

# Fag>bladet

# SAMFUNN ØKONOMI

- Fanny Voldnes: Folkevalgt styring eller markedsstyring?
- Stein Østre: Skattebetalernes penger
- Hallvard Bakke: Mytene om den dynamiske skattepolitikken

 FAGFORBUNDET



## REDAKSJONSRÅDET



### Bjarne Jensen

Professor i offentlig økonomi ved Høgskolen i Hedmark, avd. for økonomi og ledelsesfag, Rena. Sosialøkonom fra Universitetet i Oslo. Spesielt opptatt av finansiering, styring og planlegging i kommuner og offentlige velferdstjenester. Tidligere adm.dir. i Kommunekreditt, rådmann i Bergen og Kristiansand, førsteamanuensis ved Høgskolen i Agder og ansatt i Finans- og Sosialdepartementet. Han har skrevet flere bøker om Kommune-Norge, og har også ledet flere offentlige utredninger om finansiering og styring av offentlige velferdstjenester. Underviser i offentlig økonomi og finansiering på masterstudiet i offentlig ledelse og styring (MPA).

[bjarne.jensen@hihm.no](mailto:bjarne.jensen@hihm.no)



### Fanny Voldnes

Fanny Voldnes er registrert revisor, cand. philol og er leder av samfunnsøkonomisk enhet i Fagforbundet. Hennes hovedbeskjeftigelse har i mange år vært reformene i offentlig sektor og utfordringene de har ført med seg for styring, for ansattes arbeidsforhold og for opprettholdelse av gode offentlige tjenester til befolkningen. Dette arbeidet hun også med i de ti årene hun var ansatt i LO sentralt.

[fanny.voldnes@fagforbundet.no](mailto:fanny.voldnes@fagforbundet.no)



### Nils Aarsæther

Dr.philos., professor ved Universitetet i Tromsø, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging. Forskningsfelt: Lokalt demokrati og kommunal planlegging. Kva rolle spelar kommunar for lokal velferd, samfunnsbygging, næringsutvikling – og som politisk arena? Kva slags utviklingstendensar ser vi i kommunane i dag? Aarsæther har arbeidd med dette regionalt, i dei nordiske landa, og mot russiske og kanadiske kommunar. Forskinga på lokaldemokratiet er vidareført gjennom anvendt forskning og rådgiving. Instituttleder (2005–2009) og underviser på den samfunnsfaglige planleggarutdanninga ved Universitetet i Tromsø, ved sidan av innsats i vidareutdanning og foredragsverksemd.

[nils.aarsæther@uit.no](mailto:nils.aarsæther@uit.no)



### Alf-Inge Jansen

Dr.philos., professor emeritus, Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og forsker I, Transportøkonomisk institutt, Oslo. Forskningsfelt: Offentlig politikk og forvaltning, blant annet formingen og etableringen av miljøvern som politisk sektor i Norge. Har sammen med Oddgeir Osland og Atle Nyhagen publisert artikler og papers om klimapolitikken og økologisk modernisering. Arbeider nå med spørsmål vedrørende temaer som: Økonomiske instrumenter som virkemidler i miljøpolitikken på transportfeltet, og Økonomene og offentlig politikk. Gjesteforsker og foreleser ved europeiske universiteter, og har vært medlem av internasjonale, faglige komiteer.

[alf-inge.jansen@toi.no](mailto:alf-inge.jansen@toi.no)



### Ove Gustafsson

Førsteamanuensis ved Trondheim økonomiske høgskole. Har statsvitenskap som hovedfag, med spesiell interesse for offentlig politikk og administrasjon, samt velferdspolitik. Forskningsfeltet er konkurranseutsetting. Har gjennom ulike vitenskapelige artikler tatt opp temaene konkurranseutsetting av kommunale tjenester og hvordan dette virker inn på kommunene og tjenestene. Noen artikler har hatt fokus på styring av organisasjoner i grenseområdet mellom offentlig og privat sektor. Dekan ved Trondheim økonomiske høgskole i perioden 2007–2011. Underviser i statsvitenskap og samfunnsvitenskapelige metode. Underviser og veileder MPA-studenter ved Copenhagen Business School.

[ove.gustafsson@hist.no](mailto:ove.gustafsson@hist.no)



### Magni Melvær

#### BIBLIOTEKLEDER

Arbeider blant annet med forskningsdokumentasjon. Skal være bindeleddet mellom forskere og dem som utfører fagfelle-vurderingene av vitenskapelige artikler.

[magni.melvar@hihm.no](mailto:magni.melvar@hihm.no)

# INNHOOLD

<b>Velferd viktigst</b> Bjarne Jensen .....	2
<b>Omstillingskompetanse gir en vellykket norsk forvaltning</b> Gerd Eva.....	4
<b>Folkevalgt styring eller markedsstyring?</b> Fanny Voldnes .....	6
<b>Er verdiene i norske kommuner i endring?</b> Tor Busch og Grete Wennes .....	28
<b>Bruken av finansregnskap i det offentlige</b> Jon Lundesgaard .....	32
<b>Skattebetalernes penger</b> Stein Østre .....	38
<b>Bokanmeldelse</b> .....	49
<b>Når storebror ser deg</b> Christian Kjølaas .....	50
<b>Mytene om den dynamiske skattepolitikken</b> Hallvard Bakke .....	52
<b>En beretning om blindhet</b> Harry Herstad .....	64

Fagbladet  
**SAMFUNN  
ØKONOMI**

Redaksjonen avsluttet 9.12.2012  
ISSN 1893-3009  
Ansvarlig redaktør: Kirsti Knudsen  
Fagredaktør: Bjarne Jensen  
Opplag: 10 000

Postboks 7003, St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon 23 06 40 00

Design: Avrio design/Anne Vines  
Trykkeri: Aktietrykkeriet AS

## BESØKSADRESSE

Keyzers gt.15  
Inngang Munchs gate  
0165 Oslo  
[www.fagbladet.no](http://www.fagbladet.no)

Send tips til [tips@fagforbundet.no](mailto:tips@fagforbundet.no)

## ADRESSEENDRING

[fane2@fagforbundet.no](mailto:fane2@fagforbundet.no)

pressens faglige utvalg  
**PFU**

**Fagpressen** **F**  
OPPLAGSKONTROLLERT

Fagbladet redigeres etter Redaktørplakaten og Vær Varsomplakatens regler for god presseskikk. Den som likevel føler seg urettmessig rammet, oppfordres til å ta kontakt med redaksjonen. Pressens Faglige Utvalg (PFU) behandler klager mot pressen.

PFUs adresse er Rådhusgt. 17, Postboks 46 Sentrum,  
0101 OSLO.

Telefon 22 40 50 40

# Velferd viktigst

*Norge bruker mye på felles velferdstjenester, men mindre enn vårt velstandsnivå tilsier.*

**Det er blitt vanlig å hevde** at vi i Norge bruker så mye i offentlig sektor at bedre velferdstjenester ikke er et spørsmål om økte ressurser eller bevilgninger, men å bruke ressursene mer effektivt.

Vår riksrevisor utbasunerte på en stor konferanse nylig at siden norske offentlige utgifter har passert 1000 milliarder kroner, er ikke penge- eller ressursmangel noe problem. Bedre offentlige tjenester dreier seg, også ifølge ham, om en mer effektiv ressursbruk.

**Selvsagt er det viktig** at ressursene våre blir brukt mest mulig effektivt. Imidlertid er det slik at bare litt over halvparten av offentlige utgifter brukes til offentlig konsum, det vil si til velferdstjenester i helse- og sosialsektoren, offentlig skole og utdanning, kulturvirksomhet, politi og rettsvesen, forsvar og andre fellesgoder som hele samfunnet er avhengig av.

Resten er overføring av inntekter til private. Storparten gjelder trygdeutbetalinger for å sikre inntekter til dem som ikke lenger er yrkesaktive, og mottakerne har i stor grad selv betalt for det da de var yrkesaktive. Alternativet er å organisere dette gjennom private forsikringer.

**Når det gjelder inntektsoverføringer** og offentlige forbruk, ligger Norge på gjennomsnittet av den andelen sammenlignbare OECD-land bruker. Dette gjelder også når vi korrigerer for vårt høye bruttonasjonalprodukt som følge av oljeinntektene.

De siste 20 årene har andelen av sysselsetting i offentlige velferdstjenester og fellesgoder utgjort omkring 28 prosent av samlet sysselsetting i Norge. Hva innebærer det så at ressursbruken til felleskonsumet vårt er en fast andel av samlet ressursbruk?

Hovedtyngden av velferdstjenestene er individorienterte tjenester i helse- og sosialsektoren, og i oppvekst, utdanning og kultur. Slike tjenester, enten de drives i offentlig eller privat sektor, lar seg ikke effektivisere på samme måte som vareproduksjon i industri, landbruk, skogbruk og fiske.

Når et land blir mer velstående økonomisk, går sysselsettingen i de vareproduserende næringene ned, mens den øker i de tjenesteytende næringene. For eksempel var andelen av sysselsettingen i vareproduserende næringer i 1970 ca. 44 prosent, mens den i tjenesteytende var 56 prosent. I 2010 var dette endret til henholdsvis 25 og 75 prosent.

**Den beste forklaringen** har den amerikanske økonomen Baumol gitt. Han tok utgangspunkt i framføringen av en strykekvartett av Mozart. Den krever samme tidsbruk og bemanning i dag som da den ble komponert rundt 1780. På lignende måte er det for individorienterte tjenester i både offentlig og privat virksomhet. Skal tilbudet økes, samtidig som kvaliteten opprettholdes, må også arbeidsinnsatsen økes.

Slik er det ikke med vareproduksjon og tjenester som kan rasjonaliseres, for eksempel



FOTO: COLOURBOX

gjennom IKT-bruk og nytt utstyr. Der har det vært store produktivitetsforbedringer. Derfor produserer slike næringer i dag langt mer med en brøkdel av tidligere bemanning. Dermed frigis arbeidskraft til individorienterte tjenester som vi ønsker og har behov for. Denne avgjørende mekanismen i velstandsutviklingen burde være allmennkunnskap i dagens norske samfunn.

**Hva betyr det** å ha som politikk at andelen av ressursbruken til velferdstjenester ikke skal øke når vårt inntektsnivå økes? Det betyr at vårt private forbruk til bedre mat, flere reiser og restaurantbesøk, dyrere biler og mer til frisørtjenester kan øke mer enn det vi bruker til felles helsetjenester, pleie og omsorg, utdanning og oppvekst.

Siden 1990 har det private konsumet økt med gjennomsnittlig 3,4 prosent pr. år, mens det offentlige konsumet økte med 2,7 prosent.

I 2013 legger regjeringen opp til en vekst i

privat konsum på 4 prosent, mens det offentlige konsumet bare øker med 2,1 prosent.

**Hva er viktigst** for å bedre befolkningens velferdsnivå? Størst økning til mat- og drikkevarer, biler, feriereiser og frisør, eller til pleie- og omsorgstjenester, helsetjenester, skole og utdanning, kultur, politi og rettsvesen?

Dersom vi spør folk flest, tror jeg at svaret vil bli at de grunnleggende velferdstjenestene er viktigst. Er dette riktig, blir det et paradoks at den prioriteringen som våre politikere står for, med lovmessig sikkerhet fører til det motsatte.

Problemet har særlig sammenheng med finansieringen av offentlige velferdsgoder. Derfor har vi i dette nummeret to artikler som fokuserer på viktige utfordringer i vårt skattesystem.

*Bjarne Jensen*

# Omstillingskompetanse gir en vellykket forvaltning

*Fra å være blant de fattigste landa i Europa, er Norge i dag et av verdens rikeste land. Vi har hatt en utvikling de siste 30 åra som ingen drømte om for hundre år sida. Olja får mye av æren for dette, og sikkert med rette.*

**Naboene våre** i Sverige og Danmark har også klart seg relativt godt i det kriseramme Europa. Og de *har* ikke olje. Riktignok har både Sverige og Danmark uakseptabel høy arbeidsledighet, men sett i lyset av krisa i resten av Europa, har begge kommet rimelig godt ut. Med det som bakteppe, må det finnes flere forklaringer på Skandinavias relativt rolige ferd gjennom krisa.

En fellesnevner for de tre landa er en samfunnsmodell med tydelig offentlig styring. Politisk styring gir god demokratisk kontroll med utviklinga, og åpenhet og innsyn gir kontroll med flere samfunnsfelt. Det er viktig, og bidrar til en forutsigbar utvikling. Dette gagnar også privat sektor, og gir trygge rammebetingelser for privatøkonomien.

**En stabil styring** stiller krav ikke bare til dem som blir valgt til å lede landet, men også til hele den offentlige forvaltninga. Forvaltninga må ha et tydelig stempel som uavhengig av de valgte, og det kreves integritet, langsiktighet og kvalitet blant de ansatte.

Norge har i all hovedsak et velfungerende og godt utdannet stats- og kommunalt apparat. Dette gir trygghet for innbyggerne. I etterkant av 22. julikommisjonen har det stormet litt, men viljen til å ta kritikk på alvor vil nok være det som i ettertid blir husket. Det er alltid forbedringspotensial i alle organisasjoner.

Ser vi på offentlig forvaltning som helhet, fungerer den godt i henhold til målsettinga, selv om avisene ikke er like opptatt av å skrive om det. Norsk oljeforvaltning er et eksempel på det som fungerer godt. Skatteinnkreving er et annet eksempel. Begge er solide fundament for velferdsstaten vår.

**Norske kommuner**, med sin forvaltning og sine ansatte, klarer seg godt. Til tross for et intenst omstillingspress de siste 30 åra, har dyktige ansatte tatt utfordringene på strak arm. Kommunene har blant annet fått tilført langt flere oppgaver gjennom ulike reformer. Sist ute er samhandlingsreformen.

Samtidig er hele kommunenorge berørt av IKT-revolusjonen, et økende krav fra en befolkning med høyere gjennomsnittlig utdanning og generelt mer kunnskap, blant annet som følge av internett.

Den kommunale delen av forvaltninga har svart med omstilling, effektivisering og en betydelig kompetansebygging. Omstilling pågår kontinuerlig. På mange felt er den helt nødvendig fordi teknologien åpner nye muligheter.

**Dessverre har vi sett** – og ser – typer av omstilling som nærmest er et angrep på forvaltninga. En endringsretning har fått navnet *New Public Management* (NPM). Navnet i seg

selv er det ikke noe galt med, men innholdet legger opp til at vi skal innføre en blåkopi av privat tankegang på offentlig, skattefinansiert tjenesteproduksjon.

Offentlig forvaltning er ikke et system som dreier seg om å tjene penger, men å forvalte de pengene som er fordelt etter vedtak fra folkevalgte. I et demokrati er det de folkevalgte som skal styre retningen i samfunnsutviklinga. Omstilling etter NPM-tankegang har ført oss i en retning der privatisering av offentlige tilbud selges inn som lønnsomt. Målet er å få mer ut av pengene, sies det, men har det skjedd? Lite trolig.

**Alle har et ønske om** at fellesverdier skal forvaltes på best mulig måte og gi et best mulig tilbud til alle. Selvfølgelig skal vi ikke sløse med offentlige midler. Jeg mener det er like selvfølgelig at velferd ikke skal bli butikk. For meg dreier det seg om å beholde en sterk og velfungerende offentlig sektor, der god forvaltning holder høy standard, både faglig og arbeidsmiljømessig.

Forvaltninga må være under folkevalgt kontroll og den må ha legitimitet i hele befolkningen. Derfor er det så viktig at den er drevet og styrt av de folkevalgte.

**Det er bestandig rom for** endringer og forbedringer. Her må utdanning og kompetansebygging stå sentralt. Utvikling er avhengig av at medarbeiderne forstår nødvendigheten av dette, og at de har omstillingskompetanse til å møte nye krav. Det er i første rekke arbeidsgiver som har et klart ansvar for dette, men den enkelte ansatte har i tillegg et medansvar for å bruke de tilbudene de får fra arbeidsgiver.

Fagforbundet har i løpet av de siste åra satsa store beløp på utvikling og gjennomføring av ulike medlemstilbud knytta til studier og annen kompetanseheving. Vi mener dette er viktig for å utvikle norsk forvaltning slik at den forblir effektiv og offentlig eiet og drevet. Derfor har vi i samarbeid med Høgskolen i Hedmark (HiHm) fått på plass et masterstudium med vekt på offentlig finansforvaltning.

# BLI MEDLEM



## FAGFORBUNDET

- **Fagforbundet har 332.000 medlemmer, og en egen fagforening for rådmenn og ledere.**
- **Som medlem kan du få faglige kurs, fagdager og konferanser. Fagforbundet tilbyr studier i samarbeid med høgskoler og universiteter, blant annet videre- og tilleggsutdanning for ledere på masternivå i offentlig ledelse og styring.**
- **Samarbeidspartnere er Høgskolen i Hedmark avd. Rena, Rokkansenteret i Bergen, Universitetene i Bergen og Nordland, Trondheim Økonomiske Høgskole og Høgskolen i Buskerud.**
- **LES MER PÅ [www.fagforbundet.no/radmann](http://www.fagforbundet.no/radmann)**
- **BLI MEDLEM: Send SMS med Fagforbundet medlem til 1980**

Kompetanse gir kvalitet, og øker befolkningens tillit til offentlig forvaltning. Hvorfor skulle vi sette bort et godt og kompetent offentlig apparat til kommersielle aktører som har et ønske om å tjene penger framfor å tjene befolkningen?

*Gerd Eva Volden*, leder i Seksjon kontor og administrasjon i Fagforbundet



**STATUS OG ERFARINGER MED  
FORRETNINGSORIENTERTE  
REGNSKAPER I OFFENTLIG  
SEKTOR.**



Fanny Voldnes, registrert revisor, cand.philol og leder av samfunnsøkonomisk enhet i Fagforbundet.

Artikkelen er  
FAGFELLEVDERT

# Folkevalgt styring eller markedsstyring?

*Erfaringer fra New Zealand viser at bruken av forretningsorienterte regnskaper i offentlig sektor har ført til svekket politisk kontroll med bruken av fellesskapets midler og utstrakt privatisering av offentlige oppgaver.<sup>1</sup>*

Disse erfaringene er det grunn til å være oppmerksom på i Norge. Det bør vekke uro når offentlige midler ment for barnehager ender opp i skatteparadis, når Riksrevisjonen ikke lenger kontrollerer sentrale oppgaver som helsetjenester, og når private anbydere vinner anbuds konkurranser fordi de tar i bruk nye regnskapsregler for pensjon.

Dette henger sammen med introduksjonen av en pakke reformer i offentlig sektor. Bruken av forretningsorienterte regnskaper er en av disse reformene. Forretningsorienterte regnskaper har de siste årene erstattet det tradisjonelle budsjett- og styringssystemet for store deler av offentlig sektor.

Vi skal her se nærmere på konsekvensene av dette, og hvilke utfordringer det stiller

de folkevalgte overfor. I tillegg skal vi se på hvilke problemer som oppstår for folkevalgte fordi det i større og større grad velges private aktører, som også bruker forretningsorienterte regnskaper.

## Bakgrunn

Det offentlige løser sine oppgaver på flere måter. Stat og kommuner kan utføre oppgavene selv, tjenester kan kjøpes, eller oppgavene kan løses i samarbeid med det private næringsliv. Tradisjonelt har det offentlige alltid samarbeidet med private om ulike oppgaver.

<sup>1</sup> Susan Newberry: *New Zealand's Public Sector Financial Management System: Financial Resource Erosion in Government Departments*, University of Canterbury 2002.

Det nye er at offentlig sektor gjennom ulike reformer blir mer og mer lik privat sektor, og at private aktører har overtatt flere oppgaver som tidligere var forbeholdt det offentlige.<sup>2</sup>

Reformene henger sammen med en internasjonal trend, og har blitt introdusert i forskjellige sammenhenger. Noe skyldes pålegg gjennom EØS-avtalen, men hovedtyngden er et resultat av nasjonale, politiske valg. Det er skrevet om og forsket på flere av reformene, for eksempel innføringen av nye ledelsesmetoder, økt byråkratisering og den nye målstyringen. Bruk av forretningsorienterte regnskaper i offentlig sektor har det imidlertid vært forsket lite på, særlig når det gjelder virkningen for folkevalgt kontroll, folkevalgt styring og velferd. I den grad regnskap har inngått i forskningsarbeid, er det lagt til grunn en oppfatning av at regnskap bare er teknikk, og at valg av regnskapssystem ikke har noen politiske konsekvenser. LOs forskningsprosjekt «Nytt økonomistyringssystem i offentlig sektor» er ett av få unntak.<sup>3</sup>

## Ulike formål

Forretningsorientert regnskap og det offentliges tradisjonelle budsjett og regnskap har ulike formål. Det ligger i selve begrepet «forretningsorientert» at det er lønnsomhet som beregnes når man bruker et forretningsorientert regnskap. Men hva er lønnsomhet?

Hvis begrepet anvendes på offentlig sektor, kan vi lett se at det kan være stor forskjell på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten og den bedriftsøkonomiske.<sup>4</sup> For eksempel kan et universitetsfakultet oppnå stor bedriftsøkonomisk lønnsomhet ved å ha få studenter på ett bestemt fagområde, samtidig som det kan være åpenbart ulønnsomt samfunnsøkonomisk hvis behovet for studenter på fagområdet er stort.

Det interessante spørsmålet i denne sammenhengen er hva slags regnskapsinformasjon folkevalgte trenger for å styre offentlig sektor. Det er ganske enkelt: Regnskapsinformasjonen må vise at folkevalgte organers budsjettvedtak er fulgt opp. Det tradisjonelle offentlige

## KONKLUSJONER FRA LOs FORSKNINGSPROSJEKT

- Forretningsregnskapet viser ikke «hva det koster», men avkastning på investert kapital.
- Bruk av forretningsregnskap innebærer at budsjettet som politisk styringsverktøy blir borte.
- Forretningsregnskapet er komplisert og tungt tilgjengelig, og fører til misforståelser.
- Avskrivninger i regnskapet sikrer ikke vedlikehold av offentlig eiendom.
- Vedlikehold kan bare sikres gjennom bevilgninger.
- Bruk av forretningsregnskap betyr først og fremst nye beregnede, høye verdier på offentlig eiendom.
- Bruk av forretningsregnskap fører til at offentlige tjenester framstår som «dyre», og trigger konkurranseutsetting og i noen tilfeller privatisering.
- Forretningsregnskaper gir informasjon som ikke nødvendigvis er relevant for styringen av offentlig sektor eller den enkelte virksomheten.
- Slike regnskaper svekker den politiske styringen og kontrollen med offentlige midler.

<sup>2</sup> Tradisjonelt har det vært høyresida som har stått for denne politikken, men også flere i Ap har argumentert for dette, jfr. for eksempel Kjell-Erik N. Kallset: *Makta midt imot*, kapittel 3, Manifest forlag 2009.

<sup>3</sup> LO-prosjektet er det produsert åtte rapporter i perioden 2006–2010. Produserte rapporter framgår av kildelisten.

<sup>4</sup> Stein Østre: *Analyse av prinsipper for budsjettering og regnskapsføring i offentlig forvaltning*, Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 14/2007.

budsjett- og regnskapssystemet er laget nettopp for dette formålet, og er derfor et helt sentralt styringsverktøy for politikere. Et forretningsorientert regnskap kan ikke dekke dette behovet.

*Det interessante spørsmålet i denne sammenhengen er hva slags regnskapsinformasjon folkevalgte trenger for å styre offentlig sektor.*

## Kostnadsprinsippet

Selv om de offentlige regnskapene har utviklet seg ulikt, har de det til felles at de er finansielt (kontant-) orienterte systemer. Det innebærer at kontantprinsippet følges for staten, mens kommuner og fylkeskommuner følger en variant av kontantprinsippet kalt anordningsprinsippet.<sup>5</sup>

En viktig forskjell mellom det kommunale og det statlige regnskapet er at kommuner og fylkeskommuner har et klart skille mellom løpende utgifter og inntekter på den ene siden og kapitalutgifter, herunder investeringer og kapitalinntekter, på den andre.<sup>6</sup>

I det tradisjonelle budsjett- og regnskapssystemet følges det politiske budsjettåret. Politikerne bevilger midler for å innfri bestemte politiske mål, og det utarbeides budsjett som i ettertid sammenholdes mot faktisk regnskap. Det er dette som gjør det tradisjonelle budsjett- og regnskapssystemet til et viktig styringsverktøy.

## Forretningsregnskapet

Forretningsregnskapet er utviklet for et helt annet formål. Det skal vise eierne hva de får igjen i penger på den kapitalen de har investert i virksomheten, og er et nyttig verktøy for dette formålet. Derfor er reglene for et forretningsorientert regnskap laget nettopp for at regnskapet skal vise den bedriftsøkonomiske lønnsomheten og avkastningen på den investerte kapitalen. Det gjelder både reglene for tidspunktet for når utgifter og inntekter skal føres, såkalt periodisering<sup>7</sup>, og det gjelder reglene for beregning av verdier på det som virksomheten eier av tomter, bygninger, maskiner, utstyr osv. Et forretningsorientert regnskap skal altså beregne den bedriftsøkonomiske lønnsomheten på vegne av eiere og potensielle

investorer over en bestemt tidsperiode.

Det finnes flere typer forretningsorienterte regnskaper.<sup>8</sup> De har det til felles at det som brukes til investeringer og det som brukes til drift blandes sammen i ett og samme regnskap. Mange mener at dette er bra. Det synes blant annet å være en utbredt oppfatning at det å avskrive på investeringer sikrer vedlikehold av bygninger. Denne oppfatningen bygger imidlertid på en misforståelse. Avskrivninger sikrer ikke vedlikehold.

Avskrivning er en beregnet finansiell kostnad for bruken av eiendelen, og har ingenting med fysisk vedlikehold å gjøre. Kostnad for vedlikehold kommer i tillegg til avskrivningen i regnskapet. Hvis man ønsker å synliggjøre vedlikeholdsbehovet, må man etterspørre dette uansett hvilke regnskapssystem man bruker. Vedlikehold av offentlig eiendom krever kort og godt fysisk kartlegging av behov, registrering og rapportering til myndigheter som må bevilge penger til det.<sup>9</sup>

## Lønnsomhetsvurdering

Bruk av forretningsorienterte regnskaper innebærer altså at tjenestene blir lønnsomhetsvurdert. Både husleiekostnader og andre felleskostnader blir fordelt på den enkelte offentlige tjenesten for å vise «hva tjenesten

<sup>5</sup> Se vedlegg I.

<sup>6</sup> Bjarne Jensen og Norvald Monsen: *Regnskap i stat og kommune. Om dagens regnskaper og et alternativ*, Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 7/2009.

<sup>7</sup> Se vedlegg I.

<sup>8</sup> Se vedlegg I.

<sup>9</sup> LOs hørings svar til åpen høring om den økonomiske situasjonen ved landets sykehus 3. april 2008. [www.lo.no/s/Velferd/Okonomistyringssystemet-i-offentlig-sektor/Apen-horing-om-den-okonomiske-situasjonen-ved-helseforetakene/?t=116](http://www.lo.no/s/Velferd/Okonomistyringssystemet-i-offentlig-sektor/Apen-horing-om-den-okonomiske-situasjonen-ved-helseforetakene/?t=116)

koster«, og inngår i den nye mål- og resultatstyringen.<sup>10</sup>

Problemet er bare at dette er beregnede størrelser som blant annet vil avhenge av (markeds-) verdien på bygningen som tjenesten utføres fra. Når slike regnskaper blir brukt til intern virksomhetsstyring, vil virksomheten utarmes finansielt og personellmessig. Dette går ut over kvaliteten på tjenestene, noe som i neste omgang tilrettelegger for privatisering.

Lønnsomhetsfokuset er det som særpreger forretningsregnskapet, i motsetning til det tradisjonelle budsjett- og regnskapssystemet. Anvendt på offentlig sektor vil dette arte seg som et krav om forrentning av investert kapital (overskudd) eller krav om større bevilgninger for å unngå underskudd, svekkede tjenester og press på lønns- og arbeidsvilkår. Det er lønnsomhetsfokuset som skaper problemer når formålet er å innfri behov som befolkningen har.

### Utdanning i offentlig regnskap

Forskjellen på regnskapene i offentlig og privat sektor må læres for å kunne praktiseres. I en ny forskrift, vedtatt sommeren 2012, fastslås det i formålsparagrafen at høyskoleutdanningen av regnskapsførere og revisorer skal kvalifisere til jobb både i offentlig og privat sektor.<sup>11</sup>

Dette er en viktig presisering. Som følge av den forrige forskriften fra 2003, har fagområdene offentlig regnskap og offentlig revisjon vært marginalisert i høyskoleutdanningen for regnskapsførere og revisorer.<sup>12</sup>

Den nye forskriften sikrer at studenter

---

<sup>10</sup> NOU 2003:6 Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten.

<sup>11</sup> Forskrift om rammeplan for bachelor i regnskap og revisjon, fastsatt i Kunnskapsdepartementet 27.6.2012.

<sup>12</sup> Rammeplan for treårig revisorutdanning fastsatt 25. juni 2003 av Utdannings- og forskningsdepartementet, med hjemmel i Forskrift til rammeplan for treårig revisorutdanning, som ble endret til Forskrift om rammeplan for bachelor i regnskap og revisjon, jfr. note 11.

<sup>13</sup> Her er det snakk om pensjonsordninger gjennom arbeidsforhold. Flere privatansatte hadde imidlertid ingen slik pensjonsordning. For disse ble den nye obligatoriske ordningen med innskuddspensjon bedre enn ingenting.

også skal tilegne seg kunnskap om det tradisjonelle offentlige styrings- og regnskapssystemet. Denne kunnskapen er avgjørende for å kunne gjøre faglige og politiske vurderinger og valg med hensyn til prinsipper for organisering, styring og regnskapsrapportering i offentlig sektor. Skillet mellom forretningsorientert regnskap og det tradisjonelle budsjett- og regnskapssystemet er en del av denne kunnskapen.

Eksempelene nedenfor viser hvordan bruken av forretningsorienterte regnskapsregler har virket for pensjon og for sykehus.

### Pensjon og regnskapsregler

Det er lite kjent at nettopp nye regnskapsregler var brekkstanga for overgangen fra de kollektive, ytelsesbaserte pensjonene til de innskuddsbaserte pensjonsordningene i privat sektor i forbindelse med pensjonsreformen.<sup>13</sup> De gode kollektive ordningene med en sikker og forutsigbar pensjon for mange i privat sektor ble erstattet av en innskuddsbasert ordning hvor den enkelte ansatte bærer risikoen for sin framtidige pensjon, som avgjøres av svingningene i verdipapirmarkedet.

Fram til rundt 1995 førte ikke norske private bedrifter opp pensjonsforpliktelsen for sine ansatte i regnskapet. Bedriften betalte premien for pensjonsordningen og kostnadsførte den. Risikoen for den framtidige pensjonen lå hos forsikringsselskapet. Med nye regler som påla bedriftene å føre opp den framtidige pensjonsforpliktelsen, ble risikoen for pensjonen overført fra forsikringsselskapet til bedriften. Ordningene ble dyre for bedriftene, og mange arbeidsgivere har jobbet hardt for å avvikle dem og erstatte dem med de nye innskuddsbaserte ordningene.

### Finansnæringen soleklar vinner

Med ytterligere justeringer av regnskapsreglene i 2007, ble ordningene så dyre for bedriftene at det i praksis betydde slutten for de gjenværende gode ytelsesbaserte ordningene i de private bedriftene. Det hjalp lite at LO i flere brev til Finansdepartementet gjorde opp-

merksom på at denne måten å føre pensjon på ikke var faglig nødvendig, og at ytelsesbaserte og innskuddsbaserte pensjonsordninger kan regnskapsføres på lik måte.<sup>14</sup>

På denne måten har regnskapsreglene flyttet risikoen ved svingningene i verdipapirmarkedet, først fra forsikringsselskapene til bedriften og så videre til den enkelte ansatte. Vel å merke gjelder dette vanlige ansatte, som er dem som omfattes av disse kollektive ordningene. For ledere over et visst nivå gjelder som oftest andre og gode ordninger uten risiko for den enkelte. Finansnæringen ble den soleklare vinneren i pensjonssaken.

Dette hadde ikke vært nødvendig. I flere andre land regnskapsføres liknende kollektive, ytelsesbaserte pensjonsordninger helt annerledes enn i Norge. Mye tyder på at disse ordningene føres på den måten som LO anbefalte Finansdepartementet at Norge også skulle gjøre.<sup>15</sup> Det ville innebære at det ikke hadde blitt så dyrt for bedriftene å ha ytelsesbaserte ordninger, risikoen ville fortsatt ligge i forsikringsselskapene, og mange ansatte kunne beholdt sine gode ordninger.

I store deler av offentlig sektor er det fortsatt ytelsesbaserte pensjonsordninger for de ansatte. Flere av disse offentlige virksomhetene taper anbuds konkurranser fordi de fortsatt har disse «dyre» kollektive pensjonsordningene, mens de private anbyderne har gått over til de billige, innskuddsbaserte ordningene.

De nye regnskapsreglene for pensjon har nemlig den samme virkningen for offentlige virksomheter som bruker forretningsorientert

regnskap, som for virksomheter i privat sektor. Dette gjelder også i kommunene, der man har innført de nye reglene for pensjon selv om de bryter med den tradisjonelle regnskapsføringen for denne sektoren.<sup>16</sup>

### Fremmer privatisering

Hvis vi ser på Forsvarsbygg, som er et statlig forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet, er det tydelig hva som skjer. Forsvarsbygg, som har brukt det nye forretningsorienterte regnskapet siden 2005, er delt i flere resultatenheter. Hver av disse blir belastet med en stor andel av såkalte felleskostnader. Dette er gjerne kostnader knyttet til IKT, renhold, husleie og pensjon. Disse kostnadene fordeles fra sentralt hold, og kan ikke påvirkes av enhetene selv.

Da de nye regnskapsreglene ble justert i 2007, førte det til en sterk økning i pensjons-

*I flere andre land regnskapsføres liknende kollektive, ytelsesbaserte pensjonsordninger helt annerledes enn i Norge.*

kostnaden for en av enhetene. Pensjonskostnaden økte med 130 prosent, fra 43 til 99 millioner fra 2007 i forslag til budsjettet for 2008. Årsaken var de nye regnskapsreglene fra 2007, som altså gjaldt for de statlige virksomhetene som deltok i et prøveprosjekt med det nye forretningsorienterte regnskapet og SRS.<sup>18</sup>

Det er et paradoks at disse reglene skal

<sup>14</sup> Det siste brevet fra LO til Finansdepartementet er fra 1.12.2009, <http://www.lo.no/s/Arbeidsliv/Pensjon/Pensjon-og-regnskapsregler/>

<sup>15</sup> Oversikt over ulike lands regelverk: [http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DICE\\_Content/SOCIAL\\_POLICY/PENSIONS/P010\\_SYSTEM\\_CHARACTERISTICS/nat-pens-account.pdf](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DICE_Content/SOCIAL_POLICY/PENSIONS/P010_SYSTEM_CHARACTERISTICS/nat-pens-account.pdf)

<sup>16</sup> Høringssvar fra Norges Kommunerevisorforbund til Kommunal- og regionaldepartementet datert 12.9.2011 vedrørende høringen *Forslag til endringer i regnskapsføringen av pensjon*.

<sup>17</sup> Forsvarsbygg var en av de ti statlige virksomhetene som deltok i prøveprosjektet fra 2005, og som ble igangsatt etter behandlingen av statsbudsjettutvalgets arbeid.

<sup>18</sup> I tillegg til Forsvarsbygg deltok Husbanken, Norges geologiske undersøkelser, Norsk Folkehelseinstitutt, Norges Utenrikspolitiske Institutt, Universitetet i Stavanger, Universitetet i Bergen, Kystverket, Jernbaneverket og Fiskeridirektoratet i pilotprosjektet.

*Gjennom slik regnskapsføring framstår denne offentlige tjenesten som dyr sammenlignet med private leverandører.*

gjelde for statlige virksomheter som har sin ordning i Statens Pensjonskasse. Dette er en fullfinansiert, kollektiv, ytelsesbasert ordning som innebærer at det ikke er noen økonomisk risiko for forvaltningsorganet Forsvarsbygg. Det er ingen regnskapsfaglig begrunnelse for at dette er en forpliktelse for Forsvarsbygg eller en lignende virksomhet. Likevel føres den opp som en forpliktelse. Hvorfor?

Er forklaringen at man ønsker å privatisere slike tjenester i Forsvarsbygg? Erfaringene fra New Zealand har vist at bruken av forretningsorientert regnskap fremmer privatisering. Gjennom slik regnskapsføring framstår denne offentlige tjenesten som dyr sammenlignet med private leverandører. Dermed vinner private ofte anbudskonkurranser.

Dette er ett eksempel på konsekvensen av bruken av forretningsorienterte regnskapsregler. Hvis privatisering ikke er tilsiktet, kan myndighetene enkelt endre reglene.

### Helseforetakene og regnskapsregler <sup>19</sup>

Et annet eksempel på hva det innebærer å bruke forretningsorienterte regnskaper, er

<sup>19</sup> Med Lov om Helseforetak som trådte i kraft 1.1.2002 ble sykehusene overtatt av staten og organisert i egne rettssubjekter i en konsernstruktur. I dag er det fire regionale helseforetak (RHF). Det er Helse Sørøst RHF, Helse Midt RHF, Helse Vest RHF og Helse Nord RHF. Alle RHF-ene er konsern med datterselskaper, og alle er pålagt å bruke forretningsorientert regnskap.

<sup>20</sup> Fanny Voldnes: *Helseforetakene. Forretningsmessige drevne foretak i en større reform i Alternativ evaluering av helseforetakene*. Folkebevegelsen for lokalsykehusene, 2007.

<sup>21</sup> Bjarne Jensen og Magnar Bollingmo: *Helsereform. Utfordringer og løsninger*, Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 15/2007. Se også styreprotokoll fra Helse Vest RHF 6.2.2008 hvor en slik beregning er gjort og som bekrefter dette, styresak 0140/080.

<sup>22</sup> Howard Mellett, Louise Macniven, Neil Marriott: *NHS Resource Accounting in Wales: Problems of Implementation*, The Institute of Chartered Accountants of Scotland 2007.

hentet fra sykehusene. Det skapte en del uro da det ble avdekket at det nettopp var bruken av forretningsorientert regnskap og nye regnskapsregler som var hovedårsaken til de store underskuddene ved norske sykehus etter helseforetaksreformen i perioden 2002–2006 <sup>20</sup>, og enda verre da det ble dokumentert at det ikke ville vært underskudd hvis sykehusene hadde ført sine regnskaper som før reformen. <sup>21</sup>

I sykehusenes nye regnskaper blandes bevilgninger som brukes til investeringer sammen med det som brukes til drift av helse-tjenester. Samtidig er det brukt markedsverdier for å beregne varige driftsmidler som bygninger og tomter. Verdien av varige driftsmidler fordeles over en lengre tidsperiode gjennom avskrivninger. Denne avskrivningen må årlig inntjenes av helseforetaket gjennom driften. Det innebærer at tjenestene i helseforetaket må være bedriftsøkonomisk lønnsomme for at helseforetaket ikke skal gå med underskudd og utarmes finansielt, som betyr at egenkapitalen tapes.

Nettopp dette ble påvist som hovedproblemet for sykehusene i Wales. Her gjennomførte private revisorer en undersøkelse av konsekvensene av bruken av forretningsorientert regnskap. Konklusjonen deres var at sykehusene var utarmet og måtte tilføres frisk kapital. De mente at hovedproblemet var den politiske motviljen mot å åpne for privat kapital. <sup>22</sup>

### Helse Sør RHF

Særlig illustrerende er det som skjedde med regnskapet til Helse Sør RHF da foretaket tok i bruk nye regnskapsregler 1.1.2003 (se under). Den røde linjen, som vises i plansjen som «varige driftsmidler», er eiendommer,

maskiner, utstyr og tomter, og var verdsatt til 11,3 milliarder den 31.12.2002. Dagen etter ble verdien av de samme varige driftsmidlene blitt endret til 18,4 milliarder. Verdien ble økt med 7,5 milliarder over natta, bare fordi de varige driftsmidlene ble vurdert ut fra de nye regnskapsreglene.

Verdien 31.12.2002 var basert på nokså objektive verdifastsetninger, mens de nye verdiene 1.1.2003 ble beregnet ut fra såkalt «gjenvinnbart beløp» som nokså misvisende henviser til bruksverdi. Denne beregningsmetoden er basert på en nåverdianalyse hvor forventede framtidige kontantstrømmer (inntekter og kostnader) beregnes. Slike beregninger er både subjektive og usikre. Det helt spesielle her er dessuten at beregningen er basert på de framtidige bevilgningene over statsbudsjettet.

Hva disse verdiene egentlig brukes til er ikke lett å forstå, siden slike verdifastsetninger i offentlig sektor tradisjonelt har vært av interesse bare hvis eiendommer eller tomter skal selges. Myndighetene har forstått at det er mangler ved informasjonen i det forretningsorienterte regnskapet, og har gjennomført flere justeringer. Det har imidlertid ikke redusert utfordringene med bruken av disse regnskapene for sykehusene. Generelt kan vi si at når forretningsorienterte regnskaper tas i bruk i det offentlige, innebærer det at det tradisjonelle budsjettet som styringsverktøy for politikerne blir borte, og erstattes med økonomisk resultatstyring. Politikerne gir fra seg styringen til administrative ledere av virksomhetene.

Formålet med å fastsette så høye verdier

## ÅRSREGNSKAPET FOR HELSE SØR RHF

17.08.01	31.12.02	(Beløp i hele tusen kroner)	Note	HELSE SØR 31.12.02	KONSERN 01.01.03	Justering
0		Immaterielle eiendeler	7	47 667	71 497	
0	4 826	Varige driftsmidler	8	11 330 466	18 765 158	7 434 692
0	9 927 582	Investeringer i datter- og tilknyttede selskaper	9	0	0	
0	77 498	Øvrige finansielle anleggsmidler	10,15	177 324	177 324	
0	10 010 275	Sum anleggsmidler		11 555 457	19 013 979	
0	0	Varer	11	130 636	130 503	
0	200 342	Fordringer	12	586 966	586 966	
100	772 477	Bankinnskudd, kontanter og lignende	13	1 546 948	1 546 948	
100	972 819	Sum omløpsmidler		2 264 551	2 264 417	
100	10 983 094	Sum eiendeler		13 820 008	21 278 395	
100	100	Foretakskapital	14	100	100	
		Strukturfond			4 260 530	4 260 530
0	9 920 210	Annen innskutt egenkapital	14	9 920 290	13 433 633	3 513 343
100	9 920 310	Sum innskutt egenkapital		9 920 390	17 694 263	
0	-657 396	Annen egenkapital	14	-245 996	-601 490	
0	-657 396	Sum opptjent egenkapital		-245 996	-601 490	
100	9 262 914	Sum egenkapital		9 674 395	17 092 773	
0	8 252	Avsetning for forpliktelser	6,15	911 013	951 212	
0	203 000	Annen langsiktig gjeld	16	232 394	224 321	
0	0	Betalbar skatt	6	3 911	3 912	
0	1 510 928	Annen kortsiktig gjeld	17	2 996 297	3 006 177	
	1 510 928	Sum kortsiktig gjeld		3 002 208	3 010 089	
1000	10 983 094	Egenkapital og gjeld		13 820 008	21 278 395	
<b>Forskjell = 7 458 387 000</b>						

for helseforetakene er helt i tråd med forretningsmessig tenkning, hvis man ønsker å kapitalisere selskapet. Det gjøres for å sette selskapet best mulig i stand til å drive bedriftsøkonomisk lønnsomt. Det gir jo mening når vi snakker om bedrifter som driver med teknologiutvikling eller kjøttproduksjon, som skal selge varer, og som er i posisjon til å påvirke markedet. Men gir det mening at sykehusene skal drives på denne måten?

Konsekvensene er økonomisk underskudd, som har vært hovedargumentet for kostnads-kutt som har medført at sykehus legges ned, avdelinger stenges og ansatte sies opp. De ansatte gjør utvilsomt så godt de kan, men regnskapssystemet tvinger fram konsekvensene.

### Åpning for private

Enn så lenge er det i all hovedsak offentlige sykehus i Norge. Innslaget av private aktører er lite. Spørsmålet er om det vil vare. I dag avgjøres dette politisk i Helse- og omsorgsdepartementet. Nå er det imidlertid foreslått endringer som innebærer nye eierformer og at omfanget av private helseaktører skal overlates til styrene i de regionale helseforetakene.<sup>24</sup> Saken har vært på høring og er til behandling i departementet.<sup>25</sup>

Før reformen førte sykehusene sine regnskaper slik som kommunene fortsatt gjør. Kommunene følger et kontantprinsipp, omtalt som anordningsprinsippet, og har, i tillegg en balanse, både et driftsregnskap og et investeringsregnskap.<sup>26</sup> Dette er et godt styringsverktøy for politikere fordi det følger budsjettåret, samtidig som regnskapet viser hva som brukes til investeringer og hva som brukes til drift. Det gir også et godt politisk grunnlag for å

styre investeringene. Dessuten framkommer i tillegg avskrivninger som informasjon, men uten at det har resultateffekt. Årsaken er at avskrivninger byttes ut med kontantbeløpet for nedbetaling av lånet på det som det er investert i.

### Private barnehager

Politikere må i økende grad forholde seg til forretningsorienterte regnskaper også i andre sammenhenger. Et område hvor dette er blitt særlig synlig, er private barnehager.

Barnehageløftet, som skulle sikre alle tilgang til barnehageplass, ble gjennomført med en ny lov, Lov om private barnehager, i 2004. Etter det har vi sett en oppblomstring av store, private barnehagekonsern, noen også med forgreininger til skatteparadis.<sup>27</sup> I dag er omkring halvparten av landets barnehager private. Mange av de private barnehagene er organisert som en hvilken som helst annen privat forretningsvirksomhet.

Det har vist seg at offentlige midler ikke alltid blir brukt til barnehagedriften, men forsvinner ut til private eiere. Årsaken er ikke at det er tatt ut store utbytter fra barnehager som er aksjeselskaper. Problemet er at loven ikke regulerer hvordan privat barnehagedrift skal organiseres. Det gir private eiere mange muligheter til å berike seg på offentlige tilskudd. I dag ser vi at også små barnehager helt lovlig er organisert i kompliserte konsernstrukturer hvor det er begrenset innsyn, slik at kommunen mister muligheten til å kontrollere hva de offentlige midlene blir brukt til.

### Lønn som varekostnad

Fagforbundet har vist hvordan et ektepar i 2008 drev sin barnehagevirksomhet i en komplisert konsernstruktur.<sup>28</sup> Driften var organisert med holdingselskap, eiendomsselskap og flere driftsselskaper. De 20 som jobbet i de tre fysiske bygningene, visste ikke noe om at barnehagen med 60 barn var organisert på denne måten og at de var ansatt i et bemanningsbyrå, organisert som et enkeltpersonforetak, og var utleid arbeidskraft til de andre

<sup>25</sup>Forslaget i note 24 ble sanksjonert i Stortingets helse- og omsorgskomiteé 12.11.2012, Innst. 62L (2012:2013).

<sup>24</sup>I Forslag til endringer i helseforetaksloven foreslås dette i ny § 2 a, endringer i § 9, § 41, 1. ledd og § 50. <http://www.regjeringen.no/pages/36639823/Hoeringsnotat.pdf>

<sup>26</sup>Se vedlegg 1

<sup>27</sup>Helene Bank og Linn Herning: *Med sugerør i statskassa*, 2010.

<sup>28</sup>Fanny Voldnes: *Markedsretting av offentlig sektor. Virkemidler og alternativer*, Fagforbundet 2012.



selskapene. I et av årsregnskapene var lønna til de ansatte ført opp som varekostnad.

I 2008 mottok denne barnehagen samlet offentlige tilskudd på 15 millioner kroner.

Samme år hadde kona en netto næringsinntekt på 2,3 millioner, i tillegg til lønn på 760 000 kroner som daglig leder. Telemarksforskning har anslått at mellom 450 og 700 millioner av bevilgede offentlige midler til private barnehager ikke er brukt til drift av barnehagene siden barnehageløftet.<sup>29</sup>

Sommeren 2012 ble det vedtatt en endring i loven.<sup>30</sup> Endringen vil imidlertid ikke løse problemet. Private aktører kan på ulike måter fortsette å ta ut privat fortjeneste, og kommunene har ingen mulighet til å kontrollere bruken av bevilgningene.

### Utfordring for folkevalgte

Problemkomplekset rundt organiseringen av barnehagene vil derfor fortsatt være en utfordring for politikerne. Som en løsning, kunne loven slått fast at tilbud om barnehageplass er en kommunal oppgave, og dermed gi kommunen rett til bedre styring. Kommunen kunne da, med utgangspunkt i en barnehageplan, inngå en avtale med hver enkelt privat barnehageeier. Kommunen kunne deretter gi tilskudd ut fra avtalen og innsendt budsjett, og gjennomføre en etterberegning ved årets slutt. På denne måten kunne det enkelt sikres gjennom loven at det bevilgede tilskuddet faktisk blir brukt til barnehagedrift. Private som ønsker å drive barnehage, kan dermed organisere virksomheten sin slik de ønsker.<sup>31</sup>

Kunnskap om systemene som rår i forretningslivet, kan være nytt og fremmed for folkevalgte. Deres oppmerksomhet har vært rettet mot å finne fram til gode tjenester ut fra befolkningens behov. Politikere og allmennhet kjenner godt hvordan den fysiske virkeligheten ser ut og fungerer. I den nære virkeligheten framstår barnehagen i eksemplet som er

*Private aktører kan på ulike måter fortsette å ta ut privat fortjeneste, og kommunene har ingen mulighet til å kontrollere bruken av bevilgningene.*

beskrevet som de to fysiske bygningene den faktisk består av, som alle kan se og beskrive. Men barnehagen viser seg også å ha en annen «virkelighet» som vi har vist, den selskapsrettslige, som legger viktige premisser for barnehagen og kanskje den viktigste premissen for muligheten til folkevalgt styring. Uten at dette blir tatt på alvor, vil politikerne miste styringen.

### Prøveprosjekt

Forretningsorienterte regnskaper er tungt tilgjengelig, og det oppstår lett misforståelser og feiltolkninger. Derfor er det av interesse å vite hvor mye dette regnskapet er brukt i stat og kommune.

I 2003 konkluderte statsbudsjettutvalget med at både statsbudsjett og statsregnskap burde settes opp ut fra prinsippene for et forretningsorientert regnskap.<sup>32</sup> Dette ble avvist av Stortinget, men det ble igangsatt et prøveprosjekt i ti statlige virksomheter. Samtidig ble Senter for statlig økonomistyring etablert, og fikk blant annet ansvaret for å følge prøveprosjektet samt utarbeide veiledere for målstyring og virksomhetsstyring for offentlige virksomheter. I 2011 ble senteret omdannet til direktorat med de samme oppgavene og den samme direktøren, som også var leder av

<sup>29</sup> T. E. Lunder: Gullgraving i sandkassa? *Profittmuligheter og uttak av verdier i private barnehager*, TF-notat nr. 51/2011.

<sup>30</sup> Kunnskapsdepartementet. Prp. 98L (2011–2012) Endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling) i ikke-kommunale barnehager. Vedtatt i Stortinget 11.6.2012.

<sup>31</sup> Fagforbundets høringsvar til Kunnskapsdepartementet: Forslag til lovendringer vedrørende bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.

<http://www.regjeringen.no/pages/35412178/Fagforbundet.pdf>

<sup>32</sup> NOU 2003:6 Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten, s. 13.

statsbudsjettutvalget.<sup>33</sup> Direktoratet har i hele perioden utøvd et sterkt press for mer bruk av forretningsorienterte regnskaper i offentlig sektor.

Prøveprosjektet ble evaluert i 2009, og resulterte i at forretningsorienterte regnskaper er anbefalt brukt til intern styring av statlige virksomheter. Det er utarbeidet statlige regnskapsstandarder, SRS.<sup>34</sup> SRS-ene er anbefalt for intern styring, og det antydes at de kan bli obligatoriske for statlige virksomheter fra 2014.

### Fastholder kontantprinsippet

Bruken av SRS-ene tilrettelegger for statsbudsjett og statsregnskap for et «Staten Norge AS»-regnskap inklusive kommuner, slik Storbritannia, New Zealand og Australia har forsøkt å få til. Derfor er det positivt at Stortinget fastholder bruk av kontantprinsippet i stats-

*I dag er det totalt 62 statlige virksomheter som bruker det nye forretningsorienterte regnskapssystemet SRS i sin interne styring, blant annet alle universiteter og høyskoler.*

budsjettet, senest i Statsbudsjettet for 2012.<sup>35</sup> Stortinget har altså holdt fast ved prinsippet om at rapporteringene fra virksomhetene til Finansdepartementet og Stortinget fortsatt skal skje i henhold til kontantprinsippet.

<sup>33</sup> Senter for statlig økonomistyring ble etablert 1.1.2004 under Finansdepartementet og ble omdannet til Direktoratet for økonomistyring 14.11.2011, og har hatt samme direktør fram til nå. Fra 1.11.2012 er det ny direktør.

<sup>34</sup> Statlige regnskapsstandarder SRS, se ramme.

<sup>35</sup> Finansdepartementet Prop. IS (2011–2012) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2012 (Gul Bok), side 93.

<sup>36</sup> Brev fra Den norske Revisorforening til Finanskomiteen av 2. mai 2012.

[http://www.revisorforeningen.no/arch/\\_img/9583543.pdf](http://www.revisorforeningen.no/arch/_img/9583543.pdf)

<sup>37</sup> Finansdepartementet Meld. St.3 (2011–2012) s. 263

<sup>38</sup> Det gjelder Statsbygg, SPF Forvaltningsbedrift, Statens Kartverk, NVE Anlegg og NORFUND, Meld. St. 3 (2011–2012) s. 298–300.

<sup>39</sup> I brev til Stortinget fra Finansdepartementet i sak Dokument 8:73 (2011–2012) Representantforslag om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor framgår det at 62 statlige virksomheter bruker forretningsorienterte regnskaper.

Statsbudsjettutvalget foreslo også at statsregnskapet skulle føres som et forretningsorientert regnskap. Imidlertid føres dette fortsatt ut fra kontantprinsippet. Derfor er det misvisende når Den norske Revisorforening i brev til Finanskomiteen i Stortinget argumenterer for en full overgang til forretningsorienterte regnskaper for offentlig sektor, og begrunner det med at tre fjerdedeler av Statsregnskapet er satt opp i tråd med internasjonale regnskapsstandarder.<sup>36</sup>

### Statsregnskapet

Oljefondet er den betydeligste eiendelen til Den norske stat, målt i beløp. Beløpet er satt veldig høyt. Årsaken er at verdiene fra og med 2010 har vært beregnet ut fra internasjonale regnskapsregler, IFRS. Men så langt er Oljefondet det eneste som staten eier hvor det er brukt forretningsorienterte verdivurderinger i statsregnskapet. De andre postene er basert på de tradisjonelle prinsippene og kontantregnskapet, selv om det de siste årene i tillegg er gitt informasjon

om markedsverdier for børsnoterte aksjer.<sup>37</sup>

Trolig bør ikke dette oppfattes som et signal om at forretningsorientert regnskap er på vei inn i statsregnskapet. Et moment som imidlertid kan skape uklarhet rundt spørsmålet om forretningsorientert regnskap er på vei inn i statsregnskapet, er at det for noen forvaltningsorganer framgår balanseoppstillinger som viser verdier over hva virksomhetene eier og hvordan det er finansiert.<sup>38</sup> Formålet med slike balanseoppstillinger er nettopp bruk av forretningsorientert regnskap.

### Omfanget av forretningsorienterte regnskaper

I dag er det totalt 62 statlige virksomheter som bruker det nye forretningsorienterte regnskapssystemet SRS i sin interne styring, blant annet alle universiteter og høyskoler. Dette framgår av brev fra Finansdepartementet til

Stortinget fra mars 2012.<sup>39</sup> Ellers er det ikke enkelt å finne ut av hvilke virksomheter som bruker SRS, fordi det er informasjon som ikke er synliggjort offentlig og som sjelden framgår av informasjon fra den enkelte virksomhet.<sup>40</sup>

Utbredelsen av forretningsorientert regnskap er imidlertid ikke begrenset til disse 62 virksomhetene. Det skyldes at utskilte statlige selskaper bruker forretningsorienterte regnskaper. Bruken av forretningsorienterte regnskaper henger nemlig nøye sammen med hvordan det offentlige organiserer sine oppgaver rent juridisk. Alle statlige aksjeselskaper er pålagt å bruke regnskapsloven<sup>41</sup> som hjemler flere varianter av forretningsorienterte regnskaper. I tillegg må flere særlovsselskaper følge regnskapsloven, slik som Helseforetakene, og alle statsforetakene, slik som Statsskog SF.<sup>42</sup> Videre må alle de 2189 registrerte aksjeselskapene og de 31 stiftelsene som kommuner har etablert, følge regnskapsloven,<sup>43</sup> i tillegg til at interkommunale selskaper og kommunale foretak som driver næringsvirksomhet kan velge å bruke regnskapsloven.<sup>44</sup> Antallet er stort.

### Staten som aksjeeier

Av statsregnskapet framgår det at Staten i 2011 har aksjer i totalt 334 aksjeselskaper mot 192 i 1999.<sup>45</sup> Noen av disse selskapene ble etablert som aksjeselskaper, noen er utskilte selskaper som tidligere var del av forvaltningen, mens andre er utskilt på nytt fra et allerede utskilt selskap. I noen tilfeller har staten kjøpt aksjer i private selskaper. Felles for alle disse selskapene er at de bruker forretningsorienterte regnskaper.

I 2011 er aksjene fordelt slik at staten har aksjer i 78 selskaper som er eid direkte og styrt gjennom departementet. Men det mest interessante er de øvrige selskapene, de som er indirekte eid av staten, 256 i alt. Dette er datterselskaper av de 78 direkte eide selskapene, eller datterselskaper av andre fristilte statlige virksomheter. I 1999 var tilsvarende antall bare 122.<sup>46</sup>

Økningen i antallet indirekte styrte datter-

selskaper er størst i Kunnskapsdepartementet, som eide aksjer i 110 selskaper i 2011, mot 32 i 1999. I all hovedsak er dette forskningsinstitusjoner og forskningsparker, og nesten alle er eid av staten sammen med private, og er organisert som datterselskaper av universiteter og høyskoler.<sup>47</sup> Det betyr at ivaretagelse av statens eierskap for aksjepostene skjer indirekte gjennom universiteter og høyskoler. Den regnskapsinformasjonen som departementet får fra disse selskapene er svært begrenset og annerledes enn hvis selskapene hadde vært direkte styrt eller del av forvaltningen. Denne formen for konserndannelser er problematisk i forhold til innsyn, styring og kontroll og illustrerer ulempene med hvor lite egnet en forretningsorientert regnskapsførsel er for formålet med offentlig sektor.

### Press på kommunene

Når det gjelder kommunene, er presset stort for å begynne å bruke forretningsorientert regnskap. FrP har fremmet forslag i Stortinget om dette både i 2009 og i 2012.<sup>48</sup> Forslaget er avvist begge gangene, og Stortinget fastholder, som ved behandlingen av Statsbudsjettet for 2012, at bevilgningene og Statsbudsjettet må være basert på kontantregnskapet.<sup>49</sup> Det er bra, fordi kontantregnskapet er et

---

<sup>40</sup> Etter en henvendelse til Finansdepartementet har jeg mottatt en oversikt over hvilke 62 virksomheter det er snakk om. Se vedlegg 2.

<sup>41</sup> Regnskapslovens § 1-2.

<sup>42</sup> Lov om Helseforetak § 43 og Regnskapslovens § 1-2.

<sup>43</sup> Antall ifølge Statistisk sentralbyrå, SSB.

<sup>44</sup> Lov om interkommunale selskaper § 27 og Forskrift om særbudsjett mv. for kommunale og fylkeskommunale foretak § 19 2. punkt.

<sup>45</sup> Meld. St. 3 (2011–2012) Statsrekneskapen for 2011, tabell 3.6 Aksjeinteresser per 31. desember 2011 s. 251–263.

<sup>46</sup> St.meld. 3 (1999–2000) Statsrekneskapen 1999, sidene 349–359.

<sup>47</sup> Meld. St. 3 (2011–2012) Statsrekneskapen for 2011, tabell 3.6 Aksjeinteresser per 31. desember 2011 s. 251–263.

<sup>48</sup> Dok 8:18 (2008–2009) Representantforslag om å utrede konsekvensene av å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven, og Dokument 8:73 S (2011–2012) Representantforslag om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor.

<sup>49</sup> Finansdepartementet Prop. IS (2011–2012) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2012 (Gul Bok), side 93.

helt essensielt verktøy for politisk folkevalgt styring.

Aksjeselskaper som er eid av en kommune, av flere kommuner eller fylkeskommuner, må bruke regnskapsloven. Også her har det vært en økning. Mens det i 1997 var 1047 utskilte selskaper, er det nå ifølge SSBs tall totalt 2528 utskilte virksomheter, hvorav 2189 aksjeselskaper. Økningen har hovedsakelig vært i antallet aksjeselskaper.<sup>50</sup> Sannsynligvis skyldes noe av økningen at interkommunalt samarbeid som var næringsvirksomhet ble omdannet til interkommunale selskaper da Lov om interkommunale selskaper kom i 1999. Uavhengig av årsak har omfanget av kommunale oppgaver som er pålagt å bruke regnskapsloven økt.

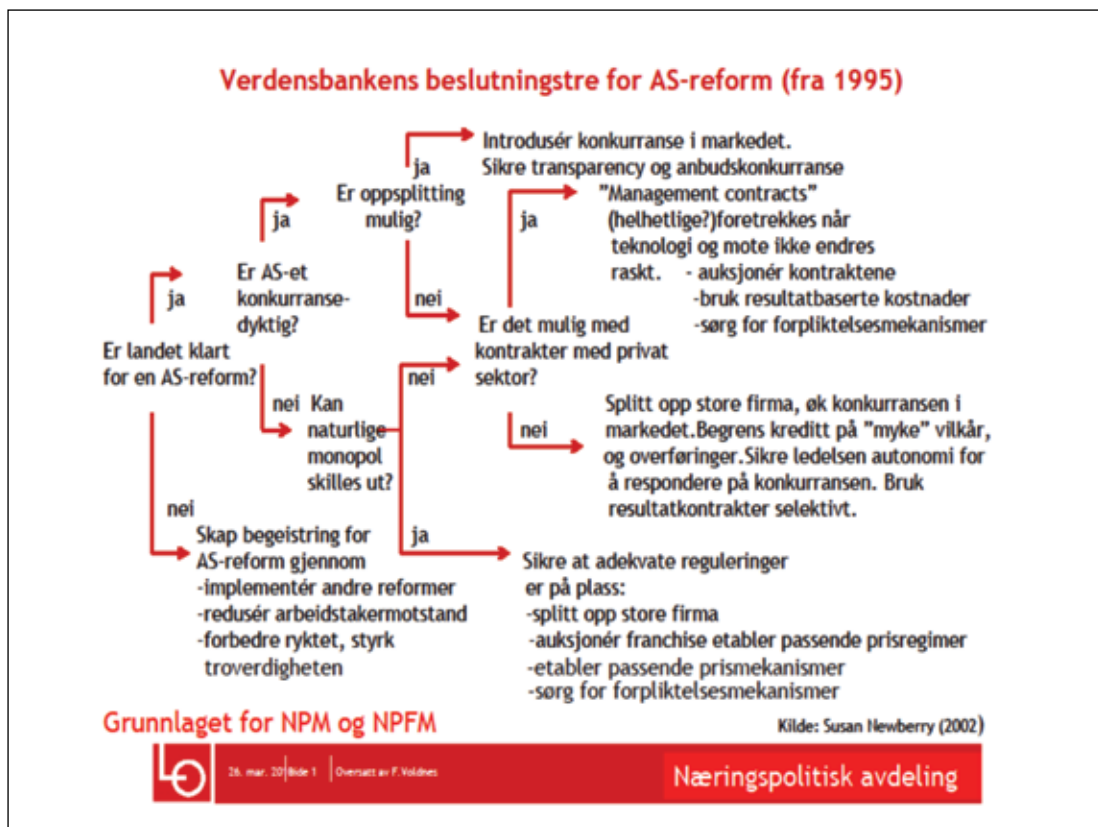
Oppsiktsvekkende nok finnes det en oppskrift på nettopp denne oppsplittingen

og utskillingen av tjenester som vi har sett i kommune og stat. Norge har brukt denne oppskriften flittig. Vi skal se nærmere på den.

## Oppskrift på AS-reform

Det var Verdensbanken som i 1995 lagde en oppskrift for hvordan et land skal gå fram for å åpne nye deler av offentlig sektor for private aktører – «Verdenbankens beslutningstre for AS-reform».<sup>51</sup> Oppskriften viser hvordan offentlige oppgaver først kan skilles ut i egne selskaper, for i neste omgang å bli splittet videre opp.

De fleste av oss vil kjenne igjen prosessen og flere av spørsmålene i skjemaet, hvis vi for eksempel ser på hva som skjedde med kraftbransjen. Helt til venstre spør man: «Er landet klart for en AS-reform?» Hvis nei, oppfordres



<sup>50</sup> DnR Kompetanse AS: *Styring av offentlig eide selskaper*, Kursdokumentasjon mars 2011 og SSB-statistikk. <http://www.ssb.no/emner/12/01/stoff/tab-2012-03-19-05.html>

<sup>51</sup> Susan Newberry: *New Zealand's Public Sector Financial Management System: Financial Resource Erosion in Government Departments*, University of Canterbury 2002, side 6. Oversikten er oversatt av Fanny Voldnes.

det til å forbedre ryktet til reformen, reklamere for reformens troverdighet og redusere arbeidstakermotstand. Hvis ja, skal man vurdere om foretaket vil være konkurransedyktig. Neste fase er å skille ut naturlige monopol (som Statnett) og etterpå skal det vurderes om mer oppsplitting er mulig. Prosessen går sin gang med oppsplitting og kommersialisering av tjenestene, og jo lenger mot høyre i skjematet, jo flere innslag er det av konkurranseutsetting, anbud og kontrakter med privat sektor.

### Mye brukt i Norge

I Norge har vi brukt oppskriften fra Verdensbanken flittig siden midten av 1990-tallet. Mange offentlige tjenester er blitt skilt ut fra statlig forvaltning, etablert som egne selvstendige juridiske enheter og drevet i tråd med forretningslivets spilleregler. Først ble Televerket, Postverket, Norges Statsbaner med flere utskilt, splittet og omdannet til kommersielle markedsaktører. Etter hvert ble andre sektorer, som det tradisjonelt har vært politisk enighet om ikke skal drives ut fra forretningslivets spilleregler, skilt ut og underlagt forretningslignende regler. Her kan nevnes helsesektoren og universitets- og høyskolesektoren.

Begrunnelsene fra myndighetene side for utskilling og konkurranseutsetting er flere. Særlig blir det lagt vekt på at veksten i offentlige utgifter er for høy, at markedet løser dette på en mer effektiv måte og at reformene derfor er økonomisk nødvendige. I noen tilfeller har oppsplitting vært resultat av krav som følge av EØS-avtalen.<sup>52</sup> Fra politisk hold presiseres det at det ikke er privatisering av tjenestene som er målet med reformene, men at det er hensiktsmessig at det offentlige blir sammenlignet med private aktører for å få en mer effektiv bruk av offentlige midler.<sup>53</sup>

Motforestillingene til dette resonnementet er mange. Det er dokumentert at det er liten effektivitetsgevinst å hente på å overlate utførelsen av offentlige tjenester til private, særlig fordi privat fortjeneste også hører til i et slikt regnestykke. En eventuell økonomisk gevinst er ikke ensbetydende med effektivisering.

En økonomisk gevinst oppnås oftest på bekostning av ansattes lønns- og arbeidsvilkår, eller på bekostning av kvaliteten på tjenesten.<sup>54</sup>

### Private revisorer lager reglene

Den innflytelsen som private revisorer har på forretningsorientert regnskap i Norge er ikke så godt kjent. Det er helt naturlig at private norske revisorer har den største kunnskapen når det gjelder dette regelverket siden dette er næringsveien deres. Men det er et problem at det også reelt sett er private revisorer som lager regnskapsreglene i Norge i dag, og som i neste omgang også skal kontrollere regnskapene som lages ut fra reglene.

Fram til midten av 1990-tallet var det Regnskapsrådet, et offentlig oppnevnt organ med bred representasjon, som utarbeidet regnskapsreglene for næringslivet. I 1989 ble imidlertid den private stiftelsen Norsk Regnskapsstiftelse<sup>55</sup> etablert på initiativ fra Den norske Revisorforening. Etter noen få år hadde stiftelsen greid å erobre arbeidet med regnskapsreglene, gjennom å utdype regnskapslovens bestemmelse om «god regnskapsskikk». I dag har stiftelsen reelt sett forskriftsmyndighet for utarbeidelse av regnskapsreglene, selv om det formelt sett ligger under Finansdepartementet.

Norsk Regnskapsstiftelse har den samme rollen også etter at Norge innførte nye internasjonale regnskapsregler for privat sektor, IFRS. Finansdepartementet har ingen realitetsbehandling av regelverksendringer, selv

---

<sup>52</sup> Som da Vinmonopolet ble delt og Arcus AS ble etablert i et heleid statlig selskap 1.1.1997.

<sup>53</sup> I. J. Sundby: Virksomhetsgjennomgang; *Organisasjonsendringer i staten 1992-2007*, Rapport nr. 2008:3, side 65.

<sup>54</sup> Laura Hartmann: *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS Forlag 2011 og Hallvard Bakke: *Privatisering i Tromsø kommune*, Fagforbundet internt notat fra 1.8.2012.

<sup>55</sup> Norsk Regnskapsstiftelse ble stiftet 27.4.1989. Bak stiftelsen i dag står Den norske Revisorforening, Handelshøyskolen BI, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening NARF, Norges Handelshøyskole NHH, Econa, Næringslivets Hovedorganisasjon NHO og Oslo Børs.

<sup>56</sup> Banklovkommissionene *Pensjonslovene og folketrygdreformen II*, side 68 (NOU 2012:13).

om høringer formelt sett går gjennom departementet. Derfor kan vi si at utarbeidelse av regnskapsregler for privat sektor i Norge er privatisert.

Banklovkommisjonen, som avga sin andre utredning om pensjonsreformens utforming i juni 2012, har lignende innvendinger til den rollen Norsk Regnskapsstiftelse har på regnskapsområdet.<sup>56</sup>

## Internasjonale regler

Også de internasjonale reglene for offentlig sektor, IPSAS, er utarbeidet av private revisorer. Disse reglene bygger på IFRS. Den internasjonale revisorforeningen satte ned en arbeidsgruppe i 1996, som etter innsigelse ble utvidet til å omfatte også revisorer fra offentlig sektor fra 2006. Men på det tidspunktet var mye av arbeidet allerede gjort. Også norske private revisorer deltok i arbeidet fram til 2006.<sup>57</sup>

Det norske regelverket «Statlige regnskapsstandarder for offentlig sektor», SRS, som nå er anbefalt brukt til intern styring i statlige virksomheter, bygger på dette regelverket.<sup>58</sup> Regelverket er laget under betydelig innflytelse av private revisorer, på tross av at det formelle ansvaret for regelverket er lagt under Direktoratet for økonomistyring.

Det er problematisk at myndighetene i

denne prosessen har overlatt den avgjørende innflytelsen over regnskapsreglene til krefter som står utenfor demokratisk styring, og som er dominert av en internasjonal, markedsorientert tenkning.

## Langt mer enn regelteknikk

Denne tenkningen legger dessuten til grunn at regnskapsregler bare er ren teknikk, uten noen politiske konsekvenser. Det er lett å vise at dette ikke stemmer. En ting er at formalitetene i regnskapsregler framstår som et teknisk fagområde. Men ser vi på de samfunnsmessige virkningene av ulike regelverk, så framstår dette som en altfor snever beskrivelse.<sup>59</sup>

I kjølvannet av finanskrisen er det erkjent av både fagmiljøer og i G20-møter at de nye internasjonale regnskapsreglene IFRS har bidratt til å forsterke krisen. Noen regler ble da også svært raskt endret. I november 2008 iverksatte EU en redningsaksjon for bankene ved hjelp av en regelendring for hvordan verdipapirer skal vurderes. To dager senere ble samme endring gjennomført i Norge.<sup>60</sup> Effekten var at bankene ikke behøvde å føre så store tap i sine tredjerkvartalsrapporteringer i 2008 som de måtte ha gjort etter de opprinnelige reglene.

Her spilte mange forhold inn. Men det ble demonstrert for åpen scene at innføringen av de nye reglene dreide seg om langt mer enn regelteknikk, det dreide seg om å redde bankvesenet. Eksempelene viser at regnskapsregler er et virkemiddel for å fremme politiske interesser, og bør derfor være et offentlig ansvar under demokratisk kontroll.

## Aktører for privatisering

I tillegg til de private revisorene<sup>61</sup> finnes en lang rekke andre aktører som ønsker å utforme regler som legger til rette for privatisering. Her kan det være på sin plass å nevne private tjenesteleverandører, som ser på inntektsmulighetene i det offentlige som svært attraktive.

Med finanskrisen og den økonomiske krisen i den vestlige økonomien som nå rår har

<sup>57</sup> Den norske Revisorforening, *International Federation of Accountants and International Public Sector Accounting Standards Board*, Public Sector Conference Oslo, 14.3.2005 sidene 35 og 40.

<sup>58</sup> Det framgår av de statlige regnskapsstandardene SRS, se for eksempel SRS 19 *Usikre forpliktelses og betingede eiendeler*, side 13.

<sup>59</sup> Det ble advart mot oppblåste, urealistiske balanseverdier da IFRS skulle implementeres i Norge, jfr. NOU 2003:23 Evaluering av regnskapsloven, mindretallsinnstillinger i punkt 9.3.4 jfr. punkt 2.5.2.

<sup>60</sup> IASB vedtok endringer i de internasjonale regnskapsreglene IAS 19 og IFRS 7 den 13.10.2008, forordning (EF) 1004/2008 vedtatt 15.10.2008 og forskrift om endring i forskrift om EØS-regler om vedtatte internasjonale regnskapsregler ble fastsatt av Finansdepartementet 16.10.2008.

<sup>61</sup> De fire store private revisjonsselskapene er KPMG, PwC, Ernst & Young og Deloitte.

<sup>62</sup> Forslag til lovendring vedrørende bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager ble behandlet i Stortinget 11.6.2012, Innst. 352 L (2011–2012), Lovvedtak 74 (2011–2012).

vi sett en oppblomstring av private kommersielle aktører på områder som pleie og omsorg, barnehager og barnevern også i Norge. En viktig rolle når det gjelder barnehager har vært spilt av Private barnehagers landsforbund (PBL). Da myndighetene forsøkte å innføre utbyttebegrensninger for private barnehager, protesterte PBL kraftig i mediene og oppnådde at myndighetene føyde seg etter deres ønsker.<sup>61</sup> Private barnehager kan i dag operere som en hvilken som helst annen kommersiell virksomhet, til tross for at barnehager er en fellesfinansiert, kommunal oppgave.

Det er liten tvil om at private er aktører for å åpne offentlig sektor for private utførere. Dette burde være en politisk kontroversiell sak, fordi det utfordrer muligheten til politisk styring og kontroll.

### Kontroll og styring

Spørsmålet om en offentlig tjeneste bør privatiseres eller ikke, blandes ofte i den politiske debatten sammen med spørsmålet om hvorvidt private skal kunne tilegne seg gevinst ved en slik privatisering. Dette gjelder som vist i barnehagesektoren.

Ut fra et samfunnsmessig perspektiv er det imidlertid vanskelig å forstå at store offentlige midler kan gå til private eiere og ikke til tjenesten de er ment for. En ansvarlig politikk må innebære at finansieringen av tjenestene må være mulig å kontrollere. På denne bakgrunn er den nye reguleringen av private barnehager helt uforståelig.<sup>63</sup> Til tross for at det er dokumentert at private barnehageeiere kan ta ut store verdier, til og med til skatteparadiser, unnlater myndighetene å regulere det som er kjernen i problemet, nemlig at barnehagevirksomhet kan organiseres i konsern. Det betyr at det er umulig å kontrollere hvordan de offentlig bevilgede midlene brukes.

Hvordan en offentlig tjeneste er organisert juridisk, er viktig for den politiske styringen og kontrollmuligheten for politikerne og avgjør dermed hvor sterk den politiske innflytelsen er. Organiseringen avgjør også hva slags medbestemmelsesregler som gjelder for an-

satte, hva slags innsyn allmennheten har, hva slags rapportering som skjer fra virksomheten og hva slags kontroll virksomheten er underlagt.<sup>64</sup>

De mange utskilte virksomhetene som er egne rettssubjekter har egne styrever og er dermed bare indirekte underlagt politisk styring. Dette stiller politikerne overfor flere utfordringer. Viktigst er sannsynligvis at det blir atskillig vanskeligere å ha oversikt over hva slags oppgaver som må ses i en helhetlig sammenheng. Vi skal ta et eksempel som gjelder kommunestyrerepresentanter som velges til styreverv i kommunalt eide aksjeselskaper.

### Helhetlig tilbud

Innsjøsjonen med Kommuneloven fra 2004 var at kommunen kunne styres helhetlig ut fra de oppgavene kommunen har. Dette har vist seg å være vanskelig, særlig på grunn av aksjelovens bestemmelser om taushetsplikt. Den kan komme i konflikt med ansvaret for helheten i det kommunale tjenestetilbudet. En ny habilitetsregel øker problemet for kommunen og kommunens styrerepresentanter, som ikke lenger kan delta i kommunestyrets beslutninger vedrørende selskapet.<sup>65</sup> Dette kan i teorien være fornuftig fordi aksjeselskapene skal drive med næringsvirksomhet. På den andre siden kan det gå ut over en helhetlig styring av kommunens oppgaver.

I praksis er det imidlertid enda mer komplisert. Hvor vanskelig situasjonen kan være framgår for eksempel av måten Oslos kollektivtrafikk er organisert på. Kollektivtrafikken er organisert i til sammen 20 aksjeselskaper som alle har styrerepresentanter. Selskapene utfører ulike deler av kollektivtilbudet og kjøper og selger tjenester som vedlikehold, renhold og administrative oppgaver av hverandre. Eierne er Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, og eierforholdet er organi-

<sup>63</sup> Lovvedtak 74 (2011–2012).

<sup>64</sup> Se tabell i Fanny Voldnes; *Markedsretting av offentlig sektor – virkemidler og alternativer*, Fagforbundet 2012.

<sup>65</sup> Forvaltningslovens § 6, 1. ledd punkt e. ble endret med virkning fra 1.11.2011.

sert på kryss og tvers i en konsernstruktur.

I et forretningskonsern åpner en slik struktur for at kostnader og inntekter kan styres dit de anses mest hensiktsmessig for eierne, ut fra blant annet skattemessige forhold. Det er vanskelig å forstå hensikten med en slik organisering av en offentlig tjeneste som kollektivtrafikk. For tiden pågår politietterforskning for korrupsjon i flere av selskapene. Det er et godt spørsmål hvordan folkevalgte greier å ha oversikt og styring med kollektivtrafikken når den er organisert på denne måten.

### Interkommunale selskaper

Det har vært antydning at de nye habilitetsreglene for styrerepresentanter også skal omfatte interkommunale selskaper.<sup>66</sup> Dette må imidlertid bero på en misforståelse. Et interkommunalt selskap er ikke etablert for å drive forretningsvirksomhet, men for å utføre kommunale oppgaver. Derfor er ikke habilitetsreglene relevante slik de kan være i et aksjeselskap.

Spørsmålet om habilitet er selvfølgelig viktig. Det finnes eksempler på at også kommunale representanter har utnyttet muligheter til å berike seg selv. I forretningsmessig sammenheng er imidlertid spørsmål om habilitet og taushetsplikt begrunnet i behovet for å ivareta forretningshemmeligheter. Dette må oppfattes som irrelevant for kommunale virksomheter som ikke har med forretningsvirk-

somhet å gjøre. Tvert imot skulle man tro at det er en fordel at personer som har kunnskap om en virksomhet kan bidra også i den helhetlige styringen av kommunen. Uten denne kompetansen vil politikerne som styrer kommunen lett miste oversikten og resultatet kan bli svekking av den demokratiske styringen.

### Redusert kontroll

Tradisjonelt er det Riksrevisjonen som har hatt som oppgave å kontrollere statlig virksomhet. Omfanget av denne kontrollen er imidlertid over en årrekke blitt redusert og endret. Dette henger sammen med at Riksrevisjonens oppgaver også er påvirket av reformene i offentlig sektor.

Flere sentrale samfunnsoppgaver er ikke lenger underlagt Riksrevisjonens kontroll og revisjon. Den viktige regnskapsrevisjonen av sykehusene er fratatt Riksrevisjonen og overlatt til private revisorer. Riksrevisjonen utfører nå bare indirekte kontroll med landets sykehus gjennom kontroll av Helse- og omsorgsdepartementet, i tillegg til at Riksrevisjonen selv kan utføre det som kalles forvaltningsrevisjon.<sup>67</sup>

Ut fra et samfunnsmessig synspunkt er det problematisk at disse oppgavene er fratatt Riksrevisjonen uten en diskusjon om hvorvidt det på et prinsipielt grunnlag er ønskelig å endre dens rolle. Riksrevisjonen er tross alt Stortingets kontrollorgan. Dette viser at markedsorienteringen i offentlig sektor har en nærmest automatisk innskrenkende virkning på samfunnets demokratiske mekanismer.

### Erfaringer fra New Zealand

Det kan være på sin plass i denne sammenheng å minne om forholdet mellom Riksrevisjonen og Finansdepartementet i New Zealand. Det er blitt analysert av en av nestorene på feltet i New Zealand, professor June Pallot.<sup>68</sup>

I forbindelse med at forretningsorienterte reformer ble innført i New Zealand, oppstod det konkurranse og konflikt mellom Riksrevisjonen og Finansdepartementet som handlet om jurisdiksjonen for offentlig sektor.

<sup>66</sup> *Offentlige selskapsformer*, kurs i regi av Juristenes Utdanningssenter 9. mai 2012.  
<http://www.juskurs.no/id/31?kursnr=2012035&aar=2012&a=course&state=old>

<sup>67</sup> Forvaltningsrevisjon er systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger av vedtak fattet av Stortinget.

<sup>68</sup> Professor June Pallot (1953–2004) er anerkjent internasjonalt for sitt arbeid og utallige akademiske artikler om offentlig sektor, regnskap og folkevalgt styring. International Public Management Network opprettet i 2004 en pris i hennes navn *June Pallot Award*, som hvert år deles ut til årets beste publiserte artikkel.

<sup>69</sup> June Pallot: *A wider Accountability? The Audit Office and New Zealand's Bureaucratic Revolution, The Legacy of June Pallot, Public Sector Financial Management Reform*, edited by Susan Newberry, Information Age Publishing Greenwich Connecticut 2006, s. 262.

<sup>70</sup> Edit s. 284.



Denne spenningen karakteriserer hun som « ... del av en bredere konflikt mellom en 'demokratiseringsagenda' og en 'privatiseringsagenda' ». <sup>69</sup>

Videre hevder Pallot at Riksrevisjonen utfordret mange aspekter ved det nye styrings-systemet fra Finansdepartementet, for eksempel det smale fokuset på oppnådde resultater, samt at Riksrevisjonen konsekvent har forsvart en bredere rapporteringsplikt overfor parlamentet og et større ansvar for resultater overfor allmennheten generelt. <sup>70</sup> Pallot forsvarte Riksrevisjonens rolle og konkluderte med at offentlig eiendom ikke må betraktes, omtales og underlegges systemer som om den er privat eiendom.

Det er uklart om, og i tilfelle i hvilken grad, denne problemstillingen er relevant for Norge. Spenningen mellom en demokratiseringsagenda og en privatiseringsagenda er imidlertid åpenbar også i vårt land.

## Oppsummering

Den prosessen som pågår i Norge har altså likhetstrekk med det som har skjedd i New Zealand. Flere forhold peker i retning av at demokratiseringsagendaen er på vikende front, til fordel for privatiseringsagendaen.

Det kan være liten tvil om at den politiske styringen med sentrale offentlige oppgaver allerede er svekket. Når slike tjenester blir utskilt og styrt av andre enn folkevalgte, eller underlagt forretningslivets spilleregler på annet vis, stilles de folkevalgte overfor virkelige store utfordringer. Det forretningsorienterte regnskapet er komplisert og tungt tilgjengelig, og lite kompatibelt med tradisjonelle budsjetter og regnskap som folkevalgte har vært fortrolige med. Dette åpner i seg selv for kunnskapsmakt og fører til svekket politisk styring.

Proessen forsterkes ved at ledelse og styrer i offentlige virksomheter får større beslutningsmyndighet over forhold som angår offentlige tjenester enn de hadde tidligere. Ansatte ledere opptrer mer og mer som direktører i private bedrifter. Med unntak av kommunestyre-

representanter som har styreverv, har befolkningen ingen mulighet til å velge vekk eller gjenvelge disse personene. Avstanden fra den som velges til å representere befolkningen til der hvor beslutninger fattes, blir større.

For at politikerne skal kunne ta tilbake styringen av offentlig sektor, trengs det endringer på flere områder.

En avgjørende betingelse er at Stortinget tar på alvor sitt eget standpunkt om hva som kreves for å ha god politisk styring. Stortinget legger til grunn at kontantregnskapet er et nødvendig politisk styringsverktøy fordi det henger sammen med bevilgninger og budsjett. Dette resonnementet er like nødvendig når det gjelder den interne styringen av oppgaver som politikerne mener er sentrale i den norske velferdsstaten. Som her er vist, tilrettelegger bruken av forretningsorienterte regnskaper for privatisering av offentlige tjenester, selv om det ikke har vært en uttalt intensjon. Derfor må forretningsorienterte regnskaper til intern styring erstattes med et kontantbasert regnskap. Det kommunale budsjett- og regnskaps-systemet er et godt utgangspunkt som bør videreutvikles til dette formålet, nettopp fordi det er kontantbasert og samtidig er et viktig styringsverktøy for investeringer.

Det sløses med skattepenger når private barnehageeiere kan flytte offentlige bevilgninger til private konti i skatteparadis. I den grad private aktører utfører offentlige oppgaver, må regelverket sikre at det er mulig å kontrollere at bevilgninger blir brukt til formålet de er ment for. Regelverket for sentrale offentlige tjenester må sikre at folkevalgt styring og kontroll er mulig, uavhengig av hvordan tjenesten er organisert juridisk og hvem som utfører tjenesten. Bare på denne måten kan tilliten til velferdsstaten opprettholdes.

Riksrevisjonen og kommunerevisjonen har ingen næringsinteresse i sitt kontrollarbeid, i motsetning til private revisorer. Betydningen offentlig revisjon har for den demokratiske kontrollen av fellesskapets midler er sterkt undervurdert, og må gjenreises.

# NOEN DEFINISJONER

## PERIODISERING

Periodiseringsregler avgjør tidspunktet for når en inntekt/utgift skal regnskapsføres. Ulike regnskapssystemer har ulike regler for dette. Formålet med reglene i et kontantregnskap er å vise pengevirkningen (kontanter), mens det for forretningsorienterte regnskaper er bedriftsøkonomisk lønnsomhet.

## RENT KONTANTREGNSKAP

Utgifter og inntekter føres når de betales.

## MODIFISERT KONTANTREGNSKAP

Inntekter og utgifter føres når de betales, men bevilgninger kan overføres til neste års budsjett. Typisk viser et modifisert kontantregnskap som Statsbudsjettet utbetalinger og innbetalinger i budsjettåret, og angir bevilgninger som kan overføres til neste års budsjett.

Verdiene på aksjer og eiendeler vises til det de er kjøpt for, såkalt anskaffelseskost.

## KOMMUNEREGNSKAPET

Kommuner og fylkeskommuner følger anordningsprinsippet som er en variant av kontant-

prinsippet, men uten å være rendyrket. Kommuneregnskapet skiller klart mellom løpende utgifter og inntekter på den ene siden og kapitalutgifter, herunder investeringer og kapitalinntekter, på den andre. Kommuner/fylkeskommuner har både et driftsregnskap og et investeringsregnskap.

## FORRETNINGSORIENTERT REGNSKAP

Betalingstidspunktet er uinteressant for når utgifter og inntekter føres, fordi formålet er å beregne bedriftsøkonomisk lønnsomhet.

Det betyr for eksempel at inntekter knyttet til en inngått avtale føres i samme periode som kostnader knyttet til avtalen, selv om det ikke så langt er mottatt noen innbetaling. Forretningsorienterte regnskaper er regnskaper ført i henholdt til regnskapsloven, de internasjonale regnskapsreglene for privat sektor IFRS, de internasjonale regnskapsreglene for offentlig sektor IPSAS og de norske regnskapsreglene for statlige virksomheter SRS. Eiendeler som bygninger, tomter og aksjer vurderes til markedsverdi.



# OVERSIKT OVER STATLIGE VIRKSOMHETER SOM BRUKER SRS

Innrapportering av anvendt regnskapsprinsipp ved utarbeidelse av virksomhetsregnskapet i departementer og underliggende virksomheter 2011.

Oversikt over virksomheter som benytter periodiseringsprinsippet slik det framgår av de anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS).

- 1 - Departement
- 2 - Ordinært forvaltningsorgan
- 3 - Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjettert virksomhet)
- 4 - Forvaltningsbedrift

VIRKSOMHETENS NAVN	TYPE VIRKSOMHET	VIRKSOMHETENS NAVN	TYPE VIRKSOMHET
Direktoratet for nødkommunikasjon	2	Høgskolen Stord/Haugesund	3
Husbanken	2	Høgskulen i Sogn og Fjordane	3
Kompetansesenter for distriktsutvikling	2	Høgskulen i Volda	3
Nasjonalt folkehelseinstitutt	2	Kunsthøgskolen i Bergen	3
Justervesenet	2	Kunsthøgskolen i Oslo	3
Norges geologiske undersøkelse	2	Meteorologisk institutt	3
Fiskeridirektoratet	2	Norges forskningsråd	3
Kystverket	2	Norges Handelshøgskole	3
Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning	2	Norges idrettshøgskole	3
Jernbaneverket	2	Norges musikkhøgskole	3
Direktoratet for økonomistyring	2	Norges teknisk-natur- vitenskaplige universitet (NTNU)	3
Statens innkrevingsentral	2	Norges veterinærhøgskole	3
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	3	Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)	3
Høgskolen i Akershus	3	NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring	3
Høgskolen i Bergen	3	Samisk høgskole	3
Universitetet i Nordland	3	Senter for internasjonalisering av høgre utdanning (SIU)	3
Høgskolen i Buskerud	3	Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB)	3
Høgskolen i Finnmark	3	Universitetet i Agder	3
Høgskolen i Gjøvik	3	Universitetet i Bergen	3
Høgskolen i Harstad	3	Universitetet i Oslo	3
Høgskolen i Hedmark	3	Universitetet i Stavanger	3
Høgskolen i Lillehammer	3	Universitetet i Tromsø	3
Høgskolen i Molde	3	Forbrukerrådet	3
Høgskolen i Narvik	3	Likestillings- og diskrimineringsombudet	3
Høgskolen i Nesna	3	Bioforsk	3
Høgskolen i Nord-Trøndelag	3	Norsk institutt for skog og landskap	3
Høgskolen i Oslo	3	Veterinærinstituttet	3
Høgskolen i Sør-Trøndelag	3	SPK forvaltningsbedrift	4
Høgskolen i Telemark	3	Statens kartverk	4
Høgskolen i Tromsø	3		
Høgskolen i Vestfold	3		
Høgskolen i Østfold	3		
Høgskolen i Ålesund	3		

## LITTERATUR

- Bank, H. og Herning, L.** (2010). *Med sugerør i statskassa*. Oslo: For Velferdsstaten.
- Bakke, H.** (2012). *Privatisering i Tromsø kommune*. Oslo: Fagforbundet. (Internt notat fra 1.8.2012)
- Banklovkommissjonen** (2012). *Pensjonslovene og folketrygdreformen II: utredning nr. 26 fra Banklovkommissjonen*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 2012: 13). Oslo: Departementet.
- Berge, Ø. M., Hagen, I. M. og Trygstad, S. C.** (2009). *Nytt regnskapssystem i tre statlige virksomheter. En intervjuundersøkelse*. (Fafo-rapport 2009:52). Oslo: Fafo <http://www.fafo.no/pub/rapp/20142/20142.pdf>
- Den norske Revisorforening** (2012). *Dokument 8:73 S Representantforslag om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor*. Brev til Finanskomiteen datert 2.5.2012. Oslo: Foreningnen. [http://www.revisorforeningen.no/arch/\\_img/9583543.pdf](http://www.revisorforeningen.no/arch/_img/9583543.pdf)
- Den norske Revisorforening** (2005). *International Federation of Accountants and International Public Sector Accounting Standards Board, Public Sector Conference Oslo, 14.3.2005*
- DnR Kompetanse** (2011). *Styring av offentlig eide selskaper. Kursdokumentasjon*. Oslo: Revisorforeningen.
- Dokument 8:73** (2011–2012), *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Bård Hogsrud, Ingebjørg Godskesen, Jan-Henrik Fredriksen, Arne Sortevik, Ketil Solvik-Olsen og Jørund Rytman om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor*. Oslo: Stortinget. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2011-2012/dok8-201112-073/>
- Dok 8:18** (2008–2009) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Oddvar Hallett Reiakvam, Ib Thomsen og Jørund Rytman om å utrede konsekvensene av å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven*. Oslo: Stortinget. <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Representantforslag/2008-2009/dok8-200809-018.pdf>
- Fagforbundet** (2012). *Høring av lov og forskriftsføresegner om bruk av offentlige tilskot og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager*. (Brev sendt Kunnskapsdepartementet 1.2.2012.). Oslo: Fagforbundet. <http://www.regjeringen.no/pages/35412178/Fagforbundet.pdf>
- Finansdepartementet** (2003). *Evaluerings utredninger*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 2003:23). Oslo: Departementet. <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/023/PDFS/NOU200320030023000DDDPDFS.pdf>
- Finansdepartementet** (2008): *Forskrift om endring i forskrift om gjennomføring av EØS-regler om vedtatte internasjonale regnskapsstandarder*. (Vedlegg: Kommissionens Forordning (EF) Nr. 1004/2008) Oslo: Departementet. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/lover\\_regler/forskrifter/2008/forskrift-16-oktober-2008-om-endring-i-f.html?id=532721](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/lover_regler/forskrifter/2008/forskrift-16-oktober-2008-om-endring-i-f.html?id=532721)
- Finansdepartementet** (2003). *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 2003:6). Oslo: Departementet. <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/006/PDFS/NOU200320030006000DDDPDFS.pdf>
- Finansdepartementet** (2011). *Statsbudsjettet for 2012*. (Prop. 1S, (2011-2012). Oslo: Departementet. [http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett\\_2012/dokumenter/pdf/gulbok.pdf](http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2012/dokumenter/pdf/gulbok.pdf)
- Finansdepartementet** (2012). *Statsrekneskapen 2011*. (Meld. St. 3, (2011–2012). Oslo: Departementet. <http://www.regjeringen.no/nn/dep/fin/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2011-2012/meld-st-3-20112012.html?id=680054>
- Finansdepartementet** (2000). *Statsrekneskapen medrekna folketrygda for 1999*. (St.meld. nr. 3. (1999-2000). Oslo: Departementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/19992000/stmeld-nr-3-1999-2000-.html?id=402543>
- Forskrift** om rammeplan for bachelor i regnskap og revisjon. (2012-06-27). Lokalisert på [www.lovdatabank.no](http://www.lovdatabank.no)
- Hartmann, L.** (Red). (2011). *Konkurrense konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm : SNS Förlag
- Helse Vest RHF** (2008). *Resultatutvikling i Helse Vest – rekneskapslova vs kommunale regnskapsprinsipp*. Styresak 0140/080. Protokoll datert 6.2.2008, [http://www.helse-vest.no/omoss/styret/Documents/2008/2008-02-06/Sak%2001408%20-%20Resultatutvikling%20i%20Helse%20Vest\\_rekneskapsl\\_komm.pdf](http://www.helse-vest.no/omoss/styret/Documents/2008/2008-02-06/Sak%2001408%20-%20Resultatutvikling%20i%20Helse%20Vest_rekneskapsl_komm.pdf)
- Helse- og omsorgsdepartementet** (2011). *Høringsnotat. Forslag til endringer i helseforetaksloven*. Oslo: Departementet. <http://www.regjeringen.no/pages/36639823/Hoeringsnotat.pdf>
- Innst. 352 L** (2011–2012). *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager)*. Oslo: Stortinget. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-352/>
- Jensen, B. og Bollingmo, M.** (2007). *Helsereform. Utfordringer og løsninger*. (Rapport 15:2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark. [http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_6384](http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_6384)
- Jensen, B.** (2007). *Offentlige velferdsgoder. Økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management*. (Rapport 12:2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark. [http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_6392](http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_6392)
- Jensen, B. og Monsen, N.** (2009). *Regnskap i stat og kommuner. Om dagens regnskapsregler og et alternativ*, (Rapport 7:2009). Elverum: Høgskolen i Hedmark. [http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_11893](http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys_brage_11893)
- Kallset, K.-E.** (2009). *Makta midt imot: kampen om EU og Arbeidarpartiets sjel*. Oslo: Manifest forlag
- Kunnskapsdepartementet** (2012). *Endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager)*. Oslo: Departementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-98-l-20112012.html?id=679573>
- Landsorganisasjonen** (2012). *Pensjon og regnskapsregler*. Brev fra LO til Finansdepartementet datert 1.12.2009 <http://www.lo.no/sl/Arbeidsliv/Pensjon/ Pensjon-og-regnskapsregler>
- Lovvedtak 74** (2011–2012) *Vedtatt til lov om endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikkekommunale barnehager)*. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtatt/Beslutninger/Lovvedtak/2011-2012/vedtak-201112-074/>
- Lunder, T. E.** (2011). *Gullgraving i sandkassa? Profittmuligheter og uttak av verdier i private barnehage*. (TF-notat 51/2011). Bø: Telemarksforskning.
- Mellet, H., Macniven, L., and Marriott, N.** (2007). *NHS Resource Accounting in Wales: Problems of Implementation*. Edinburgh: The Institute of Chartered Accountants of Scotland.
- Monsen, N.** (2011). *Inntekter og utgifter. Kommunal Økonomi 91(8) 8-11*. [tp://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_25097](http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys_brage_25097)
- Monsen, N.** (2011). *Statsregnskapet og kommuneregnskapet. Omutviklingen nå og veien videre*, (Rapport 10:2011). Elverum: Høgskolen i Hedmark. [http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_17738](http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys_brage_17738)
- Newberry, S.** (2002). *New Zealand's Public Sector Financial Management Sys-*

tem: *Financial Resource Erosion in Government Department*. (Thesis) Christchurch, NZ: University of Canterbury. <http://hdl.handle.net/10092/862>

**Norges Kommunerevisorforbund** (2012). *Høringsvar til Kommunal- og regionaldepartementet fra 12.9.2012 til høringen Forslag til endringer i regnskapsføringen av pensjon*. [http://www.nkrf.no/filarkiv/File/nyheter/Horingsuttalelser/11.09.12\\_KRD-\\_hoeringsvar\\_regnskapsfoering\\_av\\_pensjon.pdf](http://www.nkrf.no/filarkiv/File/nyheter/Horingsuttalelser/11.09.12_KRD-_hoeringsvar_regnskapsfoering_av_pensjon.pdf)

**Pallot, J.** (2006). *A wider accountability? The audit office and New Zealand's bureaucratic revolution*. I Newberry, S. (Ed): *The legacy of June Pallot, public sector financial management reform*. Greenwich, Conn. : IAP - Information Age publ.

**Statlig RegnskapsStandard 19**. *Usikre forpliktelser og betingede eiendeler*. (2009). Oslo: Regjeringen. <http://www.regjeringen.no/upload/FIN/>

Vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/SRS-19\_Usikre\_forpliktelser\_og\_betingede\_eiendeler\_desember\_2009.pdf

**Sundby, I. J., Kalleberg, A., & Ibenholt, T.** (2008). *Virksomhetsgjennomgang. Organisasjonsendringer i staten 1992-2007*. (Rapport 2008:3). Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.

**Tranøy, B. S.** (2009). *Makt, interesser og legitimitet på veien fram mot nye regnskapsstandarder*. (Faf-notat 2009:7). Oslo: Fafo.

**Trygstad, S.** (2008). *Forretningsbasert regnskap i staten. Erfaringer og holdninger*. (Faf-rapport 2008:30). Oslo: Fafo.

**Utdannings- og forskningsdepartementet** (2003). *Rammeplan for treårig revisorutdanning, fastsatt 25. juni. 2003*. Oslo: Departementet. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ufd/pla/2003/0002/ddd/pdfv/183896-microsoft\\_word\\_-616477449-37-200303328-2.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ufd/pla/2003/0002/ddd/pdfv/183896-microsoft_word_-616477449-37-200303328-2.pdf)

**Voldnes, F** (2007). *Helseforetakene. Forretningsmessige drevne foretak i en større reform. Alternativ evaluering av helseforetakene*. Oslo: Folkebevegelsen for lokalsykehusene. <http://www.lo.no/samfunn/Offentlig-sektor-/Helseforetakene---forretningsmessig-drevne-foretak-i-en-storre-reform-/>

**Voldnes, F.** (2012). *Markedsretting av offentlig sektor – virkemidler og alternativer*. Oslo: Fagforbundet

**Østre, S.** (2007). *Analyse av prinsipper for budsjettering og regnskapsføring i offentlig forvaltning*. (Rapport 14:2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark,

[http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_6386](http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_6386)

**Østre, S.** (2007). *Resultatstyring i offentlig forvaltning*. (Rapport 13:2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark.

[http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_6388](http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_6388)

## REFERANSER TIL: *Er verdiene i norske kommuner i endring?* side 28

<sup>I</sup> **Beck-Jørgensen, T.** (2003). *Konturene av en offentlig identitet*. I Beck-Jørgensen, T. (red.) *På sporet af en offentlig identitet*. Århus: Århus Universitetsforlag.

<sup>II</sup> **Olsen, J.P.** (2007). *The ups and downs of bureaucratic organization*. (Working paper 14/2007). Oslo: Arena.

<sup>III</sup> **OECD** (2005). *Modernizing Government. The way forward*. Paris: OECD Publishing.

<sup>VI</sup> **Christensen, T. og Lægred, P.** (2007). *Introduction – theoretical approach and research questions*. I Christensen, T. og Lægred, P. (red). *Transcending New Public Management. The transformation of public sector reforms*. Aldershot, England: Ashgate.

<sup>V</sup> **Beck-Jørgensen, T. og Vrangbæk, K.** (2004). *Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance?* Århus: Magtutredningen.

<sup>VI</sup> **Vrangbæk, K.** (2009). *Public Sector values in Denmark: A survey analysis*. *International Journal of Public Administration*, 32(6), 508-535.

<sup>VII</sup> **Busch, T. & Wennes, G.** (2012). *Changing values in public professions – a need for value based leadership*. Upublisert paper, Trondheim Økonomiske Høgskole.

<sup>VIII</sup> **Vrangbæk, K.** (2009). *Public Sector values in Denmark: A survey analysis*. *International Journal of Public Administration*, 32(6), 508-535.

<sup>IX</sup> **Previts, G.** (1985) *The scope of CPA services: A study of the development of the concept of independence and the profession's role in society*. New York: Wiley.

<sup>X</sup> **Brown, P.A., Morris, H.S. og Wilder, W.M.** (2006) *Ethical exemplification and the AICPA code of professional conduct: An empirical investigation of auditor and public perceptions*. *Journal of Business Ethics*, 71(1), 31-71.

<sup>XI</sup> **House, R.I.** (1996). *Path-goal theory of leadership: lessons, legacy and a reformulated theory*. *Leadership Quarterly*, 7(3), 323-352.

<sup>XII</sup> **Busch, T.** (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Oslo: Fagbokforlaget

# Er verdiene i norske kommuner i endring?

*22. juli-kommisjonen har levert sin rapport, og her gjøres det til et hovedpoeng at kultur og holdninger knyttet til risikoerkjennelse, gjennomførings- evne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap må styrkes i forvaltningen.*

Dette er en skarp kritikk, og den retter søkelyset mot det verdimessige grunnlaget for offentlig sektor. Vi vil ikke her ta stilling til om kommisjonen har stilt en korrekt diagnose, men ønsker å drøfte på et generelt grunnlag om verdiene i offentlig sektor er i endring.

## Bakgrunn

Verdispørsmål har alltid stått sentralt i offentlige organisasjoner, delvis for å sikre god kvalitet og delvis for å bevare høy grad av legitimitet i befolkningen. Høy grad av legitimitet er spesielt viktig for organisasjoner hvor det er vanskelig å bedømme tjenestekvaliteten – noe som kjennetegner mange offentlige virksomheter.

Selv om offentlig sektor er sterkt preget av formelle regler, er verdigrunnlaget av stor betydning. Medarbeiderne må gis mulighet til å utvise skjønn, tolke regler og utøve lederatferd, og denne friheten må underlegges en verdimessig kontroll. Det vil si at det må utvikles en kultur som sikrer at de beslutningene som tas, er i tråd med politiske føringer og tjener samfunnet. Som et samlebegrep benyttes ofte begrepet offentlig etos. Det omfatter verdier som generelt samfunnsansvar, offentlig innsyn, rettssikkerhet og uavhengige profesjonelle standarder.<sup>1</sup>

## New Public Management

Utviklingen i offentlig sektor har de siste tretti årene vært sterkt preget av en internasjonal trend – *New Public Management* (NPM). Dette har ført til at offentlig sektor har introdusert en rekke modeller fra privat næringsliv, med større vekt på konkurranse, på resultatmålinger, kundeorientering og sterkere styring, og på ansvarliggjøring.

I Norge ble det tidlig stilt spørsmål ved om vi får nok til helse, skole, vei og andre tjenester for de milliardene som offentlig forvaltning disponerer (NOU 1991:28) – noe som dannet grunnlaget for en kontinuerlig modernisering av offentlig sektor. Målet har vært å redusere sektorens omfang og makt, og effektivisere styrings- og organisasjonsformen<sup>II</sup>.

En mindre, mer fleksibel og kostnadseffektiv sektor med private, markedsrettede bedrifter som forbilde, skulle gi store økonomiske gevinster og revitalisere samfunnet. Oppskriften ble markert og management. I dag kan vi konkludere med at Norge i stor grad har innført mange av modellene som ligger innenfor New Public Management.

## Ulike effekter i ulike land

Etter en grundig vurdering av disse reformene, konkluderer OECD<sup>III</sup> med at det har vist seg vanskelig å overføre ledelsesteknikker fra privat til offentlig sektor. OECD signaliserer også at moderniseringstiltak bør tilpasses den aktuelle situasjonen hvor de skal iverksettes.

Dette siste har ført til at mange av NPM-endringene har gitt ulike effekter i ulike land. I stedet for å legge generelle ledelses- og markedsmessige prinsipper til grunn, anbefales det at alle endringer vurderes fra sak til sak.

Tross mangelfulle evalueringer, konkluderes det med at reformene de siste årene har ført til større åpenhet, høyere effektivitet, sterkere brukerorientering og mer fokus på resultater i de fleste OECD-land. Det presiseres likevel at omfanget av endringene ikke skal overvurderes, og at reformene i mange land ikke har levd opp til forventningene.

Samtidig som mange NPM-inspirerte endringer har kommet for å bli, blir konseptets begrensninger stadig mer tydelig. NPM blir særlig kritisert for å bidra til en fragmentering av offentlig sektor og redusere mulighetene for helhetlige løsninger.<sup>IV</sup> En annen kritikk er at NPM har lagt for liten vekt på verdibasisen i offentlig sektor.<sup>V</sup> Mange av endringene har utfordret den tradisjonelle offentlige kulturen. Dette har synliggjort nye verdimesse dilemmaer.

## Verdier i endring

For å finne ut om verdiene i offentlig sektor er i endring, ble det gjennomført en omfattende undersøkelse i Danmark i 2000<sup>VI</sup>. Undersøkelsen ble fulgt opp i en større norsk kommune i 2008<sup>VII</sup> gjennom et spørreskjema til samtlige enhetsledere. De ble presentert for til sammen 15 verdier, og ble bedt om å angi hvilke som var de viktigste og hvilke som, i løpet av de siste ti årene, hadde fått økt eller redusert betydning.

I tillegg ble lederne bedt om å angi de viktigste personlige egenskapene hos sine medarbeidere – her måtte de velge mellom ti angitte egenskaper. De ble også bedt om å ta stilling til et utvalg konkrete organisasjonsendringer som var gjennomført i kommunen. Resultatene viser at de fem viktigste verdiene var:

- Profesjonelle standarder
- Oppfyllelse av individuelle brukerbehov
- Rettsikkerhet
- Lojalitet overfor politiske beslutninger
- Fornyelse og innovasjon

Samtidig viser undersøkelsen at følgende verdier har fått en mer framtredd plass i løpet av de siste ti årene:

- Oppfyllelse av individuelle brukerbehov
- Fornyelse og innovasjon
- Profesjonelle standarder
- Lojalitet overfor politiske beslutninger
- Rettsikkerhet

Undersøkelsen viser at de fem verdiene som vurderes som viktigst, også er de verdiene som har fått økt betydning de siste ti årene. Resultatene sier ikke noe om hvordan denne prosessen har foregått, men en mulig tolkning kan være at lederne påvirkes av det verdigrunnlaget som ligger implisitt i de organisasjonsmessige endringene som er gjennomført.

Dette resonnementet støttes av at to av de viktigste verdiene har en klar kobling mot New Public Management – *oppfyllelse av individuelle brukerbehov og fornyelse og innovasjon*. Disse verdiene vurderes ikke bare som svært viktige, men kommer på topp når det gjelder økt betydning de siste ti årene.

## Brukerorientering

Innenfor NPM har brukerorientering stått svært sentralt. I Norge har dette ført til lovpålagt utarbeidelse av individuelle planer innenfor helsevesenet. Skoleelevenes situasjon har også kommet i søkelyset, med aktiv bruk av elev- og foreldreundersøkelser. To offentlige utvalg har dessuten foreslått at rett til individuelle planer skal tas inn i både barnehage-loven og opplæringsloven.

Også fornyelse og innovasjon har blitt vektlagt de siste årene – noe som har gitt seg utslag i en rekke reformer i de fleste offentlige virksomhetene her i landet. Sammenlignet med den danske undersøkelsen,<sup>VIII</sup> er det store likheter, selv om fornyelse og innovasjon står enda sterkere i Danmark, og er på topp både når det gjelder viktighet og økt betydning de siste ti årene, mot henholdsvis nummer fem og to i den norske undersøkelsen.

Tar vi i tillegg med at enhetslederne vurderte tilpasningsdyktighet og evne til nytenkning som viktige egenskaper hos de ansatte, ser vi at resultatene samlet viser at *fornyelse og innovasjon* synes å ha etablert seg som en sentral verdi i kommunen.

## Profesjonelle standarder

Et annet interessant resultat er at *profesjonelle standarder* vurderes av enhetslederne som den viktigste verdien. Dette er i samsvar med resultatene fra den danske undersøkelsen, hvor denne verdien rangeres på andre plass med hensyn til viktighet.

Dette er en tradisjonell offentlig verdi som alltid har hatt en sentral posisjon, og som fanger opp kjernen i profesjonelt arbeid. Et felles særtrekk ved offentlige profesjoner er at de representerer en gitt kunnskapsmengde, at de bygger på etiske retningslinjer, at de forutsetter en form for altruisme (uegennytte) og at medarbeiderne må gis anledning til å utøve skjønn<sup>IX</sup>.

Sentrale profesjonelle verdier er ansvarlighet, integritet, objektivitet, uavhengighet og høy tjenestekvalitet<sup>X</sup>. Uavhengige profesjonelle standarder er ut fra dette et samlebegrep på sentrale verdier i offentlige profesjoner, og nødvendige for å sikre god kvalitet i situasjoner hvor medarbeiderne må utøve faglig skjønn.

## Personlige egenskaper

Vektleggingen av profesjonelle standarder kommer også klart fram av hva de kommunale lederne vurderte som de viktigste personlige egenskapene hos de ansatte. De tre viktigste viste seg å være *etisk bevissthet, faglig drivkraft og personlig integritet*. Dette samsvarer godt med den danske undersøkelsen hvor tilsvarende rangering var *faglig drivkraft, personlig integritet og evne til nytenkning*. I den norske undersøkelsen ble sistnevnte rangert noe lavere (nummer fem) noe som ytterligere styrker inntrykket av at *innovasjon og fornyelse* synes å ha en sterkere stilling i Danmark.

Det er også interessant å merke seg at verdien *generelt samfunnsansvar* har fått redusert betydning de siste ti årene. Den ble i tillegg rangert lavt med hensyn til viktighet, og havnet på en syvende plass. Dette er en indikasjon på at NPM, med sin vektlegging av brukerorientering og resultatmåling, kan

ha ført til redusert oppmerksomhet om det generelle ansvaret ansatte i det offentlige har for samfunnsutviklingen. Noe tilsvarende er ikke dokumentert i den danske undersøkelsen. Her rangeres *generelt samfunnsansvar* høyt og det konkluderes med at dette er et stabilt trekk i dansk offentlig sektor.

## Produktivitet på tiende plass

Den eneste økonomiske verdien i undersøkelsen er *produktivitet*. Den rangeres som nummer ti med hensyn til viktighet, og det er ingen indikasjoner på at den har fått endret sin betydning de siste ti årene. Dette er overraskende, siden det har vært et sterkt søkelys på kommunens økonomi i hele denne perioden.

Klare føringer fra kommunens overordnede ledelse om å prioritere økonomiske mål har altså ikke vært tilstrekkelig for å gi *produktivitet* en sterkere verdimessig stilling, i motsetning til *oppfyllelse av individuelle brukerbehov*, hvor en klar prioritering fra ledelsen synes å ha ført til at verdien har blitt tillagt vesentlig større betydning.

En mulig årsak til dette kan være at verdiene er organisert i klynger, og at *oppfyllelse av individuelle brukerbehov* ligger i en klynge av profesjonsverdier. Et press om etablering av individuelle planer kan i denne sammenheng ha ført til at dette konseptet har beveget seg opp på et verdiplan. Dersom *produktivitet* ligger i en klynge av økonomiverdier med lang avstand til profesjonsverdiene, er det mulig at høyt press ikke gir seg utslag i endring av den verdimessige statusen for denne verdien.

## Etos sterkere enn økonomiske verdier

At økonomiske verdier tillegges liten betydning kan også avleses av resultatene knyttet til svarene på hva lederne betrakter som ønskelige personlige egenskaper hos ansatte. Her blir *økonomisk sans* og *risikovillighet* rangert lavest av alle egenskapene.

Dette er i samsvar med den danske undersøkelsen, hvor disse to egenskapene også rangeres lavest. Ledernes holdninger til gjennomførte



organisatoriske endringer viser noe lignende. De endringene som er knyttet til økonomi, får lavest skår. Dette gjelder spesielt innføring av nye markedsløsninger som fritt tjenestevalg, målestokkonkurranse, bestiller/utfører-modeller, stykkprisfinansiering og konkurranseutsetting. Selv om det er relativt stor spredning i svarene, er det en tydelig indikasjon på at respondentene har negative holdninger til bruk av markedsløsninger i kommunen.

Ut fra dette er det rimelig å konkludere med at verdier knyttet til offentlig etos står vesentlig sterkere enn verdier knyttet til økonomi. Dette understøttes av konklusjonene i den danske undersøkelsen. Etter 30 år med NPM synes de tradisjonelle offentlige verdiene fortsatt å stå sterkt.

Samtidig viser undersøkelsene at de store endringene som har preget offentlig sektor de siste årene har ført til at noen verdier har blitt satt under press. Verdier knyttet til offentlig etos har til en viss grad blitt svekket og framstår som svakere i Norge enn i Danmark. Mens flere verdier knyttet til New Public Management har fått økt betydning, spesielt *fornytelse og innovasjon* og *brukerorientering*, har, som vist ovenfor, mer typiske økonomiverdier fått en svakere stilling. Dette kan indikere at verdilandskapet i offentlig sektor er i endring og at de tradisjonelle verdiene på lengre sikt vil utfordres av nye verdier knyttet til den pågående moderniseringen.

### Konsekvenser for lederrollen

All ledelse i offentlig sektor har et verdifundament. Det vil si at ledelsen må være i pakt med organisasjonens grunnleggende verdier. Dette blir ekstra viktig dersom det skjer endringer i verdigrunnlaget. Svaret kan da være økt oppmerksomhet på verdibasert ledelse.

Verdibasert ledelse ble opprinnelig knyttet opp mot lederens evne til å uttrykke en verdibasert visjon for å skape et moralsk engasjement blant medarbeiderne.<sup>XI</sup> Det ble også betraktet som viktig at lederens verdier var i samsvar med verdiene i organisasjonen.

I skandinavisk sammenheng er verdibasert ledelse definert som en prosess konsentrert om lederatferd, verdiforankring og verdiutvikling.<sup>XII</sup> Dette innebærer at ledelsen hele tiden må være konsentrert om å realisere sentrale mål. At ledelsen er verdiforankret, innebærer at målene bør harmonere med organisasjonens sentrale verdier. Medarbeiderne vil da i større grad være engasjert i måloppnåelse.

Metodene og virkemidlene som benyttes for å realisere målene, bør også ha en god verdiforankring. Dette vil bidra til at medarbeiderne i mindre grad må gå på akkord med egne verdier i sin daglige jobb. I tillegg til at mål, metoder og virkemidler bør være forankret i organisasjonens verdier, bør de også være forankret i høye etiske standarder. Det vil sikre at ledelsen er i pakt med sentrale normer i samfunnet.

### Verdiutvikling

Videre bør verdibasert ledelse også innebære arbeid med verdiutvikling. De som utøver ledelse må altså ta standpunkt til om de dominerende verdiene i virksomheten er optimale eller om de bør justeres. I denne sammenheng må lederne har god kjennskap til verdiene og deres plass i virksomheten de leder.

Verdiutvikling er krevende, men bør alltid stå sentralt i offentlige virksomheter. For å oppnå dette, må det blant annet utvikles et begrepsapparat som gjør det mulig å diskutere både verdier og deres betydning for daglige aktiviteter. I tillegg bør politikerne kommunisere sitt ideologiske og verdimeslige ståsted, og det bør utvikles verdiplattformer som klart markerer de sentrale verdiene.

Til sist bør alle ledere legge vekt på verdibasert ledelse. Dette betyr ikke at verdiene i offentlig sektor skal sementeres. Verdier vil til en viss grad alltid være i bevegelse. Men verdiutviklingen bør være synlig, slik at den kan bli en del av den offentlige debatten om hva som skal konstituere velferdssamfunnet i framtida. Dette er spesielt viktig i en situasjon med store omorganiseringer i offentlig sektor og økende kompleksitet i samfunnet for øvrig.



Førsteamanuensis Jon Lundesgaard

# Bruken av finansregnskap i det offentlige

*En uttalt oppfatning er at det i næringslivet er mye bedre orden i sakene enn i det offentlige. Hva er da mer nærliggende enn å gå inn for at oppgavene løses på samme måte begge steder?*



FOTO: COLOURBOX

Flere av de siste årenes reformer i offentlig sektor forutsetter at regnskapene i det offentlige utarbeides på den samme måten som i næringslivet. Dette er merkelig, siden måling av overskudd og verdiskaping for eierne er det sentrale i næringslivet, mens det ikke er noe poeng i det offentlige. Spørsmålet om meningen med det hele er nærliggende å stille.

### Innledning

I næringslivet spiller finansregnskap en viktig rolle. Gitt at så er tilfelle, kan vi kanskje tro at finansregnskapet er et universelt instrument som også bør legges til grunn for styring av offentlig virksomhet.

Susan Newberry (2012) bidrar i første nummer av *Fagbladet samfunn & økonomi* med en omtale av hvordan næringslivets tilnærminger over flere år er tatt på alvor i offentlig forvaltning i New Zealand. Newber-

ry er kritisk til prosjektet, og argumenterer for at næringslivsregnskap uthuler utøvelsen av politisk forankret myndighet. Dette er paradoksal i den forstand at det som skulle bidra til at alt blir mye bedre, fører til det motsatte.

La oss se nærmere på hva offentlig virksomhet er ment å skulle tjene, og videre hva finansregnskap går ut på.

### Kontantprinsippet og utøvelse av myndighet

Kontanter er noe fundamentalt og samtidig konkret, og tilgangen på kontanter legger føringer på realiseringen av aktivitet. Dette utnyttes ved utøvelsen av politisk forankret myndighet når budsjetter settes opp i henhold til kontantprinsippet.

Budsjettene følges opp med regnskap på tilsvarende grunnlag. På denne måten får offentlige organer (institusjoner) gjennom bevilgnin-

ger rett til å trekke kontante midler. Aktivitet blir dermed lett å iverksette, og å følge opp.

Når det er viktig å være mer spesifikk i styringen, blir bevilgningene delt opp i poster som representerer utgiftskategorier, slik det er lagt til grunn i Bevilgningsreglementets § 4. Her er skillet mellom det som går til drift og det som går til investering, viktig.

### Andre prinsipper i næringslivet

I næringslivet utarbeides regnskapene i henhold til andre periodiseringsprinsipper. Hvordan dette skjer «helt grunnleggende», innenfor et mer tradisjonelt orientert forretningsregnskap, framgår av Regnskapslovens § 4-1, første ledd nr. 2 og nr. 3. Her konstateres det at inntekter skal innregnes når de med rimelig grad av sikkerhet er realisert (opptjeningsprinsippet) og at kostnadene skal være forbundet med opptjeningen i perioden (sammenstillingsprinsippet).

Dette er noe annet enn kontantstrømmer. Det er allment godtatt at et foretaks nettoverdi er bestemt av forventet evne til å generere framtidige nettokontantstrømmer, og det bidrar til at vi kan lure på hva finansregnskapet uttrykker. Næringslivsfolk er opptatt av både kontanter og kontantstrømmer, og finansregnskapsstørrelser. Enkelte går imidlertid så langt som å si at «kontanter er det som betyr noe – ikke regnskapsstørrelser». Tatt på alvor, innebærer det at kontantbeholdninger og kontantstrømmer anslås framover i tid, og legges til grunn når beslutninger fattes.

Dette betyr i praksis «nedenfra og opp». Det er nærliggende å prøve seg på mulighetene regnearkverktøy gir for budsjettsimulering og framskriving. Med konstateringen av at «dette er uansett ikke å anbefale», er Gjesdal (2012:23) klar. Hvorfor er så dette tilfellet?

### Verdiskapende offentlig aktivitet

Svaret på vårt spørsmål er at finansregnskapet er bedre når vi ser framover i tid, fordi det sier noe mer håndfast om hva eierne har satset, og om hva de rent faktisk får igjen. Dette bidrar til at det er mulig å danne seg et mer pålitelig

bilde av det framtidige.

Når offentlige budsjetter og regnskaper føres etter kontantprinsippet, er det et grunnleggende poeng at de går i null (det som stilles til disposisjon skal som en hovedregel også brukes opp). Kontantprinsippet bidrar ikke bare med en ramme fastlagt i penger, men innebærer også et pålegg om å tilgodese formål i et bestemt omfang.

Verdien av en nettokontantstrøm, som i den enkelte periode går i null, er også lik null. Dette er logisk, og poenget er å sørge for verdiskapende offentlig aktivitet, som ellers ikke lar seg realisere av markedsaktører. Netto verdigenerering for en ansvarlig offentlig institusjons egen del, er derfor ikke noe poeng. Utarbeides regnskapene likevel av en eller annen grunn i henhold til modellen for finansregnskap i næringslivet, reiser det åpenbart en del spørsmål.

### Finansregnskapsstyring

I næringslivet spiller regnskap en viktig rolle. Overraskende nok betyr regnskapene mer enn budsjettene. Dette skyldes at det er avgjørende å danne seg et realistisk bilde av det som er mulig å oppnå ved videre satsing. Det avlagte regnskapet bidrar med en forankring i det realiserede som er avgjørende for vurderingen av troverdigheten knyttet til de framtidige avkastningsmulighetene. Den møysommelige prosessen med innregning av hendelser i et kontosystem (dobbel bokføring)

#### RESULTATOPPSTILLING

Konstnader	Inntekter
Resultat (overskudd)	Resultat (underskudd)

#### BALANSEOPPSTILLING

Kontantbeholdning	Egenkapital
Andre eiendeler	Gjeld

leder fram til resultat- og balanseoppstillingene. I resultatoppstillingen blir inntekter og kostnader sammenstilt. I offentlig virksomhet kan det være greit i denne sammenheng å oppfatte kostnadene som bestående av løpende utbetalinger forbundet med driften, pluss avskrivninger. Med inntektene følger det kontanter stilt til disposisjon.

Et positivt resultat (på venstresiden i resultatoppstillingen) forutsetter inntekter som er større enn det som skal til for å dekke de løpende utbetalingene forbundet med driften. Det vil si at avskrivningene må dekkes inn. Et slikt skjema, kombinert med et «overskudd», medfører at den offentlige institusjonen «automatisk» får stilt til disposisjon kontanter i et omfang som er større enn det som skal til for å dekke driften.

Et positivt resultat (på venstresiden i resultatoppstillingen) forutsetter inntekter som er større enn det som skal til for å dekke de løpende utbetalingene forbundet med driften. Det vil si at avskrivningene må dekkes inn. Et slikt skjema, kombinert med et «overskudd», medfører at den offentlige institusjonen «automatisk» får stilt til disposisjon kontanter i et omfang som er større enn det som skal til for å dekke driften.

### Residualinntekten

Balanseoppstillingen omfatter kontantbeholdning og gjeld som selvfølger poster. For en offentlig institusjon er det imidlertid et underordnet poeng å sitte med egen kontantbeholdning av betydning som følge av adgangen til offentlige «kasser». Videre er det åpenbart at en adgang til å pådra seg gjeld er problematisk.

Ovenfor ble det påpekt at verdien for det offentlige av de faktiske nettokontantstrømmene, kombinert med at kontantprinsippet følges, er lik null. Anvendelsen av finansregnskap reiser spørsmålet om hvordan dette arter seg dersom verdsettingen er finansregnskapsbasert. I Lundesgaard (2012a) er den finansregnskapsbaserte parallellen til verdsetting forankret i kontanter og kontantstrømmer utledet.<sup>1</sup> Dette leder fram til RIV-formelen, der RIV står for «residual income valuation» (norsk: «residualinntektsverdsetting»).

Uttrykt i finansregnskapsstørrelser er residualinntekten det som blir igjen av periodens resultat etter at egenkapitalens normalforrentning er trukket fra. RIV-formelen er et

*I næringslivet spiller regnskap en viktig rolle. Overraskende nok betyr regnskapene mer enn budsjettene. Dette skyldes at det er avgjørende å danne seg et realistisk bilde av det som er mulig å oppnå ved videre satsing.*

sentralt uttrykk i finansregnskapsfaget, og bidrar til å gi finansregnskapet mening. Residualinntekten er et viktig element i formelen, derav navnet, og tar vi litt i, danner uttrykket grunnlag for regnskapsanalysen som fag.

Det er ikke så vanskelig å se at resultatet i et privat foretak gjennomgående må være større enn egenkapitalens normalavkastning for at foretaksverdien skal øke. Dette er imidlertid ikke noe poeng for en offentlig institusjon som er sikret økonomisk gjennom bevilgninger. Vi har vært inne på at den kontantstrømbaserte verdien til en slik institusjon er lik null. Det er tankevekkende at resultatstørrelser som er lik null «langt framover i tid», slik at egenkapitalen akkurat er opprettholdt, leder til det samme. Dette bidrar til å stille ønsker

<sup>1</sup> Resultatet av dette innebærer at en kommer fram til noen «x-er og y-er». Det er ikke alltid like hensiktsmessig å plage folk med slikt. Når det likevel gjøres, er det fordi uttrykket på en konkret måte viser hvordan finansregnskapsstørrelser, realisert og som anslag, er nyttige opp mot det som er en viktig problemstilling i næringslivet. Med en verdsetting på tidspunkt 0 fram til horisonten  $T$  har vi

$$V_0^{RIV} = EK_0 + \sum_{t=1}^T \frac{RES_t - rEK_{t-1}}{(1+r)^t}$$

I uttrykket er  $r$  diskonteringsrenten (avkastningskravet), og  $EK_0$  er egenkapitalen i utgangspunktet. Residualinntekten er resultatet i resultatoppstillingen minus rentetapet på den bokførte egenkapitalen (normalforrentningen). Dette er  $RES_t - rEK_{t-1}$  i uttrykket. Uttrykket peker i retning av at finansregnskap er mindre velegnet som styringsinstrument i offentlige sammenhenger når det som et vesentlig poeng legges til grunn at kontanter inn og kontanter ut skal gå i null i den enkelte perioden. Er resultatet  $RES_t$  lik null, slik at egenkapitalen akkurat er opprettholdt, leder RIV-formelen til  $V_0^{RIV} = EK_0 - rEK_0/r$  som er lik null ( $1/r$  er verdien av å motta en krone hvert år «langt framover i tid»). Det vil si at et «nøytralt» resultat, som verken er positivt eller negativt, leder til det samme som kontantprinsippet. Dette er tankevekkende.

eller krav om overskudd, og eventuelle bonusordninger for ledere i det offentlige knyttet til overskudd, i et merkelig lys.

### Hvordan bestemmes investeringene?

Beslutningene vedrørende omfanget av investeringer i offentlig virksomhet er et viktig spørsmål. Susan Newberry hevder at «New Zealand-modellen» leder til at de politiske myndighetene mister noe av kontrollen på dette området.

Et viktig moment i denne sammenhengen er spørsmålet om en eventuell fristilling av offentlige institusjoner i retning av å kunne operere fritt som foretak i næringslivet. Anledningen til fritt å kunne ta opp lån for å investere, vil åpenbart svekke muligheten for overordnet styring. Institusjonene får «automatisk» tilført disponible midler dersom avskrivningene dekkes inn ved kontante inntekter, og alle vet at det bak avskrivningene skjuler seg vurderinger av skjønnsmessig art.

Om institusjonen går med overskudd, kan det dermed også følge midler ut over det som dekker kostnadene. I tillegg vil institusjonene kunne tilføres midler i form av egenkapitalinnskudd brukt til investeringer. Tilførselen av midler til investeringer blir mer uoversiktlig, og det bidrar til å svekke den overordnede politiske styringen.

### Noen videre betraktninger

Gjennom årene har offentlige institusjoner, og den offentlige sektoren, vært gjenstand

for mange omorganiseringsvisjoner. En som har mye å fortelle om dette er organisasjonsforskeren Kjell Arne Røvik, jfr. blant annet Røvik (1992).

Et bilde som brukes er «stadig nye bølgjer som skyller inn over de organisatoriske strandlinjer». Innføringen av tilsynelatende uskyldige og nøytrale regnskapsregler, med betydelige og utilstrekkelig klarlagte følger, som antydnet, må være blant de merkeligste.

Newberry redegjør for et prosjekt som foregår langt borte, men dette er nærmere oss enn vi skulle tro. For det første finnes det tilsvarende prosjekter andre steder, også i Norge. For det andre er det kommet internasjonale regnskapsstandarder for offentlig virksomhet (jfr. IPSAS) som er påvirket av prosjektet på New Zealand.<sup>2</sup> Selv om situasjonen ikke er definitivt avklart, er dette tilsynelatende standarder som er på vei inn i den offentlige forvaltningen i Norge.

Offentlige sektor har tidligere også vært utsatt for massive prosjekter med det for øye å bidra til omfattende omorganisering av økonomisystemene. Rundt 1970 var «programbudsjettering» det som fattet interesse, inspirert av et amerikansk prosjekt under navnet «Planning Programming Budgeting System/PPBS». Dette rant ut i sanden, og i Lundesgaard (1979) er det gjort et forsøk på å forstå hvorfor. PPBS var inspirert av tilnærminger hentet fra «driftsregnskap». Det aktuelle nå er inspirert av «finansregnskap», og det reiser en del spørsmål i tillegg. Det er mulig å finne igjen paralleller mellom «programbudsjettering» og utredningsarbeidet som munnet ut i NOU 2003:6.<sup>3</sup>

### Regnskap som i næringslivet

Det Susan Newberry snakker om, er kommet til Norge, og i Jensen (2007) finnes det en omfattende og kritisk analyse av utfordringene. I Jensen og Monsen (2009) og Monsen (2009), er dette utdypet. Omorganiseringen av helsesektoren basert på en konstruksjon med statlige foretak, som utarbeider regnskap som i næringslivet, innebærer at vi også har fått

<sup>2</sup> IPSAS står for «International Public Sector Accounting Standards». Standardene utarbeides under overoppsyn av et IPSAS-styre (IPSASB) med sete i New York. At standardene er næringslivsinspirert, følger av den nære forbindelsen med de internasjonale regnskapsstandardene for foretak i næringslivet (IFRS). Med internetadressen [http://www.ipsas.org/en/ipsas\\_standards.htm](http://www.ipsas.org/en/ipsas_standards.htm) er det lett å skaffe seg tilgang til IPSAS. Ian Ball har vært og er sentral i arbeidet med IPSAS. I Ball (2012) formidles det et personlig og interessant inntrykk av det som har bidratt til å sette New Zealand på kartet med hensyn til finansregnskap i det offentlige.

<sup>3</sup> NOU 2003:6 er viktig for det vi er opptatt av her. I statsbudsjettene for de siste årene (jfr. «Gul bok») er det tatt med omtaler av «kontantprinsippet», og utfordringene knyttet til bruken av periodiseringsprinsipper som i det private næringslivet.

et stort norsk eksperiment à la New Zealand. Omtalen av dette inngår som et element i en bredt anlagt diskusjon utarbeidet av Jensen og Bollingmo (2007). Kaarbø og Robbestad (2012) og Pettersen og Solstad (2012) har nylig presentert analyser av sider ved helsereformen som følge av at regnskap forutsettes utarbeidet som i næringslivet.

«Regnskap som i næringslivet» vil lett kunne oppfattes som noe som er klart og entydig. Det er ikke tilfelle. Forskjellene mellom mer klassiske tilnærminger nedfelt i den norske Regnskapsloven av 1998, og dem vi finner i internasjonale regnskapsstandarder (IFRS) og amerikanske retningslinjer (US GAAP), er betydelige. Særlig dreier dette seg om spørsmålet om man i regnskap fortsatt skal konsentrere seg om å registrere faktiske hendelser,

eller gå over til å innregne mer eller mindre løselig anslåtte markedsverdier.

Dette leder til at antakelser om hypotetiske hendelser, for eksempel et hypotetisk salg av en eiendel, legges til grunn for regnskapsføring. Flere har innvendinger mot dette.<sup>4</sup> Dette er omstendigheter som ytterligere bidrar til at vi bør være tilbakeholdne med å kaste oss over «ideen med regnskap i det offentlige som i næringslivet».

### OM JON LUNDESGAARD

Forfatteren er BI-kandidat, cand. oecon. med spesialisering i både økonometri og bedriftsøkonomi fra Universitetet i Oslo, samt dr. polit. fra samme institusjon basert på arbeid i økonomisk organisasjonsteori. Han er siden høsten 1993 tilsett som førsteamanuensis i bedriftsøkonomi ved Høgskolen i Hedmark.

<sup>4</sup> Stephen Penman, prominent regnskapsprofessor ved Columbia University (New York City), har vært opptatt av dette. Hans kritiske synspunkter er presentert i Penman (2011), og en sammenfatning av synspunktene finnes i Lundesgaard (2012a/b/c).

## LITTERATUR

- Ball, I.** (2012). New development: Transparency in the public sector. *Public Money & Management*, 32(1) 35-40.
- Bevilgningsreglementet:** Vedtatt av Stortinget 26. mai 2005. Lokalisert på: <http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instruksjer/Bevilgningsreglementet/>
- Finansdepartementet** (2003). *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten.* (Norges offentlige utredninger [NOU] 2003:6). Oslo: Departementet. <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/006/PDFS/NOU200320030006000DDDDPDFS.pdf>
- Gjesdal, F.** (2012). Valg av verdsettelsesmodell. *Magma*, 15 (2), 22-23.
- Jensen, B.** (2007). *Offentlige velferdsgoder. Økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management.* (Rapport 12: 2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark. [http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_6392](http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_6392)
- Jensen, B. og Bollingmo, M.** (2007). *Helsereform. utfordringer og løsninger.* (Rapport 15:2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- [http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_6384](http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_6384)
- Jensen, B. og Monsen, N.** (2009). *Regnskap i stat og kommuner. Om dagens regnskapsregler og et alternativ,* (Rapport 7:2009). Elverum: Høgskolen i Hedmark. [http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_11893](http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys_brage_11893)
- Kaarbø, K. og Robbestad, A.I.** (2012). *Construction of Accounting Models in Public Sector: A Study of Translating Accrual Accounting into Norwegian Health Care Sector.* Presentert på årskonferansen til European Accounting Association, Ljubljana mai 2012.
- Lundesgaard, J.** (1979). Programbudsjettering. *BIs Skriftserie*, nr. 2 1978 - / nr. 1 1979. (Dobbeltnr. med tittel Budsjettering)
- Lundesgaard, J.** (2012a): «Penman: bruken av finansregnskapet og en IFRS-kritikk» *Magma* 15(2), 42-50.
- Lundesgaard, J.** (2012b). Kritikken av IFRS. *Revisjon og regnskap*, 82(3), 26-30.
- Lundesgaard, J.** (2012c). *RIV and the Normative Problem in Financial Accounting.* Presentert på den åttende EUFIN samlingen i Praha september 2012. (Ikke publisert)
- Monsen, N.** (2011). *Statsregnskapet og kommuneregnskapet. Omutviklingen nå og veien videre,* (Rapport 10: 2011). Elverum: Høgskolen i Hedmark. [http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_17738](http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys_brage_17738)
- Newberry, S.** (2012). Bruk av forretningsorienterte regnskaper i New Zealands sentralregjering: Oppnådde resultater og nye refleksjoner. *Fagbladet samfunn & økonomi*, nr. 1, s. 7-15.
- Pettersen, I.J. og E. Solstad** (2012). *The diverse paths of management control changes in public sector: An empirical study in the Norwegian hospital sector.* Presentert på årskonferansen til European Accounting Association, Ljubljana mai 2012.
- Penman, S.H.** (2011): *Accounting for Value.* New York: Columbia University Press.
- Røvik, K.A.** (1992): *Den «syke» stat: myter og moter i omstillingsarbeidet.* Oslo: Universitetsforlaget.

A young man with short dark hair, wearing a dark suit jacket, a light blue shirt, and a patterned tie, is looking directly at the camera with a serious expression. He is holding a dark blue folder or portfolio. Several Norwegian 1000 krone banknotes are sticking out of the folder, some from the top and some from the bottom. The background is plain white.

VIL  
ØREMERKEDE  
SKATTER PÅVIRKE  
VILJEN TIL  
Å BETALE  
SKATT?



# Skattebetalernes penger

*Det synes å være en utbredt oppfatning at det er behov for betydelig økt offentlig innsats på en rekke områder, spesielt helse og samferdsel. Samtidig synes ikke velgerne å ville akseptere generelle skatteøkninger. De ønsker seg skattereduksjoner. Flertallet i befolkningen synes således å være offer for en selvmotsigende tankegang, nærmest et paradoks.*

Det er mulig å lage egne, øremerkede skatter (sektorskatter) for visse områder som det er bred enighet om betydningen av.<sup>1</sup> Skattebetalerne er dermed sikret at skatten går til ønskverdige formål.

I denne artikkelen drøftes forhold omkring øremerkede skatter på et teoretisk grunnlag.

<sup>1</sup> Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå synes å bruke betegnelsen særskatt om selskaper som driver med petroleumsvirksomhet (utvinning, behandling og rørtransport). Særaggift brukes om avgifter som er enten fiskalt begrunnet eller som har helse- og/eller miljømessige begrunnelse. Sektoravgift eller øremerket skatt brukes om finansiering av helt bestemte budsjettformål, som ikke motsvares av direkte gjenytelse. Gebyr eller brukerbetaling brukes om betaling for offentlig tjenesteytelse. Forskjellen mellom gebyr og sektoravgift kan illustreres ved et eksempel: Gebyr for akuttmedisinsk hjelp betyr at man betaler for den hjelp man får (evt. at man ikke får hjelp). Sektoravgift til akuttmedisinsk hjelp betyr her at kvaliteten og omfanget av slike tjenester økes, slik at man får et bedre tilbud, hvis man skulle være så uheldig å trenge slike tjenester.

Konklusjonen er at det bør utredes grundigere om anvendelse av øremerkede skatter kan øke befolkningens skattebetalingsvillighet, slik at det er mulig å finansiere det økende behovet for velferdstjenester.

## Skatteparadokset

På den ene side ønsker befolkningen seg bedre helsetjenester, økte investeringer i vei og bane, bedre vedlikehold av offentlige bygninger osv. På den annen side synes ikke flertallet å ville betale mer i skatt. Det har blant annet gitt seg utslag i at det generelle skattenivået er omtrent uendret siden 2004.

Det synes klart at et politisk parti som lanserer generelle skatteøkninger samtidig gir avkall på oppslutning ved valg. Det kan fremstå som et paradoks at befolkningen samtidig ønsker økt offentlig innstas og uendret – eller

*Skatt kan betraktes som en medlemsavgift for å bo i et velordnet samfunn. Størrelsen på medlemsavgiften er avgjørende for hvor velordnet et samfunn kan være. Dette banale poenget synes ofte å bli glemt i skattepolitiske debatter.*

helst redusert – skattenivå. Hva kan forklaringen være, og kan det finnes politisk akseptable løsninger?

Behovene for økte ressurser i helsesektoren synes åpenbare, og skyldes dels den raske utviklingen av blant annet teknisk utstyr og nye medisiner, dels et stadig høyere antall eldre og økt privat velstand. Mangelen på vedlikehold av offentlige bygninger og infrastruktur synes også åpenbar. Likeledes mangelen på bygging og vedlikehold av veier og jernbane. Det er likevel ikke uvanlig at grupper i befolkningen har den primitive betraktning at skatter er et slags «legalt tyveri» fra øvrighetens side. En slik tankegang ignoreres her. Noe tilsvarende finner man i næringslivet, der bedriftene skaper et overskudd (profitt), som egentlig «bare tilhører bedriftene, som har skapt det».

### Lønnsomt for bedriftene

Vi kan skille mellom grunnleggende offentlige utgifter, det vil si statsledelse, forsvar, politi og rettsvesen, samferdsel osv.<sup>2</sup> og velferdspregende utgifter. Det vi ofte «glemmer» er at uten de grunnleggende offentlige utgiftene, vil

bedrifter og selskaper stå overfor helt andre produksjonskostnader. Bedrifter som skal etablere seg i land der disse grunnleggende samfunnsmessige produksjonsforutsetningene ikke er til stede, vil merke de kostnadmessige konsekvensene av dette.

Årsaken til at mange nødvendige produksjonskostnader ikke er med i bedriftsregnskapet i vestlige land der staten dekker slike utgifter, er at de dels betales etterskuddsvis i henhold til realisert overskudd og dels lempes over på forbrukerne. Ofte skapes også et inntrykk av at fremtredende bedriftsledere har skapt verdier og arbeidsplasser uavhengig av offentlig sektor, ja, til og med på tross av offentlig sektor. Et slikt synspunkt er grunnleggende feil. Bakenforliggende forutsetninger for suksessrike bedrifter er et i hovedsak velordnet samfunn, skapt av offentlig forvaltning.<sup>3</sup>

### Høyere privat forbruk?

Norge er et moderne forbrukersamfunn. Det er mye vi kan ha lyst på, og mye vi kan kjøpe. Men spørsmålet er om økt forbruk gjør oss lykkeligere. Dette kan vi finne ut av ved hjelp av enkle spørreundersøkelser.<sup>4</sup>

Et tidlig eksempel er utført av økonomen Julian L. Simon (1974). Hans undersøkelse bekrefter teorien om den avtagende grensenytten av inntekt<sup>5</sup>. Senere er det gjennomført mange undersøkelser av denne type som gir samme hovedkonklusjon, jfr. Kahneman et al (1999), Bruni & Porta (2007) og Dutt & Radcliff (2009).

Et av de store spørsmålene i lykkieforskningen er hvorfor folks opplevelse av subjektiv lykke (subjective well-being) over lengre tid i rikere land synes uavhengig av veksten

<sup>2</sup> Disse grunnleggende utgifter kan også karakteriseres som «lov og rett», «ro og orden», tilgang til et samferdselssystem og utdanning. Skillet mellom grunnleggende offentlige utgifter og de mer velferdspregede utgifter er flytende, for eksempel innenfor utdanning.

<sup>3</sup> Rent retorisk kan man stille spørsmål om hvor rike for eksempel Olav Thon, Kjell Inge Røkke og Stein Erik Hagen hadde blitt om de var henvist til å leve i Borneos jungel.

<sup>4</sup> I de enkleste undersøkelsene stilles respondentene gjerne et spørsmål av typen «Are you happy?» og de får tre svaralternativer (a) Very happy, (b) Pretty happy og (c) Not too happy. I nyere undersøkelser vil gjerne spørreteknikken være mer avansert.

<sup>5</sup> Nyttevirkningen av den siste kronen en tjener, synker med økende inntekt.

i brutto nasjonalprodukt per innbygger. Utviklingen i USA og Japan er standard-eksempler i internasjonal lykkeforskning, jfr. for eksempel Layard (2005). Dette omtales gjerne som Easterline-paradokset, jfr. for eksempel Bruni og Porta (2007).

For Norge viser Hellevik (2008) at det muligens er en svak positiv sammenheng mellom økning i lykke og økte inntekter for perioden 1985 til 2007. Vi kan derfor stille spørsmålet om økt privat forbruk bør prioriteres foran økt kollektivt forbruk i «rike land».

### Penger er ikke alt

Det synes å være en kjensgjerning at opplevelsen av subjektiv lykke, når behovet for grunnleggende konsum er dekket, i liten grad påvirkes av inntektsnivået. Ifølge Kahneman et al (1999) er dette primært forårsaket av menneskers tilpasning eller tilvenning over lengre tid til endrede livsforhold (både positive og negative). Ved slike endringer synes folks subjektive lykkenivå å gå tilbake til et slags personlig «normalt lykkenivå», som i stor grad faktisk kan være genetisk bestemt.

Hertil kommer at subjektiv lykke i stor grad også bestemmes av referansemålinger, det vil si at det er avgjørende om ens egen livssituasjon er forbedret, uendret eller forverret i forhold til venner, kolleger og naboer. I denne forbindelse er boken til Wilkinson & Pickett (2011) viktig. Den konkluderer med at velferdsnivået er høyere i samfunn med likere inntektsforhold enn i samfunn med store forskjeller. Det synes selvsinnslende at samfunn som er mer homogene vil være mer harmoniske, og ha færre konflikter, bedre helse-situasjon osv.

### Baumol-effekten

Baumol-effekten er en betegnelse på det fenomenet at mange former for tjenesteproduksjon ikke kan effektiviseres på samme måte som vareproduksjon. Baumols opprinnelige eksempel var en av Mozarts strykekvartetter. Han viste at tidsbruken og bemanningen som kreves for å fremføre stykket vanskelig kan effektiviseres uten at den grunnleggende kvaliteten går tapt (Baumol & Bowen 1966).

Det samme gjelder individtilpassede personlige tjenester både i privat og offentlig sektor. I privat sektor er frisørtjenester, tannlegetjenester, advokattjenester osv. utpregede eksempler. I offentlig sektor kan slik produksjon omtales som OBIT-produksjon (offentlig betalte individtilpassende tjenester). En annen betegnelse er «ansikt til ansikt-tjenester». Det dreier seg om arbeidsintensive tjenester, hvor det mest typiske eksemplet er helsetjenestene.

Det synes å være en oppfatning blant en del økonomer at utviklingen i produktiviteten for alle typer produksjon skal være i samme størrelsesorden. Dette omtales som «balansert utvikling». Avvik fra en slik urealistisk forutsetning omtales gjerne misvisende som «Baumol's disease» eller «kostnadssykdommen». Hverken teoretisk eller empirisk er det grunnlag for en forutsetning om samme produktivitetsutvikling i all produksjonsvirksomhet. Det bør derfor ikke være noen overraskelse at empiriske undersøkelser viser mangel på «balansert utvikling». Det gjelder Hartwig (2007) som har studert 19 OECD-land (inkl. Norge) i perioden 1971 til 2003. Nordhaus (2008) har vist det samme for USA fra 1948 til 2001 og Bottolfson (2010) for Norge fra 1974 til 2009. Likevel omtaler de

*Endringer i privat forbruk synes å ha sterkt begrensede virkninger for den enkelte forbrukers subjektive opplevelse av lykke, slik at det må kunne karakteriseres som overraskende at motviljen mot å bidra til å finansiere fellesutgifter er så stor.*

*Folkevalgte er rimeligvis svært opptatt av gjenvalg – noe som er et kjennetegn ved demokrati – og eventuell karriere etter avsluttet virksomhet som folkevalgt. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad «uformelle forhandlinger» som korridorpolitikk og hestehandel fører til lite samfunnsgunstige løsninger.*

nevnte forfatterne denne kjensgjerningen som en «kostnadssykdom».<sup>6</sup>

### Mer til individtilpassede tjenester

Mulighetene for å øke arbeidsproduktiviteten er generelt sett høyere i vareproduserende næringer enn i de tjenesteytende. Spesielt gjelder dette individtilpassede tjenester, der arbeidsproduktiviteten er en viktig indikator for tjenestenes kvalitet.<sup>7</sup> Eksempelvis er tidsforbruket i pasient/lege-forholdet vanligvis helt avgjørende for kvaliteten av en helse-tjeneste. Det samme gjelder tidsforbruket i klient/advokat-forhold ved juridiske tjenester.

Visse former for individtilpasset vareproduksjon – for eksempel skreddersydd klær og skomakersydd fottøy – som var vanlig kanskje inntil 1950, er etter hvert nesten forsvunnet helt, når vi ser bort fra spesielt velstående forbrukere.

Økt produktivitet skyldes, eller er sterkt korrelert med, arbeidsproduktiviteten, vanligvis definert som produktmengde per årsverk. Arbeidsproduktiviteten er

i stor grad bestemmende for lønnsutviklingen. Når lønnsutviklingen viser positiv vekst i noen sektorer, fører det til at andre sektorer uten tilsvarende produktivitetsvekst følger etter. I sektorer med høy produktivitetsvekst behøver ikke økt lønn slå ut i økte produktpriser, men tvert imot kunne slå ut i reduserte priser (industriproduksjon). I sektorer med lav eller ingen produktivitetsvekst vil økt lønn slå direkte ut i økte produktpriser.

Det generelle bildet er at individtilpassede tjenester øker i pris, mens standardiserte varer avtar i pris. Nasjonaløkonomisk innebærer dette at en stadig større del av samfunnets ressurser må anvendes til individtilpassede tjenester. I samfunn hvor velferdsproduksjonen (individtilpassede tjenester) dekkes ved private forsikringsordninger, vil premiene måtte økes over lengre tid.<sup>8</sup> I et samfunn, som det norske, der velferdsproduksjonen i hovedsak dekkes over offentlige budsjetter, må skatteinivået økes.

### Effektivitet og offentlig forvaltning

Det er en ikke uvanlig oppfatning at offentlig forvaltning er ineffektiv. Ofte skyldes en slik oppfatning mangel på kunnskap om Baumol-effekten. Sammenligning mellom privat vareproduksjon (standardiserte fysiske objekter), der mulighetene for betydelige produktivitetsforbedringer er til stede, og tjenesteproduksjon i offentlig forvaltning, der slike muligheter i liten eller ubetydelig grad er til stede, misforstås eller tas ikke hensyn til. Det er hovedårsaken til at man vanligvis ikke oppnår stordriftsfordeler i offentlig forvaltningsproduksjon, for eksempel ved sammenslåing av kommuner, sykehus osv.

I Public Choice-teorien legges det noe

<sup>6</sup> Det kan være vanskelig å fri seg fra et inntrykk av at det må ligge noen implisitte politiske forutsetninger til grunn når Baumol og etterfølgerne omtaler sektorer med store muligheter for produktivetsforbedringer som progressive, mens sektorer uten slike muligheter omtales som ikke-progressive. Det man har er sektorer med henholdsvis store/større muligheter for produktivitetsøkninger og med små eller fraværende muligheter for slike økninger. Det er videre sterkt misvisende å omtale næringer som nødvendigvis må ha begrensede eller fravær av muligheter for økning av arbeidsproduktiviteten som stagnerende.

<sup>7</sup> Ikke alle tjenester er individtilpassede. Eksempelvis er feriereiser ofte standardisert slik at prisene over tid blir relativt lavere (flyreiser er ikke individrettet og det gjelder å minimere tidsforbruket).

<sup>8</sup> Bemerk at finansieringsordningen – privat forsikring eller skatt – har betydning for internasjonale sammenligninger av tall som skal vise den relative betydningen av offentlig forvaltning.

ensidig vekt på at folkevalgte og ansatte (byråkrater) har personlige mål som i større eller mindre grad kan avvike fra de samfunnsmessige. Dette utgangspunktet bestrides ikke her, selv om teorien ikke er basert på studier fra vårt eget samfunn.<sup>9</sup> I vårt land kan vi ikke se bort fra at mange folkevalgte faktisk er «politiske idealister», og at mange offentlig ansatte i hovedsak baserer sin virksomhet på en profesjonsetikk, som vanligvis er en passende blanding av samfunnsmessige hensyn og profesjonsinteresser. Det synes å foreligge få empiriske analyser som viser at egeninteresser gir store negative utslag for vårt samfunn.

### Ansvarsfraskrivelse

Når det gjelder de folkevalgte kan man ta et downsk utgangspunkt (Downs 1957). Folkevalgte er rimeligvis svært opptatt av gjenvalg – noe som er et kjennetegn ved demokrati – og eventuell karriere etter avsluttet virksomhet som folkevalgt. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad «uformelle forhandlinger» som korridorpolitikk og hestehandel fører til lite samfunnsgunstige løsninger.

Den viktigste grunnen til dette er trolig at folkevalgte ofte ikke kjenner «den foretrukne løsning» før de «uformelle forhandlingene» starter.<sup>10</sup> I slike forhandlinger vil partipolitiske særinteresser og folkevalgtes personlige ambisjoner kunne spille en rolle. Det er uklart hvilke «skjevheter» det kan føre til, da faktiske beslutninger må sammenlignes med «ideelle løsninger», som rimeligvis er og vil være ukjent.

Det synes imidlertid å ha oppstått en slags *ansvarsfraskrivelseskultur* både blant folkevalgte på Stortinget og i statsbyråkratiet. I departementene synes det å gi seg utslag i utstrakt delegering til direktorater, statsforetak osv., og en nærmest uhemmet bruk av ulike rådgivningsfirmaer. Det fører tilsynelatende til at en statsråd ikke er ansvarlig for vedtak fattet på lavere nivå, jfr. Gjörv-kommisjonens innstilling (NOU 2012:14).

Denne kulturen innebærer også en avdemokratisering. Omgjøringen av sykehus-

forvaltningen til sykehusforetak er trolig det mest utpregede eksemplet. Fristillingen av Norges Bank, som innebærer at pengepolitikken søkes skilt ut fra den vanlige finanspolitikken, er et annet eksempel. For politikere som har gjennomført slike reformer, behøver ikke motivet bare å være en erkjennelse av folkevalgtes utilstrekkelighet generelt, men at de forsøker å begrense innflytelsen til andre politiske konstellasjoner som kan komme til makten.

### Intencivordninger

Offentlig ansatte – vanligvis omtalt som byråkratiet – vil også ha egeninteresser (Niskanen 1971/1994 og Mueller 2003). Denne Public Choice-retningen, som uoffisielt synes å ligge bak store deler av dagens politikk også i Norge, har flere konsekvenser for praktisk politikk.

Ett felt er kvantitativ kontroll og incentivordninger. I Norge gjelder det spesielt finansiering av spesialisthelsetjenesten og undervisningssektoren, der antall studenter som fullfører studier og antall godkjente publikasjoner (tellekantsystemet) danner utgangspunkt for incentivene.

Incentivordninger eller budsjettildelinger basert på det som kan kalles stykkpristankegang er ikke uproblematisk. I et slikt system bestemmes bevilgningen til en institusjon gjennom summen av verdisatte indikatorer. Verdien av en indikator er et antall multiplisert med stykkpris. Problemene med fastleggelse av kvantitative indikatorer for kvalitativ virksomhet overvinnes vanligvis, men kan medføre uheldige vridninger i de

<sup>9</sup> I noen land synes det vanlig at offentlige tjenester kan kjøpes av folkevalgte og byråkrater i viktige posisjoner (bestikkelse). I andre land (kanskje USA) kan det synes som om en offentlig karrierevei er et alternativ til en forretningsmessig karriere med sikte på inntektsmaksimering. I Norge synes omfanget av økonomisk korrupsjon å være begrenset.

<sup>10</sup> I økonomisk teori forutsetter man gjerne at beslutningstakernes preferanser er gitt på forhånd. Det er generelt sett ikke tilfelle. Folkevalgte står ofte overfor omfattende og komplekse saksforhold, som de tidligere ikke har behandlet. Det vil ofte kunne bety at preferansene dannes under formell og/eller uformelle forhandlinger. I slike tilfeller kan man tale om endogene (indre) preferanser.

typer av tjenesteproduksjon det her er snakk om. De berørte institusjoner vil åpenbart drive kriterietilpasset produksjon, men direkte manipulasjon er også påvist.<sup>11</sup>

I et samfunnsmessig helhetsperspektiv er det uklart hvilke samfunnsmessige nettoeffekter man oppnår, når man gjør de nødvendige fradrag for kostnadene ved tilpasning, rapportering og intern kontroll ved de berørte institusjonene, samt ikke minst de kontrollkostnader som oppstår på høyere nivå (direktorat, departement og riksrevisjon). Jeg er ikke kjent med at det foreligger slike evalueringer av incentivbaserte budsjetttildelingssystemer. Det er ikke åpenbart at nettoen er positiv.

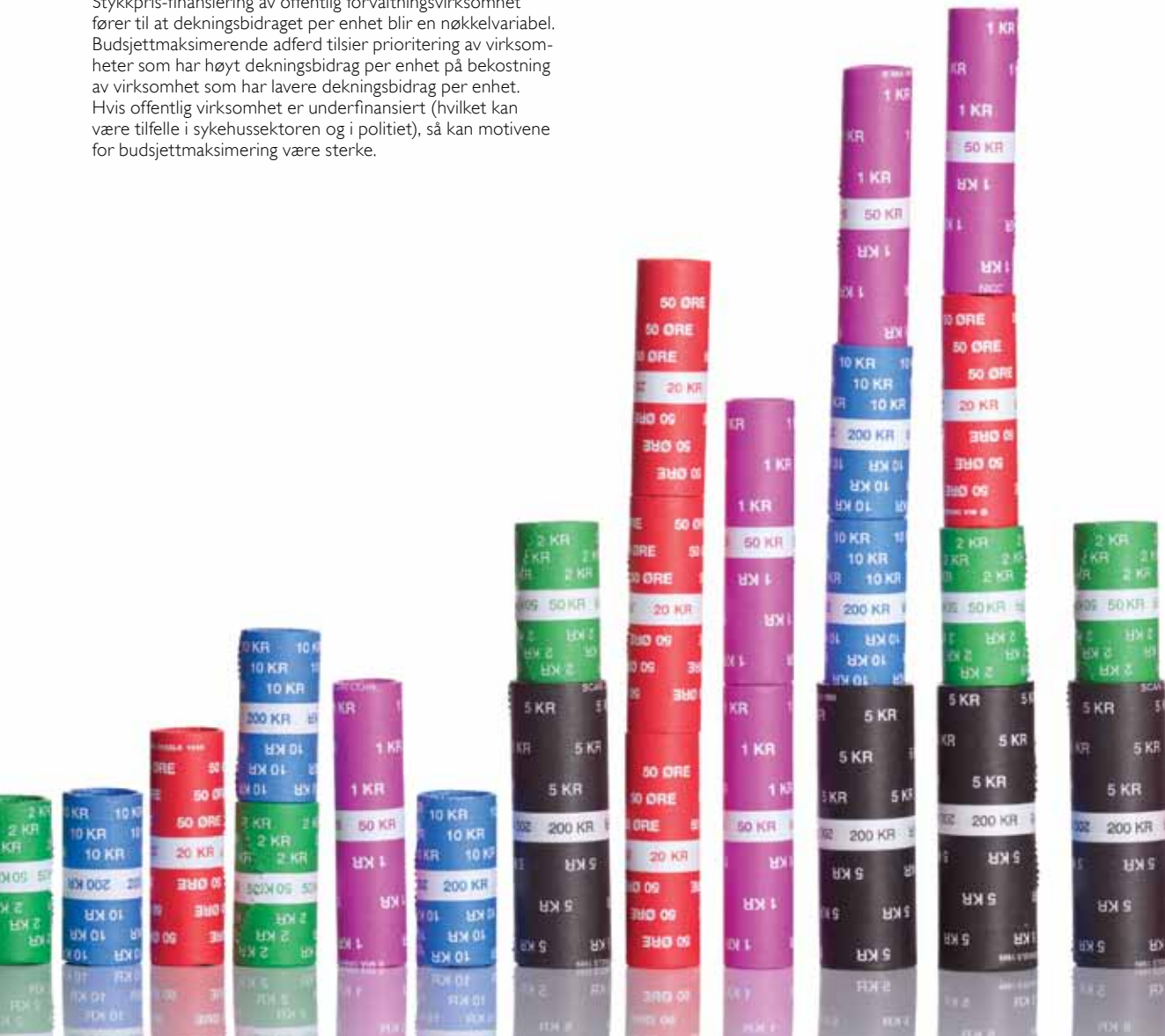
## New Public Management

I økonomisk markedsteori er fri konkurranse mellom markedsaktørene en hovedforutsetning for at markedet skal gi en effektiv og dermed samfunnsoptimal løsning, jfr. mikroøkonomiske lærebøker, for eksempel Sæter (2003), eller nyere bøker som Andreassen (2012) eller Riis & Moen (2012).

Ved offentlig forvaltningsproduksjon er det vanligvis ingen konkurranse. Ut fra dette forholdet, og innenfor paradigmet kalt New Public Management (NPM), tas det for gitt at offentlig forvaltningsproduksjon er ineffektiv og at det kan oppnås effektivitetsgevinster ved å anvende bedriftsøkonomiske styrings- og

---

<sup>11</sup> Dekningsbidraget per enhet er i bedriftsøkonomien definert som differansen mellom pris og variabel enhetskostnad. Stykkpris-finansiering av offentlig forvaltningsvirksomhet fører til at dekningsbidraget per enhet blir en nøkkelvariabel. Budsjettmaksimerende adferd tilsier prioritering av virksomheter som har høyt dekningsbidrag per enhet på bekostning av virksomhet som har lavere dekningsbidrag per enhet. Hvis offentlig virksomhet er underfinansiert (hvilket kan være tilfelle i sykehussektoren og i politiet), så kan motivene for budsjettmaksimering være sterke.



ledelsesprinsipper, inklusiv overgang til forretningsregnskap. Hertil kommer anvendelse av private underleverandører for produksjonsoppgaver som er offentlig finansiert og som gjerne omtales som «konkurransetsetting i offentlig sektor».

Det som synes glemt er at «frikonkurranse-teorien» fra de mikroøkonomiske lærebøkene bare er en teori, og at denne teorien bare med stor velvilje kan sies å beskrive konkurranseforholdene i de private markedene. Private markeder gjelder i våre dager gjerne heterogene produkter og ikke-pristakeradferd, og er dermed preget av hva som karakteriseres som monopolistisk konkurranse eller eventuelt

av oligopol (markedsform med et lite antall selgere eller produsenter, red. anm.).

Konkurransen i slike markeder kan være sterk, men har ikke karakter av fri konkurranse. Generelt (i lærebøkene) uttaler man seg sjelden om graden av samfunnsøkonomisk optimalitet i slike «ikke-frikonkurransemarkeder». Teorien synes ikke å gi klare, allmenngyldige konklusjoner for praktiske situasjoner. Det synes imidlertid å være bred politisk enighet etter selvviklingen av de sentralstyrte kommunistøkonomiene om at «vestlige markedsøkonomier» representerer en rimelig god løsning, selv om den langt fra er perfekt, jfr. konjunkturer og kriser.

### Ingen åpenbare gevinster

Innenfor NPM-paradigmet synes mange å forutsette at all privat næringsvirksomhet tilfredsstiller forutsetningene fra frikonkurranse. Herav følger troen på at bruk av private underleverandører er mer kostnadseffektivt enn offentlig egenproduksjon.

Slik konkurranseutsetting har etter hvert blitt anvendt i mange land, slik at det egentlig skulle foreligge et omfattende materiale om hvilke besparelser vi eventuelt kan oppnå på denne måten. I praksis støter vi på en rekke problemer når vi skal forsøke å beregne den samfunnsmessige nettogevinst ved anvendelse av private underleverandører. Ut fra de internasjonale erfaringer som foreligger synes det ikke å være dokumentert noen klare gevinster (Petersen et al 2011). I noen tilfeller er nettoen positiv, i andre null, eller negativ.

Konklusjonen internasjonalt synes å være at det ikke vil foreligge åpenbare og betydelige gevinster. Det er ikke slik at land som har drevet utstrakt bruk av konkurranseutsetting har kunne redusere sitt generelle beskatningsnivå.

Herav følger også at det vil kunne foreligge ineffektivitet i offentlig forvaltning, men at den er av begrenset størrelsesorden og at det ikke finnes enkle remedier for økt effektivitet.

FOTO: COLOURBOX



## Det fullstendige budsjett

Prinsippet om budsjettets enhet (eller om det fullstendige budsjett) innebærer for en offentlig forvaltningsenhet at alle inntekter i et budsjettår samles i én pott, som deretter kan fordeles på de ulike utgiftsformål i budsjettet. Det motsatte er separate kasser der enkelte utgiftsformål kan ha egne øremerkede inntekter (sektorinntekter), som bare kan brukes til angjeldende utgiftsformål.

For å oppnå bred enighet om innføring av parkometer, ble det for eksempel i sin tid stadfestet at inntektene fra parkometre skulle være øremerket parkeringsformål. Etter noen år hadde flere kommuner tilstrekkelig med parkeringsplasser, slik at parkometerinntektene ikke kunne brukes til parkeringsformål. Øremerkingen innebar at inntektene ikke kunne brukes til veiformål, der utgiftsbehovet ofte er nærmest ubegrenset. Mange kommuner hadde således uløste oppgaver i forbindelse med blant annet veibygging. Det var nødvendig med lovendring for at parkometerinntektene også kunne brukes til veiformål.<sup>12</sup>

## Gossenbetingelsen

Prinsippet om budsjettets enhet tilsier at alle inntekter sees under ett slik at inntektene kan fordeles på de enkelte formål ut fra sin velferdseffekt. Gossenbetingelsen innebærer da at den samlede inntekt skal fordeles slik at den samlede samfunnsmessige velferd skal bli

<sup>12</sup> Bemerk at kommunesektoren feilaktig bruker betegnelsen «øremerkede tilskudd» om inntektsoverføringer fra stat til kommune. Disse «øremerkede tilskudd» er ikke øremerket i anvendelsen, da de bare er en del av den generelle finansiering av kommunene. Disse «øremerkede tilskudd» burde vært omtalt som utgiftsutjevneende tilskudd (i motsetning til inntektutjevneende tilskudd). Det er nærliggende å spørre om slik feilaktig terminologi enten skyldes statlig manipulasjon (reduerte kontrollmuligheter for kommunene) eller om det bare skyldes tankeløshet.

<sup>13</sup> Dersom for eksempel nytten av den siste millionen anvendt til eldreomsorg er høyere enn til grunnskoleundervisning, vil åpenbart den samlede nytten øke ved å overføre millionen fra grunnskole til eldreomsorg. Når nytten av den siste kronen (grensenytten) er lik i alle formål og tiltak, er det ikke mulig ved slik omfordeling å øke samfunnsnyten. Derfor går Gossenbetingelsen ut på at nytten av den siste kronen skal være lik i alle anvendelser for at budsjettmidlene skal være optimalt fordelt.

## GOSSENBETINGELSEN

Prinsippet om budsjettets enhet (det fullstendige budsjett) er teoretisk begrunnet i et kriterium for optimal fordeling av budsjettmidlene, ofte omtalt som Gossenbetingelsen. Målet er å maksimere velferdsvirkningene av et forvaltningsbudsjett. Denne betraktningens måten kan sies ikke å holde på grunn av:

- (A) budsjettets kompleksitet og omfang
- (B) at folkevalgtes preferanser dannes i budsjettprosessen (informasjonsutveksling, kompromisser osv.)
- (C) fordelene ved at skattebetalerne får en mer direkte innflytelse over produksjon og inntektsanvendelse i samfunnet.

størst. Når velferdseffekten av den sist brukte krone er lik til alle formål og tiltak, er det ikke mulig å omfordele midler fra ett formål til et annet for å øke den samfunnsmessige velferden. Da er, i økonomispråket, budsjettmidlene fordelt optimalt eller best mulig. Dette kan vises både grafisk og ved matematisk analyse, men er egentlig også selvinnsende.<sup>13</sup>

Gossenbetingelsen må kunne betraktes som den avgjørende begrunnelsen for prinsippet om det fullstendige budsjett. Dette er illustrert i figur 1 i vedlegget (vedlegget finnes i elektronisk utgave av tidsskriftet). Gossenbetingelsens kriterium for optimalitet bygger imidlertid på flere forutsetninger som ikke trenger å være oppfylt.

(A) En forutsetning er at de folkevalgtes preferanser er gitt, det vil si bestemt før budsjettforhandlingene starter. Det er vanligvis ikke tilfelle. Folkevalgtes budsjettpreferanser dannes gjennom informasjonsutveksling og kompromisser, både i partigrupper, på Stortinget og i komiteene. Preferansene kan således sies å bli bestemt i disse prosessene. Gossenbetingelsen representerer derfor bare en betraktning som kan gjøres i etterkant, når budsjettet er vedtatt.



Da kan budsjettprosjenter for de enkelte oppgavene beregnes, og kan sies å gi uttrykk for Gossenbetingelsen. En kan da bare håpe at de folkevalgte har ført forhandlinger og inngått kompromisser, slik at budsjettprosjentene avspeiler preferansen til et flertall av de folkevalgte.

*En øremerket skatt til et spesifikt formål gir skattebetalerne en garanti for at inntektene fra skatten bare kan anvendes til dette formålet. Det kan øke folks vilje til å betale skatt. Dermed kan omfanget/kvaliteten på formålet forbedres.*

(B) Gossenbetingelsen forutsetter også at de folkevalgte har en meget god oversikt over alle utgiftsformålene i budsjettet. Når det gjelder statsbudsjettet, er omfang og kompleksitet så betydelig at det må kunne ansees å være en tilnærmet umulig oppgave. Dette løses tilsynelatende i praksis ved at man i hovedsak bare ser på endringer i utgiftsbruken fra det ene året til det andre. Det er ikke urimelig. Hvis flertallet av de folkevalgte anser at budsjettet for 2012 er optimalt, så er det grunn til å tro at omtrent samme fordeling også er optimal i 2013. Over flere år holder imidlertid ikke en slik betraktning. Man kan derfor ikke uten videre gå ut fra at prinsippet om det fullstendige budsjett egentlig tilfredsstillende Gossenbetingelsen.

(C) Øremerket skatt representerer en inntektsøkning som gir grunnlag for en utgiftsøkning. Anta at inntektene uten øremerking beløper seg til én milliard, og at øremerking kan føre til en inntektsøkning på 100 millioner, det vil si ti prosent. Dermed blir det samlede utgiftsbudsjettet økt til 1,1 milliard, men utgiftsøkningen må anvendes til det øremerkede formålet. Det kan selvfølgelig være ergerlig for en del folkevalgte og budsjettbyråkrater at de ikke kan anvende inntektsøkningen etter sine egne preferanser.<sup>14</sup> Det betyr imidlertid ikke at man kan si at øremerkingen i en slik situasjon fører til et uoptimalt budsjett sett fra befolkningens synspunkt.

### Forutsetninger

Et system med visse øremerkede skatter tilsier at visse forutsetninger er oppfylt. For det før-

ste, skattebetalerne må kunne ha forholdsvis klare oppfatninger av hva pengene skal brukes til (for eksempel halvering av ventetid på sykehusbehandling, reduksjon av reisetiden med tog mellom Halden og Oslo, eller antall kilometer ny vei som skal bygges). For det andre, skattebetalerne må få en garanti for at hvis de godtar skatteøkningen, så vil de oppgitte oppgavene faktisk bli løst. Bare slik kan systemet oppnå troverdighet.

Videre må øremerkingen begrenses til å gjelde utgiftsformål som det faktisk er bred enighet om i befolkningen. Et eksempel på det motsatte var da Arbeiderpartiet i 1960-årene innførte «særskatt til utviklingshjelp» med sterk motstand fra opposisjonen. Utgangspunktet var trolig den oppfatning at nordmenn som «verdens snilleste mennesker» med glede ville godta en slik økt skatt til et så godt formål. Særskatten viste seg å være så upopulær – også blant Arbeiderpartiets velgere – at den ble avvirket etter få år. Bevilgningen til utviklingshjelp ble imidlertid ikke redusert, men skjult i det fullstendige budsjettet. Dette sier noe om både anvendelse av øremerking og hvorledes utgifter kan «forsvinne».

### Spørre tekniske forhold

Hvilke skattebetalere skal spørres og hvordan? Det faller utenfor rammen av denne fremstillingen å forsøke å gi presise svar. Ambisjonen her er bare å trekke frem visse viktige forhold.

<sup>14</sup> Hvis foreliggende artikkel skulle vekke en viss oppmerksomhet, slik at spørsmålet om øremerking av deler av den statlige virksomheten for eksempel innenfor helse, trygd/pensjon eller samferdsel skulle bli reist, kan man regne med at det er statsbyråkrater på budsjettetsiden som trolig vil være sterkest imot. En slik motstand kan være saklig begrunnet, men kan også skyldes at øremerking blant annet vil gi mindre personlig fleksibilitet i arbeidet.

I et samfunn med merverdiavgift osv., blir alle innbyggere som foretar kjøp skattebetalere. Her antas det at gruppen av skattebetalere defineres som alle personer med plikt til å levere selvangivelse. Fra denne gruppen kan det trekkes ut tilfeldige utvalg som spørres om betalingsvilligheten.

Systemet for betaling av øremerket skatt kan være proporsjonalt eller progressivt. Det vil i praksis ikke være mulig å angi eksakt hva den enkelte respondent vil få i skatteøkning. Dette problemet kan antagelig løses ved å se på medianskattebetaleren. Skatteøkningen for medianskattebetaleren kan presenteres som et beløp per år, måned eller dag. Respondentene vil i en ja/nei-undersøkelse også kunne svare «vet ikke». Hvis ja-prosenten er større enn summen av prosentene for nei og vet ikke, så er det rimelig sikkert at et flertall av skattebetalerne ønsker å betale mer.

Det finnes andre muligheter som ikke drøftes her. Det kan også gjennomføres undersøkelser der respondentene får valget mellom flere kombinasjoner av skatteøkninger og produktmengder. Derved kan det oppnås mer presis informasjon om betalingsvilligheten.

## Konklusjoner

Det synes å være et klart behov for å øke utgiftsnivået i offentlig forvaltning, spesielt på områdene helse, trygd og samferdsel. Velgerens villighet til å akseptere høyere skatter kan trolig økes ved å innføre øremerkede skatter som sikrer at skatteøkningen går til de angitte formålene. Hvis skattebetalerne er positive til økt skatt dersom den er øremerket, så betyr det at de «frivillig» gir avkall på personlig forbruk. Det er vel et slikt skattebetalingsystem et demokratisk samfunn bør ha.

I et demokratisk samfunn vil det være større eller mindre grad av uenighet om hva som er det riktige skattenivå, og hva som er riktig utgiftsbruk. I et representativt demokrati er det et flertall av de folkevalgte som skal fatte disse avgjørelsene. Mange velgere stiller seg trolig uforstående til mye av pengebruken, og danner seg trolig det inntrykk at pengene sløses bort på hva de anser som unyttige formål. Dette svekker viljen til å betale skatt. Ved å øremerke skatteinntektene til formål som det er bred enighet om, vil trolig folks vilje til å betale skatt bli styrket.

## LITTERATURHENVISNINGER

**Andreassen, Viggo** (2012). *Innføring i mikroøkonomi for økonomisk-administrative studier*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

**Baumol, W.J. & Bowen, W.G.** (1966). *Performing Arts: the Economic Dilemma*. Cambridge

**Bottolfson, Hilde Liland** (2010). *Produktivitetsvekst og endring i sektorsammensetningen – Baumol-effekten i Norge, 1974-2009*, Masteroppgave i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole.

**Bruni, L. & Porta, P. L.** (Eds.). (2007). *Handbook on the Economics of Happiness*. New York: Edward Elgar.

**Downs, Anthony** (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Pearson Education.

**Dutt, A. K. & Radcliff, B.** (Eds.). (2009). *Happiness, economics and politics – towards a multi-disciplinary approach*. New York: Edward Elgar.

**Finansdepartementet** (2005): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.

Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder\\_i\\_samfunnsokonomiske\\_analyser.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder_i_samfunnsokonomiske_analyser.pdf)

**Hartwig, Jochen** (2007). What drives health care expenditure? – Baumol's model of «unbalanced growth» revisited. *Journal of Health Economics*, 27(3), 603-623.

**Hellevik, Ottar** (2008). *Jakten på den norske lykken*. Oslo: Universitetsforlaget

**Kahneman, Daniel, Diener, Ed & Schwartz, Norbert** (eds.). (1999). *Well-Being – the foundations of hedonic psychology*. New York: Russel Sage Foundation

**Layard, Richard** (2005): *Happiness – lessons from a new science*. New York: Penguin press

**Mueller, Dennis C.** (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press

**Niskanen, William A.** (1971/1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershot: Edward Elgar Publishing

**Nordhaus, William D.** (2008). Baumol's diseases: a macroeconomic perspective. *The B E Journal of Macroeconomics*, 8(1), Article 9.

**Petersen, Ole Helby, Hjelmer, Ulf, Vrangbæk, Karsten & la Cour, Lisa.** (2011). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forsknings baseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011*. (AKF Rapport). København: AKF (Anvendt KommunalForskning).

**Riis, Christian & Moen, Espen R.** (2011). *Moderne mikroøkonomi*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

**Simon, Julian L.** (1974). Interpersonal welfare comparisons can be made – and used for redistribution decisions. *Kyklos*, 27(1), 63-98

**Sæther, Arild** (2003): *Mikro- og markedsøkonomisk analyse*. Høvik: Kolofon

**Wilkinson, Richard & Pickett Kate.** (2011). *Ulikhetens pris – hvorfor likere fordeling er bedre for alle*. Oslo: Res Publica.

Ben Goldacre

## Kvakk-salverne

Et oppgjør med tvilsom medisin, falske slankekurer og naive medier

Gyldendal, 384 s, 399 kroner

Ben Goldacre er lege og forfatter av Bad Science-spalten i The Guardian. Han er talsmann for kunnskapsbasert medisin. Denne anmeldelsen er basert på den engelske utgaven, *Bad Science*.

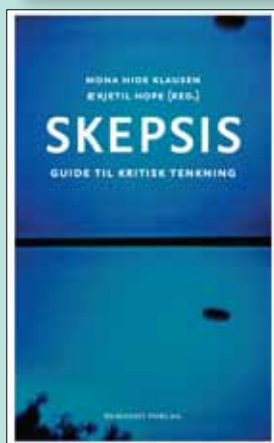
Goldacre behandler metoder og problemer ved testing av medikamenter. Herunder har han en fyldig drøftelse av placebo-effekter, som leder opp til hans avsløringer av homeopati, selv-lærte ernæringseksperter, feilinformasjon om bivirkninger av vaksiner, og uryddigheter i legemiddelindustrien.

Hovedproblemet synes imidlertid – i Storbritannia – å være massemediene (aviser og TV), som i sin sensasjonsjakt presenterer mirakelkurer og påstander om vaksiners virkninger som ikke kan gis noen vitenskapelig begrunnelse. Sensasjonsjournalistene velger ukritisk ut informasjon som passer med sensasjonene uten å sjekke data, metode eller «mirakeldoktorens» utdanning og praksis. Dette er spesielt ille når mirakeldoktorene tjener grovt med penger på sin uvitenskapelige virksomhet. Sensasjonsjournalistene synes systematisk å unngå kunnskapsbasert motinformasjon.

I Norge har vi et vellykket vaksinasjonsprogram for barn og ungdom som gjelder polio-myelitt, meslinger, tuberkulose, røde hunder osv. I Storbritannia har en rekke aviser drevet en kampanje mot en tilsvarende vaksinasjon, basert på den ikke bekreftede hypotesen at vaksinen (MMR) kan lede til autisme. Antall britiske foreldre som aviser vaksinerer sine barn på

## BOKANMELDELSER

Stein Østre, professor,  
Høgskolen i Hedmark, Rena.



feilaktig grunnlag er betydelig, og forekomsten av angjeldende sykdommer er stigende.

Boka inneholder mye grotesk informasjon og mange avsløringer. Jeg har hatt problemer med å legge den ifra meg. De mindre positive sidene ved boka er (a) at den fortrinnsvis gjelder forhold i Storbritannia, (b) at det blir mye gjentakelser (antall sider kunne trolig vært vesentlig redusert) og (c) at mange lesere trolig vil falle av i de populærvitenskapelige avsnittene om statistisk metode. Disse forholdene er imidlertid intet argument mot å lese boka.

Mona Hide Klausen og  
Kjetil Hope (red)

## Skepsis - guide til kritisk tenkning

Humanist Forlag, 300 s, 329 kroner

Boka er en artikkelsamling med ti bidragsyttere. Det er tolv kapitler i alt, og hvert kapittel har sine egne sluttnoter og kildehenvisninger både til litteratur og nettsider. Første del, på seks kapitler, omtales som en «verktøykasse» og tar opp metoder og problemer ved å skaffe seg faktisk kunnskaper, det vil si vitenskapsteori. Dette er greie, lettlesle og rett på sakframstillinger på ca. 120 sider.

Annen del, også på seks kapitler, gjelder anvendelse av «verktøykasse» på seks hovedtemaer. Det første temaet er alternativ medisin, og kapitlet faller i innhold nær sammen med *Kvakk-salverne* av Ben Goldacre. Det andre temaet er parapsykologi og spøkelser, det tredje flygende tallerkener og kornsirkler, og det fjerde er evolusjonsteori og kreasjonsteorier. Det femte temaet er konspirasjonsteorier, og det sjette er en sammenfatning av hvordan vi kan unngå å bli lurt.

Boka er svært lettlest, og det kan virke som den er beregnet på unge lesere. Den ville derfor passe utmerket som pensum i videregående skole. Det forhindrer ikke at den også kan leses med utbytte av mange bachelor-student og trolig også master-student. Jeg tror endog mange lærere i høyere undervisning kan ha utbytte av boka.

En ulempe ved boka er mangel på stikkordsregister. Dertil virker redigeringen uryddig, da kapittelnummereringen går fra 1 til 6 i hver av bokas to deler.

Sluttvurdering: Dette er en bok jeg vil anbefale alle mine venner å lese usansett alder og utdanningsnivå.

# NÅR STOREBROR

*Personvern kan noe upresist defineres som beskyttelse av individets integritet, autonomi, suverenitet og privatliv. Men personvernet er under press fra mange hold – i samfunnet generelt og i arbeidslivet.*

Alle som er opptatt av personvern kjenner begrepet «de gode hensiktens tyranni». I det ligger det at samfunnets mange kontroll- og overvåkningstiltak enkeltvis iverksettes med de beste hensikter for øye. Det er så mange problemer å bekjempe. Men i sum kan tiltakene føre fram til en total overvåkning som på ingen måte var tilsiktet eller ønskelig.

Da blir «storebror ser deg» mer enn et skremmende framtidssbilde. Kontroll og overvåkning i arbeidslivet må derfor ses i sammenheng med det samfunnet som arbeidslivet er en del av.

## Tillitsfulle nordmenn

Flere internasjonale undersøkelser viser at Norge ligger høyt når det gjelder kontroll- og overvåkningsnivå. Ikke like høyt som Russland og Nord-Korea, men likevel. Undersøkelser viser også at vi nordmenn har en høy toleranse for dette. Vi har et tillitsfullt og kanskje litt naivt forhold til kontrollørene. Vi stoler på at myndighetene vil oss vel, og på at norske virksomheter og arbeidsgivere opptrer ryddig og redelig. Og vi stoler på at Data-tilsynet i alle fall passer på.

To hovedfaktorer er bestemmende for det presset som personvernet blir satt under: Den ene er de mulighetene til kontroll og overvåkning som ligger i den teknologiske utviklingen. Den andre er de fristelsene dette utsetter kontrollørene for, enten det er vårt offentlige byråkrati eller den enkeltes arbeidsgiver.

## To betingelser må oppfylles

Arbeidsgiver vil ha et legitimt behov for å iverksette ulike kontrolltiltak overfor arbeidstakere i virksomheten, blant annet for å overvåke ressursbruk og sikkerhet. Arbeidstaker vil på sin side kunne oppleve dette som inngripende, og i mange tilfeller som en krenkelse av sin egen integritet.

Et sentralt spørsmål er derfor: Hvordan skal arbeidsgivers og arbeidstakers behov avbalanseres mot hverandre, i den grad de måtte være motstridende? Reglene for dette finner vi først og fremst i arbeidsmiljøloven av 2005 (kapittel 9) og i personopplysningsloven av 2000.

Hovedregelen er formulert i arbeidsmiljøloven § 9-1. Den sier at arbeidsgiver bare kan iverksette kontrolltiltak overfor arbeidstaker når tiltaket har saklig grunn i virksomhetens forhold og det ikke innebærer en uforholdsmessig belastning for arbeidstakeren.

Det er altså to betingelser som må oppfylles. Arbeidsgiver må ha et saklig og velbegrunnet formål med å kontrollere arbeidstaker. Men det er ikke nok. Kontrolltiltaket må ikke representere en uforholdsmessig ulempe for arbeidstakeren.

Personopplysningsloven gir generelle regler for hvordan arbeidsgiver skal behandle personopplysninger. Reglene gjelder også de personopplysningene som springer ut av kontrolltiltak. Vi skal i det følgende se på noen nokså følsomme kontrollområder.

## Helseopplysninger

Hvilke helseopplysninger kan arbeidsgiver innhente ved ansettelse av nye medarbeidere? Og kan arbeidsgiver kreve at arbeidssøker eller arbeidstaker underkaster seg medisinske undersøkelser?

Dette reguleres av arbeidsmiljøloven. Hovedregelen ved ansettelse er at bare nødvendige helseopplysninger kan innhentes. Lovbestemmelsen knytter nødvendighet til det «å utføre de arbeidsoppgaver som knytter seg til stillingen». Arbeidsgiver kan ikke sjekke arbeidstakers generelle helsetilstand eller sykdomshistorie hvis det ikke har betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene. Men det er adgang til å spørre om helsemessige forhold som vil kunne ha betydning for tilrettelegging av arbeidet. Men opplysningene må altså være nødvendige.

Arbeidsgiver har bare en begrenset adgang til å kreve medisinske undersøkelser av arbeidstaker. En slik adgang vil foreligge når det følger av lov eller forskrift (for eksempel innen luft- og sjøfart), ved stillinger som innebærer en særlig risiko eller hvis det er nødvendig for å verne liv eller helse. Bekymring over dårlig arbeidsinnsats holder ikke som begrunnelse.

# SER DEG

## (OG STOREBROR ER ARBEIDSGIVEREN DIN)



### Kameraovervåkning

Dette er et kontrolltiltak som arbeidstaker kan oppleve som svært inngripende. Mange vil føle et sterkt ubehag ved å bli observert av et ukjent øye gjennom et kamera. Det er derfor gitt stramme regler om dette i personopplysningsloven og den tilhørende forskriften. Hovedregelen er at det må foreligge et særlig behov for å bruke kamera.

Personopplysningsloven sier at det må «legges vesentlig vekt på om overvåkingen bidrar til å verne om liv eller helse eller forebygger gjentatte eller alvorlige straffbare handlinger». Det må foreligge en konkret trussel. Men det må alltid vurderes i hvilken grad problemet kan løses med mindre belastende virkemidler enn kameraovervåkning.

### Innsyn i e-post

Arbeidsgivers rett til innsyn i arbeidstakers e-postkasse var lenge et uklart og konfliktfylt område. Flere konkrete saker har fått betydelig oppmerksomhet i mediene. I 2009 kom det klargjørende regler rundt dette gjennom tilleggsbestemmelser i personopplysningsloven og forskriften til loven.

Det er to aspekter ved arbeidsgivers eventuelle innsyn: Hva må til for at arbeidsgiver skal kunne forlange innsyn i den ansattes e-postkasse på jobb? Og hvilken framgangsmåte skal i så fall brukes?

Hovedregelen er at innsyn kan være tillatt når det er nødvendig for å ivareta den daglige driften eller andre «berettigede interesser» ved virksomheten. Arbeidsgiver kan også kreve innsyn ved begrunnet mistanke om at bruken av e-post innebærer grovt brudd på de pliktene som følger av arbeidsforholdet, og som eventuelt kan gi grunnlag for oppsigelse eller avskjed. Lekkasje av bedriftshemmeligheter, trakassering av kolleger og kriminelle forhold kan være eksempler. Men mistanken må på forhånd være begrunnet.

Hvis det foreligger grunnlag for å kreve innsyn, er hovedregelen at arbeidstaker skal varsles og få anledning til å uttale seg. Arbeidstaker skal så langt som mulig gis anledning til å være til stede når innsynet foretas, og har rett til å la seg bistå av tillitsvalgt eller en annen representant.

### Sporing via GPS

GPS-sporing av kjøretøyer og ansatte fikk for et

par år siden stor oppmerksomhet i mediene ved at et avfallsselskap varslet oppsigelse av en ansatt som hadde tatt for lange pauser, men samtidig krevde overtidsbetaling. Dette ble avdekket gjennom GPS som var installert i kjøretøyene med det formål å sjekke om avfallskonteinere ble tømt som forutsatt. At overvåkingen også avdekket for lange pauser, kom som «overskuddsinformasjon». Mange kjenner formodentlig saken.

Dette er problematisk i henhold til personopplysningsloven og til arbeidsmiljølovens krav om at kontrolltiltak ikke skal innebære en urimelig belastning. Et grunnprinsipp er at innhentede personopplysninger bare skal brukes for det formålene de er innhentet for, og som arbeidstaker er informert om. Dette er viktig for personvernet. Hvis formålet er å utnytte bilparken mest mulig effektivt, er det rimeligvis relevant å vite hvor biler og sjåfører befinner seg til enhver tid. Men slike opplysninger vil det oftest ikke være nødvendig å lagre. Da krever personopplysningsloven at de slettes.

Vi ser for tiden en kraftig økning i omfanget av GPS-overvåkning av kjøretøyer, og Datatilsynet rapporterer om et økende antall henvendelser fra bekymrede arbeidstakere.

### Stopp i tide

De problemstillingene som her er skissert, har mye til felles med diskusjonen rundt for eksempel datalagringsdirektivet. Og mer kommer sikkert i kjølvannet av 22. juli-kommisjonens rapport. Velbegrunnede formål kan kollidere med personvernet.

Vi står ikke overfor noe totalitært samfunn i Norge i dag. Det er heldigvis et godt stykke dit. Men vi skal vokte oss for de små skrittene. Det er så mye lettere å stoppe i tide enn å snu etter lengre tid.

Sjefen for det østtyske STASI fra 1957 til 1989, Erich Mielke, sa det slik: «For å være sikker, må man vite alt.»

Vi bør i alle fall velge oss andre forbilder.

*Christian Kjolaas, siv.øk./cand.jur., HiST, avd. Trondheim Økonomiske Høgskole*



Hallvard Bakke, siviløkonom og tidligere stortingsrepresentant/statsråd

# Mytene om den dynamiske skattepolitikken

*Helt siden 1970-tallet har tilbudsside-  
økonomene hevdet at det oppstår et  
produksjonstap i samfunnet når inntektsskatten  
økes. Ved skattesenkning øker produksjonen.  
Dette kalles dynamisk skattepolitikk.  
Men teorien har ikke noe holdbart grunnlag.*

Her hjemme har både Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet gått god for dette. Finansdepartementet krever at det skal legges til en «skattekostnad» på 20 prosent ved samfunnsøkonomiske kostnadsanalyser.

Det finnes imidlertid intet holdbart grunnlag for denne teorien. Land med de høyeste skattenivåene har også den høyeste produksjonen per innbygger. Derimot bidrar en dynamisk skattepolitikk til å øke inntektsforskjellene i samfunnet.

## 1. Hva er dynamisk skattepolitikk?

Høyresiden har vært sterk tilhenger av teorien om en dynamisk skattepolitikk siden den dukket opp for snart førti år siden. Det er mer oppsiktsvekkende at Finansdepartementet under en rødgrønn regjering har gått god for denne teorien og viet flere sider i nasjonalbudsjettet til hvordan dynamiske skatte- og avgiftsendringer kan innarbeides i budsjettarbeidet<sup>1</sup>.

Statsminister Stoltenberg har imidlertid tilbakevist disse påstandene. Han sa i finans-

debatten i fjor høst: «Vi har sett det gang på gang, og får det bekreftet også nå: Vi er vitner til den dynamiske skattepolitikken endelige død. La oss ikke her i Norge gjenopplive en politikk som har avgått ved døden i resten av verden.»<sup>2</sup>

Dynamisk skattepolitikk er basert på at skattelettelse stimulerer til høyere produksjon, som igjen gir økte skatteinntekter. Ifølge enkelte tilhengere av denne teorien kan skattelettelse til og med øke de totale skatteinntektene. Da kan man snakke om å få både i pose og sekk. Folk betaler mindre skatt, og samtidig får staten mer å rutte med.

### Lafferkurven

Opphavsmannen til teorien var den amerikanske økonomen Arthur Laffer, som skal ha tegnet den berømte lafferkurven som illustrerte dette, på en serviett på en restaurant i Washington i 1974. Ronald Reagan syntes dette hørt strålende ut, og iverksatte store skattelettelse da han ble valgt til president fra 1980.

<sup>1</sup> Finansdepartementet: St.meld. nr. 1 (2009–10) Nasjonalbudsjettet 2010, Kap. 4.5.

<sup>2</sup> Referat Stortinget 24. nov. 2011, side 717.

Men skatteinntektene vokste ikke slik Lafferkurven hadde lovet. Ved slutten av Reagans presidentperiode var det oppsamlet et rekordhøyt statlig underskudd. Denne erfaringen gjorde at Laffers kurve også ble omtalt som «latterkurven».

George Bush sr., som tapte nominasjonskampen mot Reagan i 1980, kalte teorien for «voodoo-økonomi». President Clinton brukte sine åtte år i Det hvite hus på å få vekk det oppsamlede underskuddet, før den neste Bush igjen ga store skattelettelser og overlot et nytt stort underskudd til Obama. Storbritannias statsminister Margaret Thatcher ble også begeistret for denne teorien.

### Tilbudssideøkonomi

Teorien har sitt utgangspunkt i den såkalte «tilbudssideøkonomien» som ble populær fra 70-tallet og utover. Tilbudssideøkonomene hevdet at skatt på inntekt reduserer den økonomiske veksten i samfunnet, fordi den får folk til å arbeide mindre. Begrunnelsen er at hvis folk får mer inn på lønnskontoen fordi skatten blir lavere, vil det koste mer å la være å jobbe. Fritiden blir dyrere. Og i samsvar med elementær økonomisk teori vil folk da jobbe mer og ta mindre fri.

For å illustrere dette slik at alle skal kunne forstå det, brukes ofte følgende eksempel: «Dersom A er villig til å utføre en arbeidsoppgave for person B for 1000 kroner, og B synes arbeidet er verdt 1500 kroner, er det åpenbart fornuftig at den blir utført. Har A en marginalskatt på 50 prosent, mottar han imidlertid bare 750 av de 1500 kronene B er villig til å betale. Dermed blir ikke arbeidet utført, fordi betalingen etter skatt er lavere enn det A måtte ha for å gjøre jobben. I dette tilfellet fører dermed skattekillen til at det oppstår et effektivitetstap på 500 kroner fordi arbeidsoppgaven ikke blir utført.»<sup>3</sup>

Dette kan kanskje høres tilforlatelig ut, men som de fleste vil skjønne har det lite med det virkelige liv å gjøre.

## 2. Anslagene på «effektivitetstapet» ved betaling av skatt er spekulative

Hvor stort «effektivitetstapet» er i det virkelige livet, har det vært stor uenighet om blant tilbudssideøkonomene. I 1991 ble det lagt fram innstilling fra en ekspertgruppe som skulle se på mulighetene for effektivisering av offentlig sektor. Utredningen ble kalt «Mot bedre vitende?»<sup>4</sup> og ekspertgruppen hadde økonomiprofessor Victor Norman som leder.

Gruppen mente at samfunnet kunne tjene opptil 130 milliarder kroner i datidens pengeverdi på å effektivisere offentlig sektor og likevel opprettholde servicetilbudet. Hele 500 000 årsverk mente Normann-gruppen kunne frigjøres for andre oppgaver. Når gruppen dessuten tok hensyn til at lavere skatter ville gi bedre effektivitet også i privat sektor, kom en tilleggsgvinst på 40–50 milliarder. Da ville man nemlig unngå det såkalte «effektivitetstapet» som skattlegging innebærer.

Gruppen hevdet videre at «en rekke studier viser at økte offentlige utgifter fører til skatteforstyrrelser i den økonomiske tilpasningen. De samfunnsøkonomiske kostnadene blir langt høyere enn utgiftsøkningen isolert sett innebærer. Et typisk anslag var at 1 krone i skatt senker den realdisponible inntekt i den private sektoren med mellom 1,50 og 2 kroner. Det betyr i så fall at en offentlig etat som klarer å redusere kostnadene med 1 million kroner, i virkeligheten sparer samfunnet for mellom 1,5 og 2 millioner kroner.»

Utvalget mente derfor at et *forsiktig anslag* (min utheving) på effektivitetstapet ved en ekstra krone i skatteinntekter er i underkant av 50 øre. Siden dette gjelder for marginalskatten, satte utvalget gevinsten ved en skattereduksjon i størrelsesorden 100 millioner

<sup>3</sup>Statssekretær Øystein Børmer, Dagsavisen 16.2.2002.

<sup>4</sup>Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor. NOU 1991:28



skjønnsmessig til 40 millioner. Utvalget erkjente at «vi faktisk vet svært lite om de virkningene skatter har på tilpasningen i den private del av norsk økonomi. Tallet er derfor ikke like godt empirisk fundert på den måten som de øvrige tallene i rapporten.»

Størrelsen på effektivitetstapet ved skatt på arbeidsinntekt avhenger av hvor følsomt arbeidstilbudet er med hensyn til inntektskatten og av skattesatsene i seg selv. Utvalget bygde her på en undersøkelse av Aaberge, Dagsvik og Strøm, som konkluderte med elastisiteten for arbeidstilbud ved økt inntekt for gifte menn var 0,33 (prosentøkning i arbeidstilbudet ved 1 prosent økning i realdisponibel lønn), og hele 1,59 for gifte kvinner<sup>5</sup>. På grunnlag av denne undersøkelsen og studier i andre land, konkluderte utvalget med at arbeidstilbudselastisiteten i hvert fall er av størrelsesorden 0,3.

### 50 prosents effektivitetstap?

Utover på nittitallet ble det vanlig å gå ut fra at effektivitetstapet kunne fastsettes til 50 prosent. Det vil si at dersom en offentlig oppgave som finansieres med skatt koster en krone, er den egentlige prisen en krone og femti øre. Et skattefinansiert offentlig helsevesen koster dermed halvannen gang så mye som et forsikringsbasert system. I sitt foredrag «Økonomiske perspektiver» på Norges Banks representantskapsmøte 23. februar 1995 (års-talen), sa for eksempel daværende sentralbanksjef Torstein Moland<sup>6</sup>:

«Gjennom de siste årene er det i Norge og andre land gjennomført et betydelig arbeid med sikte på å få et tallmessig anslag på de samfunnsøkonomiske kostnadene skattene på denne måten medfører. Disse undersøkelsene er selvsagt usikre, men de tyder på at det jevnt over er en samfunnsøkonomisk kostnad på 50 øre av å kreve inn en krone i skatt. En inn-dragning av 1 krone i form av skatt bør i så

*Størrelsen på effektivitetstapet ved skatt på arbeidsinntekt avhenger av hvor følsomt arbeidstilbudet er med hensyn til inntektskatten og av skattesatsene i seg selv.*

fall skape verdier i den offentlige sektor for minst 1,50 for å være samfunnsøkonomisk lønnsom.» Og videre:

«Det er ikke likegyldig fra et samfunnsøkonomisk synspunkt hva slags skatter som pålegges personer og bedrifter, arbeidskraft og kapital. Gjennomsnittstallet på 1 krone og 50 øre dekker over store variasjoner fra skatteform til skatteform. Statistisk Sentralbyrå har utarbeidet anslag for dette som sammenfaller bra med internasjonale undersøkelser. Bruker en skatter som ikke påvirker arbeid og sparing, trengs det på marginen en verdiskaping på 1 krone og 20 øre ved bruk av en skattekrone. Tilsvarende tall for merverdiavgiften er 1,35 og for inntektsskatt 1,75.»

### «Ingen entydige konklusjoner»

I 1995 forelå en rapport av Ulf Pedersen hvor effektivitetskostnader ved beskatning ble analysert nærmere.<sup>7</sup> Pedersen gjennomgikk en lang rekke MCF-analyser (MCF: marginal cost of public funds). Resultatene er presentert i en tabell. Pedersen skriver:

«Tabell 5.3 (...) gir en oversikt over resultater fra de ulike studiene, og det burde gå klart fram at det ikke er mulig å trekke noen entydige konklusjoner. Resultatene spriker betydelig mellom modeller selv for samme type skatt. Forskjellene skyldes dels ulike modellstrukturer, ulike valg av parametre og trolig også ulik datakvalitet. Dels skyldes de at analysene

<sup>5</sup> Aaberge, R., Dagsvik, J. og Strøm, S.: *Labour supply, income distribution and excess burden of personal income taxation in Norway*, diskusjonsnotat, Statistisk Sentralbyrå, 1990.

<sup>6</sup> Moland, T.: Penger og Kreditt, nr. 1, 1995.

<sup>7</sup> Pedersen, U.: *Effektivitetskostnader ved beskatning – en oversikt over og kritisk vurdering av norske og internasjonale anvendte generelle likevektsanalyser*. SNF-rapport 26/94, 1994.

gjøres i forhold til ulike skattesystemer.»

Pedersen skrev også: «Det er imidlertid mange grunner til å advare mot en ukritisk bruk av resultater fra empiriske simulering-modeller. (...) Et svært relevant aspekt som ignoreres i nesten alle modeller, er usikkerhet. (...) Simuleringsmodeller fanger ikke opp alle vridningseffekter i faktiske skattesystemer, og kan heller ikke gi noen fullgod oversikt over alle områder der det kan være et forbedringspotensial for velferdsforbedrende skattereformer. *Modeller kan derfor aldri erstatte beslutningstakernes sunne fornuft* (min utheving). (...) Modellene bygger på estimerte størrelser. (...) En hovedkonklusjon fra dette arbeidet er at man må tolke kvantitative resultater fra slike modeller med stor forsiktighet – det er langt fra opplagt hva som er 'det rette svar'.»

### Ny offentlig utredning

I 1997 kom det en ny offentlig utredning: *Nytte-kostnadsanalyser*<sup>8</sup> Det sto i utredningen at «mye av drøftingen i dette avsnittet bygger på SNF-rapport 26/94» (Pedersen 1994), som hadde fastslått at det var langt fra opplagt hva som var «det rette svar» og som hadde påpekt alle svakheter ved de

*Når departementet skal vurdere samfunnsnyttene av offentlige investeringer, står det fortsatt i deres veileder at «skattefinansiering av offentlige tiltak innebærer kostnader for samfunnet som må inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen.*

modellberegningene som dannet grunnlaget for konklusjonen om at det er et samfunnsøkonomisk tap ved skattefinansiering. Likevel startet denne utredningen med å konstatere at «siden skattefinansiering medfører et økonomisk tap for konsumentene ut over selve skatteprovenyet, synes det rimelig at færre

prosjekter blir samfunnsøkonomisk lønnsomme når vi tar hensyn til slike finansieringskostnader». (NOU 1997:27, side 87).

Etter å ha referert til en lang rekke analyser med til dels svært sprikende resultater, tilrådte utredningen «å legge til grunn et relativt forsiktig anslag», basert på de ulike empiriske undersøkelsene som foreligger. Utredningen tilrådte derfor «på usikkert grunnlag» at marginalkostnadene ved skattefinansiering «inntil videre» settes lik 1,2.

Med andre ord, hvis et prosjekt skal finansieres over statsbudsjettet, må det legges til 20 øre for hver krone selve prosjektet koster for å finne den samfunnsøkonomiske kostnaden. Det var likevel vesentlig mindre enn de 50 ørene man hadde operert med inntil da.

### Brev til finansministeren

I 2007 skrev stortingsrepresentant Gjermund Hagesæter fra Frp til daværende finansminister Kristin Halvorsen og viste til at NOU 1997:28 hadde anslått at det koster samfunnet 20 øre å skattefinansiere 1 krone. «Er det gjort senere beregninger som tyder på at dette anslaget er feil, eller er finansministeren enig i at det også i dag oppstår et samfunnsøkonomisk tap på ca. 20 prosent ved skatteøkninger,» spurte Hagesæter<sup>9</sup>.

Halvorsen svarte at skattefinansiering av offentlige tiltak innebærer normalt kostnader for samfunnet i form av at man i stor grad er avhengig av vridende skatter. «For å få et nærmere anslag på marginalkostnadene ved skattefinansiering, er man i prinsippet avhengig av empiriske arbeider i form av generelle likevektsmodeller for norsk økonomi,» skrev Halvorsen. Hun viste til den anbefalingen i NOU 1997:27 som Hagesæter hadde referert til om å bruke en skattekostnad på 20 øre pr. krone for netto økt finansiering som følge av et offentlig tiltak. «Det er etter Finansdepartementet sitt skjønn ikke kommet noen ny informasjon som tilsier særlige end-

<sup>8</sup> Finansdepartementet: *Nytte-kostnadsanalyser*. NOU 1997:27.

<sup>9</sup> Hagsæter, G.: dokument nr. 15, s. 1003 (2006–2007).

<sup>10</sup> Jfr. fotnote 9.

ringer i denne vurderingen.»

Halvorsen skrev likevel at dette måtte anses som et grovt anslag, og at det ikke var mulig å konkludere med at alle skatteøkninger gir et samfunnsøkonomisk tap på 20 øre pr. krone. Det har blant annet sammenheng med hvilken skatt som endres.<sup>10</sup>

### Anslag, ikke empiri

Halvorsen referer i sitt svar til «empiriske arbeider i form av generelle likevektsmodeller for norsk økonomi». Men ingen av disse modellene bygger på empiri, men på estimater, anslag og forutsetninger. Derfor vil også resultatene kunne sprike sterkt, noe Ulf Pedersen i sin rapport advarte kraftig mot å legge stor vekt på.

Finansdepartementet ser imidlertid bort fra denne usikkerheten. Når departementet skal vurdere samfunnsnyttene av offentlige investeringer, står det fortsatt i deres veileder at «skattefinansiering av offentlige tiltak innebærer kostnader for samfunnet som må inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen. Skatten bidrar til vridninger i ressursbruken og dette innebærer et *effektivitetstap*. Det anbefales å bruke en skattekostnad på 20 øre per krone for netto økt offentlig finansiering som følge av offentlige tiltak.»<sup>11</sup>

Denne veilederen er fortsatt gjeldende. Derfor blir da også mange av disse beregningene så riv ruskende gale og gir et feil grunnlag for å treffe mange viktige beslutninger.

## 3. Vil folk jobbe mer om skattene reduseres?

Den dynamiske skatteteorien bygger, som nevnt, på at folk vil jobbe mer hvis skatten reduseres. Om det skulle være slik at arbeidstilbudet øker ved lavere skatt, er det mange arbeidsledige i samfunnet, selv om Norge har en lavere arbeidsledighet enn de fleste andre land. Om noen skulle ønske å slutte å jobbe hvis skatten ble økt med en prosent eller to,

så vil det vanligvis være en betydelig gruppe ledige som står klar til å overta jobbene. Da kan det vel ikke bli noe tap?

Men i de modellene som brukes i MCF-analyser, går man ut fra at alle som ønsker det får jobbe så mye de vil, uansett arbeidsledighet. «I vurderingen av de kvantitative resultatene er det viktig å ta hensyn til antakelsen om at etterspørselen etter arbeidskraft tilpasser seg passivt arbeidstilbudet – det vil si at alle som ønsker det får jobb. Denne urealistiske antakelsen bidrar til at modellen overvurderer gevinsten av å redusere prisvridningen i arbeidsmarkedet. Man bør derfor ikke legge særlig vekt på velferdseffektene.» (Pedersen, rapport side 45).

Vi kan trygt slå fast at Pedersen her uttrykker seg forsiktig. Det er nå (august 2012) over 11 prosent ledighet i eurolandene. I enkelte land er ledigheten langt høyere. Men i henhold til analysene om den dynamiske skattepolitikken skulle en slik ledighet ikke være mulig, siden alle som ønsker det får jobb ifølge disse modellene.

### 35 prosent effektivitetstap

I en artikkel i Klassekampen<sup>12</sup> skriver forskningsleder i Statistisk Sentralbyrå (SSB), Thor Olav Thoresen at «vår forskning tar hensyn til at det både er arbeidsledighet i norsk økonomi, og at det er begrensninger i individenes valg.» Den forskningen det refereres til, er en studie fra 2010 foretatt av SSB-forskerne Ådne Cappelen, Zhiang Jia, Runa Nesbakken, Joakim Prestmo og Thor O. Thoresen, der de har forsøkt å fange opp virkningene i individers adferd ved en økning i innslagspunktet for toppskatten fra 441 000 kroner til 525 000 kroner, redusert sats i toppskatten trinn 1 fra 9 prosent til 4,8 prosent, og økt personfradrag med 6000 kroner i klasse 1. De mente å ha funnet at særlig reduksjonen

<sup>11</sup> Finansdepartementet 2005: *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.

<sup>12</sup>Thor Olav Thoresen: *Ikke overførbart til Norge*. Klassekampen 7.3.2012.

*Det er derfor liten grunn til å tro at skatteinntektsreduksjoner vil føre til større arbeidsinnsats. Tvert imot er det sannsynlig at arbeidsinnsatsen heller vil øke dersom skatten øker, i hvert fall i første omgang.*

i toppskatten ville medvirke til at folk jobbet mer og at staten ville få tilbake opp til 35 prosent av tapte skatteinntekter. Det går imidlertid ikke noe sted fram hvilke arbeidsløshetsnivå de har beregnet ut fra.<sup>13</sup>

I en pressemelding fra SSB 21.5.2010 står det å lese: «En viktig forutsetning for at arbeidstilbudet skal øke som følge av lavere skatt, er at individene faktisk har mulighet til å arbeide mer, og at det faktisk er slik at flere ønsker å arbeide når timelønn etter skatt øker».

Tilbudet kan jo øke, men det gir intet effektivitetstap hvis de som ønsker å jobbe mer ikke får anledning til det. Også Finansdepartementet går ut fra at alle som ønsker å jobbe mer får anledning til det uansett arbeidsledighet: «For eksempel vil redusert marginalsatt på lønnsinntekt kunne føre til at flere velger å jobbe, at enkelte går fra deltids- til heltidsarbeid, eller at de som er i full jobb velger å jobbe mer overtid. Økt arbeidstilbud vil igjen utvide skattegrunlaget og dermed gi økte skatteinntekter, (...)» (min utheving) (Nasjonalbudsjettet 2010, kap. 4.2).

### Uønsket deltid

Vi har en stor gruppe, særlig blant kvinnene, som jobber deltid men som gjerne ville jobbet full tid. Den siste arbeidskraftundersøkelsen fra Statistisk Sentralbyrå viser at det er 73 000 deltidsansatte som ønsker seg større

stillinger (Klassekampen 4.8.2012).

Der er arbeidstilbudet på plass. Det vil neppe bli noe større produksjon om eventuelt enda flere kvinner i deltidsstillinger, for eksempel sykepleiere,

ønsker å øke sin arbeidstid, så lenge man ikke har fått gjort noe med den gruppen av deltids-sysselsatte som allerede ønsker å arbeide mer.

Det er også slik at de aller fleste av oss har en jobb med en fast arbeidstid. Vi kan ikke sjonglere med arbeidstiden akkurat som vi vil, alt etter som skatteprosenten flytter seg litt opp eller ned. Det er også bestemmelser i arbeidsmiljøloven som begrenser mengden av overtid. I tilbudsøkonomenes tankeverden får imidlertid alle som vil, arbeide full tid og så mye eller lite overtid som de bare ønsker.

I det virkelige livet er det vel slik at noen vil ønske å jobbe mer hvis skatten ble satt ned. Andre vil jobbe mindre. For eksempel er det lett å skjønne at en småbarnsfamilie, der begge foreldrene er i arbeid, godt kunne tenke seg å ta en dag fri i uka hvis de fikk mer i lommeboka og dermed hadde råd til å ta fri. De aller, aller fleste som har sin vanlige jobb, ville ha arbeidet akkurat like mye.

## 4. Det må tas hensyn til virkningen av både inntekter og priser

Det er kastet bort tusener på tusener av arbeidstimer verden over i forsøket på å beregne størrelsen på det såkalte effektivitetstapet. Når inntektene øker og folk får mer penger i lommeboka, har det flere effekter.

I økonomisk teori og analyser må en ta hensyn både til inntekts- og priseffekten. Når du likevel tjener det du har bruk for, kan du arbeide mindre og likevel få betalt regningene

<sup>14</sup> Alan B. Krueger ble 3. november 2011 utnevnt til leder for Obamas økonomiske råd (The White House Council of Economic Advisers). I 2009–2010 var han statssekretær (Assistant Secretary) i Finansdepartementet. Ifølge IDEAS/RePec er han blant de 50 høyest rangerte økonomene i verden.

<sup>13</sup> Cappelen, Å., Zhiyang, J., Nesbakken, R., Prestmo, J., Thoresen, T.O.: *Effekter av dynamisk skattepolitikk*, Samfunnsøkonomen 4/2010.

og det daglige forbruk. Men «substitusjons-effekten» sier at siden fritiden blir dyrere når du får bedre betalt, vil du arbeide mer.

Det er den siste effekten tilbudssideøkonomene holder seg til. I sin oversikt fra 1994 over et stort antall modellberegninger om virkningene av skattefinansiering, konstaterte Ulf Pedersen, som referert til ovenfor, at det ikke er mulig å trekke noen entydig og klar konklusjon om virkningene. Han anbefalte å utvise en sunn skepsis til resultatene.

### Virkninger som opphever hverandre

Den amerikanske professoren Alan B. Krueger ved Princeton-universitetet skrev i 2003 i sin månedlige spalte i *The New York Times* at tilbudssideøkonomene har en grunnleggende oppfatning av at folk vil arbeide mer hvis deres inntekt etter skatt øker. Det har imidlertid vært overraskende vanskelig å finne støtte for denne antakelsen, skrev Krueger.<sup>14</sup>

Det er derfor liten grunn til å tro at skatteinnsparinger vil føre til større arbeidsinnsats. Tvert imot er det sannsynlig at arbeidsinnsatsen heller vil øke dersom skatten øker, i hvert fall i første omgang. Hvis nettoinntekten per time øker, vil som nevnt fritiden bli dyrere. Ergo vil noen jobbe i den tiden de ellers ville tatt fri. På den andre siden, når folk tjener mer, vil de bruke mer penger på ting de ønsker, inklusive å kjøpe seg mer fritid ved å jobbe mindre. Ifølge professor Krueger opphever disse to virkningene i all hovedsak hverandre.<sup>15</sup>

De fleste av oss kan ikke bestemme arbeidstiden selv. Men for dem som kan det, og der inntekten kan variere fra dag til dag, skulle en tro at folk ville jobbe mest på dager med størst fortjeneste per time. En undersøkelse i New York blant drosjesjåfører viste imidlertid at på gode dager sluttet de gjerne å kjøre tidligere, antakelig fordi de da hadde tjent det som var målet for dagen (Allan B. Krueger, 2003).

Økonomiprofessor John Kenneth Galbraith, kanskje den viktigste økonomen i det forrige århundret etter Keynes, har pekt på at det alltid vil dukke opp økonomiske teorier som støtter opp om populære politiske strøm-

ninger og interessene til makthaverne i samfunnet. Da han ble utnevnt til æresdoktor ved London School of Economics, sa han i sin tale blant annet: «Når det sies at vi må beskytte de rikes inntekter og redusere skattene for å motivere til innsats, har jeg ett svar: Kanskje vi heller burde øke marginalskattene, for å stimulere til økt innsats for at de kunne beholde samme inntekt etter skatt?»<sup>16</sup>

## 5. Land med høyere skattenivå har ikke lavere produksjon enn land med lavere skattenivå

Det mest holdbare målet på om et høyt skattenivå hemmer yrkesdeltakelse og produksjon, får vi ved å sammenligne de landene som har høyest skatt med dem som har et lavere skattenivå. De skandinaviske landene ligger alle høyt på skattestatistikken. Samtidig har de den høyeste yrkesdeltakelsen. Også når det gjelder produksjon per innbygger ligger de helt i toppen. Det er derfor ingen ting som tyder på at vårt skattenivå og innretningen av vårt skattesystem fører til de realøkonomiske tapene blant andre Finansdepartementet hevder.

Skulle påstandene om et stort effektivitetstap ved skattefinansierte utgifter være riktige, innebærer det for eksempel at ved å privatisere alt helsevesen, ville samfunnet tjene store beløp, vel å merke uten at private aktører behøvde å drive helsevesenet mer rasjonelt. Det landet som kommer nærmest en slik modell er USA. De har verdens dyreste helsevesen, selv om 40 millioner ikke er dekket av forsikring

<sup>15</sup> Krueger, Alan B.: *Do workers really make hay while the sun shines, or just clock out sooner?* *The New York Times*, 26. juni 2003.

<sup>16</sup> John Kenneth Galbraith: *The Unfinished Business of the Century*. London School of Economics, 28. juni 1999.

og den gjennomsnittlige levealderen er lavere enn i Vest-Europa.

Den amerikanske økonomiprofessoren Peter H. Lindert har i to bøker fra 2004 sett på om land med store utgifter over budsjettene, som de skandinaviske, har hatt lavere vekst enn land med lave sosiale utgifter og overføringer, som Japan, Canada, New Zealand, Australia, Sveits og USA. På en overbevisende måte dokumenterer Lindert at det ikke finnes belegg for at høye skatter, som er nødvendige for å finansiere velferdsstaten, virker negativt inn på produksjon og sysselsetting.<sup>17</sup>

Allerede i NOU 1991:28 ble det vist til arbeidene til W. Korpi. Basert på data for OECD-landene søker Korpi å etablere en sammenheng mellom ulike mål på offentlig sektors størrelse og vekst for ulike perioder. Ekspertgruppen ledet av Victor Norman konstatere at resultatene ikke tyder på at offentlig sektor reduserer den økonomiske veksten, heller ikke at større inntektslikhet og mer omfattende velferdsordninger fører til lavere økonomisk vekst. Korpi finner heller ikke at den «institusjonaliserte velferdsstat» med allmenne og rettighetsbaserte sosiale ordninger (som i de nordiske land) har lavere økonomisk vekst enn de «marginalistiske velferdsstater» med mer begrensede sosiale ordninger.<sup>18</sup>

Andre studier peker i retning av at variasjoner i offentlig sektor har liten betydning for den økonomiske veksten, skriver Normann-gruppen, uten å trekke den åpenbare konklusjon at da rives grunnen vekk under deres egne påstander om den dynamiske skattevirkningen.

---

<sup>17</sup> Lindert, Petter H.: *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press, 2004.

<sup>18</sup> Korpi, W.: *Economic growth and the welfare state: Leaky bucket or irrigation system?* *European Sociological Review* 1, 1985, s. 97–118 (her sitert etter NOU 1991:27).

<sup>19</sup> Martin Wolf: *More public spending does not lead to slower growth*, *Financial Times*, 23. mars 2005.

<sup>20</sup> Thoresen, T.O., Aasnes, J. og Zhiyang, J.: *More realistic estimates of revenue changes from tax cuts*. SSB Discussion paper No 545, 2008.

## Offentlige utgifter og økonomisk vekst

I en artikkel i den konservative britiske avisen *Financial Times* i 2005, spurte avisens økonomiredaktør Martin Wolf på bakgrunn av OECDs statistikk hva som er sammenhengen mellom offentlige utgifter og økonomisk vekst. Svaret ga han selv: «Det er ingen.» Men betyr ikke høye skatter dårligere konkurranseevne? «Nonsens,» skrev Wolf.<sup>19</sup>

Noen som ikke tror på dette, ved siden av Finansdepartementet, er Statistisk Sentralbyrå. I 2008 kom en gruppe økonomer i SSB med en rapport<sup>20</sup>, som hevdet at selvfinansieringsgraden ved skattelettelse var 56 prosent. Med andre ord, hvis det blir gitt 100 kroner i skatteletter, ville 56 av disse hundre kronene komme tilbake til staten som skatt på den økte produksjonen skatteletten ville utløse.

I nevnte artikkel i *Samfunnsøkonomen* i 2010 (*Effekter av dynamisk skattepolitikk*, *Samfunnsøkonomen* nr. 4, 2010), skrevet av fem forskere ved SSB, hvorav to var forfattere av det ovennevnte Discussion paper, var selvfinansieringsgraden redusert til mellom 17 og 35 prosent, avhengig av tidshorisonten for endringene, altså vesentlig mindre enn det SSB selv hadde gått god for to år før. Hvordan det som var 56 prosent i 2008 kunne bli maks 35 prosent i 2010, er det ikke gitt noen god forklaring på.

## «Vi må godta høyere skatter»

I 2002, da Victor D. Normann var statsråd for Høyre i Bondevik-regjeringen og hadde ansvaret for effektivisering av offentlig sektor, hevdet han i Stortinget at en ekstra krone i offentlige utgifter kostet «langt mer enn en krone» (Stortinget, referater, 24.1.2002). På spørsmål om hva langt mer enn en krone innebar, skrev Normanns statssekretær Øystein Børmer at statsråden mente at det var bred enighet blant norske økonomer om at den ekstra kostnaden av hver krone som blir krevd opp i skatt ligger «mellom 20 øre og 60 øre» (*Dagsavisen* 16.2.2002). Han ble imøtegått av

andre, som viste til at ved Universitet i Oslo var «alle» enige om at det tvert imot ikke er noe gitt svar når det gjelder effekten av inntektsskatt på arbeidsmengde.

Like før jul i 2007 skrev imidlertid Normann i en artikkel<sup>21</sup> i Dagens Næringsliv at skal vi ha et førsteklases offentlig tjenestetilbud, må vi betale prisen. Og prisen er høyere skatt. At Høyre og Fremskrittspartiet ikke vil høre snakk om høyere skatt, er ikke uventet. Mer underlig er det kanskje at det vil heller ikke Arbeiderpartiet og SV, i alle fall ikke til nå. I Klassekampen kunne vi lese at 90 prosent av økonomene ved våre høyere læresteder var enig med Normann.

I sin artikkel skrev Normann at alle de som ikke ønsker økt skatt «virrer rundt og håper på et mirakel eller to, eller luller seg inn i økonomisk fiksjonstenkning. Miraklene mange håper på har til og med navn. Det ene het en stund effektivisering av offentlig sektor, så het det modernisering, nå heter det fornying. Det andre heter kutt i overføringene, pensjonsreform, eller et mer inkluderende arbeidsliv, litt avhengig av hvem som snakker».

«Det er flott med fornying og inkludering – særlig hvis det blir noe mer enn gode navn på departementene – men også det vil i første omgang kreve både folk og talenter som vi ikke har, og resultatene vil uansett ikke komme over natten. Selv på lang sikt vil effektivisering og reduserte overføringer i beste fall bare være en delløsning,» skrev Normann.

«Den økonomiske fiksjonstenkningen kommer til uttrykk i påstandene om at det vi mangler ikke er penger, men folk. Det er selvfølgelig riktig... Det er imidlertid ikke poenget. Formålet med skatter er ikke å skaffe penger, men å få private forbrukere og bedrifter til å legge beslag på færre folk, slik at vi får frigjort ressurser til offentlige tjenester. Så lenge vi har knapphet på folk, er det bare gjennom høyere skatter vi kan løse det offentlige fattigdomsproblemet.»

Det er på tide vi slutter å virre og tar stilling til realiteten, skrev Normann. «Ønsker vi bedre offentlige tjenester, eller gjør vi det

ikke? Hvis vi gjør det, må vi godta høyere skatter i en eller annen form. Vil vi ikke det, må vi senke ambisjonsnivået når det gjelder skoler, eldreomsorg, veier og alt det andre vi har latt stat og kommune ta ansvaret for. Så enkelt er det,» skrev professor Normann.

## 6. Høyere marginalsatt reduserer inntektsforskjellene og kan øke befolkningens velferdsnivå

Under den rødgrønne regjeringen har det private forbruket vokst langt mer hvert år enn det offentliges kjøp av varer og tjenester, med unntak av årene 2008 og 2009, da vi hadde finanskrisen. De siste tre årene har det private forbruket vokst med 9,6 prosent, det offentlige med 5,1 prosent, eller bare vel det halve. I Frankrike vant nylig den sosialistiske presidentkandidaten, selv om han gikk inn for en dramatisk økning av toppskatten for dem med høye inntekter. I USA har Obama sagt at de med høye inntekter bør bidra med dobbelt så mye til felleskassen.

Før jul i 2011 publiserte National Bureau of Economic Research (NBER) en studie av tre forskere ved henholdsvis University of California, Berkeley, Massachusetts Institute of Technology og Paris School of Economics<sup>22</sup> som konkluderte helt motsatt av SSB. Det er ingen dynamisk effekt av lavere skattesatser. I et optimalt skattesystem bør skatten tvert imot settes kraftig opp for dem med høye inntekter.

De tre forskerne har brukt fakta om inntektsandeler til den øverste én-prosenten i 18 OECD-land som er samlet i World Top

<sup>21</sup> Normann, Victor: *Regningen, takk!*, Dagens Næringsliv, 8. desember 2007.

<sup>22</sup> Piketty, Thomas, Saez, Emanuel, Stantcheva, Stefanie: *Optimal Taxation of Top Labour Incomes*. NBER Working Paper 17616, november 2011.

Incomes Database, kombinert med opplysninger om toppskattesatser siden 1975. Ved slutten av 1970-årene var det stor variasjon i toppskattesatsene i de aktuelle OECD-landene. Mens høyeste sats i Spania og Sveits var 40 prosent, var den over 75 prosent i Sverige, Storbritannia og Japan. I USA var satsen 70 prosent, mens den i Tyskland og Frankrike lå på 55 til 60 prosent. I Norge var høyeste skattesats 70 prosent.

Så kom Reagan og Thatcher på banen, og marginals kattene ble dramatisk redusert. I noen land med 30–40 prosentpoeng. De var da nede på samme nivå som de hadde vært før den andre verdenskrig. Norge tilhørte gruppen av land som reduserte toppskattesatsen mest. Samtidig har det blitt en enorm økning i inntektsforskjellene. I USA tjente den ene prosenten med høyest inntekt i 2004–2008 18 prosent av totalinntektene, mens andelen var 8 prosent på 70-tallet. Men også for Norges vedkommende var andelen fordoblet, fra fem til over ti prosent. Det var vesentlig høyere enn i våre nordiske naboland, der Finland lå høyest med åtte prosent og Sverige med seks. I Danmark, der toppskattesatsen var holdt konstant rundt seksti prosent, lå inntektsandelen til de høyest lønnede fortsatt på fire prosent.

Etter teoriene til SSB og Finansdepartementet om dynamisk skatteeffekt, skulle landene som hadde redusert skattesatsene mest, fått en merkbar produksjonsvekst i forhold til de andre. Men de tre forskerne konstaterer at de ikke finner noen sammenheng mellom produksjonen (BNP) per innbygger og nedsettelsen av de øverste marginale skattesatsene fra 1975 til i dag. Derimot er det en klar sammenheng mellom nedsettelsen av marginals kattesatsene og de økte forskjellene. Når lavere skatt ikke fører til høyere produksjon, innebærer det at økte inntekter for de rike motsvarer av lavere inntekter for andre. Begge deler forsterker inntektsforskjellene.

## Ulikhetens pris

Mindre inntektsforskjeller gir større samfunnsmessig nytte. Derfor er oppgaven å lage skattesystemet slik at det både ivaretar statens behov for inntekter og gir optimal samfunnsnytte. Siden det ikke er noen sammenheng mellom lavere skattesatser og høyere produksjon, såkalt dynamisk virkning, betyr det at marginals kattesatsen bør være vesentlig høyere enn i dag for å gi optimal nytte. Ved både å ta hensyn til insentivvirkningen av høyere skatt og de sosiale fordelene av å redusere ulikhetene, har Piketty og hans kolleger anslått at den marginale skattesatsen burde være rundt 70 prosent – det nivået den hadde før Reagan startet sin kampanje for de rike.

I sin bok «The Price of Inequality» skriver økonomiprofessor Josef E. Stiglitz<sup>23</sup> at selv disse beregningene ikke tar tilstrekkelig hensyn til de positive virkningene av sterkere progressiv beskatning. Han angir tre grunner til det. For det første innebærer større likhet («increasing fairness») høyere produktivitet. For det andre underminerer manglende «fairness» tilliten i et samfunn, og tillit er helt avgjørende for at et samfunn skal fungere godt. Endelig kommer manglende progressivitet dem med høyest inntekt til gode, noe som forstyrrer den økonomiske balansen og reduserer produktiviteten.

Stiglitz avviser at en administrerende direktør vil anstrenge seg mindre for at et selskap skal gå godt, hvis han sitter igjen med ti millioner dollar i stedet for tolv millioner dollar. Og uansett vil et mulig effektivitetstap fra å ilegge mer skatt på den prosenten som tjener mest, bli mange ganger oppveid av den positive virkningen det vil ha på alle dem som tjener mindre.

Stiglitz er professor ved Columbia University. Han fikk den svenske Riksbankens minnepris i økonomi i 2001. Han har tidligere vært sjefsøkonom i Verdensbanken, og har utgitt en lang rekke bøker. Han er rangert som den fjerde mest siterte nålevende økonomen i verden, med 10 221 sitater, ifølge EDIRCs biografiske data.

<sup>23</sup> Stiglitz, J.: The Price of Inequality. Allen Lane. 2012.

<sup>24</sup> Thoresen, T. O. Ikke overførbart til Norge. Klassekampen 7. mars 2012.



## SSB og Finansdepartementet tar feil

I en artikkel i Klassekampen maner forskningsleder i SSB, Thor Olav Thoresen<sup>24</sup>, som også er medforfatter til de to tidligere nevnte rapportene, til generell varsomhet når det gjelder å overføre slike internasjonale anslag til norske forhold. «Slike sammenlikninger mellom land, som Piketty med flere og Prescott begir seg inn på, er ikke uten videre egnet til å diskutere hvordan folk reagerer på skatt. En bør heller studere slike forhold innenfor hvert enkelt land, slik vi har gjort.»

Piketty, Saez og Stantcheva bygger imidlertid ikke på anslag, slik Thoresen og hans kolleger gjør, men på konkret statistikk fra 18 OECD-land. Det finnes intet holdbart grunnlag for den dynamiske skatteteorien. Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet tar grundig feil. Selv om arbeidstilbudet skulle øke dersom inntektsskatten blir redusert, noe som i seg selv er svært omdiskutert, hjelper det lite hvis de som ønsker å jobbe mer

ikke får jobb. De landene som har størst offentlig sektor, og dermed høyest skatter, har også gjennomgående det høyeste nasjonalproduktet per innbygger, mens det etter teoriene om effektivitetstap ved høyere skatter skulle være motsatt.

All energien som settes inn på å prøve å overbevise oss om at det koster så mye mer med offentlige enn private tjenester, tjener naturligvis en politisk dagsorden. Det ser vi for eksempel av at Fremskrittspartiet i vinter pepret finansministeren med spørsmål om de dynamiske virkningene av en hel serie med tenkte skattereduksjoner. Hvis det virkelig skulle være slik at offentlig virksomhet har så store ekstra kostnader, ville det jo være dumt ikke å privatisere mest mulig og senke skattene lavest mulig. Og det gjelder endog før vi har regnet inn de antatte fordelene av å la markedssystemet få operere mest mulig fritt på flest mulig områder.

## REFERANSER

- Aaberge, R., Dagsvik, J. og Strøm, S.** (1990). *Labour supply, income distribution and excess burden of personal income taxation in Norway*. (Diskusjonsnotat nr. 54). Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Finnes på : [http://www.ssb.no/publikasjoner/pdf/dp\\_054.pdf](http://www.ssb.no/publikasjoner/pdf/dp_054.pdf)
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet.** (1991). *Mot bedre vitende: effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 1991:28). Oslo: Departementet
- Børmer, Ø.** (2002, 16. februar). Nominelt måtehold og reelle ambisjoner. Dagsavisen
- Cappelen, Å, Zhiyang, J, Nesbakken, R, Prestmo, J, Thoresen, T.O.** (2010). Effekter av dynamisk skattepolitikk, *Samfunnsøkonomen*, 64(4), 4-14.
- Finansdepartementet** (1997). *Nytte-kostnadsanalyser: prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor* (Norges offentlige utredninger [NOU] 1997:27) Oslo: Departementet
- Finansdepartementet.** (2009). *Nasjonalbudsjettet 2010*. (St.meld. nr. 1 2009–10). Oslo: Departementet. (Kap.4.5)
- Finansdepartementet** (2005). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Departementet.
- Galbraith, J. K.** (1999). *The unfinished business of the century*. London: London School of Economics. Finnes på: <http://www2.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20030416t1006z001.pdf>
- Hagesæter, G.** (2007). *Spørsmål til finansministeren*. (Dokument nr 15:6, 2006-2007, nr 1003, s.109-110). Oslo: Stortinget
- Korpi, W.** (1985). Economic growth and the welfare state: Leaky bucket or irrigation system? *European Sociological Review* 1(2), 97-118. (Her sitert etter NOU 1991:27).
- Krueger, A. B.** (2003, 26. juni). Do workers really make hay while the sun shines or just clock out sooner? *The New York Times*. <http://www.nytimes.com/2003/06/26/business/economic-scene-workers-really-make-hay-while-sun-shines-just-clock-sooner.html>
- Lindert, P. H.** (2004). *Growing public. Social spending and economic growth since the eighteenth century*. Cambridge: Cambridge university press .
- Moland, T.** (1995). Økonomiske perspektiver. *Penger og kreditt*, 23(1) 3-15.
- Normann, V.** (2007, 8. desember). «Regningen, takk!», *Dagens Næringsliv*.
- Pedersen, U.** (1994). *Effektivitetskostnader ved beskatning – en oversikt over og kritisk vurdering av norsk og internasjonale anvendte generelle likevektsanalyser*. Bergen: SNF. (SNF-rapport 26/94)
- Piketty, T., Saez, E. Stantcheva, S.** (2011). *Optimal taxation of top labour incomes. A tale of three elasticities*. (NBER Working Paper 17616). Cambridge, MA: National bureau of economic research. Finnes på: [http://ceg.berkeley.edu/visitors\\_31\\_3957587764.pdf](http://ceg.berkeley.edu/visitors_31_3957587764.pdf)
- Stiglitz, J.** (2012). *The Price of Inequality*. London: Allen Lane
- Thorsen, T.O.** (2012, 7.mars). Ikke overførbart til Norge. *Klassekampen*.
- Thorsen, T.O, Aasness, J. og Zhiyang, J.** (2008). *More realistic estimates of revenue changes from tax cuts*. (Discussion Papers No. 545). Oslo: Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/publikasjoner/DP/pdf/dp545.pdf>
- Wolf, M.** (2005, 23. mars). More public spending does not lead to slower growth. *Financial Times*. Finnes på: <http://www.ft.com/cms/s/0/1895731c-9b42-11d9-af0f-00000e2511c8.html#axzz2BFcn1Yt4>

# En beretning om blindhet

En roman jeg leste for noen år siden startet med at en kar kommer kjørende inn mot rødt lys i et trafikkert veikryss et sted i Portugal. Mens han sitter der i bilen og venter på klarsignal, merker han at synet forsvinner. I det øyeblikk han skimter at gult blir til grønt, presser han foten nølende på gasspedalen og kjører stakk blind ut i trafikkmaskinen.

Resten av denne perlen til Saramago er en nifs beretning om hva som skjer i kjølvannet av den smittsomme blindheten som sprer seg med epidemisk styrke blant innbyggerne i byen. Raskt blir Kaos samfunnets regent. Sivilisasjonen bryter sammen...

Nå har José Saramago dessverre sluttet å skrive. Jeg besøkte biblioteket og huset hans i vår, og klødde de to bikkjene hans bak øret der de lusket rundt i huset og lette forgjeves etter sin døde herre. Jeg fikk servert en herlig kopp portugisisk kaffe i forfatterens godstol på kjøkkenet med utsyn over det store havet.

– Dette var favorittkaffen hans, sa en av damene som viste meg rundt. Hun ble både glad og forundret over å møte en nordmann som hadde lest det han har skrevet, og som hevdet at stor litteratur – som den Saramago representerer – er en av vårt tids viktigste erkjennelsesformer.

Fra rådmanns stolen har jeg etter valget sist høst «kjørt» over til den folkevalgte delen av politikken. Trodde jeg. I stedet har jeg havnet tett på en rekke foretak med styrings-, ledelses- og organisasjonsformer som hevdes å

skulle fornye og forbedre kommunalforvaltningen generelt og tjenestene spesielt. Det hele har vært en underlig opplevelse så langt. Det er ikke sjelden jeg har måttet gnikke meg i øynene. Her er noen av mine observasjoner:

- På under ti år har kommunen vår blitt avkommunalisert på viktige områder.
- Angrepene kommer fra to sider: privatisering og sentralisering.
- Rettighetslovgivning, øremerking og industrielle styringsmodeller reduserer kommunalpolitikken til spørsmål om brettekanter og riktig regelanvendelse.
- Private aktører har overtatt initiativet i boligbygging og annen utbygging.
- Kommunens plankapasitet er redusert til et minimum

I Norge blir begrepene kommune og lokaldemokrati nærmest brukt som erstatningsord for hverandre. Den norske samfunnsmodellen er historisk sett dypt forankret i et reelt og vel fungerende demokrati på lokalplanet. Det er denne forutsetningen jeg mener er sterkt svekket de seneste årene. Vi snakker om det kommunale selvstyret som om denne nasjonale verdien utelukkende kan sikres gjennom statlige overføringer og kontroll. Uten en politikk for styrking av selve lokaldemokratiet.

Mens jeg venter på grønt lys i vårt lokalpolitiske veikryss, ser jeg at også mange av de andre veifarende er i ferd med å miste retningsansens. Vi er blendet av

løsninger som vi stadig ser undergraver mulighetene for folkevalgt innflytelse lokalt. Lokaldemokratiets utviklingshistorie er i ferd med å bli en beretning om blindhet.

Jeg sitter fremdeles og venter på grønt lys mens spørsmålene melder seg: Finnes der en effektiv kur mot denne smittsomme farsotten som undergraver lokaldemokrati og velferdskommune? Brenner det et blått lys for den nordiske demokratimodellen? Er vi egentlig på vei over til ren foretaksstyring av nye regionkommuner? Er det dumhet, glemsel eller grådighet som forårsaker den gryende blindheten?

Bilradioen melder i samme øyeblikk at «Davidsen vil inn i regnskapsgruppe. Fagforbundet krever styreplass i Foreningen for god kommunal regnskapskikk – ettersom dette først og fremst dreier seg om politiske veivalg.»

Endelig noen som forstår hva det dreier seg om. En innføring av forretningsorienterte regnskaper i norsk kommunalforvaltning vil ikke bare føre til en ytterligere avkommunalisering av norske lokalsamfunn. Det vil også bidra til en betydelig maktoverføring til de sentrale, utøvende styresmaktene, samtidig som det på lengre sikt svekker nettopp aktelsen for lokal medvirkning og politikktutforming.

Det må langt på vei være en stat som ikke skjønner sitt eget beste som aktivt fremmer slike demolerende tiltak mot egen forvaltningsstruktur, tenker jeg.



Finansdepartementet synes både blindt og døvt i dette spørsmålet. Hvordan kan det få lov til å ture frem overfor lokalforvaltningen som en finansiell controller overfor de ytre virksomhetsleddene?

**Som folkevalgt** er jeg altså ikke alene om å mene at slike spørsmål er viktige dersom lokaldemokratiet skal kunne overleve og styrkes i tiden fremover. Det står mange på de samme barrikadene, som mener at treparts-

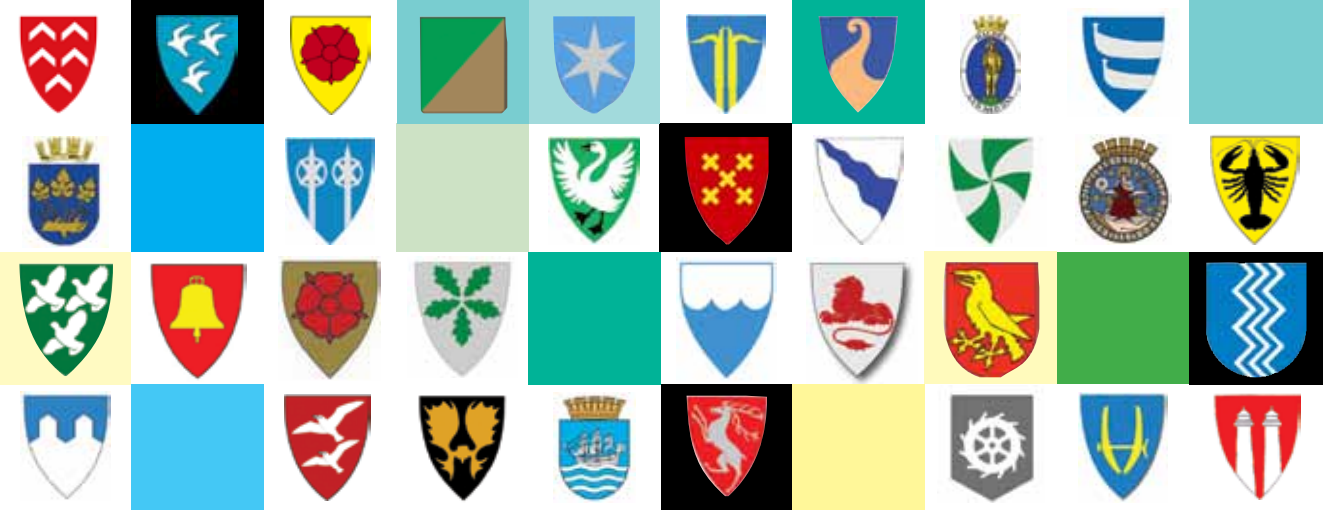
samarbeid og medvirkning best bygger lokalsamfunn, demokrati og norske kommuner nedenfra. På nytt er jeg blitt minnet om at vi er mange som hevder at organisasjonsformer, regnskapsystemer og eierskapsmodeller i kommunene må underordnes prinsippene om lokalt selvstyre, tjenestenes kvalitet og innretning.

Fagforbundets kurs- og konferanseprogram underbygger ytterligere at de i tiden fremover

ikke vil sitte stille og være blinde og tause vitner til det som holder på å skje i kommunalforvaltningen. Det ligger mye krutt, kampvilje og kunnskap i den internopplæringen som pågår.

Lyset skifter i samme øyeblikk. Og i motsetning til Saramagos bilfører, ser jeg veien tydeligere foran meg idet jeg driver gjennom det regulerte veikrysset.

*Harry Herstad,*  
Kommunekonsult



## Fagbladet **SAMFUNN ØKONOMI**

### OM TIDSSKRIFTET

Formålet med Fagbladets tidsskrift Samfunn og økonomi er kunnskapsutvikling og formidling av kunnskap gjennom vitenskapelige artikler. Det skal fremme debatt og styrke kommunikasjonen mellom forskere og yrkesutøvere på ulike felt. Det skal stimulere til forskning og bidra til at faglig politikk og beslutninger tas på kunnskapsbasert grunnlag. Samtidig skal det sikre at forskning når ut til et bredt publikum.

Tidsskriftet skal avgrenses til fagområdene offentlig virksomhets økonomi, styring og organisering. Et hovedtema vil være: Hvordan styre, utvikle og organisere offentlig virksomhet i Norge. Sentrale aspekter er demokrati og folkestyre, samarbeid mellom politikere, ledelse, medarbeidere og profesjoner, og medarbeidernes rolle i offentlig forvaltning. Vitenskapelige artikler knyttet til å beskrive og vise utviklingstrekk ved den norske modellen er viktige.

Foruten vitenskapelige artikler, tar tidsskriftet imot kommentarartikler, aktuelle bokanmeldelser og debattinnlegg. Redaksjonen avgjør hva som trykkes.

### RETNINGSLINJER FOR MANUSKRIPTER

Redaksjonen tar fortløpende imot manuskripter. I tillegg arbeider redaksjonen for å inspirere til relevante artikler. Alle artikler vil bli gitt en redaksjonell behandling. Redaksjonen avgjør om temaet passer tidsskriftets formål og profil og har et faglig innhold og en form som gjør det aktuelt å bruke artikkelen.

Artikler som er trykket kan legges i åpne institusjonelle arkiv, dersom kilde oppgis.

### FAGFELLEVRDERING

Artikler som tidsskriftet ønsker å trykke vil bli sendt videre til fagfelle vurdering. Forfatternavn blir da tatt bort, slik at den som vurderer ikke kjenner forfatterens navn. Forfatteren vil få tilsendt kommentarer og endringsforslag, og kan dermed gjøre nødvendige endringer før publisering. Deretter kan det bli det en ny runde fagfelle vurdering. Artikler som er fagfelle vurdert blir merket som det i tidsskriftet.

Fagfelle vurdering er en krevende og arbeidsom prosess som tar tid. Vi forutsetter at den som har et manus til fagfelle vurdering, ikke sender samme manus til andre tidsskrifter.

### FORFATTERINSTRUKS

Manuskriptet sendes elektronisk til [magni.melvar@hihm.no](mailto:magni.melvar@hihm.no)

Manuskriptet sendes i Word, skrifttype Times New Roman.

Artiklene skal normalt være på ca. 40 000 tegn og ikke være lenger enn 60 000 tegn, inkludert et sammendrag på maksimum 200 ord. Figurer og tabeller skal være nummerert, og ha en egen tekst som kort beskriver hva vi ser.

Gi en kort forfatterromtale på egen fil og legg ved foto av forfatteren. Institusjonstilhørighet oppgis, og videre skal det føres opp navn, akademisk tittel, fødselsår, adresse og e-post-adresse.

Referanser føres opp i APA-Standard. Eksempler på hvordan dette gjøres, finner du blant annet her: <http://www.hihm.no/Hovedsiden/Bibliotek/Studiehjelp>.

For øvrig kan spørsmål omkring referanser rettes til den som tar imot manus.

Neste nummer vil ha tema Vekst i offentlig sektor kontra privat sektor. Artikler til neste nummer må være innsendt innen: 1. mars 2013.

Postboks 7003, St. Olavs plass • 0130 OSLO

Telefon 23 06 40 00

### BESØKSADRESSE

Keysers gt.15 • Inngang Munchs gate • 0165 Oslo

[www.fagbladet.no](http://www.fagbladet.no)

Send tips til [tips@fagforbundet.no](mailto:tips@fagforbundet.no)