegge inntektsreduksjoner for fattige større betydning enn tilsvarende reduksjoner for rike er ett eksempel. Det samme gjelder synspunkter om at naturen har en egenverdi utover betydningen for menneskers velferd, at dyr har rettigheter, at staten ikke har moralske forpliktelser overfor folk som selv er skyld i sin egen vanskelige situasjon, eller at staten ikke uten videre har rett til å frata enkeltpersoner goder de tidligere har hatt.

I hvilken grad vil en nytte-kostnadsbrøk være av interesse for dem som *ikke* uten videre aksepterer utilitarisme og lik grensenytte av penger? Kan de for eksempel ta utgangspunkt i nytte-kostnadsbrøken og deretter "korrigere" den for de moralske eller politiske hensynene de er opptatt av, og som ikke er ivaretatt? Dette er dessverre ikke så enkelt. En nytte-kostnadsbrøk er bare ett tall, og det er normalt ikke mulig ut fra et så spinkelt informasjonsgrunnlag å vite hva tallet ville vært om ens eget verdisyn var blitt lagt til grunn. Det kan selvsagt av og til være interessant å vite hva vurderingen er sett ut fra *andres* verdisyn, men en kan ikke, uten tilleggsinformasjon, utlede en vurdering i tråd med *egne* holdninger.

Dette betyr at dersom resultatet av nytte-kostnadsanalysen bare rapporteres ved en brøk (eller en annen indikator, f.eks. prosjektets netto nytte), og ingen tilleggsinformasjon gis, vil bare de politikerne som har tillit til det verdisynet som er lagt inn i analysen kunne bruke den. Det vil da være en stor risiko for at de øvrige vurderer prosjektet helt uavhengig av den økonomiske analysen som er gjennomført, f.eks. ved å utelukkende basere vurderingen på informasjon fra lobbyister. Dette må jo sies å være synd, i og med at analysen vanligvis vil være basert på mange opplysninger som kunne gitt politikerne grunnlag for en mer reell vurdering, dersom de hadde fått tilgang til dem.

De fleste nytte-kostnadsanalyser rapporteres med betydelig flere opplysninger enn selve nytte-kostnadsbrøken. Det hender nok likevel at denne tilleggsinformasjonen forsvinner på veien fra forskeren til politikerne, kanskje fordi saksbehandlere, journalister eller andre som overbringer informasjon ikke ser betydningen av den.

Dersom det gis tilleggsinformasjon, må den videre være på en slik form at de politikerne som ønsker å foreta en egen vurdering faktisk har grunnlag for det. Listen som ble presentert over, kan derfor brukes til å avgjøre hva slags indikatorsett som bør framskaffes og presenteres ved en nytte-kostnadsanalyse, i tillegg til selve brøken. De politikerne som har tillit til de normative premissene i nytte-kostnads-

analysen, kan da rett og slett rangere prosjekter i tråd med de beregnede nytte-kostnadsbrøkene. De øvrige politikerne kan ignorere nytte-kostnadsbrøken, men vil likevel ha grunnlag til å danne seg en egen vurdering.

Det kan derfor ikke sies å være noen direkte motsetning mellom nytte-kostnadsmetoden og de kriteriene for utvelgelse av informasjon som er gitt her. Merk likevel at selv om tilleggsinformasjon er gitt på best tenkelige måte, vil selve nytte-kostnadsbrøken fortsatt bare være relevant for noen av beslutningstakerne. Analysen kan likevel ha tjent sin hensikt; nemlig å gjøre de politiske vurderingene mest mulig velbegrunnede.

Verdsetting eller fysiske indikatorer?

Det er ingenting i det som har framkommet i utledningen ovenfor som skulle tilsi at fellesgodenes verdi må måles i penger. Verdsetting i penger er imidlertid helt sentralt i nytte-kostnadsanalyser, fordi ulike hensyn eksplisitt skal veies mot hverandre. På dette punktet skiller derfor metodikken som kan utledes fra modellen i denne artikkelen seg klart fra tradisjonell nytte-kostnadsmetodikk.

Vi kan på den annen side heller ikke trekke noen konklusjon om at miljøgoder eller andre fellesgoder *ikke bør* verdsettes. Noen beslutningstakere kan finne slik informasjon nyttig, selv om vi ikke kan forvente at *alle* gjør det.

Dersom informasjon om virkningen på miljøgoder *bare* gis i form av folks betalingsvillighet, og ikke i form av fysiske indikatorer, vil imidlertid noen politikere få utilstrekkelig informasjon. Ut fra modellen som er brukt her, er det altså den *fysiske* beskrivelsen av miljøvirkningene som er sentral, mens data for betalingsvillighet eventuelt kan gis som tilleggsinformasjon dersom en ønsker dette. Verdien av slik tilleggsinformasjon må imidlertid veies opp mot annen informasjon som kunne vært gitt, siden det er begrenset hvor mye data politikerne har kapasitet til å ta imot. Et moment som forøvrig ikke er tatt opp her, er at data for betalingsvillighet generelt er svært dyrt å fremskaffe, slik at det også her kan være snakk om prioritering mot annen datainnhenting.

Samfunnsmessig lønnsomhet som inntekts-indikator for en gruppe

Under visse betingelser kan en nytte-kostnadsbrøk, eller en annen indikator for prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, likevel være nyttig bakgrunnsinformasjon for en bredere gruppe beslutningstakere enn bare dem som aksepterer analysens normative forutsetninger.

Ovenfor ble det påpekt at det bl.a. bør gis informasjon om inntektsendringer for spesielt store grupper. Ofte vil det være slik at et prosjekt berører en liten gruppe mennesker spesielt, for eksempel en viss pasientgruppe eller innbyggerne på et bestemt sted. Resten av befolkningen vil være relativt uberørt, men vil direkte eller indirekte måtte være med på finansieringen av prosjektet. Det samfunns-

økonomiske overskuddet kan i slike tilfeller gi en god indikasjon på inntektsvirkningene for den store gruppen "resten".

Dersom hypotetisk betalingsvillighet for miljøgoder eller andre ikke markedsomsatte goder er inkludert i overskuddsbegrepet, vanskeliggjøres likevel en slik tolkning. Overskuddet kan da ikke lenger tolkes som et mål på prosjektets bidrag til konsummulighetene i samfunnet, men er mer å betrakte som et velferdsmål. Og "velferd" er et begrep jeg i denne artikkelen har antatt at politikere ønsker å definere og vurdere selv.

Konklusjoner og videre arbeid

Jeg har her studert hva slags krav en bør stille til prosjektanalyser som skal inngå som bakgrunnsmateriale for politiske beslutningsprosesser. Blant annet bør det gis informasjon om prosjektets virkning på miljø og andre fellesgoder, fortrinnsvis i fysiske enheter. Dersom prosjektet påvirker forhold som noen beslutningstakere oppfatter som verdifulle i seg selv, og ikke bare som midler til å oppnå mennekelig nytte, bør det informeres om dette. Videre kan det være hensiktsmessig å dele befolkningen inn i grupper, og gi informasjon om gruppenes størrelse, samt gjennomsnittlig inntektsendring for medlemmene i de enkelte gruppene. Når en velger gruppeinndeling, bør en se etter grupper som er spesielt politisk viktige, grupper som kan tenkes å være spesielt sårbare for endringer som prosjektet vil føre med seg, grupper med spesielt store inntektsendringer, og særlig store grupper.

Hvis politikere er uenige om grunnleggende etiske og politiske normer, kan en bare vente at nytte-kostnadsbrøken skal være nyttig informasjon for noen av dem. For at alle politikerne skal kunne dra nytte av analysen, bør det derfor også gis tilleggsinformasjon. Ved vurderingen av hva slags tilleggsinformasjon som bør gis, kan konklusjonene gjengitt over anvendes.

Denne artikkelen er basert på et rent teoretisk arbeid. Den skisserte tilnæringsmåten vil imidlertid i løpet av kort tid bli forsøkt anvendt i forbindelse med en konkret analyse av et offentlig tiltak, antakelig knyttet til ulike behandlingsformer for husholdningsavfall. Videre har SSB, i samarbeid med Transportøkonomisk Institutt, nylig gjennomført en spørreundersøkelse blant politikere, der medlemmene i Stortingets forrige samferdselskomité ble spurt bl.a. om sine holdninger til nytte-kostnadsanalyser i forbindelse med behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan. Resultatet fra denne undersøkelsen er ennå ikke klare, men vil ventelig bli publisert i løpet av relativt kort tid.

Referanser

Brekke, K.A., og A. Bruvoll (1994): Måleeiniga er viktig i nytte-kostnadsanalyser. *Sosialøkonomen* nr 11, s. 26-30.

Brekke, K.A., H. Lurås og K. Nyborg (1994): Sufficient Welfare Indicators: Allowing Disagreement in Evaluations of Social Welfare. Discussion Papers 119, Statistisk sentralbyrå.

Administrasjonsdepartementet (1995): Utredningsinstruksen. Kgl.res. av 16.12.94.

Nyborg, K. (1995): Project Evaluations and Decision Processes. Discussion Papers 137, Statistisk sentralbyrå.

Odeck, J. (1991): Om nytte-kostnadsanalysenes plass i beslutningsprosessen i vegsektoren. *Sosialøkonomen* nr.3, s.10-15.

Samferdselsdepartementet (1993): *Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97*. St. meld. nr. 34 (1992-93).

Finansielle sektorbalanser 1988-1993

Hovedresultater og metoder

Britt Justad og Kjersti Halvorsrud

SSB har nylig publisert avstemte finansielle balanser for norske institusjonelle sektorer og utlandet for årene 1988-1993. Tallene viser at husholdningene har økt sine netto fordringer og nedbetalt lån. Offentlig forvaltning hadde positive netto fordringer gjennom hele perioden, men de ble redusert de tre siste årene som følge av store statlige låneopptak. Målt i prosent av bruttonasjonalproduktet hadde Norge i 1993 den laveste offentlige gjeld av de nordiske landene. Finansinstitusjonene har styrket sin netto fordringsposisjon etter 1990, og dette skyldtes i hovedsak økning i Norges Bank valutareserver. Private banker har endret sin innlånsstruktur etter bankkrisen. Ikke-finansielle foretak hadde betydelig nettogjeld i hele perioden, og de private foretakene økte sin opplåning i utlandet på bekostning av lån i norske finansinstitusjoner. Norges nettogjeld overfor utlandet økte i 1993 målt i markedsverdi, som følge av høye kurser på norske aksjer og obligasjoner. Målt i pålydende verdi ble Norges nettogjeld overfor utlandet redusert i 1991-1993.

Innledning

Finansielle sektorbalanser er en fullstendig og avstemt balanseoppstilling for norske institusjonelle sektorer og utlandet, som gir muligheter til å analysere de ulike sektorenes finansielle tilpasning. I tillegg til at materialet gir informasjon om størrelsen på sektorenes netto fordringer og netto fordringsendring, gir statistikken også informasjon om hvilke finansobjekter midlene plasseres i og overfor hvilke sektorer aktørene har fordrings- og gjeldsposisjoner. Beskrivelsen av husholdningenes finansielle tilpasning er den delen av finansielle sektorbalanser som er mest etterspurt. Dette har sin bakgrunn i at sektoren utgjør en viktig del av samfunnsøkonomien, f.eks. utgjorde husholdningenes konsum i 1992 48 prosent av bruttonasjonalproduktet, og 66 prosent av totalt konsum. I denne artikkelen vil vi trekke ut de viktigste endringene innenfor hver hovedsektor i perioden 1988-1993, med spesiell vekt på husholdningssektoren.

Det er også tidligere publisert finansielle sektorbalanser for norske institusjonelle sektorer og utlandet. Tall for perioden 1971-1980 er offentliggjort i Norges offisielle statistikk, Kredittmarkedsstatistikk. I Bank og kredittstatistikk. Aktuelle tall nr. 20/92 ble det offentliggjort tall basert på en mer detaljert sektorinndeling for perioden 1979-1988.¹

Husholdningenes netto fordringer øker

Husholdningenes sparing har vist betydelige variasjoner gjennom de 10 siste årene. Nettofinansinvesteringsraten (nettofinansinvestering i prosent av disponibel inntekt) var

negativ i begynnelsen av 1980-årene og fram til 1987, med unntak av i 1983 og 1984. I 1987 var denne raten på -13,1 prosent, mens den i 1993 var på ca. 8 prosent.² Etter 1987 kom en fase hvor økningen i låneetterspørselen avtok, samtidig som husholdningene reduserte sine beholdninger av sertifikater og obligasjoner. I samme periode økte sektorens forsikringskrav overfor forsikringsselskaper betydelig.

Husholdningenes balanser er delvis konstruert og beregnet, og tallene må vurderes på bakgrunn av dette. Beregningsmetodene er nærmere beskrevet i avsnittet om "Datamateriale og beregningsmetoder".

Endringer i omfang av husholdningssektoren

Fra og med 1992 ble det gjennomført endringer i lovverket for beskatning av borettslagene. Før 1992 ble borettslagene behandlet som etterskuddspliktige skatteyttere, mens det fra og med 1992 skal foretas individuell skattlegging av andelshaverne. Fordi andelshaverne i hovedsak er husholdninger, vil borettslagenes fordringer og gjeld komme inn i husholdningenes selvangivelser, dvs. i den massen av skatteyttere som er forskuddspliktige. I nasjonalregnskapet og finansielle sektorbalanser benyttes skillet mellom etterskuddspliktige og forskuddspliktige skatteyttere i hhv. inntekts- og formuesundersøkelsene og regnskapsundersøkelsen (SSB) til å skille mellom ikke-finansielle foretak og husholdninger. For å opprettholde dette samsvaret ble borettslagene flyttet fra private, ikke-finansielle foretak til husholdninger fra og med 1992. Andelshavernes innskudd i borettslag ble før 1992 betraktet som husholdningenes fordringer på private, ikke-finansielle foretak. På grunn av

- 1 Norges Bank produserer kvartalsvise, avstemte sektorbalanser vha. sin databank FINDATR. Årstallene her vil kunne avvike noe fra SSBs tall, idet Norges Bank delvis benytter annet primærmateriale og har andre avstemningsmetoder. I forbindelse med hovedrevisjonen har det pågått arbeide for å få bedre overensstemmelse mellom SSBs og FINDATRs metoder. Dette har gitt mindre avvik i tallene enn tidligere.
- 2 Tallene fram til og med 1987 er etter gammel nasjonalregnskapsstandard og er derfor ikke direkte sammenlignbare med tallene for 1988 og senere.