

ØKONOMISK FORUM

NR. 4 • 2005 • 59. årgang

- Grünfeld:
KAPITALENS UTVANDRERE
- Carlsen med flere:
ALLMENNLEGENES PRAKSISUTØVELSE
- Håkonsen med flere:
OMPRIORITERING I FORSØKSKOMMUNER



ØKONOMISK FORUM

- REDAKTØRER
Leo A. Grünfeld • lag@nupi.no
Kåre Johansen • kare.johansen@svt.ntnu.no
Ylva Søvik • ylva.sovik@econ.no

- ORGANISASJONSKONSULENT
Mona Skjold
mona.skjold@samfunnsokonomene.no

- UTGIVER
Samfunnsøkonomenes Forening
Leder: Kjell A. Brekke
Fung. generalsekretær: Ragnar Ihle Bøhn

- ADRESSE
Samfunnsøkonomenes Forening
Skippergt. 33
Postboks 8872, Younstorget
0028 Oslo
Telefon: 22 31 79 90
Telefaks: 22 31 79 91
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 8380 08 72130

- UTGIVELSESPÅN
NR. 1: MEDIO FEBRUAR NR. 6: MEDIO SEPTEMBER
NR. 2: MEDIO MARS NR. 7: MEDIO OKTOBER
NR. 3: MEDIO APRIL NR. 8: PRIMO NOVEMBER
NR. 4: MEDIO MAI NR. 9: ULTIMO DESEMBER
NR. 5: MEDIO JUNI

- PRISER

Abonnement	kr.	950.-
Studentabonnement	kr.	250.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	150.-

- ANNONSEPRISER

1/1 SIDE	kr.	6080.-
3/4 SIDE	kr.	5490.-
1/2 SIDE	kr.	4900.-
Byråprovisjon		10%

- ANNONSEFRIST
10 dager før utgivelsesdato

Design: www.deville.no

Trykk: MGH grafisk AS, Bergen

Innhold

NR. 4 • 2005 • 59. ÅRG.

- LEDER
Fruktbar imperialisme 3
- INFORMASJON
Informasjon NØT nr. 2, 2004 4
- ARTIKKEL
**Kapitalens utvandrere:
Norske investeringer og aktiviteter
i utlandet** 7
av Leo A. Grünfeld
- Markedsforholdenes betydning for
allmennelegenes praksisutøvelse** 20
av Benedicte Carlsen, Tor Iversen
og Hilde Lurås
- Budsjettmessige omprioriteringer
i kommuner ved omgjøring av
øremerkede tilskudd til rammetilskudd:
Effekter av et forsøk** 29
av Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder
og Knut Løyland
- BOKANMELDELSE
**André Sapir med flere:
An Agenda for a Growing Europe
- The Sapir Report** 44
Anmeldt av Jostein Aarrestad
- Preben Munthe:
Christen Smith: Botaniker og økonom** 49
Anmeldt av Peder Anker

FORSIDEFOTO: SAMFOTO

ØKONOMISK FORUM/ISSN 502-6108

Fruktbar imperialism

I en artikkel for noen år siden kalt *Economic Imperialism* gir Edward Lazear en rekke eksempler på forskningsfelt som tidligere var helt dominert av forskere fra andre fag, men som senere er blitt «invadert» av samfunnsøkonomer. Mange av disse feltene er velkjente og er nå etablerte forskningsfelt innenfor den samfunnsøkonomiske vitenskap. Dette gjelder for eksempel utdanningsforskning hvor teori om humankapital nå betraktes som en del av hovedstrømmen. Andre eksempler gjelder demografi og modellering av fertilitet, teori om diskriminering, sosial interaksjon og familieøkonomi. Innenfor det siste feltet ble kanskje ideene i første omgang betraktet som noe ekstreme og endog litt komiske, men betraktes nå som relativt standard. Helseøkonomi er også et etablert forskningsfelt der økonomer bl.a. har et fruktbart samarbeid med forskere innen medisin. Innenfor politisk økonomi og institusjonell økonomi er det nært samarbeid mellom samfunnsøkonomer og statsvitere, og noe nyere felt som personell economics og rettsøkonomi (law and economics) synes å være i sterk vekst.

Lazear viser til at samfunnsøkonomer ikke bare har gått inn og analysert problemstillinger som tidligere har vært dominert av andre profesjoner, men argumenterer også for at disse «invasjonene» har vært svært suksessrike. Samfunnsøkonomer har et presist begrepsapparat og en analytisk tilnærming som gir grunnlag for presise prediksjoner og testbare hypoteser, og det er utviklet en velfylt verktøykasse for empiriske analyser. Samfunnsøkonomer vil også stille andre relevante spørsmål som ikke står like sentralt i andre fag. For eksempel vil en samfunnsøkonom nesten i enhver sammenheng påpeke at det ikke finnes noen fri lunsj, at ressurser alltid har en alternativ anvendelse,

og at det alltid vil være en tradeoff mellom nytte eller gevinst på den ene siden og kostnad på den annen. Alternativkostnaden er helt sentral i en samfunnsøkonomisk tankegang, men det har ikke alltid vært like lett å få forståelse for dette i kommunikasjon med andre samfunnsvitere. Det kan imidlertid med rette innvendes at samfunnsøkonomer i litt for stor grad har terpet på tradisjonelle problemstillinger og har gitt presise svar på små spørsmål. Andre fag er bredere orientert og reiser store og interessante spørsmål for eksempel om endringer i institusjonelle og konstitusjonelle forhold, mens samfunnsøkonomer tar slike forhold som gitt.

Eksempelene nevnt innledningsvis tyder på at det kan være meget stor avkastningen på forskning som anvender samfunnsøkonomenes begrepsapparat og analysemetoder på områder som tidligere har vært dominert av andre fag eller disipliner. Samarbeid mellom ulike disipliner har også vist seg å være fruktbart, men det kan være en utfordring å etablere en god dialog på tvers av ulike fag. Noe så enkelt som forskjellig navn på samme fenomen eller variabel kan være et hinder for samarbeid – eksempelvis hadde begrepet profitt nokså forskjellig innhold innenfor samfunnsøkonomi og regnskapsanalyse.

Det vil naturlig nok være betydelig usikkerhet og risiko knyttet til forskning som forsøker å åpne nye felt. Men i noen tilfeller skal det lite til for å gi et signifikant bidrag. Et eksempel på dette er Becker og Lancaster sine arbeider om allokering av tid. En liten endring av spesifisering ga opphav til mange nye implikasjoner, for eksempel at tidsintensive aktiviteter framstår som langt dyrere for høyt-lønns- enn for lavtlønnsarbeidere.

Informasjon NØT nr 2, 2004

Norsk Økonomisk Tidsskrift publiseres nå kun elektronisk.

Publiserte artikler er tilgjengelig på: <http://www.samfunnsokonomene.no>.

Norsk Økonomisk Tidsskrift nummer 2, 2004 inneholder følgende artikler:

Kritisk realisme og økonomisk-vitenskapelig arbeid

BJØRN-IVAR DAVIDSEN, Høgskolen i Østfold

SAMMENDRAG:

I denne artikkelen argumenteres det for en dreining i innretningen av den økonomisk-metodologiske tenkningen – bort fra en ensidig fokusering på spørsmål om teorievaluering og teorivalg over mot mer balanserte angrepsmåter hvor også spørsmål relatert til teoriablering og teoriutvikling får en mer sentral plass. Da den sistnevnte type av problemstillinger i lang tid har vært helt eller delvis neglisjert i den metodologiske og praktisk-vitenskapelige tenkningen innen den økonomiske disiplinen, er det nå behov for å utvikle mer systematiske og gjennomtenkte angrepsmåter på dette området.

Det er et sentralt poeng i artikkelens argumentasjon at dette best kan gjøres ved å trekke på filosofisk refleksjon av ontologisk karakter. Ved å bygge økonomisk teori og analyse på systematiske refleksjoner over hva som eksisterer innen det aktuelle studieområde og på begrunnede oppfatninger og de grunnleggende egenskaper ved denne formen for eksistens, vil man få et godt utgangspunkt for å kunne utvikle økonomisk innsikt og analyse som kan forsvares og som er relevant for den verden vi faktisk lever og virker i.

I et forsøk på å illustrere og eksemplifisere metodologiske angrepsmåter av denne karakter, vises det til en nyere viten-

skapsfilosofisk posisjon som går under betegnelsen «kritisk realisme». Det mest særmerkende trekk ved denne posisjonen er nettopp en eksplisitt prioritering av ontologisk refleksjon og argumentasjon. Sentralt her står ontologiske teorier for så vel den fysiske som den samfunnsmessige dimensjonen av vår virkelighet, utledet ved transcendental argumentasjon ut fra premisser med bred allmenn aksept.

Generelt sett postulerer den kritiske realismens ontologiske teorier en lagdelt og strukturert virkelighet hvor det som hender på det 'aktuelle', og potensielt empirisk observerbare nivået, muliggjøres og påvirkes av mekanismer og krefter som eksisterer og virker på et 'dypere' nivå. Innen den samfunnsmessige dimensjonen konkretiseres dette nærmere i teorier hvor det begrunnes et gjensidig samspill og avhengighet mellom individuelle, handlende aktører på den ene side og samfunnsmessige strukturer og institusjoner på den annen side. I artikkelen argumenteres det for at disse teoriene vil kunne danne et konstruktivt grunnlag for framtidig utvikling av fruktbare økonomiske teorier og modeller. Som en illustrasjon på dette, drøftes det hvilke konsekvenser et slikt ontologisk grunnlag kan få for spørsmålet om relasjonene mellom mikro- og makroøkonomien og for innretningen av makroøkonomiske analyser mer generelt.

En effisient handlingsregel for bruk av petroleumsinntekter

Q. FAROOQ AKRAM, Norges Bank

SAMMENDRAG:

Petroleumsinntekter betraktes som en «blandet velsignelse» fordi bruken av dem kan føre til «hollandsk syke» og lavere økonomisk vekst. Spesielt kan bruk av petroleumsinntekter føre til kostnadskrevende sektoromstillinger der skjermet sektor ekspanderer på bekostning av konkurranseutsatt sektor og eksport, for å dekke økt etterspørsel etter skjermede produkter. Når petroleumsinntektene tar slutt, eller blir mindre i forhold til det som trengs for å sikre eksternt balanse, må ekspansjonen av skjermet sektor reverseres og konkurranseutsatt sektor bygges opp igjen for å unngå betalingsproblemer overfor utlandet uten vedvarende intern ubalanse. I omstillingsperioder, som kan være nokså langvarige, vil det kunne oppstå både intern og eksternt ubalanse, slik det er påpekt i litteraturen om «hollandsk syke».

Denne artikkelen undersøker hvor mye vi bør bruke av petroleumsinntektene hvis vi samtidig skal minimere de makroøkonomiske kostnadene ved å bruke dem. Nærmere bestemt, hvor mye vi bør bruke for at selve bruken av petroleumsinntektene ikke skal bidra til flere sektoromstillinger enn de som kan opprettholdes. Ved å unngå uoppretholdbare sektoromstillinger kan kostnadene ved å bruke petroleumsinntektene bli minst mulige.

Vi går ut fra at petroleumsinntektene påvirker sektorsammensetningen gjennom realvalutakursen. Den sentrale rollen til realvalutakursen innebærer at vi kan avgrense problemstillingen til å finne den bruks- eller konsumraten for petroleumsinntekter som kan gi samme utvikling i

realvalutakursen over tid som ved fravær av petroleumsinntekter.

Vi bruker begrepet «effisient konsumrate» for å betegne raten for bruk av petroleumsinntekter som fører til at endringer realvalutakursen ikke påvirkes av petroleumsinntektene. Ved effisient konsum vil nivået på realvalutakursen reflektere bruken av petroleumsinntektene, mens endringene i realvalutakursen vil bli slik de ville ha blitt dersom en ikke hadde hatt petroleumsinntekter. Det følger at sektorsammensetningen vil tilpasse seg det effisiente nivået på bruken av petroleumsinntektene og bli opprettholdbart over tid, alt annet gitt. Eventuelle endringer i sektorsammensetningen over tid vil skyldes forhold som også ville ha gjort seg gjeldende dersom vi ikke hadde hatt petroleumsinntekter.

Det vises at den effisiente konsumraten blir lik realavkastningen på petroleumsformuen minus den inntektsbestemte importveksten. Vi tallfester denne raten til 1 % av den samlede petroleumsformuen.

Vi sammenlikner også den planlagte bruken av petroleumsinntektene i henhold til den offisielle handlingsregelen av mars 2001 med det nivået som følger av den effisiente konsumraten. Det kommer frem at den offisielle handlingsregelen tilsier større bruk av petroleumsinntekter enn det som medfører stabilitet i realvalutakursen og sektorsammensetningen. Det antydes også at den effisiente konsumraten kan bidra til større forutsigbarhet i bruken av petroleumsinntekter enn den offisielle handlingsregelen.

Etisk forvaltning av petroleumsfondet

ALEXANDER CAPPELEN, Norges Handelshøyskole

SAMMENDRAG:

Stortinget vedtok i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i 2004 å innføre etiske retningslinjer for petroleumsfondet. Petroleumsfondet blir dermed det første offentlige fondet i verden som har innført et sett av etiske retningslinjer. De etiske retningslinjene er i alle hovedtrekk identiske med de som ble forslått i Graverutvalgets rapport *Forvaltning for Fremtiden – forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond*.

Målene for etiske retningslinjer for petroleumsfondet er at interessene til fremtidige generasjoner av nordmenn sikres gjennom bidrag til en bærekraftig utvikling og ved at nasjonen gjennom sine investeringer ikke bidrar til uakseptable forhold. I samsvar med utvalgets forslag har Stortinget vedtatt å bruke tre typer virkemidler for å innfri de etiske forpliktelsene som fondet har. For det første vil man etablere et sett med prinsipper for petroleumsfondets *eierskapsutøvelse*. Disse prinsippene skal ta utgangspunkt i FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. For det andre skal fondet benytte *negativ filtrering* for å unngå å investere i visse typer produksjon. Alle selskaper som selv eller gjennom

enheter de kontrollerer, produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper skal elimineres fra investeringsuniverset. Det tredje virkemidlet er uttrekk av selskaper fra investeringsuniverset av selskaper der det er uakseptabel risiko for at man gjennom eierskap vil medvirke til grove eller systematiske etiske normbrudd innen bl.a. menneskerettigheter og miljø. De to siste virkemidlene skal administreres av det nyopprettede rådet for etikk og folkerett som vil ligge under finansdepartementet, mens det første virkemiddelet skal være en integrert del av fondets forvaltning.

Disse tre virkemidlene innebærer at man enten avgrenser petroleumsfondets investeringer mot uetiske forhold eller ivaretar fondets etiske forpliktelser gjennom utøvelsen av eierskap der dette er forenlig med fondets langsiktige finansielle interesse. Med dette settet av virkemidler vil Norge være langt framme i arbeidet med etisk ansvarliggjøring av store institusjonelle investorer. Håpet må være at fondet både direkte gjennom retningslinjene, men også som et eksempel for andre investorer, kan bidra til å fremme en bærekraftig utvikling.

ABONNEMENT

ABONNEMENT LØPER TIL OPPSIGELSE FORELIGGER



LEO A. GRÜNFELD
Senior vitenskapelig rådgiver i MENON

Kapitalens utvandrere: Norske investeringer og aktiviteter i utlandet*

Nordmenn investerer stadig mer i utlandet, men i hvilke land, og i hva slags virksomheter? Frem til nå har vår kunnskap om norske investeringer i utlandet vært begrenset. Denne artikkelen gir en oversikt over hva eksisterende statistikk kan fortelle oss, samt en presentasjon av nye foretaksspesifikke tall for alle norske direkte investeringer i utlandet (forkortes hermed til DUI). Studien viser at norske DUI er små sammenlignet med våre naboland og EU-landene. I tillegg er investeringene sterkt konsentrert til ikke mer enn 5 store selskap. De resterende selskapene med DUI har ofte selv utenlandske eiere, og er følgelig allerede internasjonalsert. Bedrifter med et høyt lønnsnivå eller høy FoU-intensitet investerer mye ute, men bedrifter med store utenlandske investeringer har ikke høyere avkastning på kapitalen her hjemme enn andre bedrifter. Vi finner ingen tydelig sammenheng mellom størrelsen på bedriftenes utinvesteringer og vekst i sysselsettingen her hjemme.

1 INTRODUKSJON

Dersom den svenske forfatteren Vilhelm Moberg hadde levd 50 år senere, hadde kanskje hans berømte firebinds verk om svenske utvandrere heller omhandlet svenskens næringsvirksomhet og investeringer i utlandet.¹ På slutten av 1800-tallet opplevde man en voldsom internasjonalisering av økonomien gjennom høy migrasjon (særlig til USA) og kraftig vekst i internasjonal handel. Dagens globaliseringsbølge drives frem gjennom internasjonalisering

av kapital og næringsvirksomhet. I sentrum står fremveksten av de store multinasjonale selskapene og globaliseringen av kapitalmarkedene, det være seg markeder for både valuta, aksjer, obligasjoner og andre verdipapirer.

Som en følge av denne utviklingen blir også norsk næringsliv og den norske staten som eier i raskt tempo stadig mindre «norsk». Dels kommer dette av at aktører fra andre land ekspanderer sitt eierskap og sin aktivitet på

* Artikkelen er den første av to studier av utenlandsk eierskap i Norge. Artikkelen «Kapitalens innvandrere» vil bli publisert til høsten og tar for seg omfanget og konsekvensene av utenlandske investeringer og eierskap i norsk næringsliv. Studien er i sin helhet finansiert av «Stiftelsen Greneløs Verdiskaping» og undertegnede står ansvarlig for alt innhold med eventuelle feil og mangler. En stor takk til Erik W. Jakobsen, Lasse B. Lien, Anne Karin Linderud, referansegruppen i Stiftelsen Greneløs Verdiskaping og en anonym fagkonsulent for verdifulle innspill.

¹ Det bør dog nevnes at Vilhelm Moberg nok hadde skrevet en kritisk roman om kapitaleiernes internasjonale aktiviteter, ettersom han fremsto som en ytterst radikal forfatter og skribent.

norsk jord, men vel så viktig er det at norsk næringsliv og den norske stat plasserer stadig mer av sin kapital og virksomhet utenfor landets grenser. Norsk eierskap i utlandet tar mange former. En stor del av kapitalen plasseres gjennom porteføljeinvesteringer, der investor tar relativt små posisjoner i utenlandske aksjer og obligasjoner. Investeringer gjennom petroleumsfondet og ulike verdi-papirfond med internasjonalt fokus tjener som gode eksempler i denne sammenheng. En relativt stor andel av kapitalen plasseres i utlandet gjennom ulike typer lån som utstedes av både staten og private aktører. Betydelige ressurser plasseres også gjennom såkalte direkte utenlandske investeringer (DUI) der eierne kontrollerer en så stor andel av det utenlandske selskapet at de faktisk har mulighet til å påvirke selskapets driftsmessige og finansielle styring. Slike investeringer kan foretas gjennom oppkjøp av og sammenslåinger med eksisterende utenlandske foretak, gjennom nyetablering av virksomhet eller gjennom utflagging av eksisterende virksomheter i Norge.

Debatten rundt konsekvensene av norske bedrifters økende aktiviteter i utlandet knytter seg primært opp mot denne siste formen for investeringer. Frykten for at økt aktivitet i utlandet leder til utflytting og tap av norske arbeidsplasser er markant og omfattes av representanter fra både arbeidsliv, politiske partier og akademiske miljøer. I henhold til en undersøkelse utført av Mandag Morgen (2004c), vegrer en rekke norske selskap som har flyttet virksomhet ut av landet seg for å stå frem i offentlighet med sine strategiske valg fordi det anses som politisk ukorrekt og dårlig PR. Flere nyere undersøkelser viser at norske bedrifter forventer betydelig høyere investeringsvekst i utlandet enn i Norge i årene som kommer (se eksempelvis Jakobsen og Strøm, 2004). Videre viser tall fra en ny globaliseringsundersøkelse i Mandag Morgen (2004b) at næringslivet planlegger å flytte 80.000 arbeidsplasser ut av landet innen 2010 (se tabell 7 og fotnote 14 for en oversikt over og kommentar til store utflagginger av norske arbeidsplasser). På den annen side får norske bedrifter som ekspanderer i utlandet uten å reduserer aktivitetene her til lands gjerne mer positiv omtale. Denne formen for investeringer anses – ofte noe ukritisk – som gunstige for landet, og som et nødvendig skritt i en stadig mer globalisert verden.²

Til tross for en omfattende og ofte engasjert debatt rundt internasjonaliseringen av norsk næringsliv, er det overraskende få som har satt av ressurser til å kartlegge omfanget av norske aktiviteter i utlandet, deres årsaker og konsekvenser. I denne artikkelen gjøres det et forsøk på å gi et grundig bilde av norske utenlandsinvestorer. Dels anvender jeg allerede tilgjengelig statistikk for omfanget av norsk eierskap og virksomhet i utlandet på et mer aggregert nivå, og dels presenterer jeg nytt datamateriale som kartlegger alle norske foretaks direkte utenlandske investeringer, samt en rekke kjennetegn ved disse foretakene og deres underselskap i utlandet.

I kapittel 2 gir jeg en overordnet innføring i omfanget av norske kapitalplasseringer i utlandet, samt hvor omfattende norske investeringer i utlandet er sammenlignet med det man finner i andre land. I kapittel 3 presenterer og analyserer jeg nye data basert på foretakspesifikke DUI. Kapittel 4 inneholder en kort empirisk analyse av forholdet mellom DUI og karakteristika ved investoren. Kapittel 5 gir en rask gjennomgang av tidligere analyser over samme tema, mens jeg oppsummerer og konkluderer i kapittel 6.

2 NORSKE INVESTERINGER OG EIERSKAP I UTLANDET: ET MAKROPSPEKTIV

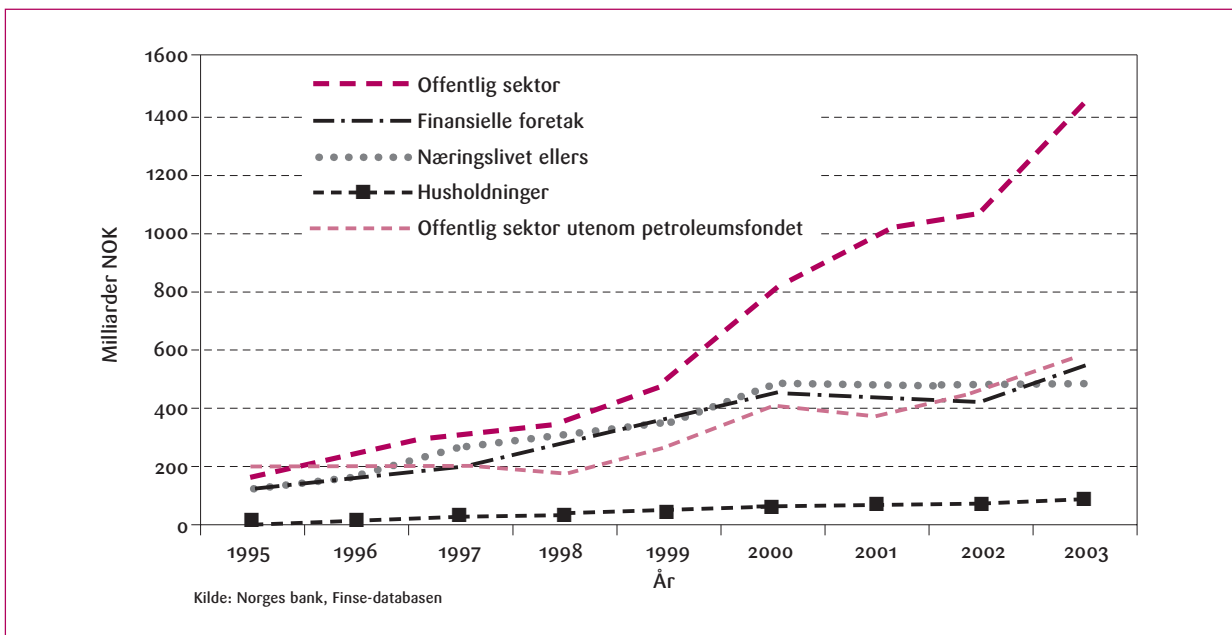
I denne artikkelen fokuseres det først og fremst på norsk eierskap i utlandet der eierne har en strategisk interesse (såkalte direkte utenlandske investeringer eller DUI). I statistiske termer defineres gjerne DUI som eierandeler utover 10% av selskapets verdi. Statens eierskap i utlandet gjennom petroleumsfondet faller dermed utenfor artikkelens hovedfokus, men ettersom kun en begrenset andel av norsk kapital i utlandet kan anses som DUI, er det hensiktsmessig å gi en kort innledende oversikt over sammensetningen av den totale finanskapitalen som er plassert i utlandet.

I henhold til tall fra Norges bank (finansielle sektorbalanser) utgjorde den totale norske finansformuen i underkant av 7000 milliarder kroner i 2000.³ Av dette sto norske fordringer overfor utlandet for om lag 1700 milliarder, med andre ord ca 25% av totalen. Ti år tidligere lå andelen på knappe 10%, og det er all grunn til å tro at

² Det finnes dog eksempler på at også slike strategiske valg møter kritikk. I denne sammenheng er det naturlig å nevne Kværners kraftige ekspansjon på slutten av nittitallet og Norske Skogs omfattende utenlandske oppkjøp for noen år siden.

³ Kilde: <http://www.norges-bank.no/front/statistikk/nofinsektbal/>

Figur 1 Norske finansielle fordringer overfor utlandet.



denne andelen har økt betraktelig etter år 2000, primært fordi verdien på petroleumsfondet har steget fra noe under 400 milliarder ved utgangen av 2000 til over 1000 milliarder ved inngangen til 2005.

I figur 1 presenteres utviklingen i den del av finansformuen som er plassert i utlandet, fordelt på institusjonelle sektorer. Alle sektorer kan vise til en kraftig vekst gjennom perioden 1995-2003, men etter 2000 er det særlig offentlig sektor som har økt sin finansielle eksponering mot utlandet, i all hovedsak drevet frem gjennom plasseringer i petroleumsfondet. I privat sektor har veksten i fordringene stagnert tydelig etter 2000, noe som primært kan tilskrives det kraftige verdifallet man fikk på de internasjonale finansmarkedene, samt den moderate globale nedgangskonjunkturen etter tusenårsskiftet. Ettersom petroleumsfondet kontinuerlig får tilført ny kapital, virket ikke nedgangskonjunkturen like hardt inn på tallene for veksten i disse investeringene.

Den tynne røde stiplede linjen angir statens fordringer overfor utlandet når vi holder petroleumsfondet utenfor. Da ser vi at den norske stat har om lag tilsvarende størrelse på fordringene som de man finner i finansforetakene og

næringslivet ellers. Veksten etter 2000 stemmer også bedre overens med utviklingen i de andre sektorene. Men sammensetningen av fordringene er dramatisk forskjellige i offentlig og privat sektor. I tabell 1 fordeles de ulike sektorenes fordringer overfor utlandet på ulike finansobjekter.⁴

Offentlig sektors fordringer overfor utlandet er i stor grad knyttet til investeringer i obligasjoner og lån. Det er verdt å merke seg at dersom vi trekker fra investeringer gjennom petroleumsfondet (609 mrd i 2002), aksjer gjennom statlig eide foretak som Statoil og Telenor (74 mrd), samt

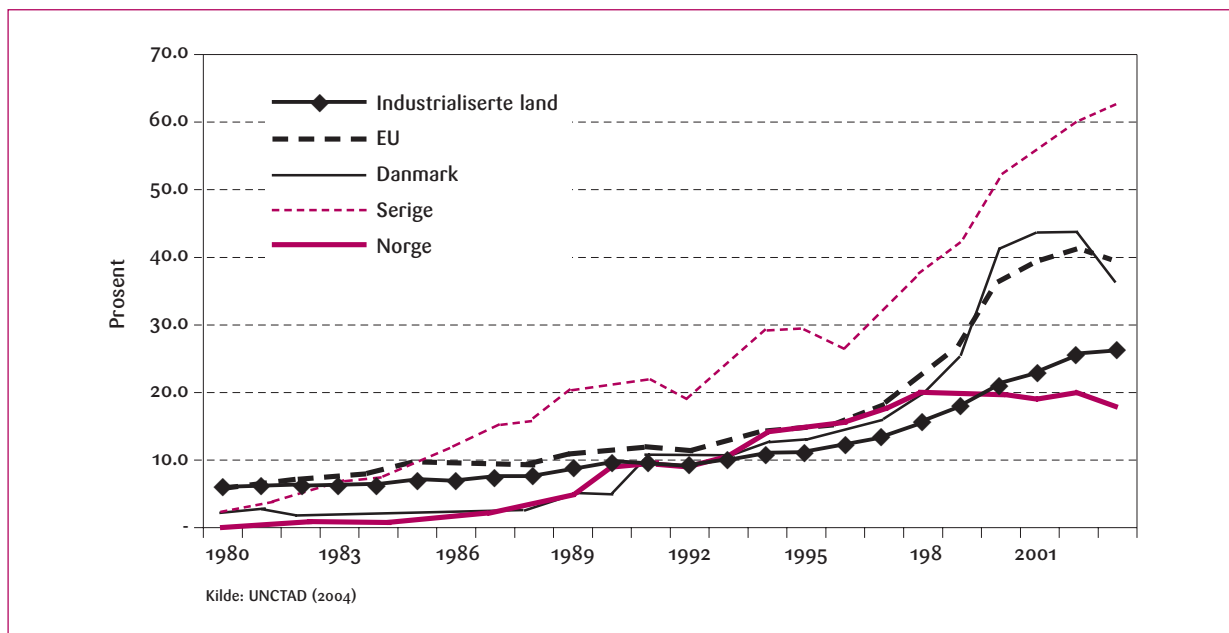
Tabell 1 Norske fordringer overfor utlandet i 2002 (milliarder NOK).

	Offentlig sektor	Finansielle foretak	Næringsliv og husholdninger	Totalt
Obligasjoner	494	192	3	690
Aksjer	323	78	163	564
Utlån	293	61	91	446
Andre fordringer	70	42	85	197
Bankinnskudd	16	35	27	78
Sertifikater	6	22	0	28
Totalt	1202	429	370	2001

Kilde: SSB, Finanstellingen

⁴ Det er viktig å merke seg at tallene i tabell 1 er basert på finanstellingene til SSB som avviker noe fra de tall Norges bank opererer med i sin Finse-database.

Figur 2 Direkte investeringer i utlandet som andel av BNP.



lån overfor utlandet og andre typer fordringer, så står staten igjen med mindre enn 30 mrd kroner i investeringer i utlandet. Staten som direkte investor i utenlandsk næringsvirksomhet gjennom aksjer og obligasjoner er følgelig ikke særlig stor.

I privat sektor velger i stor grad bedriftene og husholdningene å plassere aksjeinvesteringer i utlandet på egen hånd, mens finansforetakene forvalter nærmest alle investeringer i obligasjonsmarkedet. Investeringer gjennom verdipapirfond utgjorde ikke mer enn drøye 20 milliarder kroner i 2002, men selv om tallene er relativt lave sammenlignet med totaltallene for finansforetakene, så har investeringene i utlandet gjennom slike fond nærmest eksplodert med en gjennomsnittlig årlig vekst siden 1995 på 40%.

Det føres ikke statistikk over beholdningen av aksjeinvesteringer i utlandet fordelt på porteføljeinvesteringer og DUI, men i utenriksregnskapets kapitalbalanse registreres årlige nettoinvesteringer (transaksjonstall) i utenlandske aksjer og selskapsandeler, fordelt på disse to kategoriene. Dersom man summerer investeringene over perioden 1995 til 2003, kommer det frem at om lag 2/3 (440 milli-

arder NOK) av all norsk kapital investert i utenlandske aksjer de siste årene sorterer under porteføljeinvesteringer, resten er DUI.⁵ Igjen er det viktig å presisere at brorparten av porteføljeinvesteringene gjennom denne perioden faller inn under petroleumsfondets plasseringer.

Hvis man måler graden av næringslivets internasjonalisering ved hjelp av DUI som andel av verdiskapingen i landet (målt ved BNP), kommer det tydelig frem at nordmenn investerer lite utenfor sine egne landegrensener, og gjennom de seneste årene har utviklingen avveket betydelig fra det man finner i andre industrialiserte land. Figur 2 viser utviklingen i DUI som andel av BNP for et utvalg av land og regioner fra 1980 og frem til i dag. Tallene for Norge viser at norske direkte investeringer i utlandet er små sammenlignet med svenske og danske, og norske tall er også svært lave i lys av det investeringsomfang man finner i EU-land så vel som blant industrialiserte land generelt. Avviket fra EU-gjennomsnittet har særlig utviklet seg etter 1998.

Enkelte land har kommet betydelig lenger enn Norge i graden av internasjonalisering av eierskapet. Norge skiller seg til en viss grad fra de fleste land det er naturlig å sam-

⁵ Det er viktig å merke seg at summering av transaksjonstall ikke er noen optimal måte å tilnærme seg beholdningsstørrelser ettersom transaksjonstall for investeringer i utlandet vanligvis baserer seg på markedsverdi mens beholdningstall baseres på bokført verdi. I tillegg er det et problem at kapitalregnskapet henter informasjon fra andre kilder enn de kilder som anvendes når man konstruerer tall for beholdning av investeringer i utlandet.

Tabell 2 Oppkjøp og sammenslåinger (M&As) (1995-2005).

	Norge	Danmark	Sverige	Finland	Østerrike	Sveits
Antall oppkjøp i utlandet	634	875	1690	827	735	1491
Median kjøpeverdi	18,01	16,62	25,44	22,75	13,5	30
Antall oppkjøp i utlandet per BNP (US\$ Mrd)	3,8	5,52	7,05	6,89	3,85	6,21
Antall oppkjøp i utlandet per 100.000 innb.	14,12	16,39	19,06	16,39	9,17	20,7
Oppkjøp i utlandet som andel av alle landets oppkjøp	40,8 %	47,5 %	47,6 %	29,7 %	53,3 %	55,5 %
MEMO:						
Andel av M&A der vi ikke har kjøpeverdi	55,8 %	74,6 %	65,0 %	75,5 %	80,9 %	77,3 %
Oppkjøp av utlendinger i landet	710	682	1312	750	632	1124
Median kjøpeverdi	19,02	16,09	25,35	34,32	27,5	28,02
Rene nasjonale M&A	919	966	1862	1962	643	1196

Kilder: Thomson Financials og World Bank Development Indicators

menligne seg med. Tall for utlendingers direkte investeringer inn til Norge utgjorde 294 milliarder kroner i 2001. Sammenligner vi dette med tallet for DUI som gikk ut av Norge (471 milliarder), finner vi et forholdstall på 1,6. Med andre ord investerer nordmenn mer i utlandet enn utlendinger investerer her hjemme. Tilsvarende tall for Sverige var 1,35, for Danmark var tallet 1,04, og for EU-landene var gjennomsnittet 1,3.⁶ Ettersom de skandinaviske landene og mange av EU-landene har relativt små og modne kapitalmarkeder, er det rimelig at det flyter mer kapital ut av landet enn det flyter inn.⁷ For Norges del er forholdstallet likevel noe høyere enn det man skulle forvente ut fra landets størrelse. Internasjonale sammenligninger viser at små land (målt ved størrelsen på BNP) har relativt mye inngående DUI, mens landstørrelse betyr mindre for utgående DUI. Som et lite land skulle man derfor forvente at Norge mottok mer DUI enn det vi finner i statistikkene.

I UN (2004) presenteres for første gang en "outward FDI performance index" hvis hensikt er å måle hvor suksessfulle landene er med hensyn til investeringsevne i utlandet. Her rangerer Norge svært lavt (33. plass), mens land som Sverige, Danmark og Finland rangeres blant de med aller høyest performance.

Analyseselskapet Thomson Financial har i mange år kartlagt oppkjøp og sammenslåinger (M&A) mellom bedrifter i et stort antall land. Denne statistikken muliggjør en sammenligning av det Norges og andre lands oppkjøps-

mønstre i utlandet. M&A utgjør vanligvis om lag 80% av et lands DUI, resten er investeringer i forbindelse med nyetableringer (greenfield). Siden 1995 har norske aktører kjøpt opp eller slått seg sammen med 634 foretak i utlandet. Dette er noe under halvparten av alle de registrerte oppkjøpene, resten er rene norske oppkjøp og sammenslåinger. I tabell 2 ser vi at dette tallet er lavt sammenlignet med tall for andre tilsvarende land. Bare Finland har en lavere eksponeringsgrad mot utlandet. Antall oppkjøp i utlandet relativt til BNP og innbyggerantallet er også lavt i Norge, mens verdien på oppkjøpene ikke avviker betydelig fra det man ser i andre land, eksempelvis Danmark og Finland.⁸ Antallet oppkjøp i Norge og norske oppkjøp i utlandet over perioden er nokså balansert (se under MEMO). Dette gjelder også medianprisen på oppkjøpene. Fra et makroperspektiv kan vi altså konkludere med at norske investorer ikke er særlig aktive i utlandet sammenlignet med det investeringsomfang vi finner i andre land.

Tallene fra Thomson Financial innholder også informasjon om bedriftenes næringstilknytning, noe som gjør det mulig å analysere hvorvidt norske selskap kjøper eller slår seg sammen med selskap innen samme næringsgruppe eller innen andre næringer. Dersom vi anvender den mest detaljerte næringsinndelingen (fire-siffer SIC kode), finner vi at 37% av de norske oppkjøpene i utlandet var rettet mot samme type virksomhet. Slike investeringer betegnes gjerne som horisontale DUI. Her vil det primære motivet bak investeringen være markedsekspansjon. Resten kategoriseres som vertikale DUI der investor ofte er opptatt av

⁶ Disse internasjonale sammenligningene baserer seg på tall fra UNCTAD (2004)

⁷ Modne kapitalmarkeder kjennetegnes ved at kapitalavkastningen er relativt lav ettersom tilgangen på kapital over tid har vært høy.

⁸ Her er det viktig å merke seg at et stort antall av de registrerte oppkjøpene mangler kjøpeverdi og at frafallet kan være skjevt. Se under MEMO i tabell 2.

Tabell 3 Norske direkte investeringer i utlandet, Næringsfordelte beholdningstall (Mrd NOK).

	1998	1999	2000	2001	% av totalen
Total	240,2	315,2	373,0	471,7	100,0 %
Jordbruk, skogbruk og fiske	0,2	0,2	1,5	1,6	0,3 %
Utvinning av råolje og naturgass	87,3	86,4	95,3	98,7	20,9 %
Industri og bergverksdrift	88,8	87,9	106,1	184,8	39,2 %
Kraft- og vannforsyning, bygge- og anleggsvirksomhet	0,6	5,5	13,0	13,9	2,9 %
Varehandel, hotell- og restaurantdrift	9,3	13,9	14,3	18,6	3,9 %
Utenriks sjøfart, rørtransport	8,8	22,2	26,5	29,4	6,2 %
Transport ellers og kommunikasjoner	2,6	6,1	21,6	36,9	7,8 %
Finansiell tjenesteyting og forsikring	2,2	9,0	4,9	11,7	2,5 %
Forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift	36,1	80,1	85,6	73,5	15,6 %
Tjenesteytende næringer ellers	0,2	0,4	0,4	0,8	0,2 %
Ufordelt næring	3,9	3,5	3,8	1,9	0,4 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå

å redusere kostnader. Det kan dog hevdes at en så finmasket inndeling vil sortere en god del horisontale investeringer inn under vertikale. Dersom vi anvender to-siffer koder i stedet, kommer tallet opp i 54%. Med andre ord er ca. halvparten av alle oppkjøp og sammenslåinger i utlandet rettet mot tilsvarende virksomheter, mens resten enten er investeringer i helt annen virksomhet, eller i oppstrøms- eller nedstrømsaktiviteter. Dette investeringsmønsteret ligner i stor grad det mønstre vi finner når vi ser på rene norske oppkjøp og sammenslåinger. Når eksempelvis møbelfabriker flytter noe av sin produksjonsprosess til utlandet, så kan dette være en vertikal investering.

3 NORSKE FORETAKS DIREKTE INVESTERINGER I UTLANDET: OMFANG OG KARAKTERISTIKA

En grundigere analyse av norsk eierskap og investeringer i utlandet krever at man beveger seg fra makronivå og ned på mikroplanet. Spørsmål som knytter seg til hvem investorene er, hvor de investerer, hvor omfattende deres aktiviteter i utlandet er og eventuelt hva som driver investeringsveksten, kan best besvares dersom man har tilgang på foretakspesifikke opplysninger. I den påfølgende analysen benyttes nylig tilgjengelige foretaksdata for samtlige norske investorer i utlandet, basert på tall fra Statistisk sentralbyrå over perioden 1998 til 2001. Disse tallene er så koblet med en rekke andre foretakspesifikke data som gir oss informasjon om de norske investorenes størrelse, omsetning, næringstilknytning, lønnsomhet, eierskapsform og forsknings- og utviklingsvirksomhet.

⁹ Den aller nyeste revisjonen av disse tallene inneholder marginale justeringer.

I 2001 oppga 1229 norskregistrerte foretak å ha direkte investeringer i til sammen 5000 selskap i utlandet. Den samlede verdi på direkte utenlandske investeringer var på 471 mrd, der aksjekapital utgjorde ca 340 mrd.⁹ I nærmere 90% av selskapene i utlandet var de norske investorene majoritetseiere, enten gjennom direkte eierskap eller indirekte gjennom andre selskap.

I tabell 3 gis en oversikt over bransjefordelt DUI i 2001. Industrinæringene står for ca 40% av investeringene, mens oljenæringen representerer om lag 20%. De resterende 40% finnes i tilknytning til ulike tjenestebedrifter, der forretningsmessige tjenester står for majoriteten av investeringene. Går vi litt mer detaljert til verks finner vi at næringene som produserer papir og papp, skip, olje og gass, kjemiske produkter samt utenriks sjøfart og telekom tjenester representerer det meste av investeringene. Investeringene i disse næringene er sterkt preget av noen få store investorer, noe vi kommer tilbake til nedenfor.

I europeisk sammenheng er det særlig bank- og forsikringsnæringen, detaljhandelsnæringene og næringene for forretningstjenester som dominere DUI-statistikken, ettersom det særlig er i disse næringen man finner de store internasjonale sammenslåingene og oppkjøpene (se EU (2001) for mer om M&A trender i Europa). Det er derfor interessant å se at disse næringene i Norge har investert relativt lite utenfor landet sammenlignet med andre næringer. Dette bildet kan nok delvis være preget av at utenlandske eierinteresser har tatt over mye av den norske aktiviteten i disse næringene og at inter-

Tabell 4 Norske direkte investeringer i utlandet, Landfordelte beholdningstall (Mrd).

	1998	1999	2000	2001	Vekst 98-01
Total	240,2	315,2	373,0	471,7	96,4 %
EU-land	170,5	235,0	257,2	278,8	63,5 %
Danmark	35,7	34,4	37,2	39,6	10,9 %
Storbritannia	25,5	77,0	82,8	72,9	186,0 %
Tyskland	8,3	11,9	10,5	23,3	179,0 %
Nederland	22,0	20,8	22,5	32,1	45,7 %
Sverige	38,8	50,5	51,6	53,5	38,0 %
Finland	7,0	6,1	7,5	9,2	32,4 %
Frankrike	9,5	9,6	9,4	9,1	-4,3 %
Øvrige EU-land	23,7	24,5	35,7	39,1	64,8 %
Baltikum	.	.	.	3,6	
Polen, Tsjekkia og Ungarn	.	.	.	7,0	
Sveits	1,3	1,6	2,7	7,9	527,8 %
USA	45,7	46,7	49,6	56,4	23,4 %
Øvrige land	22,7	31,8	63,5	128,6	466,9 %
OECD-land	213,7	277,7	297,1	382,0	78,8 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

nasjonaliseringen her ikke foretas gjennom de norske datterselskapene, men gjennom de utenlandske morselskapene.

I tabell 4 presenteres en fordeling av investeringene på land. De skandinaviske landene og Storbritannia er fortsatt hovedmottakere av norske direkte investeringer, men Tyskland og særlig sørøst-asiatiske land har hatt størst vekst gjennom de seneste årene. Øst-Europa og de baltiske statene var i 2001 relativt små mottakere av norske investeringer, men her har nok veksten vært særlig høy etter 2001.

Det at et foretak er registrert i Norge betyr ikke nødvendigvis at selskapet er norsk eid. Av de 1229 foretakene med direkte investeringer i utlandet var 14% selv majoritetseid av et utenlandsk foretak. Dette tallet er mer enn 3 ganger så høyt som den andel av registrerte selskap i Norge som eies av utlendinger. Utenlandske aktører er faktisk inne på eiersiden (enten som majoritets eller minoritetsaksjonær) i nærmere 70% av alle de selskap i utlandet som eies av norskregistrerte foretak. Dette gir en god illustrasjon på hvor sterkt sammenvevd det internasjonale eierskaper i norsk næringsliv er. Utlendinger investerer i norske selskap som igjen investerer i utlandet og så videre. Det er altså uproporsjonalt mange utenlandsk eide selskap i Norge som igjen investerer utenfor landegrensene. Rene 100% norskeide selskap står ikke for mer enn 5% av den totale investerte kapital i utlandet.

Det er viktig å være oppmerksom på at norske direkte investeringer i utlandet er sterkt konsentrert rundt noen få store foretak. De 5 største investorene representerer om lag 70% av totalen og de 20 største investorene står for 85% av alle DUI. Det er få av disse selskapene som har utenlandsk majoritetseierskap og blant de 5 største er det ingen. Dette har sin naturlige forklaring ettersom disse 5 foretakene enten er majoritetseid av staten eller en dominerende norsk privat eier. De er også kjennetegnet ved deres kapitalintensive virksomheter, som igjen bidrar til å forklare de høye utenlandske investeringene. Papirproduksjon, olje- og gassutvinning, telekommunikasjon og metallproduksjon er aktiviteter som alle krever betydelige kapitalinvesteringer. De 20 største investorene dominerer også bildet dersom vi ser på uteselskapenes aktivitet målt i form av driftsinntekter. Topp 20 selskapene representerer ikke mindre enn 2/3 av de totale driftsinntekter registrert i norskeide foretak i utlandet.

I denne studien har vi hatt tilgang på regnskapsdata for alle selskap registrert i Brønnøysundregistrene i 1999. Når vi sammenligner omsetningen i selskap som investerer ute med hele populasjonen av bedrifter med flere enn 10 ansatte (kvaliteten og relevansen i rapporter levert fra mindre bedrifter er begrenset), finner vi at den mediane utenlandsinvestor er litt under dobbelt så stor (24 mill.) som medianbedriften i populasjonen (13.5 mill). Tallene for omsetning i uteselskapene er heftet med betydelig

Tabell 5 Hvordan forklares foretakets omfang av investeringer i utlandet.

Avhengig variabel: ln (DUI i NOK)						
	Koeffisient	Signifikans	Koeffisient	Signifikans	Koeffisient	Signifikans
Størrelse (omsetning)	0,25	(0,00)	0,26	(0,00)	0,24	(0,00)
Lønn per sysselsatt	0,63	(0,00)	0,64	(0,00)	0,63	(0,00)
Egenkapitalavkastning	-0,23	(0,00)	-0,22	(0,00)	-0,21	(0,00)
FoU intensitet			0,03	(0,00)	0,03	(0,00)
Utenlandsk eierskap					0,74	(0,00)
N	1689		1689		1689	
R ²	0,23		0,24		0,25	
Prob>F	0,00		0,00		0	

Heteroskedastisitetkonsistente standardfeil

Tabell 6 Finnes det noen sammenheng mellom uteinvesteringer og vekst i sysselsetting hjemme?

Avhengig variabel: Vekst i sysselsetting fra tidspkt. (t) til (t+2)				
	Koeffisient	Signifikans	Koeffisient	Signifikans
Utenlandse investeringer	-0,03	(0,05)	-0,01	(0,48)
Størrelse	0,07	(0,00)		
Lønn per sysselsatt	0,17	(0,04)	0,20	(0,02)
Egenkapitalavkastning	0,10	(0,02)	0,09	(0,03)
FoU intensitet	0,01	(0,01)	0,01	(0,02)
Konstant	-0,91	(0,06)	-0,52	(0,28)
N	1244		1244	
R ²	0,03		0,02	
Prob>F	0,00		0,00	

Heteroskedastisitetkonsistente standardfeil

usikkerhet, og mange foretak har ikke rapportert slike tall for 1999, men det kan likevel være av en viss interesse å se at mediantallet her ligger på 26 mill.¹⁰ Følgelig vil medianinvestoren omsette for vel så mye i utlandet som her hjemme.

4 SAMMENHENGER MELLOM UTENLANDSKE INVESTERINGER OG FORETAKSKARAKTERISTIKA

For å kunne si noe om hva som kjennetegner selskapene med direkte investeringer i utlandet, samt omfanget av investeringene, har vi valgt å teste en enkel empirisk modell der karakteristika ved det investerende selskapet inngår som forklaringsfaktorer. I denne sammenheng er det rimelig å anta at selskapets størrelse i form av om-

setning hjemme i Norge henger nært sammen med omfanget av utenlandske investeringer. Store foretak vil gjerne ha flere ressurser å sette av til utenlandske investeringsprosjekter og størrelsen gir den et fortrinn på utenlandske markeder. Videre er det grunn til å forvente at bedrifter med høy produktivitet lettere vil finne gode grunner til å investere i virksomhet utenfor Norges grenser. Vi har valgt å benytte lønn per sysselsatt som mål på arbeidsproduktiviteten, men her kan man naturligvis også anvende andre mål som TFP eller omsetning per sysselsatt.¹¹ Dersom bedriften har høye lønnskostnader uten å være produktiv, gir dette i seg selv et incentiv til flytte ut produksjon gjennom uteinvesteringer. Følgelig vil dette målet plukke opp to effekter som skal trekke i samme retning.¹²

¹⁰ Det grunn til å forvente at dette tallet er litt for høyt da de som utelater å rapportere omsetningstall sannsynligvis er relativt små.

¹¹ Våre data tillater ikke å benytte TFP ettersom dette krever at vi kan skille volum fra pris på foretaksnivå, noe som ikke er mulig. Omsetning per ansatt er sterkt korrelert med størrelse, og egner seg derfor heller ikke som mål på produktivitet i denne sammenheng. Man kan dog stille spørsmål om lønn per ansatt er et godt mål på produktivitet i et land der lønnsfastsettelsen er så vidt sentralisert.

¹² Dette motivet undermineres til dels i vår analyse presentert i tabell 6 der høy lønn per sysselsatt bidrar til økt sysselsetting hjemme blant selskap som har investert ute.

Man skulle også forvente at lønnsomme bedrifter med høy avkastning på egenkapitalen vil satse mer på investeringer i utlandet, dels fordi de har et konkurransefortrinn og dels fordi eierne har mer kapital å sette av til slike investeringer. Følgelig lar vi egenkapitalavkastningen inngå som en forklaringsfaktor. Foretak med høy FoU-intensitet antas å ha et konkurransefortrinn sammenlignet med mindre FoU-intensive bedrifter, og dette skulle isolert sett bidra til høyere DUI. Samtidig vet vi at en rekke bedrifter på lavt og mellomliggende teknologisk nivå gjerne flytter ut aktiviteten for å kutte kostnader (se tabell 7 for en liste over utflytting av virksomhet fra Norge de seneste 5 årene). Følgelig er det ikke gitt at FoU-intensitet skal fremstå som en signifikant forklaringsfaktor. Sist men ikke minst er det rimelig å anta at utenlandsk eierskap hos investoren bidrar til å øke fokuset mot internasjonale markeder, ettersom utenlandske eiere vil sitte på kompetanse som bedrer lønnsomheten ved et investeringsprosjekt utenfor Norges grenser. I modellen inkluderer vi en dummyvariabel som tar verdien 1 dersom den største utenlandske eieren i foretaket eier 33% eller mer av aksjene, og 0 i motsatt fall.

Analysen lider under en betydelig svakhet i det vi *ikke* har tilgjengelig tilsvarende data for alle norskregistrerte bedrifter som ikke har investert i utlandet. Dersom vi hadde disse tallene ville vi kunne testet en seleksjonsmodell (fortrinnsvis en to trinns Heckman-modell) der både beslutningen om å investere ute og omfanget på investeringene kunne analyseres. Med vårt materiale kan vi kun tilnærme oss omfanget av investeringene.

Regresjonsanalysen er basert på vanlig minste kvadraters metode der høyre og venstresidevariablene inngår kontemporært. Vi tar høyde for heteroskedastisitet og justerer for industrispesifikke effekter definert på tosiffer Nace klassifiseringsnivå. Av plasshensyn rapporterer vi ikke disse effektene.

I tabell 5 rapporterer vi resultatene fra analysen. Antallet observasjoner (investorer) er basert på alle de bedrifter som er registrert med DUI over perioden 1998 til 2001 og der vi samtidig har all nødvendig informasjon om selskapskarakteristika. Alle variable inngår på logaritmisk form med unntak av dummyen for utenlandsk eierskap. Følgelig kan koeffisientene tolkes som elastisiteter. Det investerende selskapets størrelse i Norge har som forventet betydning for omfanget på investeringene. Dette er

også tilfellet for lønn per sysselsatt hjemme. Bedrifter med høyt lønnsnivå har investert relativt mye ute. Dette forteller oss at omfanget av bedrifter med lavtlønnede ansatte som gjerne konkurrerer mot bedrifter i lavkostland ikke dominerer investeringsmønsteret. Det er svært overraskende at egenkapitalavkastningen bidrar til redusert DUI. Man kunne kanskje argumentere for at eiere som har lav avkastning på sin kapital i Norge finner større grunn til å investere ute, men her er det i beste fall to effekter som trekker i hver sin retning, derfor er det vanskelig å gi denne tolkningen særlig vekt. Selskapets FoU-intensitet er positivt korrelert med omfanget av utinvesteringene, men elastisiteten er relativt lav. Som omtalt tidligere kommer det tydelig frem at utenlandsk eierskap går hånd i hånd med et mer omfattende engasjement i DUI.

I tabell 6 gjengir vi resultatene fra en analyse av sammenhenger mellom DUI og aktiviteter hjemme. I denne analysen har vi sett på sysselsettingsveksten over en toårsperiode etter en gitt tilstand (verdien på DUI) til den investerende bedriften. På denne måten kan vi si noe om bedrifter med omfattende investeringer i utlandet har en anderledes utvikling i sysselsetting hjemme enn de med mindre DUI. I en modell der både DUI og størrelse inngår som forklaringsvariable kommer vi ut med en signifikant negativ effekt av DUI på sysselsettingsveksten hjemme. Men størrelse er sterkt korrelert med DUI, og i en modell der størrelse utelates (se 3. kolonne), blir effekten av DUI ikke signifikant. I samsvar med det man skulle forvente viser modellen at høyere lønnsnivå, egenkapitalavkastning og FoU-intensitet her hjemme bidrar til en signifikant høyere sysselsettingsvekst.

5 ANDRE STUDIER AV NORSKE INVESTERINGER I UTLANDET

Empiriske analyser av norske investeringer i utlandet har blitt begrenset av mangelen på gode data. Statistisk sentralbyrå har gjennom mange år kartlagt utenlandske direkte investeringer i Norge gjennom SIFON databasen, mens føring av utgående investeringer har opp til nylig blitt administrert av Norges Bank, og der har man vist stor forsiktighet med å utlevere mer detaljerte tall.

5.1 SNF-studien av norske multinasjonale selskaper

I mangel på gode data igangsatte SNF i 1997 en kartlegging av de største norske investorens aktiviteter i utlandet med referanse til driftsåret 1996. Heum et al. (1998) pre-

senterer resultatene fra undersøkelsen som inkluderte ca 70 norske konsern med utekontorer med minst 20 ansatte.¹³ I tillegg ble det stilt krav om at konsernet hadde minst 100 ansatte. Beklageligvis leverte kun omlag 40 av respondentene informasjon om aktivitetene i utekontorene. Som antydning tidligere i denne artikkelen er norske investeringer i utlandet sterkt konsentrert til et lite antall aktører. I så måte skulle SNF-studien fange opp det aller meste av norske aktiviteter ute. De 70 selskapene som inngår i databasen hadde totalt 870 datterselskaper i utlandet. Dette er et relativt lite tall sammenlignet med det vi finner i SSBs statistikk for året 2001 (ca. 5000). Dette illustrerer at det eksisterer en omfattende flora av små norske selskaper i utlandet som ikke blir kartlagt dersom man kun fokuserer på de største konsernene.

Databasen har kun i begrenset grad blitt benyttet til analyser i den senere tid, og det viktigste bidraget finner man i Selfors (1999) der det gis et grundig bilde av aktivitetene i utlandet. Selfors viser at 2 av 3 datterselskaper var lokalisert i Vest-Europa, mens ca. 15% var lokalisert i Nord-Amerika. Det vises også at dette bildet har vært nokså stabilt siden 70-tallet. Analysen viser at det er særlig mange uteselskaper som sorterer under tjenestenæringen detalj- og engroshandel, men samtidig er det vanskelig å identifisere et næringsspesifikt norsk etableringsmønster i ulike land. Selfors viser at de land som har flest norske datterselskaper (Sverige, USA, Danmark, UK og Tyskland) karakteriseres av at disse selskapene dekker et bredt spekter av næringer.

Industrielskapene som inngår i databasen sto for nesten 50% av all norsk industrivareeksport, og mer enn 50% av alt salg av slike produkter i Norge. De 70 selskapene hadde en omsetning på 460 mrd. Om lag 75% av disse inntektene ble hentet utenfor Norge, og av disse inntektene kom ca. 40% fra eksport, mens 60% kunne tilskrives inntekter fra datterselskaper i utlandet. Disse datterselskapene sysselsatte ca 150.000 personer, og dette utgjorde mer enn 50% av selskapenes totale arbeidsstyrke. De store norske multinasjonale selskapene er følgelig større ute enn hjemme.

Selskapenes FoU-aktivitet er i større grad lokalisert i Norge. Datterselskaper i utlandet sto for ca. 30% av FoU-utgiftene. Sammenlignet med gjennomsnittet for FoU i norske industriforetak, er selskapene i databasen svært

FoU-intensive. De har nærmere fire ganger så høye FoU-investeringer, målt som andel av omsetningen. Men dette er på ingen måte uventet ettersom store selskaper gjerne vier en større andel av sine ressurser til FoU.

Intervjuundersøkelsen som lå til grunn for databasen inneholdt en egen seksjon der bedriftene ble spurt om motiver for utenlandsetablering. De fleste vektla at tilgang til markeder og kunder er den desidert viktigste årsaken til denne formen for internasjonalisering. Faktorer som utnyttelse av synergieffekter, tilgang til know-how, og reduserte transportkostnader scoret også relativt høyt. Gunstig skatteklime, gode betingelser for FoU og tilgang til naturressurser kom langt ned på listen over viktige motivasjoner. Dette er litt overraskende ettersom mange av de store norske multinasjonale selskapene, som Statoil, Hydro, Elkem, Norske Skog etc. alle er råvarebaserte selskaper.

Heum (2003) foretar en sammenligning av omfanget av sysselsetting i utlandet blant de 30 største industriforetakene for årene 1980, 1990 og 2000. Her vises det at mens sysselsettingen hjemme har falt fra om lag 100.000 til ca. 80.000, så har arbeidsstyrken i utlandet vokst fra om lag 15.000 til langt over 100.000. Dette korresponderer godt med den nedskalering av tradisjonell industrivirksomhet vi har sett i Norge gjennom de seneste tiår, men nettopp av denne grunn er det viktig å ikke bare fokusere på industribedriftene når man studerer norske foretaks aktiviteter hjemme og ute. Tjenestebedriftene spiller en stadig viktigere rolle hjemme og deres utvikling i andre land er derfor også av stor interesse.

5.2 Andre intervjubaserte studier

I samarbeid med MMI foretok ukeavisen Mandag Morgen (2004b) i fjor en større intervjuundersøkelse (ca 400 respondenter med minst 20 ansatte) rettet mot norske bedrifter med etableringer i utlandet. I denne undersøkelsen kommer det tydelig frem at Baltikum som region har blitt svært attraktiv for norske investorer. Mer enn 30% av de bedriftene som enten har flyttet ut eller satt ut arbeidsoppgaver, opererer nå i Baltikum. Analysen fokuserer sterkt på forventet eller planlagt utvikling i årene fremover. Ca. 90% av de som er ute planlegger å flytte mer aktivitet ut av Norge, mens 40% av de som ikke har aktiviteter i utlandet planlegger ekspansjon i løpet av de neste fem årene. Videre vises det at svært få bedrifter har hatt

¹³ Se også Heum og Midelfart (2002), Heum (2003) og Heum (2004) for flere analyser basert på dette materialet.

negative erfaringer med uteetablering, samt at det dominerende motivet bak uteetablering er lave kostnader. Dette står i kontrast til funnene i SNF-studien der kostnader spilte en mindre sentral rolle. Mandag morgen velger å fokusere på at norske bedrifter planlegger å flytte ut 80.000 arbeidsplasser de neste 5 årene. Slike tall skal man dog ta med en klype salt. En gjennomgang av medieoppslag med fokus på utflytting av aktiviteter viser at trusler om utflugging ofte ikke følges opp med handling.¹⁴ På den annen side er heller ikke dette tallet så stort sett i lys av at et stort antall arbeidsplasser legges ned i norsk næringsliv hvert år.¹⁵ Det er rett og slett en del av næringsdynamikken.

I 2001 foretok Teknologibedriftenes landsforening en omfattende undersøkelse av medlemsbedriftenes aktiviteter hjemme og i utlandet (TBL, 2003). Foreningen organiserer bedrifter som produserer metallvarer, teko, maskiner, møbler, skipsutstyr, elektronikk, IT og offshoreprodukter. Av de 450 bedriftene som deltok i undersøkelsen hadde 40% uteproduksjon. Omsetningen fra datterselskaper i utlandet utgjorde ca. 10% av bedriftenes totale omsetning, men dette antas å være et lavt estimat da en betydelig andel av selskapene ikke rapporterte fullstendige tall for enhetene i utlandet. Det ble registrert 271 bedrifter i de 20 landene med flest norske datterselskap. I likhet med undersøkelsen i Mandag Morgen (2004b) var det lavere kostnader som ble løftet frem som den sterkeste motivasjonen for uteaktivitet. Kun 20% av bedriftene med uteaktivitet rapporterte at nærhet til markeder og ekspansjon var viktig. Over 50% av bedriftene fortalte at de enten hadde planer om å etablere uteproduksjon eller å øke sin nåværende aktivitet ute.

Kvinge (2003) intervjuet lederne i 47 store norske foretak med aktiviteter i utlandet. 25 av disse var i realiteten utenlandsk eide, noe som bekrefter det bildet som er beskrevet i kapittel 3 der majoriteten av norskregistrerte selskap med uteaktiviteter egentlig er utenlandske selskap. Undersøkelsen fokuserer på kvalitative aspekter ved rammebetingelsene for drift i Norge, og det fokuseres særlig på de ulemper bedrifter som er lokalisert i Norge står overfor på grunn av høye kostnader, høyt skattenivå og til en viss grad valutakursutvikling.

I NHOs økonomibarometer (se Jakobsen og Strøm, 2004) svarer 1635 bedrifter på spørsmål knyttet til drift og rammevilkår, herunder forhold som påvirker beslutninger om aktiviteter utenfor Norge. I samtlige næringer utenom næringsmiddelindustrien var det en majoritet av bedriftene som rapporterte at den prosentvise vekten i investeringer vil være større i utlandet enn i Norge. Igjen er høye kostnader hjemme, og særlig lønnskostnader den primære drivkraft bak denne trenden. Men bedriftene legger også stor vekt på lite forutsigbare rammebetingelser og skattenivået. Andelen av respondenter som viser til at valutausikker er et problem for hjemmeproduksjon har økt over tid.

6 AVSLUTNING

Denne artikkelen inneholder en bred kartlegging av norske investeringer i utlandet med fokus på direkte investeringer. Data basert på en rekke kilder peker i retning av at norske investeringer i utlandet er relativt små, når man tar landets størrelse og inntekt i betraktning. Likevel har vi stått overfor en voldsom vekst i uteinvesteringene gjennom det seneste tiår, og flere enn 600 utenlandske bedrifter av en viss størrelse er enten blitt kjøpt opp eller slått sammen med norske foretak. Studien viser at norske DUI er sterkt konsentrert rundt ikke mer enn 5 store selskap, som representerer ca. 2/3 av den totale investerte kapital. De resterende investorene er mange og har ofte selv utenlandske eiere, noe som illustrerer hvor sterkt sammenvevd eiere fra ulike nasjoner er, også i norsk næringsliv. Bedrifter med et høyt lønnsnivå eller høy FoU-intensitet investerer mye ute, men bedrifter med store utenlandske investeringer har ikke høyere avkastning på kapitalen her hjemme enn andre bedrifter. Videre finner vi ingen tydelig sammenheng mellom omfanget av uteinvesteringer og vekst i sysselsettingen hjemme.

De data for direkte utenlandske investeringer som nå er gjort tilgjengelig fra SSB kan ikke si noe om hvorvidt investeringen er horisontal (investering i samme aktivitet i utlandet) eller vertikal (investeringer oppover eller nedover i verdikjeden). Følgelig har vi anvendt data fra Thomson Financial, men her kan vi kun foreta tellinger av horisontale og vertikale M&As. Det er et viktig å ha god tilgang på informasjon om disse investeringsformene fordi

¹⁴ Opplysningene i tabell 7 er basert på omfattende søk i norske aviser og søk på internett med fokus på utflytting og utflugging av norske arbeidsplasser og aktiviteter. Grovt regnet inneholder 80% av våre relevante funn trusler om utflugging og utflytting som i ettertiden ikke har blitt materialisert, eksempelvis Fjord Line og Kværneland.

¹⁵ I henhold til Klette og Mathiassen (1996) blir ca. 15% av alle norske industriarbeidsplasser hvert år enten lagt ned eller nyetablert.

Tabell 7 Eksempler på større utflagginger og seriøse varsler om utflagging.

2004:	TINE flagger ut produksjon av Jarlsbergost til USA og Irland (ukjent antall ansatte)
2004:	Porsgrunn Porselenfabrik flagger ut 65 jobber.
2004:	Klaveness skofabrikk flagger ut til Portugal (ukjent antall jobber)
2004:	Asbjørnsens tobakksfabrikk flagger ut 40 arbeidsplasser
2004:	Fjord line: 350 må gå da rederiet flagger ut til Færøyene (omgjort beslutning)
2004:	Wilhelmsen vurderer utflagging
2004:	RCCL flagger ut sine seks siste norskregistrerte skip
2004:	Farstad Shipping flagger ut mesteparten av skipene
2004:	PGS flagger ut 8 skip til Bahamas
2004:	SAS Braathens flagger ut 100 regnskapstillinger til Danmark og India
2004:	NERA sier opp 105 ansatte og erstatter produksjonen med utenlandske lever.
2003:	Power-One flagger ut og flytter 57 arbeidsplasser til Slovakia
2003:	Reime AS flytter en del produksjon til Estland (et lite antall jobber nedlegges)
2003:	Håg flytter 40 arbeidsplasser til Estland
2003:	Glamox flytter ut fabrikkene i Vågstranda og Molde
2003:	SAS flytter 417 teknikere fra Gardermoen til Arlanda
2003:	Norske Skog kutter ukjent antall stillinger i «improvement 2003» strategien
2002:	Buen stav & laft AS nedlegges med 18 arbeidsplasser. Videreføres i Baltikum
2002:	Norsk Fiberpels flagger ut 16 av 30 jobber til Polen
2002:	Hove møbler flytter ca 40 arbeidsplasser til Litauen
2002:	Devold legger ned 90 arbeidsplasser og flytter produksjon til Litauen
2002:	Porsgrunn Steering Gear AS flagger ut til Polen (ukjent antall jobber)
2002:	Hellegjerde flytter 75 arbeidsplasser til Thailand
2002:	Ericsson legger ned 250-300 arbeidsplasser og flytter virksomhet ut av Norge.
2002:	Hellegjerde legger ned 40 arbeidsplasser og flytter produksjon til Litauen
2002:	Brekke Industrier legger ned 4 arbeidsplasser og flytter til Litauen
2002:	Mustad flytter 100 arbeidsplasser fra Gjøvik til Asia
2002:	Grilstad fabrikk (spekemat) flytter eksportaktiviteten til Sverige (10 jobber ut)
2002:	Jordan flytter produksjon fra Flisa til England: 150 arbeidsplasser fjernes.
2001:	Sandefjord skofabrikk flagger ut til Tsjekia: 10 jobber
2001:	Norsk Hydro flytter magnesiumproduksjon fra Hærøya til Kina (600 jobber).
2000:	Nycomed Pharma flytter 250 arbeidsplasser ut av landet

de har ulike implikasjoner for sysselsetting hjemme så vel som eksport. Eksempelvis vil en vertikal investering ofte dra med seg økt eksport og import ettersom foretaket i hjemlandet enten leverer produkter til eller får produkter fra sine uteenheter. Mange er opptatt av hvorvidt investeringer i utlandet vil bidra til redusert aktivitet hjemme. Dette er et politisk brennbart tema. Det å kunne skille bedre mellom vertikale og horisontale investeringer vil kunne berike og nyansere denne debatten. For fremtidig forskning vil derfor et skille mellom disse formene være av stor interesse. Kvaliteten på DUI-statistikk i de fleste land er ikke kjent for å være alt for god. Rapporteringsfravall er ett problem, måling av investeringenes verdi er et annet. SSB jobber kontinuerlig med å utbedre data basert på andre kilder og interaksjon med forskere. I tillegg finnes det en åpning for at data som går langt tilbake før 1998 kan gjøres tilgjengelig. Dette vil tillate helt andre former for panelundersøkelser, der endring i investeringsatferd lettere kan forklares.

Dersom SSB setter av ressurser til å foreta en separat undersøkelse av DUI, som i større grad kartlegger hva som skjer i datterselskapene i utlandet, vil norske beslutningsmyndigheter og forskingsmiljøer få et godt grunnlag for å uttale seg om hva som skjer med norsk næringsliv når det internasjonaleseres. Ettersom det allerede foreligger en oversikt over hvem som investerer ute, vil det være nokså enkelt å identifisere de relevante enhetene som en slik undersøkelse bør dekke. I Sverige sitter man i dag med en god database for svenske multinasjonale foretaks aktiviteter i utlandet, basert på informasjon hentet inn hvert 4. år siden 60-tallet (den såkalte IUI-databasen). En tilsvarende undersøkelse med en noe hyppigere frekvens ville løst problemet med vårt sviktende informasjonsgrunnlag på et temaområde som vies stadig mer oppmerksomhet.

Avslutningsvis kan det være på sin plass å vise til en detaljert gjennomgang av større bedrifter som de siste 4 årene har valgt å flytte arbeidsplasser ut av landet (se tabell 7). En gjennomgang av oppslag i media og tilbakemeldinger fra intervjuundersøkelser med representanter fra næringslivet gir et signal om at norske bedrifter er på full vei til å flytte virksomheten ut av landet. Men dette er ikke virkeligheten. De aller fleste medieoppslag er kun varsler om utflytting som sjelden blir noe av. Men som beskrevet i tabell 7 finnes det også godt med eksempler på faktiske utflyttinger av aktivitet fra Norge.

REFERANSER:

Braunerhjelm, P., P. Heum og P. Ylä-Antilla (1998): Internationalization of industrial firms: Implications for growth and industrial structure in the Nordic countries, I R. Kozul-Wright og R. Rowthorn, *Transnational corporations and the global economy*, World Institute for Development Economics Research.

EU (2001): Mergers and acquisitions, *European Economy, Supplement A, Economic Trends*, no. 12.

Halvorsen, T., L. Dalen McMahon og H. Sande Olsen (2004): Direkte investeringer og petroleumsvirksomheten - utenlandske i Norge og norske i utlandet. Økonomiske analyser, 3/2004, 28-34.

Heum, Per (2003): FDI and Norwegian Industry, i Alho, K., J. Lassila og P. Ylä-Antilla, *Economic Essays on Decision Making. Essays in Honour of Pentti Vartia on occasion of his 60th birthday*, Helsinki

Heum, Per (2004): «Mister internasjonale foretak interessen for Norge?» *Horisont* nr. 2, 52-61.

Heum, Per og Karen Helene Midelfart (2002): Norske multinasjonale foretak: Betydningen for norsk næringsutvikling og økonomi, i Einar Hope (red.), *Næringspolitikk for en ny økonomi*, Fagbokforlaget, Bergen

Heum, Per, et al. (1998): Multinasjonale forretninger fra Norge, SNF arbeidsnotat nr 56/98, SNF, Bergen

Jakobsen, Einar og Terje Strøm (2004): «Norske bedrifter vil helst investere i utlandet», *Horisont*, nr. 2, 62-69.

Klette, Tor Jacob og Astrid Mathiassen (1996): Vekst og fall blant norske industribedrifter: Om nyetablering, nedlegging og omstilling, SØS nr. 95, Statistisk sentralbyrå, Oslo.

Kvinge, Torunn (2003): Borte best? Kartlegging av store selskapers lokaliseringsstrategier. FAFO-notat 25/2003, Oslo.

Mandag Morgen (2004a): Globaliseringens bieffekt: Økende konfliktnivå på norske arbeidsplasser, *Mandag Morgen* nr. 31, 6-11.

Mandag Morgen (2004b): Norske bedrifter vil flytte ut 80.000 arbeidsplasser, *Mandag Morgen* nr. 30, 6-9.

Mandag Morgen (2004c): Bedrifter tier om uteetablering, *Mandag Morgen* nr. 15, 13-15.

Mandag Morgen (2004d): Norge scorer lavt på globaliserings-indeks, *Mandag Morgen* nr. 9, 4.

Selfors, Ingvild (2001): Norwegian Multinationals: Who, where and Why? SNF rapport nr. 53/1999, SNF, Bergen.

TBL (2001): Uteproduksjon - redning eller undergang? Teknologi-bedriftenes landsforening, Oslo.

UNCTAD (2004): *World Investment Report 2004: The Shift Towards Services*, United Nations, Geneva.

BENEDICTE CARLSEN
Forsker ved Program for helseøkonomi i Bergen (HEB)

TOR IVERSEN
Professor ved Institutt for helseledelse og helseøkonomi, Universitetet i Oslo

HILDE LURÅS
Forsker ved Institutt for helseledelse og helseøkonomi, Universitetet i Oslo



Markedsforholdenes betydning for allmennlegenes praksisutøvelse*

Fastlegereformen har endret markedsforholdene i norsk allmennlegetjeneste. Fordi deler av fastlegenes inntekter nå direkte avhenger av det antall personer legen har på sin liste og pasientene kan bytte lege inntil to ganger per år, har befolkningens innflytelse økt. Det at den enkelte leges popularitet har blitt synliggjort og knyttet nærmere til inntjeningen, har hatt betydning for praksisutøvelsen. Resultater fra ulike metodiske tilnærminger viser at både aktivitetsnivået på legekantoret og antallet henvisninger til spesialisthelsetjenesten blir påvirket av markedsforholdene. Dette har konsekvenser for ressursbruken i sektoren.

1 ALLMENNLEGERS PRAKSISUTØVELSE OG FAST-LEGEORDNINGEN

Fordi kunnskapsgrunnlaget for diagnostisering og behandling av mange helseproblemer er relativt svakt, er det ofte ulike oppfatninger blant leger om hva som er en riktig medisinsk behandling. I mange tilfeller finnes det et intervall for hva som anses som medisinsk akseptabel praksis (se for eksempel Andersen og Mooney 1990 og Health Affairs 2004). Praksisutøvelsen betraktes likevel oftest som et rent medisinsk anliggende som handler om hva som er medisinsk forsvarlige tiltak. Samtidig finnes det en rekke eksempler på at allmennlegers praksisutøvelse også avhenger av rammevilkår som legedekning,

organisasjonsmodell, finansieringsordning og måten allmennlegen avlønnes på (se for eksempel Scott 2000 og Lurås 2004). I tillegg vet vi at legens kliniske valg påvirkes av forholdet til andre aktører, både forholdet til pasientene, til kollegene, til legemiddelindustrien og til spesialistene (Steinke 1999, Imman 1993, Wanzana 2000, Langley 1997, McGuire 2000). Det er følgelig interessant å undersøke om innføring av fastlegeordningen (FLO) har påvirket de valg legene gjør, og dermed den enkelte allmennleges praksisutøvelse.

Innføringen av FLO innebar at organiseringen av den norske allmennlegetjenesten ble endret. Hele befolkningen

* Takkt til tidsskriftets anonyme konsulent for kritikk og forslag til forbedringer av manuskriptet. Analysene i denne artikkelen inngår i den forskningsbaserte evalueringen av fastlegeordningen bestilt av Helse- og omsorgsdepartementet og utført av Norges Forskningsråd. De registerdata som er benyttet, er tilrettelagt av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) med utgangspunkt i fastlegedatabasen. NSD er ikke ansvarlig for analysen av dataene eller for de tolkninger som er gjort. Forfatterne takker Forskningsrådet for finansiering og NSD for tilrettelegging av data.

fikk tilbud om en fastlege med bakgrunn i eget valg, og alle norske allmennleger fikk ansvar for en bestemt pasientpopulasjon (liste). Samtidig ble private allmennlegers avlønningsordning endret fra en kombinasjon av driftstilskudd og stykkpris til en kombinasjon av per capita tilskudd og stykkpris. Per capita tilskuddet blir utbetalt som en fast sum per person på legens liste av kommunen legen har avtale med. Stykkprisen er aktivitetsbasert og blir betalt av staten (folketrygden). Den nye avlønningsordningen innebærer at kommunenes finansiering av legetjenesten er endret fra å være avhengig av hvor mange leger kommunen har avtale med, til å være bestemt av kommunens befolkningsstørrelse.

Fastlegereformen har gitt oss nye muligheter til å få kunnskap om viktige mekanismer som påvirker allmennlegens praksisutøvelse. Dette skyldes at vi nå vet hvor mange og hvilke personer den enkelte allmennlege betjener i sin praksis. Men i et naturlig eksperiment som inkluderer praktisk talt alle landets allmennleger og hele befolkningen¹, er det en utfordring å få kunnskap om reformens virkninger fra data. Dette skyldes først og fremst at avlønnings- og organisasjonsmodellen ble endret samtidig med at legedekningen økte. Det innebærer at det er vanskelig å vite hvilke endringer som skyldes hva. Når alt endrer seg samtidig i hele landet, har vi heller ingen kontrollgruppe for våre analyser². Vi vet derfor ikke hvilke generelle trender som har gjort seg gjeldende i perioden. Fordi legens pasientpopulasjon ikke var kjent før innføringen av FLO, er det dessuten vanskelig å utføre gode før – etter analyser. Det eneste vi vet om den enkelte allmennlege før FLO, er hvor mange konsultasjoner eller tester han eller hun utførte i en bestemt periode. Så lenge vi ikke vet hvor mange pasienter som har mottatt disse konsultasjonene eller testene, vet vi ikke om legen har ytt mange tjenester til få personer eller få tjenester til mange personer. Dermed er det også vanskelig å vurdere om legens praksisprofil har endret seg som følge av fastlegereformen.

Enklere blir det ikke av at allmennlegetjenesten og allmennlegens praksisutøvelse er kompleks. En allmennlege skal diagnostisere og beslutte en eventuell oppfølging av 20-30 ulike pasienter hver dag. Dette er beslutninger under usikkerhet der faktorer som ikke lar seg avdekke med registerdata, kan spille en viktig rolle. Disse faktore-

ne kan imidlertid ofte spores ved hjelp av kvalitative undersøkelser med større dybde. Dette innebærer at effektene av fastlegereformen blir bedre kartlagt når ulike metodiske tilnærminger kombineres.

Formålet med denne artikkelen er å bidra til en bedre forståelse av hvordan fastlegenes praksisutøvelse påvirkes av markedsforholdene den enkelte lege står overfor. For å illustrere dette har vi benyttet ulike analysemetoder og tilnærminger som supplerer hverandre. Nytt av ulike tilnærminger er tidligere vist i arbeid som er gjort av befolkningens initiale valg av fastlege. Analyser av registerdata viser at befolkningen foretok systematiske og bevisste valg da de ble bedt om å velge lege (Lurås 2003). Analyser av levekårsdata viser i detalj at det viktigste kriteriet unge menn valgte fastlege på grunnlag av, var praktiske forhold som ventetid, tilgjengelighet og reisetid, mens eldre kvinner var opptatt av at legen var en de kjente fra før (Finnvold, Lurås og Paulsen 2003). De ulike data, analysemetoder og resultater supplerer hverandre. Samtidig bidrar resultater fra de ulike tilnærmingene til at vi kan feste større lit til de resultatene vi får.

2 EFFEKTER AV FASTLEGEORDNING PÅ NORSKE ALLMENNLEGERS TILPASNING

Effekten av ulike avlønningsordninger på allmennlegers adferd er studert både innenfor økonomisk og medisinsk litteratur. I studiene skilles det mellom aktiviteter som gir legen en utbetaling for utført arbeid (stykkpris) og henvisninger som ikke gir inntekt, men som sparer legen for arbeid. Resultater fra disse studiene tyder på at stykkpris stimulerer til en praksisprofil med mange tjenester på legekantoret og færre henvisninger, mens per capita avlønning er et insitament til å ta ansvar for mange pasienter og også til å konkurrere om pasientene. Per capita komponenten bidrar dessuten til å redusere egen arbeidsinnsats knyttet til personene på lista, for eksempel ved å henvise til spesialisthelsetjenesten. Vi vet også at en liste-pasientorganisert allmennlegetjeneste stimulerer til kontinuitet i forholdet mellom lege og pasient, noe som både påvirker aktivitetsnivået og kvaliteten på tjenesten (se for eksempel Gosden et al. 2002, Hjortdahl og Borchgrevink 1991, Hjortdahl og Lærum 1992, Kalda et al. 2003 og Weiss og Blustein 1996).

¹ Ifølge RTVs registreringer deltar 99 % av befolkningen i FLO. Når vi spør befolkningen, svarer 3 % at de ikke deltar (Finnvold, Lurås og Paulsen 2003).

² Et unntak er de fire kommunene som deltok i fastlegeforsøket fra 1993 – 1996 og som derfor har praktisert FLO siden 1993. I disse kommunene var det bare avlønningsordningen som ble endret 1. juni 2001.

Innføringen av FLO og den påfølgende forskningsbaserte evalueringen av reformen har medført at det nå er utført mange analyser av norske allmennlegers praksis. Program for helseøkonomi i Bergen (HEB) og Helseøkonomisk forskningsprogram ved Universitetet i Oslo (HERO) er to av miljøene som har bidratt i denne forskningen. I de følgende avsnitt gjennomgår vi resultatene fra analysene av hvordan allmennlegenes tjenesteintensitet og henvisningsmønster har endret seg som følge av reformen. Dette er delvis nye analyser og delvis en oppsummering av allerede publiserte arbeider. Analysene er både basert på kvantitative registerdata fra Rikstrygdeverket og på data fra fokusgruppeintervjuer med fastlegene.

2.1 Analyser basert på registerdata

Fire norske kommuner har hatt fastlegeorganisering av allmennlegetjenesten siden 1993 (Iversen og Lurås 1998). I Iversen og Lurås (2000a) undersøkes effekten på antallet henvisninger til spesialisthelsetjenesten av at allmennlegen fikk ansvar for en bestemt pasientliste. En listepasientorganisering gir i seg selv legen en bedre mulighet til å bli kjent med sine pasienter, men kan samtidig medføre at legens *advokatrolle* i forhold til pasientene blir forsterket. Det første insitamentet trekker i retning av et redusert behov for eller en nedgang i antall henvisninger, mens det andre innebærer at legen vil strekke seg langt for å hjelpe pasienten og derigjennom øke antallet henvisninger hvis pasientene ønsker det. Effekten av endret organisasjonsmodell på allmennlegenes henvisningsmønster kan med andre ord være vanskelig å predikere.

Avlønningsordningen som ble benyttet i forsøkskommunene fra 1993 og frem til innføringen av landsomfattende FLO i 2001, bestod av en per capita komponent og en stykkpriskomponent. Disse skulle begge utgjøre omtrent 50 % av legenes gjennomsnittlige bruttoinntekt³. Tidligere bestod legenes gjennomsnittlige bruttoinntekt av 40 % fra driftstilskudd og 60 % fra stykkpris⁴. Insentivet som lå i den endrede avlønningsordningen trakk i retning av å øke antallet henvisninger. Dette skyldes at legen har insentiver til å ta ansvar for flere pasienter når driftstilskudd erstattes av per capita tilskudd. Gitt at legen har nok pasienter, vil henvisninger være et virkemiddel for å redusere arbeids-

belastningen med å betjene lista. Når stykkpriskomponenten reduseres slik vi så i fastlegeforsøket, får dessuten legen mindre betalt for selv å yte tjenester til sine pasienter. Dette insentivet trekker også i retning av flere henvisninger. Resultater basert på data fra en av kommunene som deltok i fastlegeforsøket, gir støtte til hypotesen om at den endrede avlønningsordningen stimulerer til flere henvisninger. Korrigert for kjennetegn ved legen og kjennetegn ved pasientene, økte antallet spesialisthenvisninger etter at FLO ble innført i kommunen (Iversen og Lurås 2000a). Tilsvarende analyser vil være interessante å gjøre med data fra flere kommuner etter innføring av FLO. Siden det ikke finnes registerdata om fastlegenes henvisninger til spesialisthelsetjenesten, har det så langt ikke vært mulig.

Det diskuteres ofte om en lege, for å kompensere at han eller hun har en kortere liste enn oppgitt listetak (en lege som opplever pasientknapphet), behandler pasientene mer enn han eller hun ville gjort hvis det var samsvar mellom listetak og faktisk listelengde. Innenfor økonomisk tankegang vil denne tilleggsbehandlingen være inntektsmotivert, siden stykkpriskomponenten gir fastlegen mulighet til å kompensere for noe av inntektsbortfallet som pasientknapphet innebærer. I de fire forsøkskommunene finner vi at fastleger som opplever pasientknapphet, har høyere inntekt fra stykkpris per person på lista enn de legene som har samsvar mellom listetak og faktisk listelengde. I tillegg finner vi at jo bedre legedekningen i kommunen er, jo høyere inntekt fra stykkpris per person på lista mottar fastlegen (Iversen og Lurås 2000b). De ekstra tjenestene som ytes, er konsultasjoner generelt, og særlig konsultasjoner av lang varighet, som utløser en ekstra tidstak⁵.

I Iversen (2004) benyttes data for fem nye år med FLO i forsøkskommunene, og i dette mer langsiktige perspektivet bekreftes våre tidligere funn: fastleger som opplever pasientknapphet, yter flere tjenester til pasientene på sin liste (høyere tjenesteintensitet) enn leger som har oppnådd sitt listetak. Det er også tendenser til at leger som opplever pasientknapphet, tilbyr bedre tilgjengelighet enn sine kolleger. Med data fra en av forsøkskommunene fin-

³ Dette avviker fra ordningen som i dag gjelder på landsbasis. Nå skal om lag 70 % av gjennomsnittslegens inntekt komme fra stykkpris og 30 % fra per capita komponenten.

⁴ Denne fordelingen var myndighetenes målsetning i forbindelse med kommunchelse reformen i 1984. Imidlertid har undersøkelser vist at andelen fra stykkpris var på om lag 70 % (se NOU 1992:10).

⁵ Tidstaksen er en tilleggstakst for tidsbruk per påbegynte 15 minutter ved konsultasjoner utover 20 minutter.

Tabell 1 Virkning (standardavvik) av listetyngde, tilgjengelighet og pasientknapphet på årlige utbetalte refusjoner i NOK per listeperson og antallet konsultasjoner per måned per 1000 listepersoner.

		UTBETALTE ÅRLIGE REFUSJONER PER LISTEPERSON	ANTALL KONSULTASJONER PER 1000 LISTEPERSONER I NOVEMBER	ANTALL TAKSTER FOR LANGE KONSULTASJONER PER 1000 LISTEPERSONER I NOVEMBER
LISTETYNGDE	Andel eldre	245** (13,2)	102,0** (7,4)	5,3 (3,1)
	Andel kvinner	62** (10,7)	- 42,7** (3,1)	41,2** (1,8)
	Andel førstevalg	54** (1,8)	18,0** (0,8)	2,1** (0,4)
TILGJENGELIGHET I KOMMUNEN	Almennleger/10000 innb	20** (0,6)	3,4** (0,3)	2,3** (0,1)
PASIENT-KNAPPHEIT	Knapphet	72** (2,8)	26,0** (1,2)	8,7** (1,0)
	Knapphet*2002	-11** (3,6)	-3,1 (2,4)	3,9** (1,4)
	Knapphet*2001	-44** (3,5)	-5,3** (1,7)	-1,1 (1,0)
	For mange	-8** (2,3)	2,9 (1,6)	-2,2** (0,4)
LEGEKJENNETEGN	Mann	65** (2,2)	2,7* (1,1)	4,4** (0,5)
	Alder	6,6** (0,9)	0,008** (0,0004)	0,001** (0,0002)
	Alder kvadrert	-0,07** (0,009)	-0,00008** (0,000004)	-0,000008** (0,000002)
	Spesialist allmenntmedisin	78** (1,5)	6,9** (0,9)	-11,9** (0,4)
	Spesialist samfunnsmedisin	22** (2,6)	-2,9** (0,7)	-1,3* (0,6)
	Konstant	-82** (21,5)	-59,6** (9,0)	-18,6** (4,2)
DUMMIES FOR ÅR		Ja	Ja	Ja
ANTALL OBSERVASJONER		7446	2112	2101

* (**) indikerer statistisk signifikant effekt på 5 % (1 %) nivå

ner vi at ventetiden hos en lege som opplever pasientknapphet, er nesten fire dager eller 40 % kortere enn hos en lege som har nok pasienter, og at kortere ventetid i en periode gir en lengre pasientliste i neste periode (Iversen og Lurås 2002a). Dette resultatet tyder på at god tilgjengelighet er et virkemiddel for å tiltrekke nye personer til lista.

Disse analysene er videreført i evalueringen av fastlegeordningen. Som tidligere, antar vi at en fastleges tjenesteintensitet avhenger av kjennetegn ved legens liste (både pasientenes tjenestebehov og grad av pasientknapphet), av kjennetegn ved legen og av generell tilgjengelighet til kommunens allmennlegetjeneste i form av legedekning. Indikatorer for tjenestebehov er andelen av legens liste som er eldre enn 70 år og andelen av legens liste som er kvinner. Fra andre studier vet vi at begge grupper bruker allmennlege mer enn gjennomsnittet i befolkningen. Vi inkluderer også andelen personer på fastlegens liste som hadde denne legen som sitt førstevalg da FLO ble etablert.

Dette antas å være personer som hadde erfaring med legen fra tidligere. Siden tidligere bruk av helsetjenester predikerer framtidig bruk, antar vi at tjenesteintensiteten øker med andelen personer på lista som hadde legen som sitt førstevalg⁶. Pasientknapphet på legenivå er den andre hovedgruppen av kjennetegn ved legens liste som antas å påvirke tjenesteintensiteten. I analysen antar vi at en fastlege opplever pasientknapphet hvis listetaket han eller hun oppgir til trygdekontoen er minst 100 personer mer enn faktisk listelengde. Tilsvarende sier vi at en fastlege har for mange pasienter hvis faktisk listelengde er minst 100 personer større enn oppgitt listetak. Begge disse indikatorene er binære og tidsavhengige i datamaterialet. Kjennetegn ved legen uttrykkes ved legens kjønn, alder (kontinuerlig variabel)⁷ og om vedkommende er spesialist i allmenntmedisin og/eller samfunnsmedisin. Den siste gruppen av variabler som antas å påvirke tjenesteintensiteten, er tilgjengelighet på kommunenivå målt ved den kontinuerlige variabelen antall allmennleger per 10.000 innbyggere (legedekning). Tabell 1 viser resultatene fra en

⁶ Alle de nevnte variabler så langt er kontinuerlige variabler.

⁷ Vi har også tatt med alder kvadrert for å tillate ikke-lineære effekter

regresjonsanalyse med paneldata for årene 2001, 2002 og 2003⁸.

I den første analysen er den avhengige variabelen årlige inntekter fra statlige refusjoner per listeperson⁹. Vi ser at effekten av pasientknapphet blir større over tid. I 2003, som er referanseåret, er den estimerte effekten 72 kroner per person på lista. Dette utgjør omtrent 15 % av gjennomsnittlig refusjon per listeperson i 2003. I 2001 er den estimerte effekten 28 kroner [(72-44)kroner]. At effekten er mindre i 2001 enn i 2003 skyldes delvis at FLO ble innført 1. juni 2001 og at det dermed ikke er full effekt av pasientknapphet i 2001, men det kan også skyldes at effekten av pasientknapphet blir større etter hvert som systemet og pasientfordelingen opplever som etablert. Fra tabellen ser vi også at det å være spesialist i allmenntidisin øker refusjonsinntekten per listeperson. Dette kan trolig i hovedsak forklares ved at spesialister mottar en ekstra takst fra folketrygden for hver konsultasjon¹⁰.

Vi har også estimert effekten på noen av de tjenestene som fastlegene yter. Her henter vi data fra den årlige legeregnerkontrollen som gjøres i november måned og omfatter et utvalg av fastlegene. For hvert kvarter en konsultasjon varer utover 20 minutter, mottar fastlegene tilleggstakst¹¹. Tabellen viser at både antallet konsultasjoner og antallet tilleggstakster for lange konsultasjoner påvirkes av pasientknapphet. I 2003 er den estimerte effekten av pasientknapphet 26 konsultasjoner per måned per 1000 listepersoner. Dette utgjør 12 % av det gjennomsnittlige antall konsultasjoner for fastlegene i datamaterialet. Den estimerte effekten av pasientknapphet på antallet takster for lange konsultasjoner er 8,7 per måned per 1000 listepersoner. Det utgjør 14 % av det gjennomsnittlige antall takster for lange konsultasjoner for fastlegene i datamateria-

let¹². Disse resultatene viser at en person som er registrert på lista hos en fastlege som opplever pasientknapphet, i gjennomsnitt får flere konsultasjoner og spesielt flere lengre konsultasjoner fra sin lege enn personer som har en fastlege hvor faktisk liste mer samsvarer med listetaket.

2.2 Fokusgruppeintervjuer

I løpet av våren 2002 gjennomførte Carlsen og Norheim 11 fokusgruppeintervjuer med fastleger fra Hordaland og Oslo (Carlsen og Norheim 2003 og 2004). De samme legene ble via et spørreskjema, spurt om faktisk og ønsket listelengde og om de var fornøyde med listelengden. Temaet for gruppediskusjonene var legens opplevelse av advokat- og portvaktrollen. Det ble både fokusert på det å si nei til pasienter som legen mener ikke er tjent med eller har krav på visse tjenester eller refusjoner og det å fremme pasienters sak i forhold til å kreve ytelser som legen mener pasienten har rett til. Diskusjonene dreide seg således mest om aktiviteter som er direkte knyttet til portvaktfunksjonen: henvisninger til spesialisthelsetjenesten, forskrivning av blå resept og sykemeldinger¹³.

De spurte fastlegene er fornøyde med at det er gode muligheter for økonomisk å kompensere en kort liste med å yte flere tjenester til personene som er på lista. Det å innkalle til kontroll eller å ta prøver for å lage en profil av nye pasienter gir refusjoner, samtidig som informantene også la vekt på at det skapte fornøyde pasienter og en trygg medisinsk praksis. Legene mente selv at det ikke er noen motsetning mellom å henvise mer og samtidig gjøre mer for pasientene på legekantoret, og kun et fåtall informanter nevnte konsekvensene for ressursbruken av den økte aktiviteten. I intervjuene var det for øvrig flere informanter som sa at de så introduksjonen av FLO som en mulighet til å redusere pasientpopulasjonen, altså sette listetaket

⁸ Effektene er estimert ved generaliserte minste kvadraters metode der det både tas hensyn til uobserverbar heterogenitet og heteroskedastisitet på legenivå. Selve estimeringen er gjort med rutinen "xtgls" i Stata 8.0. Siden fastlegene grupperer seg på kommuner, kan det være uobserverbare variabler på kommunenivå som påvirker fastlegenes beslutninger. Vi har korrigert for kommunetype ved hjelp av Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks (resultat utelatt i tabell 1), men vi har ikke tatt hensyn til eventuell uobserverbar heterogenitet på kommunenivå. Å oppleve pasientknapphet er trolig ikke en tilfeldig hendelse, slik det antas i disse analysene. I andre analyser (for eksempel Iversen, 2004) korrigerer vi for mulig seleksjonsskjevhet i den forstand at det både kan være observerbare og uobserverbare faktorer som påvirker om en lege opplever pasientknapphet. Resultatene viser at det er en effekt av pasientknapphet på fastlegenes tjenesteintensitet selv om vi korrigerer for seleksjon. Dette gjelder også når vi bruker det landsomfattende datamaterialet. Disse analysene er ikke inkludert i denne artikkelen.

⁹ Inntekter fra pasientenes egenandeler er utelatt på grunn av lite pålitelige data.

¹⁰ Vi merker oss også at andelen kvinner på lista bidrar til større refusjonsutbetalinger, samt færre og lengre konsultasjoner per listeperson. At kvinner går sjeldnere til lege enn menn, samsvarer ikke med resultater fra andre undersøkelser

¹¹ Det innebærer at det i en lang konsultasjon hvor det utløses en tidstakst, også vil utløses en ordinær konsultasjonstakst. I våre data vil dermed de lange konsultasjonene også telles med i det samlede antall konsultasjoner

¹² For antallet laboratorieundersøkelser og prosedyrer finner vi ingen signifikante effekter av pasientknapphet på tjenesteintensiteten.

¹³ Andre sider ved praksisen ble også hyppig drøftet i gruppene. Vi har derfor også kvalitative data om blant annet tilgjengelighet og bruk av kontrolltimer.

lavt, for på denne måten å gjøre mer for hver enkelt person på lista. Dette forventes å gi mer fornøyde pasienter, en grundigere medisinsk praksis, en mer overkommelig arbeidssituasjon og med de oppjusterte takstene, mulighet til å opprettholde en høy inntekt. Av spørreskjemaene fremgikk det dessuten at andre leger hadde bedt om lengre listelengde enn de hadde fått. Likevel syntes de listelengden var passe lang, og de hadde ikke nedjustert listetaket. I intervjuene ble dette forklart med at de underveis hadde funnet ut at de kunne øke tjenesteproduksjonen for pasientene på lista samtidig som lista ble holdt åpen for nye pasienter.

Et annet interessant funn er at fastlegene, og dette gjelder ikke bare dem som mangler pasienter, opplevde en tilspisset konkurranse om pasientene etter innføringen av FLO. Dette ble knyttet til at deres prestasjoner, målt i evnen til å tiltrekke seg og holde på pasienter, er blitt tydeliggjort gjennom listeorganiseringen. Det synes altså som om fastlegene ikke bare konkurrerer om inntjening, men at det vel så mye er det faglige renommé og selvfølelsen som står på spill. Studien konkluderer med at legene ser ut til å reagere på økonomiske og organisatoriske insentiver, ved at de i større grad åpner porten til medisin på blå resept og henvisninger til spesialist, men de tar også hensyn til andre viktige faktorer. Faglige hensyn er selvfølgelig viktige, men også anseelse blant kollegaer og pasienter former kliniske valg. Dette kan være litt av bakgrunnen for at tjenesteproduksjonen i allmennlegetjenesten er endret etter innføringen av fastlegeordningen. Vi kan imidlertid ikke slutte fra dette at legene yter flere tjenester enn pasientene egentlig vil ha.

2.3 Pasientknapphet og tjenesteintensitet. Metodiske problemer.

I et tidligere nummer av Økonomisk Forum hevder Grytten og Sørensen (2004a)¹⁴ at det ikke kan festes lit til resultatene i Iversen og Lurås sine studier. Grytten og Sørensenes egne analyser baserer seg på en kombinasjon av survey-data og registerdata, og forfatterne finner ingen indikasjoner på at leger som rapporterer at de ønsker flere personer på lista, utfører flere konsultasjoner eller utløser flere takster per konsultasjon enn fastleger som sier at de er tilfredse med listelengden.

Ettersom en fastleges listelengde trolig ikke er helt uavhengig av tjenestebehovet i pasientpopulasjonen og derfor kan være endogen i analysen, benytter Grytten og Sørensen (2004a) et instrument for listelengde i sine analyser. Så vidt vi kan skjønne av beskrivelsene, brukes denne framgangsmåten: Først blir det utført en lineær regresjon der den enkelte leges listelengde er avhengig variabel og de uavhengige variablene består av kommunale kjennetegn som antas å påvirke listelengden (blant annet kommunens frie inntekter og alderssammensetning). På bakgrunn av estimerte koeffisienter fra denne regresjonen og de kommunale kjennetegn, beregnes legens listelengde som deretter blir brukt som instrumentvariabel i den primære regresjonen der den enkelte leges tjenesteyting inngår som avhengig variabel.

Siden de uavhengige variablene i regresjonen hvor forventet listelengde blir estimert, bare består av variabler på kommunalt nivå, vil den estimerte listelengden bli den samme for alle fastleger som praktiserer i samme kommune. Imidlertid vet vi at den faktiske listelengden er kortere for de fastlegene som ønsker seg flere pasienter enn den er for de fastlegene som ikke ønsker seg flere pasienter. Ved såkalt instrumentering av listelengden oppnår dermed Grytten og Sørensen (2004a) å overdrive listelengden for de legene som opplever pasientknapphet, samtidig som de undervurderer listelengden for dem som har nok pasienter. Dermed undervurderes tjenesteintensiteten (antall tjenester per listeperson) for fastlegene som opplever pasientknapphet samtidig som den overdrives for fastlegene som har nok pasienter. Det er derfor ikke overraskende at Grytten og Sørensen (2004a) ikke finner noen effekt av pasientknapphet på fastlegenes tjenesteintensitet. Vi har så langt det har vært mulig repetert deres metoder med våre data. Heller ikke vi oppnår signifikant effekt av pasientknapphet med denne metoden.

Iversen og Lurås (2002b) argumenterer for at legedekning i en kommune eller et instrument for legedekning, ikke ivaretar at det er forskjeller i pasienttilgang blant allmennleger i det samme geografiske området (kommune). Dette skyldes at denne indikatoren ikke tar hensyn til at det er forskjeller i popularitet blant allmennleger: noen opplever pasientmangel mens andre har mer enn nok pasienter. For å ivareta dette er det behov for en indikator for pasienttil-

¹⁴ Se også Grytten m.fl. (2004b).

gang på legenivå. Indikatoren som benyttes i analysene av Iversen og Lurås, tar utgangspunkt i sammenhengen mellom listetak (maksimal listelengde) og faktisk listelengde¹⁵. Grytten og Sørensen (2004a) hevder i sin artikkel at det ikke er grunnlag for å feste lit til denne indikatoren. Forfatterne mener at subjektiv pasientmangel er et bedre mål for reell pasientmangel. De understreker videre at når de spør legene om subjektiv arbeidsbelastning,¹⁶ er det (sitat): *totalt sett verken for mange eller for få fastleger i Norge*. Dette begrunnes med at 21 % av legene som ønsket seg en lengre liste i gjennomsnitt ville ha 256 flere personer på lista og at de 19 % som ville redusere lista i gjennomsnitt ønsket en reduksjon på 229 personer.

Grytten og Sørensen (2004a) tall for subjektiv arbeidsbelastning samsvarer ganske godt med de tallene vi henter fra registerdata. For de 3159 norske fastlegene det er observasjoner for både i juni 2001 og i juli 2003, er det i juli 2003 21 % som ønsker seg flere personer på lista, i gjennomsnitt ønsker de seg 193 flere, mens 22 % ønsker å redusere sin liste. I gjennomsnitt ønsker de en reduksjon på 258 personer (Godager, Iversen og Lurås 2005). Vi kan derimot ikke på bakgrunn av slike tall slutte at det er en *passé mengde* fastleger i Norge. Dette har både sammenheng med at geografi og reiseavstander begrenser mobiliteten, samt at det ikke vil bli akseptert at pasienter flyttes til fastleger de ønsker å reservere seg mot.

Resultater fra de kvalitative studiene til Carlsen og Norheim er også relevante for diskusjonen av hvordan en kan måle pasientknapphet og om pasientknapphet er en egnet variabel hvis en skal måle hvordan fastlegene reagerer på økonomiske insentiver. I intervjuene ga flere av informantene uttrykk for at de var fornøyde med listelengden selv om de hadde kortere liste enn oppgitt listetak. Tilsvarende diskrepanser finner også Grytten og Sørensen når de kombinerer legenes subjektive tilfredshet med listelengden med opplysninger om at de har flere eller færre personer på lista enn de har bedt om. Dermed kan en tenke seg at en del av de legene som svarer *passé lang liste* i Grytten og Sørensen (2004a,b) studie allerede kompenserer for den korte lista med å yte mange tjenester til personene på lista. Hvis disse legene hadde blitt gruppet blant leger med pasientknapphet ville forskjellene i

tjenesteintensitet blant dem som opplever pasientknapphet og dem som ikke gjør det, blitt større. Konsekvensen av dette vil være at effekten av økonomiske insentiver kan ha blitt undervurdert.

3 HELSEPOLITISKE KONSEKVENSER

Formålet med denne artikkelen har vært å gi en bedre forståelse av hvordan allmennlegenes praksis har blitt påvirket av de nye rammevilkårene FLO medfører for legene. Illustrert med resultater fra analyser av registerdata og fokusgruppeintervjuer har vi vist hvordan fastlegeordningen synliggjør populære og mindre populære leger og hvordan endrede markedsforhold påvirker hvordan legene utøver sin praksis.

Etter at FLO ble innført, har markeds situasjonen for allmennleger endret seg dramatisk. Konkurransen om de populære legene og konkurransen om listepasientene har blitt mer synlig¹⁷. Fra en tidligere analyse vet vi for eksempel at en viktig forklaring på at en fastlege mangler pasienter etter reformen er det antall personer som hadde legen som sitt førstevalg på legevalgskjemaet. Hvis dette antallet er lite, øker sannsynligheten for å oppleve pasientknapphet etter reformen (Lurås og Iversen 2002). Når vi spør befolkningen, får vi dessuten et inntrykk av at personer som ikke fikk innfridd sitt førstevalg, men ble tildelt en fastlege med pasientknapphet i forbindelse med legetildelingen, er mindre fornøyde enn andre (Lurås 2004). Det at en fastlege opplever pasientknapphet, sier derfor trolig noe om fastlegens egenskaper og praksisutøvelse, slik det oppfattes av pasientene. En mulig hypotese er altså at de legene som opplever pasientknapphet, mangler pasienter fordi de har noen kjennetegn knyttet til personlighet og praksisstil som pasientene generelt ikke liker. Et interessant spørsmål er hvorvidt de innbyggerne som ikke fikk sitt førstevalg innfridd, blir mer fornøyde med fastlegen når de blir bedre kjent med ham eller henne.

På bakgrunn av kvantitative analyser finner vi at leger som opplever pasientknapphet, gjør mer for pasientene enn leger som ikke opplever pasientknapphet, og at innføring av et listesystem kan innebære flere henvisninger til spesialisthelsetjenesten. Vi viser også hvordan effekten av pasientknapphet på antall tjenester fastlegene tilbyr sine pasienter

¹⁵ Siden fastlegene løpende kan justere sitt listetak, er det halvårlige oppdateringer av listetak i fastlegedatabasen. Denne oppdateringen benyttes i våre analyser.

¹⁶ I allmennlegeundersøkelsen ble subjektiv arbeidsbelastning målt ved følgende spørsmål: "Ut fra en totalvurdering av økonomi, arbeidsbelastning og andre personlige forhold: hvor mange flere, eventuelt færre pasienter kunne du tenkt deg på din liste i dag?" (Grytten og Sørensen 2004).

¹⁷ Samtidig er det fortsatt mangel på fastleger i mange mindre kommuner i distriktene. Det er imidlertid ikke tema i denne artikkelen.

vedvarer over tid, og at resultatene fra fastlegeforsøket gjenfinnes i den landsomfattende fastlegeordningen. Resultatene fra de kvantitative studiene samsvarer godt med at fastlegene i fokusgruppeintervjuer gir uttrykk for at de opplever en tydeligere konkurransesituasjon etter innføringen av FLO. Dette gir seg blant annet utslag i at de strekker seg lenger for å tilfredsstille pasientene ved at de i større grad åpner porten til spesialisthelsetjenesten, samt at de gjør mer for pasientene på legekantoret. Legene presiserer at dette forventes å gi en grundigere medisinsk praksis.

Har fastlegen en kortere liste enn vedkommende kunne tenke seg, er altså en mulig tilpasning å tilby personene som allerede er på lista, flere tjenester. Dette vil trolig også listepopulasjonen være fornøyd med. Samtidig ville mange leger heller hatt en mindre tjenesteintensiv praksisprofil dersom listeønskene deres hadde blitt oppfylt.

Det at en fastlege yter flere tjenester til sine pasienter enn vedkommendes førstevalg, betyr ikke uten videre at fastlegen tilbyr *for mange tjenester*. I denne sammenheng er det sentralt hva en legger i begrepet *for mange tjenester*. Pasientene vil være interesserte i tjenester så lenge de føler de har utbytte av det, selv om helsegevinsten på marginen ikke trenger å være særlig stor. På enhver fastleges liste er det trolig pasienter som både vil ha hyppigere og lengre konsultasjoner uten at de trenger å bli overtalt. Når fastlegen tilbyr disse tjenestene, blir pasientene mer fornøyde og mer lojale, samtidig som legens inntekt øker ved at pasientene og folketrygden honorerer tjenestene.

Fra et helsepolitisk synspunkt er det samtidig nødvendig å spørre om staten bør betale for disse ekstra tjenestene som fastlegen ikke ville ha tilbudt dersom han eller hun hadde hatt sitt ønskede antall personer på lista. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er svaret *nei* hvis kostnadene ved de ekstra tjenestene og de ekstra henvisningene ikke står i forhold til pasientenes helseutbytte. Om de faktisk gjør det, vet vi ikke, og selv om vi visste det, ville det ikke være mulig å skille mellom nødvendige og unødvendige konsultasjoner i takstsystemet. Dette synliggjør hvor vanskelig det er å styre fastlegene fram mot en samfunnsøkonomisk ønskelig praksisprofil ved hjelp av økonomiske virkemidler alene. Det peker også på hvor viktig utforming og ikke minst oppfølging av medisinske retningslinjer er for å begrense den enkelte fastleges skjønn. Nylig publiserte undersøkelser tyder på at det her et potensiale

for forbedringer. Treweek m. fl. (2005) viser at det bare er et mindretall av fastlegene som regelmessig bruker retningslinjer og veiledning fra myndighetene og egne faglige organisasjoner i sin praksis.

REFERANSER:

Andersen, T. F. and G. Mooney (eds.) (1990): *The Challenge of Medical Practice Variation*, Macmillan, London.

Carlsen, B. and O. F. Norheim (2003): «Introduction of the Patient-list System in General Practice: Changes in Norwegian Physicians' Perception of their Gatekeeper Role.» *Scandinavian Journal of Primary Health Care* 21, 209-213.

Carlsen, B. og O. F. Norheim (2004): «Hvordan påvirker fastlegeordningen legens skjønsmessige avgjørelser?» *Tidsskrift for Velferdsforskning* 7, 33-47.

Farley, P.J. (1986): «Theories of the price and quantity of physician services: A synthesis and critique», *Journal of Health Economics* 5, 315-333.

Finnvold, J. E., H. Lurås og B. Paulsen (2003): «De fleste fikk den de ville ha», *Samfunnsspeilet* 5/2003, 2-11.

Godager, G., T. Iversen og H. Lurås (2005): «Utviklingen i fastlegenes listelengder, driftsinntekter og takstbruk», Working Paper 2005:1, Health Economics Research Programme (HERO), University of Oslo.

Gosden, T., L. Pedersen and D. Torgerson (1999): «How should we pay doctors? A systematic review of salary payments and their effect on doctor behaviour», *Quarterly Journal of Medicine* 92, 47-55.

Gosden, T., F. Forland, I. S. Kristiansen, M. Sutton, B. Leese, A. Giuffrida, M. Sergison and L. Pedersen (2002): *Capitation, salary, fee-for-service and mixed systems of payment: effects on the behaviour of primary care physicians (Cochrane Review)*, The Cochrane Library: Oxford: Update Software.

Grytten, J. og R. J. Sørensen (2004a): «Grådige leger med knapphet på pasienter? En analyse av tilbudsindusert etterspørsel i allmennlegetjenesten», *Økonomisk Forum* nr. 1, 32-37.

Grytten, J., I. Skau, R. J. Sørensen og O. G. Aasland (2004b): «Endringer i tjenesteproduksjon og tilgjengelighet under fastlegeordningen», *Tidsskrift for Den norske lægeförening* 124, 362-362.

Health Affairs (2004): *Variations revisited*. A supplement to Health Affairs. Project Hope, Bethesda, Maryland.

Hjortdahl, P. and C. F. Borchgrevink (1991): «Continuity of care: influence of general practitioners' knowledge about their patients on use of resources in consultations», *British Medical Journal* 303, 1181-1184.

Hjortdahl, P. and E. Lærum (1992): «Continuity of care in general practice: effect on patient satisfaction», *British Medical Journal*, 1992; 304: 1287 - 90.

Imman, W. and G. Pearce (1993). «Prescriber profile and post-marketing surveillance», *Lancet* 342, 658-661.

Iversen, T. (2004): «The Effect of Patient Shortage on General Practitioners' Future Income and List of Patients», *Journal of Health Economics* 23, 673-694.

Iversen, T. og H. Lurås (1998): «Innføring av fastlegeordning. Hva med legenes tilpasning?», *Sosialøkonomen* 7/1998, 26-31.

Iversen, T. and H. Lurås (2000a): «The Effect of Capitation on GPs' Referral Decisions», *Health Economics*, 9, 199-210.

Iversen, T. and H. Lurås (2000b): «Economic Motives and Professional Norms: The Case of General Medical Practice», *Journal of Economic Behavior and Organization* 43, 447-470.

Iversen, T. og H. Lurås (2002a): «The Importance of Micro-data for Revealing Income Motivated Behaviour Among GPs», in Lindgren, B. (ed.) *Individual Decisions for Health*. Routledge, London.

Iversen, T. and H. Lurås (2002b): «Waiting Time as a Competitive Device: An example from General Medical Practice», *International Journal of Health Care Finance and Economics*, 2, 189-204.

Kalda, R., K. Polluste and M. Lember (2003): «Patient satisfaction with care is associated with personal choice of physician», *Health Policy* 64, 55-62.

Langley, G., S. Minkin et al. (1997): «Regional variation in nonmedical factors affecting family physicians' decisions about referral for consultation.» *Canadian Medical Association Journal* 157, 265-272.

Lurås, H. og T. Iversen (2002): «Legemangelen som ble til pasientmangel. Variasjoner i listeønsker og pasientknapphet ved innføring av fastlegeordningen», *Økonomisk Forum* 8/2002, 26-31.

Lurås, H. (2003): Individuals' Preferences for GPs. Choice Analysis from the Establishment of a List Patient System, Working Paper 2003:5, Health Economics Research Programme (HERO), University of Oslo.

Lurås, H. (2004): «General Practice. Four Empirical Essays on GP Behaviour and Individuals Preferences for GPs», Working Paper 2004:1, Health Economics Research Programme (HERO), University of Oslo.

McGuire, T. (2000): «Physician Agency», in A.J. Culyer and J.P. Newhouse (eds): *Handbook of Health Economics*, Volume 1, Elsevier Science B.V, Amsterdam.

Scott, A. (2000): «Economics of General Practice», in A.J. Culyer and J.P. Newhouse (eds): *Handbook of Health Economics*, Volume 1, Elsevier Science B.V, Amsterdam.

Steinke, D. T., T. M. MacDonald et al. (1999): «The Doctor-Patient Relationship and Prescribing Patterns. A View from Primary Care», *Pharmacoeconomics* 16, 599-603.

Treweek, S. et al. (2005): «Retningslinjer for allmennpraksis - blir de lest og brukt», *Tidsskrift for Den norske lægeforening* 125, 300-303.

Wanzana, A. (2000): «Physicians and the Pharmaceutical Industry. Is a Gift Ever Just a Gift?» *Journal of the American Medical Association* 283, 373-80.

Weiss, L. J. and J. Blustein (1996): «Faithful patients: the effect of long-term physician-patient relationships on the costs and use of health care by older Americans», *American Journal of Public Health* 86, 1742-47.



UNIVERSITETET I OSLO

Kunngjøring av stilling

Stipendiat-stillinger (4-5 stillinger) ledig ved Økonomisk institutt:

- 2-3 stillinger utlyses innenfor **samfunnsøkonomi generelt**,
- En stilling utlyses i **helseøkonomi**,
- En stilling utlyses i **arbeidsmarkedsøkonomi**

Det er ønskelig at de som tilsettes i stillingene kan tiltre i august og seinest innen utgangen av september.

Nærmere opplysninger: instituttleder Diderik Lund, tlf. 22855129, e-post: diderik.lund@econ.uio.no eller kontorsjef Merethe Aase, tlf. 22855125, e-post: merethe.aase@econ.uio.no

I henhold til gjeldende regler vil ev. tid som forskningsstipendiat eller tilsetning i annen rekrutteringsstilling helt eller delvis bli fratrukket i tilsetningstiden.

Ltr.: 38 – 45 (avh. av ansiennitet/kompetanse) Søknadsfrist: 23.06.05

Søknad, CV, bekrefte vedlegg og attester sendes til: Økonomisk institutt, postboks 1095, Blindern, 0317 Oslo. Prosjektbeskrivelser kan ettersendes elektronisk til a.m.hansen@sv.uio.no innen 27. juni kl. 12.00. Søkere må angi hvilken stilling som søkes ved å oppgi stillingens referansenummer i søknaden. Søkere bes oppgi eventuell ferieadresse.

Ved Økonomisk institutt er det ledig 4-5 stillinger som stipendiat i samfunnsøkonomi. To av stillingene er øremerket spesielle fagområder. Tilsetningene gjelder for en periode på 3-4 år, avhengig av det omfanget som blir avtalt for pliktarbeid. Økonomisk institutt ønsker flere kvinner i vitenskapelige stillinger. Kvinner oppfordres til å søke

Det kreves cand.oecon.grad, hovedfag, mastergrad eller likeverdig utdanning innen samfunnsøkonomi. Søkere må tilfredsstille bakgrunnskravene i mikroøkonomi, makroøkonomi, matematikk og økonometri for opptak til ph.d.-programmet i samfunnsvitenskap, studieretning i samfunnsøkonomi, dvs. at tre av de seks emnene som utgjør bakgrunnskravet, må være fullført seinest våren-05, se <http://www.oekonomi.uio.no/drpolit/Studieplan>

Disse kravene kan bli oppfylt enten ved å ta de angitte emnene ved Økonomisk institutt eller ved å ta tilsvarende emner andre steder.

Det forutsettes at stipendiaten deltar i fakultetets ph.d.-program, og at arbeidet skal lede frem til en ph.d.-grad i samfunnsøkonomi.

Stipendiater med 4 års tilsetningstid vil få 75 % av arbeidstiden til egen forskerutdanning, mens 25 % vil være pliktarbeid knyttet til instituttet.

Søkerne må opplyse om hvilken eller hvilke av de følgende stillingene søknaden gjelder:

- 2-3 stillinger utlyses innenfor **samfunnsøkonomi generelt**.
- En stilling utlyses i **helseøkonomi**.
- En stilling utlyses i **arbeidsmarkedsøkonomi**

Ytterligere opplysninger:

b) Stillingen er finansiert av Det samfunnsvitenskapelige fakultet, og er knyttet til Helseøkonomisk forskningsprogram ved Universitetet i Oslo (HERO), finansiert av Norges forskningsråd. Programmet er et samarbeid mellom Frischsenteret, Økonomisk institutt og Institutt for helseledelse og helseøkonomi (HELED). Temaet for avhandlingen må velges innenfor feltet helseøkonomi, det vil si samfunnsøkonomi anvendt på helse og helsesektoren.

c) Temaet for avhandlingen må være innen arbeidsmarkedsøkonomi i vid forstand, pensjoner og utdanning inkludert. Den som tilsettes i stillingen, må delta på fakultetets forskerskole i arbeidslivsforskning, se <http://www.sv.uio.no/>

Søkere til stillingene må legge fram forslag til prosjekt og framdriftsplan for kvalifiseringsarbeidet. Det forutsettes at søkeren vil kunne gjennomføre prosjektet i løpet av tilsetningsperioden.

Sammen med søknaden sendes CV, attester, faglig plan for stillingene, ev. uttalelser og publikasjonsliste. Alt dette skal være i 4 eksemplarer. Vitenskapelige arbeider skal legges ved i 3 eksemplarer. Dersom vitenskapelige arbeider er skrevet med flere forfattere, bør arbeidsdelingen mellom disse angis. I vurderingen av søknadene legges det særlig vekt på forutdanning og prosjektbeskrivelse, i samsvar med kriteriene for opptak til ph.d.-programmet, se <http://www.sv.uio.no/studier/forskerutdanning/regler/opptakskriterier.html>. Det kan bli benyttet intervju i forbindelse med tilsetningsprosessen.

Det vises for øvrig til gjeldende retningslinjer for tilsetning i stipendiatstillinger ved Universitetet i Oslo:

<http://www.uio.no/admbh/reglhb/personal/tilsetningvitenskapelig/tilsetningstip.xml>
Disse fås også ved henvendelse til instituttet.



LARS HÅKONSEN
Førsteamanuensis ved Høgskolen i Telemark og forsker ved Telemarksforskning-Bø

TROND-ERIK LUNDER
Forsker ved Telemarksforskning-Bø

KNUT LØYLAND
Forsker ved Telemarksforskning-Bø

Budsjettmessige omprioriteringer i kommuner ved omgjøring av øremerkede tilskudd til rammetilskudd: Effekter av et forsøk*

I denne artikkelen studerer vi hvilke konsekvenser konvertering av øremerkede tilskudd til generelle rammetilskudd har for budsjettallokeringen i 20 norske kommuner som har deltatt i et forsøk i regi av Kommunal- og Regionaldepartementet. Vi finner at barnehage-sektoren og hjemmehjelp/hjemmesykepleien i forsøkskommunene har blitt prioritert svakere enn i øvrige kommuner. Begge sektorer har imidlertid generelt hatt en positiv trend i perioden. Svakere prioritering av barnehagesektoren og hjemmehjelp/hjemmesykepleie i forsøkskommunene har gitt rom for sterkere prioritering av andre sektorer. De sektorene som ser ut til å ha kommet best ut av omprioriteringen, er musikk- og kulturskoler, pleie og omsorg i institusjoner og kultursektoren. Når det gjelder musikk- og kulturskolene har det vært en generell positiv trend i bevilgninger til disse, men denne trenden ser altså ut til å ha vært sterkere i forsøkskommunene enn i øvrige kommuner. Vi tar forbehold om at det kan ha forekommet strategiske tilpasninger til forsøket, som svekker generaliserbarheten av resultatene.

I INNLEDNING

Målet med det kommunale inntektssystemet er at det i størst mulig grad skal bidra til allokeringseffektivitet ved at lokalpolitikkerne foretar en tilpasning av kommunens ressursbruk til innbyggenes preferanser. Dette tankegodset er i stor grad hentet fra Oates (1972). Hovedprinsippet

i Norge har etter 1986 vært utstrakt bruk av frie inntekter i form av statlige rammetilskudd og kommunale skatteinntekter. Men det er også sider ved finansieringen av kommunene som kan bidra til å svekke måloppnåelsen. For det første har man et visst innslag av statlige øremerkede tilskudd. For det andre blir det benyttet statlige

* Prosjektet er finansiert av Kommunal- og Regionaldepartementet. En anonym konsulent takkes for gode forslag til endringer. Alle synspunkter som framkommer i artikkelen står for forfatternes egen regning.

minstestandarder og rettighetsbaserte ordninger som reduserer lokalpolitikernes handlingsrom, jf. bl.a. Håkonsen, Løyland og Lie (2000). For det tredje har man ikke innført full beskatningsfrihet for kommunesektoren i Norge, noe som er en forutsetning for allokeringseffektivitet i Oates-forstand.

Borge, Carlsen og Rattsø (1999) trekker opp et nyttig skille mellom allokeringseffektivitet på den ene siden og prioriteringseffektivitet på den andre. Allokeringseffektivitet defineres av Borge m.fl. som en betingelse for optimal ressursfordeling mellom privat konsum og kommunale tjenester, mens prioriteringseffektivitet defineres som en betingelse for optimal ressursfordeling mellom de ulike kommunale tjenestene. Prioriteringseffektivitet kan dermed i prinsippet betraktes løsrevet fra nivået på kommunens totale budsjett. Prioriteringseffektivitet dreier seg dermed kun om sammensetningen av de kommunale tjenestene i forhold til innbyggernes preferanser – gitt den inntektsramme kommunen må forholde seg til etter at fordelingen mellom kommunal og privat kjøpekraft har funnet sted.¹ Det er dermed begrepet prioriteringseffektivitet som er det sentrale i forbindelse med analyser av den norske kommunesektoren.

Det har blitt påpekt fra flere hold at den form for lokalt selvstyre som praktiseres i Norge er betydelig begrenset både som følge av den manglende beskatningsfriheten og ikke minst fordi innslaget av statlige ordninger og andre reguleringer er så omfattende. Bl.a. på bakgrunn av dette tar daværende regjering i St.prp. nr 60 (1997-98) initiativ til at det etableres et såkalt rammefinansieringsforsøk som innlemmer en rekke øremerkede tilskudd i rammetilskuddet for et utvalg av forsøkskommuner. Dette vil i prinsippet kunne gi grunnlag for erfaringer med om man oppnår bedre prioriteringseffektivitet ved å dyrke rein rammefinansiering framfor øremerking på enkeltområder.

Den analysen som presenteres her er en del av evalueringen av forsøket med rammefinansiering, som omfatter 20 av landets kommuner i perioden 2000-2003. Hovedfokus er å teste om konvertering av øremerkede tilskudd til rammetilskudd påvirker politikernes budsjettmessige prioriteringer i de 20 forsøkskommunene i forsøksperioden.

¹ Rent teknisk sett kan det være problematisk å skille så klart mellom disse to effektivitetsbegrepene. I Borge m.fl. tas det utgangspunkt i et sett av ligninger som til sammen og samtidig definerer både allokeringseffektivitet og prioriteringseffektivitet. I praksis kan en neppe analysere det optimale nivået på det kommunale budsjettet i forhold til nivået på privat konsum uten samtidig å analysere hvordan det kommunale budsjettet benyttes.

² Kostra står for «Kommune-Stat-Rapportering», og er det nye regnskaps- og rapporteringssystemet for norske kommuner; jf. www.ssb.no/kostra. Det ble innført fra og med 1999 og ble obligatorisk fra og med 2001.

Informasjonsgrunnlaget bygger på data fra Kostra.² Hvorvidt eventuelle omprioriteringer bidrar til økt behovstilfredsstillelse blant innbyggerne analyseres ikke, men er dokumentert i Håkonsen, Lunder og Løyland (2005).

I avsnitt 2 beskriver vi forsøksdesignet slik det er utformet fra departementets side. Avsnitt 3 gir en framstilling av det teoretiske grunnlaget og hvilke effekter vi kan forvente av forsøket. I avsnitt 4 beskrives datamaterialet som benyttes, mens avsnitt 5 presenterer den metodiske tilnærmingen. Avsnitt 6 drøfter resultatene fra analysen og avsnitt 7 oppsummerer og diskuterer resultatene.

2 NÆRMERE OM UTFORMINGEN AV FORSØKET

Man ønsket fra regjeringens side deltakelse fra 20 forsøkskommuner. Forsøket ble utformet etter mønster av et eksperimentelt design siden det ble etablert 20 sammenlikningskommuner etter parvis matching på visse observerbare kjennetegn, jf. Langørgen (1999). I alt er altså 40 kommuner involvert i forsøket. I den delen av evalueringen som denne artikkelen omfatter, har vi imidlertid valgt å bruke alle landets øvrige kommuner som sammenlikningskommuner, forutsatt at de har tilstrekkelig med observasjoner i Kostra.

Opprinnelig var det 15 øremerkede tilskudd som inngikk i forsøket. Alle er nærmere beskrevet i Håkonsen m.fl. (2005). Det er benyttet fire beregningsmodeller for omregning av øremerkede tilskudd til rammetilskudd. Beregningsmodell 1 innebærer at den enkelte forsøkskommune har fått utbetalt det samme beløpet den fikk til formålet i 1999, pluss/minus den samme veksten/reduksjonen som gjennomsnittet av alle andre kommuner i landet har fått gjennom forsøksperioden. Dette omfatter tilskudd til kommunale næringsfond, vertskommunetilskuddet, omsorgstjenester, utvikling av sosiale tjenester og rusmiddeltiltak og kommunale krisetiltak.

Beregningsmodell 2a fordeler hele tilskuddet etter objektive kriterier. Igjen ble tilskuddstildelingen i 1999 benyttet som grunnlag, men her ble først de 20 forsøkskommunenes tilskudd for 1999 summert. Deretter har

denne summen blitt justert i takt med økningen eller reduksjonen i alle andre kommuners tilskuddsmottak i løpet av forsøksperioden. Beregning av hvor mye hver enkelt forsøkskommune fikk, foregikk utelukkende etter objektive kriterier (eksempelvis antall eldre for å fordele driftstilskudd til eldreomsorg). Modellen har medført at endringene fra 1999 til forsøksperioden 2000-2003 kan ha blitt stor for den enkelte forsøkskommune, siden alle bånd til det opprinnelige tilskuddsbeløpet året før forsøksperioden ble kuttet for den enkelte kommune. Denne modellen gjelder for tilskudd til drift av omsorgstjenester, begrenset bruk av tvang og til psykiatri i kommuner.

Beregningsmodell 2b tar på samme måte som modell 1 utgangspunkt i hver enkelt kommunes tilskudd i 1999, og igjen har forsøkskommunene samlet fått den samme veksten på tilskuddsposten som alle andre kommuner i løpet av forsøksperioden. Fordelingen av *veksten* (endringene fra 1999) har skjedd etter objektive kriterier (eks. antall barn i alder 1-5 år). Denne modellen benyttes for tilskudd til SFO, barnehager, lønn til leirskoleopphold og kommunale musikk- og kulturskoler.

Beregningsmodell 3 innebærer at tilskuddet i realiteten vil bli det samme for hver enkelt forsøkskommune som om de ikke hadde deltatt i forsøket. Denne modellen er lite interessant, og vi ser derfor bort fra de fire tilskuddene der denne modellen har blitt benyttet.

Gitt dette, står vi igjen med i alt 11 tilskudd. Av disse 11 er flere tatt ut av forsøket i perioden. De øremerkede tilskuddene som har overlevd hele forsøksperioden, og som ikke i realiteten har vært øremerket også for forsøkskommunene, er dermed kun 7 tilskudd.³ Lønn til leirskoleopphold, tilskudd til musikk- og kulturskoler, vertskommunetilskudd, psykiatritilskudd, tilskudd til kommuner til krisetiltak, barnehage- og SFO-tilskudd.⁴

Valg av kommunal sektorinndeling har blitt foretatt ut fra følgende hovedkriterier:

- i. Kategoriene skal så godt som mulig fange inn tjenestekområder vi på forhånd forventer kan bli berørt av

forsøksordningen. Med andre ord har vi forsøkt å identifisere tjenestekategorier som i størst mulig grad «matcher» den enkelte tilskuddstype som inngår i ordningen. Basert på den ovenstående diskusjonen, gjelder dette særlig barnehager, SFO, musikk- og kulturskoler og psykiatri.

- ii. Kategoriene skal i størst mulig grad være mulige å identifisere ved hjelp av funksjonsinndelingen i Kostra. Dette fordi vi i evalueringen har fulgt den regnskapsmessige utviklingen i hver kommunes ressursbruk innenfor de ulike tjenestekategorier, inndelt i funksjoner i Kostra.
- iii. For den delen av evalueringen som ikke presenteres her, var det også behov for at det i størst mulig grad ville være mulig for innbyggere, politikere og administrasjon å forstå hvilke tjenester den enkelte kommunale sektor inneholder.

I skjæringsflaten mellom i) og ii) har vi til dels støtt på problemer med at enkelte tilskuddstyper vedrører en tjenestekategori som ikke fanges opp av en tilstrekkelig snevert definert Kostrafunksjon. Dette gjelder særlig psykiatri, som «drukner» som et delement av helseområdet, og leirskoler, som neppe vil kunne bli synlig innenfor grunnskolesektoren. Videre kan det også i noen tilfeller være et problem at jo nærmere man skal legge seg en spesifikk Kostrafunksjon, jo mindre intuitiv eller lettoppfattelig blir tjenesteinndelingen for de som skal svare på spørsmålene. Det endelige valget mellom tjenestekategorier har dermed blitt til som et – forhåpentligvis – godt kompromiss mellom de ovennevnte hensynene.

Sektorinndelingen vises i sin helhet i Tabell 1. I tillegg vises differanse i tilskuddsmottak per tjenestekområde mellom forsøkskommunene og landets øvrige kommuner for perioden 1999-2003. Den viser også hver sektors størrelse målt som gjennomsnittlig andel av totale brutto driftsutgifter for alle landets kommuner i forsøksperioden. Vi ser av tabellen at vi har benyttet en relativt detaljert inndeling også av sektorer der forsøket i utgangspunktet ikke antas å ha betydning. Motivasjonen er blant annet at vi ønsker å analysere om eventuelle endringer i de direkte berørte sektorene har ført til endringer i andre sektorer.

³ Siden SFO-tilskuddet tross alt var med i forsøket helt fram til august 2003, kan vi i praksis regne forsøket som bestående av 7 tilskudd:

⁴ Et tilleggsmoment når det gjelder uthulingen av forsøksordningen underveis i forsøksperioden, er at det har vært mye usikkerhet knyttet til innlemming eller ikke-innlemming også til de resterende tilskuddene. Dette gjelder særlig leirskoletilskuddet, musikk- og kulturskoletilskuddet og SFO-tilskuddet, se nærmere omtale i Håkonsen (2004), avsnitt 4.1. I tillegg har det vært stor usikkerhet rundt barnehageområdet i forbindelse med innføring av nye bestemmelser om maksimalpriser og full barnehagedekning, samt finansieringsmodellen som skulle bidra til å gjøre dette mulig.

Tabell 1 *Differanse i tilskuddsmottak per tjenesteområde mellom landets øvrige kommuner og forsøkskommunene.*

	1999	2000	2001	2002	2003	Gjennomsnittlig andel av brutto driftsutgifter, 2000-2003, %.
Administrasjon	-0,79	0,56	1,16	0,06	1,31	11,26
Grunnskole	0,02	3,39	3,57	4,10	4,12	23,56
Barnehager	0,31	41,62	44,89	46,79	54,17	6,88
SFO	1,36	19,72	20,63	19,63	6,78	1,08
Musikk- og kulturskole	2,00	7,05	10,65	10,34	7,02	0,66
Alders- og sykehjem						
(pleie og omsorg i institusjon)	0,12	5,15	6,31	0,72	0,65	15,55
Hjemmehjelp/hjemmesykepleie						
(pleie og omsorg utenfor institusjon)	2,34	10,14	9,22	1,91	2,33	12,14
Helse	-3,47	0,12	2,77	3,57	0,93	4,78
Sosial	1,65	2,31	3,77	4,50	4,93	5,17
Kultur	1,88	1,18	0,75	1,32	0,85	2,73
Samferdsel	-0,43	0,64	-1,53	-0,36	-0,77	2,25
Vann, avløp og renovasjon	0,05	0,05	-0,05	0,02	0,00	4,95
Næringsutvikling	7,88	8,20	11,40	3,35	5,38	2,04
Miljø- og naturvern	-0,80	2,43	5,13	4,39	4,25	0,34
Øvrig teknisk	0,38	-0,16	0,48	0,39	0,48	2,30
Annet	8,76	9,24	8,07	6,25	7,31	4,36
Antall obs forsøkskommuner*	15	19	20	20	20	
Antall obs øvrige kommuner*	91	178	413	411	405	

* For sektorene musikk- og kulturskole og miljø- og naturvern er det noen færre observasjoner fordi ikke alle kommuner har ført utgifter på de tilhørende funksjonene.

Hvis forsøkskommunene eksempelvis har redusert bevilgningene til barnehagene, vil det åpenbart også være av interesse å kunne måle hvilke sektorer som eventuelt har fått større bevilgninger.

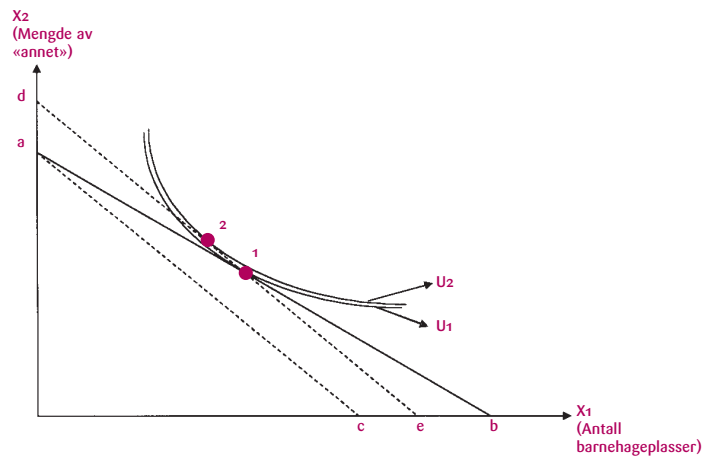
I kolonnene for årene 1999-2003 har vi først beregnet hvor mange prosentpoeng statlige tilskudd utgjør av kommunenes brutto driftsutgifter til hver tjenestesektor. Deretter har vi beregnet differansen i prosentpoengs tilskuddsmottak mellom gruppen av øvrige kommuner og forsøkskommunene. Et positivt tall i denne tabellen viser dermed at landets øvrige kommuner i gjennomsnitt har fått mer tilskudd enn forsøkskommunene.

Tabellen bekrefter vår tidligere argumentasjon omkring hvilke sektorer som har vært viktigst i forbindelse med forsøksordningen: Barnehager, SFO og musikk- og kulturskoler har klart størst differanse mellom forsøkskommunenes og de øvrige kommunenes tilskuddsmottak.

Statstilskuddet til barnehager har økt jevnt og trutt gjennom forsøksperioden, og viser derfor klart stigende prosentpoengs differanse fra 2000 (41,6 prosentpoeng) til 2003 (54,2 prosentpoeng). SFO-tilskuddet har utgjort en mindre andel av brutto driftsutgifter, og har også ligget mer stabilt gjennom forsøksperioden med ca. 20 prosentpoeng. Det sterke fallet i 2003 skyldes at dette tilskuddet ble tatt ut av forsøket 1. august 2003. Tilskuddet til musikk- og kulturskoler har utgjort mellom 7 og 10 prosent av brutto driftsutgiftene til dette formålet.

Av de tilskuddene som er blitt tatt ut av forsøket underveis, er det driftstilskuddet til pleie og omsorg, samt tilskuddet til kommunale næringsfond, som synes best i vår talloppstilling. Begge disse var med i forsøksordningen i 2000 og 2001, og vi ser at det blir et betydelig fall i differansen mellom forsøkskommunene og de øvrige kommunene fra og med 2002 innen disse sektorene.

Figur 1 Illustrasjon av effekt av bortfalt prisvridende tilskudd.



Psykiatritilskuddet har vært en del av forsøket i hele perioden, men vi ser av tabellen at dette utgjør en nokså liten del av den samlede helsesektoren. Kostra er ikke tilrettelagt for en nærmere definisjon av psykiatri, slik at vi ikke regner med å kunne identifisere klare effekter innenfor den samlede helsesektoren.

Tabellen indikerer også at landets øvrige kommuner har fått noe mer statstilskudd enn forsøkskommunene også innenfor tjenestesektorer der forsøksordningen i utgangspunktet ikke skal ha hatt noen betydning. Dette gjelder for kultursektoren, miljø- og naturvern samt samleposten «annet», men vi ser at disse forskjellene (bortsett fra miljø og naturvern) var til stede også før forsøket ble startet, og skyldes derfor hovedsakelig andre forhold. Det eneste unntaket fra denne tendensen er innenfor samferdsel, der forsøkskommunene har fått noe større tilskudd enn de øvrige kommuner. Denne forskjellen er imidlertid av minimal størrelsesorden.

Hvis vi også ser på siste kolonne i Tabell 1, får vi et godt samlet grunnlag for å vurdere den økonomiske betydningen av de enkelte tilskuddene i forsøksordningen. Barnehagesektoren utgjør rundt 7 % av kommunenes brutto driftsutgifter. Samtidig utgjør statstilskuddet rundt 45 % av bruttoutgiftene til dette området. M.a.o. kan vi si at barnehagetilskuddet berører om lag 3,15 % av kommunenes brutto driftsutgifter. Når det gjelder de øvrige tilskuddene, ser vi at disse blir nokså små i forhold til kommunenes totale driftsutgifter. Eksempelvis er tilskuddet til musikk- og kulturskolene på om lag 10 % av sektorens

bruttoutgifter, mens budsjettandelen er på 0,66 %. Denne delen av forsøket omfatter dermed ca. 0,66 promille av kommunenes totalbudsjett per år. SFO-tilskuddet utgjør en noe større andel av totalbudsjettet, siden både budsjettandelen og tilskuddets andel av bruttoutgiftene er høyere. Vi kommer for dette tilskuddet opp i om lag 0,22 % av totalbudsjettet. Slike beløp er selvsagt ikke neglisjerbare, men disse eksemplene viser med nokså stor tydelighet at det først og fremst er barnehagetilskuddet som har hatt en effekt av betydning for kommunenes totale økonomiske situasjon.

3 HVILKE EFFEKTER FORVENTER VI AV FORSØKET? *Effekt av bortfalte ordinære prisvridende tilskudd*

Tilskuddene til barnehager, SFO og musikk- og kulturskoler har alle vært ordinære prisvridende tilskudd som har bidratt til at utbygging av disse tilbudene har blitt billigere for kommunene. Hypotesen om hva slags effekt en på basis av økonomisk teori vil forvente å få dersom et slikt tilskudd fjernes, kan formuleres ved hjelp av Figur 1, der vi bruker barnehagetilskuddet som eksempel.

I utgangspunktet (før fjerning av barnehagetilskuddet) tenker vi oss at kommunens budsjettlinje er linjen (a,b). Denne linjen viser det samlede tjenesteomfang som kommunen har råd til, gitt sine frie inntekter og tilskudd til barnehager (vi ser her bort fra alle andre tilskudd). Gitt budsjettlinjen (a,b), antar vi at kommunen vil velge den kombinasjon av barnehageplasser og «annet» som gir høyest behovstilfredsstillelse. Vi antar da at kommune-

styret opptrer i tråd med innbyggernes aggregerte preferanser, uttrykt ved indifferenskurvene U_1 og U_2 i figuren. Kommunen vil i så fall velge punkt 1.

Når de øremerkede tilskuddene fjernes, roteres budsjettlinjen slik at den nye budsjettlinjen isolert sett vil bli (a,c). Samtidig legges det inn en økning i rammetilskuddet til alle forsøkskommunene. Dette beløpet har vært beregnet slik at det for forsøkskommunene som gruppe skulle være like stort som det antall kroner som ble trukket ut ved fjerning av de øremerkede tilskuddene. For den gjennomsnittlige forsøkskommune innebærer dette at den akkurat ville ha råd til å velge den opprinnelige tilpasningen i punkt 1, slik at forsøkskommunene står overfor en ny budsjettlinje (d,e).

I sum skulle konverteringen av øremerkede tilskudd til rammetilskudd virke inntektsnøytralt, dvs. at totalinntekten verken skulle gå opp eller ned. Dette gjaldt særlig det første året i forsøksperioden, siden det for de fleste tilskuddene ble benyttet en beregningsmodell der faktisk antall kroner i øremerket tilskudd til den enkelte kommune i 1999 ble brukt som grunnlag for å beregne hvor mye som skulle legges inn i rammetilskuddet i år 2000.⁵ Utviklingen fra år 2000 til og med 2003 kan imidlertid ha gitt grunnlag for en økning eller reduksjon i totalinntekten, sammenlignet med det som ville blitt tilfelle hvis kommunen fortsatt skulle fått øremerkede tilskudd. Forsøkskommunene har nemlig fått den samme veksten i sine forsøks-rammetilskudd, som den veksten det har vært i de øremerkede tilskuddene til alle andre kommuner. Dette betyr at forsøks-rammetilskuddet har økt fra år til år både som følge av at antall barnehageplasser har økt i kommunene utenfor forsøket og at satsene for barnehagetilskuddet har økt.⁶ En forsøkskommune som ikke har hatt noen vekst i antall barnehageplasser, vil dermed ha fått en gradvis inntektsøkning gjennom forsøksperioden som i prinsippet har kunnet blitt benyttet til hva som

helst. En slik kommune har dermed utvilsomt fått høyere totalinntekt som følge av forsøksordningen. Tilsvarende har en forsøkskommune som har økt antall barnehageplasser mer enn den gjennomsnittlige økningen i alle andre kommuner, fått en svakere inntektsvekst enn dersom den ikke var en forsøkskommune.

I resten av framstillingen i dette avsnittet velger vi å se bort fra muligheten for at deltakelsen i forsøket har gitt kommunen høyere eller lavere samlet inntekt. Vi legger dermed til grunn at det samme antall kroner er blitt lagt inn i rammetilskuddet som det antall kroner som kommunen har mistet i øremerkede tilskudd, dvs. kommunens budsjettlinje har endret seg fra (a,b) til (d,e) i Figur 1. De relative prisene har dermed blitt endret slik at kommunen må ofre mer av «annet» for hver ekstra barnehageplass den tilbyr.

Det har blitt gjennomført flere empiriske studier som analyserer hvordan kommunene reagerer på endrede relative priser mellom kommunale tjenester, jf. bl.a. Rongen (1995), Hagen (1996), Aaberge og Langørgen (1997), ECON (1998) og Håkonsen m.fl. (2000). Disse resultatene indikerer at endringer i sammensetningen av tjenestetilbudet som følge av endrede relative priser er relativt moderate. I forhold til vår figurbetragtning innebærer dette at indifferenskurvene er relativt krumme. Uansett størrelsesorden er imidlertid hypotesen som dannes på grunnlag av økonomisk teori at bortfall av tilskudd vil medføre at de områdene som mister prisvridende tilskudd vil bli redusert, mens tilbudet av «annet» vil øke.⁷ I forbindelse med forsøksordningen, gjelder dette ut fra diskusjonen ovenfor i første rekke områdene barnehager, SFO og musikk- og kulturskoler.

Effekt av bortfalt krav til aktivitetsøkning

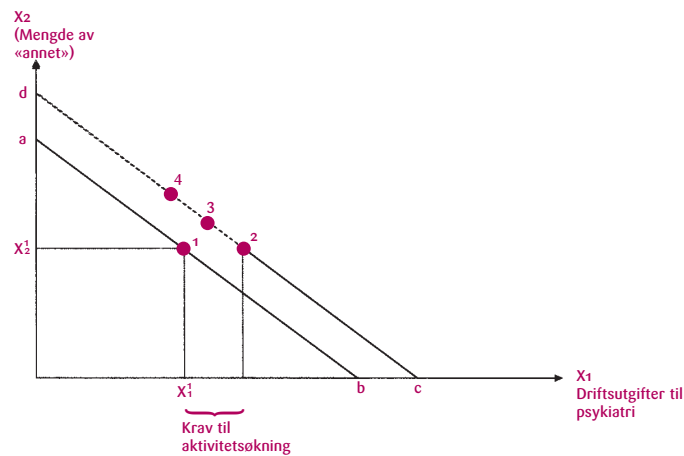
I motsetning til tilskuddene til barnehager, SFO og musikk- og kulturskoler, har driftstilskudd til psykiatri

⁵ Unntaket fra dette er tilskuddene til hhv. omsorgstjenester (drift), begrenset bruk av tvang og psykiatri. For disse tre tilskuddene ble beregningen av hvor mye som skulle legges inn i rammetilskuddet fra 2000 i sin helhet foretatt ut fra objektive kriterier. Som et ekstremtilfelle kan vi da tenke oss en kommune som overhodet ikke mottok noe driftstilskudd til omsorgstjenester i 1999. Denne ville likevel fått tildelt økt rammetilskudd etter hvor mange eldre som bor i kommunen i 2000.

⁶ For barn fra 3 år og oppover økte tilskuddet med ca 35 % fra 2000 til første halvår 2003. For småbarnsplasser var den tilsvarende økningen på 44 %. Vi kjenner ikke nøyaktige tall for kostnadsutviklingen i barnehagene, men regner med at denne veksten i tilskudd har vært en god del høyere enn kostnadsveksten, slik at det har vært snakk om en relativt betydelig realvekst i tilskuddssatsene. Fra og med 01.08.2003 ble det innført en differensiering mellom tilskuddssatsene til kommunale og private barnehager som gjør det vanskelig å sammenligne tilskuddsutviklingen for det siste halvåret i forsøksperioden.

⁷ P.g.a. at endringen antas å være budsjettnøytral, blir det kun en substitusjonseffekt, mens inntektsvirkningen blir lik null. Fra økonomisk teori vet vi at substitusjonsvirkningen for en tjeneste som blir relativt dyrere alltid er ikke-positiv. Den vil videre være strengt negativ så lenge kommunen ikke har Leontief-preferanser. I tilfellet med Leontief-preferanser er de kommunale tjenestene perfekte komplementær, og endringer i relative priser vil overhodet ikke påvirke sammensetningen av tjenestetilbudet.

Figur 2 Tilskudd med krav til aktivitetsøkning



(innenfor opptrappingsplanen for psykiatrien) og eldreomsorg (innenfor handlingsplanen for eldreomsorg) ikke blitt gitt som et tradisjonelt prisvridende tilskudd. I stedet har kommunene blitt gitt et tilskuddsbeløp som er underlagt et krav om at hele beløpet bidrar til å øke aktiviteten innenfor de utpekte utgiftsområdene. Et eksempel på hvordan slike tilskudd påvirker kommunens budsjettbetegnelse og valgmuligheter vises i Figur 2.

Vi tenker oss her at kommunen har en opprinnelig budsjettlinje (uten tilskudd) som er avtegnet med linjen (a,b), og at kommunen har valgt en sammensetning av sitt tjenestetilbud gitt ved punkt 1. Når det blir innført et tilskudd til psykiatri (eller eldreomsorg), som gis betinget av at hele tilskuddsbeløpet går til finansiering av økt aktivitet innen sektoren, skal dette i prinsippet føre til at lekkasjeeffekten blir null.⁸ I forhold til figurframstillingen innebærer dette at kommunen må flytte sin ressursbruk mot høyre, fra punkt 1 til punkt 2 i figuren, for å oppfylle aktivitetskravet. I prinsippet er nå alle tilpasninger fra a til 1 og fra 2 til c mulige for kommunen. I praksis vil trolig de fleste kommuner som tidligere har valgt punkt 1, velge å tilpasse seg i punkt 2, dvs. akkurat oppfylle kravet til aktivitetsøkning.

Forsøkskommunene har imidlertid blitt fritatt for kravet til aktivitetsøkning innenfor psykiatri (hele forsøksperioden) og eldreomsorg (i 2000 og 2001). I stedet har disse

tilskuddene blitt tildelt som en ubetinget rammeoverføring. Dette innebærer at forsøkskommunene har kunnet velge fritt langs budsjettlinjen (c,d) i figuren. For en kommune som har valgt punkt 1 i utgangspunktet, er det rimelig å tro at en slik fristilling av midlene vil føre til at det blir brukt mindre på psykiatri/eldreomsorg og mer på annet, for eksempel at kommunen velger punkt 3 i stedet for punkt 2. Kommunen har da brukt midlene til en økning innenfor både «annet» og psykiatri/eldreomsorg (sammenlignet med punkt 1), i stedet for å bruke alle de ekstra midlene på en aktivitetsøkning til psykiatri/eldreomsorg.

En kan også tenke seg at kommunen faktisk vil bruke *mindre* ressurser enn i utgangspunktet til eldreomsorg/psykiatri. Dette er en lite sannsynlig virkning hvis vi (som hittil) antar at punkt 1 er fritt valgt av kommunen i utgangspunktet. Vi kan imidlertid tenke oss en situasjon der tidligere krav til aktivitetsøkning eller andre former for statlig styring har presset kommunens ressursbruk lenger i retning av psykiatri/eldreomsorg enn det kommunen selv ville ha valgt for det samme totale driftsbudsjettet. I så fall kan kommunen tenkes å bruke mindre ressurser enn i utgangspunktet til psykiatri/eldreomsorg, dvs. en tilpasning som eksemplifisert ved punkt 4 i figuren.

Den forventede effekten av forsøket er uansett at forsøkskommunene har benyttet det bortfalte kravet til aktivitets-

⁸ Et eksempel på det som betegnes som lekkasjeeffekter kan være følgende: Staten bevilger 10000 kroner ekstra per barnehageplass. Hvis kommunen samtidig velger å redusere sin egen bevilgning per barnehageplass med 5000 kroner, er lekkasjeeffekten på 50 %. Halvparten av tilskuddsøkningen brukes da til andre formål enn innenfor det området tilskuddet økes for.

økning til å foreta en mindre opptrapping av driftsutgifter til psykiatri (og til eldreomsorg i 2000 og 2001) enn de ellers ville gjort, og dermed har frigjort midler til en økning innenfor andre sektorer. Det kan videre argumenteres for at endringene trolig vil bli sterkere ved bortfall av krav til aktivitetsøkninger enn ved bortfall av prisvridende tilskudd. Dette fordi tilskudd med krav til aktivitetsøkning kan forventes å virke sterkere på kommunens tjenestesammensetning enn prisvridende tilskudd.⁹

Oppsummering

På bakgrunn av de partielle betraktningene ovenfor blir hypotesen at bortfall av tilskudd vil føre til redusert ressursbruk innenfor de områdene der tilskuddene blir fjernet og økt ressursbruk til andre områder. Siden forsøket bidro til at en rekke tilskudd ble fjernet samtidig, blir imidlertid ikke hypotesen like klar. Når en tar hensyn til at mange tilskudd ble fjernet samtidig, kan det være nyttig å innføre et skille mellom en «direkte» og «indirekte» effekt. Den forventede direkte effekten for en sektor som mister tilskudd er den vi har beskrevet i figuranalyse-ene ovenfor. Hvis en slik omprioritering skjer, vil det imidlertid også bli en indirekte effekt ved at reduserte ressurser til den sektoren som mister tilskudd overføres til øvrige kommunale tjenester. Når det fjernes øremerkede tilskudd i flere sektorer samtidig, vil de direkte og indirekte effektene i hver enkelt tjenestesektor virke sammen, og totaleffekten for en sektor som mister et øremerket tilskudd blir dermed i prinsippet usikker. Effektene for tjenestesektorer som ikke har mistet tilskudd består kun av indirekte effekter, og bør dermed forventes å være positive. Totaleffekten (summen av direkte og indirekte effekt) for en gitt sektor vil blant annet være avhengig av sektorens budsjettandel og hvor stor kostnadsandel tilskuddet utgjør (jf. Tabell 1). Det klart viktigste tilskuddet i forsøket er barnehagetilskuddet, både i absolutt størrelse og relativt til sektorutgiftene. For denne sektoren er det lite sannsynlig at de indirekte effektene av de andre tilskuddene i forsøket vil være store nok til å motvirke den direkte effekten. Vi forventer dermed at den direkte, negative effekten forventes å dominere for barnehagene. Derimot er det ikke like sikkert at totaleffekten er negativ i sektorer

som musikk- og kulturskole og SFO, der tilskuddene har utgjort en mindre andel av totale sektorutgifter, og der også budsjettandelene er betydelig lavere. For disse sektorene kan det ikke utelukkes at eventuelle frigjorte midler fra bl.a. barnehageområdet har blitt brukt til å øke ressursbruken, dvs. at de indirekte effektene kan være sterkere enn den direkte, negative effekten. Det kan således ikke formuleres veldig klare hypoteser for hvordan ressursbruken forventes å bli endret i den enkelte tjenestesektor som har fått fjernet sine tilskudd. Det er overveiende sannsynlig at barnehagesektoren vil få mindre ressurser, mens forventet totalvirkning for de øvrige sektorene er mer uklare.

4 DATAMATERIALET

Analysen bygger i all hovedsak på informasjon fra Kostra, som inneholder bl.a. regnskapstall, dekningsgrader og kvalitetsindikatorer for kommunale tjenester fra 1999 til 2003. Datamaterialet har gradvis blitt bedre siden starten, og gir etter hvert god innsikt i kommunenes regnskaper og tjenestetilbud. I våre analyser faller imidlertid 1999-årgangen ut på grunn av manglende observasjoner for enkelte av de forklaringsvariablene vi benytter.

Vi har benyttet data på arts- og funksjonsnivå for å etablere et datasett med regnskapstall som passer vår sektorinndeling, jf. Tabell 1. Netto driftsutgifter presenteres i Kostra som den beste indikatoren på prioriteringsforskjeller mellom kommuner. Dette utgiftsbegrepet er imidlertid direkte påvirket av selve forsøket siden netto driftsutgifter er fratrukket øremerkede tilskudd. Forsøkskommunene, som ikke lenger har øremerkede tilskudd, kommer dermed ut med høyere netto driftsutgifter enn andre tilsvarende kommuner. Dermed er ikke tallene for netto driftsutgifter brukbare for våre formål, og vi må i stedet benytte brutto driftsutgifter som grunnlag for våre beregninger av budsjettandeler på sektornivå.

I Kostras regnskapssammenhenger er brutto driftsutgifter totalt for kommunen ikke definert på samme måte som brutto driftsutgifter på sektornivå, så summen for alle sektorer er ikke lik totale brutto driftsutgifter for kommu-

⁹ I tilfellet med Leontief-preferanser så vi i tilknytning til figur 1 at effekten av å erstatte et prisvridende tilskudd med en tilsvarende inntektsøkning blir null. Hvis vi har Leontief-preferanser (med vinkelen plassert i det opprinnelige punkt 1 i Figur 2) og kravet til aktivitetsøkning fjernes, vil imidlertid kommunene flytte seg bort fra punkt 2 til et punkt opp og til venstre som for eksempel til punkt 3. Tilskudd med krav til aktivitetsøkning har altså effekt på prioriteringene selv i tilfeller der det er små eller ingen substitusjonsmuligheter mellom de kommunale tjenestene. Årsaken er simpelthen at tilpasningen ikke lenger er fritt valgt av kommunen, men forårsaket av en statlig restriksjon.

Tabell 2 *Kontrollvariabler.*

År	Gjennomsnitt, enkeltår		Gjennomsnitt, hele perioden	Laveste verdi	Høyeste verdi	Standard-avvik
	2000	2003	2000 - 2003			
Antall observasjoner	182	182	728			
Brutto driftsinntekter pr innbygger (1000 kr) (Faste 1999-priser, indeksregulert med kommunal kostnadsindeks)	36,59	38,25	37,54	24,67	142,17	12,39
Innbyggertall/1000	11,45	11,66	11,55	0,85	112,41	14,86
Andel innbyggere 1-5 år (%)	6,63	6,32	6,51	4,1	9,4	0,85
Andel innbyggere 6-15 år (%)	13,72	14,02	13,88	10,2	19,3	1,47
Andel innbyggere mellom 67 og 79 (%)	9,89	9,37	9,6	4,5	16,9	1,96
Andel innbyggere over 80 (%)	4,87	5,12	5,0	1,8	10,0	1,53
Andel skilte og separerte (%)	8,83	9,59	9,22	3,3	15,4	2,31
Andel enslige forsørgere (%)	3,36	2,82	3,0	0	10,2	1,03
Andel bosatt i tettsteder (%) [*]	52,22	55,79	54,35	0	102,9	27,46
Andel innvandrerbefolkning (%)	3,34	4,18	3,76	0,2	11,9	2,13
Gjennomsnittlig reisetid (minutter)	8,46	8,58	8,53	1,8	66,2	5,85
Andel arbeidsledige i alderen 16 - 66 (%)	2,45	2,87	2,58	0,39	10,06	1,16
Psykisk utviklingshemmede pr 1000 innb	4,81	5,21	4,98	0	12,72	1,94
Andel pers. med høyere utdanning ($0 < x < 1$)	0,16	0,17	0,17	0,09	0,40	0,05
Gjennomsnittlig personinntekt i 100 000 kr (Faste 1999-priser, indeksregulert med KPI)	1,92	2,14	2,03	1,47	3,42	0,25
Andel sosialister (SV + AP) i kommunestyret ($0 < x < 1$)	0,37	0,4	0,38	0	0,81	0,14
Herfindahls indeks for partikonsentrasjon i kommunestyret (1=ett-parti)	0,25	0,24	0,25	0,14	0,60	0,07

^{*}Folketallet i teller og nevner er ikke hentet fra samme år, dermed er variabelen i enkelte tilfeller > 100.

nen.¹⁰ Ved beregning av sektorandeler har vi benyttet definisjonen for sektornivået også for kommunens totalutgifter, slik at andelene summerer seg til 1.

For å ta hensyn til at norske kommuner er svært forskjellige, med ulik størrelse, ressurstilgang, behovsstruktur o.s.v., inkluderer vi en del variabler som skal kontrollere for mest mulig av denne variasjonen. Informasjon om slike forhold er i hovedsak hentet fra Kostra. I tillegg har vi hentet informasjon om politiske forhold fra SSBs øvrige statistikk, mens informasjon om reisetid og andel psykisk utviklingshemmede er hentet fra kriteriedatene i kommu-

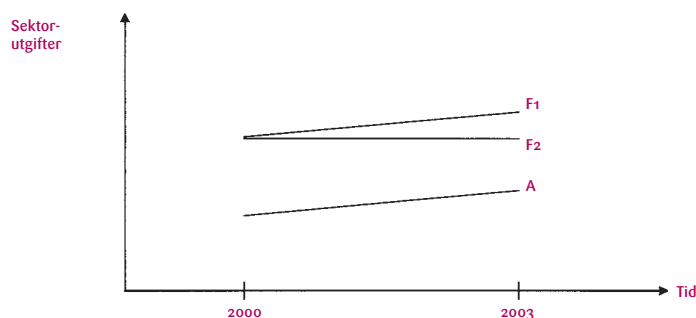
nenes inntektssystem. I Tabell 2 er det gitt en enkel statistisk oversikt over kontrollvariablene som inngår i analysen. Det endelige datamaterialet har en balansert panelstruktur bestående av 182 kommuner målt over 4 år – til sammen 728 observasjoner.

5 ØKONOMETRISKE MODELLER FOR TESTING AV FORSØKSEFFEKTER

I alle analysene som presenteres i denne artikkelen, er problemstillingen hvorvidt vi kan måle et utslag av forsøksordningen for de 20 forsøkskommunene, kontrol-

¹⁰ Dette fordi art 710, sykkelønsrefusjon, trekkes fra på utgiftsområdene, men ikke i totale brutto driftsutgifter. Dessuten inngår ikke funksjon 392, andre religiøse formål, og finansfunksjonene i 800-serien i noen av de definerte utgiftsområdene. (<http://www.ssb.no/kostra/veiledning/kostra-02.html>)

Figur 3 Illustrasjon av FIF-tilnærmingen.



lert mot utviklingen i øvrige kommuner. Det vil være viktig å formulere en modell som kan fange opp endringer som skjer gradvis over tid, siden politiske prosesser og andre tilpasningstreggheter vil hindre at alle tilpasninger skjer umiddelbart i det forsøket settes i gang. Samtidig må vi ta hensyn til eventuelle nivåforskjeller ved starten av forsøket. Vi velger derfor følgende økonometriske spesifisering, basert på en «forskjeller-i-forskjeller» (FIF) tilnærming:

$$Y_{it} = \alpha + \beta Z_{it} + \delta_1 D_{1t} + \delta_2 D_2 + \delta_3 D_{1t} D_2 + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

hvor Y_{it} angir kommune is utgiftsandel til en gitt sektor i år t . Z er en vektor bestående av kommunespesifikke variabler. D_{1t} en trendvariabel der $t = 0, \dots, 3$ i hhv. 2000, \dots , 2003. D_2 er en binærvariabel som skiller mellom forsøkskommuner ($D_2 = 1$) og øvrige ($D_2 = 0$). $D_{1t} D_2$ er et samspillsledd og α , β og δ_1 - δ_3 er parametere som skal estimeres. Til slutt har vi et stokastisk restledd, ε_{it} , som antas å være uavhengig og identisk normalfordelt.

Vi estimerer denne relasjonen med tre ulike estimatorer, som alle på ulike vis utnytter panelstrukturen i datamaterialet, hhv. minste kvadraters metode (MKM), faste kommunespesifikke effekter (FE) og stokastiske kommunespesifikke effekter (SE).¹¹ Spesifikasjonen i (1) er tilpasset bruk av MKM. I tilfelle med FE og SE har vi kommunespesifikke α 'er, mens D_2 faller ut ved bruk av FE, fordi FE kun utnytter variasjon innen hver kommune. Til slutt har vi at SE-estimatoren består av to stokastiske restledd (composite error terms) til forskjell fra FE og MKM.

De ulike metodiske tilnærmingene har sine styrker og svakheter, avhengig av bl.a. hva slags problemstillinger som skal belyses og av kvaliteten på data. Til tross for at FE gir mindre effisiente estimater enn de to andre, mener vi likevel FE er en bedre metode enn MKM og SE i denne sammenheng. Det skyldes spesielt at FE tillater eventuelle uobserverte effekter å være korrelert med de uavhengige variablene i modellen. Det er sannsynlig at vi har uobserverte kommunespesifikke effekter, og det er også sannsynlig at vi har korrelasjon mellom disse og de uavhengige variablene.¹² Dette kan påvirke resultatene for sentrale testparametere dersom vi ikke kontrollerer for de uobserverte effektene ved hjelp av FE.

Formuleringen med de tre koeffisientene δ_1 , δ_2 og δ_3 blir en FIF-tilnærming, der δ_2 fanger opp «forskjeller» og δ_3 fanger opp «forskjeller i forskjeller». Hvis forsøket har ført til målbare endringer i de variablene vi studerer, må altså koeffisienten δ_3 være signifikant forskjellig fra null. Figur 3 gir en illustrasjon, der vi tenker oss at vi måler utviklingen av utgifter til en aktuell kommunal tjenestesektor i løpet av forsøksperioden. I figuren tenker vi oss at linjen A (for «andre») viser utviklingen i utgiftene for gruppen av norske kommuner utenom forsøkskommunene fra 2000 til 2003, mens vi har med to alternative utviklingsbaner for forsøkskommunene, hhv. F_1 og F_2 .

Først tenker vi oss at utviklingen er beskrevet ved linjene F_1 og A i hhv. forsøks- og øvrige kommuner. Vi vil da finne at den rene tidseffekten er positiv, dvs. at koeffisienten δ_1 er positiv. Videre ser vi at utgiftsnivået generelt ligger på et høyere nivå i forsøkskommunene enn i øvrige kommuner,

¹¹ Fra engelsk språkdrakt kjenner vi FE og SE vanligst omtalt som hhv. «fixed effects» og «random effects». Når vi hevder at MKM også utnytter panelstrukturen i materialet, er det som følge av at spesifikasjonen (1) er utstyrt med en FIF-formulering.

¹² Statistiske tester viser at begge deler er tilfelle, jf. neste avsnitt.

Tabell 3 Hovedresultater for analysen av budsjettandeler.

Sektor	Modell	δ_1 (tid)	δ_2 (forsøk)	δ_3 (tid x forsøk)	R ²
Administrasjon	MKM	-0,401***	+	+	0,466
	FE	-0,193*		+	0,890
Grunnskole	MKM	-	-	+	0,788
	FE	+		+	0,969
Barnehager	MKM	0,145***	+	-	0,503
	FE	0,169***		-0,11**	0,942
Skolefritidsordningen	MKM	-0,049***	-	+	0,666
	FE	-0,022*		+	0,976
Musikk- og kulturskole	MKM	-	-0,154*	+	0,248
	FE	+		0,026**	0,935
Alders- og sykehjem m.v. (pleie, omsorg og botilbud i institusjoner)	MKM	-	-	+	0,371
	FE	-		0,45***	0,904
Hjemmehjelp, hjemmesykepleie, omsorgs- og trygdeboliger m.v. (pleie, omsorg og botilbud utenfor institusjon)	MKM	0,706***	+	-	0,207
	FE	0,894***		-0,242*	0,929
Helsetjenester	MKM	0,234***	+	-	0,329
	FE	0,139***		-	0,937
Sosialtjenester (inkl. sysselsettingstiltak og barnevern)	MKM	0,201***	-	-	0,673
	FE	+		+	0,944
Kultur	MKM	-0,095**	-	+	0,465
	FE	-		0,072*	0,935
Samferdsel (veier, brøyting, parker og plasser m.v.)	MKM	-0,094**	+	-	0,234
	FE	-0,101*		-	0,862
Vann, avløp og renovasjon	MKM	-	+	-	0,273
	FE	-		-	0,884
Næringsutvikling (tilrettelegging og bistand for næringslivet)	MKM	-	-	-	0,722
	FE	-0,268**		+	0,921
Miljø- og naturvern	MKM	-	-	+	0,142
	FE	-0,082*		+	0,754
Øvrige tekniske tjenester (brannvern, areal- og reguleringsplaner m.v.)	MKM	-	+	+	0,198
	FE	+		+	0,91
Annet	MKM	-0,352***	1,036**	-	0,221
	FE	-0,611***		-0,222**	0,855

*** = signifikant på 1 % nivå.

** = signifikant på 5 % nivå.

* = signifikant på 10 % nivå.

For koeffisienter med lavere signifikansnivå enn 10 % har vi kun vist fortegnet markert med + eller - .

slik at δ_2 også vil være positiv. Imidlertid ser vi at det ikke er noen endring i forskjellen mellom de to kommune-gruppene over tid, slik at δ_3 ikke vil være signifikant forskjellig fra null. I så fall er det en felles trendmessig bevegelse i retning av høyere utgifter som forklarer utviklingen, mens selve forsøket ikke har hatt noen spesiell betydning. Vi vil dermed konkludere at vi har en positiv tids-

effekt og en positiv nivåforskjell, mens selve forsøkeffekten (FIF) ikke er målbar.

Alternativt kan vi tenke oss at utviklingen i forsøkskommunene er som beskrevet av linjen merket F_2 . Da ser vi at linjen A fortsatt har positiv helning, mens F_2 er konstant. Koeffisienten δ_1 vil nå fortsatt være positiv, siden

denne isolerer effekten av tidsutviklingen for andre kommuner. Videre vil også δ_2 fortsatt være positiv, siden denne isolerer nivåforskjellen mellom forsøkskommunene og andre kommuner ved inngangen til perioden. På grunn av at nivåforskjellen mellom forsøkskommuner og øvrige kommuner nå avtar over tid, vil imidlertid δ_3 i dette tilfellet bli negativ. Hvis denne effekten skal være signifikant, må selvsagt forskjellen i utviklingen over tid være tilstrekkelig stor i forhold til standardavviket i materialet. Gitt en signifikant negativ δ_3 , vil vi konkludere med at forsøket har hatt negativ betydning for utviklingen i utgiftsnivået i den aktuelle sektoren gjennom forsøksperioden, i Figur 3 illustrert med at utviklingen er uendret i forsøkskommunene i forhold til øvrige kommuner der utviklingen altså er positiv.

I tilfeller der δ_3 er signifikant forskjellig fra null, vil den rene tidseffekten, målt ved δ_1 , kun gjelde for landets øvrige kommuner (linjen A). Tidsutviklingen for forsøkskommunene blir derimot ($\delta_1 + \delta_3$). Videre vil den rene nivåeffekten, målt ved δ_2 , kun fange opp forskjellen mellom forsøkskommunene og andre kommuner på det første måletidspunktet, dvs. i år 2000. Nivåforskjellen mellom forsøkskommuner og øvrige kommuner i de påfølgende årene blir derimot definert av både δ_2 og δ_3 .¹³

6 RESULTATER

I alt estimeres det 16 relasjoner - én for hver av de 16 sektorene. Av plasshensyn vil vi her kun presentere resultatene for testparameterne δ_1 , δ_2 og δ_3 , dvs. de sentrale variablene i forbindelse med testing av hvorvidt de budsjettpolitiske prioriteringene har blitt påvirket i forsøkskommunene. De som er interessert i resultatene for hele vektoren av kontrollvariabler, henvises til Lunder og Håkonsen (2004).

Antall observasjoner i hver analyse er 728, det vil si 182 kommuner over 4 år. R^2 er generelt høyere ved bruk av FE enn ved bruk av MKM. F-tester, som ikke er presentert her, viser klart signifikante kommunespesifikke effekter i alle 16 sektorer. Vi har videre gjennomført Hausmannstesten i alle 16 sektorer. Vi finner signifikant korrelasjon mellom de uavhengige variablene og det sammensatte restleddet i 14 av 16 sektorer, hvilket betyr at SE gir forventningsrette estimater i kun 2 sektorer. Med andre ord

taler dette for at FE er den best egnede metoden, bortsett fra i to som er hhv. samferdsel og miljø- og naturvern. Disse to er av liten betydning for forsøket, og vi presenterer derfor ikke egne SE estimater i Tabell 3. De gir dessuten små avvik fra FE-estimatene.

For å gi et best mulig bilde av hvor stor forskjell det er i de estimerte parameterne mellom MKM og FE, presenterer vi også resultatene for MKM. Som vi skal se, er de relativt betydelige, i hvert fall i enkelte sektorer. Gitt at det eksisterer permanente uobserverbare kommunespesifikke effekter vil FE naturlig gi høyere R^2 enn MKM, simpelthen fordi mer av variasjonen i datamaterialet forklares.

Resultattabellen viser at MKM-analysen gir svært få signifikante resultater som indikerer forskjeller mellom forsøkskommuner og øvrige kommuner. δ_3 er ikke signifikant forskjellig fra null i noen av sektorene, og δ_2 gir utslag kun for musikk- og kulturskole, hvor den er signifikant negativ på 10 % nivå.

Bruk av FE-estimatoren eliminerer som tidligere nevnt δ_2 , så der er det kun δ_3 som viser om ressursallokeringen i forsøkskommuner avviker fra allokeringen i øvrige kommuner. Tabell 3 viser at δ_3 er signifikant negativ i sektorene barnehage, hjemmehjelp/hjemmesykepleie og samlesektoren «annet», mens den er signifikant positiv for musikk- og kulturskole, alders- og sykehjem og kultur. MKM-resultatene støtter i og for seg resultatene fra FE-modellen ved at fortegnet til δ_3 er sammenfallende i de to modellene for alle unntatt to sektorer, men dette er altså ikke signifikante resultater. Den samme trenden ser vi på koeffisienten δ_1 (tidseffekten), som for 13 av 16 sektorer har samme fortegn i de to modellene.

I avsnitt 2 og 3 pekte vi ut noen sektorer hvor vi særlig kunne forvente å finne effekter av forsøket, og vi vil nå se nærmere på disse. Den sektoren hvor de øremerkede tilskuddene har vært størst, både relativt til totalbudsjettet og i absolutte størrelser, er barnehagesektoren. FE-modellen gir den forventede negative effekten på δ_3 , som er signifikant på 5 % nivå. Det vil si at forsøkskommunene gjennom perioden ikke har hatt en like sterk vekst innenfor barnehagesektoren som de øvrige kommunene. δ_1 er signifikant positiv og viser at budsjettet til barnehagene har økt gjennom perioden i kommunene utenfor forsøks-

¹³ I FE-modellen har vi permanente kommunespesifikke nivåeffekter, slik at δ_2 bortfaller.

gruppen. Det samme er tilfellet for forsøkskommunene, men her har altså veksten vært svakere, siden δ_3 er negativ og korrigerer den positive tidstrenden nedover. For forsøkskommunene betyr dette at den årlige gjennomsnittlige veksten i ressursbruk i barnehagesektoren har vært $(\delta_1 + \delta_3) = 0,06$ prosentpoeng, mens den har vært 0,17 prosentpoeng i øvrige kommuner. Med andre ord har vekstraten i forsøkskommunene utgjort ca. 35 % av gjennomsnittsnivået i landets øvrige kommuner.

To andre sektorer hvor øremerkede tilskudd utgjorde en tydelig andel av sektorbudsjettet, er SFO og musikk- og kulturskoler. I SFO-sektoren er det ingen signifikante utslag, mens musikk- og kulturskolene får en positiv forsøkseffekt siden δ_3 er signifikant positiv på 5 % nivå. De to sektorene SFO og musikk- og kulturskoler, er forholdsvis små i forhold til kommunenes totale utgifter, jf. Tabell 1, så de indirekte effektene fra blant annet innsparinger i barnehagesektoren kan godt ha veid opp for en eventuell negativ direkte effekt av at disse sektorene mistet sine tilskudd.

Også i de to pleie- og omsorgssektorene har øremerkede tilskudd utgjort en merkbar andel av finansieringen, men bare til og med 2001. I 2000 og 2001 var forskjellen i tilskuddsandel mellom forsøkskommuner og andre kommuner 5 til 6 prosentpoeng for alders- og sykehjem og 9 til 10 prosentpoeng for hjemmehjelp/hjemmesykepleie, jf. Tabell 1. Av dette ville man fra forsøkskommunenes side kunne forvente kutt i budsjettet til begge disse sektorene. Analysene fra FE-modellen viser i stedet at mens det har vært kutt ($\delta_3 = -0,242$) i pleie utenfor institusjon (hjemmehjelp/hjemmesykepleie), har det vært en økning ($\delta_3 = 0,45$) for pleie i institusjon (alders- og sykehjem). Det kan altså se ut til at det har vært en viss tilpasning i forhold til forsøket når det gjelder vektlegging av institusjonsplasser i forhold til andre omsorgstilbud. Vi skal her imidlertid påpeke at grensene mellom de ulike Kostrafunksjonene innen pleie- og omsorgstjenestene trolig ikke er krystallklare, slik at resultatene kan være preget av endringer i føringspraksis. Det har også vært en viss netto styrking av samlet ressursinnsats til pleie og omsorg, siden den positive forsøkskoeffisienten for pleie og omsorg i institusjoner har vært større i tallverdi enn den negative koeffisienten for pleie og omsorg utenfor institusjon.

De siste sektorene vi finner signifikante utslag for er kultur og «annet». I kultursektoren er δ_3 signifikant positiv

på 10 % nivå. Om dette er en effekt av forsøket, er det trolig en indirekte effekt av at kommuner som har spart i de forsøksberørte sektorene har brukt noen av de ekstra midlene til kultursektoren. Samlesektoren «annet» har en negativ forsøkseffekt. Det er imidlertid vanskelig å se for seg hva slags endringer som skjuler seg i denne sektoren.

7 OPPSUMMERING OG DISKUSJON

Det viktigste resultatet når det gjelder budsjettmessige omprioriteringer som følge av forsøket er utvilsomt den negative forsøkseffekten (målt ved δ_3) på bruttoutgiftene til barnehager. Det er imidlertid viktig å understreke at dette resultatet ikke indikerer at det har vært kuttet i budsjettandelen til barnehager i absolutt forstand. Det har i forsøksperioden vært en klar trend i landet for øvrig mot økt budsjettandel (målt ved δ_1). Så lenge δ_1 er større enn δ_3 i absoluttverdi, vil totaleffekten være at budsjettandelen til barnehager er høyere ved slutten av forsøksperioden enn i begynnelsen – også i forsøkskommunene. Poenget er imidlertid at denne økningen over tid har vært signifikant lavere enn i landets øvrige kommuner. Nærmere bestemt har den positive årlige veksten i forsøkskommunene utgjort om lag 35 % av den gjennomsnittlige vekstraten i landets øvrige kommuner. Det samme kvalitative forholdet mellom trendvariabel og forsøkseffekt finner vi for øvrig også i hjemmehjelpssektoren.

Svakere prioritering av barnehagesektoren og hjemmehjelp/hjemmesykepleie i forsøkskommunene, har gitt rom for sterkere prioritering av andre sektorer. De sektorene som ser ut til å ha kommet best ut av omprioriteringen er musikk- og kulturskoler, pleie og omsorg i institusjoner og kultursektoren. Når det gjelder musikk- og kulturskolene har det vært en generell økende trend i bevilgninger til disse, men denne trenden ser altså ut til å ha vært sterkere i forsøkskommunene enn i øvrige kommuner.

Et overordnet spørsmål for de som skal gjøre seg bruk av våre resultater for den videre politikktutforming overfor den norske kommunesektoren, er hvorvidt den negative forsøkseffekten for barnehagesektoren skal betraktes som et utslag av bortfalt øremerking som sådan, eller om det heller bør kategoriseres som tilpasninger til en midlertidig forsøksordning. Når barnehagetilskuddet innlemmes i rammetilskuddet, blir kommunens kostnad per ny plass høyere, og det påviste negative resultatet er således fullstendig i tråd med det man ville forvente på grunnlag av

økonomisk teori. På den annen side har forsøkskommunene vært i en spesiell situasjon siden bortfallet av øremerkede tilskudd bare har vært midlertidig, slik at man fra og med 01.01.2004 igjen ville få tilskudd til hver barnehageplass. Dermed har disse kommunene fått en ekstra premie hvis de – mer eller mindre bevisst – tok en pause fra å øke antall barnehageplasser i påvente av å få tilskuddene tilbake. Vi vil tro at dette kan ha blitt både mer aktuelt og mer fristende jo nærmere man kom slutten av forsøksperioden. Disse spesielle incitamentene kan ha gitt opphav til en prioritering langs tidsaksen som har slått sterkere ut enn dersom kommunene hadde hatt en permanent overgang til rammefinansiering. Forsøkskommunene har – på linje med alle andre kommuner – vært klar over at det uansett vil bli tatt sterke virkemidler i bruk for å oppnå full barnehagedekning i løpet av nær framtid. Ved å flytte mer av dette løftet til perioden etter 01.01.2004, ville forsøkskommunene komme bedre ut rent økonomisk, og har hatt sterke incitamenter til å følge en slik strategi. En skal derfor være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner om hvilke effekter en permanent innlemming av barnehagetilskuddet i inntektssystemet vil gi på grunnlag av dette tidsavgrensede forsøket. Dette peker også på det viktige generelle forhold at det i praksis er vanskelig å utforme et forsøk med økonomiske variable som får testet ut nøyaktig det man egentlig er ute etter å teste. Hovedsiktemålet med forsøket har vært å teste hvordan rammefinansiering generelt virker sammenlignet med øremerkede tilskudd. En står imidlertid i fare for å fange opp effekter som skyldes selve forsøksutformingen, snarere enn den generelle forskjellen mellom øremerking og rammefinansiering, og vi finner all grunn til å understreke dette poenget i forbindelse med de påviste effektene i denne artikkelen.

Et siste moment som bør trekkes inn i vurderingen av forsøkets relevans for den pågående politiske og faglige diskusjonen om innlemming av barnehagetilskuddet i rammetilskuddet, er at det samlede sett av statlige styringsvirkemidler ikke har vært sammenlignbart mellom forsøkskommunene og det kommunesektoren er forespeilet ved en generell innlemming fra 2006. Forsøkskommunene fikk innlemmet barnehagetilskuddet uten at juridisk/administrative føringer ble endret. I forbindelse med den vedtatte innlemmingen av barnehagetilskuddet fra 2006, vil kommunene stå overfor tre nye juridisk/administrative virkemidler som ikke gjaldt for forsøkskommunene: i) maksimalpris, ii) kommunal utbyggingsplikt og iii) krav

til kommunalt finansieringsansvar for private barnehager. Det vil da ikke lenger være tilskuddet som skal sørge for full barnehagedekning, men disse tre virkemidlene. Likevektsnivået på antall barnehageplasser vil da i prinsippet bli bestemt uavhengig av finansieringsmodell. Kombinasjonen av maksimalpris og kommunal utbyggingsplikt gjør at tilbudet må innrettes etter faktisk etterspørsel gitt det gjeldende prisnivå. Dette forutsetter riktignok at den kommunale utbyggingsplikten kan konkretiseres og håndheves i tilstrekkelig grad, men gitt dette forhold skal bortfallet av tilskudd ikke få konsekvenser for tilbudt kvantum av barnehageplasser. I stedet blir det sentrale spørsmålet hvilke kommunevise fordelingseffekter en vil få av rammefinansiering, sammenlignet med fortsatt bruk av et statlig driftstilskudd eller evt. andre typer statlig stykkprisfinansiering av barnehagesektoren.

Inntektssystemutvalget har nylig analysert dette tema i en delrapport, jf. Inntektssystemutvalget (2005). For vår del, vil vi peke på at barnehagesektoren ut fra fordelingshensyn synes noe mindre velegnet til rammefinansiering enn eksempelvis grunnskolesektoren. I grunnskolen er det ingen variasjon i etterspørselen, siden alle elever i grunnskolealder skal tilbys plass. Full dekning av barnehageplasser til et gitt prisnivå kan imidlertid resultere i en varierende dekningsgrad fra kommune til kommune. Hvis finansieringen tildeler et antall kroner etter antall barn i barnehagealder mens dekningsgraden og utgiftene varierer, vil dette kunne gi uønskede fordelingsutslag. Inntektssystemutvalget foreslår å løse dette ved hjelp av å la andelen av fulltidsarbeidende kvinner i alder 20 til 44 år inngå som kriterium. I tillegg foreslås kontantstøtten overført til kommunene. Begge disse forslagene vil bidra til å redusere uheldige fordelingsutslag av varierende etterspørsel, men det synes rimelig å anta at en form for finansieringsmodell der faktisk antall plasser brukes som kriterium fungerer enda mer treffsikkert på dette området.

REFERANSER

- Borge, L.-E., F. Carlsen og J. Rattsø (1999): «Lokal beskatningsfrihet. Argumentoversikt». *Sosialøkonomen* nr 6, Oslo.
- ECON (1998): Effekter av øremerkede tilskudd. Rapport 63/98. Oslo.
- Hågen, T. P. (1996): Effekter av øremerkede tilskudd til fylkeskommunen. NIBR notat 1996:112, Oslo.

Håkonsen, L. (2004): Problemer og muligheter! Rådmennenes synspunkter omkring forsøket med øremerkede tilskudd 2000-2003, Arbeidsrapport nr 18/2004, Telemarksforsking-Bø.

Håkonsen, L., K. Løyland og K. Lie (2000): Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger, Rapport nr 180, Telemarksforsking-Bø.

Håkonsen, L., T.E. Lunder, G. Møller og K. Løyland (2004): Hva har forsøket med øremerkede tilskudd betydd for tjenestetilbud og lokal-demokrati? Resultater basert på spørreundersøkelser blant innbyggere og kommunestyrerepresentanter, Arbeidsrapport nr 25/2004, Telemarksforsking-Bø.

Håkonsen, L., T.E. Lunder og K. Løyland (2005): Evaluering av forsøket med øremerkede tilskudd, Rapport nr 220, Telemarksforsking-Bø.

Inntektssystemutvalget (2005): Kostnadsnøkkel for barnehager. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Langørgen, J. (1999): «Noen kommuner er mer like enn andre kommuner», *Økonomiske Analyser* nr 5, Statistisk Sentralbyrå.

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

Rongen, G. (1995): Effekter av øremerkede tilskudd til kommunene. Arbeidsnotat, BI-Forsknings-senteret, Sandvika.

St prp nr 60 (1997-98), Om kommuneøkonomien 1999 m.v. Kommunal- og Regionaldepartementet, Oslo.

Aaberge, R. og A. Langørgen (1997): Fiscal and Spending Behavior of Local Governments: An Empirical Analysis Based on Norwegian Data, Discussion Papers No. 196, Statistisk sentralbyrå.

ANNONSE

FLYTTTEPLANER?

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser.

Meld flytting per telefon 22 31 79 90/telefaks 22 31 79 91,
e-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no eller skriv til oss.

Navn:

Ab.nr./medl.nr:

Ny adresse:

SAMFUNNSØKONOMENES FORENING Postboks 8872 Youngstorget • 0028 OSLO

André Sapir, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig,
Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Vināls og Helen Wallace:

«An Agenda for a Growing Europe – The Sapir Report»

Oxford University Press 2004

ANMELDT AV JOSTEIN AARRESTAD
UNIVERSITETET I BERGEN

I juli 2002 ba EU-kommisjonens president Romano Prodi ti framstående europeiske universitetsøkonomar å gå gjennom heile systemet for EUs økonomiske politikk, og å foreslå ein strategi for raskare økonomisk vekst. Bakgrunnen for oppdraget var den svake økonomiske utviklinga i EU og utvidinga av unionen med ti nye medlemsland i mai 2004. Rapporten frå dei ti økonomane, som har fått namn etter gruppa sin formann, professor André Sapir ved Det frie universitetet i Brussel, er nå publisert. Rapporten er delt i tre. Første del er ei oversikt over den faktiske situasjonen i EU. I andre del gjer forfatarane greie for EU sine viktigaste utfordringar. Tredje del inneheld tilrådingane.

Situasjonen er prega av at økonomien i EU er markant dårlegare enn i USA, som vanlegvis er samanlikningsgrunnlaget i rapporten (og som implisitt nærast framstår som eit ideal). Dette på grunn av både høgare produktivitet per arbeidar og høgare sysselsettingsgrad i USA. Mens EU-landa halte inn på USAs velstandsnivå etter krigen og fram til midten av syttitalet, har EU sidan då stagnert på ca. 70 prosent av inntektsnivået per innbyggjar i USA. Dette trass i at EU sidan den tid med suksess har inn-

ført ei rekke reformer for å stimulera veksten, som Den indre marknaden i 1986 og fellesvalutaen Euro i 1999. Dei siste tretti åra har den amerikanske økonomien generert høgare sysselsetting med uendra arbeidstid, mens arbeidstida i EU har falle samtidig med at den totale sysselsettinga ikkje har vist særleg betring. Om lag ein tredel av skilnaden i inntekt per capita mellom USA og EU kan tilskrivas lågare europeisk arbeidsproduktivitet, ein tredel lågare årleg arbeidstid og ein tredel lågare sysselsetting. Veksten i EU på 90-talet var skuffande både absolutt sett og i forhold til USA. Den avtok frå 80-talet, som i sin tur viste svakare vekst enn 70-talet. Sidan 1996 har den gjennomsnittlege vekstraten per innbyggjar i EU vore 0,4 prosentpoeng lågare enn i USA¹.

Det har blitt hevda at den lågare årlege arbeidstida i EU viser at europearane har sterkare preferanse for fritid enn amerikanarane. Men ein hovudgrunn til skilnaden i årleg arbeidstid mellom EU og USA er meir deltidsarbeid i Europa. I USA var andelen av dei sysselsette som jobba deltid i år 2000 ein femdel lågare enn i EU, mens andelen eit tiår tidlegare var om lag den same. Sidan den tid har deltidsarbeidet auka i EU, mens det

har falle i USA. I 1997 svarte knapt 8 prosent av amerikanarar med deltidsarbeid at dei arbeidde deltid fordi dei ikkje kunne få fulltidsarbeid, mens tilsvarende svarprosent i EU var 20. Forfatarane meiner derfor at den låge årlege arbeidstida i EU neppe skriv seg frå sterkare preferanse for fritid, men heller frå vanskane med å finna fulltids sysselsetting. Rapporten peikar også på at den høge arbeidsløysa i EU neppe heller er frivillig. Spesielt viser sysselsettinga for ungdom i EU ein klart fallande tendens dei siste tjue åra. Andelen sysselsett ungdom i EU var i år 2000 19 prosentpoeng lågare enn i USA (41% mot 60%), og gapet har utvida seg frå

Det verkar som om medlemslanda i EU ikkje har vore i stand til å forbetra produktiviteten utan å redusera sysselsettinga, og vice versa

1980. Ei liknande utvikling kan observerast for eldre arbeidstakarar. I år 2000 var der eit 17 prosentpoeng gap for

¹ «Facing the Challenge – The Lisbon strategy for growth and employment», Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, European Communities 2004, s. 14.

eldre menn mellom EU og USA og eit 22 prosentpoengs gap for eldre kvinner.

Eit særtrekk ved EU er ein negativ samanheng mellom arbeidsproduktiviteten og arbeidsinnsats målt som årlege arbeidstimar per innbyggjar. Det verkar som om medlemslanda i EU ikkje har vore i stand til å forbetra produktiviteten utan å redusera sysselsettinga, og vice versa. Arbeidsproduktiviteten varierer mellom landa i EU, men sidan land med produksjon per timeverk over eller på nivå med USA har hatt som kjenneteikn at ein stor del av den potensielle arbeidsstyrken har vore utan sysselsetting, er det grunn til å tru at utelukkning frå arbeidsmarknaden av arbeidarar med låg produktivitet - og ikkje spesielt produktive arbeidarar - er grunnen til høg arbeidsproduktivitet i desse landa. Ein tilsvarende negativ samanheng mellom produktivitet og sysselsetting har ein ikkje observert i USA. Det er brei semje i den økonomiske litteraturen om at auka internasjonal konkurranse og spreiaing av IKT på 80 og 90-talet har redusert etterspørselen etter ufaglært arbeidskraft både i USA og EU. Men denne utviklinga har tatt ulike former på dei to sidene av Atlanterhavet. I USA, der arbeidsmarknadene generalt er fleksible, har resultatet blitt stagnerande eller fallande reallønn for ufaglært

Forfattarane er kritiske til styringssystemet i EU, som dei meiner fører til at aktørane lett kan trekkja i ulik retning. Den økonomiske politikken i EU blir dermed ikkje sett ut i livet på ein effektiv måte

arbeidskraft og stigande inntekter for (visse kategoriar) faglært arbeidskraft. I

EU, der arbeidsmarknadene er meir rigide og «lønnsolv» meir bindande, har utviklinga i staden resultert i meir langtids arbeidsløyse for ufaglærte arbeidarar.

Ekspertgruppa er opptatt av EU sitt økonomiske styringssystem, og rapporten inneheld ei omfattande prinsipiell drøfting av dette. Systemet er komplekst. Det omfattar ikkje bare mange typar verkemiddel, men også ei ueinsarta mengd av avgjerdstakarar – frå lokale til nasjonale til overnasjonale aktørar – som ofte deler ansvaret for verkemiddelbruken. Den økonomiske politikken blir forsøkt gjennomført på ulike måtar. Delar av politikken, som konkurransepolitikken, jordbrukspolitikken og pengepolitikken, er delegert til EU-nivået. Andre område, som skattepolitikken, sosialpolitikken, arbeidsmarknadspolitikken og utdanningspolitikken, er i prinsippet medlemslanda sitt ansvar. Det er også ei rekke politikkområde der ansvaret i større eller mindre grad er delt mellom EU-nivået og medlemslanda. Verkemidla på desse områda varierer frå harde kollektive reglar til mildare «overtalingsverkemiddel» og «mjuke» prosedyrar for dialog og samarbeid. Biletet er forvirrande på grunn av kompleksiteten i systemet og aktørane sine ulike roller. Eit eksempel her er pengepolitikken og tilsynet med finanssektoren. Pengepolitikken er sentralisert til Den europeiske sentralbanken (ECB). Tilsynet med bankvesenet er framleis medlemslandas ansvar, slik at sjølve tilsynet med den einskilde bank er heimlandets ansvar, mens kontrollen med bankane (og bankvesenets) soliditet og solvens er «vertslandet» sitt ansvar². Eit slikt system er lite tilpassa den tilsikta integrasjonen i EUs finansmarknader³. Forfattarane er kritiske til styringssystemet i EU, som dei meiner fører til at aktørane lett kan trekkja i ulik retning. Den økonomiske politikken i EU blir dermed ikkje sett ut i livet på ein effektiv måte.

Mens forfattarane oppfattar sosial- og fordelingspolitikken i EU som rimeleg vellukka, er det sider ved denne politikken, både på EU-nivå og medlemslandsnivå, som dei meiner har verka hemmande på den økonomiske veksten. Integrasjon fører til økonomiske vinstar ved at komparative fortrinn blir realiserte ved handel. Men vinstane er ulikt fordelt mellom nasjonar, regionar og individ. Noen, spesielt på kort sikt, blir også taparar i prosessen. Dette kan vera politisk uakseptabelt, og tiltak som siktar på å dempa ulempene ved omstilling kan redusera vinninga frå marknadsliberalisering og integrasjon. Rapporten dokumenterer slike tiltak på EU-nivå for å hindra såkalla agglomerasjon og regional spesialisering, som dei meiner har verka veksthemmande. Når det gjeld makroøkonomisk politikk, førte den finanspolitiske tilstraminga på 90-talet på vegen mot Euroen til redusert etterspørsel og truleg til redusert økonomisk aktivitet på kort sikt. Men på mellomlang og lang sikt meiner forfattarane at den suksessrike stabilitetspolitikken har lagt forholde betre til rette for sterkare vekst. Derfor, jamvel om forfattarane har visse reservasjonar med omsyn til både fordelingspolitikken og den makroøkonomiske politikken, oppsummerer dei si oppfatning av den økonomiske tilstanden i EU ved å gi forhold på tilbodssida av økonomien hovudansvaret for den utilfredsstillande veksten. Spesielt er dei opptatt av alle hindringane som gjenstår for marknadene i EU er integrerte – mest i arbeidsmarknadene og dei finansielle marknadene – men også av den manglande evnen til å forbetra reguleringsregimet i EU for å auka konkurransen og stimulera tilgangen på nye aktørar.

Hovudutfordringa for EU framover er at dagens kombinasjon av høg arbeidsløyse, låg økonomisk vekst og ein generøs velferdsstat ikkje kan oppretthaldast over tid. Stigande arbeidsløyse og låg økonomisk vekst sidan midten av 70-

² Ei utførlig drøfting av desse forholda finn ein i Paul de Grauwe: «Economics of Monetary Union», Fifth Edition, Oxford University Press 2003, s. 171 ff.

³ Ei anna, og påfallande, side ved dette er at talet på tilsette i dei nasjonale sentralbankane i Eurosystemet i 2002 var 55 508, mens det i ECB var 1094. Kjelde: Richard Baldwin & Charles Wyplosz: «The Economics of European Integration», McGraw-Hill 2004, s. 364.

talet har hatt alvorlege følgjer for statsfinansane i EU-landa. Totale offentlege utgifter som andel av BNP i EU auka frå 36 prosent i 1970 til 46 prosent i 1980 og 49 prosent i 1985. Av auken på 13 prosentpoeng sto trygdeutbetalingar for mesteparten. Auken i offentlege utgifter var delvis finansiert ved skattar (8 prosentpoeng), men også ved offentleg opplåning (5 prosentpoeng). Statsgjelda i dei fleste EU-landa har dermed auka kraftig i denne perioden. I Tyskland utgjør for eksempel statsgjelda i dag om lag 2/3 av BNP. Den tyske statsgjelda er nå tre gonger så stor som då Berlinmuren fall. Bare rentebetalinga på gjelda er høgare enn det budsjettunderskotet Tyskland maksimalt kan ha i følge Vekst- og stabilitetspakta (GSP) i EU⁴. Den italienske og belgiske staten er endå meir forgjelda, og ligg på topp i EU med statsgjeld i 2002 større enn BNP⁵. Tyskland og andre sentrale EU-land lever over evne og sender rekninga til framtidige generasjonar. Samtidig har eit høgare skattenivå redusert incentiva for å arbeida og investera, noe som igjen reduserer utsiktene til produksjons- og sysselsettingsvekst.

Svaret frå ekspertgruppa er klart: EU må gj prioritert til økonomisk vekst

I tida framover kjem stagnasjon og aldring i befolkninga i EU, utviklinga i IKT og globaliseringa til ytterlegare å auka behovet for trygdeordningar og helsetilbod. Spørsmålet er då korleis ein i lys av desse framtidige utviklingstrekk kan oppretthalda «Den europeiske modellen» – ein kostbar offentleg finansiert sosialforsikringsmodell som allerie i dag er utsett for store påkjenningar. Intensiteten i dette dilemmaet vil tilta i åra framover. Svaret frå ekspertgruppa er klart: EU må gj prioritert til økonomisk vekst. Dette ikkje bare for at innbyggjarane skal få høgare inntekter.

Utan høgare økonomisk vekst kan rett og slett ikkje «Den europeiske modellen» oppretthaldast.

Den utilfredsstillande veksten dei siste tiåra viser i følge forfattarane at EU ikkje har klart å utvikla seg til ein innovasjonsbasert økonomi. Ein økonomi med masseproduksjon basert på eksisterande teknologi, med ein industristruktur med store firma med stabile marknader og livslange tilsettingsforhold for arbeidstakarane, strekk ikkje til i dagens situasjon karakterisert ved sterk internasjonal konkurranse. Det som trengst nå i EU er lettare marknadstilgang for nye aktørar, større mobilitet for arbeidstakarane både innafor bedriftene og mellom bedriftene, meir vaksenopplæring og omskulering og høgare investeringar både i forskning, utvikling og høgare utdanning. Dette krev ei massiv omlegging av den økonomiske politikken både på EU-nivå og i dei enkelte medlemslanda. Paradoxet (og hovudproblemet) er, at for å bevare den kostbare europeiske sosiale modellen krevst det høgare økonomisk vekst, men auka vekst krev også at ein tilpassar velferdssystemet til nye økonomiske realitetar, noe som ikkje alltid er populært.

Tilrådingane fokuserer på tiltak på EU-nivået som kan gi det største vekstbidraget.

Først og fremst trengst det reformer i den mikroøkonomiske politikken. Viktigast er det i følge rapporten å betra effektiviteten i Den indre marknaden, som formelt blei implementert mellom 1986 og 1992. Mye gjenstår før firma og konsumentar lokalisert kvar som helst i EU har same vilkår for å selja eller kjøpa varer og tenester i alle marknader, for ikkje å snakka om at eigarar av produksjonsfaktorar som arbeidskraft og kapital er frie til å bruka sine ressursar i kva som helst slag økonomisk aktivitet over alt i EU. Det er lett å finna eksempel på dette. Bankvesenet i EU er lite integrert. Lovverk og bank-

praksis varierer mellom medlemslanda. Jamvel om det har vore ein felles valuta i Euroområdet sidan 1999 (setlar og mynt sidan 1.1. 2002), er det framleis nye dyrare å overføra pengar over landegrensene enn innan medlemslanda. Arbeidsmarknadene i EU-området er også lite integrerte. Arbeidskraftas mobilitet i EU er låg samanlikna med mobiliteten i USA. Få nyttar høvet til å slå seg til i eit anna EU-land, jamvel om Den indre marknaden tillet folk å slå seg ned og arbeida kvar som helst i EU. Årsakene er både byråkratiske og kulturelle.

Å få Den indre marknaden i EU til å fungera etter intensjonane er åpenbart vanskelegare enn mange hadde forestilt seg. Motkreftene er sterke. Eg saknar ein analyse av desse motkreftene i rapporten

Den sentrale budskapet frå ekspertgruppa er derfor at gjenstående hindringar for integrasjon, ikkje bare i varemarknadene, men også arbeidsmarknaden og marknadene for tenester, spesielt finansielle tenester, må fjernast. Dette har blitt sagt før av mange andre, mange gonger. Å få Den indre marknaden i EU til å fungera etter intensjonane er åpenbart vanskelegare enn mange hadde forestilt seg. Motkreftene er sterke. Eg saknar ein analyse av desse motkreftene i rapporten. Forfattarane er også sterkt opptatte av at det må bli lettare for nye aktørar å koma inn i marknadene for å skjerpa konkurransen, og meiner det må leggjast meir vekt på dette i EU si konkurranselovgivning og reguleringspraksis. Omsynet til etablerte interesser må vika. Konkrete framlegg på EU-nivået for å fremja mobiliteten i

⁴ Hans-Werner Sinn: «Schulden sind unsozial», *Stern*, 19. mai 2004, s. 194.

⁵ Richard Baldwin & Charles Wyplosz: *op.cit.* s. 388.

arbeidsmarknaden er betre språkoppføring, økonomisk støtte ved flytting og at ein kan ta med seg opparbeidde pensjonsrettar over landegrensene. Men problemet frå «EU-synsvinkel» er at hovudansvaret på desse felte ligg på medlemslanda i EU. Rapporten oppmodar til tiltak i medlemslanda for tettare oppfølging av arbeidslause, sterkare incentiv til arbeid i staden for trygd, strengare krav om å godta «høveleg arbeid», høgare pensjonsalder og kanskje lenger arbeidstid. Reformar i denne lei er på trappene i fleire EU-land. For å stimulera arbeidslause til meir aktivt å søkja arbeid, har for eksempel Tyskland nettopp sett i verk den såkalla Hartz IV-reforma, som reduserer perioden ein kan få arbeidsløystrygd frå tre til eitt år.

Rapporten understrekar behovet for sterkare investering i kunnskap. EU underinvesterer både i høgare utdanning og FoU samanlikna med USA. Men det blir understreka at kvalitet, og ikkje bare kvantitet, tel i høgare utdanning og forskning. Forfattarane er bekymra over den låge kvaliteten på universiteta i EU, spesielt på doktorgradsnivå, og tar til orde for å skapa eliteinstitusjonar med lønns- og arbeidsvilkår som kan tiltrekka seg verdas beste forskarane, også dei mange som har forlate universiteta i EU til fordel for USA. Rapporten foreslår også eit felles europeisk forskingsråd der løyvingane utelukkande skal tildele etter strenge faglege kriterium (sic!), etter mønster av The National Science Foundation i USA og (faktisk) dei nordiske forskingsråda. Ein konsekvens av dette er at ekspertgruppa foreslår ei dramatisk omprioritering i EU-budsjettet, bort frå jordbruk og over til FoU. For å illustrera kva dei meiner lanserer forfattarane eit konkret framlegg til EU-budsjett for neste finansieringsperiode 2007 – 2013. Landbruksstøtta er der redusert frå ca. 40 til ca. 10 prosent av budsjettet, og i følge forfattarane er dei 10 prosentane bare meint som ein overgang mot full utfasing av landbruksstøtta. I staden blir bortimot halvparten av EU-

budsjettet kanalisert til vekstfremjande tiltak, som auka løyvingar til FoU, høgare utdanning og utvikling av vegar og jernbanar.

Forfattarane har også klare synspunkt på det økonomisk-politiske styringssystemet i EU. Dei vil ha klarare definerte ansvarsforhold og «krystallklare» retningslinjer for kven som skal gjera kva. Effektiv iverksetting av EUs politikk er ofte avhengig av at medlemslanda utviklar sin eigen politikk i samsvar med EU sin, og her sviktar det ofte i følge forfattarane. Rapporten tar til orde for at EU sentralt skal leggja meir vekt på incentiv for at politikken på dei ulike nivåa skal bli meir samkjørt, og rår til å bruka EU-budsjettet meir aktivt for dette føremålet, samtidig som budsjettet bør gi prioritet til vekststimulerande tiltak (jamfør avsnittet over). Rapporten inneheld ei rekke konkrete framlegg til endringar i EU sitt økonomiske styringssystem, som det vil gå for langt å koma nærare inn på. Gjennomgangsmelodien er effektivisering av avgjerdsprosessane ved for eksempel mindre bruk av vetorett i EUs organ og skepsis til uformelle prosedyrar for politikktutforming og iverksetting. Makro-økonomiske reformframlegg er det mindre av i rapporten. Den har forslag til meir fleksibel praktisering av GSP, ved at ein trekkjer inn landas statsgjeld i vurderinga av tillatelege underskot på statsbudsjettet. Land med låg statsgjeld bør tillatast romlegare rammer for underskotsbudsjettering, men elles meiner forfattarane at pakta er ein nødvendig del av pengeunionen.

Rapporten er fagleg solid og konkret, men mange av tilrådingane støytter mot sterke økonomiske interesser

Kor stor innverknad vil Sapirrapporten få på den økonomisk-politiske tenkinga

i Brussel? Rapporten er fagleg solid og konkret, men mange av tilrådingane støytter mot sterke økonomiske interesser. Spesielt er framlegget om utfasing av landbruksstøtta kontroversielt. På den andre sida: For perioden 2002 – 2004 vil Euroland veksa med i gjennomsnitt 3 prosentpoeng mindre per år enn resten av verda⁶. BNP-veksten i 2004 var på fattigslege 0,6% i Tyskland, og i Frankrike har arbeidsløysa på ny passert 10%. «Eurosklerosen» er dramatisk. Om sentrale aktørar i EU-systemet vil prøva seg på ein «Sapirkur mot Eurosklerosen», vil vi få den første indikasjonen på når den nye kommisjonen under Jose Manuel Barosos leiarskap legg fram budsjettet for finansieringsperioden 2007 – 2013.

Tilrådingane er basert på både grundige faktakunnskapar og forskingsbasert innsikt i nyare tenking om økonomisk vekst

I alle fall har dei ti universitetsøkonomaner levert ein rapport det er vel verdt å lesa. Rapporten feiar ikkje problema under teppet og er tidvis krass i formuleringane. Den gir ei omfattande og poentgert faktaoversikt over den økonomiske utviklinga i EU med rikelege referansar til nyleg empirisk forskning. Tilrådingane er basert på både grundige faktakunnskapar og forskingsbasert innsikt i nyare tenking om økonomisk vekst. Framstillinga er vel disponert og klar, også når dei drøftar så innfløkte saksforhold som EU sitt styringssystem. Noen vil nok sjå det som ein veikskap at rapporten ikkje omtalar miljøkonsekvensane av auka handel og vekst i EU, og dei miljøpolitiske utfordringane dette vil medføra.

Jamvel om dei økonomiske utfordringane her i landet er mye dei same som i

⁶ Arne Jon Isachsen: «Vekst og fordeling – noen betraktninger om EU og USA», *Økonomisk Forum*, nr. 8, 2004, s. 32.

EU (aldrig, globalisering, utvikling i IKT), har tilrådingane i rapporten begrensa direkte relevans for oss. Dette delvis på grunn av vår spesielt gunstige statsfinansielle situasjon, men mest fordi EU er ein organisasjon så fullstendig ulik ein tradisjonell nasjonalstat,

med dei heilt spesielle styringsproblema som dermed oppstår. Likevel, EU er vår i særklasse største handelspartner, så det er absolutt av interesse å følgja med i den økonomisk-politiske debatten der, og håpa på at området får ei tilfredsstillande økonomisk og sosial utvikling

framover. Dessutan er det, same kva ein meiner om vårt forhold til EU, direkte spennande å observera korleis det går med det historisk unike eksperimentet som foregår rett utafor vår stovedør.

**Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening,
vil vi gjerne ha din e-post adresse.**

Send på e-post til:

nina.risassen@samfunnsokonomene.no

Preben Munthe:

Christen Smith: Botaniker og økonom

Aschehoug, 2004

ANMELDT AV PEDER ANKER
UNIVERSITETET I OSLO

Den første professoren i «botanikk og statsøkonomiske vitenskaper» ved Universitetet i Oslo har nå fått sin egen biografi. Preben Munthe, som har innehatt samme embetet, har gravet frem mange nye kilder og hiitil ukjente detaljer om Christen Smith. Resultatet er en fyldig, om ikke alltid vel argumentert, fremstilling av livet til en av de første forskerne ved Universitetet.

Utgangspunktet for Munthe er Smiths (1785-1816) velstående familie. De sendte sin sønn til legeutdannelse i København, der han levde i ti år, først åtte år som student med to påfølgende år som praktiserende lege. Studentliv på fine teatre så vel som i fuktige kneiper danner bakgrunnsteppe for et legestudium som gradvis kommer til å konsentrere seg om botanikk. Plantelære var den gang en naturlig del av legers utdannelse relatert til fremstilling av medisiner. Carl von Linnés (1707-1778) arbeider ble her sentrale for Smith, i tillegg til de danske botanikerne han pleiet omgang med. Munthe legger stor vekt på hvordan ferier og fjellturer i Norge i perioden opprettholdt kontakten med og gleden over hjemlandet. Disse turene motiverte Smith til å legge vekt på norske planters nasjonaløkonomiske betydning, spesielt med

hensyn til deres medisinske verdi. At forskning helst skulle lede til resultater av økonomisk betydning var den gang – som i dag – et viktig legitimeringsgrunnlag for vitenskap. Det var nettopp denne dimensjonen av Smiths arbeider som gjorde at han ble kallet til et nytt professorat i botaniske og økonomiske fag ved det nystartete Universitetet i Oslo. «Naturens rikdom,» som Munthe uttrykker det, ble av vitenskapspolitikkere oppfattet som grunnlaget for «folkets velstand» (s. 170), og det var derfor viktig å ansette en forsker som forstod å fokusere på nettopp denne sammenhengen. Nasjonsbygging var den viktigste vitenskapspolitiske føringen som førte til at Smith fikk sin professorat i selvstendighetsåret 1814.

Smith fikk imidlertid ikke praktisert i sin stilling særlig lenge. Det første han gjorde var å dra ut på en lengre utenlandsreise som han aldri kom hjem fra. Hans betydning som professor i Norge har derfor vært begrenset. Det var ikke uvanlig at nybakte professorer dro på en rundreise til de viktigste lærestedene i Europa for å knytte nettverk og introdusere seg selv til andre akademikere. Smith dro først til De britiske øyer der han oppsøkte en serie botaniske hager og møtte, blant andre, den kjente bota-

nikeren Joseph Banks. Reisen gikk så videre til Kanariøyene, der han var med å kartlegge øyenes botanikk uten at han fikk tid til å publisere sine resultater. Grunnen var at Banks utfordret ham til å utforske Kongo floden, noe som ikke var uten risiko gitt manglende medisiner mot tropesykdommer. For å gjøre Munthes lange redegjørelse kort: Smith dro til Kongo der han etter å ha kartlagt deler av floden døde av feber i 1816. Slik delte han skjebnen til mange andre vitenskapsmenn som søkte å utforske Afrikas regnskoger.

Ved veis ende av biografien er det vanskelig å unngå å undre seg over hvorfor den har blitt skrevet. Smith hadde utvilsomt «store botaniske kunnskaper,» som Munthe skriver (s. 301), men han fikk ikke videreformidlet denne i form av avhandlinger eller artikler som ble av sentral betydning for norsk eller internasjonal vitenskap. Han var en dyktig «puzzle solver» som jobbet innenfor Linnés paradigme (for å bruke Thomas Kuhns terminologi). Det er selvfølgelig prisverdig med slik forskning, men det kvalifiserer ikke i seg selv til æren av en egen biografi. At han var den første professoren i botanikk og statsøkonomi er heller ikke noe godt argument, all den stund han døde før

han fikk noen virkningskraft i dette embetet. Nå kan det innvendes at biografier ikke bare er forbeholdt faglige kanoner. Livet og virket til mindre betydningsfulle forskere kan godt være et egnet utgangspunkt for å studere et vitenskaplig miljø i en viktig historisk periode. For at et slikt grep skal være vellykket må man imidlertid ha en klar metodisk ramme i fremstillingen, noe Munthe mangler. Historiefaget skiller seg her ikke vesentlig fra økonomifaget.

Det skulle være en selvfølge for lesere av *Økonomisk forum* at man ikke legger frem tallmateriale fra økonomien hulter i bulter, men derimot ordner dette etter en dertil veldefinert analytisk metode. Vitenskapshistorikere jobber ganske likt: «internalister,» for eksempel, undersøker hvordan vitenskapen utvikler seg forskere i mellom, mens «eksternalister» undersøker hvordan sosiale og politiske rammebetingelser fremmer eller forhindrer utvikling av vitenskapelig arbeid. I likhet med økonomifaget finnes det blant historikere meter på meter med metodologiske og filosofiske diskusjoner om hvordan man best går frem for å forstå vitenskapens historie, en litteratur Munthe i det store og hele har ignorert. Resultatet er en biografi

som sier en hel del om Smiths liv, men heller lite om de forutsetninger som gjør botanisk og økonomisk forskning mulig. Slik blir det lite å hente i denne biografien for den som søker å lære av historien for å forstå vitenskapens vekstbetingelser og muligheter. I stedet sitter man igjen med en underholdende fortelling om Smiths korte og fascinerende liv. Dette er for så vidt greit, men det har liten historiefaglig verdi.

Som eksempel på et vellykket metodisk verk fra perioden kan nevnes Lisbet Koerner's sosialhistoriske biografi over Linné, som Munthe ikke nevner.¹ Ifølge Koerner håpet Linné å organisere en ny statsøkonomi basert på et vitenskaplig grunnlag, og til det prosjektet trengte han å etablere et velegnet botanisk system. Skal vi tro Koerner så springer botanisk forskning ut av økonomiske betraktninger, ikke omvent. Hos Munthe, til sammenligning, er det uklart om Smiths økonomiske vurderinger fulgte fra hans forskning på planter, eller om det var økonomiske mål som ledet hans botaniske undersøkelser. Slike metodiske perspektiver er viktig for leseren, da det kan være til hjelp for vurdering av vitenskapspolitikk av i dag. Den som anlegger et kontekstuellt perspektiv i

historieskriving ender ofte opp med å favorisere politisk styrt anvendt forskning, mens det internalistiske perspektivet ofte ender opp med en favorisering grunnforskning som opererer uavhengig av politiske føringer. God vitenskapshistorie kan være til hjelp i vurderingen av hvordan begrensede forskningsmidler bør fordeles. Det er derfor viktig at historieforskning forsøker å gå utover det rent informative eller underholdende.

Disse kritiske bemerkninger kan ikke taes til inntekt for at Munthe har skrevet en dårlig bok. Han har gravd igjennom en imponerende mengde primærkilder og funnet fram til så godt som utilgjengelig kildemateriale. I litteraturen har det til nå vært begrenset kunnskap om Smith, noe Munthe med denne biografien har forandret. Boken er vell verdt å lese for den som ønsker å fordype seg i økonomifagets historiske tilknytning til botanikken i Norge.

Peder Anker er vitenskapshistoriker ved Senter for utvikling og miljø, Universitetet i Oslo. Han har tidligere publisert *Imperial Ecology: Environmental Order in the British Empire, 1895-1945* (Harvard University Press 2001).

¹ Lisbet Koerner, *Linnaeus: Nature and Nation*, (Cambridge: Harvard University Press, 1999).

Veiledning for bidragsytere

1. Økonomisk Forum trykker artikler om aktuelle økonomfaglige 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 elektronisk format til Samfunnsøkonomenes Forening, ved sekretariatet@samfunnsokonomene.no. Det kan også sendes direkte til en av redaktørene (se side 2). Det oppfordres til innsending av elektroniske manuskripter (fortrinnsvis i Word). Artikler bør ikke være lengre enn 20 A4-sider, dobbel linjeavstand, 12 pkt. skrift. Aktuelle kommentarer skal ikke overstige 12 sider av tilsvarende format. Debattinnlegg og bokanmeldelser bør normalt ikke være lengre enn 6 sider av samme format.
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maks. 100 ord. Inngressen 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. Veiledning for bidragsytere for NØT, se www.samfunnsokonomene.no.

B-BLAD

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening
PB. 8872 Youngstorget
0028 OSLO

