

Velferd, økonomi og politikk

Festskrift til professor Bjarne Jensen
70 år den 6. mars 2014



Redaksjonskomité: Stein Østre og Norvald Monsen

Trykk: Flisa Trykkeri A/S

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra skriftet i strid med åndsverkloven og fotografloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Forfatterne er selv ansvarlige for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.

Peer Jacob Svenkerud

Dekan, Høgskolen i Hedmark.

Gratulasjon

Bjarne Jensen er professor i forvaltningsøkonomi ved Høgskolen i Hedmark, avdeling for økonomi- og ledelse. Jensen ble ansatt som professor i 2006 og har siden den gang vært en bærebjelke i avdelingens faglige miljø.

Forvaltningsøkonomi er et krevende arbeidsområde der teoretisk og praktisk kunnskap innen økonomi, organisasjon og ledelsesfag kombineres. Disse arbeidsområdene er nært knyttet til problemstillinger forbundet med økonomi, økonomisk politikk, ledelse og økonomistyring i offentlig sektor.

Bjarne Jensen ble 1. amanuensis ved Høgskolen i Agder allerede i 1976, men gikk kort tid etter over i kommunal virksomhet. Ved denne overgangen forlot han en mer rendyrket akademisk karriere ved å gå først til utvikling/utredningsoppgaver og deretter til lederoppgaver først i offentlig sektor og senere også i privat sektor. Parallelt med stillinger som blant annet administrerende direktør i Kommunekreditt, rådmann i Bergen kommune og som rådmann i Kristiansand kommune jobbet han aktivt med forsknings- og store nasjonale utredningsoppgaver knyttet til offentlig økonomi. Bjarne Jensen har ledet to NOU-er og har vært medlem av flere. For tiden er han medlem av TBU (Teknisk beregningsutvalg for kommunesektoren). BJ har et bredt og godt samfunnsengasjement og har vært sentral for å bygge opp et forvaltningsøkonomisk miljø på Høgskolen i Hedmark.

På Høgskolen i Hedmark har Jensen vært en svært tydelig stemme. Og mye blir sagt om han. Hans kollegaer beskriver han som en person med en helt uvanlig arbeidskapasitet, som gjerne veileder dobbelt så mange studenter som de andre lærerne, som underviser store flater, ikke teller timer, «bare tar ting unna».

Høgskolen i Hedmark har gjennom 8 år kunnet dra nytte av Jensens store evne til meningsfull forskning, undervisning, og ikke minst som faglig sparrepartner, som motivator og inspirator. Bjarnes nettverk og tillit inn i store organisasjoner har vært og er av stor betydning for avdelingens vekst og utvikling. Et eksempel på dette er Høgskolens langvarige samarbeid med Fagforbundet.

– Jensen skaffer penger, sparker baller opp i luften, og er en energisk prosjektmaker, og da er det kanskje ikke så rart at det ikke er tid til å plukke ned alle selv eller at han tar litt lett på formaliteter innimellom, sier en kollega. Mye sant i dette.

At Bjarne Jensen er en person med en formidabel kombinasjon av praktisk høy-nivå erfaring og intellektuelle evner vitner hans virke om. Innenfor sitt felt har Bjarne, gjennom sin kombinasjon av teoretisk og praktisk erfaring, satt varige spor. På Høgskolen i Hedmark og innenfor sitt fagfelt vil Bjarne Jensen alltid stå støtt – en bauta!

Hilsen fra Fagforbundet

I anledning Bjarne Jensens 70-årsdag vil Fagforbundet takke for kunnskapen han har bidratt med i samfunnsdebatten gjennom mange år. Med sin brede og allsidige bakgrunn har Bjarne fremmet faglige innspill av stor verdi i arbeidet med å bevare offentlig sektor som motoren i videreutviklingen av velferdsstaten framover. I Fagforbundet gleder vi oss til samarbeidet også i fortsettelsen, til å bli inspirert, engasjert og til å benytte Bjarnes unike kunnskap, erfaring og grundige dokumentasjon om vanskelige sammenhenger.

Hilsen
Mette Nord
Leder i Fagforbundet

Forord

Redaksjonskomiteen har vært i sving siden mars 2013 og har hatt et svare strev med å få bidragsyterne til å sette av tid for skriving av bidrag. Det skyldes selvsagt at de i likhet med jubilarnten har et omfattende engasjement med hensyn på velferd, politikk og økonomi. Vi håper jubilarnten finner de ulike bidrag av stor interesse.

Redaksjonskomiteen vil spesielt takke Bibliotekets Kjersti Øian Rødsdalen som har laget et utmerket festskrift. Vi må også takke Bibliotekets Magni Melvær som alltid er behjelpelig med det meste.

Stein Østre & Norvald Monsen

Innhold

Peer Jacob Svenkerud Gratulasjon	3
Harry Herstad Ferdaminne fra en aktiv rådmannstid Reisebrev til rådmannen Bjarne Jensen i anledning 70-årsdagen	7
Norvald Monsen Et tilbakeblikk på Bergensprosjektet med Bergensmodellen	23
Fanny Voldnes Hvem tjener på bedriftsøkonomiens inntreden i offentlig sektor?	37
Andreas Reier Jensen og Tina A. Jensen Den norske helsediskursens orden: innholdsanalyse av mytebyggende retorikk i avistekster fra 1990 til og med 2013	45
Unni Hagen En kritisk vurdering av norske helsereformer – foretaksreformen og samhandlingsreformen	81
Docent, dr philos Kampus Fflue, SIFIF Milliardgevinster å hente: Internasjonal konkurranseutsetting av eldreomsorgen	101
Palle Mikkelsen Problemer. Løsninger. Større kommuner? Nogle refleksjoner omkring forventninger til ændringer i størrelsen af kommuner i Norge og Danmark	109

Ole Gustav Narud	
Sentrum – periferikonflikten:	
Kommunene og forslaget om en «kommunereform»	117
Arild Sæther	
Er eiendomsretten til bolig truet av fortetningspolitikken?	125
Hallvard Bakke	
Velferdsstaten er bærekraftig	141
Bent Sofus Tranøy	
New Public Paranoia	149
Stein Østre	
Perfekte markeder – finnes de?	155
Magni Melvær	
Bibliografi Bjarne Jensen	191

Harry Herstad

Harry Herstad er spesialrådgiver i Fagforbundet.

Ferdaminne fra en aktiv rådmannstid Reisebrev til rådmannen Bjarne Jensen i anledning 70-årsdagen

Stord/Oslo, oktober 2013

Kjære Bjarne!

Husker godt tilbake til årene dine som rådmann i Bergen kommune. En gang utpå våren 1990 leste jeg følgende i et tiltredelsesintervju NKF-NYTT (nr. 2/90) hadde med deg:

«Uten de ansattes medvirkning vil ikke omstillingsarbeidet i kommunesektoren ha en mulighet til å bli vellykket. ... Det er helt avgjørende å få mobilisert de ansatte. Det er de som utfører arbeidet ute i organisasjonen, og det er de som vet best hva som kan gjøres bedre. Uten deres medvirkning vil ikke denne prosessen ha en mulighet til å bli vellykket.»

Dette var musikk i ørene på flere av oss andre rådmenn i Hordaland som på den tiden jobbet aktivt med å modernisere drift og ledelse i våre respektive kommuner. Fra min oppstart som rådmann i Stord fra februar 1983 og fremover hadde jeg for egen regning «plassert» en 10–12 kollegaer i fylket i den utviklingsorienterte gruppen av kommunale toppledere. Vi var ikke enige i ett og alt, men samstemte om at vi måtte være tydelige som ledere, bruke innstillingsretten vår aktivt – og gjerne gå foran i forsøket på å ta Hovedavtalen, den nye Arbeidsmiljøloven og Det nye Inntektssystemet på alvor. De rundt 20 øvrige rådmenn i Hordaland på den tiden virket mer opptatt av stille konsolidering og konservering.

Vi tok utfordringene på ulike måter. Oppfatningen av lederrollene varierte fra kommune til kommune. Nå kom det snart en godt utdannet (sosialøkonom), reflektert og erfaren tungvekt til Hordaland som kunne bli en viktig medspiller for dem av oss som delte de samme perspektivene på ledelse, samarbeid og medvirkning – det som senere skulle bli omtalt som trepartssamarbeid.

Særs viktig følte dette fordi flere av oss rådmenn hadde registrert klart motstridende styrings-signaler og verdier på vei inn i lokalforvaltningen:

- Både Juelkomiteen og Hollerutvalget hadde lagt frem tunge innstillinger midt på 1970-tallet. Dette var dokumenter som skulle påvirke debatten om politiske og administrative roller, bedriftsdemokrati, oppgaver, verdier og formål i K-sektoren i tiår fremover.
- Kommune- og fylkesinndelingen (NOU 1990 : 13) og Christiansen-utvalget (NOU 1992:15) om kommune- og fylkesinndelingen rommet begge forslag om et i et kommune- Norge i forandring
- Den Nye Arbeidsmiljøloven (1977) rommet signaler om bredere medvirkning fra de ansattes side i virksomhetenes utvikling og ledelse
- Hovedavtalen for kommunal sektor som ble vedtatt i 1982 hadde klare bestemmelser om avtalefestet medbestemmelse for ansatte i kommunene
- Disse rettighetene ble 10 år senere tatt inn i Kommuneloven – etter sterk strid og uenighet mellom partene i det kommunale arbeidsliv. Kommunenes sentralforbund (KS) var klart imot. Fagbevegelsen vant frem med sitt syn om at slik lovfesting var nødvendig for å sikre ansattes rettigheter

Før du tiltrådte stillingen i Bergen, Bjarne, hadde du selvsagt også, både som forsker ved Høgskolen i Agder (HiA) og senere som rådmann i Kristiansand registrert de mange andre innspillene under og i kjølvannet av Willoch-regjeringens Produktivitetskampanje der bl.a. det såkalte Frikommuneforsøket ble lansert. Privatisering, bydelsreform og parlamentarisme i Oslo kommune var også en kommunal snakkis.

Høyre hadde også før du kom til Bergen nedsatt en arbeidsgruppe der som skulle se nærmere på hvordan kinodrift, sporveier og div. kommunale tjenester kunne settes ut på anbud.

Fra USA kom signaler om hvordan New Public Management (NPM) kunne effektivisere offentlig forvaltning. I møter med folk fra Storting, departement og KS ble det uttrykt naiv, tverrpolitisk interesse for dette styringsverktøyet.

Det Nye Inntektssystem ble innført midt på 80-tallet hadde gjorde det klart at kommunene ikke lenger hadde en statsgaranti som ville saldere budsjettene deres. Dårlig styring lokalt skulle straffe seg. Inntektssideorientert budsjettering ble satt i fokus. Dette lå i prinsippet nærmere vårt hjerte.

Statlig styring gjennom faste utmålings- og tildelingskriterier økte i styrke. Målstyring og økt resultatorientering var sentrale moteord. Kommunene skulle se på seg selv som moderne, effektive servicebedrifter.

Samtidig ble det i alle sammenhenger understreket at de også skulle stå sentralt i den norske modellen – som iverksettere av en statlig velferdspolitik og som bærebjelker i vårt demokrati og lokale sjølstyrer. Den storslagne feiringen av Formannskapslovenes 150-årsjubileum i 1987 var en tydelig markering av nettopp dette.

Husker at du Bjarne kommenterte også noe av dette i ditt tiltredelsesintervju:

«Jeg har i grunnen en pragmatisk holdning til privat kontra offentlig drift. ... men det er klart at vi i offentlig sektor på mange områder må skjerpe oss. Kan private gjøre jobben bedre og billigere, må vi være innstilt på å avgi kommunale oppgaver.»

Klare signaler her til de ansatte og deres organisasjoner – og kanskje også et taktisk blikk nettopp i retning av de prosesser som pågikk i Oslo og som allerede var i ferd med å infisere politiske miljøer mellom de 7 fjell. Målstyring og resultatorientering var blant mantraene i den nye NPM-retorikken som var på veg inn i kommunalforvaltningen.

Da du i samme intervju ble spurt om hva det var som fikk deg til å søke stillingen som rådmann i Bergen, svarte du:

«Måten rådmannsstillingen i Bergen er definert på, samt organiseringen av kommunen med vekt på målstyring og resultatorientering, er noe som passer meg bra. Ellers har jeg nå vært mange år i Kristiansand, så hvorfor ikke Bergen?»

Jeg stusset litt over akkurat den første delen av disse motivasjonsfaktorene hos den påtroppende rådmannen i landets nest største kommune, men antok at uten en slik åpen interesse for å se på hvilke gevinster som kunne ligge i dette nye styringsverktøyet, ville du ikke vært blant de foretrukne kandidater til stillingen. Senere har jeg forstått at Rådmann Bjarne regnet med å sette **sitt** preg på de løsninger og modifikasjoner som måtte bli valgt på dette området i Bergen kommune.

Det samme intervjuet ble avsluttet med en viktig invitt til den mest markante fagforeningslederen i Bergen kommune på den tiden:

«Jeg var forresten en snartur innom Bergen ... hvor jeg gjorde meg litt kjent med forholdene. Jeg hadde håpet å møte Jan Davidsen, men dette ble det dessverre ikke tid til da, men jeg vil så snart muligheten er tilstede ha en samtale med NKFs sentrale ledere i Bergen.»

Ut i august samme året (1990) var altså Bjarne Jensen i sving som rådmann i Bergen. Selv hadde jeg nå 8 år bak meg som rådmann i Stord kommune – sør i Hordaland. Også jeg hadde etter hvert kjent på lysten til å skifte beite. Etter 7 år i fylkeskommunene (Nordland og Rogaland) i ulike lederstillinger der og nå 8 år i Stord kommune var det på nytt behov for å se etter andre spennende utfordringer i offentlig sektor.

Rådmannsstillingene sto høyt i kurs hos meg på listen over interessante lederjobber. Undervurdert av ledere og ansatte i privat sektor. Stundom kritikkutsatt fra folkevalgte som ikke hadde sans for en tydelig og engasjert administrativ leder – eller som heller ikke hadde viet debatten om nye roller i lokalforvaltningen og økt bedriftsdemokrati for ansatte i kommunen særlig oppmerksomhet. En rådmann kunne lett bli oppfattet som politisk om han engasjerte seg, praktiserte utvidet offentlighet rundt innstillinger og saker som var på vei frem til Kommunestyret. Vi var begge klar over at det var slike hverdager du Bjarne nå oppsøkte i Bergen.

Din positive invitt til **partsamarbeid** med Norsk Kommuneforbund (NKF) allerede i tiltredelsesintervjuet, ble nok mer lagt merke til i byens konservative miljø – enn din åpne og uredde interesse for **liberaliseringssignalene** og det nye styringsverktøyet som sildret over landet.

Husker også at vi flere ganger senere enten som rådmenn eller fra felles møtepunkt i Kommunekreditt AS, høyskolesystemet eller i Fagforbundet (FF) snakket om viktigheten og betydningen av det sterke engasjementet blant **innbyggerne** i mange norske kommuner – ikke minst i Bergen. Vi snakket om at viktige trekk ved innbyggerne og den sterke kulturen lokalt - lett blir undervurdert når amerikanske eller globale styringsideologier skal påtvinges norske eller europeiske nasjonalstater.

Den urgamle tilknytningen til stedet vi kommer fra er kanskje sterkere her i Norden enn blant folk i The New World. Sansen for plassen kolliderer mot sansen for bevegelse, oppbrudd, mobilitet og rotløshet. Vi nordmenn – kanskje spesielt vestlendingene og andre kystfolk – har en innbygd aversjon mot å bosette seg langt fra havsalt, holmer og skjær – plassen vi er født og oppvoks på?! Senere har vi snakket om at nettopp dette undervurderte fellestrekket kanskje også preger store deler av Europas befolkning. Og at dette kan være en del av forklaringen på at Eurokapitalismen sliter kraftig med sine mange deregulerings – eller integrasjonsvedtak som altfor brutalt løser opp fortøyningene til nasjoner og folk som helst vil leve og arbeide i nærheten av sitt kjære hjemsted.

Men tilbake til våren 1990, Bjarne, da du sa ja til Bergen.

Du var tidlig klar over at en kommune ikke bare er deler av et vertikalt styrings- og forvaltningsnettverk. Kommunene er bo- og arbeidssteder for den enkelte innbygger. At folk bor og arbeider lokalt. At kommunene består av plasser, steder, urørt og berørt natur, geografiske områder preget av tidens spor, menneskers aktivitet og virke.

De fleste natur- og menneskeskapt hendelser finner sted lokalt. Ras og oversvømmelser finner sted på eller i nærheten av et arbeidssted eller hjemsted. Det vil alltid være viktig at Kommunen besitter nærhet og eierskap til de utfordringer og løsninger hverdagslivet stiller innbyggerne overfor. Det er viktig at Bydrift eller Teknisk Etat i kommunen kjenner til hvor vannet renner og den offentlige infrastrukturens styrker og svakheter. Lokalkunnskapen er utgangspunktet for kvaliteten på løsningen som velges.

Det som skjer – finner sted – nært eller fjernt. Det er alltid de stedlige myndigheter som har ansvar for å kartlegge og rydde opp i utfordringene hendelsen medfører. Det er **stedet – plassen – kommunen** – som eier problemet – enten det nå oppstår i Sløvåg, Vaksdal, Stord eller Bergen. Vi visste av erfaring at dette er kjernen i all sikkerhetstenking og samfunnssikkerheten generelt. Alle så dette da Giardia-smitten bredte seg gjennom vannforsyningen i Bergen, da oversvømmelsene rammet New Orleans, da jordskjelv og en tsunami slo inn over Japan og raserte atomkraftverket i Fukushima. Her hjemme gjorde vi våre direkte erfaringer rundt 22. juli i 2011.

Som rådmenn gjennom et langt liv vet vi intuitivt at kommunen også er både identitetsskaper og kulturbærer. Disse stedene danner grunnsteinen i folks identitet, tanke- og følelsesliv. Det er herfra vi lærer å bedømme saker og ting - god/dårlig, mye/lite, langt/kort, sentrum/periferi, rik/fattig, moderne/umoderne, rent/skittent, makt /avmakt osv. Kommunene blir således sentrale størrelser i den norske tenke- og væremåten. Kommunene står sentralt når det gjelder både dannelse, utdanning og meningsdannelse. Dette er perspektiv som nesten alltid kommer i bakgrunnen når nye reformer lanseres for lokalforvaltningen.

Det er her konsekvensene av statlig politikk merkes. Det er her sykehuset eller valseverket legges ned. Det er her dørene lukkes når bedriften flytter utenlands. Det er her raset går og veien forsvinner. Det er her båttruten opphører og gatelysene slukkes av budsjettensyn. Det er her siste ferge går kl. 22.00 og stedet du bor på nattestenges frem til kl. 08.00 neste morgen. Det er her moren din ikke får plass på sykehjemmet eller du selv står uten barnehageplass til minstemann. Det er i kommunen hverdagslivet finner sted. Det er her gamle murer rives ned mens de nye tollmurene – bomstasjonene settes opp. Kommunen er der hvor livet egentlig finner sted og der konsekvensene av innstillinger og vedtak i politikken merkes i hverdagen.

Å jobbe i kommunen er derfor å jobbe med levekår for folk flest – et mangfold av utfordringer og mennesker. Rådmannen fremstår som **en sentral aktør og medspiller i gjennomføringen av de viktigste samfunnsoppdrag**. Rådmannen påvirker fordelingen av goder og byrder blant innbyggerne i kommunen. Slik får han direkte eller indirekte innflytelse på hverdagslivet og levekår for den enkelte innbygger. Du Bjarne var godt klar over at Bergenserne som andre vestlendinger var meget bevisste på nettopp dette. De ville alltid sørge for å ha et ord med på veien. Dialogen innover mot egne innbyggere, lokalpresse og folkevalgte kunne eller burde aldri nedprioriteres. Fra din tid som rådmann i Kristiansand, Bjarne, var du fullt klar over dette.

I Bergen ble du, som mange andre av landets rådmenn, likevel overrasket tror jeg, over hvor fort, ukritisk og lydløst Norge synes å anekterte de nye styringsideologiene fra USA og Storbritannia. Dette var jo ikke oppe til skikkelig debatt i kommunesektoren – etter det jeg kan huske? Var

det fordi ingen av oss på denne tiden så tydelig nok – og tidsnok - at det i kjølvannet til disse ideologiene fulgte verktøy som boret hull i skutensidene våre – under vannflaten?! I ettertid tenker jeg, Bjarne, at både vi og mange andre var for godtroende – at vi tok det onde med det gode?! For min egen del kan jeg vel tilføye at jeg ikke var helt i stand til å tro på det jeg mente å skimte av NPM-konsekvenser på denne tiden. Det var også grenser for hvor høyt en fylkesrådmann eller rådmann kunne rope av advarsler mot sittende Regjering, departement og partiene på Stortinget – ofte nære partivenner av den koalisjonen som styrte våre egne kommuner.*** (Fylkesrådmannes tale v åpningen av Hordaland fylkesting o.a.)

Styrking av lokaldemokrati og bedriftsdemokrati

Husker veldig godt, Bjarne, at mange av oss også den gang mente at Norge manglet en grunnleggende debatt om hvilke samfunnsmessige oppdrag og verdier kommunene egentlig skulle ivareta. Vi opplevde vel begge hvordan kommunalpolitikken ble lagt fra statsbudsjett til statsbudsjett. Regjeringsskifter førte til omkalfatring og nye finne-på-tiltak som sjelden viste respekt for kjerneverdiene knyttet til det kommunale selvstyre. I de fleste tilfeller fremsto de fleste omstillings- og reformtiltak uten særlig respekt for kommunene som nedslagsfelt for og iverksettere av reformtiltakene.

For rådmenn, tillitsvalgte og andre nære medledere i vår omgangskrets var det en generell oppfatning av at staten – dvs de ulike departement som skulle omsette nye partiprogram og stortingsvedtak til god praksis og gjennomførbar kommunalpolitikk – var blottet for prosessuell innsikt eller vilje til å prosessere saker og ting på plass i lokalforvaltningen. Kommunene var både omstillings – villige og – dyktige – til tross for de autoritære statlige kommandorop fra broen og ned til maskinistene om bord på de mange velferdsskutene rundt i det norske farvann.

Vi hadde begge, som tidligere nevnt, fulgt godt med i arbeidet rundt Reformen i Lokalforvaltningen (NOU 1974:53) og Hollerutvalget med NOU 1974:60 og St.meld. nr. 28 1976–77. Vi hadde saumfart dokumentene hver for oss. Roller for folkevalgte og oss rådmenn ble definert på nytt. Ledelsesverdier og holdninger fra disse dokumentene ble inderliggjort og preget vår referanseramme og daglige virke.

Juelkomiteens fremlegg var en eneste lang begrunnelse for styrking av det lokale og regionale folkestyre, kommunene som demokratiwerksteder, byggere og utviklere av velferds- Norge. Kommunene ville være en herlig lederutfordring og arbeidsplass for folk som var mer innrettet mot forvaltning enn forretning. Tror vi begge gikk til jobbene våre i klar forvisning om at stat og Storting mente alvor når det var snakk om frihet til og frihet fra, desentralisering og empowerment av norske kommuner. Kommunene var på papiret utpekt som hjørnesteinene i velferdsstaten. NKF sitt påfølgende opplæringsprogram, «Nye Roller», var etter vårt skjønn en viktig tilleggsdimensjon for både ansatte og tillitsvalgte og ikke minst for folkevalgte og administrative ledere i kommunene. Utrolig synd at dette programmet ikke ble særlig god mottatt verken av ledelsen i KS eller Kommunaldepartementet.

Den sterke høyrevinden fra Reagan- og Thatcher-regimene blåste friskt også innover Norge på 80-tallet. Dette skapte ikke akkurat jordsmonn for kreative innspill fra fagbevegelsen. **Fagforeningsknusing** var et begrep som fulgte med ideene utenfra om økt privatisering, konkurranseutsetting og Scientific Management – teorier innført i offentlig forvaltning.

Hollerutvalget var på sin side nedsatt for å videreføre arbeidet med å skape reell medbestemmelse for alle arbeidstakere i offentlig sektor her til lands – etter mønster fra privat sektor: I NOU 1974:60 heter det:

«Diskusjonen om de prinsipielle sidene ved medbestemmelse og medinnflytelse anses avsluttet i og med at de grunnleggende reformene er innført i det private næringsliv.»

Dette kom enda tydeligere til uttrykk i Stortingsmeldingen (nr. 28 1976–77) som fulgte:

«Økt innflytelse for den enkelte arbeidstaker over avgjørelser som er av betydning for hans/hennes arbeidssituasjon, vil styrke vårt samfunns demokratiske fundament.»

Tiden burde nå være overmoden for å lovfeste, overføre og introdusere prinsipper om medvirkning og medbestemmelse også til offentlig sektor. En slik smitteeffekt kunne vel bare virke positivt og til det beste for et effektivt samarbeid rundt om i velferdskommunene!? Den nye Arbeidsmiljøloven (AML) som kom i 1977 underbygget nettopp disse intensjonene som lå i NOU-en fra Hollerutvalget. Både §§ 1 og 12 i den nye AML la til rette for utstrakt medvirkning fra de ansattes side rundt om i kommunene. Selv var jeg aktiv tillitsvalgt i NKF på denne tiden og fikk straks sansen for å integrere tankene om økt bedriftsdemokrati inn i de administrative lederstrategiene vi jobbet med på den tiden i Nordland fylkeskommune.

Hovedavtalen som ble innført og vedtatt i 1982 inneholdt klare bestemmelser om medbestemmelsesrett. Du husker sikkert, Bjarne, at det skulle gå hele 10 år før medbestemmelse faktisk ble **innskrevet i Kommuneloven**. Det er ingen tvil om at lovfesting generelt sett var sterkt omstridt.

Det var altså ikke alle som ville ha dette inn i Kommuneloven. Willoch hevdet at striden sto mellom borgerdemokratiet og bedriftsdemokratiet – og at en lovfesting av et slikt bedriftsdemokrati ville svekke de folkevalgtes **politiske** myndighet og myndighetenes ønske generelt om å effektivisere offentlig sektor.

Dette er som å høre dagens retorikk fra høyresiden i KS og andre på kommunenivå som arbeider aktivt mot Trepartsarbeidet som i dag lanseres med styrke overfor kommunene – gjennom prosjektet «**Saman om ein betre kommune**» – der vi begge er involvert.

Jeg har fundert litt på årsakene til denne langvarige motstanden mot å åpne for et fullverdig bedriftsdemokrati i K-sektoren. Her er noe av det jeg har funnet:

Per Læg Reid forsøkte allerede i 1983 å kaste lys over forhold som kunne forklare iverksettingsproblemenene. («Medbestemmingsretten i den offentlige sektor og det politiske demokrati.») Jeg leser Læg Reid slik at det som synes å kunne være en positiv og uproblematisk smitteeffekt fra privat til offentlig sektor slo negativt ut pga manglende prosessuell innsikt og forståelse for hvordan livet og samarbeidet arter seg nede på mottaker- eller iverksetterplanet.

Den såkalte «smitteoverføringen» til kommunal sektor skjedde altså **uten drøfting og prosessering av de grunnleggende prinsippene i ordningen**. Oppdragsgiver hadde velmenende nok, hatt full fokus på at de ansatte i offentlig sektor skulle ha de samme rettigheter i arbeidslivet som ansatte i privat sektor. Det gode sinnelaget var ikke tilstrekkelig.

Et annet forhold som jeg er opptatt av, Bjarne, er alliansen mellom et Arbeiderparti i regjeringsposisjon og toppledelsen i LO som pådrivere for saken gjennom store deler av prosessen. Avtalen om et faglig/politisk samarbeid; «Felleserklæring om personalpolitikk,» ble undertegnet første gang i 1979 mellom Arbeiderpartiet og Norsk Kommuneforbund.

Fra innledningskommentarene til denne avtalen fremgår det at **«den neppe ville ha sett dagens lys om ikke partene, Arbeiderpartiet og NKF, delte den samme ideologiske plattform – de samme verdier – det samme grunnsyn.»** Videre står det i denne avtalen:

«Det er nødvendig for partiets og fagbevegelsens representanter å organisere et samarbeid om en felles politikk som tar utgangspunkt i lover, programmer og målsettinger som er vedtatt. Det er viktig at et slikt samarbeid framstår som et naturlig ledd i partiets kommunalpolitiske samarbeid i alle kommuner og fylkeskommuner.»

Det stadig tilbakevendende spørsmål om hvordan lokalpolitikernes lovfestede styringsrett skulle overleve de ansattes medbestemmelsesrett må etter mitt skjønn, Bjarne, nettopp ses i lys av denne tette koblingen mellom det største partiet på Stortinget og den sterkeste fagforeningen i sektoren. Det er nærliggende å anta at avtaleformuleringene i Felleserklæringen var egnet til å skremme vettet (!) av de borgerlige partiene som sto lenger fra fagbevegelsen og ikke fullt ut delte den samme verdiplattform.

For flere av de borgerlige partiene var det etter dette nærliggende å oppfatte bedriftsdemokratiet i kommunesektoren som ensbetydende med **en ekstra administrasjonspolitisk arena for Arbeiderpartiet** – og der det å være organisert i NKF **som kommuneansatt** var ensbetydende med svekket objektivitet/ profesjonalitet – eller innstillingsmynde. Heller ikke den gang, Bjarne, så det ut for at de borgerlige skjønnte den grunnleggende selvråderetten i fagbevegelsen som aldri ville tillate at en ble styrt gjennom diktat eller konkrete bestillingsverk fra **noen** regjering – heller ikke en utgått fra Arbeiderpartiet. Det samme gjelder omvendt for Arbeiderpartiet i forholdet til fagbevegelsen!

Da KommuneLOVEN i 1992 endelig og likevel åpnet for en slik medbestemmelse for ansatte i offentlig sektor ble det i realiteten åpnet for en omfordeling av makt og innflytelse i kommunalforvaltningen. Den sterke motstanden som i den langvarige vedtaksprosessen ble uttrykt mot utvidelse av bedriftsdemokratiet er etter mitt skjønn fremdeles ikke blitt særlig svekket de etterfølgende tiår – frem til i dag.

De 20 årene som har fulgt etter lovfestingen har vist at vi fortsatt sliter med å finne frem til de nødvendige tilpassinger og kompromisser. Det er etter mitt skjønn et paradoks at KS i dag er mer opptatt av å fortelle de nye demokratier i Europa og verden for øvrig om den særnorske modellen med medbestemmelse og trepartssamarbeid i både offentlig og privat sektor – enn å tilrettelegge aktivt for denne suksessoppskriften i dagens norske kommuner.

Det rødgrønne kommuneprojektet, «Saman om ein betre kommune», som Narvasete har stått i spissen for, fortsetter også etter regjeringsskiftet i september. Rundt 130 norske kommuner er tatt opp i dette programmet som kan sies å være en oppfølger av både Modellkommuneforsøket og Kvalitetskommuneprojektet. Det kan vel sies her at det først og fremst var ministeren personlig - som sammen med sin nærmeste stab og aktive medspillere i fagbevegelsen (FF) - var pådrivere for dette programmet. Ledende byråkrater rundt henne i departementet kan ikke tillegges noen ære for de mange positive resultater dette prosjektet vil kunne frembringe.

De siste årenes politiske utvikling har gitt fedrelandet vårt en blåblå kystlinje med Ap i opposisjon fra Lindesnes til Nordkapp. Vil dette føre til en fortsatt og forsterket lunkenhet rundt medbestemmelsesrettighetene for de ansatte i offentlig sektor? Fortsatt mistillit og knebling av de ansattes kompetanse vil fortsatt føre til en unødig svekking av kvaliteten på tjenestene og verdiskapningen lokalt som også ligger i denne arbeidslivsreformen.

Det kommunale hierarkiet knebler de ansattes kompetanse og medvirkning – de fastlåste roller og selvbilder. KommuneLOVENS bestemmelser om økt medvirkning og medbestemmelse fra de ansattes side dreier seg **ikke** om å begrense de folkevalgtes makt og innflytelse over mål og midler. Det hele dreier seg om å frigjøre nettopp de ressurser som i dag ligger til dels uutnyttet hos de ansatte. Styringsretten ligger selvsagt fast hos de folkevalgte – også innen det utvidete trepartssamarbeid.

Det er jo et lite paradoks, Bjarne, når vi tenker på at den eneveldige og opplyste stat i sin tid måtte innse at det etter 1837 og fremover hadde pågått en enorm skoloring og kompetansebygging blant landets innbyggere i de mange kommuner rundt om. Dette la senere grunnlaget for oppgaveoverføring, delegering og desentralisering, styrking av det lokale selvstyre og oppbygging av effektive velferdskommuner – kort sagt den norske suksessoppskriften for god og effektiv samfunnsstyring.

Paradokset synes her å være at når enkelte folkevalgte og rådmenn rundt om i kommunene først er blitt tilstått denne avledete statsmakten - så synes de å glemme dens opprinnelige begrunnelse og nekter for å åpne for tilsvarende prosesser innenfra og nedenfra i den enkelte kommune.

Dette har kanskje til syvende og sist med ideologi og det grunnleggende menneskesyn å gjøre – skråblikket nedover mot – og reduksjonen av - folk på et såkalt lavere nivå i organisasjonen eller styringsverket. Klassiske problemstillinger ved all maktutøvelse.

Jeg vil til slutt påstå, Bjarne, at det kan virke som om mange folkevalgte og administrative toppledere rundt om i norske kommuner – ordførere og rådmenn og store deler av KS-systemet - i dag synes mer redd for at bedriftsdemokrati og trepartssamarbeid internt i norske kommuner skal svekke den såkalte borgermakten - mer enn de er redde for det faktum at lokaldemokratiet – det kommunale selvstyre - den demokratiske grunnsteinen her til lands - er i ferd med å forvitne gjennom den overføring av makt til EU som EØS-tilknytningen vår medfører.

Her vil jeg få peke på **en spennende svensk LO-rapport «Demokrati som hinder för EUs fria rörlighet»** utgitt i 2012. Derfra har jeg hentet noen poeng som jeg selv har tolket og sammenfattet i et foredrag holdt i vår for tillitsvalgte i Fagforbundet om «Trepattssamarbeid som alternativ til avdemokratisering og eurofisering av norske kommuner». Jeg henter frem noen av poengene mine og illustrasjonene derfra:

Den svenske LO-rapporten minner oss på at

- Hovedformålet med EU er å **verne frihandelen i Europa fra «ytterliggående» demokratiske inngrep på nasjonalt nivå jfr. Roma-traktaten (1957) og Frihandelsavtalen (1951).**
- Makten til å **avregulere** er sentralisert til EU- Domstolen. Slik **Negativ Integrasjon** er på sterk fremmarsj innen EU i dag.
- Makten til å regulere (**Positiv Integrasjon**) - for å modifisere eller dempe kapitalkreftene er lagt til EUs folkevalgte organ: EU – parlament, Kommisjonen m.v

Videre understreker LO-rapporten at:

- EUs oppbygning, konstitusjon, maktfordelingsprinsipp, organisasjonskultur, fortolkninger m.v. har ført til at **EU** i dag først og fremst **fremstår som en arena for avregulering**
- Gjennom fokus på avregulering styrkes frihandelspremissene innen unionen
- Tilsvarende svekkes nasjonale særtrekk og det enkelte lands evne og mulighet til å påvirke unionens **politiske fullmakt** til å **modifisere frihandelskreftene**

Rapporten hevder også at det foregår en betydelig maktforskyvning og avdemokratisering:

- Undersøkelser viser at **den politiske EU-kulturen** i stadig sterkere grad orienterer seg mot **consensus-vedtak**. En avstår stadig oftere fra å gjøre vedtak som ikke alle kan slutte seg til
- De politiske institusjonene preges stadig mer av beslutningsvegning i kontroversielle spørsmål – de «fomler» og utsetter.

EU-Domstolen er på sin side altså meget beslutningsorientert – og understøttes aktivt av en rekke «veto-spillere» i systemet – med formelle muligheter til å blokkere politiske beslutninger – les: reguleringer...

LO-rapporten viser også til omfattende forskning som dokumenterer at:

- EU i stadig større grad påvirker de nasjonale variantene av markedsøkonomi som finnes innen EU/EØS- området
- Dette omfatter enkeltlandenes måter å regulere finansmarkedet, konkurranselover, ledelses- og styringssystem innen forvaltning, foretak og revisjon – samt måten arbeidsmarkedet er organisert på *

*(Mac Cann, Dermot : The Political Economy of The European Union , Cambridge Polity Press 2010.)

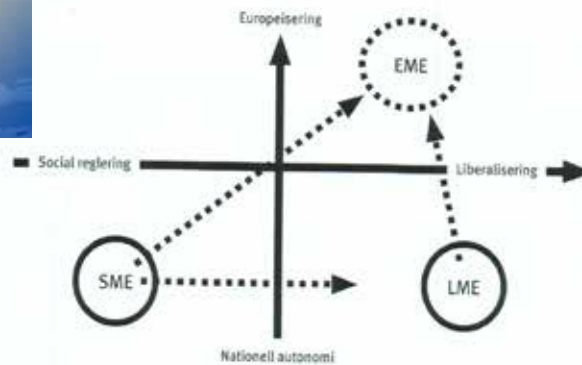
LO-rapporten henter frem en illustrasjon til nettopp dette hovedpoenget fra boken til Fritz Scharpf «The Socio-Economic Asymetries of European Integration – or Why the EU cannot be a Social Market Economy» (2010).

Fritz Scharpf har utviklet en tankemodell som illustrerer hovedpoenget. Langs den **horisontale aksen** i figuren plasseres medlemsstatenes ut fra hvordan de historisk har valgt å regulere sine kapitalistiske samfunn – gjennom **social regulering eller liberalisering**. Langs den **vertikale aksen** måles graden av europeisk integrasjon – dvs. **nasjonal autonomi eller europeisering**.

Scharpf opererer med to idealtyper av nasjonale, økonomiske system langs horisontalaksen

- **social markedsøkonomi (SME)** der han plasserer de nordiske landene og Tyskland
- **liberal markedsøkonomi (LME)** der han plasserer Storbritannia, Irland og tidligere Østeuropeiske stater

Pilenes retning viser tydelig at både SME- land og LME- land over tid har måttet avgi betydelig selvstyre og autonomi etter innmeldingen i EU. For de tidligere SME-landene ser vi også at den sosiale markedsøkonomien taper terreng og er i rask bevegelse inn mot den tredje posisjon eller idealtipe – **den liberalistiske euroøkonomien (EME)**.



I ett läge då EU inte existerar befinner sig medlemsstater längst ner på den vertikala axeln och är placerade längs med den horisontella axeln utefter nationella preferenser. Scharpf använder sig av två idealtyper av nationella system. I modellen är de utmärkta som SME (social marknadsekonomi) och LME (liberal marknadsekonomi). Den första typen av samhällen är de nordiska samt kontinentaleuropeiska system som till exempel det tyska. LME karakteriseras av Storbritannien, Irland och de flesta medlemsstater från det forna Östeuropa.²⁵

Eftersom beslut om regleringar (positiv integration) endast kan fattas av de politiska institutionerna så kommer EU-domstolen vid avsaknad av politisk beslutskraft att genom negativ integration, driva utvecklingen mot ökad integration och liberalisering. I bilden illustreras detta genom en rörelse mot EME (européisk marknadsekonomi). Detta är inte resultatet av en konspiration bland EU-domstolens ledamöter utan resultatet av deras rol i EUs konstitutionella uppbyggnad.

Mot bakgrund av denna illustration ska vi i nästa avsnitt studera hur EU-domstolen i praktiken har hanterat det tolkningsutrymme som finns i det vertikala konflikplanet. Hur har domstolen agerat inom

Tips för fortsatt läsning

För den som vill bekanta sig mer i detalj med Fritz Scharpf's teorier är hans bok *Government in Europe* en bra början.



FAGFORBUNDET

Scharpf hevder altså at denne økte liberaliseringen av økonomien innen EU muliggjøres av **konstitusjonelle forhold** innen unionen: EU-Domstolen gjør (bare) det den er satt til nemlig uavlatelig å fjerne hindringer for fri flyt av kapital, tjenester, arbeidskraft og varer. Som vi så ovenfor **åpner faktisk Roma-traktaten for å bygge ned også dyrekjøpte demokratiske innretninger dersom disse oppfattes som hinder for den frie bevegelse!** Mottiltak mot EU-domstolens løpende liberaliseringsvedtak kan etter EUs grunnlov bare fattes av de politiske institusjoner i EU – dvs. parlamentariske organ som jobber tilnærmet utelukkende etter (selvpålagte?) konsensusprinsipper som ikke klarer å frembringe de nødvendige modifikasjoner av frihandelskreftene.

De nordiske velferdsøkonomiene presses stadig lenger og sterkere over og opp i det øvre høyre hjørnet av figuren – inn under eurokapitalismen. Her kan både borgerrettigheter og bedriftsdemokrati fort havne i den letteste vektiskålen – dersom domstolen vurderer dem som problematiske hindringer for fri flyt og frihandel. De samme tunge gravitasjonskreftene provoserer i dag også britene som også opplever eurokapitalismens sterke tiltreknings- og omdannelseskraft - på hjemmebanen til den fremste eksponenten for den tradisjonelt mest liberale markedsøkonomien (LME) i Europa. Britene truer stadig vekk med utmeldelse!

Den Nordiske Modellen er, slik jeg ser det, under press fra alle kanter. Som EØS-medlem unngår ikke Norge å bli preget av hovedkreftene i denne utviklingen. Siden krigen/WWII har den sosiale markedsøkonomien i Norge og Norden lenge vært kjennetegnet av følgende:

- Store velferdsstater finansiert over offentlige budsjetter
- Høy organiseringsgrad
- Vekt på omfordeling av velferd og sosial trygghet
- De som ikke står i arbeid er sikret pensjon, trygdeytelser eller arbeidsledighetstrygd
- Partssamarbeid i privat og offentlig sektor
- Aktiv arbeidsmarkedspolitikk
- Solidarisk lønnsnivå – små forskjeller

Jeg spør meg selv Bjarne, om hvilke motkrefter vi vil møte i den videre kompetanseoppbygging og lederutdanning for folk i offentlig sektor og i den videre utvikling av det såkalte Trepertssamarbeidet? Flere spørsmål melder seg:

- Er det viktigere for stat og Storting å legge til rette for frihandelsprinsippene enn å ta ansvar for velferdsstaten og det store **Samfunnsoppdraget**?
- Hvorfor skal offentlig eid infrastruktur legges ut for salg?
- Hvorfor skal Bestemor legges ut på anbud?
- Hvorfor skal Samfunnsbærende Tjenester privatiseres?
- Hvorfor skal kommuner tvangsammeslås?
- Hvorfor alt dette – når historien har vist at Kommunene er de grunnleggende og de mest effektive bærere av det nasjonale samfunnsoppdraget?

Jeg vil hevde, Bjarne, at den konstitusjonelle ubalansen innen EU nå truer den norske velferdsstaten. I tillegg til den aggressive dereguleringen som pågår, bidrar de senere års utvidelse av EU og EØS-avtalen til en årlig nettoinnvandring på rundt 50 000 mennesker til Norge. Det voksende gapet i ledighet og inntekt mellom Norge og resten av Europa, fører til ytterligere arbeidsinnvandring, press på lønningene og tilrettelegger for sosial dumping. Dette åpner for en ytterligere dehumanisering av arbeids- og levekår her til lands. Dette fremstår etter mitt skjønn som klare eksempler på usiviliserte sider ved kapitalismen.

Ta for eksempel debatten om tvungen kommunesammenslåing, Bjarne, Den både kan og bør drøftes i lys av denne meget liberale og pågående dereguleringsprosessen som nå feier over Europa. Et sterkt og levende lokaldemokrati, et innbygger- og velferdsorientert selvstyre rundt om i sterke, norske kommuner – kan så absolutt bli neste hinder som skal fjernes – i den liberale markedsøkonomiens navn.

Tenkte at jeg i dette reisebrevet, i anledning din åremålsdag, Bjarne, skulle hente frem noen gamle og noen nye utfordringer som har preget vår felles rådmannstid og som vi begge nå gjennom høgskoler, Fagforbundet, KS, politikk, FoU- oppdrag, forelesninger og engasjement fortsatt er opptatte av.

Har verken tid eller spalteplass til å gå i dybden på tiden som fulgte for deg, Bjarne, i Kommunekreditt As – etter at du sluttet som rådmann i Bergen. Energien, kunnskapen og kraften din ble med full tyngde flyttet over til banken som du klarte å løfte frem til Norges største, private utlånsbank for offentlige kunder. Fra min styreplass i banken stiftet jeg nærkontakt med din dype innsikt i sosial økonomi, velferdsstat, finansiering, regnskap og samfunnsstyring.

At du skulle bli professor på dine eldre dager, Bjarne, kom ikke som noen stor overraskelse. I nærmere 10 år nå har du i din nye rolle viet det meste av livet ditt til forskning rundt hjertesakene dine – norsk økonomi – norske velferdskommuner – bedriftsdemokrati og borgerdemokrati. Du gir deg aldri. Jeg sender deg gjerne et nytt brev om 5 år for å se tilbake på de utrolig spennende årene som ligger foran deg og andre gode folk med hjertet på rette plassen – i velferdskommunen.

Beste hilsen
Din venn og kollega
Harry

Litteraturliste til Ferdamine...

- NOU 1974:53 Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen (Juelkomiteen)
- NOU 1974:60 Ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet (Hollerutvalget)
- NOU 1992:20 Det gode arbeidsliv er lønnsomt alle (Arbeidsmiljølovutvalget)
- Ot.prp.nr.42 (1991/92) Medbestemmelse i kommunal sektor
- NOU 1975:6 Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen
- Innst. av 30. des. 1967 Skattekomiteen av 1966
- Innst, nr.2, jan 1967 Funksjonsfordelingskomiteen
- Innst. av 13.3. 1958 Forvaltningskomiteen
- K.D. Jacobsen Teknisk Hjelp og Politisk Struktur (Oslo 1964)
- Francesco Kjellberg Politiske konsekvenser av standardisering av offentlige ytelser
Tidsskrift for Samfunnsforskning nr. 2/74
- Theodore J Lowi American Business, Public Policy - (World Politics vol. XVI 1964)
- Helge Seip Kommunenes Økonomi Tiden Norsk Forlag 1948
- Stein Rokkan Numerical Democracy and Corporative Pluralism UiB 1970
- Fritz Scharpf Structural Determinants of Policy Performance Konstanz 1970
- Fritz Scharpf The Socio-Economic Asymmetries of European Integration – or Why the EU cannot be a «Social Market Economy » - SEPA, vol. 2010
- Dermot MacCann The Political Economy of The European Union, Cambridge Political Press 2010
- Harry Herstad Tiltak og Konsekvens - En analyse av Skatteutjammingsordningen 1936 -1977 Hovedoppgave i Offentlig Administrasjon UiB 1976

- Harry Herstad Nedtegnelser fra et Europeisk Kjellerdyp, Tidsskriftet Samfunn & Økonomi nr. 1/2013, Fagforbundet
- Harry Herstad Den Siviliserte Kapitalisme – finns den!?, Tidsskriftet Samfunn & Økonomi nr.2 /2013, Fagforbundet
- Harry Herstad «Trepertssamarbeid som alternativ til avdemokratisering og eurofisering av norske kommuner.» Forelesning internasjonal konferanse ALSWU og for tillitsvalgte i Fagforbundet, Oslo og Hedmark 2012-13
- Østre, S. & Jensen, B. Kommunaløkonomi, Universitetsforlaget 1996
- Bjarne Jensen Hva slags kommuner skal vi ha? Tidsskriftet Samfunn & Økonomi nr. 2/13, Fagforbundet
- Jensen,B. & Narud O.G.«Norske Kommuner – noen myter og realiteter», Tidsskriftet Samfunn & Økonomi nr. 1/12, Fagforbundet
- Fanny Voldnes Folkevalgt styring eller markedsstyring, Tidsskriftet Samfunn & Økonomi nr. 2/2012, Fagforbundet
- KS - Utvikling Statlig styring – hindrer den effektiviteten i Kommune- Norge? Sammendrag av fire forskningsprosjekt og spørreundersøkelser, Oslo 2000.
- Per Læg Reid Medbestemmingsretten i den offentlige sektor og det politiske demokrati. I Bergh, T.: «Deltakerdemokratiet. Demokrati og samfunnsstyring», Universitetsforlaget, Oslo 1983
- Francis Sejersted Demokratisk kapitalisme. Universitetsforlaget, Oslo 1993
- KRD Hva er «Saman Om Ein Betre Kommune» (SOEBK). Informasjonshefte Kommunal og Regionaldepartementet (KRD)2012
- LO i Sverige **Demokrati som hinder för EUs fria rörlighet** - är fri rörlighet för tjänster förenligt med den svenska arbetsmarknadsmodellen ? - Johan Danielsson, utredare Internationella enheten, Stockholm 2012

Norvald Monsen

Norvald Monsen er dr. oecon., professor ved Norges Handelshøyskole (Institutt for regnskap, revisjon og rettsvitenskap) og professor II ved Høgskolen i Hedmark (Avdeling for økonomi- og ledelsesfag, Rena).

Et tilbakeblikk på Bergensprosjektet med Bergensmodellen

Bergensprosjektet var et flerårig forskningsprosjekt som ble gjennomført i Bergen kommune på slutten av 1980-tallet. Ettersom prosjektet fortsatt er svært relevant for hvordan vi kan videreutvikle kommuneregnskapet, vil jeg i denne artikkelen rette et tilbakeblikk på Bergensprosjektet. Her vil jeg fokusere på den nye finansieringsanalysen – omtalt som Bergensmodellen – som ble utviklet basert på intervju med politikere og tjenestemenn i kommunen.

Innledning

Da Bergensprosjektet ble gjennomført i Bergen kommune, brukte vi som referanseramme den typen regnskapslitteratur som vi kjente til: privat regnskapslitteratur. I ettertid er jeg imidlertid blitt gjort oppmerksom på en annen type regnskapslitteratur av en tysk venn og kollega: tysk offentlig kameralregnskapslitteratur. I denne artikkelen vil jeg derfor foreta en ny analyse av Bergensmodellen som ble utviklet i Bergensprosjektet. Og denne gang vil ikke referanserammen avgrenses til privat regnskapslitteratur; den vil også omfatte offentlig kameralregnskapslitteratur.

Inntekter og utgifter

Alle organisasjoner pådrar seg utgifter (i form av betalingsforpliktelser) som må finansieres av inntekter (i form av innbetalingskrav). Ifølge Mülhaupt (1987) er derfor *inntekt* og *utgift* de to hovedbegrepene i et regnskap. Ulike typer organisasjoner skaffer seg imidlertid inntekter på forskjellige måter. Private bedrifter skaffer seg inntekter gjennom markedsmessige byttestransaksjoner (dvs. kjøp/produksjon og salg av varer/tjenester). Danielsson (1977) omtaler derfor slike bedrifter som markeds-koplede organisasjoner. Offentlig forvaltning, slik som statskassen

og kommunekassen, skaffer seg derimot inntekter primært i form av skatt fra innbyggerne uten å gi noen direkte motytelse. Sagt med andre ord, den skaffer seg inntekter gjennom enveis pengetransaksjoner. Utgiftene påløper i ulike deler av forvaltningen, slik som skoleavdelingen og helseavdelingen, mens skatteinntektene mottas av den sentrale økonomiavdelingen. Derfor brukes budsjettet til å fordele skatteinntektene til de ulike avdelingene, slik at de kan finansiere sine utgifter. Danielsson (1977) omtaler derfor offentlig forvaltning som en budsjettkoplet organisasjon.

I offentlig sektor finner vi også offentlige bedrifter, slik som kommunale lysverk og busselskap, i tillegg til offentlig forvaltning. Disse bedriftene finansieres av inntekter som de mottar i bytte mot tjenestelevering (strømleveranser og busstransport) til innbyggerne (strømkundene og busspassasjerene). Dette betyr at offentlige bedrifter mottar inntekter gjennom markedsmessige bytte-transaksjoner og ikke gjennom enveis pengetransaksjoner. Offentlige bedrifter har følgelig flere likheter med private markedslede bedrifter enn med offentlig budsjettkoplet forvaltning når det gjelder tilgang på inntekter for å finansiere utgifter, og kan derfor også omtales som markedslede organisasjoner.

Penge- og lønnsomhetsvirkninger

Inntektene og utgiftene til en organisasjon, referert til som påløpte inntekter og utgifter, vil alltid ha pengevirkning som påvirker organisasjonens pengebeholdning i form av pengeeiendeler minus gjeld. Inntektene og utgiftene kan imidlertid også ha lønnsomhetsvirkning som påvirker organisasjonens egenkapital i form av pengeeiendeler og ikke-pengeeiendeler minus gjeld. Ved utarbeidelse av regnskap for en bestemt periode, kan derfor inntektene og utgiftene periodiseres med henblikk på penge- eller lønnsomhetsvirkningen. Derfor står vi overfor to ulike periodiseringsprinsipp: et *pengeperiodiseringsprinsipp* og et *lønnsomhetsperiodiseringsprinsipp* (se f.eks. Monsen, 2013, for flere detaljer).

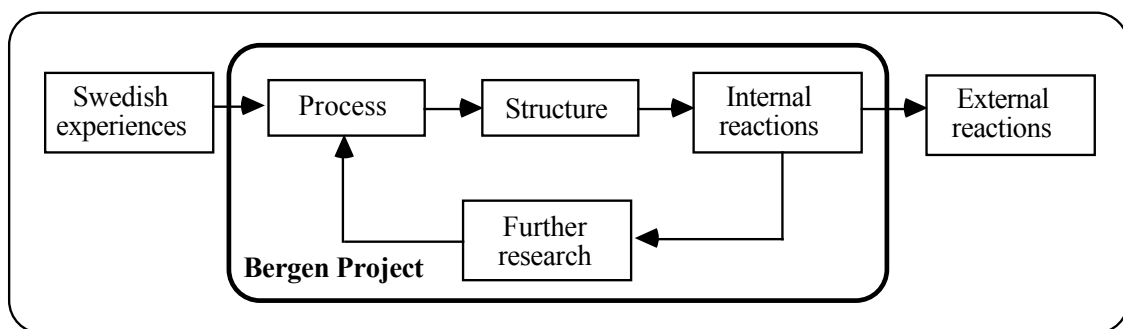
I offentlig sektor (i det minste i kontinentaleuropa samt Norge) er det et grunnleggende prinsipp at en innbetalingsanordning og en utbetalingsanordning skal gis av en aktør med anordningsmyndighet (f.eks. rådmannen i en kommune). Deretter kan en innbetaling mottas og en utbetaling foretas av en annen aktør med betalingsmyndighet (f.eks. kommunekasserer). Dette medfører at vi står overfor tre alternativer når det gjelder å periodisere inntektene og utgiftene med henblikk på pengevirkningen: Inntektene og utgiftene kan periodiseres med henblikk på om de er påløpt, om de er anordnet for innbetaling og utbetaling eller om de er innbetalt og utbetalt. Disse tre alternativene reflekteres i følgende begrep: påløptprinsippet, anordningsprinsippet og kontantprinsippet.

Bergensprosjektet

Et formål med Bergensprosjektet, som var et samarbeidsprosjekt mellom en forskergruppe ved NHH og Bergen kommune, var å utvikle og utarbeide en ny årsrapport for kommunen (kommunekassen) i samsvar med ønsker og behov til politikere og tjenestemenn i kommunen.

Et annet formål var å studere prosessen med å utvikle og utarbeide den nye årsrapporten samt studere rapportens innhold og reaksjoner på rapporten. Derfor kan forskningsprosjektet beskrives som et aksjonsforskningsprosjekt, hvor forskerne studerte et sosialt system som de selv var med på å forandre (jf. Argyris et al., 1985, s. 8).

Forskergruppen deltok i utvikling og utarbeiding av Bergen kommunes nye årsrapport (for 1984-86). Første versjon av årsrapporten var sterkt påvirket av årsrapporten til Uppsala kommun i Sverige. Dessuten ble de kommunale regnskapsforskriftene studert (se Mellemvik, 1987; Monsen, 1987). Intervju med kommunens toppolitikere og ledende tjenestemenn (referert til som lokale aktører) ble også gjennomført, både for å få vite deres reaksjoner på kommunens offisielle årsregnskap utarbeidet i samsvar med de kommunale regnskapsforskriftene, og for å finne ut om de eventuelt hadde ønsker for en ny årsrapport (se Monsen, 1993; Olsen, 1987). Prosessen med å utarbeide årsrapporten for 1984 påvirket strukturen på denne rapporten, inkludert rapportens innhold, noe som igjen førte til interne reaksjoner, dvs. reaksjoner fra lokale aktører. De interne reaksjonene ble analysert av forskerne, og de påvirket i neste omgang prosessen med å utarbeide etterfølgende årsrapport (for 1985) osv. Dette betyr at aksjonsforskningsprosessen kan beskrives som en stegvis prosess bestående av aksjoner og reaksjoner (se figur 1; jf. Polesie, 1981), eller som en småstegsmetode (*muddling through*; Lindblom, 1959).



Figur 1: Oversikt over forskningsprosessen (Kilde: Monsen, 2004, figur 1, s.15).

Etter at forskergruppen hadde deltatt i å utvikle og utarbeide de tre første årsrapportene for Bergen kommune, fortsatte kommunen å utarbeide årsrapporter på egenhånd. Aksjonsforskningsprosessen, inkludert årsrapportene samt reaksjoner på disse rapportene, har blitt studert tidligere (se Høgheim, 1992; Mellemvik, 1989; Mellemvik og Olson, 1996; Monsen, 1993; Olsen, 1990; Olson, 1987). Andre norske kommuner begynte også å utarbeide lokalt utformede årsrapporter som tillegg til sine offisielle forskriftsbaserte kommuneregnskap. Denne utviklingen kan betraktes som eksterne reaksjoner på Bergensprosjektet og er diskutert i Mellemvik og Monsen (1993).

Bergensmodellen

Da utviklingen av en regnskapsrapport for presentasjon i den nye årsrapporten til Bergen kommune ble påbegynt, ble det tatt utgangspunkt i den viktigste regnskapsrapporten i kommunens forskriftsbaserte årsregnskap, nemlig hovedoversikten (se vedlegg 1). Ettersom hovedoversikten i utgangspunktet representerte en pengeregnskapsrapport, burde den være enkel å forstå. Dette var imidlertid ikke tilfelle, noe som bl.a. intervjuer med kommunes toppolitikere viste (se Olsen, 1987). Derfor ble det besluttet å utvikle en ny regnskapsrapport for kommunen (kommunekassen) som viste tilgang på og bruk av finansielle midler, omtalt som finansieringsanalyse.

Det viste seg å være vanskelig å utarbeide en finansieringsanalyse med utgangspunkt i hovedoversikten. Men vi lyktes etter hvert, og den utviklede finansieringsanalysen var basert på synspunkt og ønsker som fremkom i intervjuer med kommunens toppolitikere og ledende tjenestemenn (se Monsen, 1993). Denne finansieringsanalysen, slik den ble presentert i årsrapporten for 1986, ble benevnt Bergensmodellen (se vedlegg 2). Og Bergensmodellen rapporterer påløpte inntekter og utgifter, gruppert i løpende virksomhet, investeringsvirksomhet og finansieringsvirksomhet. I tillegg til regnskapstall for de tre siste årene, rapporteres også budsjettall samt avvik mellom budsjett og regnskap for siste år.

Finansieringsanalyser

I privat sektor brukes kjøpmannens dobbelte bokføringsmetode til å utarbeide et lønnsomhetsregnskap med følgende to regnskapsrapporter: balanseregnskap og lønnsomhetsresultatregnskap. Ettersom både balanseregnskapet og lønnsomhetsresultatregnskapet fokuserer på lønnsomhetsvirkningen av inntektene og utgiftene, riktignok også med et visst pengefokus i balanseregnskapet, har det opp gjennom årene vært debattert om det også bør utarbeides en tredje regnskapsrapport som viser tilgang på og bruk av finansielle midler (se f.eks. Rosen og DeCoster, 1969).

I denne debatten har det vært diskutert hvordan man bør definere finansielle midler (f.eks. som arbeidskapital eller likvide midler) samt hvordan rapporten bør utformes, enten ved bruk av en direkte eller indirekte metode (se f.eks. Rosen og DeCoster, 1969; se mer utførlig forklaring nedenfor). Dessuten har det vært diskutert hvilket navn man bør bruke på denne regnskapsrapporten. På norsk har man omtalt rapporten som finansieringsanalyse, strømningsanalyse eller kontantstrømoppstilling og på engelsk har følgende benevnelser vært brukt: *funds statement*, *statement of changes in financial position* og *cash flow statement*.

Debatten om finansieringsanalyser pågikk med varierende styrke i store deler av forrige århundre, noe som påpekes av Rosen og DeCoster (1969):

“The basic theme of this article is that needless confusion in preparing “funds” statements in corporate annual reports still exists after a century of discussion and practice. The prime reason for this state is that a positive position has not been taken by an authoritative body.” (Rosen og DeCoster, 1969, s. 124)

I motsetning til situasjonen frem til 1970-årene, stod vi i slutten av 1980 årene (da Bergensprosjektet ble gjennomført) i en situasjon hvor et autoritativt organ – Financial Accounting Standards Board (FASB) i USA – hadde tatt standpunkt i diskusjonen om utarbeiding av finansieringsanalyser. FASB har riktignok bare myndighet til å stille krav til bedrifter i USA, men FASBs regnskapsstandarder studeres også i mange andre land. Derfor ble FASBs standard for utarbeidelse av finansieringsanalyser brukt som referanseramme da Bergensmodellen ble analysert innenfor rammen av Bergensprosjektet.

Da Bergensprosjektet ble gjennomført, hadde FASB vedtatt en regnskapsstandard – «Statement of Financial Accounting Standards No. 95: Statement of Cash Flows» (FASB, 1987; referert til som FAS 95), som gjaldt f.o.m. 15. juli 1988:

“This standard requires that a statement of cash flows classify cash receipts and payments according to whether they stem from operating, investing, or financing activities and provides definitions of each category.” (FASB, 1987, s. 5471)

Den definisjonen som ble valgt på finansielle midler var likvide midler (*cash and cash equivalents*), mens kontantstrømoppstilling (*cash flow statement*) ble valgt som betegnelse. For øvrig inndeles kontantstrømmen i tre ulike typer aktiviteter: driftsaktiviteter, investeringsaktiviteter og finansieringsaktiviteter. Og når det gjelder metode for utarbeidelse av en slik kontantstrømoppstilling, gir standarden to valg: direkte metode og indirekte metode. Et eksempel på en kontantstrømoppstilling utarbeidet ved bruk av direkte metode i samsvar med FAS 95 finnes i vedlegg 3.

Når vi bruker den direkte metoden viser vi netto kontantstrøm fra driftsaktivitetene på en direkte måte, nemlig ved å summere innbetalingene som er relatert til driftsaktivitetene og trekke fra utbetalingene som er relatert til disse aktivitetene. Når vi derimot bruker den indirekte metoden viser vi netto kontantstrøm fra driftsaktivitetene på en indirekte måte ved å ta utgangspunkt i periodens lønnsomhetsresultat i lønnsomhetsresultatregnskapet. Deretter korrigerer vi for periodens lønnsomhetsinntekter og kostnadsutgifter som ikke har hatt pengevirkning. Dessuten må vi ta med inn- og utbetalinger som relaterer seg til driftsaktivitetene, selv om de ikke har hatt lønnsomhetsvirkning i regnskapsperioden.

Analyse 1

I likhet med FAS 95 rapporterer BM kontantstrømmen inndelt i de tre formålene driftsaktiviteter, investeringsaktiviteter og finansieringsaktiviteter. Til forskjell fra FAS 95 som oppgir to alternative metoder for å rapportere netto kontantstrøm fra driftsaktivitetene (omtalt som direkte og indirekte metode), inneholder Bergensmodellen kun én metode som kan omtales som direkte metode (se vedlegg 2). En mindre forskjell mellom Bergensmodellen og FAS 95 finner vi i det forhold at Bergensmodellen først viser endring i arbeidskapital (definert som omløpsmidler minus kortsiktig gjeld), før overgangen fra arbeidskapitalendringen til endringen i likvide midler vises. Dette betyr riktignok at Bergensmodellen inneholder enkelte poster som ennå ikke har

resultert i inn- eller utbetalinger (f.eks. økning i diverse omløpsmidler i form av fordringer og kortsiktig gjeld), men dette er poster som forventes realisert i form av inn- og utbetalinger innen kort tid.

Som en følge av Bergensmodellens likheter med FAS 95, konkluderte vi i Bergensprosjektet med at Bergensmodellen i prinsipp er lik FAS 95 (til tross for noen mindre ulikheter, slik som påpekt). Og på denne bakgrunn argumenterte vi for at Bergensmodellen er en regnskapsrapport av høy regnskapsfaglig kvalitet (se Monsen, 1993). Begrunnelsen var nettopp at Bergensmodellen i prinsipp er lik FAS 95 som er utarbeidet av FASB, og FASB er et autoritativt organ med høy regnskapsfaglig kompetanse.

Forvaltningskameralistikk

Forvaltningskameralistikken er utviklet for bruk i offentlig forvaltning i de tyskspråklige kontinentaleuropeiske land (Tyskland, Sveits og Østerrike; se f.eks. Monsen, 2013, for en norsk referanse). Og hovedformålet til forvaltningskameralistikken er å rapportere informasjon til bruk for demokratisk forvaltning av skatteinntekter. Dette innebærer at offentlige inntekter og utgifter skal kontrolleres på en demokratisk måte i den forstand at skatteinntektene skal brukes til å finansiere utgifter som påløper ved å følge politikernes demokratiske budsjettvedtak.

I forvaltningskameralistikken periodiseres derfor inntektene og utgiftene med henblikk på pengevirkingen (ved bruk av anordningsprinsippet) for å oppfylle fire oppgaver: (1) budsjettkontroll (sammenligning av budsjettall hentet fra budsjettet og regnskapstall hentet fra den kameralistiske kontoen; se tabell VI i vedlegg 4), (2) innbetalings- og utbetalingskontroll (sammenligning av innbetalingsanordninger/utbetalingsanordninger, bokført i AO-kolonnene til den kameralistiske kontoen og innbetalinger/utbetalinger, bokført i V-kolonnene til denne kontoen), (3) kassekontroll (rapportering av innbetalingene og utbetalingene, bokført i V-kolonnene til den kameralistiske kontoen) og (4) rapportering av et pengeresultat (som forskjellen mellom anordnede inntekter og utgifter i form av innbetalings- og utbetalingsanordninger, bokført i AO-kolonnene til den kameralistiske kontoen).

Analyse 2

I likhet med forvaltningskameralistikken rapporterer Bergensmodellen pengevirkingen av inntektene og utgiftene, riktignok med en mindre forskjell: I forvaltningskameralistikken rapporteres inntekter og utgifter som er anordnet for betaling (i form av anordnede inntekter og utgifter), supplert med inntekter og utgifter som er betalt (i form av innbetalinger og utbetalinger). I Bergensmodellen rapporteres derimot inntekter og utgifter som er påløpt (i form av krav på innbetalinger og forpliktelse til utbetalinger), supplert med endringen i likvide midler (i form av kasse- og bankbeholdning). En annen likhet er at budsjettall rapporteres som

sammenligningsgrunnlag for regnskapstallene innenfor både forvaltningskameralistikken og Bergensmodellen. Dette muliggjør at budsjettkontroll (i form av en sammenligning av budsjett og regnskap) kan gjennomføres.

Oppsummert kan vi konstatere at Bergensmodellen har større likheter med forvaltningskame-ralistikken enn med FAS 95 (se analyse 1 ovenfor): For det første rapporterer både forvaltningskame-ralistikken og Bergensmodellen pengevirkningen av inntektene og utgiftene *på selvstendig grunnlag* (i form av hhv. anordnede inntekter/utgifter og påløpte inntekter/utgifter). FAS 95 rapporterer derimot pengevirkningen av inntektene og utgiftene (i form av innbetalinger og utbetalinger; jf. direkte metode) som *et supplement til balanseregnskapet* og lønnsomhetsresultatregnskapet. For det andre rapporteres budsjettall i tillegg til regnskapstall innenfor rammen av både forvaltningskameralistikken og Bergensmodellen, noe som ikke er tilfelle innenfor rammen av FAS 95.

Oppsummering og konklusjon

I Bergensprosjektet ble Bergensmodellen analysert med utgangspunkt i privat regnskapslitteratur. Etter at jeg nå har studert tysk offentlig kameralregnskapslitteratur, mener jeg imidlertid at det er mer relevant å sammenligne Bergensmodellen med forvaltningskameralistikken (jf. kame-ralregnskapslitteratur) enn med FAS 95 (jf. privat regnskapslitteratur). Årsaken til dette er at Bergensmodellen er utviklet for bruk i offentlig forvaltning, noe som også er tilfelle for forvalt-ningskameralistikken. FAS 95 er derimot utviklet som et supplement til balanseregnskapet og lønnsomhetsresultatregnskapet for bruk i privat sektor.

Basert på en sammenligning av Bergensmodellen med forvaltningskameralistikken vil jeg frem-heve følgende: Både forvaltningskameralistikken og Bergensmodellen rapporterer pengevirk-ningen av inntektene og utgiftene, riktignok i form av hhv. innntekter/utgifter som er anordnet for betaling (med tillegg av inntekter/utgifter som er betalt) og inntekter/utgifter som er påløpt (med tillegg av endring i likvide midler). Dessuten sammenlignes den regnskapsmessige (virke-lige) pengevirkningen av inntektene og utgiftene med den tilhørende budsjetterte (planlagte) pengevirkningen innenfor rammen av både forvaltningskameralistikken og Bergensmodellen. Dette betyr at Bergensmodellen, som er utviklet empirisk, gir *empirisk støtte til den regnskaps-teoretiske forvaltningskameralistikken* som sier at pengeregnskap bør utarbeides i offentlig forvaltning (se f.eks. Monsen, 2013). Jeg vil derfor gjenta konklusjonen fra Bergensprosjektet som sier at Bergensmodellen er en regnskapsrapport av høy regnskapsfaglig kvalitet. Men nå vil jeg endre referanserammen for denne konklusjonen: Jeg vil ikke lenger vise til privat regnskapslitteratur (i form av FAS 95). Derimot vil jeg vise til offentlig kameralregnskapslitteratur (i form av forvalt-ningskame-ralistikk) når jeg konkluderer med at Bergensmodellen er en regnskapsrapport av høy regnskapsfaglig kvalitet.

Avslutningsvis vil jeg fremheve at Bergensmodellen er en regnskapsrapport som er utviklet for å gi politikere og tjenestemenn i Bergen kommune den typen informasjon som de ønsker og har behov for: informasjon om pengevirkningen av kommunens (kommunekassens) påløpte

inntekter og utgifter. Nærmere studier av Bergensmodellen kan derfor gi oss idéer til hvordan vi kan videreutvikle kommuneregnskapet med fokus på rapportering av kommunale inntekter for å finansiere kommunale utgifter. Regnskapsrapportering av en kommunes inntekter og utgifter på en forståelig og ønskelig måte for å tilfredsstille politikernes informasjonsbehov, er nemlig en forutsetning for politisk kontroll med de kommunale inntektene og utgiftene. Og slik politisk kontroll er i neste omgang viktig for at vårt demokrati skal fungere: Kommunenes inntekter og utgifter skal nemlig forvaltes på en demokratisk måte i samsvar med kommunale budsjett vedtatt av demokratisk valgte politikere som representanter for innbyggerne i kommunene.

Vedlegg 1

Bergen kommune (kommunekassen)**Hovedoversikt for 1984**

(NOK millioner)

	Driftsutg. og -inntekter			Nybygg og nyanlegg mv.		
	Utgifter	Inntekter	Netto- utgifter	Utgifter	Inntekter	Netto- utgifter
1.0 Fellesutgifter	323	328	-5	3		3
1.1 Sentraladministrasjon	120	8	112	4		4
1.2 Undervisning	555	156	399	30		30
1.3 Helsevern	160	89	71	2	4	-2
1.4 Sosial omsorg og sosial trygd	543	221	322	27	2	25
1.5 Kirker, kulturformål	100	15	85	6		6
1.6 Utbyggings- og boligformål	436	283	153	145	27	118
1.7 Kommunens forretningsdrift	64	34	30	13	3	10
1.8 Ymse formål	239	29	210	12	4	8
Sum	2.540	1.163	1.377	242	40	202
1.90 Skatter m.v.		1.250	-1.250			
1.91 Skatteutjevningmidler		6	-6			
Overskudd på løpende utgifter/inntekter	2.540	2.419	121			
Nybygg og nyanlegg mv.	242	40	202			
Underskudd før lån og avsetninger	2.782	2.459	323			
1.92 Tidl. års regn. over-/underskudd	23	2	21			
1.93 Utlån	56	29	27			
1.94 Overførte bevilgninger	17	8	9			
1.95 Fond	78	24	54			
1.96 Lån av fondsmidler		20	-20			
1.97 Kontantbeholdningen	16	19	-3			
1.98 Eksterne lån	121	315	-194			
1.99 Årets regn. over-/underskudd		217	-217			
	3.093	3.093				

(Kilde: Monsen, 1993, tabell 5.1, s. 75.)

Vedlegg 2

Bergen kommune (kommunekassen)

Bergensmodellen

(NOK millioner)

Regnskap				Vedtatt budsjett 1986	Avvik 1986	
1984	1985	1986				
			Løpende virksomhet			
			<i>Inntekter</i>			
1.256	1.462	1.614	Skatter	1.601	13	352
488	459		Statlige overføringer	420	39	
484	575	657	Andre inntekter	614	43	
			<i>Utgifter</i>			
-2.041	-2.255	-2.472	Driftsutgifter	-2.290	-182	-165
-188	-230		Renteutgifter og kurstap	-225	-5	-114
82	28A.		Løpende virksomhet netto	120	-92	
			Investeringsvirksomhet			
40	39	44	Investeringsinntekter	35	9	-239
-208	-221		Investeringsutgifter	-184	-37	-199
-169	-177B.		Investeringer netto	-149	-28	
			Finansieringsvirksomhet			
			<i>Innlåning</i>			
319	286	305	Nye eksterne lån	279	26	-121
-85	-54		Avdrag eksterne lån	-48	-6	
			<i>Utlåning</i>			
29	38	38	Avdrag utlån	24	14	-56
-57	-58		Nye lån	-53	-5	171
182	231C.		Finansieringsvirksomhet netto	202	29	
-142	95	82	Endring i arbeidskapital (A+B+C)	173	-91	
			ENDRING I LIKVIDE MIDLER			
-142	95	82	Endring i arbeidskapital			
15	-15	-66	Endring i diverse omløpsmidler			
212	-91	102	Endring i kortsiktig gjeld			
85	-11	118	Endring i likvide midler			

(Kilde: Monsen, 1993, vedlegg 4, s. 253.)

Vedlegg 3

**FAS 95: Statement of Cash Flows
(direct method)**

**COMPANY M
CONSOLIDATED STATEMENT OF CASH FLOWS
FOR THE YEAR ENDED DECEMBER 31, 19X1**

Increase (Decrease) in Cash and Cash Equivalents

Cash flows from operating activities:

Cash received from customers	\$13,850	
Cash paid to suppliers and employees	(12,000)	
Dividends received from affiliate	20	
Interest received	55	
Interest paid (net amount capitalized)	(220)	
Income taxes paid	(325)	
Insurance proceeds received	15	
Cash paid to settle lawsuit for patent infringement	<u>(30)</u>	
Net cash provided by operating activities		\$1,365

Cash flows from investing activities:

Proceeds from sale of facility	600	
Payment received on note for sale of plant	150	
Capital expenditures	(1,000)	
Payment for purchase of Company S, net of cash acquired	<u>925</u>	
Net cash used in investing activities		(1,175)

Cash flows from financing activities:

Net borrowing under line-of-credit agreement	300	
Principal payments under capital lease obligation	(125)	
Proceeds from issuance of long-term debt	400	
Proceeds from issuance of common stock	500	
Dividends paid	<u>(200)</u>	
Net cash provided by financing activities		<u>875</u>
Net increase in cash and cash equivalents		1,065
Cash and cash equivalents at beginning of year		<u>600</u>
Cash and cash equivalents at end of year		<u>\$1,665</u>

(Kilde: Monsen, 1993, vedlegg 7, s. 262.)

Vedlegg 4

Forvaltningskameralistikk

Forvaltningskameralistisk enkel bokføring som brukes ved utarbeidelse av forvaltningskameralistikk, foregår på den kameralistiske enkeltsidige kontoen som består av en inntektsside og en utgiftsside. På hver av sidene finnes det fire kolonner: Rester brakt frem (RF), Anordning (AO), Virkelig utfall (V) og Rester overført (R) (se tabell V1).

Bokføringssted	Inntekter				Utgifter			
	Rester brakt frem (RF)	An-ordning (AO)	Virkelig utfall (V)	Rester overført (R)	Rester brakt frem (RF)	An-ordning (AO)	Virkelig utfall (V)	Rester overført (R)

Tabell V1: Den kameralistiske kontoen.

Ingen bokføring i V-kolonnen kan foretas uten en tidligere eller samtidig bokføring i AO-kolonnen (regel 1) og $R=RF+AO-V$ (regel 2). Disse to reglene gjelder separat på den kameralistiske kontoens inntekts- og utgiftssider. Og påløpte inntekter og utgifter periodiseres i AO-kolonnene med henblikk på pengevirksomheten (ved bruk av anordningsprinsippet). Dermed fremkommer periodens netto anordnet inntekt (som representerer et pengeresultat) som differansen mellom bokføringene i AO-kolonnene på inntekts- og utgiftssidene. V-kolonnen på inntektssiden inneholder periodens innbetalte inntekter (i form av innbetalinger), og V-kolonnen på utgiftssiden inneholder periodens utbetalte utgifter (i form av utbetalinger). Dermed vil periodens netto kontantinntekt (i form av netto kasseendring) fremkomme som differansen mellom bokføringene i V-kolonnene på inntekts- og utgiftssidene.

Restkolonnene (R) inneholder inntektsrester/utgiftsrester som er anordnet for innbetaling/utbetaling, men som ikke er innbetalt/utbetalt. Sagt på en annen måte: R-kolonnene representerer ufullstendige restkolonner (balansekolonner) som inneholder inntektsrester (i form av fordringer)/utgiftsrester (i form av gjeld) som det er gitt innbetalingsanordninger/utbetalingsanordninger for. Ytterligere forklaring på forvaltningskameralistisk enkel bokføring, inkludert et talleksempel, kan finnes i Monsen (2013).

Referanser

- Argyris, C., Putnam, R. and McLain Smith, D. (1985). *Action Science* (Jossey-Bass San Francisco).
- Danielsson, A. (1977). *Företagsekonomi – en översikt* (Lund: Studentlitteratur).
- Financial Accounting Standards Board (FASB) (1987). *Statement of Financial Accounting Standards no. 95: Statement of Cash Flows*.
- Høgheim, S. (1992). *Rekneskapen i bruk. Frå talstabling til økonomisk informasjon i ein kommunal organisasjon* (Oslo: Samlaget).
- Lindblom, C. (1959). The science of «Muddling Through», *Public Administration Review*, pp. 79-88.
- Mellemvik, F. (1987). *Behandling av lån i kommunale regnskaper* (Oslo: Universitetsforlaget).
- Mellemvik, F. (1989). Kommuneregnskapets rikdom. Om regnskapets funksjoner i samspillet mellom en kommune og dens finansielle institusjoner (Norges Handelshøyskole: Doktoravhandling).
- Mellemvik, F. and Monsen, N. (1993). Divergency, Exploration and Exploitation: Development of Annual Reports in Norwegian Local Governments (Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning: SNF-Working Paper No. 11).
- Mellemvik, F. og Olson, O. (red.) (1996). *Regnskap i forandring. Utvikling, spredning og bruk av kommuneregnskap* (Oslo: Cappelen Akademisk Forlag).
- Monsen, N. (1987). *Behandling av anleggsmidler i kommunale regnskaper* (Oslo: Universitetsforlaget).
- Monsen, N. (1993). *Regnskap i politikken? Om årsrapportens funksjoner for en kommune og dens toppledelse* (Bergen: Fagbokforlaget).
- Monsen, N. (2004). Developing Cameral Accounting, *Beta*, 2, pp. 8-24.
- Monsen, N. (2013). Forretningsregnskap og kameralregnskap: En sammenligning med henblikk på bruk i offentlig sektor (Norges Handelshøyskole: Rapport, 6. utgave).
- Mülhaupt, L. (1987). *Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft).
- Olsen, R.H. (1987). *Regnskap i maktcenteret - en studie av kommunalråders holdning til det tradisjonelle kommunale årsoppgjøret* (Oslo: Universitetsforlaget).

- Olsen, R.H. (1990). Årsrapportering og politikk. Konsekvenser av brukerorientert forandring av årsrapporteringen i Bergen kommune (Norges Handelshøyskole: Doktoravhandling).
- Olson, O. (red.) (1987). *Kommunal årsrapportering - om utviklingen til nå og et alternativ* (Oslo: Bedriftsøkonomens forlag).
- Polesie, T. (1981). Action and Reaction - Decisive Factors in Developing Accounting Practice, *Scandinavian Journal of Management*, 6(2), pp. 167-174.
- Rosen, L. and DeCoster, D.T. (1969). "Funds Statements": A Historical Perspective, *The Accounting Review*, pp. 124-136.

Fanny Voldnes

Fanny Voldnes er autorisert revisor og cand.philol, leder Samfunnsøkonomisk enhet i Fagforbundet.

Hvem tjener på bedriftsøkonomiens inntreden i offentlig sektor?

Når offentlig sektor nå i stort omfang gjøres om til ulike markedsplasser, er bedriftsøkonomiske regnskaper en forutsetning. Det innebærer at styringen av offentlig sektor i langt større grad styres av administrativt ansatte og ikke politikere. Det hjelper lite med et sterkt lokaldemokrati hvis styringen av offentlige oppgaver overlates til en administrasjon og et byråkrati som ikke er valgt. Det handler om våre felles verdier og velferdstjenester.

I fagbevegelsen har vi i lang tid fulgt prosessen med bruk av varianter av bedriftsøkonomiske regnskaper i offentlig sektor både i Norge og internasjonalt. Det har vært vanskelig å få til en debatt om de viktige politiske konsekvensene av å bruke slike regnskaper. Årsaken er at det argumenteres med at dette bare handler om tekniske endringer. Regnskapene tilsløres som ”periodiserte regnskaper” eller virksomhetsregnskaper i staten og regnskaper som følger ”god kommunal regnskapsskikk” i kommuner. I realiteten innebærer alle disse et helt nytt regnskapsregime for offentlig sektor. Den viktigste konsekvensen av å erstatte et pengeregnskap med bedriftsøkonomiske regnskaper, er at den politiske styringen med offentlig sektor svekkes fordi det tradisjonelle budsjettet som er koblet til bevilgningene, forsvinner som politisk styringsverktøy. Mange viktige vurderinger med politiske konsekvenser avgjøres administrativt og kontrollen med bruken av offentlige midler svekkes. Alt dette er godt dokumentert i både internasjonal og nasjonal forskning.¹ Hvorfor gjør ingen politikere noe med dette?

Noen konkrete eksempler

Så langt er konsekvensene av å bruke det nye regnskapsregimet i Norge mest iøynefallende når det gjelder sykehusene og pensjon. Nye regler for regnskapsføring av pensjon i kommuner har ført til at det per dato er betalt ca 30 mrd mer i premie enn det som er utgiftsført i kommunale regnskaper. ”Alle” forstår at dette må være feil, men ingen politikere ser ut til å tørre å gjøre

¹ Bla a Susan Newberry; Bruk av forretningsorienterte regnskaper i New Zealands sentralregjering. Oppnådde resultater og nye refleksjoner, i Samfunn og Økonomi 1-2012.

noe med det. I andre land har politikerne valgt helt andre regler for lignende pensjonsordninger.² Årsaken til valget til norske politikere er sannsynligvis at regnskapsreglene er kompliserte og at fagpersoner med monopolkunnskap har avgjort at reglene skal være slik. Selv etter at Banklovkommissjonen påpekte monopolsituasjonen til Norsk Regnskapsstiftelse, den private institusjonen som lager reglene, skjer det ingenting fra politisk hold når det gjelder reglene.³ Siden reglene begynte å få virkning på slutten av 1990-tallet og fram til nå er utallige sikre og gode ytelsesbaserte pensjonsordninger erstattet av innskuddsbaserte ordninger, hvor den enkelte ansatte bærer risikoen for hvor stor pensjonen blir. Den viktigste konsekvensen av bruken av regnskapsreglene for pensjon er klar; pensjonen til befolkningen har blitt dårligere og politikerne har ikke grepet inn.

Også i statsforvaltningen vises konsekvensene av de nye regnskapsreglene. I Forsvarsbygg, som er et statlig forvaltningsorgan, førte justeringer av reglene for pensjon til en økning i pensjonskostnaden på 130 % i budsjettet for 2008. Årsaken var kun nye regnskapsregler. Dette har to viktige konsekvenser. For det første er det et paradoks at slike regler gjelder for statlige virksomheter som har sin pensjonsordning i Statens Pensjonskasse. Det er en fullfinansiert, kollektiv, ytelsesbasert ordning som innebærer at pensjon ikke er noen økonomisk forpliktelse for Forsvarsbygg, verken reelt sett eller regnskapsfaglig. Den andre konsekvensen er at tjenestene som Forsvarsbygg leverer framstår som dyrere enn de er, når det bruker slike regnskapsregler. Det skyldes at pensjon og andre felleskostnader som husleie, IKT og renhold blir fordelt på de enkelte tjenestene, når prisen på tjenesten skal sammenlignes med prisen til en privat aktør. Den private aktøren har ikke noe krav til kostnadsfordeling, og kan i prinsippet sette hvilken pris han vil. Dette har ført til et stort press på lønns- og arbeidsvilkår for offentlig ansatte. I slike sammenhenger har vi erfart at det i en offentlig virksomhet ble foreslått å si opp kompetente, faste ansatte og ansette ufaglærte for å innfri kravet til inntjening fra departementet.⁴

Når det gjelder sykehusene, som ble underlagt nytt regnskapsregime da Helseforetaksreformen ble innført i 2002, har konsekvensen vært store regnskapsmessige underskudd. Med underskudd som begrunnelse er det i mange år gjennomført store kostnadskutt ved landets sykehus og avdelinger og i noen tilfeller hele sykehus er lagt ned, i tillegg til at Riksrevisjonen ved flere anledninger har påvist manglende økonomisk styring av sykehusene. Selv om dette har en bredere årsaksammenheng, er det liten tvil om at de økonomiske underskuddene har vært en hoveddrivkraft til de store kostnadskuttene. Vi vet at underskuddene skyldes nytt regnskapssystem.⁵ Vi vet også at det ikke ville vært regnskapsmessig underskudd hvis sykehusene hadde ført sine regnskaper slik de gjorde før helseforetaksreformen, noe som er oppsiktsvekkende.⁶ Styret i Helse Vest har

2 Fanny Voldnes; Pensjon – spekulasjon eller sikkerhet? Samfunn og økonomi nr 2-2013

3 Banklovkommissjonen om rollen til Norsk Regnskapsstiftelse i NOU 2012:13 Pensjonslovene og folketrygdreformen II, side 68

4 Risikovurdering av hovedmål L1 – Konkurransedyktige priser på husleie og eiendomstjenester, Intern rapportering fra Forsvarsbygg til Forsvarsdepartementet, 11.9.2006.

5 Fanny Voldnes; "Helseforetakene – forretningsdrevne foretak i en større reform" i Alternativ evaluering av helseforetaksreformen, Folkebevegelsen for lokalsykehusene, 2007

6 Bjarne Jensen og Magnar Bollingmo; Helsereform. utfordringer og løsninger, Høgskolen i Hedmark rapport nr 15/2007,

gjennomført en egen analyse av regnskapene i samme periode og kom fram til at Helse Vest ikke ville hatt underskudd.⁷ Selv med denne kunnskapen har ingen politikere foretatt seg noe med hensyn til å endre regnskapssystemet for sykehus.

Et konkret eksempel fra Universitetssykehuset i Nord-Norge (UNN) viser hvorfor bruk av disse regnskapsregler får slike konsekvenser. Reglene er nemlig basert på flere subjektive vurderinger, noe som kan gi store utslag. Ved UNN var en sykehusbygning ført opp i regnskapet til en verdi på 22,3 mill. basert på nye regler, men ble solgt etter to år for 600 000. Ingen kan påberope seg feil i verdifastsettingen og reglene er fulgt, men salget førte til et tap på 21,7 mill. Dette tapet måtte UNN spare inn på andre områder. Slike tap har direkte virkning for helsetilbudet til befolkningen. Dette handler ikke om at UNN har brukt 21,7 mill for mye i fysiske penger, men om et beregnet beløp som ikke skal betales.

Den samme effekten kan vi få i kommuner framover. Selv etter Terra-skandalen og den etterfølgende forskriftsendringen er det fortsatt mulig for kommuner både å kjøpe og selge såkalte finansielle instrumenter, og da er det ikke bare snakk om verdipapirer. Alle krav og gjeldsposter som har et visst tidsforløp kan bli verdivurdert som et finansielt instrument, med flere usikre størrelser og vurderinger som vil ha betydning for bunnlinja til kommunen. Det er betenkelig at det fortsatt er tillatt at kommuner kan bruke fellesskapets midler på denne måten. Reglene for regnskapsføringen av de finansielle instrumentene bryter dessuten med den tradisjonelle bevilgningsorienterte regnskapsføringen.

Det er behov for å spørre hva dette vil bety for kommuner og for politikernes mulighet til styring av kommuner. Kommunepolitikere vil oppleve at de vedtar et budsjett for et pengeregnskap, som endres i forbindelse med årsavslutningen og med virkning på over- eller underskudd, men uten mulighet til politisk påvirkning, slik vi så med sykehusene. De kompliserte beregningene overlates til administrasjonen, selv om det vil ha virkning på tilbudet til kommunens innbyggere.

Regnskap for offentlig sektor

Et avgjørende spørsmål er hvorfor det er så viktig å sette en bedriftsøkonomisk verdi på sykehusbygninger som det offentlige skal bruke til sykehus. Det har blant annet vært hevdet at det gir bedre vedlikehold av bygningene og at vi må vite hva tjenestene koster. Men disse argumentene er for langt tilbakevist.⁸ Argumentet om å kunne sammenligne de offentlige tjenestene med private tilbydere ser ut til å gi gjenklang hos mange politikere. Men også dette argumentet er tilbakevist som misvisende.⁹ Likevel fortsetter utbredelsen av bedriftsøkonomiske regnskaper. Derfor er det grunn til å spørre om det er en ønsket utvikling når stadig flere offentlige oppgaver blir overtatt av private aktører, selv om det er vist at kommersielle eiere tar ut store verdier på

⁷ Styreprotokoll for Helse Vest RHF 6.2.2008, styresak 0140/080

⁸ Senest Bjarne Jensen "Hvilket regnskapssystem er best egnet for kommunene?" i Kommunerevisoren nr 1/2014

⁹ Stein Østre; Analyse av prinsipper for budsjettering og regnskapsføring i offentlig forvaltning, Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 14/2007

bekostning av lønn og pensjon for ansatte.¹⁰ Ønsker politikerne reelt sett at det offentlige skal overlate flere oppgaver til private? Er i så fall nytt regnskapssystem et nyttig verktøy i denne sammenheng?

Det offentlige har i lang tid samarbeidet med private for å løse flere av de offentlige oppgavene. Det nye er at andre og mer fundamentale oppgaver som helsetjenester, utdanning og skole og barnehage overlates til kommersielle aktører. Uavhengig av omfang må politikerne ha mulighet til oppfølging og kontroll av de midlene de bevilger penger til. Dette er for eksempel ikke tilfellet når det gjelder finansiering av ikke-kommunale barnehager. Slik reglene er nå er kommunen ingen mulighet til å kontrollere hva bevilgningen blir brukt til.¹¹ Offentlige regnskaper må være koblet til bevilgningene som politikerne vedtar. Det tradisjonelle budsjett og bevilgningsregnskapet som brukes i kommuner og fylkeskommuner, er utarbeidet nettopp for å ivareta dette styringsbehovet i offentlig sektor.

Det er selvfølgelig behov for ett felles regelsett som alle offentlige virksomheter skal bruke. Demokratisk kontroll med skattebetalernes penger tilsier at det som blir brukt til tjenester faktisk kan sammenholdes mot det Stortinget eller kommuner har bevilget i perioden. Man bør derfor etterstrebe å videreutvikle et bevilgningsstyrt regnskap for hele offentlig sektor, inklusive for intern styring av den enkelte virksomhet. Det tradisjonelle regnskapet som kommuner har brukt bygger nettopp på dette bevilgningsprinsippet, og dette regnskapet har et nyttig skille mellom hva som brukes til investering og hva som brukes til drift. Dette regnskapet kan derfor være utgangspunkt for et slikt utviklingsarbeid, noe LO har anbefalt etter å ha finansiert et omfattende utredningsarbeid på området.¹² Dette utelukker selvsagt ikke at det gjøres ulike økonomiske analyser i både kommuner og statlige virksomheter. Dette er vanlig å gjøre i alle typer virksomheter og har lite med regnskapssystem å gjøre. Valg av analysemetode er i slike tilfeller avhengig av hva analysen skal brukes til.

Omfang

Utbredelsen av varianter av bedriftsøkonomiske regnskaper i offentlig sektor i Norge er nok så omfattende.¹³ Alle statlige aksjeselskaper er pålagt å bruke regnskapsloven for privat forretningsdrift.¹⁴ I tillegg må alle statsforetak og flere særlovsselskaper også følge regnskapsloven, slik som

10 Fanny Voldnes; Markedsretting av offentlig sektor, Fagforbundet desember 2012

11 Fagforbundets høringsvar til Utdanningsdirektoratets høring om likeverdifer finansiering av barnehager. http://www.fagforbundet.no/om-fagforbundet/Samfunnsomraadet/samfunnsokonomisk/?article_id=107560

12 Bjarne Jensen; Offentlige Velferdsgoder. Økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management, Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 12/2007, Stein Østre; Resultatstyring i offentlig forvaltning. Mål og resultatstyring; Muligheter og begrensninger for offentlig virksomhet, Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 13/2007, Stein Østre; Analyse av prinsipper for budsjettering og regnskapsføring i offentlig forvaltning, Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 14/2007, Bjarne Jensen og Norvald Monsen; Regnskap i stat og kommuner. Om dagens regnskaper og et alternativ, Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 7/2009, Sissel Trygstad; Forretningsbasert regnskap i staten. Erfaringer og holdninger, Fafo, rapport 2008:30, Bent Sofus Tranøy; Makt, interesser og legitimitet på veien fram mot nye regnskapsstandarder, Fafo-notat 2009:7

13 For en fullstendig oversikt se Fanny Voldnes; Folkevalgt styring eller markedsstyring. Status med forretningsorienterte regnskaper i offentlig sektor i Samfunn og Økonomi nr 2-2012

14 Regnskapsloven § 1-2

Helseforetakene og Statsskog.¹⁵ Videre må alle de 2189 registrerte aksjeselskapene og de 31 stiftelsene som kommuner har etablert følge regnskapsloven¹⁶, i tillegg til at interkommunale selskaper og kommunale foretak som driver næringsvirksomhet kan velge å bruke denne loven.¹⁷ Men også innad i den statlige forvaltningen brukes varianter av bedriftsøkonomiske regnskaper. I dag er det totalt 62 statlige virksomheter som bruker nye regnskapsregler i sin interne styring, blant annet alle universiteter og høyskoler.¹⁸ Generelt er det ikke enkelt å finne ut av hvilke statlige virksomheter som bruker slike regnskapsregler, fordi dette ikke er synliggjort offentlig og sjelden framgår av informasjonen fra den enkelte virksomhet.¹⁹

Vi kan fastslå at antallet offentlige virksomheter som bruker varianter av bedriftsøkonomiske regnskaper er stort og det er økende. Dette står i motsetning til stortingspolitikernes vedtak senest nå i Statsbudsjettet for 2014,²⁰ om at statens regnskapsføring skal fortsette som før – i henhold til kontantprinsippet. Det interessante spørsmålet er derfor hvorfor bruken av varianter av bedriftsøkonomiske regnskaper fortsetter å bre om seg i offentlig sektor.

Revisorbransjens rolle

Det finnes aktive promotører for bruk av bedriftsøkonomiske regnskaper i offentlig sektor. For aktørene er offentlig sektor et nytt marked. I oktober 2013 har Den norske Revisorforening (DnR), NHO og Norges autoriserte regnskapsførerforening NARF, på nytt bedt om møte med både Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om regnskapsføringen i offentlig sektor. Det er ikke første gangen disse aktørene aktivt promoterer bruk av bedriftsøkonomiske regnskaper i offentlig sektor, inklusive kommuner, og saken har en forhistorie. I 2004 var også Kommunenes Sentralforbund, KS, med på et liknende framstøt overfor KRD. Senere har FrP to ganger fremmet representantskapsforslag i Stortinget om innføring av slike regnskaper i offentlig sektor, men uten å få flertall.

At private revisorer har stor innflytelse på regnskapsregelverket i Norge er ikke så godt kjent. Det er helt naturlig at private revisorer har den største kunnskapen når det gjelder dette regelverket siden dette er næringsveien deres. Revisorbransjen har økonomiske interesser av at offentlig sektor åpnes for private konsulent- og revisjonsoppdrag. I lys av dette er det et problem at det 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. Slik har det imidlertid ikke alltid vært.

15 Lov om Helseforetak § 43 og Regnskapslovens § 1-2.

16 Antall i følge Statistisk sentralbyrå, SSB.

17 Lov om interkommunale selskaper § 27 og Forskrift om særbudsjett mv. for kommunale og fylkeskommunale foretak § 19 2. punkt.

18 De bruker statlige regnskapsstandarder, SRS, som er utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring .

19 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. Etter en henvendelse til finansdepartementet har jeg mottatt en oversikt over hvilke 62 virksomheter det er snakk om.

20 Prop 1 S (2013-2014) S.97

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 Regnskapsstiftelse²¹ 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 ansvaret formelt sett ligger under Finansdepartementet.

Derfor kan vi si at utarbeidelse av regnskapsregler for privat sektor i Norge er privatisert. 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.

Internasjonale regler

Også i andre deler av verden ser vi samme prosess som i Norge, og også noen av de samme innvendingene. Offentlig sektor fragmenteres og ulike deler splittes i selskaper og enheter som underlegges ulike varianter av bedriftsøkonomisk regnskap for å konkurrere med private tilbydere av samme tjeneste. Ulike nasjonale varianter av bedriftsøkonomisk regnskap for offentlig sektor har samme utgangspunkt, nemlig internasjonale regnskapsregler for privat sektor, såkalt IFRS. De internasjonale reglene er utarbeidet av private revisorer, noe det har vært kontroverser rundt siden 2006. Når EU nå planlegger å utarbeide europeiske regnskapsregler for offentlig sektor, EPSAS, er det bare en ny variant og vi ser de samme kontroversene. Motviljen mot å ”forretningifisere” offentlig sektor møtes med den samme skepsis som er nevnt, og begrunnes med at de internasjonale reglene ikke er utarbeidet av uavhengige institusjoner, at regnskapene ikke er nøytrale og at man ikke har løst utfordringene med hvordan man skal regnskapsføre viktige offentlige oppgaver som skatt og sosiale ytelser.²²

Den tenkningen som IFRS og ulike varianter av bedriftsøkonomiske regnskaper for offentlig sektor legger til grunn, er at regnskapsregler bare er 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 alt for snever beskrivelse.²³ I kjølvannet av finanskrisen i 2008 er det erkjent av både fagmiljøer og i G 20-møter at de nye internasjonale regnskapsreglene IFRS bidro til å forsterke krisen. Noen regler ble da også svært raskt endret. I november 2008, iverksatte EU 2008 en redningsaksjon for bankene ved hjelp av en regelendring for hvordan verdipapirer skal

21 Norsk Regnskapsstiftelse ble stiftet 27.4.1989 . Bak stiftelsen i dag står Den norske Revisorforening, Handelshøyskolen BI, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening NARE, Norges Handelshøyskole NHH, Econa, Næringslivets Hovedorganisasjon NHO og Oslo Børs.

22 Is Europe Ready for EPSAS? By Franck Bessette, 25th march 2013, <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2013/03/is-europe-ready-for-epsas.html>

23 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.

vrderes. To dager senere ble samme endring gjennomført i Norge.²⁴ Effekten var at bankene ikke behøvde å føre så store tap i sine tredjekvartalsrapporteringer i 2008 som de måtte gjort etter de opprinnelige reglene. Her spilte mange forhold inn. Men det ble demonstrert helt åpent at innføringen av de nye reglene dreide seg om langt mer enn regelteknikk, det dreide seg om å redde bankvesenet. Eksemplene viser at regnskapsregler er et virkemiddel for å fremme politiske interesser, og bør derfor være et offentlig ansvar under demokratisk kontroll.

I tillegg til de private revisorene²⁵ er private regnskapsførere nye som aktive promotører for nye regnskapsregler. De øyner muligheten for nye oppdrag i offentlig sektor og spesielt i kommuner, hvis kommunekassererne kan utkonkurreres. Dessuten finnes flere andre aktører som ønsker å utforme regnskapsregler som legger til rette for privatisering. Her kan det være på sin plass å nevne privat tjenesteleverandører av ulike slag, som ser på inntektsmulighetene i det offentlige som svært attraktive. Med den økonomiske krisen i den vestlige økonomien som nå rår har vi sett en oppblomstring av private kommersielle aktører innen områder som helse, pleie og omsorg, barnehager og barnevern også i Norge.

Oppsummering

Varianter av bedriftsøkonomiske regnskaper brer om seg i offentlig sektor. Erfaring viser at det innebærer at styring av offentlig sektor i større grad overlates til administrativt ansatte og vekk fra politikerne. Det hjelper lite med et sterkt lokaldemokrati hvis styringen av offentlige oppgaver overlates til administrasjon og byråkrati, som befolkningen ikke kan velge. De som styrer offentlig sektor må kunne velges – eller velges vekk hvis vi skal opprettholde en troverdig folkevalgt styring. Offentlige regnskaper må derfor være bevilgningsorienterte, og utviklingen av regnskapsregler må tilbakeføres til der det hører hjemme, i det offentlige.

²⁴ 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.

²⁵ De fire store private revisjonsselskapene er KPMG, PwC, Ernst & Young og Deloitte.

Andreas Reier Jensen og Tina A. Jensen

Andreas Reier Jensen er stipendiat ved Universitet i Agder med utdannings sosiologi som hovedfelt. Tina A. Jensen er litteraturviter, journalist og innholdsansvarlig for Norgesfilm A.S.

Den norske helsediskursens orden: innholdsanalyse av mytebyggende retorikk i avistekster fra 1990 til og med 2013

Innledning

Denne teksten undersøker papiravisers fremstilling av norske offentlige helseutgifter fra 1990–2014. Det har i denne perioden blitt innført flere reformer i det norske helsevesenet, ofte med bakgrunn i forestillinger om at helsevesenet er dyrt og ineffektivt (B. Jensen, 2012). Både Helseforetaksreformen (2002) og Samhandlingsreformen (2012) bygger på påstander om at det brukes for mye penger på helsetjenester i Norge (ibid). Som vi skal vise, hevdes det i en rekke av avistekstene, særlig i perioden 2000–2010, at norske helseutgifter er svært høye sammenlignet med helseutgiftene til andre OECD-land. Denne argumentasjonen er særlig tydelig fra stemmer tilknyttet statens embetsverk. Kildene som brukes til å underbygge denne argumentasjonen er i all hovedsak OECD, som får tallene om norske helseutgifter levert fra Statistisk sentralbyrå, heretter forkortet SSB.

Påstandene om høye helseutgifter utfordres i dag i større grad av det økonomiske fagmiljøet og av lokale helseprofesjonskrefter. Den mest sentrale og virkningsfulle kritikken mot Helse- og omsorgsdepartementet og SSBs tallbruk, som vi gjenfinner i avistekstene vi analyserer, kommer fra professor Bjarne Jensen. At denne kritikken er virkningsfull, betyr for oss at den får gjennomslag i pressen og at den fører til at aktører som opptrer i pressen, endrer sin argumentasjon. Vi skal se at aktører som har hevdet at de norske helseutgiftene er enestående høye, til en viss

grad innrømmer feil bruk av helsetall etter 2010.¹ Bjarne Jensen har vist at SSBs tall bygger på feilkilder der tall som ikke kan sammenlignes brukes til å fortegne bildet av de norske offentlige helseutgiftene. Nettopp denne fortegningen av de faktiske helseutgiftene er omdreiningspunktet i analysen vår.

Jensen (2012) har også påpekt at spesifikke holdninger kan ha vært med på å drive frem måten den norske helsesektoren er styrt siden tidlig på 2000-tallet. Vi vil i denne teksten forfølge videre om det er grunn til å hevde at politiske reformer og styringsideologi har sammenheng med hvordan helsetallene fremstilles. Vi avgrensar analysen vår til å gjelde norske papiraviser. Vi er klar over at størrelsen på de norske helseutgiftene også har vært tema i andre medier, som internett og fjernsyn, men disse mediene er ikke tatt med i denne gjennomgangen. Vi vil gjennom analysen undersøke hvordan og i hvilken grad avistekstene fra 1990–2014 representerer meningsbærere med lik eller ulik ideologi. Vi undersøker også hvor aktørene henter tallene om norske helseutgifter fra. Vi er også interessert i hvilken grad aktørene gjør krav på å hevde sannheten om de norske helseutgiftene.

Det aller første vi har måttet ta stilling til er om ordskiftet og påstandene om de høye norske helseutgiftene, slik vi gjenfinner dem i avistekstene, har skjedd på en slik måte at det i samfunnsvitenskapelig forstand kan beskrives som en diskurs. Til det mener vi at svaret er ja. Ordskiftet og påstandene om de høye norske helseutgiftene vil utover i teksten håndteres og analyseres som en diskurs (Foucault, 1999).

Helsediskursen i Norge er relativt lukket og vi skal i analysen vise at aktørene i denne diskursen ikke på noen måte representerer allmuen. De tydeligste stemmene kommer fra sentrale politikere, embetspersoner, forskere og etter hvert også talsmenn fra helseprofesjonene. I vårt datamateriale, om vi ser bort fra journalister, er det vanskelig å finne stemmer som for eksempel representerer pasientene eller personer uten spesialisert kunnskap om helsediskursen. Dette kan tyde på at helsediskursen i høy grad er spesialisert. Vi vil forsøke å peke på disse stemmene i diskursen, deres ideologi og særinteresser som kan tenkes å være et bakenforliggende motiv for avistekstene.

Vi har et relativt stort datamateriale og for å ikke fange for bredt i denne teksten fokuserer vi i første rekke på den delen av diskursen som hevder at helseutgiftene i Norge er unormalt høye. Eksemplene på en skråsikker fremstilling av enestående høye norske offentlige helseutgifter er mange, gjerne fremført av representanter fra ledersjiktet i Norge. Et typisk eksempel kan være daværende statssekretær Robin Martin Kåss (Ap), som i Dagens Medisin (2012) uttaler seg om størrelsen på Norges offentlige helseutgifter og slår fast: «Når det gjelder bevilgninger, er det ingen tvil om at Norge er helt i verdenstoppen (...)». I en signert kronikk noen måneder tidligere, i Aftenposten (2011) er Kåss om mulig enda tydeligere og mer bastant: «(...) Norge

¹ Dersom vi sorterer de forskerne/fagekspertene som oftest er referert til med navn i våre data for perioden 1990–2013, får vi følgende rangering: Bjarne Jensen (Professor i forvaltningsøkonomi): 47 treff, Terje L. Berstad (Cand. Polit. i medievitenskap) 23 treff, Bjørg Marit Andersen (Professor dr.med.) 13 treff, Terje P. Hagen (Professor – Avdeling for helseledelse og helseøkonomi) 12 treff, Hans O. Melberg (Førsteamanuensis – Avdeling for helseledelse og helseøkonomi) 11 treff, Stein Østre (Professor i forvaltningsøkonomi) 9 treff, Jan Grund, professor i helseledelse ved Høyskolen i Oslo og Akershus og tilknyttet Civita: 3 treff.

bruker dobbelt så mye på helse som EU-landene». Helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen (2011) er sikker og samstemt med sin statssekretær. I samme periode erklærer hun at: «Norge er blant landene som bruker mest ressurser på helse». For daværende statssekretær Kåss, skjer det i 2013 en interessant retorisk vending. Skråsikkerheten og iveren etter å beskrive norske helseutgifter som unormalt høye synes nå å være dempet og fokuset endret: «Det er vanskelig å sammenligne land, fordi kostnader og organisering varierer. Viktigere er imidlertid hvor mye vi i Norge makter å prioritere til ulike formål, og hvor mye vi får ut av hver krone.» (Kåss, 2013).

Måten Kåss her modererer argumentasjonen sin kommer interessant nok i etterkant av at SSB delvis har innrømmet at helsetallene har blitt presentert på gal måte. I desember 2013 intervjues administrerende direktør i SSB Hans Henrik Scheel i Bergens Tidene (Mjelva, 2013) om de påstått høye helseutgiftene: «Vi ligg omtrent på gjennomsnittet i OECD når vi ser på pengebruk i høve til disponibel inntekt. Det betyr at vi prioriterer helse omtrent som andre OECD-land.» Året før, i 2012 var Scheel langt mer opptatt av å forsvare tallene fra OECD/SSB som hensiktsmessige til å illustrere norske helseutgifter:

Helseutgiftene kan også sammenlignes per innbygger, men da må man regne om til felles valuta og kjøpekraftskorrigerer. OECD har valgt en metode som er lik for alle land og gjør tallene sammenlignbare. For Norge er helseutgiftene per innbygger i overkant av 5300 amerikanske dollar i 2009, mens snittet i OECD er litt over 3200 dollar. Vi mener at OECDs tall, både når det gjelder relative andeler av BNP og nivå per innbygger i felles valuta, trygt kan brukes til å sammenligne helsetjenestene i ulike land.

(Scheel, 2012)

I vår analyse er Scheel en tydelig representant for styringseliten i Norge².

Før vi går videre, er det behov for å avklare begrepet diskurs nærmere. Vi har forståelse for at dette ut i fra den økonomiske diskursens stammespråk, som kanskje dette festskriftet først og fremst henvender seg til, kan virke kompliserende og vel teoretiserende for saken det gjelder. Bær i tilfelle over med oss når du leser videre, vi vil hevde denne teoretiske diskusjonen er relevant for analysen.

Diskurs: adgang til å beskrive verden

Diskursbegrepet slik vi bruker det er inspirert av den franske filosofen, historikeren og sosiologen Michel Foucault. Vi bruker det noe løselig om mer eller mindre sammenhengende ideer, holdninger og praksiser, knyttet til bestemte institusjonelle områder, som ofte har en felles norm for hva som er gyldig kunnskap.

² Hans Henrik Scheel (cand. oecon.) var tidligere ekspedisjonssjef i Finansdepartementet før han ble SSB-sjef i 2011. Før dette ledet Scheel skatteøkonomisk avdeling i finansdepartementet. Han har videre erfaring som departementsråd i Moderniseringsdepartementet og som ekspedisjonssjef ved Statsministerens kontor.

Ingen trer inn i diskursens orden hvis de ikke tilfredsstillende visse krav, eller hvis de ikke i utgangspunktet er kvalifisert til å gjøre det. Mer presist: Alle diskursområder er ikke like åpne og lette å trenge inn i, noen er strengt forbudte (differensierende og differensierte), mens andre framtrer som nærmest åpne for enhver, og stilles til rådighet for ethvert talende subjekt uten forutgående restriksjoner.

(Foucault, 1999, p. 22)

Opprinnelsen til det latinske ordet diskurs er avledet av *discurrere*, som betyr å løpe frem og tilbake, eller diskutere frem og tilbake. En slik enkel betydning ligger ikke i begrepet i dag. I den del av *humaniora* og samfunnsvitenskapen denne teksten springer ut fra, er diskursbegrepet såpass omstendelig at det er behov for en nærmere redegjørelse av diskursbegrepet og begrepsapparatet vi anvender i analysen forøvrig.

Vi bruker diskurs som et utpreget makrobegrep. Denne begrepsforståelsen går langt ut over det å føre en samtale eller en drøftelse som umiddelbart ville fremkomme, dersom en leste avistekstene uten å sette dem i en sammenheng med hverandre og med politikk og ideologi. I tillegg til det å delta i gir det å herske over en diskurs, i en kritisk samfunnsvitenskapelig forstand, en privilegert adgang til å beskrive verden. Den retorikken vi finner i avistekstene, som omhandler helseutgifter, tillegges dermed en sosial praksis og gis en karakteristikk som har betydning ut over avisteksten i seg selv. Begrepet retorikk bruker vi om kommunikasjon som hensiktsbestemt og som er virkningsfull (Kjeldsen, 2013). En slik betydning kobles i vår analyse mot strategiske motiv hos de mest sentrale aktørene som vi identifiserer fortløpende i analysen (A. R. Jensen, 2010). Ved en slik forståelse representerer argumentasjonen som fremsettes i den helseøkonomiske diskursen, i tillegg til tekstens uttalte budskap, også en gruppes verdisystem. Dermed er vår bruk av diskursbegrepet også knyttet til politisk ideologi og til utøvelse av makt gjennom for eksempel å stenge annen kunnskap ute fra den rådende diskursen.

Diskursbegrepet blir på denne måten nyttig for å synliggjøre hvordan tekstene, av meningsbærere, brukes strategisk med ønske om å definere og proklamere sannheter om helse-Norge. Det bygges i diskursen særlig opp rundt myten om at Norge som land bruker enestående mye offentlige ressurser i form av penger på helse, sammenlignet med andre vestlige land. En slik diskurs vil ifølge Foucault (1999) være meningsgjørende på flere nivå og den kan knyttes til ulike perspektiv og agenda. Den posisjonen man har når man observerer eller deltar i diskursen er grunnleggende usymmetrisk og vil nødvendigvis gi utslag i måten man argumenter på. Stemmene til de som vasker på sykehusene, eller de som vasker pasientene kommer ikke frem i avistekstene vi analyserer. Det er likevel nærliggende å tro at deres oppfatning av virkeligheten vi være forskjellig fra de aktørene vi beskriver i analysen.

We must question those ready-made syntheses, those groupings that we normally accept before any examination, those links whose validity is recognized from the outset; we must oust those forms and obscure forces by which we usually link the discourse of one man with that of another; they must be driven out from the darkness in which they reign.

(Foucault, 1972, p. 22)

En diskurs kan sies å formulere egne ritualer, den definerer kvalifikasjoner til de som får delta, og den setter grensene for anstendighet til deltakerne som produserer den tekst som får inngang i diskursen (Foucault, 1999). I vår analyse kommer dette til uttrykk gjennom at vi beskriver aktørene som deltar i diskursen. Sett utenfra, opererer diskursene gjennom flere kontekster og over flere nivåer. De kan være tilknyttet personer, sosiale relasjoner eller knyttet mot et mer overordnet nivå der kunnskap og tro spiller en stor rolle. Dette siste nivået representerer i denne teksten de store fortellingene, for eksempel den om det offentlige byråkratiet (stat) versus det private entreprenørskap (marked). På et mer lokalt nivå ligger «den lille» diskursen om helsevesenet og dets påståtte høye helseutgifter, nedfelt i de store fortellingene – diskurser med stor «D».

Inspirert av Foucault ønsker vi gjennom analysen å problematisere og å få frem i lyset hvordan en diskurs kan forme sannheter. For å si det med Adorno vil vi «lette på den steinen som uvesenet ruger under» (Adorno, 1970, p. 78). I Adornos noe dystre, men etter vår mening, presise fremstilling av det senkapitalistiske samfunnet, representerer uvesenet hvordan bedriftsøkonomiske prinsipper tar kontroll over alle deler av samfunnet. Steinen blir et bilde på diskursen som omfavner, beskytter og tildekker bedriftsstyringsprinsipper som tvinger seg inn på områder der det i utgangspunktet ikke finnes et marked:

(...) omgitt av en gåtefull geskjeftighet som bærer alle det kommersielles trekk uten at det egentlig finnes noe å handle med her. De engstelige, fra den arbeidsløse til den prominente, som i neste øyeblikk kan pådra seg vrede fra den som har investert i dem, tror at de bare kan anbefale seg selv med selgerkvaliteter ved å være innfølede, flittige, stå til disposisjon for, kripe for og godgjøre den innbilt allstedsnærværende bedriftslederen (...)

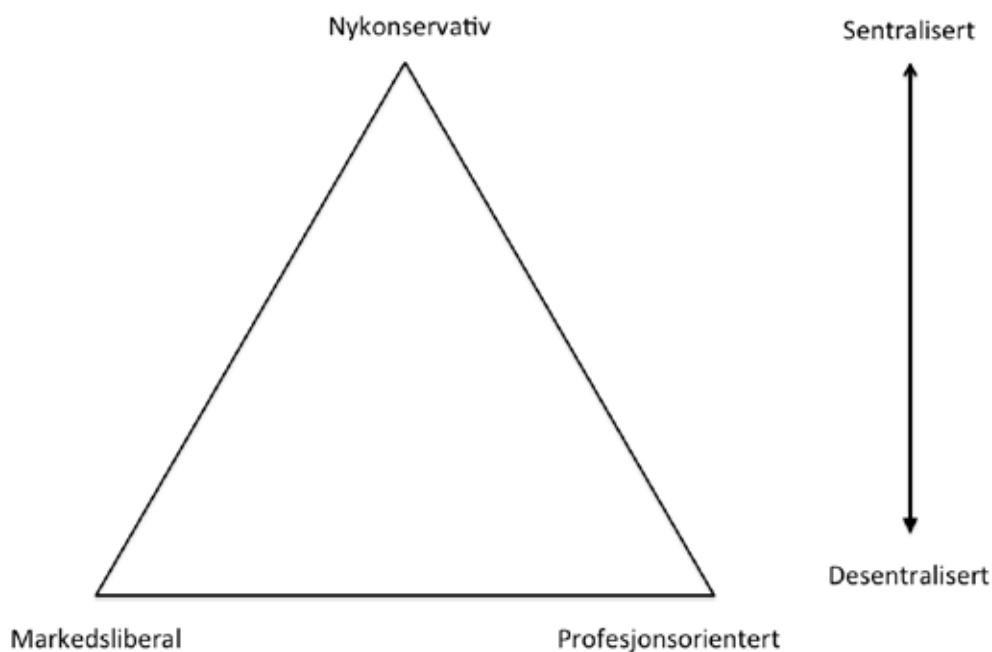
(Adorno, 2006, p. 13)

Det som foregår i løpet av en diskurs betegner vi som diskursiv praksis. For vår analyses del gjelder dette produksjon og distribusjon av logisk overveid tekst i form av avisartikler. Det er her et viktig poeng at en diskurs er skiftende og foranderlig – at den er diskontinuerlig. Mer generelt opptrer diskurser i brede felt og i mange fagområder hvori økonomi selvsagt inngår med egen faglig diskurs. Også disse diskursene er i ordets rette forstand diskontinuerlige. Det vil si at de er flytende i den betydning at de er foranderlige. Jo større diskursene og de gjennomgripende fortellingen er, desto mer stabilt er deres hegemoni. Hegemoni forstås her som rådende diskurser.

Diskursens aktører og ideologi

Flere av avistekstene vil skal analysere er forfattet av, eller omtaler, styringseliten. Det vil si sentrale politikere og embetspersoner, som adresserer helse-Norge. Mange av tekstene etter 2009 er også skrevet av representanter fra helseprofesjonene. Med de lokale profesjonsstemmene utfordres ofte helse-Norge på vegne av lokale sykehus. I styringselitens tekster forklares og forsvares i stor grad valg og beslutninger. Både de lokale stemmene og stemmene til embetspersonene kan karakteriseres som del av diskurser med liten d. En slik «liten» diskurs er som vi har skrevet,

bevisst eller ubevisst, nedfelt i en større makrodiskurs – en diskurs med stor D. Den store diskursen handler ofte om overgripende fremstillinger av virkeligheten. Rammen i en slik diskursiv fortelling handler i tekstene vi analyserer om det offentlige (helsevesenet) som stort, dyrt og tungrodd, sammenlignet med det private effektive og konkurranseutsatte markedet. Det offentlige forbindes i en slik dominerende nyklassisk økonomisk modell (Friedman, 1968; Solow, 1956) med et dyrt, ineffektivt, tungdrevet og lukket byråkrati. Det private kobles mot det globale, mot teknologi, entreprenørskap og innovasjon. Det skal etter hvert i vår gjennomgang av artiklene, bli tydelig et spenningsfelt mellom helseprofesjonene, en nykonservativ styringselite, og stemmer som ser økt markedsorientering for helsevesenet som en totalløsning. Diskursen beveger seg rundt forholdet sentralisert versus desentralisert styring og hvorvidt, og i hvilken grad, bedriftsøkonomiske styringsprinsipper skal anvendes på den offentlige helsesektoren i Norge. Dette er illustrert i figur 1 gjennom posisjonene: nykonservativ, profesjonsorientert og markedsliberal.



Figur 1: posisjonering av styringsideologi.

Figur 1 illustrerer hvordan styringsideologi plasserer seg i forhold til posisjonene sentral/desentral styring. I vår analyse gir dette seg utslag i kommunikasjonsprinsipper og såkalte portvokterprinsipper. Her fastsettes hva som er gyldig og ikke gyldig kunnskap i diskursen og dermed reguleres hvilke grupper som får påvirke de dominerende diskursene (Bernstein, 2000; A. R. Jensen, 2011).

I analysen vil vi se etter kommunikasjonsprinsipper som kan knyttes opp mot de tre identitetskonstruksjonene (figur 1) for styringsideologi. Øverste del i trekanten representerer en sentralisert nykonservativ styringsideologi. Denne identitetskonstruksjonen representerer i avistekstene vi har analysert svært ofte staten og departementet. Posisjonen påberoper seg å være prospektiv ved å fremstå som fremtids- og innovasjonsorientert. På tross av at retorikken her er sentralisert, dvs. orientert mot sterk statlig styring, gjenfinnes også et økonomisk nytteperspektiv og en markedsretorikk i deres argumentasjon.

De to desentraliserte perspektivene i nedre del av trekanten er nåtidsorientert og desentralisert. De kan todeles henholdsvis i en markedsliberal og en profesjonsorientert styringsideologi for helse-Norge. Disse to måtene å argumentere på står i avistekstene vi analyserer i et klart motsetningsforhold til hverandre i synet på økt privatisering. På tross av at begge argumenterer for et desentralisert styringsideal og identitetskonstruksjon fra lokale ressurser, skiller de tydelig lag i synet på hvorvidt helsesektoren bør styres etter markedsprinsipper. I den markedsliberale identitetskonstruksjonen argumenteres det for at hele helsesektoren må ses i et økonomisk nytteperspektiv. Helsetjenester blir da et produkt som gis bytteverdi i en konsumentlogikk. Ved høyere innslag av private helsetilbud kan helsevesenet drives med lavere offentlige utgifter ved at brukerne betaler direkte. I et slikt system er valgfrihet viktig slik at helsetilbudene tilpasser seg og tiltrekker seg pasienter (kunder) gjennom konkurranse mellom helsetilbudene (Bernstein, 2000; A. R. Jensen, 2011).

Den profesjonsorienterte styringsideologien er også opptatt av en relativ autonomi i forhold til staten. Her argumenteres det for lokal kunnskap som bygges nedenfra og innenfra i helseinstitusjonene, men det argumenteres mot privatisering og mot konkurranseutsetting av helsetjenester (ibid). Behandling og omsorg for pasientene vurderes ofte i motsetning til en desentralisert konsumentlogikk og i motsetning til rigid sentralisert målstyring.

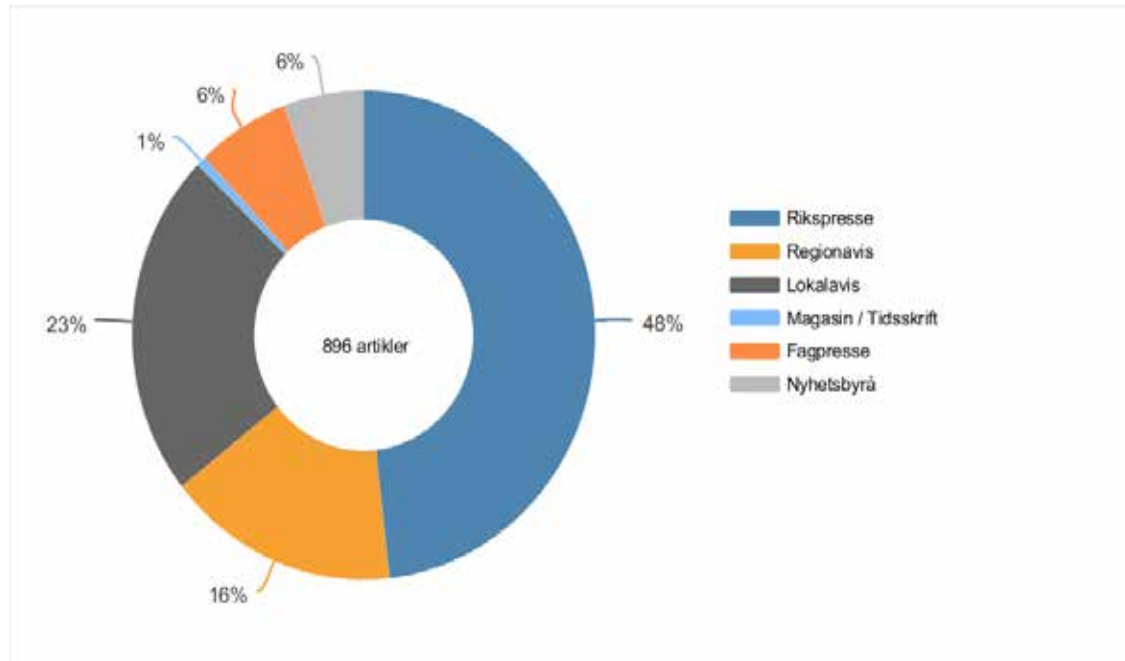
Før analysen presenteres, skal vi i det neste kapitlet utdype metoden og utvalget som ligger til grunn for vår gjennomgang av avistekstene.

Metode

Analysen er hovedsakelig kvalitativ, men vi vil også systematisere og kvantifisere datamaterialet fra avistekstene. Dette gjør vi for å illustrere og modellere diskursene. Primærkilden for diskursen er språklige ytringer, men vårt fokus er ikke språk i seg selv, slik det er i en mer lingvistisk tradisjon. Vi er heller interessert i hvordan språket i avistekstene brukes til å organisere og kontrollere meninger på. Dermed bringer vi inn en tolkende og kvalitativ vurdering i tråd med hermeneutikkens idealer. Avistekstenes innhold, for hvorvidt de skal retorisk klassifiseres som høye eller middels/lave påvirkes av vår forforståelse, forkunnskap og hvordan vi forstår tekstens argumentasjon (Alvesson & Sköldbberg, 2008). Målet vårt er å gjenskape det inntrykket vi kan anta at leseren sitter igjen med av tekstens hovedbudska, altså hvordan teksten forholder seg til størrelsen på de norske helseutgiftene.

Redegjørelse for utvalg

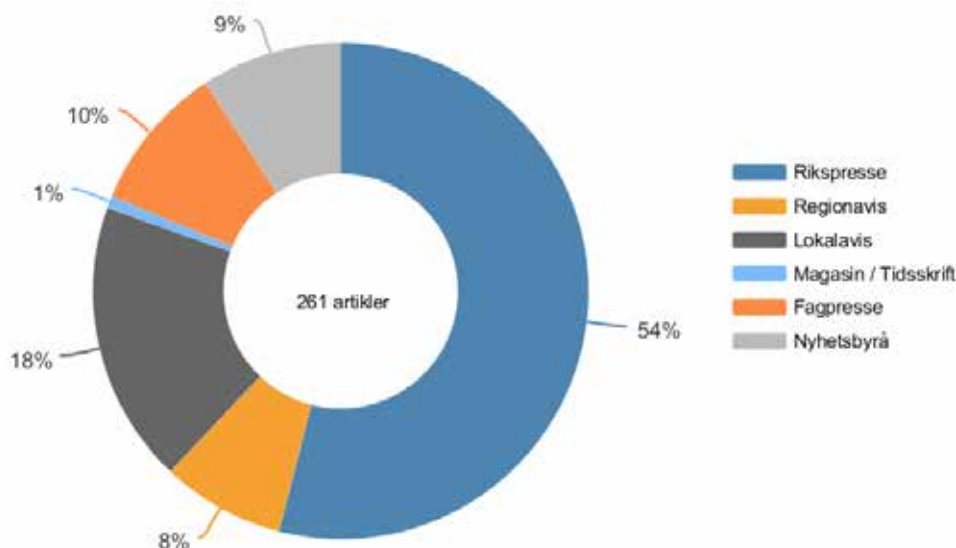
De tilgjengelige avistekstene som omhandler offentlige helseutgifter utgitt i perioden 1990 til og med 2014, er gjennomgått ved hjelp av søkeverktøyet ATEKST (Retriever Norge AS). De første søkene og den påfølgende oversiktslesning av tekster er gjort på bakgrunn av et søk som inneholder helseutgifter, helsekostnader og ordkombinasjoner med helse i kombinasjon med prefiks *. Dette gir 896 treff hvorav 48% var i rikspresen og 23 % i lokalpressen, 6 % fra fagpressen og 6 % fra nyhetsbyråer (se figur 2).



Figur 2: 896 artikler etter presstype.

Etter hvert som vi fikk større oversikt over artiklene, har søket blitt spisset. For å avgrense søket til de mest relevante og de mest representative tekstene, er det i det siste og det søket som er gjeldende for figurer som nå presenteres, søkt og gjennomgått tekster som omtaler helseutgifter i kombinasjon med enten SSB /« Statistisk sentralbyrå», og / eller helseutgifter i kombinasjon med OECD. Dette gir 261 tekster for perioden 1. januar 1990 til 1. januar 2014. Over halvparten av disse kommer fra rikspresse og da særlig Aftenposten, Dagens Næringsliv, Klassekampen, NTBtekst.

Det er nærliggende å anta at nedgangen i artikler fra lokalpresse og regionsaviser, som er et resultat av et spisset søk, har sammenheng med debatten rundt lokalsykehus, en diskurs vi holder utenfor vår analyse. Vi skiller ikke i denne analysen mellom aviser ut ifra størrelse på opplag eller på om de er lokalpresse eller regionsaviser. Ved det spissede søket øker antallet avisartikler fra rikspresse, fra fagpresse og fra nyhetsbyråer. Se figur 3.

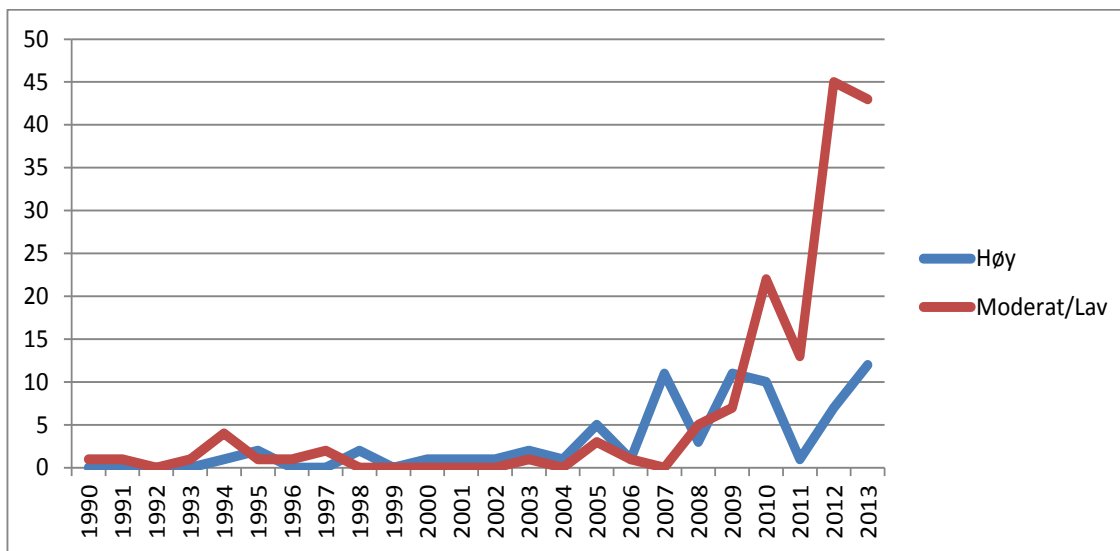


Figur 3: 261 artikler etter presstype.

Av disse ble 46 avistekster tatt ut fordi de ikke omhandler offentlige helseutgifter i sammenheng med andre land eller opp mot tall fra Statistisk sentralbyrå og / eller OECD. Da datamaterialet er relativt stort velger vi i denne teksten å analysere de gjenstående 215 avistekstene etter hvorvidt de retorisk omtaler de norske offentlige helseutgiftene som høye, ordinære, eller lave. Her vektlegges særlig hvordan det bygges myter om at de norske offentlige helseutgiftene er enestående høye. En slik måte å sette retorikk i sammenheng med diskurs er inspirert av Foucaults retoriske schemata (1972). Retorikk brukes her for å vise hvordan enkeltutsagn og setninger i avistekstene bygges opp til overveide argumentasjonsrekker. Argumentasjonen er på denne måten med på å skape en felles forståelse innad i diskursen. For å illustrere dette vil vi gi utdrag og vi vil utheve og kommentere enkelte av avisartiklenes argumentasjonsrekker og hovedpoeng.

Fra 1990 til 2000 er antall treff innenfor de valgte søkekriteriene få. Denne perioden presenteres derfor under ett. Det samme gjelder for perioden 2000–2005. Ettersom de norske helseutgiftene i perioden fra 2005–2010 ganske ensidig omtales som svært høye sammenlignet med helseutgiftene i andre OECD-land, vil vi gjennomgå årene 2005 til og med 2010 hver for seg. I de siste tre årene, 2011–2013, øker antall avistekster innenfor søkekriteriene våre dramatisk. Vi har på grunn av det høye antallet tekster disse årene ikke hatt anledning til å gå dypt inn i alle diskursens detaljer i denne perioden. Men tendensen for disse årene er relativt tydelig og vi presenterer

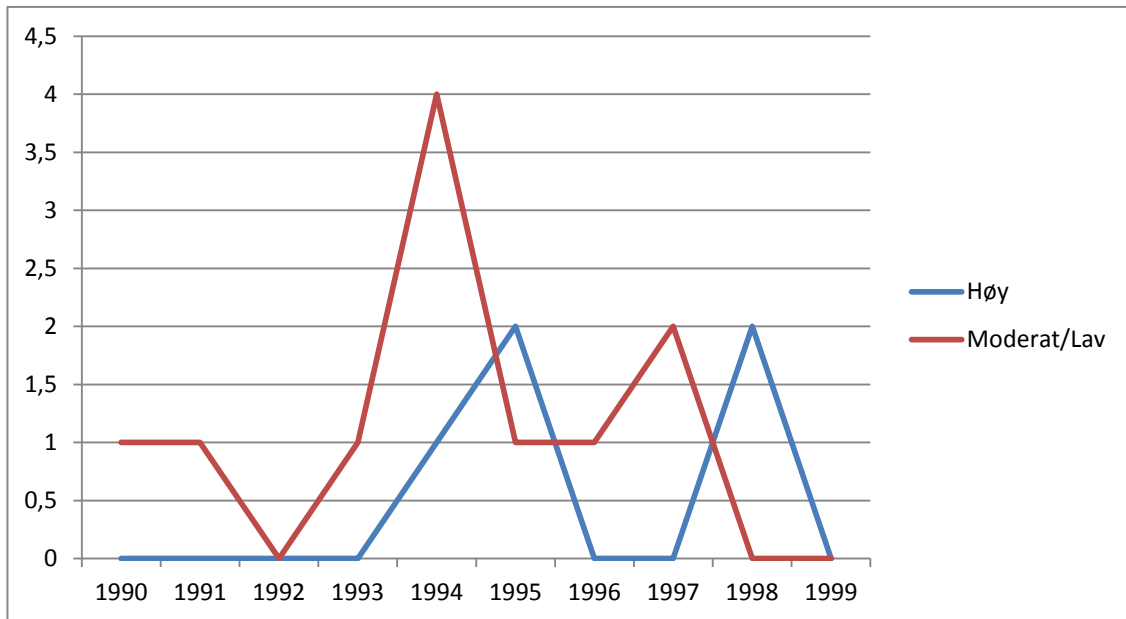
derfor perioden under ett. Vårt fokus er å vise hovedtendenser og vi trekker her ut artikler som er representative for diskursen. Antall avistekster som vi gir utdrag fra i disse årene, står derfor ikke i forhold til antall tekster som ble produsert. For å få en oversikt over antall avistekster per år for hele perioden 1990–2013, se figur 4 som viser antall avistekster per år i tidslinje.



Figur 4: oversikt retorikk, hvorvidt det argumenteres for høye eller moderate/lave helseutgifter 1990-2014.

I tillegg til å registrere hvorvidt tekstene argumenterer for høye eller normale helseutgifter, har vi fortløpende markert de mest sentrale aktørene som opptrer i tekstene. Disse er: forfatter, omtalte personer/forskere/offentlige tjenestepersoner og omtalte statlige og private organisasjoner og / eller selskap. Underveis i analysen vil enkelte av aktørene, ut i fra sin argumentasjon og type retorikk, plasseres i forhold til figur 1, som ble presentert i innledningen.

1990 til 2000 - «Norge ligger i en andedam»



Figur 5: oversikt retorikk, hvorvidt det argumenteres for høye eller moderate/lave helseutgifter 1990-2000.

I hele tiårsperioden 1990 til 2000 finner vi 16 avistekster som omhandler og setter norske offentlige helseutgifter i sammenheng med enten SSB og/eller OECD. Det utgjør fem artikler i Dagens næringsliv, ni i Aftenposten, en fra NTB, og en i Nordlys. I en artikkel i Dagens Næringsliv (Ottesen & Simonsen, 1990), som interessant nok har som utgangspunkt at Norge har lave helseutgifter, intervjues blant andre Professor Jan Grund³ ved Bedriftsøkonomisk Institutt. Her hevder BI-professor Grund at helsevesenet kan spare mye penger på å legge om driften i tråd med markedsstyringsprinsipper:

Grunds beregninger vil snart bli lagt frem i en rapport til Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD), hvor BI-professoren blant annet går inn for en ny organisering og finansiering av helsevesenet. Han foreslår blant annet å fristille sykehusene slik at de blir selvstendige bedrifter med en produktrelatert finansiering. Fylkeskommunenes råderett blir opphevet og landet deles inn i fem regioner. – Vi må få et element av konkurranse inn i helsevesenet. Norge ligger i en andedam, hvor det diskuteres foreldede strategier, mens man lukker øynene for de sterke markedskreftene som er i ferd med å feste seg innen helsevesenet internasjonalt, sier Jan Grund. (...) Markedsorienterte sykehus med bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel kan bli virkelighet om få år. Hver pasient skal bli inntektskilde, ikke en utgift som i dag. Sykehus som er for dyre må skjerpe seg for ikke gå konkurs. Rasjonell drift kan gi overskudd på linje med private bedrifter.

(Ottesen & Simonsen, 1990)

³ Den Civita-engasjerte professoren i helseledelse Jan Grund, er tidligere spesialrådgiver i Sosialdepartementet, planleggings-sjef i Helsedirektoratet og han var sentral i Hellandsvikutvalget som utredet sykehusreformen.

Jan Grund får begeistret støtte av prosjektleder Eystein Arntzen (mag.art.) ved Norsk Institutt for Sykehusforskning som på oppdrag av Sosialdepartementet i gang med å evaluere finansieringsordningen:

Systemet er allerede tilpasset norske forhold. Hvis prøveprosjektene, som settes i gang ved fire sykehus tidlig neste år faller gunstig ut, er målsettingen å innføre ordningen på alle landets sykehus. (...) Vi har fordelt over 10 000 diagnoser på 467 pasientklasser basert på sykdommer med lik liggetid og samme ressursbruk. For tiden er vi i gang med å beregne stykkprisen for hver av klassene. Ut fra gjennomsnittspasienten som koster omlag 13 000 kroner å behandle, kan hver klasse vektlegges. Kostnadsvekt 2.0 i en av klassene betyr at pasienten er dobbelt så ressurskrevende som gjennomsnittspasienten. Sykehuset mottar da 26 000 kroner for behandlingen. Er kostnadsvekten 0.5 får sykehuset 6500 kroner. Med DRG og stykkprisfinansiering blir hver ny pasient som får behandling en inntekt, ikke bare en utgift for sykehuset. Systemet blir et planleggingsverktøy og en «gulrot» for hver avdeling, for sykehuset totalt og for høyere nivåer innen helsevesenet. Slapp og dårlig ledelse på alle plan blir lettere å avdekke. I dag er en vanlig unnskyldning fra sykehus med høyere kostnadsnivå at «vi har sykere pasienter enn alle andre». Med DRG kan man måle holdbarheten i slike forklaringer ved å måle kompleksiteten i sykehusenes pasientsammensetning. Arntzen mener stykkprisfinansieringen ikke bare belønner innsats og høy produktivitet, men gjør det mulig å sammenligne ressursbruken i de enkelte sykehus. – Det nytter ikke lenger for institusjoner eller avdelinger som er dårlig drevet å skyldes på at de har ekstra syke pasienter. Tallenes tale er klare, sier han.

(Ottesen & Simonsen, 1990)

Innføring av markedsstyringsprinsipper i det norske helsevesenet får også sterk støtte av formannen i styringsgruppen for stykkprisfinansiering, Øyvind Sæbø (cand. polit.) daværende rådgiver i Sosial- og helsedepartementet:

Det kan bli aktuelt å gå ut i markedet for beste tilbud på for eksempel 800 hofteoperasjoner og inngå kontrakt med leverandøren som har lavest pris forutsatt lik kvalitet. Spesialisering og konkurranse mellom sykehusene kan bli en konsekvens av ordningen, sier han. Overgang til stykkprisfinansiering betyr at markedskreftene i større grad vil styre den offentlige sykehustjenesten. Sykehusene må fristilles slik at de selv blir ansvarlige for egne over- og underskudd. Overskudd som incentiv skal virke motiverende og styrende på prioriteringene. Hvert enkelt sykehus skal selv bestemme hva overskuddet skal brukes til.

(Ottesen & Simonsen, 1990)

Argumentasjonen til professor Jan Grund, prosjektleder Eystein Arntzen ved Norsk Institutt for Sykehusforskning på oppdrag av Sosialdepartementet, og daværende rådgiver i Sosial- og helsedepartementet Øyvind Sæbø, plasserer seg nærmere en markedsliberal enn en nykonservativ retorikk, se figur 1. Mistilliten til helseprofesjonen er tydelig. Statens hypotese synes å være at «gulrot» i form av stykkprisfinansiering kan bøte på dårlig sykehusdrift.⁴

På tross av at tungtveiende stemmer i helsediskursen ønsker mer markedsstyring av helse-Norge og peker på en dramatisk økning, beskrives de norske offentlige helseutgiftene med unntak av to artikler (NTB, 1998; Skånland, 1994) som normale eller lave. I tre artikler (Haugli, 1998; NTB, 1998; Skånland, 1994) beskrives helseutgiftene som økende. De to artiklene som beskriver helseutgiftene som høye, omtaler i tillegg helseutgiftene som økende. En slik argumentasjon finner vi hos SSB, SVs daværende sosialpolitiske talsmann Olav Gunnar Ballo og tidligere sentralbanksjef Hermod Skånland. I 1994 varsler forhenværende sentralbanksjef og arbeiderpartimann Hermod Skånland (1994):

(...) tallet på ansatte i helse- og sosialsektoren kan ventes å øke med ca. 140 000 fra nå og frem til 2010 eller med godt over 40 prosent. Det er ikke langt fra halvparten av økningen i samlet sysselsetting i samme tidsrom.

(Skånland, 1994)

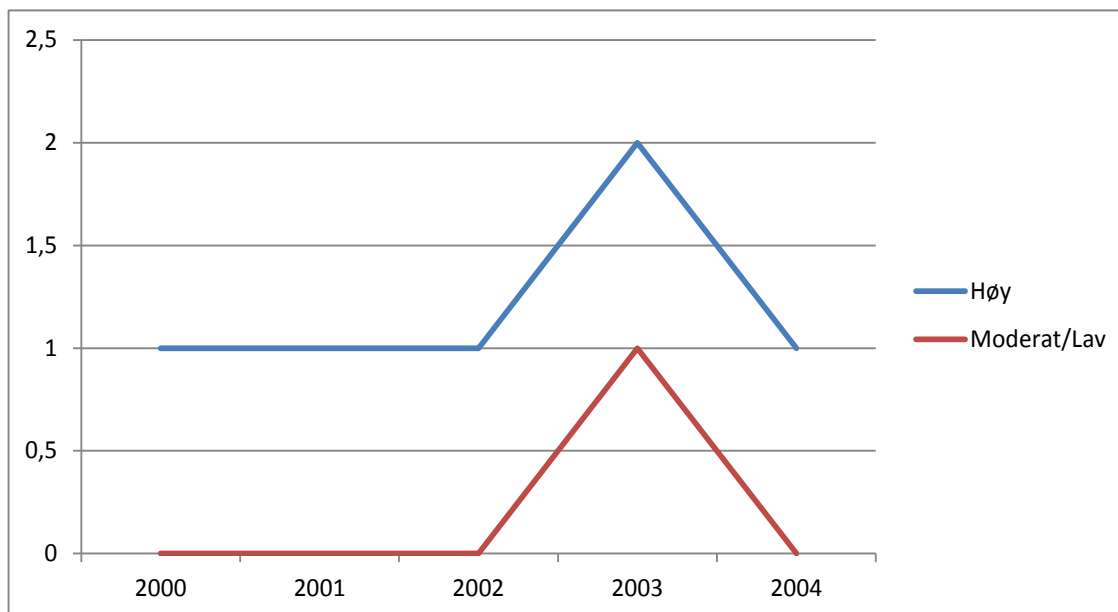
Litt senere i samme artikkel skriver Skånland (1994) : «Vi kan ikke fortsette å finansiere økte helseutgifter med stigende underskudd i offentlig sektor». Med sin bakgrunn blant annet fra forskningsavdelingen og senere også som styreleder i SSB, er Skånland en markant stemme i diskursen som kan sies å representerte maktkjernen og styringseliten i Norge⁵:

Det skulle videre være nærliggende å anta at stortingsmann og SV'er Olav Gunnar Ballo (cand. med.), skulle argumentere profesjonsorientert. Men, Ballo synes å være svært bekymret for pengebruken i helsevesenet. Han siteres i Dagens Næringsliv (Haugli, 1998) på at: «Pengebruken i den offentlige, somatiske helsevesenet er nesten helt ute av kontroll. Særlig gjelder det spesialisthelsetjenesten (...). SSB siteres noen uker senere i flere aviser, gjennom NTB (1998) på høye og også på økende helseutgifter: «Det offentliges helseutgifter har økt relativt sterkt de to siste årene. Fra 1991 til 1996 økte disse utgiftene med 9,1 prosent. I fjor var veksten på 9,3 prosent.»

⁴ Øyvind Sæbø er i dag prosjektleder i helsedirektoratets divisjon for helseøkonomi og finansiering. I perioden 1986-1997 var han ekspedisjonssjef i Sosial- og helsedepartementet. Fra 1997 var han forhandlingsdirektør for Den Norske Legeforening. I 2005 gikk han på dagen etter beskyldninger om hemmelig dobbeltspill i tariffforhandlingene med NAVO (Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning. NAVO har endret navn til arbeidsgiverforeningen Spekter).

⁵ Sosialøkonomen Skånland hadde nitten års ansiennitet i Finansdepartementet, han var leder for en rekke offentlige utvalg, før han i 1994 ble professor II ved Handelshøyskolen-BI.

2000-2005 - «Norge bruker tredje mest på helse i verden»



Figur 6: oversikt retorikk, hvorvidt det argumenteres for høye eller moderate/lave helseutgifter 2000-2005.

Ut ifra de avgrensede og definerte søkekriteriene finner vi i avistekstene fra 2000 til 2005 sju artikler som omhandler norske helseutgifter. Alle disse omtaler nå helseutgiftene som høye og/eller økende. Dette til forskjell fra artiklene fra 1990 til 2000, hvor diskursen var preget av argumentasjon om moderate helseutgifter. I vårt datamateriale representerer artikkelen «Norge på helsetoppen» (Bjørnstad, 2000) et retorisk brudd. Over natten øker helseutgiftene tilsynelatende dramatisk:

Ny statistikk fra OECD viser at det i Europa bare er Sveits som bruker mer til helseformål, regnet pr. innbygger. Målt på den måten ligger Norge nesten 30% over gjennomsnittet for OECD-landene.

(Bjørnstad, 2000)

OECD-statistikken Bjørnstad referer til kommer fra SSB. I den samme teksten får Hans Petter Aarseth, president i Den norske Legeforening uttale seg. Aarseth argumenterer profesjonsorientert, jf. figur 1, og sår tvil om OECD-tallene: «Selv om vi ligger høyt pr. innbygger, ligger vi ikke spesielt høyt som andel av BNP (...)» (Bjørnstad, 2000).

I 2003 skriver igjen Aftenposten om særskilt høye norske helseutgifter og intervjuer OECD-analytiker Elizabeth Docteur, direktør i Sosial- og helsedirektoratet Bjørn Guldvog og forskningssjef ved SINTEF/Unimed Jon Magnussen. Intervjuene nyanserer ikke artikkelens budskap om særskilt høye helseutgifter. Det stilles heller ikke spørsmål ved tallgrunnlaget fra OECD/SSB. Avslutningsvis vises det i artikkelen til OECDs visegeneralsekretær Richard Hecklingers besøk på Handelshøyskolen BI. Hecklinger uttaler at: «(...) kvaliteten på norsk skole og helse

står ikke i forhold til de høye offentlige utgiftene. Vidtgående reformer og konkurranseutsetting må til (...)». Hvorvidt orienteringen her er en ren markedsorientering eller en ny-konservativ styringsideologi kan diskuteres men tendensen er den samme. Nemlig at OECD bruker tallmaterialet til å fortegne bildet av det norske helsevesenet og varsle krise om det ikke tas alvorlige grep. Løsningen synes ifølge OECD å være økt konkurranseutsetting av det norske helsevesenet.

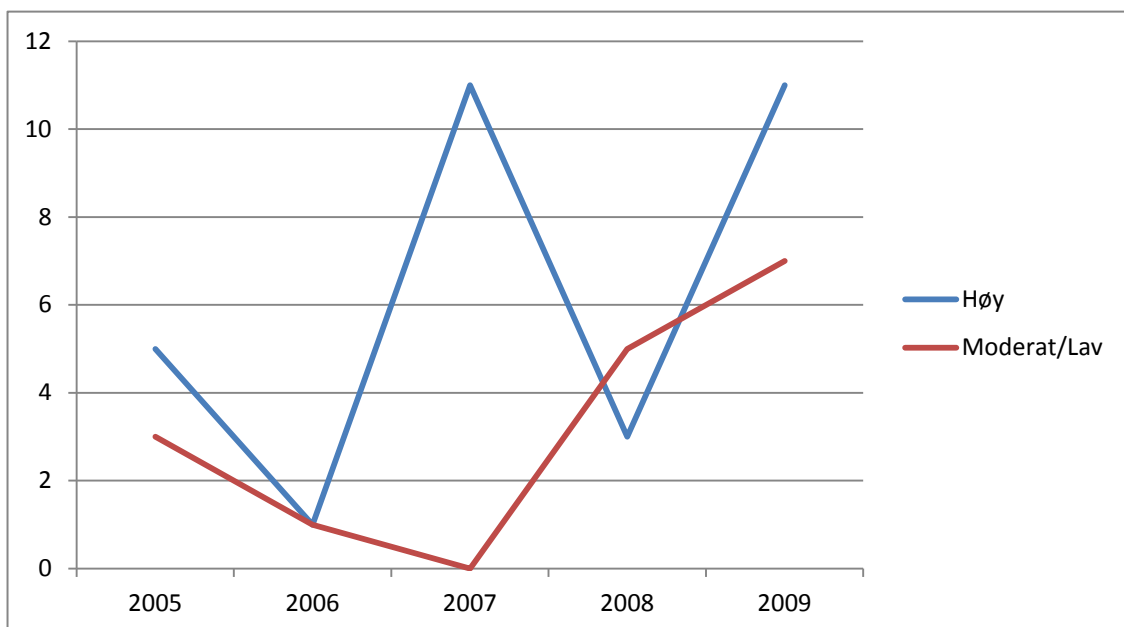
I Dagens Næringsliv i 2004 intervjues professor Terje P. Hagen ved Institutt for helse og samfunn ved Universitet I Oslo. Hagen slår fast at «Norge bruker tredje mest på helse i verden, men får alt for lite igjen for pengene.» (Krogstad, 2004).

Den påfølgende økningen skyldes i første rekke en bedre statsfinansiell situasjon som følge av petroleumsinntektene. En undersøkelse fra OECD viser at Norge har hatt størst økning i helseutgifter i perioden 1970 til 1997. Etter 1997 har den norske økningen i helseutgifter tiltatt i styrke, påpeker Hagen.

(Krogstad, 2004)

Helsedepartementet ved politisk rådgiver Pål Christiansen nyanserer bildet noe og peker på at det er bra og det faktisk er en ønsket politikk, at Norge satser på helsevesenet (ibid).

Avistekster i perioden 2005-2010



Figur 7: oversikt retorikk, hvorvidt det argumenteres for høye eller moderate/lave helseutgifter 2005-2010.

I perioden 2005 til 2010 er det skrevet 47 artikler som omhandler norske offentlige helseutgifter i sammenheng med OECD og/eller SSB/Statistisk sentralbyrå. På grunn av det høye antallet artikler vil vi nå i grove riss først ta for oss år for år og fortsette med å generalisere over hvorvidt artiklene tegner et bilde av norske offentlige helseutgifter som lave, normale, eller høye. Vi registrer også hvorvidt artiklene beskriver økningen i helseutgiftene som ekstraordinære og vi forsøker å plassere argumentasjonen i forhold til aksene figur 1: nykonservativ, markedsliberal og profesjonsorientert.

2005 - «den galopperende utgiftsveksten i helsevesenet»

I 2005 finner vi åtte artikler som er innenfor våre søkekriterier. Ingen av artiklene stiller spørsmålstegn ved tallmaterialet fra Statistisk sentralbyrå og / eller OECD. Tre av artiklene beskriver helseutgiftene som unormalt høye, en artikkel beskriver dem som normale. I fire artikler tas det ikke stilling til om de norske helseutgiftene er høye, normale eller lave.

NTB (2005) slår i gjennom flere aviser fast at: «Andelen vi bruker på helsetjenester ligger høyt sammenlignet med andre land». SSBs førstekonsulent Ann-Kristin Brændvang bebuder at en slik oversikt nå skal presenteres årlig, slik at man kan følge utviklingen på de norske helseutgiftene og sammenligne dem med andre land. Artikkelen lar også Høyres daværende helseminister Ansgar Gabrielsen (H) komme til ordet og han nyanserer bildet:

«- Helse er et av de viktigste områder vi har. Når vi bruker relativt mye på helse, må jeg bare si at det er jeg stolt av. Nå skal det sies at vi også har en geografi som gjør det kostbart å drive en fullverdig helsetjeneste, sier helseminister Ansgar Gabrielsen (H) til Aftenposten.»

(NTB, 2005)

Aftenposten alarmerer tre måneder senere igjen med OECD-tall: «Regnet pr. innbygger bruker Norge 65 prosent mer til helse enn gjennomsnittet for OECD-landene. Norge ligger på topp i Europa. I OECD er det bare USA som ligger høyere enn Norge.» (Bjørnstad, 2005). I samme artikkel hevdes det at «Norge bruker 45 prosent mer pr. innbygger enn Sverige.» (ibid).

Høsten 2005 intervjues så igjen helseminister Ansgar Gabrielsen (H) om de høye norske helseutgiftene. At Gabrielsen fra partiet høyre omtaler seg selv som «managementmann» er ikke overraskende og det er interessant at han gir et mer nyansert bilde av økningen enn det som synes å journalisten være journalistens utgangspunkt. Dette skjer stadig uten at noen stiller spørsmål ved tallene fra OECD:

(...) helseministeren har slett ikke brukt ferien til å pønske ut nye ideer på hvordan han skal få kontroll med den galopperende utgiftsveksten i helsevesenet. I stedet stikker Gabrielsen fingeren dypt ned i jorden og spår at utgiftene vil fortsette å øke de neste årene. – Jeg tror ikke helsevesenets andel av bruttonasjonalproduktet (bnp) har nådd taket. I prinsippet finnes det ingen grense, sier han. (...) Dermed vifter Gabrielsen med en rød klut foran

nesen på kritikere som mener at politikerne må skru til pengekranene og innføre langt hardere prioriteringer i helsevesenet. (...) Vi realiserer menneskets urdrøm, og den handler om å være frisk og slank for evig tid. Norge har god råd. Da skapes forventningen om at vi alle kan dø gamle og i joggeskoene, sier Gabrielsen. Ministeren stempler det som naivt å tro at utgiftene til helsevesenet kan bremses i særlig grad. Han mener det er umulig å forestille seg at det norske folk ikke stiller stadig høyere krav til hva slags tjenester helsevesenet skal levere (...) hva veksten blir i de kommende år, blir et filosofisk spørsmål. Jeg er en managementmann som skal drive et stort helseforetak innenfor gitte økonomiske rammer. (...) Om 20 år vil vi le av behandlingstilbudet vi har i dag. Alt nå kan jeg doble sykehusbudsjettet til 130 milliarder kroner og pasientene ville fremdeles klaget, sier helseministeren.

(Rønningen & Mide Solberg, 2005)

Fagforbundets Jan Davidsen stiller i tre artikler i Aftenposten (2005c), Dagens Næringsliv (2005a) og i Klassekampen (2005b), spørsmål ved OECDs motiver for å anbefale større markedsretting og mer konkurranseutsetting i helsevesenet. «OECD har etter min mening svært lite å tilføre den norske politiske debatten. De anbefaler systematisk privatisering og markedstenking på alle områder. Slik vil ikke vi ha det norske samfunnet.» (Davidsen, 2005b). Davidsen argumenterer i større grad fra et desentralisert profesjonsperspektiv. En slik kritikk av OECD er ellers uvanlig i denne tidsperioden, og den representerer en ny motvekt i helsediskursen. Men heller ikke i disse artiklene utfordres tallgrunnlaget til OECD/SSB.

2006 - «Helseluksus»

I 2006 skrives det to artikler i norske papiraviser som er innenfor våre søkekriterier. Den første artikkelen beskriver høye helseutgifter, mens den andre artikkelen er mer kritisk. Dagens Næringsliv (Mathiassen, 2006) formidler det amerikanske forskningsinstituttet National Bureau of Economic Research (NBER) sin sammenligning av helseutgiftene i ti land under overskriften «Helseluksus» med følgende ingress: «Veksten i offentlige helseutgifter ligger på topp i Norge. Men ingen utgifter kan til evig tid vokse raskere enn samfunnets inntekter.» (ibid). Mathiassen (2006) skriver videre at:

Forskerne Laurence Kotlikoff og Christian Hagist mener imidlertid at Norges problem er mye mindre enn USAs. Norge trenger ikke å bære kostnadene ved et stort militærbudsjett i tillegg til helseutgiftene. Dessuten har vi Oljefondet. De høres nesten litt misunnelige ut. Men for Norge er det mest spennende å sammenligne seg med Sverige. I 1970 brukte svenskene nesten 50 prosent mer på helse per innbygger enn Norge. I 2002 var det omvendt. Da brukte Norge mer enn 50 prosent mer enn Sverige på helse per innbygger.

(Mathiassen, 2006)

Den andre artikkelen fra Aftenposten kan sies å representere den desentraliserte profesjonsdiskursen og er signert overlege dr.med. Jon Henrik Laake (2006). Her kritiseres sykehusreformen og evalueringen i etterkant av innføringen av reformen.

Aftenpostens lesere gis inntrykk av at dette dokumentet inneholder en internasjonal evaluering av norsk helsevesen, der alle steiner er snudd. Realiteten er at denne rapporten i sin helhet er skrevet av nordmenn med sentrale posisjoner i norsk helsevesen og offentlig byråkrati, og som i stor grad må antas å identifisere seg med norsk helsepolitikks mål og midler. Det eneste European Observatory har bidratt med er en mal som myndighetene i de ulike samarbeidslandene må forholde seg til. Faktum er at dette i praksis er utgått fra Sosial- og helsedirektoratet.

(Laake, 2006)

I artikkelen (ibid) stilles det nå for første gang også spørsmål ved tallmaterialet fra SSB. Profesjonsperspektivet, med å problematisere målinger av kvalitative møter mellom pasient og helsevesen, er også tydelig hos Laake (2006).

Og her er vi ved sakens kjerne: Det er i møtene mellom den enkelte pasient og helsevesenet at kvaliteten på helsetjenesten måles, ikke i tallene til Statistisk sentralbyrå. Dersom man er interessert i å avdekke svakheter ved helsetjenesten, er det nødvendig å bruke langt sterkere briller enn det WHO og direktoratet har gjort i den omtalte rapporten. Da vil man oppdage at det nokså ensidige fokus på budsjettstyring som Sykehusreformen har påført våre sykehus, har både medisinske og menneskelige omkostninger. Rapporten fra European Observatory er blant annet ment å gi grunnlag for å sammenligne helsetjenesten i ulike europeiske land. Det er ikke uten videre enkelt. Rapportene fra de ulike land gir f.eks. ikke noe lettfortolket svar på hvor stor andel av helseutgiftene som brukes til sykehusdrift, lønn, legemidler o.a. Her varierer terminologien fra nasjon til nasjon. Rapporten for Norge avslører også åpenbare svakheter i myndighetenes tallmateriale. Det angis f.eks. svære svingninger i antall leger og sykepleiere i perioden 1999-2002, noe som helt mangler troverdighet.

(Laake, 2006)

Kimen til kritikk av synet på de høye helseutgiftene er interessant, men Laake synes å mangle den nødvendige empirien for å konkretisere hvordan tallene brukes på feil måte. Kritikken fra Laake tas ikke ifølge vårt datamateriale opp i helsediskursen, det forties fra de kritikken retter seg mot.

2007 - «monopolet har nedslående resultater å vise til»

I 2007 finner vi tolv artikler som kommer innenfor våre søkekriterier. Alle disse beskriver nå de norske helseutgiftene som unaturlig høye: «Norge har, forteller OECD, til gjengjeld et helsevesen som er blant verdens dyreste, mens kvaliteten på tjenestene ligger et stykke ned på listen.» (Dagens Næringsliv, 2007b). SSB sprer effektivt budskapet om at vi bruker unormalt mye penger i det norske helsevesenet:

I fjor brukte hver eneste av oss nesten 40.000 kroner på helse. Det er nær en dobling på under ti år. Staten finansierte 84 prosent av helseutgiftene våre i fjor. Tall fra helseregnskapet viser at Norge er blant landene som bruker mest helse per innbygger, melder Statistisk sentralbyrå (SSB). Sammenlignet med andre OECD-land er det kun USA, Luxembourg og Sveits som bruker mer penger på helse enn nordmenn.

(Dagens Næringsliv, 2007a; Nationen, 2007; NTB, 2007)

I Aftenpostens aftenutgave vinteren 2007 hamres det videre på de unormalt høye helseutgiftene. Oslo Høyres leder Michael Tetzschner (2007) fremstiller helseutgiftene i dramatiske vendinger og som et skjebnesvangert resultat av sterke fagforeninger og statlig monopolisering. Han er en typisk representant for den desentraliserte markedsretorikken jevnfør figur 1. Tetzchners (2007) løsning på den krisen som SSB, departementet og forskerne alarmerer om, er mer privatisering:

Nedslående sykehussektor. Vårt statlige helsevesen har monopol på å gi oss sykehustjenester. Dette monolet har nedslående resultater å vise til. 210 000 syke mennesker står i behandlingsskø. (...) Når et system viser seg å spille fallitt år etter år, med den ene grensesprengende budsjettoverskridelsen etter den andre og hundretusener av syke mennesker i behandlingsskø, bør man overveie alternativer. Og kanskje klokere måter å organisere et slikt viktig samfunnsområde på. (...) Vi vet også at helseutgiftene i landet har nær doblet seg på under ti år. Helseutgiftene våre vokser raskere enn BNP – i fjor brukte vi hele 186 milliarder kroner, og er dermed helt i toppsjiktet sammenlignet med andre OECD-land. (...) Men hva får vi igjen for alle milliardene? Vi bruker snart 60 prosent flere helsekroner enn Sverige, samtidig som svenskene har lavere dødelighet for flere krefttyper og lavere barnedødelighet. Større helsebudsjetter er altså ikke synonymt med bedre folkehelse. (...) På samme måte som Regjeringen vil at alle skal gå i den samme enhetsskolen, ønsker de at alle skal behandles ved det samme enhetssykehuset. Enhetsskolen har klart hverken å utviske sosiale forskjeller eller å tilby høyere kvalitet på undervisningen. Enhetssykehuset makter ikke å tilby høy nok kvalitet på tjenestene eller å behandle alle som står i sykehuskø. Regjeringens fascinasjon for offentlige monopoler har en høy pris. I den helsepolitiske debatt har flere pekt på manglende sykehusedelse når vi fremdeles sliter med korridorpasienter. Antall fagforeninger og deres makt blir nevnt i samme åndedrag som budsjettoverskridelsene, fordi 70-75 prosent av sykehusutgiftene er knyttet til lønn. Politikernes popularitetskonkurranse gir incentiv til å demonstrere mot enhver sykehusnedleggelse, uavhengig av politisk farge.

(Tetzschner, 2007)

2008 - «plutselig store, uforklarlige underskudd»

I 2008 ble det skrevet åtte artikler om helseutgiftene som er innenfor våre søkekriterier. Halvparten av disse tekstene beskriver helseutgiftene som høye og den andre halvparten nyanserer tallene. I begynnelsen av februar 2008 blir det for første gang slått tvil om de påstått nedslående helsetallene OECD via SSB serverer og som dominerer diskursen. «(...) underskuddet oppsto av intet klokka 0000 den 1. januar 2003.» (Aabø, 2008). Det snakkes sågar om regelrett regnefeil, tall-tull og om at det norske folk kan være ført bak lyset. Den halvpart av artiklene som nå er kritiske til OECDs tall og bestrider at Norge har unormalt store helseutgifter, kommer fra henholdsvis: Dagbladet, Agderposten og Klassekampen. Disse artiklene referer til Bjarne Jensens (2007) tilbakevisning av OECDs og SSBs tall for norske helseutgifter, blant annet under en LO-konferanse 2007 (Agderposten, 2008; Hallvard Bakke, 2013; B. Jensen, 2008; Aabø, 2008). Stein Aabø (2008) skriver i dagbladet februar 2008 om den nye virkeligheten:

Denne uka vedtok styret ved Ullevål universitetssykehus å kutte 300 årsverk i løpet av året. Det er nødvendig for å unngå budsjettsprekk. Sykehusdirektør Tove Strand og hennes styre følger lojalt opp formaningerne fra helseminister Sylvia Brustad og Helse Sørøst-sjef Bente Mikkelsen: Driften må tilpasses vedtatte økonomiske rammer. Omverdenen har vanskelig for å forstå hvorfor når landet flyter over av oljekroner. Ifølge enkelte økonomiske eksperter skyldes helseforetakenes akkumulerte underskudd nye regnskapsprinsipper som ble innført i forbindelse med helsereformen. Hadde man fortsatt brukt regnskapsprinsipper som brukes i offentlig forvaltning, slik det ble gjort da sykehusene var eid av fylkeskommunene, kunne underskuddene vært unngått, og styringen av økonomien vært bedre, hevder Bjarne Jensen, professor i forvaltningsøkonomi ved Høgskolen i Hedmark. Med seg i sitt resonnement har han nestleder i LOs næringspolitiske avdeling, Fanny Voldnes, som på et seminar nylig viste hvordan det første underskuddet oppsto av intet klokka 0000 den 1. januar 2003. Hovedforklaringen er at nye verdiberegninger av bygninger, utstyr etc., gir høyere avskrivninger. Det er altså ikke slik at sykehusene sprenger budsjettene i filler mer enn før. Det er bare blitt vanskeligere å unngå røde tall fordi sykehusenes regnskap nå også skal omfatte investeringer og avskrivninger. Om dette er det akademisk uenighet, og foreløpig er det makta, det vil si helsereformens nye prinsipptryttere, som rår. Uansett har Bjarne Jensen vært gjest på to store konferanser i LO-regi de siste månedene, mens regnskapskyn-dige Voldnes sitter tett på LO-ledelsen. For et par uker siden vedtok samarbeidskomiteen mellom Ap og LO å opprette et fagligpolitisk forum for sykehusene. Det er uvisst hva det vil føre til, men det er åpenbart uttrykk for at man ikke ser likt på virkeligheten i helsesektoren og at det er en opposisjon i viktige deler av LO mot de styringssystemene som nå brukes i helseforetakene.

(Aabø, 2008)

2009 - «ikke på verdenstoppen likevel?»

I 2009 skrives det 17 artikler som er innenfor våre søkekriterier, 11 artikler referer direkte til SSB via NTB, og her rapporteres det fremdeles om unormalt høye norske helseutgifter. Fire artikler sår tvil om OECDs og SSBs tall.

I Trønderavisa 4. februar 2009 vises det til rapport (Nøkkeltall for helsesektoren 2008) fra Helsedirektoratet og til helsedirektør Bjørn-Inge Larsen:

Tall fra den nye helse rapporten viser at Norge er på verdenstoppen når det gjelder helseutgifter. I 2007 brukte samfunnet hele 203 milliarder i totale helseutgifter. Eller nærmere ni prosent av brutto nasjonalprodukt. I gjennomsnitt betyr dette 43.000 kroner per nordmann. Norge bruker nær ni prosent av brutto nasjonalprodukt på helse.

(Larsen & Kristiansen, 2009)

I lederartikkelen i Bergens Tidende slås det 25. februar 2009 fast at:

I dag bruker Norge mer penger på helse pr. innbygger enn alle land i OECD, bortsett fra Luxembourg og USA. Men det er vanskelig å dokumentere at vi får en bedre avkastning i form av lavere dødelighet og bedre helse enn andre land.

(Bergens Tidende, 2009)

Fem aviser, Kommunal Rapport, Nationen, Altaposten og Aftenposten, refererer i løpet av året til NTB, som på sin side gjengir pressemeldinger fra SSB om helseutgifter 60% over gjennomsnittet:

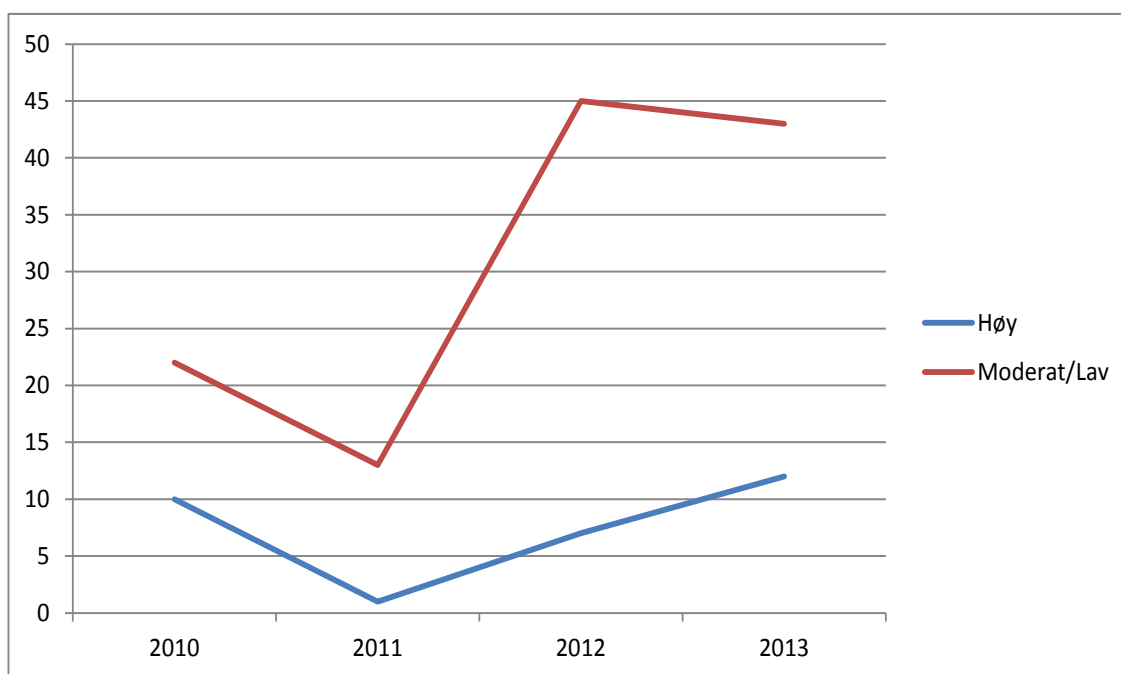
Norge er blant de land i verden som bruker mest ressurser på helse per innbygger, melder Statistisk sentralbyrå. I 2008 var helseutgiftene per person på 45.500 kroner, noe som gir en totalsum på 217 milliarder kroner. Det er økning i de totale helseutgiftene fra 202 milliarder kroner året før. Offentlige utgifter til helse har økt noe mer enn de private. (...) I 2006, som er den siste publiserte årgang fra OECD, kommer det fram at USA bruker mest på helse, mens Tyrkia bruker minst. Norge ligger 60 prosent over gjennomsnittet.

(NTB, 2009)

Videre i Harstad Tidende (2009): «Norge er blant de landene på Jorden Kaos som bruker mest ressurser på helse per person på 45.500 kroner og det er en dobling på 10 år.» Litt senere på året i samme avis men nå underskrevet av tidligere sosialminister (Høyre) og professor ved Universitet i Oslo, nå som forsker ved Norsk institutt for by- og regionforskning, Leif Arne Heløe (2009): «I 2007 brukte Norge i overkant av 203 mrd. kroner til helse, dvs. nesten 43 000 kroner per innbygger. Sammenliknet med andre OECD-land var det bare USA som brukte mer per innbygger.»

Helt på slutten av året 2009 blir den monotone argumentasjonen om de høye norske helseutgiftene igjen møtt med motstand. Hans Olav Melberg, forsker ved Institutt for helseledelse og helseøkonomi, og HERO, Universitetet i Oslo, intervjues i Dagens Medisin: «38 prosent av forskjellene kommer av at lønnsnivået er høyere i Norge enn i Finland. 25 prosent kommer av at det er flere ansatte i helsevesenet per innbygger i Norge, og 20–30 prosent skyldes feil i registreringen, forteller Melberg.» (Hanger, 2009). Gunnvald Lindset regionskontakt for Folkebevegelsen for lokalsykehusene i Nord-Norge bruker så Hans Olav Melberg som referanse for fem artikler som beskriver lave/middels helseutgifter. Disse publiseres i de største avisene i Nord-Norge. (Lindseth, 2009)

2010-2014 - «Norges utgifter er helt normale»



Figur 8: oversikt retorikk, hvorvidt det argumenteres for høye eller moderate/lave helseutgifter 2010-2014.

I denne perioden skjer det en markant endring i andelen avisartikler som omtaler norske helseutgifter som høye. Vi vil i dette kapitlet, som er siste del av analysen vår, bruke mest plass på de tekstene som fremdeles hevder høye helsetall. Vi vil også se om aktørene som hevder de høye helseutgiftene har endret sin argumentasjon fra tidligere år.

I 2010 skrives det 32 tekster som faller innenfor våre søkekriterier. Ti av disse artiklene beskriver unormalt høye norske helseutgifter og 22 artikler omtaler nå de norske helseutgiftene som lave og eller normale. Mange av disse artiklene har et profesjonsperspektiv:

Det nevnes ikke at Norge er blant de land med aller lavest realvekst i samlede helseutgifter gjennom de ti siste årene. Norges vekst er 2,4 prosent, mens gjennomsnittet i OECD er 4,1 prosent. Konklusjonen er enkel: Norge bruker ikke mer penger på helse enn andre land – det er heller slik at andre land har definert kostnadene mer klart og presist. Hvordan kan regjeringen da påstå at vi bruker mest penger på helse? Sykehusene landet over er nå pålagt å spare penger, noe som blant annet har medført reduksjon av antall sykepleierårverk, nedlegging og sammenslåing av sykehus, sykehuskøene vokser, pasientklagene og feilbehandlingstilfeller øker, og det er varslet om at alvorlig syke mennesker i fremtiden, ikke nødvendigvis vil kunne få livsforlengende behandling. Selv har jeg erfart at vi med å redusere antall sykepleiere på min avdeling aldri har brukt så mye penger på vikarer som nå, kvalitet på pleie er redusert, og vi sliter med å opprettholde et godt arbeidsmiljø.

(Ramsøy, 2010)

22 av 32 artikler som kommer innenfor våre søkekriterier er knyttet til aktører som bestrider at Norge har spesielt høye helseutgifter. Her finner vi blant annet 10 artikler fra helseforskere som på ulike måter refererer til professor Bjarne Jensen, blant annet til «Helsesektorens økonomiske og organisatoriske utfordringer. Samhandling, lokalsykehus og offentlig økonomi» (B. Jensen, Østre, & Hagen, 2010). Rapporten konkluderer med at Norge ikke har høyere utgifter til helse enn andre land det er naturlig å sammenligne med når utgiftsnivået korrigeres for forskjeller i reallønns- og inntektsnivå.

Seks av artiklene i perioden representerer helseprofesjonene og seks artikler er skrevet av journalister (Aftenposten, Klassekampen, Morgenbladet, Brønnøysunds Avis, Kommunal Rapport og Arbeidets Rett).

Av de syv artiklene som gir leseren inntrykk av høye norske helseutgifter kommer fem direkte fra SSB, som korte nyhetsbulletener levert av Norsk telegrambyrå (NTB):

Norske kommuner brukte 10,5 milliarder kroner på helsetjenester i 2009. Helseutgiftene økte med 680 millioner kroner eller 6,9 prosent, ifølge Statistisk sentralbyrå. Det betyr at hver nordmann kostet kommunene 2.160 helsekroner i gjennomsnitt i fjor.

(NTB, 2010)

Det er verdt å merke seg at retorikken til SSB nå er mye mer forsiktig enn tidligere og at SSB nå unngår å sammenligne Norge med andre OECD-land.

En av de andre artiklene fra 2010 er publisert i Dagens Næringsliv og signert Kristin Clemet (2010), leder av den nyliberale tenketanken Civita (A. R. Jensen, 2010): «Vi har den høyeste levealderen i verden, den høyeste levestandarden og de høyeste helseutgiftene i verden.» Milliardær og Civita-aksjonær Christen Sveaas følger opp, og han er i likhet med Clemet svært bekymret.

Clemet og Sveaas etterlyser, i tråd med Civitas liberalistiske ideologi (ibid), ikke uventet sterkere markedsstyring av helse-Norge og i Norge for øvrig. Retorisk plasserer de seg på nedre venstre hjørnet av figur 1:

Regjeringen har økt det årlige offentlige forbruk med 258 milliarder siden 2005. Hva har vi som borgere fått ut av det? Nye og bedre offentlige tjenester? Nei! Snarere ser vi at kvaliteten forringes på område etter område. Forvaltningen vokser – med sugerøret godt dyppet i Nordsjøen – uten avkastning i form av bedre kvalitet. (...) I perioden 2005-09 har de årlige helseutgifter vokst med nesten 50 prosent til rundt 250 milliarder kroner. Men er helsevesenet virkelig blitt så mye bedre? Er sykehuskøene borte, eller blir vi bare sykere og sykere? Vi er neppe sykere enn svenskene, men bruker i henhold til OECD ca. 40 prosent mer pr. innbygger (kjøpekraftjustert) på helsevesenet enn i Sverige.

(Sveaas, 2010)

I Aftenposten finner vi en annen av de ti artiklene som beskriver høye norske helseutgifter. Den inneholder et intervju med helsedirektør Bjørn-Inge Larsen og kilden til norske helsetall oppgis å være «SSB, SINTEF Helse, OECD, Helsedirektoratet, Regjeringen.no» (Hornburg & Westerveld, 2010).

Hvor mye penger bruker Norge på helse? Vi bruker allerede mye, nesten 10 prosent av BNP. Kun Sveits, Luxembourg og USA bruker mer pr. innbygger. Hvor mye har bevilgningene til helse vokst? I Norge er helseutgiftene doblet på under ti år. Siden 1970 har helseutgiftene vokst mye raskere enn den norske økonomien.

(Hornburg & Westerveld, 2010)

Det kan fra 2011 virke som om det er stukket hull på myten om at Norge bruker mest penger i verden på helse. Dette året er det én av 14 tekster som argumenterer for høye helseutgifter. Styringselitens retorikk med påstått høye helseutgifter og den markedsorienterte retorikken kommer nå helt i bakgrunnen av diskursen. SSB modererer seg på nytt og melder at Norge ligger på OECD-gjennomsnittet og at det er USA som fremdeles bruker mest penger på helse i verden. Her er de sitert i Dagens Medisin:

USA bruker mest på helse målt som andel av BNP, med 15,7 prosent andel (sic) i 2007, mot Norges 8,9 prosent, som er OECD-snittet. Her hjemme finansieres 84 prosent av de totale helsetjenestene av det offentlige. I Sveits og USA er henholdsvis 41 og 54 prosent av helsetjenestene privatfinansiert.

(Dagens Medisin, 2011)

Den eneste artikkelen som i 2011 antyder at helseutgiftene er høye, er signert den selvtitulerte nasjonalkonservative liberaleren Jon Hustad i avisa Dag og Tid 4. mars: «På femten år gjekk vi frå å nytta like mykje pengar som finnane til å nytta dobbelt så mykje. I takt med at oljepengane

har runne inn, har vi hatt den største utgiftsveksten i Europa.» (Hustad, 2011). Senere i artikkelen skriver Hustad videre (ibid): «Men norsk sjukehusdrift er i eit nordisk perspektiv altså ikkje særskilt lite effektiv eller dyr.»

14.oktober 2011 peker Møinichen-Berstad i *Dag & Tid* på det underlige i at selv om det nå er allment kjent at de norske helseutgiftene ikke er i verdenstoppen, og SSB melder om helseutgifter på OECD-snittet, er de sentrale myndighetene ikke villig til å gå tilbake på helsetallene.

At holdningene var gjeldende på Stortinget, i regjeringen og andre steder, er ikke rart. Finansdepartementet skrev i St.meld. nr. 1 (2000-2001) om nasjonalbudsjettet 2001: «Ifølge OECD hadde Norge de høyeste helseutgiftene pr. innbygger i EU/EØS-området ...» Også da man bestemte seg for samhandlingsreformen, lå denne oppfatningen til grunn. I forordet til Stortingsmelding nr. 47 (2008- 2009) om samhandlingsreformen skrev daværende helseminister Bjarne Håkon Hanssen følgende: «Norge er av de landene i OECD som bruker flest offentlige helsekroner per person, men vi har ikke fått tilsvarende mye god helse igjen for det.» Og fortsatt er dette rådende oppfatning. På oppdrag fra myndighetene skriver konsulentselskapet Sintef i sin rapport, «Spesialisthelsetjenesten i Norden» (publisert september 2011), at: «Det er dokumentert at Norge har høyere totale utgifter til helsetjenester enn de andre nordiske land og er blant de høyeste i OECD-området.»

(Møinichen-Berstad, 2011)

I perioden 2012 til og med 2013, får vi hele 107 tekster innenfor våre søkekriterier. 19 av disse artiklene beskriver at Norge har unormalt høye helseutgifter. Blant artiklene som hevder høy pengebruk finner vi Jan Arild Snoen i *Minerva*, toppledelsen i SSB og statssekretær Robin Martin Kåss. I tillegg er en artikkel signert hovedorganisasjonen for næringsliv, *Virke*. Det finnes også avisartikler som er perifere på temaet norske helseutgifter, men som ukritisk refererer til lett tilgjengelige OECD-tall. Disse tekstene representerer, i tillegg til tekster forfattet av journalister, Fellesforbundet (LO) og TEKNA (Teknikk-naturvitenskapelig forening, Akademikerne), tekster som fremdeles beskriver høye norske helseutgifter.

Fire av artiklene i denne perioden tar ikke stilling til om de norske helseutgiftene er høye, lave eller middels. Disse artiklene kommer fra *Nationen*, *ANB-NTB* og *Tidens Krav*.

Majoriteten av artiklene argumenterer for talljuks og overdrivelse av helseutgifter og avviser at Norge er i det internasjonale toppskiktet hva angår størrelsen på de norske offentlige helseutgiftene. De artiklene som fremdeles omtaler norske helseutgifter som høye kommer fra aktører som enten forsvarer tidligere utsagn om unormalt høye norske helseutgifter, eller fra aktører med en åpen agenda om å markedsrette det norske helsevesenet. Administrerende direktør i SSB Hans Henrik Scheel, synes å være opptatt av å forsvare OECD-tallene etter å ha blitt utfordret av Hallvard Bakke (2012) i *Klassekampen*:

Vi mener at OECDs tall, både når det gjelder relative andeler av BNP og nivå per innbygger i felles valuta, trygt kan brukes til å sammenligne helsetjenestene i ulike land.

(Scheel, 2012)

Statssekretær Robin Martin Kåss intervjues 20. april 2012 om talljuks i Nationen:

Det er rett som OECD-tala syner, at vi ligg på topp i Europa i pengebruk, seier han. (...) Ulike land har ulike måtar å organisere statistikken på, så vi vil aldri få perfekt jamførbare tal. Det vil likevel vere vanskeleg å finne eit land med høgare offentlege løyvingar til helseføremål enn Noreg (...)

(Nationen, 2012)

Noen uker senere i april 2012 intervjues igjen Statssekretær Robin Martin Kåss og gjengis i NTBTEKST og Tidens Krav:

- Utgiftene er definert i henhold til internasjonale retningslinjer gitt i «A System of Health Accounts» (OECD 2000). Senest for to dager siden slo Statistisk sentralbyrå fast at bare USA bruker mer enn Norge på helse, og hvis man ser på offentlige bevilgninger ligger Norge foran USA, sier Kåss til NTB.

(NTBTEKST, 2012)

Det er interessant å påpeke at VG-kommentator Astrid Gunnestad 1. april 2012 stiller seg undrende til hvor lite bråk og debatt avsløringene om bruk av feil helsestatistikk har ført til: «Da jeg hadde fått svelget unna disse rystende opplysningene, så jeg frem til en opphetet debatt. Der tok jeg feil. Det ble tyst» (Gunnestad, 2012). Bakgrunnen for kommentaren hennes er Hallvard Bakkes kronikk «Juks med helsetall» fra Klassekampen 9. mars samme år. Gunnestad stiller seg undrende til medias håndtering etter at det ble kjent at tallene vi har blitt presentert om størrelsen på de norske helseutgiftene, viser seg å være feil. Mot slutten av kommentaren skriver hun:

Hva i himmelens navn kommer det av at ingen i øvrig media tar opp saken? Jeg spurte en økonomikommentator om det. Nå hadde han ikke fått med seg debatten i Klassekampen, så jeg prøvde etter fattig evne å forklare ham hva saken dreier seg om. Da sa han: – Men tenk om det ikke er sant da? Ja, tenk om det! Er det ikke akkurat det vi – vanlige skattebetalere – vil vite?

(Gunnestad, 2012)

I 2013 er tendensen den samme. I tillegg til fire artikler som behandler helseutgifter litt perifert, er offentlige embetspersoner, OECD-folk og uttalte markedsliberalister de stemmene som fremdeles hevder at Norge har svært høye helseutgifter. Et eksempel på dette er hvordan to artikler via ANB-NTB, under tittelen «Nordmenn på helsetoppen», refererer direkte til OECD-tall og beskriver det norske helsevesenet som bra men tilføyer at:

I rapporten sammenlignes data fra 35 land. Konklusjonen er at Norge kommer godt ut. Men Norge, sammen med Sveits, bruker også mest penger på helsetjenester når man justerer for kjøpekraft.

(ANB-NTB, 2013)

Seks artikler i 2013 omhandler helseutgiftene, men uten å ta stilling til om de er høye, lave eller middels. Av disse tekstene er det en rapport fra Kunnskapssenteret, som er et forvaltningsorgan underlagt Helsedirektoratet. En tekst er forfattet av ANB-NTB og en fra journalist Aabø i Dagbladet. I tillegg er en av artiklene signert Ingrid Sperre Saunes, seniorrådgiver og tidligere representant i OECDs pilotprosjekt for pasientsikkerhetsindikatorer, Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten:

OECD-rapporten, som er en regional europeisk rapport som sammenligner 35 europeiske land, gir ikke grunnlag for å hevde at Norge bruker mindre penger på helsetjenesten – sammenlignet med andre land. Den viser tvert imot at Norge har de høyeste helseutgiftene per innbygger i Europa målt per capita.

(Saunes, 2013)

Robin Martin Kåss er i Aftenposten Morgen 22.april i 2013 ikke lenger like bekymret for størrelsene på de norske helseutgiftene, som han har vært tidligere år. Nå argumenterer Kåss heller for viktigheten av å få mest mulig helse ut av hver krone:

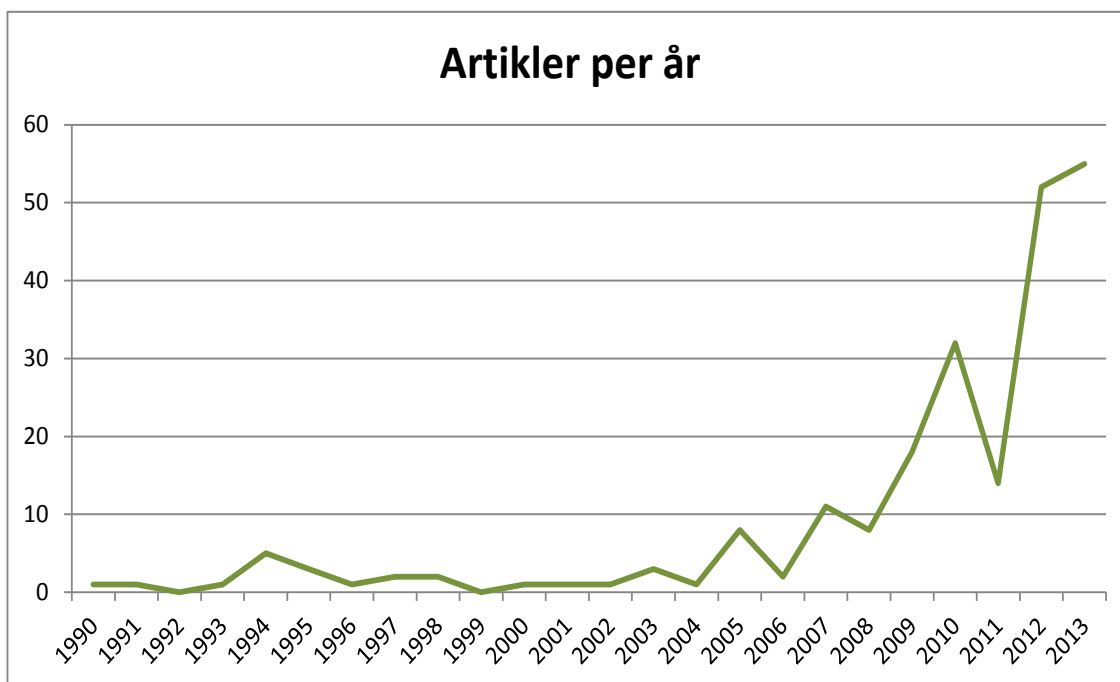
Det er blitt skapt et inntrykk av at Regjeringen og Legeforeningen har ulik statistikk for helseutgifter. Begge bruker imidlertid tall fra OECD – som får sine norske tall fra Statistisk sentralbyrå. Jeg har tidligere sitert OECDs beregninger av offentlige helsebevilgninger korrigert for innbyggere, kjøpekraft og valuta. I denne statistikken kommer Norge ut på topp. Tallene som Legeforeningen siterte 14. april er ulike fordi de inkluderer innbyggernes egenbetaling og forsikringer, og de er fratrukket tilbud innen langtidspleie. Disse to endringene gjør at Norge kommer lavere i statistikken, fordi vi har klart å holde egenbetaling på et relativt lavt nivå, og fordi mye av vår helse- og omsorgssektor ligger innenfor kommunal pleie og omsorg. Deretter beskrives tallet ikke i valuta, men som prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP). Siden Norge har langt høyere BNP enn landene rundt oss, blir vår prosent lavere. Tallene i Aftenposten 14. april viser dermed ikke størrelsen på våre helsebevilgninger, men de viser at Norge har økonomisk rygg til å bære vårt helsevesen med et høyt antall leger og sykepleiere pr. innbygger og gode medisinske resultater. Vi har også rom for å øke fremover for å ta høyde for en aldrende befolkning og nye medisinske metoder. Det er vanskelig å sammenligne land, fordi kostnader og organisering varierer. Viktigere er imidlertid hvor mye vi i Norge makter å prioritere til ulike formål, og hvor mye vi får ut av hver krone.

(Kåss, 2013)

Oppsummering

Vi har i denne teksten vært opptatt av og forsøkt å undersøke om det er grunn til å hevde at politiske reformer og styringsideologi har sammenheng med hvordan de norske helsetallene fremstilles. En slik sammenheng er tydelig i papiravisene vi har analysert jf. figur 1. Det er et tydelig mønster i flere av aktørenes argumentasjon, særlig for de stemmene som hevder at Norge har unormalt høye helseutgifter. Her er det eliten som dominerer og som informerer ovenfra og ned. Det tas i svært liten grad hensyn til profesjonsperspektivet der kunnskap primært bygges nedenfra i praksisfeltet.

Et forbehold ved analysen vår er at vi har sett på alle norske papiraviser, uten å korrigere for opplag. Vi mener likevel at på grunn av at helsediskursen er såpass spesialisert i den forstand at det er relativt få aktører som deltar, at utvalget vårt gir en god beskrivelse av diskursen. Et annet forbehold er en overveid begrensning av vårt utvalg av tekst. Vi har kun sett på papiraviser og dermed fanger vi ikke opp diskursen i TV, radio eller på internett.



Figur 9: Antall avistekster per år i tidslinje.

Det er som man ser av figur 9, få tekster på 90-tallet fra aktører som omtaler høye norske helseutgifter sammenlignet med andre land. Men, at det finnes en slik myte om høye norske helseutgifter pekes på allerede i 1990:

Det er en myte at Norge bruker forholdsmessig mye penger på helse. Innen OECD ligger Norge i den lavere del når det gjelder helseutgifter, bak Sverige, Vest-Tyskland og Frankrike, og vi bruker for eksempel halvparten så mange helsekroner per innbygger som USA. (Ottesen og Simonsen 1990)

I perioden 1990–2000 finner vi tekster der sentrale fagfolk og enkelte forskere varsler om økende helseutgifter og uttrykker tydelig behov for reformering av det norske helsevesenet. Eksempel på en slik sentral aktør er daværende BI-professor og Civita-tilknyttede Jan Grund.

Argumentene om de høye norske helseutgiftene er klare, sterke og mest ensidige i perioden 2000–2010. Måten avistekstene skildrer helseutgiftene i dette tidsrommet bærer tydelig tegnene til en rådende diskurs. Det synes i tillegg å være lett å selge myten om unormalt høye norske helseutgifter til journalistkorpset som bare helt unntaksvis forholder seg kritisk til tallene de serveres fra SSB og OECD. De svært få stemmene i denne perioden som utfordrer påstandene om høye helseutgifter og som for eksempel utfordrer agendaen til OECD (Davidsen, 2005a, 2005b, 2005c), blir ikke møtt med svar fra departementet eller fra OECD eller SSB. Dette gjelder også for de aktørene som argumenterer fra et mer kvalitativt helseprofesjonsperspektiv og som er kritisk til mer markedsstyring av helsesektoren. De kritiske stemmene har ikke empiri til å stille spørsmål med helsetallene og får dermed ikke innpass i diskursen. Det er først i 2008 at enkelte av artiklene i vårt datamateriale begynner å stille seg kritiske til forestillingene om de høye helsetallene. De artiklene som nå er kritiske til OECDs tall og forsøker å nyansere bildet om at Norge har unormalt store helseutgifter referer i hovedsak til Bjarne Jensens (2007) tilbakevisning av OECDs og SSBs tall for norske helseutgifter, blant annet under en LO-konferanse 2007 (Agderposten, 2008; Hallvard Bakke, 2013; B. Jensen, 2008; Aabø, 2008).

I 2009 refereres det fremdeles til unormalt høye helsetall, men mot slutten av året blir denne argumentasjonen møtt med sterkere motstand som det etter hvert skal bli vanskelig å overhøre. I 2009 ser vi en begynnende polarisering i diskursen mellom på den ene siden aktører fra helseprofesjonene og helseforskere, og på den andre siden representanter fra embetsverket. I tillegg finner vi en tredje posisjon som gjennom hele perioden fra 1990 til 2014 argumenterer med markedsorientert retorikk. Disse gruppene representerer noe forenklet tre ulike ideologiske posisjoner i diskursen, jf. figur 1. Posisjonene blir tydelige i sammenheng med om det i avistekstene argumenteres for at de norske helseutgiftene er enestående høye eller om det argumenteres for lave eller moderate helseutgifter. Særlig synlig blir disse posisjonene etter 2007, etter at myten om de høye helseutgiftene i større grad er blitt utfordret.

I 2010 ser vi en sterk økning i antall artikler innenfor søkekriteriene. Dette kan forklares med økningen i antall artikler som nå omtaler helseutgiftene i Norge som lave/moderate. Selv om vi ser størst økning blant artikler som taler for at de norske helseutgiftene er lave/moderate finnes det fremdeles markante aktører, som SSB og statssekretær Robin Martin Kåss, som hevder at Norge bruker mye penger på helse. Men, de bastante argumentene vi så tidligere på 2000-tallet er nå moderert.

Helseprofesjonene kommer for alvor inni diskursen etter 2010 godt hjulpet av tallmaterialet (B. Jensen, 2007), som nå setter de påstått høye helseutgiftene i et nytt lys. Litt generelt kan vi si at det fra 2010 ikke lenger er særlig troverdig å objektivt hevde at Norge er blant de land i Europa, eller i verden, som bruker mest penger på helse. I 2010 er også den nyliberale tenketanken Civita på banen med en artikkel fra lederen Kristin Clemet og en artikkel fra Civita-aksjonær Christen

Sveaas. Begge uttrykker i liket med Kåss, OECD og SSB bekymring for utviklingen i det norske helsevesenet og de etterlyser sterkere markedsstyring. En annen viktig stemme som i 2010 beskriver helseutgiftene som høye er helsedirektør Bjørn-Inge Larsen⁶.

Fra 2011 har vi sett en sterk økning i antall artikler totalt. Økningen skjer også dette året på grunn av det store antallet tekster som er kritiske til OECD/SSB-tallene, og som omtaler helseutgiftene som lave eller moderate. I 2011 er det i vårt datamateriale kun den nasjonalkonservative liberaleren Jon Hustad som i *Dag og Tid* fortsatt antyder at helseutgiftene er høye.

I 2012 og i 2013 er det 107 tekster som er innenfor våre søkekriterier. Kun 19 av disse tekstene peker på høye norske helseutgifter. Typiske eksempler på aktører som fremdeles hevder dette er Jan Aril Snoen fra Minerva, SSBs toppledelse og igjen statssekretær Robin Martin Kåss.

Vi har i analysen av helseutgiftsdiskursen i 2012 sett at det bildet VG-skribenten Gunnestad (2012) tegner av diskursen ikke stemmer overens med vår analyse av artiklene. Den offentlige debatten har ikke, slik Gunnestad hevder, stilnet etter at det ble kjent at størrelsen på helsetallene fra SSB er uriktige. Snarere tvert imot. I 2013 beskriver de fleste av avistekstene innenfor søket vårt at helseutgiftene er lave eller normale. Etter at SSB går langt i å innrømme at helsetallene er brukt feil, synes det ikke lenger å være liv i myten om at Norge bruker mest penger i verden på helse. Virkelig illustrerende for denne endringen er den standhaftige statssekretæren Robin Martin Kåss som fra nå av endrer retorikk og argumentasjon. Til forskjell fra tidligere virker Kåss nå opptatt av å diskutere kvaliteten på helsetilbudet heller en størrelsen på helseutgiftene i Norge sammenlignet med andre land.

Gjennomgangen av avistekstene viser dermed to interessante diskursive vendinger. Den første vendingen finner sted 17.08.2000 da *Aftenposten* plutselig melder at: «Norge ligger på tredjeplass i OECD når det gjelder utgifter til helse pr. innbygger» (Bjørnstad, 2000). *Aftenposten*'s kilde er her OECD som får tallmaterialet sitt fra SSB. Før 2000 var diskursen preget av at Norge brukte relativt lite penger på helse, på tross av at vi finner påstander om et tungrodd norsk helsevesen. Etter at det i år 2000 slås fast at Norge bruker mest i verden på helse bygges det gradvis, oven fra og ned, en felles forståelse om hvor dårlig stilt det er med den norske helsesektoren med hensyn til effektivitet. Aktørene som er med på å bygge denne sannheten har gjennom sine posisjoner og verv høy troverdighet. Fra 2008 blir myten om de høye norske helseutgifter møtt med stadig større motstand fra økonomer og forskere.

Den andre vendingen i diskursen om de høye norske helseutgiftene bygger seg gradvis opp i årene 2005-2009. I 2010 ser vi at en rekke avisartikler henviser til professor Bjarne Jensens (B. Jensen et al., 2007) påpeking av regnefeil. Dette rokker ved tallgrunnlaget til SSB (Hallvard Bakke, 2013; Gunnestad, 2012; Hellesnes, 2007a, 2007b). Diskursen åpnes nå i større grad opp og vi ser en interessant økning i artikler fra helseprofesjonene etter 2010. Den kvalitative argumentasjonen vi tidligere så fra profesjonsorienterte posisjoner (jf. figur 1) synes ikke å ha hatt nødvendig gjennomslagskraft før SSBs tallgrunnlag ble utfordret med andre forskningsbaserte tall.

⁶ Bjørn-Inge Larsen (cand. med.) var tidligere helsedirektør og leder av Helsedirektoratet. 26.10.2012 ble Larsen utnevnt til departementsråd i Helse- og omsorgsdepartementet, en stilling han fremdeles besitter.

Sammen med artikler og pressmeldinger fra SSB, utgjør tekster fra politikere og sentrale embetspersoner i all hovedsak stemmene som argumenterer for at de norske helseutgiftene er svært høye sammenlignet med andre land. Argumentasjonen i disse tekstene må kunne sies å være preget av en nykonservativ og relativt markedsorientert retorikk. Når vi setter avistekstenes argumentasjon i sammenheng med målsetning om at helsevesenet skal organiseres etter sentraliserte eller desentraliserte prinsipp og i hvilken grad helsevesenet skal markedsorienteres, ser vi et mønster i diskursen. Det oppstår en salgs symbiose mellom de nykonservative og de markedsorienterte posisjonene. Dette indikerer at avstanden mellom disse to posisjonene egentlig ikke er så stor. Gjennom flere år har sterke stemmer i helsediskursen pekt på problemer i form av påstått høye norske helseutgifter. De har fått støtte, svar og løsning på problemet fra den markedsliberale posisjonen. Svaret kommer fra aktører som for eksempel Civita. Løsningen er større markedsretting og privatisering av helsevesenet. Vi skal ikke trekke for mye ut av vårt datamateriale, men det kan synes som om disse to ideologiske posisjonene, med stor kraft og på feil premiss, har drevet gjennom helsepolitiske reformer. Fremtiden skal vise om det nå er etablert en ny og mer faktabasert orden for den norske helsediskursen som er bedre rustet i møte med elitens mytebyggende retorikk.

Referanser

- Adorno, T. W. (1970). Sosiologi og empirisk forskning. In M. Horkheimer, Adorno, Habermas (Ed.), *Kritisk teori : en antologi over Frankfurter-skolen i filosofi og sosiologi*. Oslo: Gyldendal.
- Adorno, T. W. (2006). *Minima moralia : refleksjoner fra det beskadigede livet*. Oslo: Pax.
- Agderposten. (2008, 27.03). Sykehuset og kommunene. *Agderposten*.
- Alvesson, M., & Sköldbberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. [Lund]: Studentlitteratur.
- ANB-NTB. (2013, 23.01.). Nordmenn på helsetoppen. *Finnmark Dagblad*.
- Bakke, H. (2012). Juks med helsetall. *Klassekampen*.
- Bakke, H. (2013, 19.04.). Legene har rett. *Klassekampen*.
- Bergens Tidende. (2009, 25.02.). Arven etter Lønning. *Bergens Tidende*.
- Bernstein, B. (2000). *Pedagogy, symbolic control and identity: theory, research, critique*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Bjørnstad, S. (2000, 17.08). *Norge på helsetoppen*, p. 66.
- Bjørnstad, S. (2005, 09.06). Vi bruker mest på helse. *Aftenposten Morgen*.
- Clemet, K. (2010, 03.03). *Dagens Næringsliv Morgen*.
- Dagens Medisin. (2011, 01.06.). Helseutgiftene øker mer enn BNP. *Dagens Medisin*.
- Dagens Næringsliv. (2007a, 27.04.). Helseutgiftene doblet på ti år. *Dagens Næringsliv Morgen*.
- Dagens Næringsliv. (2007b, 02.02.). Helsflikking. *Dagens Næringsliv*.
- Daidsen, J. (2005a, 12.08.). OECD bør holde seg unna! *Dagens Næringsliv*.
- Daidsen, J. (2005b, 15.08.). OECD bør ikke vektlegges. *Klassekampen*.
- Daidsen, J. (2005c, 18.08.). – OECD kan ikke velferd. *Aftenposten*.

- Foucault, M. (1972). *The archaeology of knowledge and The discourse on language*. New York: Pantheon Books.
- Foucault, M. (1999). *Diskursens orden*. Oslo: Spartacus Forlag A/S.
- Friedman, M. (1968). The role of monetary policy. *American Economic Review*, 58(1), 1.
- Gunnestad, A. (2012, 01.04). Tenk om det er sant. *VG*.
- Hanger, M. R. (2009, 10.12.). Feil data og høy lønn gir stygge tall for Helse-Norge. *Dagens Medisin*, p. Nyheter.
- Haugli, Å. (1998, 18.03). Stortingsflertall vil gi mer til helsesektoren. *Dagens Næringsliv*.
- Hellesnes, P. (2007a). Konstruerte underskudd i helsesektoren. *Klassekampen*, pp. Side 3 - Del: 1.
- Hellesnes, P. (2007b). Slakter pengestyring. *Klassekampen*.
- Heløe, L. A. (2009, 12.10.). Vårt dyrebare helsevesen. *Harstad Tidende*.
- Hornburg, T. B., & Westerveld, J. (2010, 05.06.). «Dette er så vondt å snakke om at det er blitt tiett ned i lang tid. Men. *Aftenposten Morgen*, p. 6.
- Hustad, J. (2011, 03.03.). Helseministrane har for mykje pengar. *Dag og Tid*.
- Jensen, A. R. (2010). *Basil Bernsteins teori om pedagogiske identiteter brukt i skolepolitisk tekstanalyse*. Kristiansand: Universitetet i Agder.
- Jensen, A. R. (2011). *Hvorfor vil ikke Johnny på yrkesfag lese Shakespeare? – om læring, tilsløring og sosial ulikhet i fellesskolen*. Paper presented at the Curriculum and Evaluation. Themes and Territories., Voksenåsen, Oslo.
- Jensen, B. (2007). *Offentlige velferdsgoder : økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management : delrapport 1: økonomistyringssystemer og New Public management* / Bjarne Jensen. Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- Jensen, B. (2008, 22.02). Feil i regnskapet. *Dagbladet*.
- Jensen, B. (2012). *Helseutgifter i Norge – sammenligninger med andre land, utvikling før og etter helseforetaksreformen*: Høgskolen i Hedmark.
- Jensen, B., Voldnes, F., & Østre, S. (2007). *Helsereform: utfordringer og løsninger* (Vol. nr 15-2007). Elverum: Høgskolen.

- Jensen, B., Østre, S., & Hagen, U. (2010). *Helsesektorens økonomiske og organisatoriske utfordringer. Samhandling, lokalsykehus og offentlig økonomi*: Høgskolen i Hedmark.
- Jibos hjørnet. (2009, 04.04.). En menneskerett å gå på toalettet når man vil. *Harstad Tidende*.
- Kjeldsen, J. (2013). *Retorikk i vår tid: en innføring i moderne retorisk teori*. [Oslo]: Spartacus.
- Krogsrud, Ø. (2004, 23.02). Lite igjen for pengene. *Dagens Næringsliv*, p. 36.
- Kåss, R. M. (2011, 02.10.). Sykehus for fremtiden. *Aftenposten*, p. 5.
- Kåss, R. M. (2013, 22.04.). Ulike helsetall. *Aftenposten Morgen*, pp. 5-6.
- Larsen, B. S., & Kristiansen, S. A. (2009, 03.02.). Nordtrønderne feitest i landet. *Trønder-avisa*.
- Lindseth, G. (2009, 15.12.). Veksten i norske helseutgifter. *Fremover*.
- Laake, J. H. (2006, 06.09). Kan helsevenet friskmeldes? *Aftenposten Morgen*.
- Mathiassen, S. (2006, 19.01). Helseluksus. *Dagens Næringsliv*.
- Medisin, D. (2012, 11.10.). - Helsesektoren er en budsjett-taper - statsbudsjettet. *Dagens Medisin*, pp. 4-5.
- Mjelva, H. K. (2013, 05.12.). Ventar ei dobling av tilsette i helsevesenet. *Bergens Tidende*
- Møinichen-Berstad, T. L. (2011, 14.10.). Norske helsekostnader ikke så høye likevel? *Dag og Tid*.
- Nationen. (2007, 27.04.). Helseutgiftene doblet på under ti år. *Nationen*.
- Nationen. (2012, 20.04.). Helsedepartementet ser ikkje grunn til å tvile på OECD-tala. *Nationen*, pp. 4-5.
- NTB. (1998, 01.05.). Økte utgifter i det offentlige. *NTB*.
- NTB. (2005, 10.03). Vi bruker 33.000 kroner hver på helse i året. *NTB*.
- NTB. (2007, 26.04). Helseutgiftene i Norge doblet på under ti år. *NTBtekst*.
- NTB. (2009, 03.04.). 217 milliarder kroner i helseutgifter. *Aftenposten*.
- NTB. (2010, 08.07.). 10,5 milliarder til helse i kommunene. *NTBtekst*.
- NTBTEKST. (2012, 12.04.). Politikere krever opprydning om helsetall. *NTBtekst*.

- Ottesen, G., & Simonsen, M. (1990, 10.03.). Koste hva det koste vil? *Dagens Næringsliv Morgen*.
- Ramsøy, I. (2010, 02.09.). Underfinansiert helsevesen. *BERGENSAVISEN*.
- Rønningen, S. S., & Mide Solberg, R. (2005, 08.08.). Varsler økt helseutgifter. *Dagens Næringsliv – Morgen*.
- Saunes, I. S. (2013, 24.10.). Tull med tall fra OECD-rapport? *Dagens medisin*.
- Scheel, H. H. (2012, 10.03.). Ikke talljuks. *Klassekampen*.
- Skånland, H. (1994, 07.05.). Når helsebudsjettet ikke strekker til. *Aftenposten*, p. 9.
- Solow, R. M. (1956). A Contribution To The Theory Of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65-94.
- Strøm-Erichsen, A.-G. (2011, 01.11.). Endring til beste for pasientene – OUS: Omorganisering er ikke ansvarsfraskrivelse, men aktiv styring. *Dagsavisen*, pp. 4-5.
- Sveaas, C. (2010). Norge kan ledes bedre. *Aftenposten Morgen*.
- Tetzschner, M. (2007, 15.11.). Over 200 000 i sykehuskø. *Aftenposten Aften*.
- Aabø, S. (2008, 08.02.). Sykehus som forretning. *Dagbladet*.

Unni Hagen

Unni Hagen er kommunalkandidat, Norges kommunal- og sosialhøyskole, og masterstudent i offentlig ledelse og styring ved Høgskolen i Hedmark, campus Rena. Leder Fagforbundets strategiske stab.

En kritisk vurdering av norske helsereformer - foretaksreformen og samhandlingsreformen

Innledning

Det ser ut til å være et åpenbart behov for bedre styring av sykehussektoren i Norge. Over hele det politiske spekteret er det et uttalt ønske å bygge videre på et offentlig helsevesen som planlegges og styres etter demokratiske prinsipper. Derfor er det påfallende at utviklingen fortsetter i en retning hvor den politisk styring svekkes. At politikerne har mindre innflytelse avspeiles i debattene om sykehusstruktur og funksjonsfordeling. Det er både politiske og folkelige reaksjoner på planprosesser om endringer av sykehusstruktur. Det er prosesser i gang nå i 2014 som ser ut til ytterligere å forsterke inntrykket av at det mangler en overordnet plan for utviklingen totalt sett. Helse Sør-Øst planlegger endringer av oppgavefordeling og investeringer som ser ut til å vinge-klippe sykehusene i Buskerud¹ og Telemark² til fordel for storsykehustenkningen. Det samme er også tema når det gjelder Sørlandssykehusene³.

Mange mener det trengs et nytt innhold i sykehuspolitikken, en helt ny retning. Valg av sykehusstruktur er et nasjonalt politisk ansvar. Det er et demokratisk problem når forretningsmessige konsern som de regionale helseforetakene kan fjerne sykehusinnholdet funksjon for funksjon. Dette ser ut til å skje uten en helhetlig overordnet plan, uten nødvendig politisk forankring, og på tvers av befolkningens ønsker for sitt lokale sykehusstilbud.

Alle norske regjeringer har de siste 25 år hatt modernisering av offentlig sektor på dagsorden. En har villet øke effektiviteten ved å innføre modeller fra privat næringsliv. De første endringene var preget av sterkere hierarkisk kontroll, større vekt på resultatevalueringer, sterkere

1 Utviklingsplan for Vestre Viken HF

2 Utviklingsplan 2014-2016, sykehuset Telemark HF

3 Utviklingsplan 2030, Sørlandet sykehus HF

kundeorientering, deregulering av arbeidsmarkedet og overgang til individuelle lønssystemer. I senere tid er det utviklet nye modeller med blant annet større vekt på kvasimarkeder, kontraktstyring, konkurranseutsetting, privatisering, nedskjæring og større fleksibilitet.

Norge har gjennom de siste årene reformert flere områder av offentlig sektor. De politiske partiene skiller lag når det gjelder synet på hvilke virkemidler som fremmer målet for et godt og rettferdig fordelt helsetilbud til alle. Når det er sagt, så er høyresidens løsninger også tatt i bruk av venstresidens partier de siste ti – femten årene: Det var Stoltenberg 1-regjeringen som i 2001 innførte sykehusreformen, og den rødgrønne Stoltenberg-regjeringen som innførte både barnehage-reformen i 2009 og samhandlingsreformen i 2012. Det er etter hvert en utbredt oppfatning at virkemidlene som er tatt i bruk trekker offentlig sektor i en annen retning enn det som var intensjonen, og reformene er derfor under stadig kritikk.

Offentlige verdier i endring?

Tidligere verdier forankret i offentlig administrasjon, bl.a det å tjene offentlige interesser, er gjennom ulike reformer blitt konfrontert med markedsstyring og markedsliknende organisasjons- og styringsprinsipper. Pollitt og Bouchaert (2004), som har studert reformutvikling i europeisk målestokk hevder at det har vært overraskende få uavhengige og brede evalueringsprosjekter rettet mot å måle effektene av de pågående reformer i offentlig sektor. Et sentralt spørsmål som bør drøftes er om de strukturelle endringene som er gjennomført har ført til mer velfungerende systemer innenfor offentlig sektor. I Pollitt og Bouchaert framgår det at forskning på dette området viser et komplisert mønster av ulike effekter – hvor noen kan betraktes som forbedringer, mens andre har motsatt effekt.

New Public Management

Ideologi bidrar til å forme verdier og ideer om hva slags samfunn vi vil ha, og politikk er iverksetting av ideologien. Helsevesen og utdanningssystem, samt store deler av samfunnets infrastruktur – post, tele, kollektivtrafikk, vann- og elektrisitetsforsyning, har i Norge vært offentlige tjenester, og dermed underlagt folkevalgt styring og regulering. Siden 1980-tallet har nyliberalismen blitt den dominerende ideologiske premisseleverandør i utviklingen av styringsmodeller i offentlig forvaltning i Norge. Et sentralt trekk ved nyliberalismen er en forskyvning fra det vi kan kalle en gjennomgående kollektivistisk/fellesskapsorientert forvaltning, til en individorientert/individualistisk forvaltning⁴.

Denne nyliberale reformbølgen har fått betegnelsen New Public Management (NPM) og har vært et sentralt begrep i diskusjonen rundt utviklingen av offentlig sektor.

⁴ Mydske, 2007

Målet med NPM er å øke effektiviteten og myndighetenes kontroll med offentlig sektor. En sentral hypotese innenfor NPM er at mer markedsorientering vil lede til et mer kostnadseffektivt tilbud av offentlige goder uten at dette vil ha negative effekter i forhold til andre mål og vurderinger⁵.

Det eksisterer en rekke studier av fornying av offentlig sektor som tar utgangspunkt i forståelsen av reformer som en ideologisk bevegelse som sprer seg mellom vestlige land⁶. Felles for studiene er beskrivelsen av en utvikling fra en tradisjonell byråkratisk styreform, til en mer markedsbasert tenkemåte som kan kategoriseres under samlebegrepet NPM.

NPM er ikke en sammenhengende teori, men mer et knippe tiltak, som kommer til uttrykk gjennom reformerbevegelsen som har gått verden over. Denne retningen utfordrer den regelstyrte hierarkiske offentlig forvaltningstradisjonen som vi kjenner fra Weber⁷.

Kjennetegn på NPM er bestiller-utføreroppstilling, utskilling, konkurranseutsetting, privatisering og detaljert målstyring. Videre er sentralisering av makt og desentralisering av ansvar sentrale trekk. NPM som reformkonsept styres av ideologisk skepsis til stat og politikere og framstilles som fornying eller modernisering av offentlig sektor. Reformene har tatt sikte på å effektivisere tjenesteytingen, forenkle forvaltningen, dempe utgiftsveksten og skape lønnsomhet i offentlig virksomhet. Det nye ved disse metodene er troen på marked og konkurranse, og at modeller fra det private næringsliv kan bidra til å utvikle mer effektive velferdsgoder i de offentlige tjenester.

Reformer som endringsstrategi

Et kjennetegn ved reformer er at én reform ofte avler nye. Andre kjennetegn er økt fokus på kostnadseffektivitet, mål- og resultatstyring, ønske om sterkere styring, mindre byråkrati, mer fag/profesjon, bedre ledelse, bedre samhandling. Flere av disse kjennetegn lå til grunn da helsefor- etaksreformen ble innført, og forskning dokumenterer at denne reformen inneholder elementene som er identifisert som NPM⁸.

Den tradisjonelle statsvitenskapelige teori forklarer reformer som en første tilnærming for å endre det bestående til noe som er bedre. Endringer foregår først og fremst som strukturell forandring, eller har karakter av mer å være en prosess for å finne bedre og mer hensiktsmessige løsninger. Dette betegnes som den rasjonelle/instrumentelle skolen⁹.

5 Jensen i "Reformer i norsk helsevesen" 2013

6 Christensen og Læg Reid, 2009; Hood, 1998, Lian, 2003

7 Baldersheim og Rose, 2005

8 Eilertsen, 2005

9 Pollitt og Bouckaert, 2004

Kjell Arne Røvik har et kritisk perspektiv på den rasjonelle definisjonen. Han definerer reformer som trender utgått av moderne ideer i tiden, hvor kraften i idéstrømmen til reform-utviklingen de siste 20 årene først og fremst handler om ideologi. I følge Røvik har forretningstenkningen seiret over forvaltningstradisjonen. Dette avtegnes som en av flere hovedtrender i utformingen av organisasjoner i nyere tid. Han velger å kalle dette

...Den nye, radikale økonomismen. Begrepet «økonomisme» refererer her til det fenomenet... om at alle typer organisasjoner bør utformes i bildet av bedriften som ideal og også bør opptre som bedrifter.

Røvik refererer her til synspunkt om at denne trenden/ideen har fått et hegemoni¹⁰.

En av nestorene innenfor statsvitenskapen, Johan P. Olsen omtaler utviklingen fra 1980 – 2000 som «den blå utfordringen»¹¹. I denne perioden ble effektiviseringen av offentlig sektor som nevnt en sentral trend i tråd med en nyliberalistisk ånd. Den blå utfordringen stopper ikke her, men synes videreført med nye reformer som er implementert i offentlig forvaltning også etter 2000, som sykehusreformen i 2002, barnehagereformen i 2009 og samhandlingsreformen i 2012.

Empirisk kan spesialisthelsetjenestens forretningsmessige organisering stå som et eksempel på det både Røvik og Olsen er inne på. Overgangen fra forvaltningsstyrte fylkeskommunale sykehus til konsernorganisering med helseforetak som fristilte rettssubjekter bekrefter trenden både Røvik og Olsen drøfter. Også andre områder av samfunnet er omorganisert i denne retning, og bekrefter hegemonivurderingen til Røvik. Som eksempel viser omorganiseringen av NSB i enda større omfang en slik trend¹².

Institusjonell teori beskriver reformene som innføring av et sett med nye ideer som oppskrifter som blir implementert uten at det egentlig foretas noen konsekvensanalyse eller reell vurdering av reformens egnethet. Reformene er produkter av et symbolsk ideologisk hegemoni og spres gjennom slagordpreget retorikk¹³. Både helseforetaksreformen og samhandlingsreformen kan klassifiseres inn i en slik beskrivelse.

10 Røvik, 2007

11 Olsen og Lægneid, 1993

12 Herning, 2009

13 Brunsson og Olsen, 1993

Reformer i spesialisthelsetjenesten

Fra forvaltning til forretning

I 2002 ble sykehusene og den øvrige spesialisthelsetjenesten overført fra fylkeskommunalt eierskap til staten. I tillegg til skifte av forvaltningsnivå ble sykehusene og resten av spesialisthelsetjenesten omorganisert fra forvaltnings- til foretaksorganisering¹⁴.

Reformen er en av de største i norsk samfunnsliv noensinne. 100 000 ansatte fikk ny arbeidsgiver, og milliardverdier ble flyttet mellom fylkeskommuner og stat.

Intensjonen med sykehusreformen var blant annet å skape grunnlag for å øke styringsevnen i forhold til strukturen på helsetjenesten, og gjennom en bedre funksjonsfordeling sikre at befolkningen reelt skulle få et likeverdig tilbud. Samtidig ble forutsetningen om at de enkelte virksomhetene skulle få betydelig større frihet og ansvar befestet med etableringen av fristilte foretak. Dette betyr at bortsett fra lovbestemmelsen om at staten må være eneeier og at foretaket ikke kan gå konkurs, vil driften av de regionale helseforetakene og helseforetakene i store trekk foregå etter de samme regler som gjelder for et vanlig aksjeselskap. Vi har med andre ord vært vitne til et omfattende og grunnleggende systemskifte i norsk helsevesen og i norsk helsepolitikk.

Overføringen av sykehusene fra fylkeskommunalt til statlig eierskap, representerer et klart brudd med tradisjonell forvaltningsstyring og forutsetningene for demokratisk innflytelse i sykehuspolitikken. En viktig lokal- og regionalpolitisk arena ble nedlagt og erstattet med et helt nytt rikspolitisk styringskonsept. Reformen bygger på tre hovedelementer:

Statlig eierskap, organisering av virksomhetene i i fristilte foretak og overgang til regnskapsloven som styringsverktøy¹⁵.

Styringen av sykehusene er nå delegert fra politisk nivå til styrene i de regionale foretakene (RHF) gjennom helseforetaksloven. Dette betyr at statens eierskap utøves gjennom de 4 regionale helseforetakenes styrever, som så igjen er overordnet de lokale helseforetakene (HF). Modellen som er valgt tilsvarer organiseringen i et privat forretningskonsern¹⁶, med gjennomgående representasjon fra RHF til HF-styrene.

Kontraktstyring¹⁷ ble foreslått som et virkemiddel for å oppnå mulige styringsmessige gevinster. Hvilke gevinster man ønsket å oppnå gjennom kontraktstyring, som ikke er mulig gjennom direkte instruksjons- og omgjøringsmyndighet ble ikke drøftet i forarbeidene til forslaget om omorganiseringen av spesialisthelsetjenesten. Det ble ikke foretatt noen form for regionalpolitisk

14 Lov om helseforetak m.m.

15 Ot.prp.nr.66 (2000-2001)

16 Regnskapslovens § 1-3, som gjelder for helseforetakene.

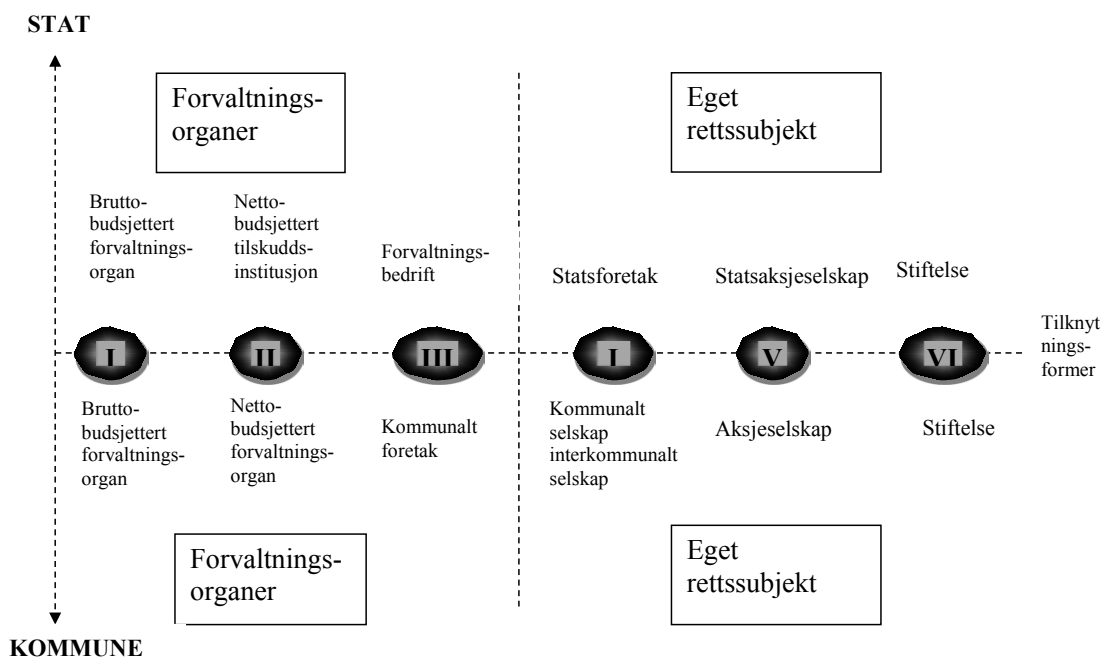
17 Oppgaveløsning som det ut fra et politisk styringsbehov ikke er nødvendig å organisere som en integrert del av forvaltningssystemet, kan organiseres i egne rettssubjekter. Offentlige myndigheter kan alternativt også styre gjennom kontrakter.

vurdering, eller langsiktige samfunnsanalyser i høringsnotatet, og det er ikke trukket noen forbindelseslinjer til Oppgavefordelingsutvalgets innstilling¹⁸. Sykehusreformens største svakhet var derfor at en rekke viktige spørsmål verken ble drøftet eller forsøkt avklart.

Det ble heller ikke utarbeidet noen offentlig utredning (NOU) i tilknytning til dette store reformforslaget i 2001, også kalt tidenes største, og det foreligger ingen gjennomgang av eller debatt rundt medisinske, helsepolitiske, samfunnsmessige eller økonomiske konsekvenser. Det ble heller ikke tatt hensyn til erfaringer fra tilsvarende eksperimenter med markedstilpasninger i andre land.

Hva er forskjellen på forvaltning og forretning?

For å illustrere forskjellen på forvaltnings- og forretningsstyring velger jeg å bruke figuren fra Sørensenutvalget i forkant av debatten om sykehusreformen¹⁹. Utvalget vurderte ulike tilknytningsformer for spesialisthelsetjenesten, og la fram sin innstilling 23. mars 1999. I innstillingen synliggjøres hovedskillelinjene i organisasjonsmodellene. Som det framgår av figuren under så går dette skillet mellom kommunalt foretak eller forvaltningsbedrift på den ene siden og statsforetak eller kommunalt selskap på den motsatte. Figurens venstre side viser forvaltningsorganene i stat og (fylkes)kommune, og den høyre siden viser de organisasjonsformer som representerer egne rettssubjekt. (Siden den gang er det utviklet også andre organisasjonsmodeller som ikke drøftes videre i denne sammenheng.)



18 NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

19 NOU 1999:15 Sørensenutvalgets innstilling. Ot.prp.nr. 25 (1999-2000).

Reformen som endret finansieringssystemet

Forsøkene på å etablere markedsforhold i sykehussektoren i Norge har bestått av flere elementer. Første steg ble tatt med innføringen av systemet med delvis (og økende grad av) stykkprisfinansiering, eller såkalt Innsatsstyrt Finansiering (ISF) fra 1997²⁰. ISF er pasientprioritering etter betaling, og innebærer at en del av pengene, for tiden 50 prosent, som tidligere ble utbetalt som rammetilskudd, nå utbetales som en stykkpris. Dette fungerer som en slags akkord der utbetalingene til sykehusene fra staten vil bestemmes av hvor mange pasienter som behandles og hvilke diagnoser/ -behandlinger den enkelte pasienten har. Betalingen regnes ut etter DRG-poeng (DRG = diagnoserelaterte grupper).

Teoretisk skal de mest ressurskrevende pasientene få flest DRG-poeng for å dekke opp sykehusets utgifter. Siden pasientbehandling på sykehus ikke uten videre kan sammenlignes med vareproduksjon vil mange lidelser og skader til enhver tid være overpriset eller underpriset. Det er særlig de enkle diagnosene hos de friskeste pasientene som gir god uttelling, mens de mest syke og uforutsigbare pasientgruppene som dårlige nyfødte, hardt skadde pasienter, langtkomne kreftpasienter eller kronisk syke (revmatikere, diabetikere) ofte gir langt mindre uttelling enn sykehusenes faktiske ressursbruk²¹.

Vi har i tillegg til stykkprisfinansiering og foretaksorganisering fått en pasientrettighetslov med individuelle behandlingsgarantier, som sidestiller offentlige og private sykehus.

Nytt regnskapssystem uten tradisjonell budsjettstyring

Omleggingen til foretak og styring etter regnskapslovens prinsipper var en viktig del av sykehusreformens opplegg for å etablere markedsøkonomi i denne sektoren. Det som kjennetegner offentlig drift er blant annet at inntektene ikke tjenes opp i et marked, men kommer som et resultat av politiske vedtak og bevilgninger. Til tross for ønsket om å etablere markedsforhold, er det fortsatt slik at helseforetakene i hovedsak henter sine inntekter fra Stortingets bevilgninger.

Etter reformen har sykehusene som kjent opparbeidet underskudd i en størrelsesorden som tidligere er ukjent i norsk offentlig virksomhet. Hovedårsaken til milliardunderskuddene er innføring av forretningsregnskap som blant annet blander drift og investeringer. Denne sammenblandingen skaper fiktiv tall som store underskudd, og gjenspeiler ikke realitetene. Dermed bevilges det for lite penger i forhold til behovet. Det er et tankekors at det ikke ville vært underskudd i de regionale helseforetakene dersom de hadde ført sine regnskaper slik de gjorde før 2002. Dette er dokumentert av professor Bjarne Jensen ved Høgskolen i Hedmark, og senere bekreftet av styret i Helse Vest²².

20 Stykkprissystemet ISF for sykehusene er en sentral del av grunnlaget for dagens foretaksorganisering.

21 2001, Motmelding til forslag om statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten, Ot.prop nr 66 (2001-2002)

22 Jensen/Bollingmo, 2007. Styreprotokoll helse Vest RHF 2008.

Det kommunale/fylkeskommunale regnskapssystemet skiller mellom hva som brukes til investeringer og hva som brukes til drift. Hensikten med dette er at styring og kontroll blir enklere. Alternativet til dagens forretningsystem er å gjeninnføre kommunenes og fylkeskommunenes budsjett- og regnskapssystem, og bevilge kapital til investeringer over de årlige budsjettene.

Mer privatisering

Bondevik 2-regjeringen programforpliktet seg i Sem-erklæringen til en offensiv politikk for å godkjenne stadig flere private sykehus, og et opplegg for å stimulere til tegning av private helseforsikringer²³. Til sammen utgjorde dette en helhetlig politikk for en markedsbasert spesialisthelsetjeneste. For å styrke konkurransen, har skiftende regjeringer også ført en aktiv politikk for å stimulere fremveksten av flere private sykehus. Ved inngangen til 2005 var det 24 private sykehus som hadde avtaler med et eller flere regionale helseforetak (RHF). I 2001 var antallet syv, og alle som er godkjent i mellomtiden er rene, kommersielle sykehus. Eierne av de private klinikkene tar ut rekordutbytter²⁴, samtidig som de offentlige sykehusene tvinges til kutt og innsparinger på alle områder. Stimulering til ytterligere private sykehus ble stoppet av den rød-grønne regjeringen gjennom tydelige føringer i oppdragsdokumentet fra 2006²⁵.

Incentiver og lønnsomhetsstyring

Spesialisthelsetjenesten er altså organisert i en konsernstruktur og legger lønnsomhetsvurderinger til grunn for sine beslutninger. Viktige avgjørelser tas i det regionale helseforetaket (RHF) som er morselskap, og de underliggende foretak og sykehus må innordne seg dette. Samhandlingsreformen ser ut til å legge opp til en lignende modell for den kommunale organiseringen av de utskilte helsetjenestene. Denne organiseringen av helsetjenestene svekker en demokratisk kontrollert og politisk styrt helsepolitikk. Spørsmålet er om samhandlingsreformens grep med å innføre en incentivbasert kommunal medfinansieringsordning vil videreføre systemet som ligger til grunn for helseforetaks-reformen.

Lønnsomhetstenkningen vil påvirke de beslutningstakere som er satt til å løse oppgavene innenfor nye rammebetingelser. Gjennom knappe ressurser er det en fare for å miste verdigrunnlaget av synet, slik Lundquist (1998) drøfter det i boka «Demokratiets våktare». Forretnings- og lønnsomhetsstyringen utfordrer både etikk, moral, politisk styring og demokratisk kontroll. Riksrevisjonen påpekt alvorlige vridningseffekter i 2010, og kunne dokumentere at helseforetakenes triksing med DRG-satser førte til en milliard kroner i økte inntekter for virksomhetene²⁶. Dette viser at økonomiske incentiv i helsesektoren fremmer en lønnsomhetsstyring der

23 Sem-erklæringen, 8. oktober 2001: Den politiske plattformen for Bondevik II-regjeringen

24 Aftenposten 10. januar 2005

25 Oppdragsdokumentene inneholder krav fra Helse- og omsorgsdepartementet om hvilke oppgaver som skal utføres i det påfølgende år, og hvilke krav som settes til de regionale helseforetakene

26 Riksrevisjonen, Dok. 3.3 2009-2010

tjenestene strømlinjeformes, «dyre» pasienter nedprioriteres og helsetilbud legges ned. Det synes som om Samhandlingsreformen også vil åpne for bruk av kommersielle aktører. Dette vil i så fall utvide oppfatningen om at markedsmekanismer løser offentlig sektors utfordringer.

Barnehagereformen synliggjorde hvordan «frislipp» av kommersielle aktører bidrar til at noen gis mulighet til å profitere på fellesskapets midler. Offentlig privat samarbeid (OPS) er en annen måte å innføre markedstenkning og markedsmekanismer i offentlig sektor på. Dette er en aktuell problemstilling i forbindelse med samhandlingsprosjekter som etableres i samhandlingsreformen. Erfaringene viser at OPS-prosjekter blir dyrere enn om de var gjennomført på tradisjonell måte i det offentliges egen regi. Denne erfaring er bakgrunn for at den konservativliberale Cameron-regjeringen i Storbritannia har avlyst alle nye OPS-prosjekter, fordi erfaringen der har vist at dette betyr sløsing med offentlige midler²⁷.

Med erfaringene fra spesialisthelsetjenesten er det grunn til å drøfte om samhandlingsreformen går i retning av å skape nye samhandlingsutfordringer. Kan vi risikere at vi beveger oss bort fra målene som er satt for velferdsstaten og offentlig sektor? Bryter forretningsfilosofien som NPM representerer med de politiske målene for velferdsstaten og de prinsipper som er lagt til grunn for politisk styring?

Avdemokratiseringen av den regionalpolitiske helsepolitikken

Fylkeskommunen har på nasjonens vegne før 2002 ivaretatt styringen og den økonomiske kontrollen med spesialisthelsetjenesten. Med fylkeskommunen som sykehuseier har utviklingen vært underlagt fylkeskommunale/regionale folkevalgte organer. Velgerne har kunnet stille de folkevalgte til ansvar dersom tilbudet ikke har utviklet seg i tråd med befolkningens behov og ønsker. Prinsippet om lokalt politisk ansvar for viktige velferdstjenester har vært en sentral verdi i utviklingen av den norske velferdsstaten i hele etterkrigstiden.

Foretakssystemet som ble etablert i 2002 kan klassifiseres som en modell hvor strukturspørsmål av vidtgående regionalpolitisk betydning blir tatt ut av den direkte folkevalgte styringen. Gjennom vide fullmakter gis embetsverket sammen med et forretningsstyre i oppdrag å beslutte og gjennomføre endringer i for eksempel strukturen på sykehusenes akuttberedskap, funksjons- og oppgavefordelingen osv. Hvilke konsekvenser dette får for lokaldemokratiet og den framtidige regionalpolitiske utviklingen ble ikke drøftet i forarbeidene til reformen.

Andre sentrale spørsmål som heller ikke ble avklart var hvilken regionalpolitisk innflytelse som skal utøves overfor regional helseplan. Dette forholdet var et vesentlig drøftingspunkt i Hellandsvikutvalgets innstilling²⁸, og i St.meld 24 (1996-97) Tilgjengelighet og faglighet. Drøftingene den gang ledet imidlertid til konklusjonen om at det var nødvendig med fylkeskommunalt eierskap. Også flertallet i Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) gikk mot

²⁷ Bakke, 2011

²⁸ NOU 1996:5 Hvem skal eie sykehusene

statlig eierskap. Det var derfor overraskende når departementet i sitt forslag til sykehusorganisering kort tid etter Oppgavefordelingsutvalget fikk helt andre konklusjoner enn de som framkommer i flere omfattende utredninger, uten at dette ble begrunnet.

Sykehus representerte institusjonstenkning og har historisk sett hatt sterk legitimitet i befolkningen. Sykehusreformen representerer en systematisk endring av de tradisjonelle vilkår for styringsstruktur i offentlig forvaltning og har utfordret på mange plan,

både vertikalt og horisontalt. Reformen inneholder motsetninger i forhold til politisk styring og lokal autonomi slik at det er høyst usikkert hvorvidt reformen vil fungere etter intensjonene²⁹.

Sentralisering og sykehusnedlegging

Sykehusstrukturen har gjennomgått omfattende endringer de siste 10 år. Tendensen er en sterkere sentralisering uten politisk behandling. I 2002 ble spesialisthelsetjenesten inndelt i 47 helseforetak. I 2014 er antallet redusert til 26. 20 av disse er sykehusforetak som organiserer til sammen 52 somatiske sykehus. Siden 2007 er 6 lokalsykehus vedtatt nedlagt³⁰, og det foreligger strukturelle forslag som vil endret dagens struktur ytterligere. Legeforeningen foreslo i 2010 å vedta en nasjonal sykehusplan hvor sykehusstrukturen ligger fast³¹. Dermed behandles spørsmål om sykehus i folkevalgte organer. Stortinget må ta stilling til hvor mange sykehus vi skal ha, hvor de skal ligge og minstestandard for innhold i lokalsykehus.

«Legeforeningen mener at en nasjonal sykehusplan vil føre til at de politiske spørsmålene blir behandlet på rett sted. Vi trenger en nasjonal plan som tar stilling til hvor mange sykehus vi skal ha, hvor de skal ligge og minstestandard for innhold i lokalsykehus. Videre må sykehusplanen legge til rette for forutsigbare økonomiske rammevilkår gjennom lengre budsjettperioder og en stabil stykkepriskomponent.»

Krav om mer styring utløste ny helsereform

Utviklingen har skapt et sterkt engasjement i befolkning og blant både kommune- og fylkespolitikere. Siden sykehusreformen trådte i kraft har det vært et sammenhengende press om å komme i budsjettmessig balanse i spesialisthelsetjenesten, og flere lokalsykehus er i denne perioden som allerede nevnt lagt ned eller blitt fratatt aktivitetsområder/funksjoner³².

Motsetningen mellom politisk styring og lokal autonomi som framkommer i Lægred, Opedal og Stigen (2003) om reformen ville fungere etter hensikten er forsterket. I skrivende stund er det høyst usikkert om Telemarksykehusene i Rjukan og Kragerø overlever som sykehus. Framtiden til Ringerike sykehus i Buskerud som fullverdig sykehus er på nytt tema som følge av forslag

²⁹ Lægred, Opedal, og Stigen, 2003

³⁰ Jensen, Hagen og Østre, 2010

³¹ Legeforeningens høringsuttalelse om sykehusstruktur, 20. desember 2010.

³² Jensen, Hagen og Østre, 2010

til flytting av funksjon. OUS-fusjonen (sammenslåingen av sykehus i Oslo-regionen til Oslo Universitetssykehus skaper fortsatt store problemer for en optimal behandlingsskapasitet for hovedstadsbefolkningen, og sykehusstrukturen i Hedmark og Oppland, og i Møre og Romsdal er uavklart.

Kravene om mer samfunnsmessig helhetlig styring og «gjenreis demokratiet» målbæres retorisk i alle politiske partier lokalt og sentralt. Sammenslåingen av Helse Sør og Øst i 2007 som skulle løse noen utfordringer, har resultert i en foreløpig og fortsatt enda mer uoversiktlig situasjon. Skandalene toppet seg i 2008, og Sylvia Brustad gav seg som helseminister etter å ha blitt drevet fra skanse til skanse. Bjarne Håkon Hanssen kom på banen som ny helseminister og sa på en pressekonferanse i Trondheim at «*Det er noe grunnleggende galt med systemet*».

Dette hadde helseminister Hanssen helt rett i. På tross av en slik erkjennelse har utviklingen mot nye kriser fått lov å fortsette. Svaret ble en ny helsereform *Samhandlingsreformen*. Det grunnleggende feilgrepet her var å unnlate å analysere årsakene til krisene i spesialisthelsetjenesten. Spørsmålene som ikke ble stilt i 2008 var hva som var galt med systemet.

I 2008 dokumenterte SV i en rapport om NPM i offentlig sektor, ”Utveier” hvor mange ekstra milliarder denne styringsformen koster skattebetalerne. Svaret var 12 milliarder kroner i året. Dette kommer i et svært underlig lys når vi vet hva som var noe av bakgrunnen for omorganisering av sykehusene fra forvaltningsmessig styring til fristilte forretningskonsern.

”..reformen vil medføre mer helse for pengene. Flere pasienter vil bli behandlet, og det skal bli slutt på ventelister og korridorpatienter.”(Helseminister Tore Tønne)³³

I 2010 dokumenterte professor Bjarne Jensen at vi ikke bruker mest på helse i verden slik politiske myndigheter har gitt uttrykk for, og som har vært grunnlaget for innføring av reformer i helsesektoren³⁴. Hvilken betydning disse sannheter har fått for utviklingen av vårt helsevesen vites ikke. Sunn fornuft tilsier imidlertid at konsekvensen, dersom vi hadde hatt en bedre styring enn det erfaringene forteller, og faktisk brukt mer av de bevilgninger som vårt helsevesen nyter godt av på helse, så ville vi sannsynligvis hatt kortere ventelister, mer forskning, bedre kvalitet og ro for fagfolket til å behandle og pleie på en enda bedre måte.

«Har staten som sykehuseier gjort en god jobb? Har reformen lagt til rette for en mer helhetlig styring av spesialisthelsetjenesten? Er modellen med statlig eierskap og foretaksmodell til pasientens beste?»,

spør Ståle Opedal og Inger Marie Stigen i boka «*Helse-Norge i støpeskjeen - søkelys på sykehusreformen*». Boka, som var en del av prosessevalueringen, den første av den tredelte evalueringen av sykehusreformen, kom i mars 2005, og på det tidspunkt mente forskerne at det var for tidlig å felle noen endelig dom over sykehusreformen³⁵. I dag, 8 år senere er tiden inne. Politikere lokalt og sentralt tar i økende grad til ordet for at drift av sykehus må tilbake til en modell styrt

³³ Helseminister Tore Tønne intervjuet i bladet Legekunsten nr. 3/2000

³⁴ Jensen, Hagen og Østre, 2010

³⁵ Opedal og Stigen (red.), 2005

av politikere. Vi har vært vitne til folkelig engasjement og protester mot nedlegging av sykehus, sterke faglige motforestillinger – og som sagt hyppig utskifting av helseministre de seneste årene. Konflikten om sykehusstruktur og lokalsykehusenes innhold utfordrer offentlig styringsproblematikk, og et sentralt spørsmål som er reist er om helseforetaksreformen vil overleve. Men fortsatt er det ingen konkrete planer om de mer grunnleggende endringer, tross flere alternative forslag til organisatoriske og styringsmessige justeringer.

Samhandlingsreformen

Ny helse- og omsorgstjenestelov trådte i kraft 1. januar 2012. Denne nye loven, som erstattet kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven var begynnelsen på etableringen av samhandlingsreformen i kommunehelsetjenesten.

Et sentralt problem som er direkte årsak til reformen er økte samarbeidsproblemer mellom spesialisthelsetjenesten og primærhelsetjenesten.

Det ser ut som om reformen i kommunehelsetjenesten ikke rendyrker foretningsmodellen slik den fremstår i spesialisthelsetjenesten, men spørsmålet er likevel om målet om bedre koordinering av helsetilbudet oppnås ved å ta i bruk markedselementer i kombinasjon med en mer nettverksbasert styring som lovforslaget synes å gå i retning av.

En effekt av reformer inspirert av NPM er oppsplitting og fragmentering. Dette har resultert i en mer nyansert variant, kalt post - NPM-reformer. Her er fokus at samarbeid både horisontalt og vertikalt skal sikre bedre samhandling³⁶. Samhandlingsreformen kan vurderes i et slikt perspektiv, og ut fra dette sies å bevege seg i retning av markedsmodelementer som NPM representerer, på bekostning av den weberske administrasjonsmodellen.

Et viktig elementer i reformen er å flytte flere pasienter over fra sykehusene til primærhelsetjenesten. Kommunene skal settes i stand til å etablere nye tilbud. Kommunene skal videre overta deler av regningen som staten i dag betaler for spesialisthelsetjenesten.

Dette skal motivere kommunene til å begrense bruk av sykehustjenester. Drift av de utskilte helsetjenestene må kommunene bestille/kjøre, fra helseforetakene, private aktører eller drifte helsetjenestene i egenregi innenfor dagens budsjett. Ny kommunal helse- og omsorgslov tydeliggjør kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester ("sørge-for-ansvar"), uten at kommunene samtidig pålegges bestemte måter å organisere tjenestene på. I loven oppheves skillet mellom helsetjenester og omsorgstjenester.

Ny finansieringsmodell er ment å skulle inspirere kommunene til å gi tilbud billigere enn spesialisthelsetjenesten, gjennom mer fleksibilitet og desentralisert beslutningsmyndighet³⁷. Bruk av økonomiske incentiv med mål om kostnadseffektivitet for å oppnå helsegevinster er gjennom den kommunale medfinansieringsmodellen et sentralt virkemiddel.

³⁶ Mydske, m.fl. 2007

³⁷ St. meld. Nr. 47, 2009

Hvordan kommunene velger å ivareta sitt nye ansvar for pasientgrupper og helsetilbud fra spesialisthelsetjenesten velger de selv. Gjennom lovpålagte avtaler mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, eventuelt avtaler mellom kommuner og private aktører, avtaler kommuner i mellom og eventuelt andre samarbeidsrelasjoner åpnes det opp for et helsemarked med ulike aktører.

Det kan bli et problem at medfinansieringsansvaret ikke fullfinansierer de tjenester kommunen skal overta. Kommunen må gjøre sine prioriteringer og valg ut fra et økonomisk perspektiv, og dette vil bryte med den norske forvaltningstradisjonen om at offentlig tjenester skal være fullfinansiert. Hvordan vil en slik endringen påvirke kommunens tjenestetilbud?

Spørsmålet er om konsekvensen av slike virkemidler resulterer i en utarming av kommunene tilsvarende situasjonen som har kommet til uttrykk på lokalsykehusene.

Utskilling av helsetjenester, for så å etablere kontrakter mellom kommune og helseforetak kan få betydning for politikkenes vilkår. I motsetning til i spesialisthelsetjenesten som ligger i et spenningsfelt mellom sentralisering på den ene siden og et desentralisert perspektiv på den andre, vil reformen i kommunehelsetjenesten utfordre en overordnet sentral styring. Dette har også blitt tilfelle for spesialisthelsetjenesten, hvor det, på tross av tydelige styringssignaler fra politiske myndigheter side har blitt mindre helhetlig samordning³⁸. Dette kan tolkes i retning av at samhandlingsreformen kan gi samme effekt som vi ser det i spesialisthelsetjenesten. Flere av problemene som skulle løses i helseforetaksreformen har forsterket seg³⁹.

Den avgjørende endringen i samhandlingsreformen som vil gi endrede rammevilkår, er den kommunale medfinansieringen av de utskilte helsetjenestene. Det økte finansieringsbehovet som følger av at kommunene får ansvaret for flere av spesialisthelsetjenestene, er som sagt ikke fullfinansiert fra staten, men vil bli kanalisert via et incentivbasert betalingssystem. Departementet påpeker i høringsnotatet at modellene for kommunal medfinansiering

ikke alene vil sette kommunene i stand til å fullfinansiere alternative kommunale tilbud.

Hva dette i realiteten vil bety har ikke vært drøftingstema i arbeidet med reformen.

Finansieringsmodellen kan svekke den politiske styringen, det offentlige ansvaret og den demokratiske kontrollen med både pasienter, forsyning og fordeling av helsetjenester⁴⁰. Kommunen kan også velge å drifte de nye helsetjenestene i egen regi. Dette kan organiseres på ulike juridiske måter. Både aksjeselskap (AS), interkommunalt selskap (IKS) og samarbeid etter Kommunelevers § 27 er nevnt i forslaget. Flere av disse juridiske organisasjonsformene flytter beslutninger vekk fra politisk myndighet, og utfordrer derfor demokratiske prosesser rundt forvaltningen av helse. Vi har eksempler på at offentlig finansiering ikke sikrer offentlig drifting av tjenester. I flere sammenhenger, som for barnehager, drives de av private men er finansiert av det offentlige. Konsekvensen er at det offentlige utarmes og at felleskapets midler overføres til private aktører.

38 Mydske m.fl., 2007

39 Eilertsen, 2005

40 Jensen, Hagen og Østre, 2010

Mange vil mene at samhandlingsreformens innretning har elementer som skaper et markeds-system i kommunehelsetjenesten. Markedsmodellen, er på mange måter arvtaker til den tradisjonelle administrasjonsmodellen. Administrasjonsmodellen har i liten grad vært relevant i arbeidet med reformen. Kjennetegn ved administrasjonsmodellen er elementer som bidrar til å dyrke frem offentlig sektors særpreg og mål. Dette er handling ut fra et kollektivt perspektiv som er rettighetsbasert, hvor behovs- og likhetsprinsipper, stabilitet, sentralisering og forutsigbarhet gjennom styring står sentralt⁴¹.

Demokrati på avveie?

Hvordan påvirker de nye trendene som Røvik og Olsen beskriver vårt demokratiske system? Hva er offentlig sektor rolle, oppgaver og målsetting? Regulering, styring og planlegging står sentralt. I økende grad har kommune-Norge fått ansvar for velferdsstatens tjenester. Samtidig utgjør kommunene kjernen i den demokratiske styringen av samfunnets ressurser. Kombinasjonen av folkevalgt styring og offentlig velferd gir gode muligheter til å utvikle en forvaltning og et samfunn som sikrer økonomisk og sosial trygghet for innbyggerne, uavhengig av hvor de bor. I et slikt perspektiv er intensjonen i samhandlingreformen om å koordinere helsetjenestene til befolkningens beste på en bedre måte god. Men spørsmålet er om virkemidlene drar utviklingen i en annen retning enn målsettingen, slik vi har erfart det i spesialisthelsetjenesten.

Foretaksorganiseringen i spesialisthelsetjenesten ble evaluert i 2005 i flere rapporter. Evalueringsrapportene er ikke entydige, men konkluderer med at foretaksorganiseringen ikke har ført i retning av hva som var intensjonen. Evalueringsrapporten om foretaksorganiseringen var kritisk til økt privatisering, til organisering etter bestiller-utførermodell, til å etablere liksom-markeder i offentlig sektor, og etterlyser mer politisk styring⁴². Det er et stort behov for forskning på dette området. Offentlig sektor er i sterk endring, og det er viktig å studere effekten av de ulike moderniseringsprosjektene.

Sykehusreformen har avdekket et slikt behov, det samme har NAV-reformen. Også innsigelsene på samhandlingsreformen fra både fagfolk og politiske aktører forsterker behovet for et slikt forskningsarbeid. Hvordan få tilbake det institusjonelle, den forvaltningsmessige organisering styrt av folkevalgte? Dette går i økende grad tapt i omdannelsen av offentlige organisasjoner til hybridløsninger med sterke trekk fra private organisasjoner. Virksomheter i offentlig sektor mister det institusjonelle når de adopterer struktur og styringsprinsipper fra det private.

Hensikten med offentlig sektor

Å drive offentlig sektor handler om på langsiktig basis å sikre innbyggerne et godt tilbud. Offentlig sektor og de tjenester befolkningen mottar fra det offentlige representerer den norske velferdsstaten. Velferdsstaten er finansiert av fellesskapet gjennom blant annet skatt. De pen-ger som gjennom Regjering og Storting bevilges og fordeles til velferdstjenester er i sin helhet

⁴¹ Baldersheim og Rose, 2005

⁴² Agenda Muusmann, 2005

tiltenkt dette formålet. Regjeringens mål er å legge tilrette for en sterk og effektiv offentlig sektor, som kan være en sentral aktør i samfunnsbygging lokalt og regionalt, og gi innbyggerne gode tjenester.

Den sentrale forskjellen på offentlig virksomhet og forretningspreget virksomhet er at den offentlige virksomheten disponerer inntekter for å sikre befolkningen fellesgoder. Målsettingen er å disponere fellesskapets verdier slik at befolkningen får størst mulig velferd. Forretningsmessig virksomhet derimot, er basert på at det produseres varer og tjenester som selges i et marked for å gi inntekter. Målsettingen med virksomheten er å skape størst mulig overskudd; dvs: størst mulig differanse mellom inntekter og utgifter. Erfaringene så langt gjør at man med rette kan spørre seg om sykehusenes overgang til forretningsstyring har vært en god ide?

Alternative styringsmåter - tilbake til start?

Allerede i 2001 brukte kritikerne erfaringene fra New Zealand i argumentasjonen mot fristilte foretak i spesialisthelsetjenesten. Siden er det samlet mye dokumentasjon rundt erfaringene fra både New Zealand og Skottland⁴³. Begge land har reversert foretaksorganiseringen fordi den ikke virket etter hensikten. Etter at hele foretaksmodellen ble avskaffet våren 2004 i Skottland, er man nå tilbake til en drifts- og finansieringsmodell hvor alle opererer på grunnlag av de budsjetter de får tildelt. Et ledd i demokratiseringsprosessen er vedtaket i parlamentet om at direkte og politisk valgte/oppnevnte skal utgjøre flertallet i helsestyrene. Konkurransetsetting og outsourcing av støttetjenester er under full avvikling. Det skotske helsevesenet skal baseres på samarbeid - ikke konkurranse. De skotske erfaringene er relevant som eksempel på et alternativ til foretaksorganiseringen.

Alternative styringsmåter for bedre styring og kontroll med helsepolitikken er mulig med forholdsvis enkle virkemidler. En nasjonal sykehusplan, som Legeforeningen har foreslått, og som helseminister Bent Høie i den nye regjeringen etter stortingsvalget i 2013 har varlet, er et viktig skritt i en riktig retning. En slik plan kan inkludere budsjetter og investeringsplaner. Dette vil ivareta behovet for en langsiktig planlegging og forutsigbar sykehusstruktur. Ved en lovendring kan dagens ubrukkelige forretningsregnskapssystemet avvikles, for så å gjeninnføre det budsjett- og regnskapssystem som kommuner/fylkeskommuner bruker. De regionale helseforetakene kan avvikles, og et representasjonssystem med folkevalgte styring av helseforetakene lokalt og fylkeskommunalt etableres.

Et forslag det er nærliggende å inkludere i en bred debatt om nytt styringssystem er forslagene fra legene Maartmann-Moe og Kvamme⁴⁴.

«Landet må inndeles i varige lokalsykehusområder. Befolkningens, kommunenes og fastlegenes behov må veie tungt for lokalsykehusenes plassering. Styrene i helseforetakene må oppnevnes av folkevalgte organer eller eventuelt velges innenfor det geografiske området foretaket skal dekke. Representantskapet skal være lokalsykehusets øverste organ.»

43 Eilertsen, 2009

44 Fastleger i henholdsvis Oslo og Stord kommuner

Avsluttende kommentarer

På tross av motforestillinger, evalueringsrapporter og gapet mellom intensjoner og konsekvenser er tendensen at NMP-arkitektene fortsetter som sterke premissleverandør for reformering av offentlig sektor.

Erfaringene viser at det er på høy tid å vurdere om det var riktig å skille så mye ansvar og beslutningsmyndighet fra politikken. Helsetjenester er viktig for befolkningen. Det er bred enighet om at forvaltnings- og beslutningsansvar over det som er finansiert i fellesskap må knyttes sterkere til de folkevalgte, både sentralt og regionalt. Sykehusreformen i 2002 var et klart brudd med betingelsene for demokratisk innflytelse i sykehuspolitikken. En viktig lokalpolitisk arena forsvant da eierskap ble flyttet fra fylkeskommunene til staten. Organiseringen i fristilte foretak og nytt regnskapssystem var hovedhensikten med sykehusreformen. Denne organisasjonsstrukturen er i dag den største hindringen for en helhetlig og framtidsrettet utvikling.

Mangelen på demokratisk, folkevalgt styring nedenifra er et sentralt problem. Dette kommer tydelig til uttrykk i befolkningens engasjement. Situasjonen rundt Oslo Universitetssykehus er en alvorlig varsku om at dagens system er utilstrekkelig. Igjen skaper manglende omstillingsmidler, manglende investeringsmidler og manglende konsekvensanalyser dystre utsikter for både sykehus, pasienter og ansatte.

Hovedkonklusjonene synes dermed å være at den politiske styringen svekkes gjennom bruken av prinsipper fra NPM. Det interessante er at NPM-reformer oftest lanseres med en begrunnelse om at politisk styring skal styrkes, samtidig som også ledere og enheter på lavere nivå skal få styrket sin rolle. Når politisk ledelse svekkes kan det ses på som et demokratisk problem. Grunnen til at de svekker sin innflytelse er at deres formelle styringsinstrumenter svekkes⁴⁵.

45 Mydske m. fl. 2007

Litteraturliste

- Agenda og Muusmann (2005): *Belyse helseforetakmodellens funksjonalitet* [Oslo] : Agenda
Aftenposten 10. januar 2005
- Bakke, H. (2011): *Offentlig - privat samarbeid; dyrt og dumt*. Oslo] : Fagforbundet
- Baldersheim & Rose (2005): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget
- Brunsson, N., Olsen, J.P. (1993): *The reforming organization*. Bergen: Fagbokforlaget
- Christensen, T., Læg Reid P., Roness, P.G. og Røvik, K. A (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Eilertsen, R. (2005): *Når sykehus blir butikk, Om etableringen av et sykehusmarked i Norge*. Oslo: De Facto
- Eilertsen, R. (2009): *De tok tilbake sykehusene*. Oslo: De Facto og For velferdsstaten <http://www.de-facto.no/bilder/095330NPM-Skottland.pdf>
- Helseminister Tore Tønne intervjuet i bladet Legekunsten nr. 3/2000
- Herning, L. (2009): *Fra etat til konsern*, (Masteroppgave) UiO
- Hood, C (1998): *The art of the state. Culture, rhetoric and management*. Oxford: Clarendon Press
- Jensen, B. og Bollingmo, (2007): *Helsereform. Utfordringer og løsninger*, Høgskolen i Hedmark, rapport nr 15/2007
- Jensen, B., Hagen U., Østre S. (2010): *Helsektorens økonomiske og organisatoriske utfordringer, Samhandling, lokalsykehus og offentlig økonomi*. Kommunenes interesseforening for lokalsykehus (KIL), Rjukan/Oslo, 2. mars 2010
- Legeföreningens høringsuttalelse om sykehusstruktur, 20. desember 2010
- Lian, O.S. (2003): *Når helse blir vare: Medikalisering og markedsorientering i helsetjenesten*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Lundquist, L. (1998): *Demokratiens Vaktara*. Malmö: Studentlitteratur

Lægneid, P. Opedal, S., Stigen, I.M. (2003): *The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy*. Bergen: Rokkan Center for Social Studies

Motmelding til forslag om statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten og Ot.prop nr 66 (2001-2002)

Mydske, Claes og Lie (2007): *Nyliberalisme – idéer og politisk virkelighet*. Oslo, Universitetsforlaget

Olsen, J.P. og Lægneid, P.(1993): *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver - reformer - erfaringer – utfordringer*, Oslo: Tano forlag

Opedal, S. og Stigen, I.M.: (2005) «*Helse-Norge i støpeskjeen - søkelys på sykehusreformen*». Bergen: Fagbokforlaget

Pollitt & Bouckaert (2004): *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford University Press

Røvik, K. A. (2007): *Fra ledelse til styring. I Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget

Jensen, B (2013) : Helsereformer i et NPM-perspektiv. I N. Veggeland (red.): *Reformer i norsk helsevesen : veier videre* (s.31-64) Trondheim: Akademika forlag

Offentlige dokumenter

Dok. 3.3 (2009-2010): *Riksrevisjonens undersøkelse av økonomistyringen i helseforetakene*

Helse- og omsorgsdepartementet (2010): *Forslag til Ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester*

Lov om helseforetak m.m. (2002)

NOU 1996:5 Hvem skal eie sykehusene

NOU 1999:15 Sørensenutvalgets innstilling.

NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

Ot.prp.nr. 25 (1999-2000)

Ot.prp.nr.66 (2000-2001)

Sem-erklæringen, 8. oktober 2001: Den politiske plattformen for Bondevik II-regjeringen

Stortingsmelding nr. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen

Styreprotokoll Helse Vest RHF 6. februar (2008), styresak 0140/080

Utviklingsplan for Vestre Viken HF

Utviklingsplan 2014-2016, sykehuset Telemark HF

Utviklingsplan 2030, Sørlandet sykehus HF

Docent, dr philos Kampus Fflue, SIFIF¹

Milliardgevinster å hente: Internasjonal konkurranseutsetting av eldreomsorgen²

SIFIF har fått det ærefulle oppdrag av omsorgsdirektør Vilfred Gullhaar i DOP³ for å utarbeide en preanalytisk utredning av monetære og andre gevinster ved internasjonal konkurranseutsetting av norsk eldreomsorg. Docent Fflue har vært prosjektleder, mens professor Brink-Wink-Olåylafsen, SIFIF, har ledet referansegruppen. Prosjektet har hittil vært finansiert av DOP. Ifølge statssekretær Inga Meining ved Statsministerens kontor vil ikke kontoret støtte den videre finansiering av prosjektet før høringsfristen har løpt ut.⁴

Analysen her er basert på MOCAIA, som er en videre utvikling av MOCA, - kfr også NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser.⁵ Foreløpige analyser indikerer **samfunnsøkonomiske besparelser på ¾ av nåværende offentlige utgifter til pleie- og omsorg.**

Som det fremgår av nedenforstående så er det ikke mulig i denne preanalyse å presentere endelige tall for de mange gevinster som vil oppstå ved den valgte løsning.

Problemstillingen

Det er allerede veldokumentert at Norge har det dyreste helsevesen i verden.⁶ Eldrebølgen innebærer at antall eldre, dvs personer 67 år og eldre, vil utgjøre en dramatisk andel av den norske befolkning i 2050, - kfr tabell 1.

¹ Statens Institutt for Intens Forskning.

² Can(is) real Mirabella Biephph Jensen har hatt ansvaret for korrekturen.

³ Direktoratet for OmsorgsPolitikk.

⁴ Salgskonsernsjef Mari Juana i NHOs avdeling for omsorgstjenester kan på vegne av NHO ikke uttale seg før i april og har fått tilpasset høringsfristen derefter.

⁵ MOCAIA betyr Method Of Creative And Intuition Analysis og er videreutvikling av MOCA (Method Of Creative Accounting).

⁶ Det er her valgt å se bort fra USA, da landet ligger på den andre siden av Atlanterhavet.

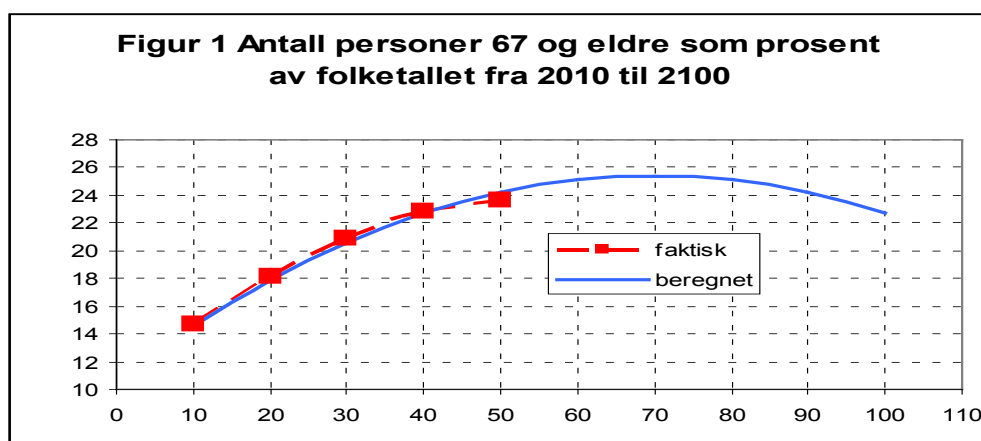
Tabell 1 Antall personer 67 år og eldre i prosent av samlet folketall

Kilde: Stat årbok 2012 (unntatt 2040).

År	2010	2020	2030	2040*	2050
«Eldreandel»	14,2	18,1	20,9	22,8	23,7

Førstederivatør Elgrim Villsporet⁷, ved SIFIF, har gjennomført en ortopedisk CPP-regresjon.⁸ Sammenhengen er ekstremt signifikant og har en firkantet korrelasjonskoeffisient på 0,99.⁹ Analysen viser at denne «eldreandel» når sitt høyeste punkt i 2070 (nærmere bestemt 6. mars kl 1426) for derefter å avta. Dette er illustrert i figur 1 (neste side).

Rent akademisk bør man tale om en **eldretsunami**, snarere enn en eldrebølge. Av figur 1 fremgår det at tsunamien har bølgetopp i 2070 med en eldreandel på 25,4. Det betyr at eldreandelen fortsatt vil være over 20 prosent i 2110. På den annen side viser regresjonsanalysen at eldreandelen vil gå mot null, men vil nå dette nivå først i første kvartal år 2162. Det er altfor lenge å vente og det må være en prioritert politisk oppgave å oppnå en andel nær null i løpet av f eks fem år.



Den «espanke løsning»

Eldreomsorgsoppgavene og den tilhørende utgiftsreduksjon kan ikke oppnås alene ved redusert sykefravær, moderate lønnsoppgjør for de ansatte i omsorgssektoren eller overgang til frivillige pensjonsordninger. Heller ikke vil økt innvandring av omsorgsarbeidere fra Øst-Europa og

⁷ Vareadresse Skjåk.

⁸ Dvs en ceteris paribus projeksjon.

⁹ På bakgrunn av de fem observasjoner i tabell 1 har Villsporet beregnet at eldreandelen, s , som funksjonen av tiden er $s = 10,7 + 0,4(T-2000) - 0,003(T-2000)^2$ med t -verdier på henholdsvis 11,2, 6,5 og $-3,1$. T er årstallet.

Fjerne-Østen løse problemene, når man er tvunget til å bruke landsdekkende tariffer og ikke kan oppnå fritak for visse punkter i arbeidsmiljøloven.¹⁰ Det er behov for langt mer grunnleggende virkemidler.

Løsning er selvsagt å overføre pleie- og omsorgstrengende til utlandet og fortrinnsvis basere seg på utnyttelse av lønnsnivå og arbeidskraft i vedkommende utland. Det utland som peker seg naturlig ut er Espania. De spanske myndigheter stiller seg meget positive til forslaget, da pleie- og omsorgspasienter fra espansk side kan betraktes som turister med langtidsopphold (*tourista eternizarse en un sitio*). Både departementsråd Cagar Mierda i Ministerio por Sanitario e Cuidados (tilsvarer helse- og omsorgsdepartementet) og departementsråd Infelizia Disparatar De Atrás i Ministerio por Empleo e Comercio (tilsvarer et nærings- og sysselsettingsdepartement) er begge meget positive. I Espania er det betydelig arbeidsløshet og manglende utnyttelse av bygninger og byggegrunn, som gjør en slik norsk omsorgspolitik spesielt attraktiv. Hertil kommer betydelig ringvirkninger og synergieffekter.

Det område i Espania som peker seg naturlig ut er områder på den såkalte «solkysten» (*Costa del Sol*). Preanalysen er utført i nært samarbeid med professor Pareto San-Juean ved Instituto del intensivo e primoroso investitadora i Valencia.

Positive elementer i problemløsning

1 Gevinster for de eldre og de pårørende

Norsk omsorgspolitik skal bygge på de politiske prinsipper for fritt valg som er knesatt av Nobelpris-vinner, James M Buccaneer, som grunnla teorien om «Private Choice».¹¹ Det frie valg skal – naturlig nok – imidlertid være begrenset til de muligheter som foreligger.

Det antas at de omsorgstrengende vil hilse et tilbud om sikker plass i enerom i et varmere land hjertelig velkommen, særlig når standard viner vil inngå i den regulære meny, samt at de liberale skjenkerettigheter og åpningstider gjøres fullt ut gjeldende. Det forutsettes videre at adgangen til fri nytelse av tobakksvarer osv utendørs stadfestes.¹² Når dette kombineres med en nedbygging av antall sykehjemsplasser og tilgangen på omsorgsboliger i Norge, så kan man regne med at praktisk talt alle omsorgstrengende vil foretrekke en espansk løsning.

10 Forsøksleder Ansgar Synåtråten, SIFIF, har pekt på at behovene for økt bemanning i pleie- og omsorgssektoren ikke kan dekkes ved import av arbeidskraft som skal avlønnes i henhold til norsk tariff. Derved vil man mangle gevinstene ved lavere lønn til de ansatte, men man vil også bli trekkende med at slike personer blir værende i Norge efter pensjonsalderens inntreden. Noe som vil forsteke eldretsunamien ytterligere.

11 The Nobel Prize utdeles av Standford University på New Zealand og er basert på donasjoner fra lammekjøtt-milliardæren Lambert Mutton-Greed.

12 I den grad det er riktig at økt alkohol- og tobakksforbruk bidrar til å redusere den gjennomsnittlige levetid, så er dette en tilleggsgevinst, som ikke er tenkt inntatt i lønnsomhetskalkylen.

Hertil kommer at arrangement av grisefester og besøksreiser til de andalusiske stepper osv vil representere verdifulle og attraktive innslag i hverdagen for de omsorgstrengende. Det er også gevinster å hente ved at eldre gravlegges i Espania.¹³

For de pårørende vil det evige mas om besøk avdempes på grunn av reiseavstanden. I den grad dette skulle bli et problem kan man gjøre slike reiseutgifter fradragsberettigede i ligningsoppgjøret, samt tillate kombinasjoner med feriereiser osv.

Det synes ikke å være noe tvil om de omsorgstrengende og deres pårørende faktisk vil foretrekke espansk løsning fremfor manglete behovsdekning i Norge. Preferansene for den spanske løsning kan om nødvendig styrkes ytterligere ved en rekke tiltak. F eks å innføre en høyere egenandel på opphold på norsk institusjon, ved begravelser i Norge, ved lempninger i arveavgiften for testamentator som bor i utlandet kombinert med lempninger i stempelavgifter med mere ved eiendomsoverdragelser osv. I henhold til overadvokat Karl Johan Gustav Adolf H Dvaang ved SIFIF har staten til rådighet mer enn tilstrekkelig med virkemidler for å gjøre den spanske løsning foretrekkbar både for eldre og pårørende.

2 Omsorgsutgiftene

Lønnsutgiftene er den dominerende utgiftsart ved produksjon av pleie- og omsorgstjenester. Det spanske lønnsnivået ligger på om lag 50 prosent av det norske. Når man imidlertid baserer seg på arbeidsgiverbetalt lønn (pensjonsutgifter osv), så ligger imidlertid Espania på ca 1/3 av det norske.

Begravelser i utlandet vil lette arbeidspresset for den norske kirkes prester i Norge, men vil også åpne for etablering av nye prestestillinger i spanske eldrementigheter. Det synes klart at Norsk Bispedømmeråd ser positiv på forslaget, selv om de frykter for en viss konvertering til katolisisme.¹⁴

Norsk begravellesbyråforening og Norsk krematorieforening er noe betenkt og krematorieforeningen har pekt på at de allerede har ledig kapasitet. Mangel på utnyttelse av stordriftsfordeler i ulike forbindelser er et fundamentalt problem i norsk økonomi. Ut fra en samlet samfunnsøkonomisk vurdering, synes det likevel klart at de monetære gevinster ved den spanske løsning mange ganger overskrider problemene ved den mangelfulle kapasitetsutnyttelse i krematoriebransjen.¹⁵

¹³ For avdøde vil det selvsagt være forlokkende å bli gravlagt med utsikt til det blå middelhav.

¹⁴ Det er imidlertid høyst uklart om katolikker oppnår et høyere velferdsnivå etter døden enn tilhengere av ulike varianter av protestantismen. Katolske begravelser kan imidlertid sies å være mer festlige enn protestantiske.

¹⁵ I begravelles- og krematoriebransjen betrakter man så vel fortaksreformen, innsatsstyrt finansiering og samhandlingsreformen som indirekte støttetiltak for bransjen. Men som begravellesbyråeier Søren Kierkegaard sier «vi kan ikke få både i pose og sekk» eller de som de sier internt i bransjen «enten i kiste eller urne».

3 Oljefondet

Oljefondet eller egentlig «statens pensjonsfond utlandet» kan anvendes i denne sammenheng på en måte som passer godt med navnet. Fondet kan investere dels i fast eiendom (bygninger og rekreasjonsområder (parker og strender)) og dels i de aksjeselskaper som må opprettes for å drive de nødvendige institusjoner, boliger osv.

4 Konkurransetsetting

Det forutsettes at institusjoner, eldreboliger osv i den spanske løsning skal drives av private firma for å sikre effektiv drift. Etablering av norske bedrifter som er medlem av NHO synes naturlig. Oljefondet bør trolig komme inn på eiersiden kfr pkt 3 ovenfor. Dette forutsetter selvfølgelig at selskapene er sterkt profittorientert. Dette vil bidra til å styrke avkastningen av Oljefondets midler.

For å utnytte stordriftsfordeler og synergieffekter er det viktig at det dreier seg om et lite antall større operatører, som skal konkurrere om oppgavene. Det vil dreie seg om såkalt Bertrand-konkurranse i et oligopolmarked og man regner med stabile løsninger der staten ved DOP er en viktig medspiller.

5 Virkningen av reversert skattekostnad

Det er slått fast at innkrevning av skatter medfører dødvektstap i økonomien.¹⁶ Dette dødvektstap er anslått til 20 øre per krone. Dette dødvektstapet omtales som skattekostnad og arter seg slik at en offentlig utgift på 1 million medfører en skattekostnad på 0,2 millioner, slik at den reelle offentlige utgift på 1 million inklusiv skattekostnaden er på 1,2 millioner.

Anta at den spanske løsning innebærer en besparelse på f.eks. 50 milliarder. Et skattenivå på 50 milliarder innebærer en skattekostnad på 10 milliarder. Hvis denne besparelse tas ut i form av skattelettelse, så vil man i tillegg til de 50 milliarder oppnå en effektivitetsgevinst i økonomien ellers på grunn av avvirket dødvektstap på 10 milliarder. Dvs man kan regne med en reell skattelettelse på 60 milliarder viser foreliggende edb-utskrifter.

6 Effektivitetsgevinster I (kommunesektoren)

En spansk løsning vil redusere antall innbyggere fortrinnsvis i de mindre kommuner. Det gir en dobbelt gevinst. For det første, de tildelingselementer i det statlige inntektssystem for kommunesektoren som gjelder personer 67 år og eldre vil kunne gi drastiske utgiftsreduksjoner i

¹⁶ Kfr NOU 1997:27 Nytt-kostnadsanalyser og Veileder i samfunnsøkonomisk analyse fra Finansavdelingen i Finansdepartementet av september 2008, samt evt også NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser.

tilskuddsystemet. En slik reduksjon i antall «eldre» vil særlig slå ut i mindre kommuner og vil samtidig redusere antall arbeidsplasser innen pleie- og omsorg. Det vil gi en ytterligere reduksjon i tilskuddsutgiftene.

Den samlede innbyggerreduksjon i mindre kommuner kan derfor bli forholdsvis betydelig og det vil ut fra det demografisk baserte tilskuddsystem svekke økonomien særlig i mindre kommuner ytterligere. Dette vil gjøre det lettere å avvikle mindre kommuner, dvs innlemme dem i større kommuner. Gjennomføring av disse gevinstberegninger er satt bort til professor Sigfiert Gröoth-Zørensen i PØI og forskningsleder Gøran Grenqvist ved IKKE.¹⁷ Gevinstene ved en kommunereform med en vesentlig reduksjon i antall kommuner utgjør flere milliarder alene i henhold til beregninger utført av Statistisk sentralbyrå.

7 Effektivitetsgevinster II (sykehusene)

Norge har som nevnt de høyeste helseutgifter i verden. Den spanske løsning vil kunne representere en vesentlig avlastning for sykehusene ved at de geriatrike avdelinger ved sykehusene kan bygges ned og til dels kan elimineres, hvis reformen får fullt gjennomslag.

Den forønskede geriatrike kompetanse for norske leger – i den grad det skulle være nødvendig etter denne reform – kan opprettholdes ved hospitantordninger osv ved spanske hospital fortrinnsvis i solkystområdet.

De økonomiske gevinster ved dette er betydelig allerede i dag og vil tilta i fremtiden på grunn av eldretsunamien.

8 Effektivitetsgevinster III (transportsektoren)

Selskapet SAS har betydelige økonomiske problemer. Ved kreativ konkurranseutsetting kan man sørge for at SAS i realiteten får enerett på besøksflyvning til eldre i Espania, som kan kombineres med bonusordninger av ulike slag.

9 Effektiviseringsgevinster IV (boligsektoren)

Eksport av eldre til Espania vil frigjøre boliger i Norge, som kan komme godt med i en situasjon med mangel på studentboliger og andre i boligetableringsfasen. Hverdaglig leder Dugleik Sylfestson i BUFIS¹⁸ hevder at det er viktig at det frigjøres boliger i selv de minste distriktskommuner, nå som det skal opprettes universitet i alle kommuner.

¹⁷ PØI = Profittøkonomisk institutt, mens IKKE er Institutt for Kommunal KondemneringsEvaluering.

¹⁸ BoligUtvikling For Ivrigte Studenter.

Avslutning

Denne preanalyse viser at konkurranseutsetting av norsk eldreomsorg til Espania vil gi betydelig utgiftsbesparelser, og som vil gi fordeler både til eldre og deres pårørende, studenter og annen ungdom, samt ikke minst til espansk og enorsk økonomi.

LITTERATURLISTEN

Listen følger som uttrykt vedlegg

Palle Mikkelsen

Forskningsleder, cand.polit.

Institut for Offentlig Økonomi og Udvikling, København

Problemer. Løsninger. Større kommuner? Nogle refleksioner omkring forventninger til ændringer i størrelsen af kommuner i Norge og Danmark

Det er velkendt, at de nordiske lande alle er karakteriseret ved at have en meget decentral offentlig sektor, samtidig med at den offentlige sektor som helhed i alle landene udgør en betragtelig del af samfundsøkonomien. Det er ligeledes bekendt, at man i de nordiske lande skeler meget til hinanden, når der skal gennemføres ændringer eller justeringer i væsentlige samfundsmæssige forhold. Det må den decentrale struktur siges at være.

Der er med årtiers mellemrum gennemført geografiske ændringer/reformer af den decentrale del af offentlige sektor i Norge og Danmark. Dette er fokus for denne artikel. I Danmark gennemførte man med virkning fra 2007 på ny en kommunal inddelingsreform og i Norge har emnet haft næsten permanent politiske aktualitet. Måske med fornyet intensitet efter Stortingsvalget i september 2013. Med hvilke argumenter er disse ændringer blevet gennemført? Blandt de mange påpegede fordele synes man altid at have peget på én: Større enheder og opnåelsen af stordriftsfordele.

De rejste spørgsmål kræver en omfattende udredning. Sandsynligvis uden at man ville få noget klart og validt svar. I denne artikel er det valgt primært at fokusere på argumentet om nødvendigheden af befolkningsmæssigt større enheder, således som dette argument er blevet anvendt i debatten til fordel for større kommuner. Vel vidende at dette argument ikke har stået alene. Større og bredere faglig kompetence lokalt, økonomisk bæredygtighed, muligheder for erhvervsudvikling m.m. er blot eksempler på argumenter, som har støttet presset hen imod større enheder.

Lidt historie.

Tilbage i 1946 nedsatte man i Norge en kommuneinddelingskomite, hvis første betænkning kom i 1950 og den anden betænkning i 1951. Det var sket dybtgående forandringer i samfundsstrukturen, som havde virkninger på kommunernes virksomhed. Primært udviklingen fra landbrug til mere byerhverv og en voksende levestandard, som stillede større krav til kommunernes forvaltningsmæssige kapacitet. Sådan blev situationen beskrevet i den første betænkning.

I den anden betænkning blev der især peget på behovet for en styrket økonomisk bæreevne og forvaltningsmæssig kapacitet på det lokale plan. Det var komiteens opfattelse at mindst 2.500 -3.000 indbyggere var nødvendige, for at de deraf følgende krav kunne opfyldes. 5.000 – 10.000 indbyggere ville være hensigtsmæssigt, hvor dette var geografisk problemfrit at opnå. Et enkelt, kraftigt, levedygtigt centrum med muligheder for et varieret erhvervsliv var det hensigtsmæssige og samtidig ville det være en størrelse, som ville give de lokale politikere en passende arbejdsområde.

I 1956 vedtoges en midlertidig lov om revision af den kommunale inddeling, som stort set fulgte komiteens indstilling om en mindste størrelse på 2.500 -3.000 indbyggere.

Lidt norske data.

I 1950 havde Norge 744 kommuner, - 680 herredskommuner og 64 bykommuner. Heraf var 297 på under 2.000 indbyggere. Det største antal kommuner, knap halvdelen, havde mellem 2.000 og 5.000 indbyggere.

I 1965 var antallet faldet til 466 kommuner, - 419 herredskommuner og 47 byer. Heraf havde 80 færre end 2.000 indbyggere. Faldet i antallet af kommuner skete helt overvejende i midten af 1960'erne. Frem til 1962 skete der faktisk ingenting med kommuneantallet i Norge. I 1960 var antallet af kommuner 732. I 1970 var antallet reduceret til 451 og derefter har der været et beskedent fald, således at Norge i 2010 havde 430 og i 2013 428 kommuner.

Den arealmæssige forskel de to lande imellem er som bekendt betydelig og skal hele tiden have i erindring. Norge er arealmæssigt 7,5 gange større end Danmark og der bor omkring 130 personer pr. km² over for ca. 15 personer pr. km² i Norge.

Diskussionen i Danmark og danske data.

Den erhvervmæssige udvikling blev også i Danmark brugt som et argument i debatten om behovet for større kommunale enheder. Man skal imidlertid helt hen til slutningen af 1958, før der blev taget et politisk initiativ. Man nedsatte en kommission til at revurdere den kommunale inddeling.

Diskussion havde der været nok af i efterkrigstiden. Lokalt såvel som nationalt og ofte med henvisning til udviklingen i Norge og Sverige. Men de forskellige kommunetyper (sognekommuner, købstæder, bymæssige kommuner, flækker, handelspladser, hovedstaden) ytrede sig i høj grad til forsvar for de bestående positioner. Det var med partsindlæg mere end et overordnet syn på en lokal forvaltningsstruktur. Et gennemgående tema var, - som det også havde været tilfældet med diskussionen i Norge, om man skulle vælge samarbejde kommunerne i mellem, eller om man skulle gribe til egentlige sammenlægninger.

Ønskerne om at arbejde hen imod større enheder blev mødt med stærke modsigelser. Fordele og ulemper var uafklarede. Det skulle nedsættelsen af kommunallovskommission i 1958 så råde bod på.

Der var dog gået hul på temaet større kommuner. I perioden 1962-1966 blev på frivilligt grundlag 398 kommuner reduceret til 118 nye kommuner. Dermed var det totale antal kommet ned på 1.108 kommuner.

Kommunallovskommissionen (1958) arbejdede frem til 1966, hvor dens betænkning indstillede, at der blev nedsat en kommunalreformkommission som frem til 1970 skulle komme med konkrete forslag til en ny geografisk inddeling af kommunestyret. I overvejelserne indgik andre overvejelser end struktur. ”En omlægning og forenkling af statens refusionssystem og hele byrdefordelingen mellem staten og kommunerne vil således kunne finde en lettere og mere tilfredsstillende løsning” hvis der blev skabt større enheder, ”ligesom en kommunalreform vil kunne bidrage til en formålstjenlig opgavefordeling mellem staten og kommunerne”. Der burde således tilvejebringes større og mere bærekraftige kommuner, som kan danne et hensigtsmæssigt grundlag for en selvstændig varetagelse af de kommunale opgaver”, skrev man i betænkningen.

Fra 1966 til 1970 arbejdede den nedsatte kommunalreformkommission på dette grundlag med at sammenlægge kommuner. Kommunalreformen havde som resultat, at de eksisterende kommuner blev reduceret til 279 fra 1. april 1970. I 1960 var der i Danmark 1.388 kommuner, som ved frivillige sammenlægninger var reduceret til 1.108 i 1966. og til 279 0 1970. Nu 95 i alt.

Der var således i Danmark i 1960 langt flere kommuner end i Norge, men et par stor hug (1970 og 2007) bragte antallet ned på ca. det halve af det nuværende antal i Norge.

Man bemærker, at spørgsmålet om opgavefordelingen og byrdefordelingen ikke var blevet behandlet. En reform af byrdefordelingen blev dog indledt fra 1970 med udgangspunkt i en selvstændig betænkning om statens refusioner af kommunernes udgifter, hvorimod reformen af opgavefordelingen blev en proces, som løb op igennem 1970`rne.

Hvornår er noget stort?

Førud for reformen i 1970 blev der argumenteret til fordel for de færre og større enheder med henvisning stordriftsfordele, men da sammenlægningsprocessen gik i gang, spillede hensynet til stordrift en beskeden, eller slet ingen rolle i de konkrete forhandlinger.

Det er svært i dag at forestille sig, men i 1960'erne havde næsten halvdelen af de danske kommuner slet ingen ansatte i administrative funktioner. I kommunallovskommissionen (1958 -1968) funderede man over, "hvad en virkelig rationel administration" ville stille af krav i fremtiden. "Kun kommuner af en vis størrelse har mulighed for at udnytte de mange tekniske hjælpemidler.der virker arbejdsbesparende, og som i højere grad er indført i administrationen i det private erhvervsliv end i den kommunale forvaltning." Det var tekniske hjælpemidler som elektrisk duplikator, diktoreanlæg og hulkort, man havde i tankerne.

Større kommuner ville kræve administrativt personale. En kommune med 3.000 indbyggere måtte have 4-5 ansatte (udover teknisk forvaltning), en kommune på 4.000 ville kræve 6-7 ansatte og i kommuner med 6.000 indbyggere måtte man regne med 10-12 ansatte, hvoraf 3 dog kunne være elever, mens resten måtte have en uddannelse. Socialvæsnet fordrede 1 uddannet + en elev. Stordriften ville holde sit indtog med de større enheder. Scenariet udviklede sig dog noget anderledes med hensyn til administrations størrelse.

Fornyede overvejelser om struktur i Danmark.

Der var herefter nogenlunde ro om spørgsmålet kommunestørrelser indtil 1988, hvor den daværende statsminister Poul Schlüter kom med en melding om, at 50-70 kommuner nok var mere ideelt (end de eksisterende 279) og for det andet, at amterne burde fjernes i samme åndedrag. Det kom der ikke noget konkret ud af, når man lige bortser fra, at der nu var taget hul på emnet igen. I årene siden 1970 havde det absolut ikke været god tone at bringe emnet kommunestruktur til diskussion. De kommunale organisationer reagerede prompte imod sådanne tanker. Men der var sprækker i lakken. Flere politisk betydende borgmestre ytrede sig også positivt over for tanker om en ny kommunal reform hen imod større enheder.

Der blev nedsat en stor kommission til at se på hele opgavefordelingen mellem stat, kommuner og amter. Den barslede i 1998 med en kæmpe betænkning, hvis konklusion var, at der var stort set ikke noget, der med fortjeneste kunne pilles ved. Den bestående kommunestruktur vel at mærke uantastet.

På de mindre øer med flere kommuner (Bornholm, Langeland, Ærø) blev der dog foretaget sammenlægninger, efter at der ved folkeafstemninger var konstateret flertal til fordel for samling af de enkelte af øernes kommuner til en ø-kommune.

Baggrunden for meldingerne var primært, at der kunne opnås besparelser med færre enheder.

Politisk udnyttelse af kommunale forskelle.

Perioden fra omkring 1980 og frem skabte noget nyt i den offentlige debat om kommuner. Det blev acceptabelt at sammenligne kommuner med hensyn til deres omkostninger og resultater. Forud var den slags komparative analyser ikke "comme il faut". Kommunernes resultater var jo en følge af forskellige lokalpolitiske beslutninger med hvad deraf måtte følge af forskelle i beskatning. Følgelig kunne man ikke pille enkeltområder ud og sammenligne med andre kommuner.

Forskellen var jo blot udtryk for andre præferencer – ikke nødvendigvis stordriftsfordele eller det modsatte. Det var sjældent at man direkte sammenlignede f.eks. tildelte klasses timer i folkeskolen i de forskellige kommuner.

Brugen af flere og flere komparative analyser afdækkede naturligvis, at der var betydelige lokale forskelle. Det gjaldt også omkostningerne, og da vi befandt os i en tid, hvor der skulle spares, rejste det meget hurtigt spørgsmålet om, hvorvidt forskelle i omkostninger eller resultater kunne begrundes i noget med kommunistørrelsen. Der blev foretaget ret så mange analyser, uden at det dog gav noget klart svar. Ganske mange analyser viste tværtimod, at de befolkningsmæssigt små enheder ofte var de billigste i drift.

Overvejelser om ny kommunalreform.

Den megen fokus på kommunale forskelle var en medvirkende årsag til, at der i 2002 blev nedsat en strukturkommission. Men kommissionens overvejelser skulle ske med udgangspunkt i den bestående opgavefordeling mellem niveauerne. Primo 2004 afleverede kommissionen en betænkning med flere valgmuligheder (modeller), men alle med udgangspunkt i, at svagheder knyttet til størrelsen af forvaltningsenhederne ville blive mere fremtrædende i årene fremover.

Længe før udspillet fra kommissionen kom, var der, - specielt i den borgerlige lejr og dermed også i regeringen, en beslutning eller en stiltiende form for tilslutning til, at der skulle laves en reform hen imod større enheder. Reformen var blevet et plus-ord. Både Venstre og de konservative havde på de indre linier haft diskussioner og forberedt sig på, at der skulle ske en reduktion i antallet af kommuner. Hvad der så end måtte komme til at stå i en betænkning fra strukturkommissionen. Det kneb mere med beslutningskraften, når det kom til konkrete spørgsmål om, hvor store enheder, der skulle tilstræbes.

Det var ikke svært for kommunerne at se skriften på væggen og de fleste var i de år gået i gang med at sondere sammenlægningsmuligheder. Så længe der ikke var en konkret model, var der manøvrer muligheder. Et mindre antal kommuner blev skabt ved en form for frivillig tvang. Restkommunerne fik besøg af en tidligere indenrigsminister, som så overbeviste de genstridige om, hvad der trods alt var bedst for dem.

Resultatet blev en ny kommunalreform fra 2007, hvor antallet af kommuner blev reduceret til de nuværende 95 og amterne blev nedlagt og erstattet af fem regioner.

Større = bedre = billigere?

Både i Norge og Danmark har der været gjort mange forsøg på at finde ud af, om større kommunale enheder også var bedre og blevet drevet med færre omkostninger. I Danmark besluttede man i 1970 om struktur, før opgaver og finansiering var på plads. Opgaverne blev derfor efterfølgende puttet ind i en eksisterende struktur. Strukturkommissionen (2004) kunne derimod

basere sig på det væld af forskellige analyser, som var blevet foretaget i tidens løb. Men sektor for sektor var svarene negative, som regel dubiøse og ofte meget mangelfulde (alt andet lige – betragtninger). Det har sine gode grunde.

Analyserne omkring mulige stordriftsfordele knyttet til antallet af personer lider alle af den svaghed, at de er baserede på driftsresultater for bestående institutioner og med eksisterende vilkår i henhold f.eks. overenskomster om løn og arbejdsforhold. Når der viser sig at være forskelle i udgifterne pr. elev i mindre og større skoler, er det med andre ord et resultat, som kunne være anderledes dersom læreroverenskomsten havde været anderledes. Måske var det enklere og billigere at ændre på overenskomstindholdet frem for i skole- eller kommunestørrelsen. Løn efter anciennitet giver også forskelle i omkostninger pr. elev alt efter lærerens alder.

Hertil kommer alle de mer- eller mindre omkostninger, som er en direkte følge af variationer i den demografiske og socioøkonomiske struktur, og som ikke uden videre lader sig ændre. Og hvor står det skrevet, at tilskuds- og udligningssystemerne i den bestående udgave fører til den videnskabeligt korrekte ensartethed i vilkår for leveringen af serviceydelse.

Endvidere er den aktuelle drift et resultat af en lokal politisk prioritering og ikke nødvendigvis en følge af udefra kommende vilkår.

I den danske debat er der ofte blevet henvist til de dårlige erfaringer, der har været med de største af kommunerne. Henvisningen skulle virke afskrækkende.

Påvisningen af forskelle i de driftsøkonomiske forhold bliver næsten altid blevet mødt med spørgsmålet: - Ja, men hvad med kvaliteten af ydelserne? Spørgsmålet er velbegrunderet, men bremser næsten altid for en afklaring, fordi det er vanskeligt og ofte umuligt at give et svar.

Hvis man forestiller sig, at analyser på grundlag af eksisterende udgiftsstrukturer kunne føre frem til et svar på spørgsmålet om en optimal kommunestørrelse, ville svaret således ikke kunne bruges til noget, der var anvendeligt i praksis. I praksis ville der nemlig ikke være ret mange af den slags lokalområder. Og at bygge hovedparten af skolestrukturen om, ville være en formidabel investering, hvor kapitalomkostningerne langt ville overstige den eventuelt billigere drift, der kunne opnås.

Hvis man kunne regne sig frem til noget optimalt, ville næste problem være at finde et geografisk område med en befolkningsstruktur, som matchede det optimale. Det ville nok blive en særegen struktur (kommune), og en afgrænsning som med sikkerhed ville støde an mod alle de andre hensyn, som skal tilgodeses ved et decentralt styre.

På makroplan er de bestående investeringer (fast realkapital) i offentlige institutioner er af et sådant omfang, at der ikke kan foretages radikale ændringer næsten uanset potentielle besparelser på driftsomkostningerne. Og slet ikke på den korte bane. Erfaringerne viser, at sammenlægning af fire kommuner og fire rådhus ikke fører til ét rådhus, men til ét + tre satellitter. Og driftsøkonomien bliver derefter.

Underligt er det, at den teknologiske udvikling, først og fremmest IT, ofte bruges som et argument for, at øer og andre udkantsområder hermed har fået nye muligheder for erhvervsmæssig udvikling, men tilsyneladende gælder dette ikke i den offentlige sektor.

Det springende punkt i denne diskussion er naturligvis, i hvilket omfang man vil acceptere at forskelle i lokale præferencer slår igennem i den offentlige sektors ydelsesniveau og at disse forskelle også slår igennem i den lokale betaling, d.v.s. beskatningen. Her er der forskelle mellem Danmark og Norge på den måde, at man i Danmark historisk har accepteret en snævrere sammenhæng mellem service og skatten på det lokale plan.

Igen. Igen?

Men forholdet skat/service er i Danmark under stærkt pres i disse år. Udviklingen i udligningsordningerne mellem kommunerne og mellem staten og kommunerne er gået i retning af at mindske forskelle. Resultatet er blevet meget beskedne forskelle i skatteprocenter mellem rige og fattige kommuner. Med det klokkeklare resultat, at forskelle i ydelser ikke af befolkningen opfattes som acceptable. Den lige skat må føre til et lige ydelsesniveau.

Denne holdningstilpasning er formentlig med til at gøre spørgsmålet om kommunestørrelser til noget mindre centralt. Det er måske slet ikke så ringe endda. Noget kunne nemlig tyde i retning af, at dannelsen af befolkningsmæssigt større kommunale enheder også fører til et forventningspres i opadgående retning. Med andre ord, at mulige driftsøkonomiske besparelser fører til mere service og ikke til de besparelser, som blev stillet i udsigt. Der er mange gode grunde til, at den ukonkrete henvisning til stordriftsfordele på kommuneniveau sjældent har kunnet dokumenteres og i praksis ikke har kunnet implementeres. I hvert fald ikke i nævneværdig grad.

Ole Gustav Narud

Ole Gustav Narud er amanuensis ved Høgskolen i Hedmark og leder av Lokalsamfunnsforeningen.

Sentrum - periferikonflikten: Kommunene og forslaget om en «kommunereform»

Den svenske nobelprisvinneren og sosialdemokraten Gunnar Myrdal omtalte i 1982 resultatene av den svenske kommunesammenslåingsbølgen på 1960 og -70 tallet på følgende måte:

«Storskalighet och centralisering är varken effektivitetsskapande, kostnadsförbilligande eller till lycka för människorna, när det gäller kommunernas storlek över en viss gräns, universitetens studentantal eller ens skolornas elevantal, rätts- och polisväsendets organisation, boendets utformning o.s.v. ... Den centralisering och storskalighet som vi låtit drabba oss på dessa andra områden är ett resultat av att vi, eller rättare sagt de som styr oss, varit benägna att behandla samhällsproblemen ensidigt, som om alla varit så enkelt tekniska som postgirot och väderlekstjänsten» (Myrdal 1982, 94).

De omfattende kommunesammenslåingene i Sverige i perioden 1964-72 var blant de mest radikale i Vest-Europa. Hensikten med dette var å effektivisere den statlige styringen av velferdstjenesten. (Sundberg, 2011)

Utsagnet fra Myrdal er interessant med tanke på den reformbølgen vi nå står foran i Norge. Jens Stoltenberg varslet en omfattende reform av politiet på slutten av sin siste statsministerperiode. Forslag om sentralisering av domstolene, brannvesenet, politi- og lensmannsetaten, skoler, sykehus og praktisk talt all annen offentlig virksomhet er på dagsorden i Norge nå. Argumentasjonen for sentraliseringsfremstøtene er i overraskende stor grad den samme som da Sverige for mange år siden gjennomførte de reformene som Myrdal omtaler. Det argumenteres for større fagmiljøer, høyere kompetanse, bedre tjenestekvalitet og mer effektivitet. Argumentasjonen er dessuten svært lik fra de ulike statlige etater og virksomheter som uttaler seg. Det later til å være en felles inspirasjonskilde under denne tankegangen. Men det er neppe Gunnar Myrdal.

Lederen i domstolsadministrasjonen, Tor Langbach, ble nylig intervjuet i «Advokatbladet». Han gir et interessant glimt inn i hvordan ulike statlige etater samordner sin argumentasjon:

«Dere har jo mast om strukturreform i årevis. Hører ikke departementet på dere?»

– Med Senterpartiet i regjering har det vært vanskelig å få til en sentralisering av domstolene. Jeg har lært at det holder ikke å komme med det vi mener er velformulerte og gjennomtenkte forslag til departementet, for over det hele henger politikken, sier Langbach.

– Hva er strategien for å få gjennomslag uansett politiske vinder?»

– En tett dialog med de andre aktørene. DA og Politidirektoratet har en del felles tankegods. Også politiet ønsker å rendyrke profilen og få til en bedre struktur i politidistriktene. Vi har også samme mål om å overføre oppgaver til andre. Derfor har vi hatt en del møter med dem, slik at vi kan fronte likt tankegods overfor departementet.

.....

– Hva har vært den største utfordringen?»

– At det er så veldig mange domstolledere å forholde seg til. 113 i tallet. Det er en umulig oppgave å ha en nær dialog med alle disse. Vi har fått til nye arenaer for kommunikasjon med de største domstolene, utfordringen er å holde kontakt med de små. Det er et stort paradoks at man har sentralisert noe så sentralt som omsorgsovertakelse i barnevernet til noen få fylkesnemnder, mens man ikke klarer å sentralisere domstoler.»

I følge økonomen Myrdal skyldtes den omfattende sentraliseringen i Sverige at «de som styr oss» var tilbøyelige til å behandle samfunnsproblemer på en ensidig måte, som om sentralisering og stordrift kunne anvendes på alle samfunnsområder. Intervjuet med lederen for domstolsadministrasjonen illustrerer hvordan spesialiserte statlige byråkratier kan samordne sin argumentasjon for sentralisering og spesialisering for å oppnå «gevinster» – også av typen «færre å forholde seg til» og «å overføre oppgaver til andre». Dette demonstrerer etter mitt syn også at de faglige gevinstene ikke nødvendigvis er uttrykk for et helhetssyn på samfunnet. Det er dessuten svært interessant å se at en så vidt sentral leder i statsadministrasjonen får et spørsmål fra et tidsskrift for jurister som tilsynelatende forutsetter at både den som spør og den som svarer ønsker å trosse de politiske myndighetenes mål. Det spennende spørsmålet i dag er dermed om «reformbehovet» i offentlig sektor, og kanskje særlig i kommunesektoren, i større eller mindre grad defineres av snevre sektorinteresser?

«Kommunereformen 2014»

Den nye Frp-Høyre-regjeringen skriver for eksempel om den varslede kommunereformen:

«Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden, jf samarbeidsavtalen. En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Det vil være en fordel for eksempel i vanskelige barnevernssaker, for ressurskrevende tjenester og for en bedre ledelse og utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene. Regjeringen vil invitere partiene i Stortinget til drøftelser om prosessen. Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner. Fremveksten av interkommunale selskaper og samarbeid viser at dagens oppgaver allerede er for store for dagens kommunestruktur. Viktige beslutninger om kommunale oppgaver, som infrastruktur og grunnleggende velferdstjenester, er blitt flyttet vekk fra folkevalgte organer og til interkommunale selskaper. Regjeringen mener at dette har svekket demokratiet. En omfattende kommunereform vil derfor også være en demokratireform.»

Reformforslaget forutsetter altså at dagens kommuner er for små til å sikre kompetanse og faglighet i tjenesteproduksjonen. Regjeringspartiene, altså Staten, ønsker en sterkere styring med tjenestene og man hevder at større fagmiljøer er nødvendig.

Det er imidlertid en motsetning mellom på den ene side denne vektleggingen av «faglige» hensyn som mange av statsetatene vil kjenne seg igjen i - og på den annen side bekymringen over det demokratiske problemet som angivelig følger med interkommunalt samarbeid, i samme avsnitt i regjeringserklæringen.

Regjeringen gir i det samme dokument uttrykk for at man vil styrke lokaldemokratiet på bekostning av statlige fagmiljøer:

«Kommunene er grunnmuren i det norske demokratiet. Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til kommunene. Det betyr at folk flest får økt innflytelse over sin egen hverdag og sitt eget lokalmiljø. Kommunene har ansvaret for grunnleggende velferdstjenester, og skal være mest til for de som trenger det mest. For at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver, er det nødvendig med en robust, forutsigbar og god kommuneøkonomi. Det er behov for en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for fylker og kommuner. Regjeringen vil la den enkelte kommune beholde mer av sine egne skatteinntekter. Blant annet skal kommunene få beholde en del av selskapsskatten der hvor verdiene er skapt. Regjeringen vil styrke økonomien i kommuner med store investeringsbehov som følge av sterk befolkningsvekst. Regjeringen vil gjennomføre endringene gradvis og på en forutsigbar måte. Det er lokalt man kjenner egne utfordringer best. Regjeringen vil derfor legge til rette for mer lokal tilpasning av arealpolitikken. Fylkesmannens adgang til å overprøve folkevalgtes skjønn reduseres

ved at muligheten til å overprøve kommunale vedtak begrenses til legalitetskontroll og klagebehandling. Kommunene skal også tillegges avgjørende vekt i saker om nasjonalparker og verneområder, og ha større selvråderett blant annet i strandsonen.»

Sitatene ovenfor gir ikke et entydig svar på hvordan regjeringen i praksis vil prioritere. Det argumenteres for at større kommuner vil gi større faglighet, større kompetansemiljøer og dermed bedre tjenester for innbyggerne. Dette må det være lov og hevde er i tråd med profesjonsinteressene i statsforvaltningen. Færre kommuner vil dessuten gi slike mer tvilsomme gevinster som statsforvaltningen ønsker: «færre å forholde seg til» og muligheter for «å overføre oppgaver til andre», for å sitere lederen for domstolsadministrasjonen. På den annen side hevdes det at man vil styrke demokratiet ved å redusere omfanget av interkommunalt samarbeid og redusere statlige byråkratiers mulighet for å gripe inn i kommunenes beslutninger. Større kommuner skal altså i følge regjeringen gi mer kompetanse og mer demokrati.

Kommunene og kompetansen

De norske kommunene er en av bærebjelkene i folkestyret, de er grunnleggende i velferdsstaten og avgjørende viktige for distriktspolitikken. Halvparten av de norske kommunene har mindre enn 5 tusen innbyggere. Gjennomsnittskommunen har om lag 10 tusen innbyggere. Dette er vanlig størrelse på kommuner i Europa. (Jensen og Narud, 2012)

- Disse minste kommunene er svært vellykkede:
- De oppnår de klart beste resultatene i DIFIs «Innbyggerundersøkelse» innen for helsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, sosialtjenester og eldreomsorg. Resultatene er dårligere jo større kommunene blir. Også for de fleste andre kommunale oppgavene scorer de minste kommunene best.
- Innbyggerne har også størst tillit til de folkevalgte i de minste kommunene. Innbyggernes innflytelse, innsyn, mulighet for å påvirke, mulighet for å få rett person i tale, mulighet for å klage er vesentlig bedre i de minste kommunene og blir dårligere jo større kommunene er i følge DIFI.
- Kommunestrukturen er en vellykket og viktig del av distriktspolitikken **og avgjørende for bosetting i mange distrikter.**

Det er et paradoks at innbyggerne er mest tilfreds med tjenestene i de kommunene som i følge regjeringen har minst kompetanse. Det er flere mulige forklaringer på dette fenomenet og det er ikke hverken tid eller plass til å gå gjennom alle muligheter her. Men en måte å angripe dette paradokset på kan være å undersøke kompetansesituasjonen nærmere. Er det riktig at små kommuner har lav kompetanse?

Kommunaldepartementet mottok i 2011 en rapport om kompetansesituasjonen i kommunene. (Saga Corporate advisors, 2011) Rapporten er en litteraturstudie som gir en systematisk gjennomgang og kartlegging av eksisterende kunnskap om kompetansesituasjonen i kommunene og inneholder forslag til mulige områder for nye utredninger.

Rapporten forteller at det «*Til tross for en allment akseptert oppfatning av betydningen av kompetanse, gir aktuell litteratur et forenklet og fragmentert bilde av kompetansesituasjonen og kompetanseutfordringer i kommunene.*» Utredningene er nesten uten unntak oppdragsutredninger fra nasjonale sektormyndigheter og belyser interessene og ansvarsområdene til oppdragsgiverne.

Det er interessant å se at:

«Problemstillinger knyttet til kompetanse blir i liten grad drøftet og analysert ut fra kommunenes helhetlige ansvar for oppgaveløsning. Kompetansesituasjonen i kommunene blir i større grad belyst ut fra nasjonale mål, standarder og føringer enn mål og behov i kommunene. Dette innebærer at variasjoner i kompetanse mellom kommunene i liten grad blir forstått ut fra lokale behov og vurderinger. Det finnes også få studier som kan si noe sikkert om sammenhengen mellom ulike kommunekarakteristika, som størrelse, sentralitet og organisering, og kompetansesituasjonen.

Sist, men ikke minst, er de fleste utredningene basert på en smal og i en del tilfeller uklar forståelse av kompetanse. I mange av utredningene defineres eller operasjonaliseres ikke kompetansebegrepet, og i de utredningene der begrepet operasjonaliseres blir ofte formelt utdanningsnivå eller eventuelt stilling brukt som eneste mål på kompetanse. Dette medfører en mindre forståelse for bredden i kompetansen som faktisk finnes, anvendes og utvikles i kommunene. Det er grunn til å tro at dette særlig begrenser forståelsen av kompetansesituasjonen i de kommunene som har mindre innslag av høy formalkompetanse, slik som små og mindre sentrale kommuner.

Det er derfor et stort behov for mer kunnskap om kompetansesituasjonen og kompetanseutfordringer i kommunene, særlig med utgangspunkt i en forståelse av kommunenes særtrekk som organisasjoner og ansvar for helhetlig oppgaveløsning. Dette kan også gi en kunnskapsutvikling som i større grad bidrar til læring og erfaringsoverføring i kommunene enn hva tilfellet er i dag.» (Saga Corporate advisors, 2011)

Statlige sektormyndigheter har altså målt kommunenes tilgang på formalkompetanse og bestemte kategorier stillinger. Tverrfaglighet og helhetsansvar, realkompetanse og brukertilfredshet vurderes i mindre grad. Kommunaldepartementet bestilte etter dette en ny kompetansekartlegging av kommunene. Denne rapporten ble levert i 2013: «Kompetanse i kommunene» (FAFO, 2013). Med hensyn til kompetansemangelen i små kommuner finner rapporten «ikke systematisk større behov for kompetanse i små kommuner enn i større.» Rapporten viser også til at blant annet Innbyggerundersøkelsen viser at innbyggerne i små kommuner er minst like tilfreds med det lokale tjenestetilbudet som i store kommuner.

En demokratireform?

Av og til tar enkelte representanter fra den sentrale statsforvaltningen bladet fra munnen og snakker rett fram, slik lederen for domstolsadministrasjonen gjorde i intervjuet som er referert ovenfor. Også andre har vist tilsvarende evner.

«Å flytte en kommunegrense er omtrent som å flytte en kirkegård – du kan ikke regne med støtte fra de som holder til der.» Fagdirektør i Forbrukerrådet, Terje Kili i NHO-magasinet 1/12

Hvorfor en direktør i forbrukerrådet skal uttale seg om kommunestrukturen er i seg selv et interessant spørsmål. Også hans overordnede sjef har gjort det. De har samme standpunkt. Men direktør Kili har dog en morsommere og mer fargerik måte å uttrykke seg på. Endringer i kommunestrukturen – særlig spørsmålet om man skal slå sammen kommuner med tvang – er et i utpreget grad politisk spørsmål. Å sammenligne innbyggerne i de små kommunene med lik på en kirkegård, kan derfor oppfattes som et uvanlig sterkt politisk utsagn. Antagelig er dette ment som et argument for tvangssammenslåing av kommuner. Man får nemlig ikke mye hjelp av innbyggerne i denne «reformen».

Regjeringen har som vi kan se ovenfor argumentert med at større kommuner vil gi mer demokrati. Samtidig har vi sett at Innbyggerundersøkelsen viser at det er de minste kommunene som framstår som mest demokratiske – når man spør innbyggerne. Førrige gang kommunestrukturen ble diskutert i Norge, tidlig på 1990-tallet, ble interkommunalt samarbeid framholdt som selve alternativet til sammenslåing. Nå mener regjeringen at dette er et demokratisk problem. Hva mener innbyggerne om dette? Og hva mener de om tvangssammenslåing av kommuner?

Lokalsamfunnsforeningen ble dannet i 2009 etter et tverrpolitisk initiativ fra sju ordførere og lederen i Fagforbundet, Jan Davidsen. Foreningen er mot tvangssammenslåing av kommuner og driver opplysningsarbeid om verdien av det lokale folkestyret og kommunene. Initiativet ble støttet av 149 ordførere. Organisasjonen samarbeider blant annet med Fagforbundet og faglig tilsatte ved universitet og høyskoler rundt om i landet, ikke minst med Bjarne Jensen og fagmiljøet ved Høgskolen i Hedmark.

Lokalsamfunnsforeningen gjennomførte sommeren 2013 en meningsmåling om kommunesammenslåing som blant annet viste at velgerne:

- To av tre spurte avviser bruk av tvangssammenslåing av kommuner. Bare en av fem mener Stortinget skal ha det avgjørende ordet.
- Det er et meget klart flertall mot bruk av tvang hos samtlige partiers velgere. Unntak: Høyre-velgerne, som er delt på midten. Mange velgere har et helt annet syn enn partiet de stemmer på.
- I valget mellom interkommunalt samarbeid og sammenslåing av kommuner foretrekker 57% samarbeid mens 32% foretrekker sammenslåing.

Dette er ikke overraskende resultater. Det er imidlertid et ganske stort paradoks dersom vår nye regjering – for å styrke demokratiet – vil gå til det dramatiske skritt å tvinge gjennom kommunesammenslåinger over hele landet mot viljen til de som bor i kommunene, og mot viljen til et massivt flertall i befolkningen.

Konklusjon

«Kommunereformen framstår på mange måter som et «elitens prosjekt» – en reform av lokalforvaltningen som vil gi den sentrale statsforvaltningen «færre å forholde seg til» og «sterkere fagmiljøer». Den kan derfor like gjerne sees som en sentrum periferi-konflikt der de sentrale myndighetene overkjører lokalsamfunn og folkevalgte i periferien – mot innbyggernes vilje.»

Prosesen videre blir svært viktig. Beslutninger om endringer i kommunestrukturen må bygge på fakta. Forslagene om en omfattende endring av kommunestrukturen later til å overdrive betydningen av små fagmiljøer og kompliserte oppgaver. Samarbeid om oppgaveløsning bør bli og vil alltid være løsningen for mange kommuner uansett kommunestrukturen. Både i Norge og internasjonalt er samarbeidet økende over tid, og med kommunestørrelse. Interkommunalt samarbeid er en løsning på mange utfordringer – det er ikke et problem med mindre innbyggerne selv opplever det slik. Det er også sterke tendenser til å overdrive omfanget av interkommunalt samarbeid. Rapporter fra den senere tid viser at det i alt er vel 800 slike ordninger og ikke tusenvis slik enkelte hevder.

Lokalsamfunnsforeningen har oppfordret til lokale folkeavstemninger om kommunesammenslåing i forbindelse med kommune- og stortingsvalgene. Det er blitt en fast tradisjon at kommunene bruker rådgivende folkeavstemninger ved slike problemstillinger. En kommunesammenslåing er en viktig og gjennomgripende endring av mange forhold. Det er derfor naturlig å be befolkningen om råd i en slik sak. Et sammenslåingsvedtak trenger legitimitet og kan ikke tres ned over hodene på folk.

Regjeringen søker nå å gjøre alle partier på Stortinget medansvarlige for en radikal endring av kommunestrukturen og offentlig forvaltning, uten at begrunnelsen for en slik reform er klarlagt og til tross for de dramatiske konsekvensene dette vil komme til å få. Det er grunn til å advare mot å tvinge denne prosessen på innbyggerne – enten tvangen får form av vedtak i Stortinget, endringer i inntektssystemet, løfter om samferdselsinvesteringer eller trusler om andre former for sanksjoner. Eventuelle endringer i det lokale folkestyret må skje i åpne prosesser med argumenter som tåler å bli lagt fram for folket i valg.

Litteratur:

FAFO, 2013: «Kompetanse i kommunene» (FAFO-rapport 2013:51) ISBN 978-82-324-0066-9

Jensen og Narud, 2012: «Norske kommuner-noen myter og realiteter»

Saga Corporate advisors, 2011: «Kompetansesituasjonen i kommunene – en litteraturoversikt.»

Sundberg, 2011: <http://www.magma.fi/tema/laerdomar-fran-de-stora-kommunreformerna-i-sverige>

Arild Sæther

Arild Sæther er professor emeritus ved Agder Vitenskapsakademi, Kristiansand.

Er eiendomsretten til bolig truet av fortetningspolitikken?

Innledning

Eiendomsretten er en av de fundamentale rettigheter som demokratiske samfunn bygger på. I Norge er privat eiendomsrett garantert i grunnloven. I dag er imidlertid den private eiendomsretten blitt uthullet og truet på svært mange områder. I byer og tettbygde strøk kommer den største trusselen fra de kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheters, dvs. politikernes og byråkratiets håndtering av bygningsloven.

Rettstrygghet for person og eiendom ble under opplysningstiden på 1700 tallet utviklet som en av grunnsteinene i et liberalt demokrati. Disse rettighetene ble derfor også fundamentene som den norske grunnloven av 1814 bygger på. Her blir det også slått fast at måtte noen avgi eiendom til offentlig bruk når samfunnets interesser krever det, skal der ytes full erstatning. At dette ikke bare er noe som står i en gammel lov som det samler seg støv på går fram av flere internasjonale konvensjoner som Norge ikke bare har sluttet seg til men har vært en aktiv pådriver for å få vedtatt. I FNs erklæring om menneskerettighetene, som ble vedtatt 1948, heter at 'enhver har rett til å eie eiendom alene eller sammen med andre og at ingen må vilkårlig fratras sin eiendom'. I den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 1952 som ble positiv norsk lov i 1999 heter det at 'enhver har rett til å få nyte sin eiendom i fred'. Privat eiendomsrett har derfor formelt en sterk beskyttelse ikke bare i norsk men også i internasjonal rett.

Hvorfor er det da nødvendig å stille spørsmålet om den private eiendomsretten er truet? Hvorfor er det nødvendig å trekke fram hva Grunnloven og menneskerettighets-erklæringen sier om den private eiendomsrett? Er det ikke slik at den private eiendomsretten har sterk beskyttelse ikke bare i teorien men også i praksis i dagens samfunn? Svarene på disse spørsmål er beklageligvis negative. Det er en ubehagelig kjensgjerning at svært mange kommuner i Norge har gått

svært langt i å avskaffe den private eiendomsrett i innføringen og ikke minst i praktiseringen av hva som blir kalt fortetningspolitikken. Formålet med denne framstillingen er å belyse denne problemstillingen.

Privat eiendomsrett - et historisk tilbakeblikk

Eiendomsretten til rørlig gods er så gammel som menneskene selv. I tillegg har eiendoms-retten til grunn eksistert helt siden menneskene ble fastboende. Betydningen av rettstrygghet for eiendom har derfor røtter langt tilbake i historien. De fleste religioner har læresetninger som gir en slik trygghet. I den kristne kulturtradisjonen finnes dette i frihets-likhets ånden fra 1200-tallet.

Naturretsfilosofene på 1600 tallet var svært opptatt av spørsmålet om eiendomsrett. Den tyske filosofen Samuel Pufendorf (1632-94) hevdet at fra først av var der ingen privat eiendomsrett. Alle ting var felles på en slik måte at de hørte ikke mere til det ene mennesket enn til det andre. Imidlertid når menneskenes antall økte og når ressursene begynte å bli knappe da opphørte dette fellesskapet til eiendom. Menneskene besluttet da ved en pakt, som kunne være underforstått eller vedtatt, at hva en person hadde tatt til seg for å bruke og beholde en ting da skulle ingen ta fra denne personen denne tingen. I begynnelsen var det kun hva menneskene høstet for eget bruk som var privat eiendom, senere ble det redskaper og eiendeler til bruk for å drive jakt og fiske. Etter hvert som samfunnet utviklet seg og menneskene ble bofast ble det også innført eiendomsrett til fast eiendom. I begynnelsen var der felles eiendomsrett til beitemarker men da også ressursene her ble knappe så ble også privat eiendomsrett til beitemarker innført. Etter hvert som jordbruket utviklet seg ble det også privat eiendomsrett til dyrket jord. Det var altså en gradvis innføring av den private eiendomsrett som følge av den økonomiske utvikling. Flere av de senere rettsfilosofer bygget på Pufendorf. Det gjorde også vår egen Ludvig Holberg (1684-1754). I hans *Naturens og Folkerettens Kundskab*,¹ som kom ut første gang i 1716 bygger han i stor grad på Pufendorf, når han beskriver utviklingen av den private eiendomsrett. Imidlertid trekker han også inn i drøftingen flere andre kjente forfattere deriblant den nederlandske naturretsfilosofen Hugo Grotius (1583-1645) og den engelske John Locke (1632-1704). Holberg (1716 [1969, 160]) skrev: «Dette er Oprindelsen tilde saa kaldte Herskab og Eyendom, hvilket er en Ret, hvorved en Ting saaledes hører til en, at den ikke paa samme Maade gandske hører til en anden og er saadan Eyendoms Kraft denne, at vi efter eget Behag kunne disponere over de Ting, som høre os egentlig til, og holde alle andre fra at bruge de samme, uden saa er, de ved Pagt og Forbund have forhvervet sig synderlig Ret dertil.»

Rettstrygghet for person og eiendom er også grunnsteinen i en liberal og sosial-liberal markeds-økonomi. Dette ble slått fast av økonomene Adam Smith (1723-90), David Ricardo (1772-1823), Jean Baptiste Say (1762-1832) og John Stuart Mill (1806-73).

¹⁹ Den kom ut med tittelen *Moralske kjerne eller Introduksjon til naturens og folkerettens kundskab*, udragen af de fornemste juristers, besynderlig Grotii, Pufendorf og Thomassi skrifter, illustrert med exemplar av de nordiske historier og confereret med vore danske og norske love, recesser og forordninger.

Privat eiendomsrett en menneskerett

Det var denne europeiske kulturelle og økonomiske tradisjonen våre representanter på Riksfor- samlingen på Eidsvoll 1814 bygget på. Der kunne det nok stå strid om enkelte paragrafer men på et område var der ingen dissenser. Dette gjaldt spørsmålet om menneskerettighetene. Det var enighet om at menneskerettighetene er universelle grunnleggende rettigheter som tilkommer ethvert menneske som sådan, dvs. med utgangspunkt i dets verdighet, og er uavhengig av rase, kjønn, alder, religion, nasjonalitet eller annen status. Den franske menneskerettighetserklæringen av 1789 var godt kjent blant Eidsvollsmennene. I denne sammenhengen er følgende paragrafer særdeles viktige:

§ 1: "Menneskene fødes og forblir frie med like i rettigheter".

§ 2: "Målet for enhver politisk sammenslutning er å bevare menneskets naturlige og umistelige rettigheter. Disse rettighetene er frihet, eiendomsrett, sikkerhet mot og rett til motstand mot undertrykkelse."

§ 17. "Da eiendom er en ukrenkelig og hellig rett, kan en ikke ta den fra noen med mindre tvingende offentlige grunner, fastslått på lovlige måte, klart krever det, og på betingelse av at han får rettferdig vederlag, fastsatt på forhånd."

På Eidsvoll var der under utarbeidelsen av Grunnloven ulike meninger om det var nødvendig eller ønskelig med en egen paragraf, slik som § 17 i den franske menneskerettighetserklæringen. I drøftingene falt en, i følge Bergsgård (1943, 387), ned på at det var unødvendig med en slik egen paragraf. Det var nok med § 105 .

Eiendomsrett som en menneskerett ble derfor slått fast i vår Grunnlov gjennom paragraf 105 hvor det heter: *"Fordrer Statens Tarv at Nogen må afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, så bør han have fuld Erstatning af Statskassen."*

Eiendomsretten sto sterkt i det norske folks bevissthet i hele det 19 århundre. Dette tiltross for framveksten av de internasjonale kommunistiske og sosialistiske bevegelsene, som med forskjellig styrke gikk inn for avskaffelse av privat eiendomsrett. Thranitterbevegelsen som hadde betydelig framgang under den økonomiske krisen på midten av århundret gikk heller ikke inn for en fullstendig avskaffelse av privat eiendomsrett. Dette tiltross for at bevegelsenes leder Marcus Thrane (1817-90) var sterkt innspisert av den franske anarkisten Pierre-Joseph Proudhon (1809-66), som hevdet at *"eiendom er tyveri"*. Thrane gikk, ifølge Bjerklund (1970,214), ikke lenger enn å hevde: *"Eiendomsrettens hellighet maa indskrænkes saa meget som det fordres af enhver tids nødvendighed og af selve religionen."* I siste halvdel av det 19 århundre vokste imidlertid den norske nasjonalfølelsen fram og eiendomsretten stod sterkt i de fleste lag av befolkningen.

Den kommunistiske revolusjon i Russland i 1917 førte til at den private eiendomsretten i dette landet ble avskaffet. Framveksten av den norske arbeiderbevegelsen ble inspirert og radikalisert som følge av den russiske revolusjonen. Avskaffelse av den private eiendomsrett var en kampsak

for den radikale delen av bevegelsen. Da Christopher Hornsruds (1859-1960) dannet den første Arbeiderparti regjeringen 1928 ble den radikale del av arbeiderbevegelsen betydelig svekket. Kravet om å avskaffe den private eiendomsrett kom helt i bakgrunnen.² Etter at Johan Nygaardsvold (1879-1952) dannet den andre Arbeiderparti regjeringen i 1935 forstummet et krav om å fjerne eiendomsretten helt. Imidlertid skal det ikke underslås at enkelte radikale sosialistiske politikere og intellektuelle også i slutten av 1930 årene hevdet at den private eiendomsretten nå hadde utspilt sin rolle. Deres oppfatninger fikk imidlertid liten tilslutning og forsvant helt i de første tiårene etter andre verdenskrig.

Den norske eksilregjering under Nygaardsvolds ledelse og med Trygve Halvdan Lie (1896-1968) som utenriksminister arbeidet aktivt for dannelsen av De forente nasjoner som en etterfølger av Folkeforbundet. Organisasjonen ble offisielt etablert 25. oktober 1945. Ved utgangen av året hadde den 51 medlemsland. I dag er 193 land medlemmer. Trygve Lie ble da organisasjonens første valgte generalsekretær.

Gjennom FN pakten, som er FN's grunnlov, ble det vedtatt at kampen for menneskerettighetene skulle være en av organisasjonens hovedoppgaver. Den 10. desember 1948 vedtok De Forente Nasjoners tredje Generalforsamling *Verdenserklæringen om menneskerettighetene*.

Enhver har rett til å få nyte sin eiendom i fred

Verdenserklæringen om Menneskerettighetene består av 30 artikler som definerer hva som menes med menneskerettigheter. Erklæringen ble vedtatt med 48 lands ja-stemmer. Ingen land stemte mot men 8 land avsto, deriblant 4 arabiske land og 4 som tilhørte Sovjetunionen. At de 4 sistnevnte stemte nei skyldes nok ikke minst erklæringens artikkel 17. I denne artikkelen blir den private eiendomsretten slått fast som en menneskerettighet.

Artikkel 17: *"1. Enhver har rett til å eie eiendom alene eller sammen med andre.
2. Ingen må vilkårlig fratras sin eiendom."*

For ytterligere å styrke grunnprinsippene i FN pakten ble Europarådet grunnlagt 5. mai 1949. Norge var blant de ti europeiske land som var med på grunnleggelsen. Det er den eldste av de europeiske samarbeidsorganisasjonene, og har i dag 47 medlemsland. Formålet var å legge til rette for sosial og økonomisk utvikling og å skape tilslutning til folkestyrets grunnprinsipper, rettstats prinsippene og ikke minst menneskerettighetene.

I Roma i 1950 vedtok Europarådet som da hadde 13 medlemsstater *Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter*. Denne konvensjonen som gjerne blir kalt *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen* inneholder noen sentrale borgerlige og politiske rettigheter. I tillegg inneholder den bestemmelser om et klagesystem. En domstol er knyttet til

² Den ble kortvarig 28.01-15.02 men endret Arbeiderpartiet fra å være et revolusjonært parti til et parti som ville vinne makt ved demokratiske valg.

konvensjonen for å sikre at menneskerettighetene er en realitet og ikke kun en papir bestemmelse. Både private personer, bedrifter og institusjoner kan bringe saker om brudd på konvensjonen inn for domstolen.

En tilleggsprotokoll til denne konvensjonen ble vedtatt av Europarådet i Paris i 1952. I denne tilleggsprotokollen gis den private eiendomsretten en sterk beskyttelse i artikkel 1:

Artikkel 1 - Vern av eiendom.

”Enhver fysisk og juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred.

Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.”

Alle medlemslandene i Europarådet forpliktet seg til å overholde menneskerettighets-konvensjonen, med dens senere vedtatte tilleggsprotokoller.

For ytterligere å styrke stillingen til Den europeiske menneskerettskonvensjonen inkludert tilleggsprotokollene gjorde Stortinget et vedtak i 1999 hvor konvensjonen ble positiv norsk rett ved lov av 21.mai nr. 30.

Bolig nordmenns største økonomiske investering

Statistisk sentralbyrå har slått fast at ingen andre i Europa bruker så stor andel av inntekten på bolig og boligjenester som nordmenn. De fleste nordmenn eier egen bolig, dvs hus, rekkehus, selveierleilighet eller borettslagsleilighet, og boligen er også normalt nordmenns største investering. Verdien av privat boligeiendom er derfor svært viktig for det store flertall av norske husholdninger.

Hvilke forhold som bestemmer verdien av en boligeiendom avhenger selvsagt av en rekke forhold. Det kan derfor være nyttig å se på de retningslinjene som Norges Takseringsforbund har utarbeidet for fastsettelse av verdien på en boligeiendom. Her legges det vekt på en vurdering, basert på beregninger og et godt, fornuftig velbegrunnet skjønn av tekniske, økonomiske og markedsmessige forhold ved en boligeiendom.

1. Eiendommens og boligens tekniske standard og juridiske forhold. Her er det viktig å få fastslått boligens og eiendommens størrelse dvs. brutto og netto areal. Vider må bygningenes tekniske standard bestemmes. Er standarden på vann og avløp tilfredsstillende? Er der skade på

bygningene? Er deler av innredningen på kjøkken og bad moden for utskiftning? Har eiendommen frikjøpt tomt eller står den på festet grunn? Er leiligheten en selveier leilighet eller er det en borettsleilighet? Har eiendommen forkjøpsklausuler eller er der konsesjons-plikt?

2. Økonomiske standard. Hva vil det for eksempel koste å utbedre påviste skader og mangler eller for eksempel å bringe boligens standard opp til dagens standard? Hva er boligeiendommens avkastningspotensiale?

3. Markedsmessige forhold ved eiendommen eller boligen. Dette punktet er uhyre viktig da det viser seg at boligeiendommer av noenlunde samme tekniske standard, og hvor de økonomiske forhold ikke adskiller seg i nevneverdig grad, kan ha blitt omsatt til radikalt forskjellig pris. Dette skyldes ikke minst de markedsmessige forhold, som i stor grad er bestemmende for verdien. Her er det en rekke spørsmål som må avklares. Hva slags område ligger boligeiendommen i? Ligger den i et typisk villastrøk, ligger den i et område med rekkehus eller boligblokker, eller ligger den i et mer blandet område? Hvordan ligger boligeiendommen i området? Har boligeiendommen innsyn eller har den utsikt? Hvordan er lys- og solforholdene? Hvordan er trafikforholdene i området? Har området fellesarealer og hvordan er tilstanden på disse? Hvordan er det offentlige og private service tilbudet i området? Hvordan er reguleringsbestemmelsene for området?

Det er derfor klart at når man har kjøpt en bolig, enten det er enebolig, rekkehus eller leilighet, så er det ikke kun den tekniske og økonomiske standarden som har bestemt prisen. Den er svært ofte og i stor grad bestemt av de markedsmessige forhold, det vil si tomten og dens beliggenhet. Imidlertid er det noen forhold som peker seg ut slik at de ofte omtales særskilt i annonser for salg av boliger.

En gjennomgang av avisen Fædrelandsvennens bilag «Bolig» for 13. august 2013 med sikte på å få fram hvilke markedsmessige forhold som det legges vekt på gav blant annet følgende eksempler. «*Leiligheten har flott vestvendt beliggenhet med idyllisk utsikt.*» «*Strøken 3-roms leilighet med sjøutsikt.*» «*Boligen ligger høyt og solrikt med flott sjøutsikt.*» «*Store solrike terrasseareal.*» «*4 roms leilighet. Kort avstand til barnehage og skole.*» «*Ny, stor enebolig. Nydelig utsikt.*» «*Nytt rekkehus med god beliggenhet, meget solrikt.*» «*Stor, solrik, pent opparbeidet tomt med utsikt.*» «*3 (4) roms leilighet med solrik balkong.*» «*Rekkehus, solrik beliggenhet, med kort avstand til skole og kjøpesenter.*»

Disse eksemplene viser at det legges stor vekt på sol, lys og utsikt. Det vil derfor være av stor betydning for en boligeier at det ikke skjer endringer i disse forhold da de uten tvil kan forringe eiendommens verdi.

Fortetningspolitikken den store utfordringen

Boligbyggingen i norske kommuner de siste tjue årene har i mange kommuner vært preget av en stadig mer aggressiv fortetningspolitikk. Denne fortetningspolitikken har blitt en stor utfordring for den private eiendomsrett.³

Målsetningen for fortetningspolitikken har det ikke vært stor uenighet om. Noen innvendinger har det imidlertid vært og det har kommet noen få røster som har advart mot at den private eiendomsretten kan være truet dersom en ikke trår varsomt.

Fortetningspolitikkenes mål har stort sett vært å skape en mer effektiv arealutnyttelse sett fra kommunepolitikernes og ikke minst kommuneadministrasjonenes ståsted. Dette bygger også på en erkjennelse av at de utbyggingsplanene som ble vedtatt og som ble gjennomført for nye boligområder for flere årtier siden var for generøse når det gjaldt areal for de enkelte boliger. Det viste seg at særlig vedlikeholdskostnadene for den kommunale infrastrukturen ble mye større enn en på det tidspunkt da områdene ble utbygd regnet med. Med kommunal infrastruktur menes; vann- og kloakk utbygging og forsyning, elektrisitets utbygging og forsyning, veiutbygging og vedlikehold. I tillegg kommer renovasjon, utbygging og drift av barnehager og skoler, utbygging og drift av kommunale helsetjenester og annen kommunal tjenesteyting.

Med en mer effektiv arealutnyttelse menes i praksis byggevirksomhet innenfor et større område, som for eksempel kan bestå av regulerte boligområder, friarealer, eller næringsarealer. Men det kan også være områder som tidligere, gjerne av tekniske årsaker var ansett som områder hvor det ikke var mulig å bygge boliger eller næringsbygg. I allerede utbygde boligområder betyr en mer effektiv arealutnytting en økning i antall boliger i området med den følge at utgiftene til den kommunale infrastrukturen i et område regnet per bolig reduseres.

Den praktiske gjennomføringen av fortetningspolitikken skjer i dag med utgangspunkt i Plan og Bygningsloven av 2008, med endringer av 2012. Politikerne og administrasjonen viser ofte til denne lovens bestemmelser når de drøfter fortetningspolitikken. Dette er i seg selv interessant siden loven ikke har et eneste kapittel, avsnitt eller paragraf hvor fortetting blir spesifikt drøftet. Det er imidlertid lovens bestemmelser om kommunenes rett og plikt til å utarbeide kommuneplan og reguleringsplaner som kommer til anvendelse når det gjelder arealutnyttelsen.

En kommune skal altså utarbeide kommuneplan og reguleringsplaner for områder som ønskes benyttet til ulike formål deriblant over områder som en ønsker å fortette.

Reguleringsplanen med reguleringsbestemmelsene for et boligområde eller boligfelt inneholder gjerne kart hvor grensene mellom området og tilgrensede områder er tegnet inn sammen med grensene for de enkelte eiendommene i området. De enkelte boligenes plassering med møneretning og antall etasjer på den enkeltes eiendom er også tegnet inn på dette kartet. Ofte er også

³ Fortetting defineres i St. meld. nr. 31, s.71 slik: «Med fortetting menes all byggevirksomhet innenfor dagens utbygde områder som fører til høyere eller mer effektiv arealutnyttelse. Dette kan være sanering og fornyelse, overbygging /lokk (f.eks. over trafikkareal), bruksendring, tilbygg, bygging på fradelte parseller eller på inneklemt arealer som har vært brukt eller båndlagt til andre formål.»

gjerder, garasjer, parkeringsplasser og eventuelt andre bygg tegnet inn. Reguleringsbestemmelsene inneholder gjerne bestemmelser om boligens møneretning, om antall etasjer, og plassering av vinduer etc. Alle disse bestemmelsene er begrunnet ut fra et ønske om en optimal utnyttning av området. Med optimal utnyttning menes i tillegg til kommunens ønske om utnyttelse av området dvs. antall boligheter og fordeling av boligene på blokker, rekkehus og frittstående eneboliger, også et ønske om å sikre en optimal utnyttelse av hver enkelt eiendom. Med optimal utnyttelse av den enkelte eiendom menes blant annet at eierne av den enkelte bolig skal sikres så mye sol og lys som mulig. I tillegg skal eierne vernes mot unødig innsyn fra naboeiendommene.

Så langt kan det reises få innvendinger mot disse bestemmelsene siden de i hvert fall tilsynelatende og i teorien gir kjøper/eier informasjon om hvilke rettigheter vedkommende har. Problemet er at disse bestemmelsene slik de praktiseres ikke er bindende i juridisk forstand. Tilsynelatende gir de en kjøper/eier en forventning om hva kjøpet innebærer. Vedkommende kjøper/eier tror kanskje at så lenge han/hun holder seg til disse reguleringsbestemmelsene så disponerer vedkommende fritt over sin eiendom og i tillegg har beskyttelse mot at kommunen og naboene foretar seg noe som fører til forringelse av eiendommen. Det er imidlertid ofte ikke tilfelle! De vedtatte reguleringsbestemmelsene inneholder som oftest en bestemmelse, gjerne plassert sist, om at kommunen eller det organ som har fått delegert myndighet kan dispensere fra, gjøre unntak, fra de foregående bestemmelsene. I praksis har dette ført til at eiendomsretten er blitt uthulet. Det finnes mange eksempler på at politisk valgt organer har tillatt utbygging av eiendommer som er direkte i strid med de øvrige bestemmelsene i reguleringsplanen. Ved å bruke denne bestemmelsen har bygningsråd eller annen delegert myndighet godkjent at en eier får tillatelse til å bygge ut slik at en eller flere naboer mister sol, lys, utsikt eller på annen måte blir skadelidende. Protester fra de som blir skadelidende tas ofte ikke til følge.

Her vil kanskje noen innvende at den enkelte grunneier som blir påført skade kan anke en avgjørelse foretatt av et kommune inn for Fylkesmannen. Fylkesmannen er i henhold til bygningsloven ankeinstans i slike saker. Fylkesmannens rolle i slike saker er omstridt og en gjennomgang av slike ankesaker vil trolig vise at det er svært vanskelig å få gjennomslag. Dersom en eiendomsbesitter søker juridisk bistand er det forbundet med store kostnader. Mulighetene til å gå til sivilrettslig søksmål blir for den enkelte sterkt begrenset av kostnadene. Praksis viser også at det er svært vanskelig å nå fram.

I de fleste tilfellene er det slik at mens den som har fått tillatelse til å bygge ut på sin eiendom har fått økt verdi på eiendommen så har naboene som er blitt påført skade fått redusert verdien på sine eiendommer. Her kan det i mange tilfeller være snakk om store verdier (Rygh 2005). Det er altså foretatt en verdioverføring fra de som blir skadelidende til den som får økt verdien på sin eiendom. En kan da med god grunn stille spørsmålet om ikke den som har fått økt verdi bør kompensere de som får redusert verdi på sine eiendommer. Sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt burde dette ha vært en selvfølge. Det kan slås fast at det ikke er mange eksempler på at så har skjedd som har blitt gitt noen større omtale i pressen.

I denne forbindelse kan en spørre om byråkratene og politikerne som behandler slike saker har lest Plan og Bygningsloven. Loven har nemlig et meget interessant Kapittel 15 kalt

Innløsning og erstatning. Kapittelet har tre paragrafer, hvor den tredje er mest interessant i denne sammenhengen.

§ 15-1. *Grunneierens rett til å kreve innløsning ved kommuneplanens arealdel*

§ 15-2. *Grunneierens rett til å kreve innløsning ved reguleringsplan*

§ 15-3. *Erstatning for tap ved reguleringsplan:*

”Når en eiendom bebygges i henhold til reguleringsplan som gir den en vesentlig bedre utnytting enn andre eiendommer i området, og verdien av disse som følge av dette er blitt betydelig forringet, kan deres eiere festere ved skjønn tilkjennes erstatning hos eieren av den først nevnte eiendom.”

Dette innebærer at Plan og bygningsloven § 15-3 åpner opp for at kommunene i praktiseringen av utbyggingssaker og i utarbeidelsen av planer for fortetting har mulighet for å legge inn elementer som i hvert fall et stykke på vei sikrer den private eiendomsrett.

I en artikkel kalt Fortetting av byområder og boligstrøk i et miljørettet perspektiv fra 2010 drøfter Erik Nesland⁴ de juridiske spørsmål i forbindelse med fortetting. Imidlertid drøfter han ikke spørsmålet om hvilke fortettingsprosjekter som i prinsippet kan utløse erstatningsrett. Han drøfter heller ikke spørsmål om erstatning utfra Plan og bygningsloven § 15-3.

Spørsmålet er da om i hvilken grad kommunene nytter denne paragrafen i Plan og bygningsloven når den iverksetter sin fortetningspolitikk. Det har i hvert fall ikke vært mange slike prosjekter som har blitt omtalt i pressen.

Imidlertid har Fædrelandsvennen i Kristiansand omtalt et prosjekt hvor de private utbyggerne av et blokkprosjekt i Auglandsbukta, Vågsbygd, på eget initiativ, kompenserte naboene til prosjektet slik at de aksepterte utbyggingen. Dette burde ha blitt applaudert, men dette skjedde ikke. Tvert imot ble dette oppfattet som kontroversielt og kritisert av en del mennesker, inkludert medlemmer av bystyret. Utrolig nok hang en professor i statsvitenskap ved Universitetet i Agder seg på denne kritikken.

Det kunne derfor være av interesse å få undersøkt om det finnes flere slike tilfeller og i hvilken utstrekning § 15-3 har blitt anvendt i byggesaker i norske kommuner.

Iverksettelsen av fortetningspolitikken vil variere fra kommune til kommune. Da det i denne sammenhengen vil være en altfor stor oppgave å foreta en gjennomgang av praksis i de ulike kommunene konsentreres oppmerksomheten på Kristiansand kommune. Det kan også være gode grunner til å tro at praksisen i Kristiansand kommune ikke skiller seg nevneverdig grad fra andre norske by kommuner.

⁴ Erik Nesland er Førsteamanuensis i juridiske fag ved Universitetet i Agder.

Kristiansand kommunes fortetningspolitikk

I Kristiansand kommune forbindes fortetning med all byggevirksomhet innenfor dagens tettsted som fører til høyere eller mer effektiv arealutnyttelse. Det kan være økt bygging av boliger i områder som i dag er typiske villaområder, enten i uregulert gammel bebyggelse eller i områder som er regulert. Imidlertid kan det også være bygging i områder som har vært oppfattet som friområder eller som har vært regulert til natur og friområder. I det siste tilfellet må det foretas omregulering. Det kan også være byggevirksomhet på arealer som i dag ligger brakk, trafikkarrealer som kan utnyttes på en bedre måte og de kan være dårlige utnyttede næringsarealer. Når arealer har ligget brakk så kan dette skyldes at ved tidligere tiders teknologi var de ansett som ubebyggelige.

Kommunen satser på en omfattende fortetning. Den har lagt opp til at en stor andel av den framtidige boligbygging skal skje ved slik fortetning. For eksempel så vedtok bystyret i 1995 ved behandlingen av utbyggingsprogrammet for 1996-1999 (Sak 205/95, møte 06.12.95) at når det gjelder boligbyggingen så skulle 60% av et gjennomsnittlig årlig bygge volum på 375 boliger skje som fortetting eller spredt bygging. Under behandlingen ble det når det gjaldt fortetning gjort følgende vedtak: *«Ved fortetting skal kommunen legge til rette for beboermedvirkning». Det ble også vedtatt et oversendelsesforslag: «Bystyret ber administrasjonen om å vurdere muligheten for snarest å utarbeide enkle, generelle retningslinjer for fortetning - til foreløpig bruk - inntil områdevis handlingsplaner foreligger.»*

Dette oversendelsesvedtaket ble fulgt opp av administrasjonen og Plan og bygningsetaten la fram et syv sider notat kalt «Retningslinjer for vurdering og saksbehandling av fortetningsprosjekter» for behandling av bystyret. I 1997 vedtok bystyret (22.01) at dette notatet skulle legges til grunn ved saksbehandling av fortetningsprosjekter.

I denne sammenheng er det av interesse å konstatere at disse retningslinjene ikke tar opp til drøfting hvilke mulige skadevirkninger i form av for eksempel tap av sol og utsikt med påfølgende verdiforringelse som naboeiendommene kan bli påført ved fortetning. Følgelig kan en konstatere at da blir heller ikke spørsmålet om kompensasjon etter Plan og bygningslovens § 15.3 tatt opp. Så vidt vites ble disse spørsmål heller ikke tatt opp av noen representanter da saken ble drøftet i bystyret.

To år senere i 1999 la Plan og bygningsetaten fram et ni siders notat hvor problemer i forbindelse med fortetning drøftes. *«Egnethetsvurdering for fortetting basert på forenklet stedsanalyse (31.10 99)»*. I et avsnitt kalt *»Egnethetsvurdering for boligfortetting»* heter det at intensjonen bak utredningen er å påpeke hvilket potensiale for boligbygging som finnes innen eksisterende byggesone i kommunen. Målet er å få mer begrunnet kunnskap om hvor, hvor mye og hvordan det planmessig kan fortettes i byggesonen de nærmeste år. Det hevdes at på kort sikt vil dette kunne gi utbyggere og grunneiere større sikkerhet for kommunal oppslutning om fortetningsprosjekter, og slik stimulere til utvikling av privat eide tomter. Videre hevdes det at materialet må ses i sammenheng med tilstandsbeskrivelser /opprustningsbehov for lokalområdene de såkalte *«Områdeatlasene»*, og vil være et innspill i den diskusjon som vil måtte foregå med

beboerorganisasjonene om innpassing av ny bebyggelse. Denne «Egnethetsvurderingen» vil etter Plan og bygningsetatens oppfatning være en del av grunnlagsmateriale for behandling av fortløpende enkeltsaker og fortetningsplaner. I tillegg vil den gi kommunen et bedre grunnlag for å igangsette prosjekter på egne arealer og for å prioritere fortetningsprosjekter inn i utbyggingsprogrammet. Den forutsettes videre å kunne bli et viktig bidrag til kommunens mer langsiktige arbeid med mer områdevis planer.

Heller ikke denne viktige «Egnethetsvurderingen» inneholder noe om mulige negative virkninger med påfølgende verdiforringelse, som naboeiendommer kan bli påført ved fortetning. Tvert imot så oppfordrer kommunen de enkelte eiendomsbesittere til å planlegge og å komme med forslag om å bygge ut eksisterende boliger til flere boligenheter eller til å bygge nye boliger i tillegg til eksisterende på en eiendom.

Det faktum at dette påfører naboeiendommene betydelige skadevirkninger og at dette er i strid med reguleringsbestemmelsene, bortsett fra kommunes rett til å dispensere fra disse bestemmelsene, ser ikke ut til å bekymre verken politikerne eller administrasjon. Derfor drøftes heller ikke her spørsmålet om eventuell kompensasjon etter Plan og bygningslovens § 15-3.

I et bystyremøte i 2000 (15.11) ble notatet «Egnethetsvurdering» lagt fram og kommunens for-
tettings politikk drøftet. Det ble gjort følgende vedtak i fem punkter:

1. *Kommunens utbyggingspolitikk skal ivareta både det langsiktige målet om en bærekraftig byutvikling, herunder sikring av markagrensen, og den faktiske etterspørselen etter bolig-tomter. En slik utvikling forutsetter at boligbyggingen i større grad finner sted innenfor allerede utbygde områder, og at det tilstrebes en stor andel fortetting i sentrale byområder, ved etablerte sentra og stam linje for buss. Bystyret ser "Egnethetsvurdering for boligfortetting" som et viktig redskap i dette arbeidet og forutsetter at denne følges opp i arbeidet med kommunedelplaner og ved utarbeidelse av private og kommunale reguleringsplaner i de aktuelle bydelene.*
2. *Bystyret vil spesielt påpeke viktigheten av å prioritere arbeidet med samlede planer for områdene som i utredningen er foreslått som områder for urbanisering, for å sikre en god og rasjonell arealutnyttelse i disse områdene. Oppgavene forutsettes innarbeidet i teknisk sektors handlingsprogram.*
3. *Ved fortetningsprosjekter legges særskilt vekt på estetiske kvaliteter og tilpasning til eksisterende bebyggelse.*
4. *Ved realisering av reguleringsplaner og fortetningsprosjekt legges det stor vekt på samarbeid med nærmiljø/velforening på et tidligst mulig stadium.*
5. *Bystyret i Kristiansand har ved flere anledninger pekt på at det er viktig å unngå "geografisk klassesdeling" i kommunen. Det er viktig å sikre blandet boligmasse i ulike prisklasser i alle deler av byen. I det videre arbeidet med fortetting må det være et sentralt mål å skape sosialt og boligmessig balanserte områder.*

Av vedtaket går det fram at kommunepolitikerne *«forutsetter at boligbyggingen i større grad finner sted innenfor allerede utbygde områder, og at det tilstrebes en stor andel fortetting i sentrale byområder»*. Det er imidlertid utsagn i vedtaket som kan tolkes positivt i den forstand at politikerne nå er klar over at denne fortetningspolitikken ikke er helt uproblematisk.

Imidlertid er der ingen ting som tyder på at det i dette bystyremøtet var noen som reiste spørsmål om hvilke negative følger fortetningen i allerede eksisterende boligområder kunne få for naboer i form av verdiforringelse. I hvert fall går dette ikke fram av vedtaket. En kan derfor også her trekke den konklusjon at spørsmålet om det bør ytes erstatning, etter Plan og Bygningslovens paragraf 15.3 til de naboer som får verdien på sine eiendommer redusert heller ikke ble reist.

Plan og bygningsetaten har i årene som har gått siden dette vedtaket arbeidet med mange små og store fortetnings saker. Disse har også blitt behandlet og vedtatt av de politiske myndighetene. Av oppslag i pressen har det gått fram at flere av disse sakene ikke har vært uproblematiske for naboene.

Med økonomisk støtte fra Vest Agder fylkeskommune har Plan og bygningsetaten foretatt en evaluering av en rekke større saker. I januar dette år la Plan- og bygningssjefen fram en slutt-rapport kalt *«Et boligområde blir aldri ferdig. Fortetting med strøkanalyse»*. I forordet står det at fortetting som utbyggingsform har i de siste årene stått for 50 % av den årlige boligveksten. Det erkjennes at: *«Noen fortettingsprosjekter er ganske uproblematiske, andre kan være høyst kontroversielle.»* Mens noen etablerte boligområder lett kan integrere fortettingsprosjekter, vil fortetting i andre områder kunne; *«fortone seg som et massivt fremmedelement»*. Videre er en klar over at bygging i etablerte boligområder kan innebære store utfordringer. *«Det kan være naboers tap av sol og utsikt, nybygg med form som avviker fra resten av nabolaget, eller blokk med mange boenheter i et gammelt eneboligstrøk.»*

I rapporten drøftes såkalte «innfill-prosjekter». I slike prosjekter er det ofte mange tomteeiere og mange naboer. Her erkjennes det at samordning mellom tomteeierne kan være vanskelig, da hver og en skal ivareta sine interesser, og at konflikter i forhold til naboer også kan vanskeliggjøre gjennomføringen av slike fortettingsprosjekter.

Rapporten viser også til de endelige retningslinjer for boligfortetting i eksisterende boligområder som inngår i den kommuneplanen som ble vedtatt 22.06.2011. I disse retningslinjene heter det blant annet:

«Hensynet til berørte naboeiendommer, endringer i eksisterende boligers bokvalitet, sol-, innsyns- og utsiktsforhold skal tillegges vekt.»

Det er rimelig å slutte fra denne rapporten at det har vært en økende erkjennelse i kommunen det siste tiåret at fortetningspolitikken ikke er uproblematisk. Det erkjennes nå at bygging i etablerte områder kan innebære store utfordringer. Det sies nå direkte at boligfortetting kan innebære tap

av sol og utsikt for naboeiendommene. Imidlertid ser det fortsatt ikke ut til at denne erkjennelsen innebærer en forståelse om at tap av sol og utsikt også innebærer et økonomisk tap og at det er nettopp slike tap som burde kompenseres med utgangspunkt i Plan og bygningslovens § 15-3.

I det ene vedlegget til sluttrapporten, gjennomgås og evalueres en rekke fortetningsprosjekter men i hovedsak prosjekter av en viss størrelse. Med noe lokalkunnskap kan det konstateres at flere av disse prosjektene har ført til endringer i bokkvalitet, sol-, innsyns- og utsiktsforhold for naboeiendommer uten at det omtales i evalueringen. I et tilfelle sies det imidlertid at *«utformingen av bebyggelsen har tatt hensyn til bakenforliggende eneboliger»*, men det faktum disse allikevel har fått redusert sin utsikt problematiseres ikke. Konklusjonen må altså bli at plan- og bygningsstaten ikke innser at endringer i naboers tap av bokkvalitet i form av endrede sol-, innsyns- og utsiktsforhold er noe som det bør gis økonomisk kompensasjon for.

Konklusjon

Denne gjennomgangen viser at det er berettiget å stille noen spørsmål om fortetningspolitikken slik den praktiseres i mange norske kommuner og blant disse Kristiansand. Er fortetningspolitikken slik den praktiseres et brudd på menneskerettighetene? Er fortetningspolitikken slik den praktiseres en form for legalisert tyveri? Bør innbyggerne kunne kreve en ny fortetningspolitikk?

Er fortetningspolitikken et brudd på menneskerettighetene?

Det er ikke tvil om at fortetningspolitikken slik den praktiseres i svært mange kommuner har skapt stor uro blant boligeierne. I denne sammenheng er det ikke bare eierne av frittliggende eneboliger men også eierne av rekkehus og eiere av leiligheter i bolighus og blokker som har grunn til å føle uro. Årsaken er at de frykter, med god grunn, konsekvensen for sin egen eiendom, dersom den kommunen de bor i har fattet vedtak om at en stor del av den framtidige boligbygging skal skje ved fortetning.

En slik politikk vil innebære at det en gang i framtiden vil måtte foretas store eller mindre endringer i eksisterende kommuneplan eller reguleringsplaner. Dette vil kunne medføre at mange bolig eiere en gang i framtiden vil kunne få sine omgivelser snudd på hodet. Trusselen om at deres bolig, som i dag for eksempel har lys, sol og utsikt og som ikke har innsyn fra naboer, en gang i framtiden kan miste disse fordelene vil kunne oppfattes som sterkt belastende. Det er derfor svært mange boligeiere som i dag ikke lenger føler at de kan «nyte sin eiendom i fred» slik Artikkel 1 i Tilleggsprotokollen av 1952 til Den Europeiske menneskerettighets-konvensjonen slår fast at de har rett til.

Det er i denne sammenheng det må det være tillatt å spørre om hvor mange av våre politikere og byråkrater som er klar over hvilke rettigheter menneskerettighetene, i hvert fall i teorien, gir den enkelte at boligbesitter.

Er fortetningspolitikken en form for legalisert tyveri?

Ikke bare i Kristiansand kommune men i mange norske kommuner er det mange boligeiere som har blitt påført tap av for eksempel lys, sol og utsikt, som følge av fortetningspolitikken.

En gjennomgang av vedtakene, retningslinjene og praktiseringen av fortetnings-politikken viser at plan og bygnings administrasjon og politikerne bare i liten grad har vært opptatt av at fortetningspolitikken kan medføre stor skade og verditap for naboer. I den grad de har erkjent at fortetningspolitikken ikke er uproblematisk så har dette ikke fått særlig store konsekvenser. Skadevirkningene for naboeiendommene blir sjeldent problematisert og spørsmål om erstatning blir ikke reist. Det er heller ikke bare kommunen selv som foretar omreguleringer. I Kristiansand og sikkert også mange andre kommuner oppfordrer kommunen private boligeiere til å foreta fortetning på sin eiendom. Dette skjer uten at det blir problematisert at dette kan få skadevirkninger på nabo eiendommene og at om så er tilfelle så må disse gis erstatning i henhold til Plan og bygningslovens paragraf 15-3.

For noen år siden ble et bystyremedlem i Kristiansand intervjuet av avisen Fædrelandsvennen om en sak som gjaldt fortetning. Her gjaldt saken om en boligeier skulle få lov til å bygge på en ekstra etasje noe som var i strid med reguleringsplanens bestemmelser for området. Politikerens utsagn var: "Når A har fått lov til å stjele sol fra B så følger det at da må C få lov til å stjele sol fra D." Med andre ord så var det fritt fram for den enkelte boligeier. At dette skjedde på bekostning av naboene hadde ingen betydning. At det eventuelt måtte gis erstatning var overhodet ikke på agendaen.

For fem – seks år siden ble de økonomiske virkningene på naboeiendommene av fortetting i bydelen Vågsbygd i Kristiansand analysert i en Masteroppgave ved Institutt for økonomi, Universitetet i Agder (Rygh 2005). Undersøkelsen gav som resultat at nabo-eiendommene til fortetningsprosjekter fikk en verdi forringelse på i gjennomsnitt kr. 140 000.-. Det var stor spredning av resultatene, som også var beheftet med usikkerhet, men de gir allikevel en god indikasjon på hva en fortetning kan bety for naboene. Internasjonale studier gir tap i samme størrelsesorden.

Erik Nesland (2010, 269): «I den grad fortetningspolitikken får direkte konsekvenser i form av et økonomisk tap, er det åpenbart meget viktige hensyn som taler imot å tillate ny utbygging i allerede utbygde boligfelt.» Imidlertid legger han også til: «På tross av dette viser offentlige dokumenter at de like fullt er en rekke hensyn som taler for fortetting i by- og boligstrøk.» Dette burde imidlertid ikke være til hinder for at det gis erstatning i de tilfeller hvor det er en overføring av verdi fra de som blir skadelidende ved en utbygging til utbyggeren som får økt verdi på sin eiendom, jfr § 15-3.

Nesland konklusjon gir ikke grunn til særlig optimisme (Nesland, 270): «Rettspraksis knyttet til erstatning for inngripende regulering av eiendomsretten viser imidlertid at det skal svært mye til for at det offentlige blir ansvarlig.»

Det som kjennetegner fortetningspolitikken slik den i dag praktiseres i mange kommuner er at de som blir påført skade og som følge en verdi forringelse ikke blir tilbudt noen form for erstatning. Det er derfor berettiget å spørre om fortetningspolitikken slik den praktiseres er en form for legalisert tyveri. En eiendomsbesitter kan få tillatelse til å foreta en utbygging som øker verdien på eiendommen men som skader naboene uten at det stilles krav om at naboene skal få erstatning. Det ser også ut til fortetningen i de fleste tilfeller skjer uten at spørsmålet om retts-trygghet for privat eiendom blir tatt opp.

Bør innbyggerne kunne kreve en ny fortetningspolitikk?

I Norge har det vært en tradisjon med spredt boligbygging hvor areal per bolig har vært stor. Med økende befolkning og økt urbanisering er det vanskelig å totalt avvise argumentene for en høyere eller mer effektiv arealutnyttelse. Imidlertid må dagens fortetningspolitikk slik den praktiseres helt legges om.

1. Respekten for privat eiendomsrett slik den slås fast i Grunnloven og Menneskerettighetene må gjenreises. Dersom privat eiendom blir rammet av en fortetning slik at verdien på eiendommen blir redusert så skal full erstatning ytes.
2. Enhver har rett til å nyte sin eiendom i fred. Dette innebærer at det må være forutsigbarhet i fortetningspolitikken. Boligeierne kan ikke føle at de har en trussel om framtidig tap av verdi uten erstatning hengendes over seg. Dette stiller store krav til utviklingen av fortetningspolitikken.
3. Reguleringsbestemmelsene må være juridisk bindene. Boligeierne må kunne regne med at disse bestemmelsene gir retningslinjer for deres bruk av eiendommen og at de kan føle seg trygge på at naboene følger de samme retningslinjene. Det må ikke være slik at reguleringsbestemmelsene gjelder fra et kommunestyremøte til det neste.
4. En boligeier kan som prinsipp ikke foreta noen form for utbygging på sin eiendom som er i strid med reguleringsbestemmelsene. Dersom dette prinsippet skal kunne avvikes må alle naboene ikke bare ha godkjent utbyggingen men de må også dersom de får et verditap ha blitt kompensert for dette på en slik måte at de godtar utbyggingen. Jfr. det ovenfor nevnte eksemplet fra Vågsbygd, Kristiansand og Plan og bygningsloven § 15-3. For at en fra kommunens side ønsket fortetning ikke skal stoppe opp bør bygningsetaten kunne påta seg en meglerrolle slik at det blir fortløpende i slike saker.

Litteratur:

Bergsgård, Arne (1943): *Året 1814*. I. Grunnlova. H.Aschehoug &Co. Oslo.

Bjørklund, Oddvar (1970): *Markus Thrane sosialistleder i et u-land*. Tiden norske forlag, Oslo.

Fleischer, Carl August (1992): *Plan og bygningsretten*. Universitetsforlaget, Oslo.

Holberg, Ludwig (1716 [1969]): Naturens og Folkerettens Kundskab. Bygget paa de fornemste Juristers Principiis, Illustrereet med Exempler af de Nordiske Historier, Og Confereret med disse Rigers, saa vel som nye Love, Femte Edition. I *Ludvig Holberg værker i tolv bind. Digteren-Juristen-Vismanden*. Rosenkilde og Bagger, København.

Nesland, Erik (2010): Fortetting av byområder og boligstrøk i et miljørettslig perspektiv. I Jon P. Knudsen og Sigbjørn Sødal (red.) *Økonomi og tid. 18 essays i Pufendorf-tradisjonen*. Fagbokforlaget, Kristiansand. s. 261-274.

Plan og bygningsetaten (2013): *Et boligområde blir aldri helt ferdig. Fortetting med strøksanlayse*. Kristiansand kommune.

Plan og bygningsetaten (2013): *Vedlegg. Vurdering av fortettingspolitikken siden 1990*. Kristiansand kommune.

Plan og bygningsloven (2008): Datert 27.06.08 med endringer av 10.08.2012.

Rygh, H. (2005): *Oppnår boliger i fortetningsområder lavere pris enn andre?* Siviløkonom-oppgave, Høgskolen i Agder.

Sæther, Arild (2009): I strid med Grunnloven? Kronikk i *Fædrelandsvennen* 21.04. Kristiansand.

St. meld. nr. 31 (1992-93): *Den regionale planleggingen og arealpolitikken*.

Hallvard Bakke

Hallvard Bakke er siviløkonom og tidligere stortingsrepresentant, handels- og skipsfartsminister, kultur- og vitenskapsminister. Nå pensjonist, kommentator og seniorrådgiver.

Velferdsstaten er bærekraftig

Regjeringen Stoltenberg la fram sin Perspektivmelding 2013 i februar i 2013. Meldingen ble behandlet i Stortinget 29. april. I debatten sa finansminister Sigbjørn Johnsen at «Debatten om perspektivmeldingen er en debatt der en kan få en litt høyere himmel, for å bruke et slikt uttrykk, over den politiske debatten og et litt videre utsyn, med andre ord at en skal skue langt fram, se på en del lange utviklingstrekk i norsk økonomi. Det som er poenget med perspektivmeldingen, er at de analyser en gjør, skal være et godt grunnlag for å utforme en fornuftig politikk i dag og i årene som kommer.»¹ Det virket imidlertid ikke som om Stortinget hadde et slikt perspektiv på drøftingene. Det var satt av en og en halv time til debatten. Ingen av partienes ledere sto på talerlisten.

Da regjeringen la fram meldingen, var hovedbudskapet at vi på grunn av den kommende eldrebølgen må jobbe mer fram mot 2060 for å bevare velferdsstaten. «Vi må jobbe mer, ellers vil ikke velferdsstaten være bærekraftig,» sa finansministeren. I meldingen skrev regjeringen at «Hvis vi ikke lykkes med å øke arbeidstilbudet, vil det bli nødvendig med betydelige innstramminger på offentlige budsjetter.»²

Som denne artikkelen vil vise må vi ikke jobbe mer for å kunne bevare velferdsstaten. Tvert i mot kan vi i 2060 ha en velferdsstat med vesentlig høyere kvalitet på de offentlige tjenestene enn i dag, med et høyere privat forbruk enn i dag, og likevel arbeide mindre, om vi skulle ønske det.

1 Stortingstidende 2012-2013, side 3152.

2 Meld. St. 12, 2012-2013, side 141.

Noen pressereaksjoner

Siden meldingen ble lagt fram er det kommet en lang rekke utsagn om at perspektivmeldingen viser at velferdsstaten i sin nåværende form ikke er bærekraftig. I Dagsavisen 18.11.2013 skriver for eksempel administrerende direktør i Arbeidsgiverforeningen Spekter Anne-Kari Bratten at «Perspektivmeldingen viser at vi alle i framtida må jobbe 165 timer mer i året for å opprettholde dagens velferdsnivå.»

Samme dag skriver leder for arbeidslivspolitik i hovedorganisasjonen Virke Inger Lise Blyverket i Klassekampen at «både fagfolk og politikere er enige om at vi må jobbe mer i framtiden, i alle fall dersom vi skal kunne opprettholde en velferdsstat som likner på den vi har i dag.»

Finansdepartements referansebane

I meldingen anslo Finansdepartementet i sin «referansebane» at det vil være et udekket finansieringsbehov (underskudd) i statsbudsjettet i 2060 på 6 prosent av BNP i Fastlands-Norge (F-N) for å kunne videreføre dagens velferdsordninger de neste nesten femti årene, basert på uendret ressursbruk per bruker og uendrede dekningsgrader i de offentlige velferdsordningene. Det skyldes at vi etter hvert får et langt større innslag av eldre i befolkningen.

Etter departementets beregninger må gjennomsnittlig timeverk per innbygger mellom 15 og 74 år øke fra dagens 1015 timer per år til 1070 timer i 2060 for å dekke inn underskuddet. Siden arbeidsinnsatsen i de høyere aldersklassene er lavere, og disse øker sin andel av befolkningen, vil antall gjennomsnittlige arbeidstimer per innbygger reduseres til 950 timer i 2060, dersom hver aldersgruppe fortsetter å jobbe like mye som tilsvarende gruppe i dag. En økning til de nødvendige 1070 timer tilsier derfor en gjennomsnittlig økning i arbeidstiden på 120 timer i året, ifølge departementet.

Referansebanen til departementet må nødvendigvis være basert på en rekke forutsetninger og anslag. Det sier seg selv at disse må bli usikre så langt fram i tid. I referanseforløpet øker offentlige utgifter med 7,25 prosentenheter fra 2011 til 2060, målt som andel av fastlands-BNP. Økte alders- og uførepensjoner vil imidlertid også gi økte skatter og avgifter. Tar man hensyn til dette, svekkes offentlige budsjetter fram til 2060 med de 6 prosentenehetene.

Referanseforløpet er basert på en oljepris på 525 2013-kroner fra og med 2014 og en pris på naturgass på rundt 1,9 2013-kroner per Sm³. Med en endring olje og gassprisen på 25 prosent opp eller ned, vil det redusere eller øke inndekningsbehovet med 1,7 prosentenheter.

Departementet har forutsatt den samme realavkastningen av oljefondet som i den nåværende handlingsregelen, nemlig fire prosent. Med en reduksjon i realavkastningen på en prosentenheter, fra 4 til 3 prosent, øker inndekningsbehovet i 2060 med vel 2 prosentenheter som andel av BNP F-N.

I referanseforløpet er det lagt til grunn uendret behov for omsorgstjenester etter alder. På grunn av økningen i antall eldre øker likevel timeverksbruket i omsorgssektoren fra 36 timer per innbygger i 2011 til 66 timer per innbygger i 2060. Hvis økt levealder går sammen med bedre helse blant eldre, kan det gi en reduksjon i gjennomsnittlige brukerfrekvenser sammenlignet med referanseforløpet. Hvis halvparten av økningen i forventet levealder ikke slår ut i økt behov for omsorg, vil andelen personer over 66 år som mottar omsorgstjenester holde seg på omtrent dagens nivå fram til 2060. Det vil redusere veksten i antall timeverk i omsorgssektoren med nesten en tredel.

I helsesektoren påvirkes bruken av timeverk i mindre grad av aldringen enn det som er tilfellet i omsorgssektoren. Endringene i sammensetningen av befolkningen vil likevel føre til en økning i bruken av timeverk fra 43 timer per innbygger i 2009 til 50 timer i 2060.

Makroøkonomiske hovedstørrelser fra Perspektivmeldingen 2013. Referanseforløpet.

	<i>Gj snittlig årlig vekst 2012-2060 i prosent</i>	<i>Nivå 2060 i prosent av 2013</i>
BNP Fastlands Norge	2,3	298
Disponibel realinntekt	2,1	271
Offentlig konsum	1,7	225
Privat konsum	2,8	376
	<i>Andeler fastlands-BNP</i>	
	<i>2011</i>	<i>2060</i>
Privat konsum	54,2	60,8
Offentlig konsum	28,3	31,3

Kilde: Finansdepartementet.

Som det går fram av ovenstående er referanseforløpet til Finansdepartementet basert på at det private forbruket vil være nesten firedoblet i 2060. Selv om vi tar hensyn til at befolkningen er økt fra 5 til 7 millioner, innebærer det likevel en økning i privat forbruk på over to og en halv gang per innbygger.

Stortingsdebatten

Hvorvidt velferdsstaten vil være økonomisk bærekraftig i 2060 uten at vi må jobbe mer, vil avhenge av at det antatte finansieringsbehovet i statsbudsjettet kan dekkes inn ved å redusere det private forbruket tilsvarende. Denne problemstillingen er imidlertid ikke behandlet i perspektivmeldingen. Heller ikke ble det drøftet av noen av partiene i innstillingen til Stortinget. Og i stortingsdebatten ble det bare berørt av en representant, Geir-Ketil Hansen fra SV.³ Et sentralt spørsmål vil ikke bare være om velferdsstaten er bærekraftig rent økonomisk, men om det vil være miljømessig forsvarlig med en så sterk økning i det private forbruket.

³ Stortingstidende 2012-2013, side 3146.

Tankesmien Civita

Tankesmien Civita mener utfordringene velferdsstaten står overfor er betydelig større enn det perspektivmeldingen gir uttrykk for.⁴ Ved å legge realistiske forutsetninger til grunn vil budsjettunderskuddet i 2060 bli 26 prosent av BNP F-N (= brutto nasjonalprodukt – Fastlands-Norge), ikke 6 prosent, skriver Civita. «Slik den nå utvikler seg, er den norske velferdsstaten ikke bærekraftig. Det er behov for reformer.» Og da må vi være villige til å drøfte endringer i velferdsytelsene når det gjelder sykkelønn, uføretrygd, pensjon og pensjonsalder.

Finansdepartementet har i sin referansebane lagt til grunn den samme kvaliteten på helse- og velferdstjenester som i dag. Men det er helt urealistisk å tro at folk vil være fornøyd med dette nivået i femti år framover, skriver Civita. De siste tiårene har kvalitetsveksten i offentlige tjenester vært på om lag 1,5 prosent årlig i timeverk per bruker. Samme årlige kvalitetsvekst fram til 2060 øker finansieringsbehovet med ytterligere 15 prosent, skriver tenketanken.

Vi har til nå valgt å ta ut en del av velstandsøkningen i redusert arbeidstid. Den faktiske arbeidstiden er redusert med ca. 20 prosent siden 1970. Hvis den samme trenden fortsatte fram til 2060, vil gjennomsnittlig arbeidstid være på omtrent 30 timer per uke, som tilsvarer seks timer om dagen. Etter 1970 er imidlertid ferien økt med en uke, og den normale ukentlige arbeidstid redusert fra 42,5 til 37,5 timer per uke.

Civita legger til grunn at arbeidstiden fram til 2060 reduseres med like mye årlig som i perioden fra 1990 til i dag. Dette øker finansieringsbehovet med nye 5 prosent. Legger vi til grunn økt kvalitetsvekst i offentlige tjenester og redusert arbeidsinnsats i på linje med utviklingen siden 1990, vil finansieringsbehovet i 2060 derfor være 26 prosent av BNP F-N, ikke 6 prosent, ifølge Civita.

BNP F-N er noe over 2000 milliarder. 26 prosent utgjør derfor 615 milliarder 2013-kroner, kan vi lese i et av Civitanotatene. Statsbudsjettets utgifter i 2013 er vel 1300 milliarder. Inndekningsbehovet blir da nesten halvparten av dette, eller, som Civita skriver, mer enn det dobbelte av hva Hellas i dag står overfor for å få sine offentlige budsjetter i balanse. Alle må derfor skjønne at et slikt budsjettunderskudd er helt urealistisk, og at den norske velferdsstaten derfor ikke er bærekraftig, hevder tenketanken.

Civita gjør imidlertid en fatal feil i sine regneoperasjoner. Underskuddet i departementets referansebane gjelder 2060. Da må man også bruke BNP F-N i 2060, ikke dagens BNP nesten femti år tidligere. Selv om offentlige utgifter ifølge framskrivningene øker, vil BNP, og dermed hvor mye vi har å bruke på offentlige tjenester, også være mye høyere i 2060 enn i 2013.

Finansdepartementet har gått ut fra at BNP F-N gjennomsnittlig vil øke med 2,3 prosent i året fremover. Det betyr at BNP F-N i 2060 vil være tre ganger så stort i 2060 som i dag. (298 prosent av nivået i 2013). Det vil derfor da utgjøre ca. 7000 milliarder 2013-kroner (2316 milliarder i 2013).

⁴ Civita Notat nr. 2/2012, Civita Notat nr. 3/2013.

Forutsetningene for å komme til 26 prosent er også svært tvilsomme. Civita har i sitt regnestykke sett på reduksjonen i arbeidstid siden 1990, Det siste tiåret har imidlertid den gjennomsnittlige arbeidstiden holdt seg omtrent konstant. Det blir derfor neppe riktig å anta at den gjennomsnittlige årlige nedgangen i arbeidstid siden 1990 vil fortsette å gjelde frem til 2060.

I perspektivmeldingen er det også sett på et alternativ der standarden i helse- og omsorgssektoren øker med en prosent i året. Det vil gi et ekstra økt inndekningsbehov i 2060 på ti prosent, slik at det blir 16 prosent av BNP F-N i stedet for 6 prosent. I perioden 2001 – 2011 er produktivitetsveksten i offentlig sektor anslått til 0,5 prosent per år. Hvis offentlig sektor fortsetter å ha en produktivitetsforbedring på 0,5 prosent i året, og halvparten av dette går til å redusere utgiftene, vil finansieringsbehovet i 2060 bli redusert med 3,75 prosentenheter av BNP F-N i forhold til Finansdepartementets referansebane, slik at finansieringsbehovet blir vel 2 prosent i stedet for 6 prosent. Hvis produktiviteten i privat sektor også øker vil det bety et større BNP, men det udekkede finansieringsbehovet vil ikke minke. Selv om skatteinntektene da vil øke, oppveies det av økte utgifter til lønn, pensjoner og sosiale ytelser.

Det private forbruket utgjør ifølge Nasjonalbudsjettet 2014 1226 milliarder i 2013. Finansdepartementet forutsetter at dette forbruket vil ha økt til nesten det firedobbelte (378 prosent) i 2060, eller til vel 4600 milliarder 2013-kroner. 26 prosent av 7000 milliarder utgjør vel 1800 milliarder.

Selv om vi går ut fra at Civitas 26 prosent er riktig, og vi reduserer privat forbruk nok til å dekke hele dette underskuddet på 1800 milliarder på statsbudsjettet, vil det fortsatt være 2800 milliarder 2013-kroner til disposisjon for privat forbruk i 2060, mer enn det dobbelte av forbruket i 2013.

Norge har i dag fem millioner innbyggere. Det private forbruket er derfor nå gjennomsnittlig 245.000 kroner i året for hver innbygger, store og små. Finansdepartementet har bygget på det såkalte mellomalternativet fra Statistisk Sentralbyrå for befolkningsveksten.⁵ Da vil vi være 7 millioner i 2060. Hver innbygger vil da fortsatt disponere 400.000 2013.kroner til privat forbruk (2800 milliarder: 7 millioner), etter at hele underskuddet på budsjettet er dekket, samtidig som vi kan arbeide mindre og ha mye bedre standard på helse, omsorg og de andre offentlige tjenestene.

Her vil Civita innvende at skal man redusere det private forbruket for å dekke inn det offentlige underskuddet, betyr det økte skatter. Siden Norge allerede har høyere skatter enn de fleste andre land, vil det være urealistisk å få folk med på å betale særlig høyere skatter. Det vil også svekke insentivene til å jobbe mer ut fra teoriene om virkningen på arbeidstilbudet av høyere skatter, ifølge Civita.

⁵ Mellomalternativet er basert på at netto innvandring reduseres fra dagens omkring 47 000 personer i året til 15 000 rundt 2040. Hvis netto innvandring reduseres enda mer til 5 000 personer i 2040 og et langsiktig nivå nær null fra 2050, øker behovet for inndekning i 2060 med 2 prosentenheter. Dette gjenspeiler at den relativt høye innvandringen i mellomalternativet gir en vedvarende stor tilstrømning av personer i yrkesaktiv alder. Det bidrar til å dempe økningen i forsørgelsesbyrden i referanseforløpet.

Finansdepartementet advarer også mot høyere skatt på inntekt og hevder at det vil føre til samfunnsøkonomisk tap ved at færre vil ønske å arbeide. Det finnes imidlertid intet holdbart grunnlag for en slik påstand. De nordiske landene er blant de landene som har høyest personbeskatning. Samtidig har disse landene den høyeste yrkesdeltakelsen i verden.⁶

15 prosent av økningen i Civitas beregnede underskudd er basert på at folk ikke vil være fornøyd med samme standard på de offentlige tjenestene når den private velstanden øker. De vil samtidig være klar over at skal man få høyere standard, må den finansieres. Følgelig vil innbyggerne stå overfor et valg. Man kan ikke vedta høyere standard på offentlige tjenester uten samtidig å være villig til å betale det en slik høyere standard koster gjennom økte skatter og avgifter.

Hvis man ikke er villig til å betale de økte skattene en høyere standard medfører, må i stedet disse tjenestene betales av den enkelte. Det vil minst koste det samme, bortsett fra at en del ikke vil ha råd. Dermed vil vi få et samfunn der ulikhetene blir større. Det er godt dokumentert at større ulikheter er skadelig for den økonomiske veksten.

I 1960 utgjorde skattenes andel av BNP ca.30 prosent. Nå utgjør skattene omtrent 50 prosent av innenlandsk sluttanvendelse (innenlands sluttanvendelse tilsvare det vi bruker av varer og tjenester innenlands). Skattenes andel av BNP er dermed steget med ca 20 prosentpoeng de siste femti årene, samtidig som det private forbruket har hatt en kraftig økning. Som vi har sett ovenfor kan vi ha en betydelig økning av det private forbruket i 2060, samtidig som vi dekker inn det beregnede underskuddet i statsfinansene gjennom økte skatter, og i tillegg redusere arbeidstiden.

Det er også ulike måter å øke skatter og avgifter på uten å øke skatten på lønnsinntekt. Det kan for eksempel skje gjennom økt merverdiavgift,

trygdeavgift, miljøavgifter, eller høyere eiendomsbeskatning, der vi ligger vesentlig lavere enn så godt som alle andre vestlige land. Man kan også øke arbeidsgiveravgiften. Hvis arbeidsgiveravgiften økes med et kvart prosentpoeng hvert år i førti år, vil den ha økt til ca 25 prosent, som fortsatt ville være lavere enn den er i Sverige i dag. Det ville bety at inndekningsbehovet i 2060 blir redusert med fem av de seks prosentenhetene av BNP F-N Finansdepartementet har beregnet underskuddet til i perspektivmeldingen.

Konklusjon

Den norske velferdsstaten er fullt ut bærekraftig økonomisk de neste femti årene uten at vi må arbeide mer eller redusere velferdsytelsene. Finansdepartementet har i sin referansebane og beregning av det udekkede underskuddet på 6 prosent av BNP F-N forutsatt at det private forbruket skal øke nesten fire ganger fram til 2060. Det virkelig alvorlige spørsmålet blir om en slik forbruksøkning er bærekraftig ut fra et miljømessig synspunkt. Et fortsatt stadig økende forbruk

⁶ Dette er nærmere drøftet i artikkelen «Mytene om den dynamiske skattepolitikken» i Fagbladet SamfunnØkonomi, nr. 2-2012.

vil være en katastrofe for miljøet, skriver Arve Hansen og Hilde H. Holsen ved Senter for utvikling og miljø i en kronikk i Aftenposten 27.4.2013. Økende forbruk krever stadig mer energi, utvinning av stadig mer naturressurser, og skaper stadig mer avfall, skriver de to.

Litteraturliste

Meld. St. 12 (2012-13): *Perspektivmeldingen 2013*.

Innst. 262 S (2012-2013): Innstilling fra finanskomiteen om Perspektivmeldingen 2013. *Stortingstidende 2012-2013*.

Civita-notat nr 2/2012: *Store utfordringer for velferdsstaten*.

Civita-notat nr 3/2013: *Ikke-bærekraftig velferdsstat. Behov for reformer*.

Hallvard Bakke: Mytene om den dynamiske skattepolitikken, *Fagbladet Samfunn Økonomi*, nr 2-2012.

Bent Sofus Tranøy

Bent Sofus Tranøy er professor i Statsvitenskap ved Høgskolen i Hedmark.

New Public Paranoia

Et faglig spørsmål som stadig dukker opp i samtaler mellom Bjarne Jensen og undertegnede er New Public Management eller NPM, som det gjerne forkortes. NPM er et omdiskutert begrep, motstanderne av denne styringsideologien er sikker på at den finnes, og er raske med å identifisere tilfeller av den. Dens tilhengere er mer tilbøyelige til å kalle det en generaliserende merkelapp, noe som klistres på utfra retoriske motiver, men uten rot i observasjon av faktiske reformer. Jens Stoltenberg har for eksempel uttalt at han «ikke vet hva New Public Management er»!¹ Bjarne Jensen inntar gjerne en tredje posisjon. Han er dypt skeptisk til mange av de reformene som er gjennomført de senere årene, men ønsker samtidig å være restriktiv i bruken av merkelappen NPM. Han mener for eksempel å ha sett statsvitere (undertegnede faggruppe), brukes så løst at det fort omfatter det å legge vekt på god økonomistyring og kostnadskontroll.

Hvis dette er riktig, gir det grunn til å be om unnskyldning på vegne av eget fag. For institusjonelt orienterte statsvitere er det naturlig å inkludere målrettethet og frugal husholdning med fellesskapets ressurser som en viktig del av det vi med den svenske statsviteren Lennart Lundquist kan kalle for «det offentlige ethos».² En slik grunnleggende uklarhet – finnes NPM og i tilfelle hva er det for noe – er både et faglig og politisk problem. En mulig vei ut av (i hvert fall det faglige) uføret er å heve abstraksjonsnivået: Å ta et skritt tilbake til det kunnskapsteoretiske nivået og spørre om det finnes systematiske forskjeller mellom de reformene mange av oss liker å stemple som NPM-reformer, og andre forvaltningspolitiske tradisjoner.

Basert på egne observasjoner og refleksjon vil jeg hevde at vi kan identifisere fem slike kunnskapsteoretiske premisser som i praksis kan brukes som kriterier for å vurdere en reforms grad av «NPM-het». Slik får premissene en funksjon som tilsvarer dimensjonene i en typologi, med den forskjell at typologien i dette tilfellet ikke er ferdig utviklet. Alt jeg har så langt to ytterpunkter på et kontinuum som går fra rendyrket NPM til ikke NPM i det hele tatt. Mer konkret kan

¹ Uttalelsen falt under LO-Stats kartellkonferanse på Gol i 2008

² Lundquist L. (1998) *Demokratiens Våktare*. Lund: Studentlitteratur

vi holde et hvert stykke forvaltningspolitikk opp mot følgende 5 kriterier, hvor poenget er at jo sterkere innslaget av disse 5 premissene er, jo mer rimelig er det å beskrive en konkret reform, eller et partsinnlegg som forholder seg til reformer som uttrykk for NPM.

De fem kriteriene jeg vil foreslå er:

Økonomistisk menneskesyn: Altså at man konseptualiserer forvaltningsansatte som ytre motiverte, rasjonelle, materielt orienterte egeninteresserte aktører, noe som i sin tur gjør incentivbasert (eller styring ved hjelp av pisk og gulrot) til et fornuftig hovedprinsipp når mennesker skal ledes og motiveres.

Sen-positivistisk epistemologi: Dette premisset innebærer at man (mer eller mindre eksplisitt) mener at alt som er vesentlig mht innsats og output kan måles og telles og dermed belønnes. Det er liten frykt for at man mister noe vesentlig i det ønskelige prestasjoner omgjøres til tallstørrelser.

Ontologisk og metodologisk individualisme: Dette premisset innebærer det syn at mål kan formuleres enkeltvis, mens effektivitet måles best på lavt aggregeringsnivå. Komplekse avveininger mellom ulike mål og koordineringsproblemer/gevinster som kan oppstå mellom forvaltningseheter tones ned.

Dekontekstualisert forståelse av organisasjonsoppskrifter: Dette premisset innebærer at kvalitative forskjeller mellom offentlig og privat virksomhet tones ned, mens fellestrekk understrekes. Innebærer at styringsformer og organisasjonselementer lett kan overføres fra privat til offentlig sektor (og omvendt).

Generisk begrep om ledelse: Framhever ledelse som et eget fag og en egen ferdighet jfr begrepet «lederkompetanse». Innebærer en nedtoning av faglig fundert ledelse og institusjonsspesifikke krav til det samme.

Dette er miks med klare svakheter. Kritikken vil være at den er kostnadsdrivende og tillitsundergravende, noen ganger direkte farlig, andre ganger mest irriterende. Min personlige erfaring er at NPM for blir en kilde til tomme ritualer, dyre konsulenter og for motstanderne: inspirasjon til fernissproduksjon. Fernisser og blendverk å søke ly bak mens lojale organisasjonsmedarbeidere forsøker å få gjort den egentlige jobben sin.³

Har jeg rett i at overdreven kontroll på irrelevante, demotiverende og jukseframbringende mål er ineffektivt, kunne en blå-blå regjering faktisk effektivisere offentlig sektor ved å bygge ned kontrollbyråkratiet. I valgkampen våren lovet de to blå partiene å spare penger ved å «avbyråkratisere» Norge. Slik går det nok ikke. Snarere tvert imot. Folk på høyresiden har sin tro på markedet, sin næringslivsbeundring og sin byråkratiforakt. Det er noe av det som gjør dem til dem de er.

³ For en avansert diskusjon av fernisser og hykleri i organisasjoner, se Nils Brunson 2002: *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*: Copenhagen: Copenhagen Business School Press.

Et annet og kanskje mer utfordrende spørsmål er hvorfor en rødgrønn regjering viste seg helt impotente i møte med NPM? Her kan det tenkes mange hypoteser, og ingen av dem er direkte gjensidig utelukkende. Én mulig hypotese er at den politiske eliten ikke har tid til å tenke på slikt. Politikerrollen er i dag mer preget av utspill og innspill, enn av politikikutvikling. Det er vel derfor de har så mange informasjonsrådgivere.

En annen hypotese er at de er ofre for vanetenkning. At de, som Grete Faremo så tydelig demonstrerte da 22. julikommisjonens rapport ble lagt fram, er fanget i et hjelpeløst språk ingen egentlig forstår, men som kan høres voksent og ansvarlig ut.⁴ En tredje mulighet er at krav om dokumentasjon og mål fungerer som en forsikring: Det som gjelder er ikke hva som faktisk skjer, men å kunne vise at man har ført tilsyn hvis noe skulle gå galt.

Ingen av disse hypotesene tilskriver demokratiske valgte politikere en aktiv rolle i forvaltningspolitikken. Hvem er i så fall NPM-paradigmets kjernetropper? Jeg tror at det finnes en byråkratisk elite som føler at de gjør jobben sin hvis de plager dem som produserer velferdsstatens tjenester med stadig nye måle- og kontrollordninger.

Finansdepartementet kunne være en opplagt kandidat. Finansdepartementet er vårt eneste egentlige «overdepartement», og det er ikke uten grunn at folk med bakgrunn derfra gjerne blir satt i topp-posisjoner i andre departement.

Min hypotese er at finansbyråkratene selv drives av en oppriktig fellesskapsånd – en dypt festet norm om ansvarlighet og god forvaltning av fellesskapets penger. Men slik normstyrt atferd er ikke noe som nødvendigvis tilskrives oss andre. Vi sees på – gjennom den nyklassiske mikroøkonomiens briller – som ytre styrte mennesker med hang til å bruke mest mulig av statens penger på egne karrierer og våre sektorets formål. Og videre: Skal det skapes orden her i verden, må jo alle formål gjøres om til noe målbart.

En annen gruppe er de som ikke bare lever med, men av, paradigmet: ledere og konsulenter som sirkulerer mellom jobber og tildeler hverandre oppdrag. De behersker de språklige kodene og nyter statusen som ideen om «lederkompetanse» gir dem.

Seriekoblet paranoia

Hovedtrekkene i det som står over ble publisert i Klassekampen i juni 2013 under overskriften «målbart idioti». Jeg har aldri før fått så mange engasjerte og til dels lange reaksjoner på noe jeg har skrevet i en avis. Alle var interessante, informerte og kloke, men samtidig oste de av frustrasjon over den absurde, markedssimulerende, nypositivistiske ideologien som vanskeliggjør hverdagen for alt fra sykepleiere til konduktører.

⁴ Se Morten Strøksnes «Harde Fakta» i Bergens Tidende 01.10.12.

Som spaltist i en avis tenker jeg at bak hver person som tar seg bryet med å skrive en epost med kommentar, ros og tilskudd står det flere ti-talls personer som har blitt engasjert av teksten, men uten helt å finne grunn og/eller energi til å sende en epost til forfatteren. Jeg har ikke empirisk dekning for dette, men jeg synes det virker som en rimelig antagelse, ikke minst basert på egne erfaringer som leser av andres spalter. Jeg lar meg ofte engasjere av et stykke tekst, men det er svært sjelden jeg skriver til forfatteren av den grunn.

Et av brevene gjorde særlig inntrykk. Det var fra en sykepleier i en administrativ stilling, gift med en lege ved samme sykehus. En dag hadde hun reist til helseforetakets hovedkvarter for møter. Der var alle hun skulle hatt tak i opptatt av å feire innføringen av et nytt system for pasientadministrasjon med kaffe og kake. Da hun kom hjem til sin mann kunne han fortelle om en kaotisk dag på sykehuset. Ikke noe hadde fungert, de manglet tilgang til pasientopplysninger, røntgenbilder med videre. Det viktige her er ikke at systemet ikke virket, men avstanden som avtegnes med den premature feiringen.

Damen fortalte at nå har de gitt opp. Hun og mannen er utslitt av å kjempe mot et system som ikke vil la dem bruke mesteparten av energien sin på å bruke og utvikle kunnskap i omsorgens tjeneste. De pensjonerer seg tidlig og sykehuset mister kompetanse, erfaring og oppriktig engasjement for pasientenes beste. Jeg er redd det er mange slike historier der ute. Rektoren på en barneskole – en bauta i sitt lokalmiljø – sa det samme da han tok tidligpensjon for noen år siden.

Flere av reaksjonene jeg fikk på artikkelen mer enn antyder den samme tendensen. Noen kjemper videre, andre gir opp, men alle er frustrerte. Frustrerte fordi det er et system der ute som hindrer dem i å realisere sine gode intensjoner. New Public Management er et komplekst og omfattende system. Det er mange aktører – eller «skurker» om man vil som er med å drive det fram og holde det oppe. I det siste har det slått meg at det ikke holder med et rent aktør-perspektiv. Det er noe mer der, en form for seriekoblet paranoia drevet fram av frykten for ikke å kunne dokumentere at man er rasjonell og målbevisst.

Poenget ble åpenbart i et styremøte jeg var i for ikke lenge siden. Organet jeg sitter i styret for, driver åpenbart veldig godt, det er bare å følge med på aktiviteten deres, så ser man det. Men oppgavens natur er ikke slik at de egner seg for tallfestede mål.

Vi hadde en god og informert diskusjon rundt styrebordet om det meningsløse i å tallfeste vår aktivitet før styrelederen – en imponerende person jeg har lært å kjenne som klok, erfaren og smart – avrundet med å si at hun insisterte på å ha noen mål å rapportere på likevel.

Da slo det meg. Damen må rettferdiggjøre seg og dokumentere overfor departementet som har oppnevnt henne. Som en erfaren leder i offentlige systemer så hun forbi vår engasjerte diskusjon om det irrelevante og potensielt farlige i å tallfeste, hun visste hva systemet krevde og var innstilt på å bare gjøre det. Hun tok konsekvensen av et system der presentasjon er vel så viktig som prestasjon. Departementet må i sin tur rapportere til Stortinget, i praksis Riksrevisjonen. Riksrevisjonen skal bidra til å forbygge skandaleoppslag i pressen om at organ x, y eller z er et supperåd uten mål (og dermed uten mening).

Alle er de underkastet det den store amerikanske organisasjonsteoretikeren Jim March kaller myten om rasjonalitet. Det er en myte som er blitt helt hegemonisk i vår kultur og i dagens styringskultur. Psykologene kan fortelle oss at vi på individnivå finner det ubehagelig å ta inn over oss hvor tvetydig, vanskelig målbar og ofte tilfeldig verden egentlig er. På systemnivå har vi en frykt for å ikke framstå som rasjonelle. Alle står til ansvar for noen, men ingen tar (eller har?) ansvaret for den seriekoblede paranoiaen.

Forakten for det offentlige

New Public Management og tankesettet den reflekterer har også en personlig side, med private konsekvenser. Forfatteren av disse ord er en hvit, heterofil, middelaldrende mann fra en stor norsk by, tilhører den velutdannede middelklassen og snakker den sosiolekten som dominerer det offentlige livet i Norge. Jeg er stort sett født inn i alt dette. Denne pakken av egenskaper har gitt privilegier, jeg har stort sett sluppet å få umotivert dritt fra andre mennesker. Jeg har ikke måttet leve med, verken på sinn eller kropp, den formen for diskriminering og latterliggjøring homofile, innvandrere, kvinner eller folk med sjeldne dialekter kan risikere.

Det er imidlertid ett unntak. Som offentlig ansatt føler jeg meg noen ganger som fritt vilt. Tilsynelatende velinformerte og godt avrundede mennesker som ville synes det var pinlig å bli avslørt som homofobe, rasister eller sjåvinister av ymse slag, synes det er helt greit å bringe til torgs fordomsfulle utsagn i retning av at vi i offentlig sektor sliter med slett arbeidsmoral, elendig organisering og at vi heller ikke bidrar til verdiskaping. Dumme, uinformerte generaliseringer uten respekt for verken kunnskap eller dem det rammer. Hadde jeg hatt en annen hudfarge, vært kvinne eller homofil og møtt tilsvarende holdninger, hadde det vært innenfor spillereglene å bli rasende. Nå forventes det at jeg i verste fall smiler overbærende, eventuelt forteller behersket om hvordan det egentlig er på et sykehus eller i Finansdepartementet.

Det er noe selvsagt og ukontroversielt over det å ha negative holdninger til det offentlige i sin alminnelighet, og offentlige byråkrater i særdeleshet. Det er en del av et felles bakteppe for mange samtaler. Derfor er det trygt å spille på det både for politiske og humoristiske formål.

Hvorfor er det slik? Jeg forestiller meg at byråkratikritikken for alvor skjøt fart i siste halvdel av 1970-tallet, da inflasjonen var høy, offentlig sektor vokste raskt, reguleringene ble enda flere og marginals-katten («skatten på overtid») ble så høy at det virket meningsløst for sykepleiere og andre viktige grupper å ta på seg den overtiden systemet trengte at de tok. Høyre med Erling Norvik og Kåre Willoch skulle redde oss fra «formynderstaten», som de kalte det. Og de hadde et poeng eller tre, det kan selv jeg som aldri har stemt noe annet enn SV, lett se.

Å innrømme dette er ikke det samme som å si at det er OK å mobbe det offentlige. Det jeg innrømmer er at systemet trengte en justering på noen punkter, og at mange offentlig ansatte, også på universiteter og høyskoler, hadde godt av å tenke gjennom egne prioriteringer.

Men nå, 40 år senere, har det gått helt galt. I stedet for interessant, nyansert og konstruktiv kritikk er klimaet preget av fordommer, og bakteppet som tillater fordummende generaliseringer henger fortsatt der. Vi fikk mange eksempler på det i valgkampen før valget i 2013. Frp var verst. Hver gang partiets ledende representanter ble spurt om hvordan de skulle få sin infantile kutte skatter/øke ytelses-politikk til å henge sammen, parerte de med å love å kutte i unødvendig byråkrati. Her ble det ikke skilt mellom tjenesteproduksjon og administrasjon, og spørsmålet om hvilke «byråkrater» som skulle kuttes forble i tåka gjennom hele valgkampen. Og som sagt over, det er vanskelig å tro at de blå-blå skal klare å kutte i kontrollbyråkratiet, så lenge det ideologiske utgangspunktet deres er som det er.

Høyre er mer subtile med sitt løfte om «nye ideer» og å jobbe smartere. Hos dem er det mer implisitt: Markedet kan levere tjenester billigere, skal de ha oss til å tro, mens man seiler tett opp mot den absurde illusjonen at tjenester levert fra privat sektor er verdiskapende, mens tjenester levert fra det offentlige bruker opp verdier. NHO fulgte opp den samme ideen med sine lite redelige alarmer over veksten i antallet offentlige ansatte, der man selektivt ser på absolutte tall, i stedet for å se på andel av sysselsettingen. Det er noe misforstått, uredelig og i siste instans krenkende over denne diskursen.

Vi har fortsatt et godt og ukorrupt byråkrati her i landet. Enten vi sammenligner historisk eller geografisk, er det en sjeldenhet og en helt avgjørende betingelse for at resten av samfunnet skal fungere godt. Det er uredelig å tegne et bilde av offentlig sektor som et problem. Vår offentlig sektor er primært en ressurs: Lav korrupsjon og likebehandling gir i sin tur bedre tillitsforhold som i neste omgang er med på å gjøre oss både rikere og lykkeligere som samfunn. I tillegg har NHOs medlemsbedrifter stor glede av å kunne rekruttere fra og sysselsette en velutdannet befolkning med gratis helseforsikring i det offentlige. Bakteppet av fordommer er rett og slett krenkende mot alle de menneskene som gjør en skikkelig jobb i det offentliges tjeneste hver dag.

Stein Østre

Stein Østre er professor i forvaltningsøkonomi ved Høgskolen i Hedmark.

Perfekte markeder - finnes de?

Svaret, generelt sett, er nei og det bør ha betydning når offentlig forvaltning vurderer å bruke private underleverandører for produksjon av forvaltnings-tjenester.¹

Sammendrag²

I denne artikkel brukes betegnelsen perfekt marked som likeverdig med fullkomment marked. Begrepet perfekt marked bør ikke blandes sammen med begrepet frikonkurranse, da sistnevnte egentlig bare betyr at offentlige myndigheter ikke griper inn i prisdannelse og markedets funksjonsmåte ellers. Fri konkurranse er således i utgangspunktet bare en av forutsetningene for modellen for det perfekte marked.³

Perfekt konkurranse i en markedsøkonomi betyr at i alle markeder har de enkelte selgere (produsenter og forhandlere) svært små markedsandeler og tilpasser seg som pristagere. Hvis man ser seg rundt i moderne markedsøkonomier, så ser man at selgersiden vanligvis har betydelige markedsandeler og driver en aktiv prispolitikk. Det kan derfor virke unødvendig å påpeke at perfekte markeder ikke er noe fremherskende fenomen, hvis det i det hele tatt forekommer. Når det likevel kan være viktig å ta det opp, så skyldes det at frikonkurranse betegner et politisk paradigme (liten offentlig forvaltning og minst mulig regulering av markeder), som er begrunnet

¹ Takk til Norvald Monsens røntgenblikk for diverse forbedringer.

² Denne artikkel ble skrevet 8. november 2013. Det var derfor en positiv overraskelse at professor Karine Nyborg, UiO, i Aftenposten 21. november 2013 hadde en artikkel i Aftenpostens Økonomimagasin: Absurd idé om den perfekte konkurranse – Økonomifagets egen retorikk kan bidra til en for naiv holdning til markedets fortreffelighet.

³ På norsk synes det ikke vanlig å skille mellom fri konkurranse og perfekt konkurranse, - kfr f eks Sandmo (2006), p 247. Her følges engelsk sprogbruk der perfect competition (eventuelt pure competition) gjelder funksjonsmåten til et marked, - kfr Wikipedia, mens free competition betegner fravære av offentlige inngrep, - kfr begrepet free trade. Det synes som om frikonkurransebegrepet kan tilbakeføres til Adam Smith for hvem det var viktig at markedene ikke var regulert av offentlige myndigheter eller private sammenslutninger, - kfr Stigler (1957).

i den teoretiske modell for perfekte markeder (PKM-modellen). «Frikonkurranseparadigmet» (egentlig paradigmet om perfekt konkurranse) gir inntrykk å ha en teoretisk relevans, som det ikke er empirisk dekning for.

Det er vanlig å påstå at offentlig tjensteproduksjon er lite kostnadseffektiv sammenlignet med firma i privat sektor. Denne påstand er vanligvis ikke basert på empirisk dokumentasjon. Påstanden er begrunnet i misforstått teoretisering. Tjenesteytende enheter i offentlig forvaltning oppfattes som monopolbedrifter, som underforstått misbruker sin monopolmakt. Tjenesteytende enheter i privatsektor derimot fungerer i henhold til teorien/modellen for det perfekte konkurransemarked og er derfor per definisjon kostnadseffektive. Man foretar derfor en slags sammenligning mellom den faktiske effektivitet i offentlig forvaltning med en teoretisk modell for effektiviteten i privat sektor.

I det efterfølgende vises det at forutsetninger for eksistensen av perfekte markeder ikke er oppfylt. Det samme gjelder også generell likevektsteori, - kfr avsnitt 3. Det betyr at man i praksis står overfor imperfekte markeder (monopolistisk konkurranse og oligopol), - kfr avsnitt 4. Baumol & Blinder (2012), side 171, der det hevdes:

Perfect competition is far from the typical market form in the US economy. Indeed, it is quite rare. Pure monopoly – literally one firm – is also infrequently encountered. Most of the products you buy are no doubt supplied by oligopolies or monopolistic competitors.

Firmaene i slike markeder driver strategisk prispolitikk med sikte på økt profitt og/eller økte markedsandeler. Prisene i slike markeder avspeiler derfor ikke det langsiktige kostnadsoptimale prisnivå

Det er et sterkt politisk press ikke minst fra næringslivet selv og dets organisasjoner for konkurranseutsetting, dvs bruk at private underleverandører for offentlig betalt produksjon. Næringslivets påstand er at private firma er mer effektive enn forvaltningen, slik at økt bruk av private underleverandører kan det lede til redusert ressursforbruk. Hvis vi ser i øynene at disse firma operer i imperfekte markeder så er en slik påstand ikke sannsynlig rent teoretisk. Det foreligger etterhvert en del erfaringer som viser at man generelt ikke oppnår ressursbesparelser. Det synes også å gjelde i de tilfeller der private underleverandører opprettholder den forønskede kvalitet på produksjonen eller tilbyr like gode lønns- og arbeidsbetingelser for de ansatte. I et langsiktig perspektiv kan det derimot være grunn til å tro at utstrakt bruk av private underleverandører vil føre til et høyere ressursforbruk (om kvalitet, samt lønns- og arbeidsbetingelser ikke skal forringes).

1 Innledning

Problemstillingen

Rådende økonomisk mikroteori på grunnleggende nivå er fortrinnsvis viet to typer av markeder: (a) det perfekte marked og (b) monopolmarkedet. Den populære tolkning eller feiltolkning av mikroteorien er at det private næringsliv opererer under sterkt konkurranse i markeder som iallfall tilnærmet fungerer som perfekte markeder og dermed på lang sikt vil produsere til priser som er tilnærmet kostnadsoptimale. Denne situasjon er illustrert i figur 1, her betegner AC enhetskostnader (average cost) og MC er marginalkostanden (marginal cost).⁴ Kapasiteten i det representative firma er tilpasset kostnadsoptimalt, dvs $x=10$, ut fra den langsiktige likevektspris, $p=20$. Renprofitten er da lik null, men normal avkastning på den investerte kapital inngår i enhetskostnadene. Baumol & Blinder (2012), side 185, hevder

When a perfect competitive industry is in long-run equilibrium, firms maximize profits so that $P = MC$, and entry forces the price down until it is tangent to the firm's long-run average cost curve ($P = AC$). As a result, in long-run perfect competitive equilibrium it is always true that for each firm

$$P = MC = AC.$$

Likhet på lang sikt mellom pris, marginalkostnad og enhetskostnad for hvert enkelt produkt (gode) er hovedkriteriet på at modellen for det perfekte marked er samfunnsgavnlige.

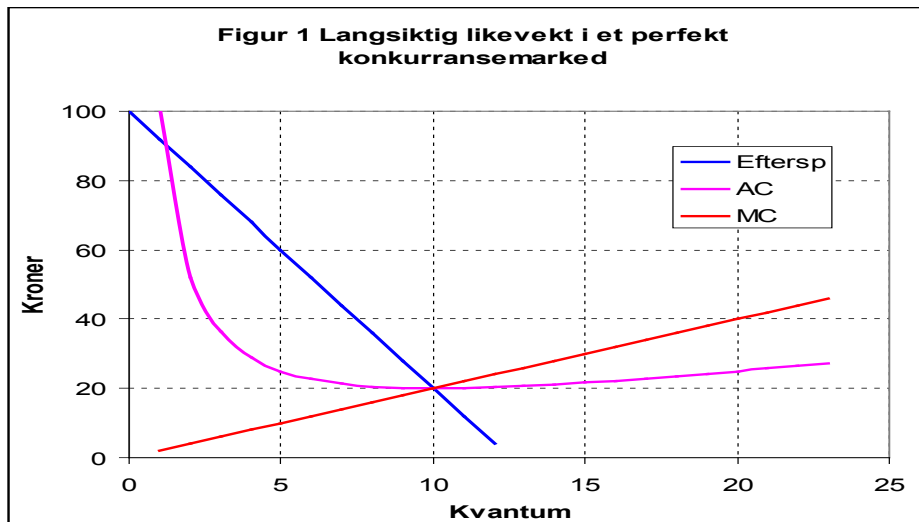
Bemerk at det bare er i teorien at perfekte markeder på lang sikt gir et slik resultat. Et slik resultat tilsier at samfunnet utvikler seg mot en stasjonær tilstand, der alt forblir uendret. Problemet er at lang sikt aldri kan inntreffe, fordi samfunn stadig utvikler seg og samfunnsforhold endres i større eller mindre grad på de fleste områder. Stigler (1957) drøfter blant annet spørsmål av denne type, men det behandles ikke nærmere her.

Det er likevel betraktninger av ovennevnte type, som ligger bak påstanden om at det private næringsliv representerer kostnadseffektive løsninger for de fleste (evt alle) produksjons-oppgaver. Ut fra en slik misforståelse kan det danne seg oppfatninger om at prisene i næringslivet representerer en slags «objektive kostnader», som gir et naturlig utgangspunkt for sammenligninger med produksjon i offentlig forvaltning, dvs referansemålinger som viser at næringslivet har «best practice».⁵

⁴ I figuren er det brukt enkle funksjoner. Efterspørselsfunksjonen er $D = 100 - 8x$, mens kostnadsfunksjonen er $C = 100 + x^2$, slik at $AC = 100/x + x$ og $MC = 2x$.

⁵ Folk som kan være offer for en slik misforståelse kan også være bedriftsøkonomer fra «direktørskolene», som bare har grunnkurs i mikro, men likevel er «verdensmestre». Dette kan knyttes opp mot den kritikk av mikro-økonomiske lærebøker, som er fremmet av Hill & Myatt (2010).

Produksjonsenheter i offentlig forvaltning har ofte nasjonal eller lokal enerett til produksjon i sitt område, dvs de enkelte enheter befinner seg i en monopollignende situasjon. Man kan da (i) enten legge an den betraktningmåte at enheten selger sin produksjon til de folkevalgte og da tar ut en monopolprofitt og/eller (ii) på grunn av manglende konkurranse så vil offentlige enheter sløse med sine ressurser.



Det faller utenfor rammen av denne fremstilling å gå særlig inn på økonomisk byråkratiteori. Vanligvis er slik teori basert på den tolkning at rasjonelle byråkrater vil oppvise utpreget egosentrisk adferd, som kan justeres eller kontrolleres ved ulike incentivordninger (stykkprissystemer) eller omfattende rapporteringsrutiner osv. I mange vestlige land har man etterhvert en del erfaring med slike ordninger og man kan vanskelig si at erfaringene generelt sett er særlig positive. Mye av årsaken til det er at utgangspunktet er feilaktig. Offentlige byråkrater og profesjonsutøvere er ikke nødvendigvis særlig egosentriske i økonomisk forstand, men kan være rasjonelle i profesjonsetisk forstand. Det vil si de kan et fagområde, som derved blir det «viktigste i verden». Det kan lede til ensporethet og det man kanskje kan kalle faglig egoisme. I demokratier er det de folkevalgtes oppgave å veie ulike interesser mot hverandre, slik man får en demokratisk optimal løsning.⁶ Slike forhold behandles ikke nærmere her.

Teoretisk og politisk utgangspunkt

(i) Man kan si mye fordelaktig om vestlige markedsøkonomier. Internasjonale erfaringer tilsier at av de økonomiske system man hittil har hatt erfaring med så er det bare markedsøkonomier som medfører at man kan kombinere (a) politisk demokrati med menneskerettigheter osv, (b) økende levestandard for store deler av befolkningen, og (c) en forholdsvis omfattende velferdspolitik for befolkningen som ikke nødvendigvis går utover økonomiens vekstevne, - kfr utviklingen

⁶ Man kan hevde at offentlig byråkrater og profesjonsutøvere har spesielt store muligheter for å påvirke folkevalgte vedtak, men det er et forhold som alle forstår. Det er langt verre når store private firma/selskaper og deres organisasjoner ofte i det mer skjulte forsøker å påvirke folkevalgte vedtak.

i nordisk land og f eks Wilkinson & Pickett (2011). Argumentasjonen i det etterfølgende går derfor ikke ut på å erstatte det markedsøkonomiske system, men bare ha et mer realistisk syn på systemet funksjonsmåte.

(ii) Etter de internasjonale kriser i de senere år foreligger det en del bidrag fra økonomer som forsøker å avvise den eksisterende økonomisk teoretiske lærebygning (vanligvis bare omtalt som økonomisk teori). Den gjelder ikke nødvendigvis bare den makroøkonomiske del, men også den mikroøkonomiske. Et eksempel er Keen (2011), som foreslår mer grunnleggende endringer i teorien.⁷ Slik jeg ser det er Hill & Myatt (2010) nærmere intensjonene i denne artikkel selv om de favner videre. Det gjelder også Marglin (2008).

Poenget – slik jeg ser det – er ikke at neoklassisk mikroteori er feilaktig eller misvisende, men at man legger overdreven vekt på de to mest virkelighetsfjerne markedsformer (perfekt konkurranse og rent monopol) i stedet for å betone eksisterende markedsformer (monopolistisk konkurranse og oligopol).

I denne artikkelen er det imidlertid mangel på realisme i forutsetningene for eksistensen av perfekte markeder, som behandles.

(iii) Det er vanskelig å fri seg fra det inntrykk at økonomisk teori har utviklet seg fra å være bidrag til bedre samfunnsforståelse og derigjennom samfunnsforbedringer, til å bli en akademisk karrierevei. Anvendelse av avansert matematikk og statistiske beregningsmodeller osv krever ofte spesielle forutsetninger om datakvalitet og enkle årsakssammenhenger, samt forutsetninger om at alle kvalitative variable kan kvantifiseres. Dette synes å kunne bety at en del avanserte bidrag «mister kontakt med virkeligheten».⁸ Det er kanskje i og for seg greit. Problemene oppstår når det hevdes at slike modellberegninger sier noe om «virkeligheten» og at man kan basere beslutninger/politikk på slike beregninger.

(iv) I det etterfølgende dreier det seg i stor grad om effektivitet i betydningen kostnadseffektivitet og det kan derfor være nødvendig med en presisering innledningsvis. Kostnadseffektiv betyr at produksjonen av et produkt (f eks en tjeneste) skjer til lavest mulig enhetskostnad (= gjennomsnittskostnad) samtidig som kvaliteten holder et gitt og forønsket nivå. Mange økonomer taler – beklageligvis - om effektivitet i produksjonen uten å trekke inn kvalitetsaspektet. Ved empiriske effektivitetsstudier er det ingen selvsagt ting at kvaliteten ikke reduseres.

I denne forbindelse kan man skille mellom «ytre kvalitet» og «indre kvalitet», slik at ytre kvalitet gjelder kjøper eller tjenestemottager, mens indre kvalitet gjelder lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte.

⁷ Keen forsøker å skrive for ikke økonomer, dvs han unngår grafer og matematikk. Det gjør hans fremstilling tung å følge – etter mitt syn.

⁸ Matematiseringen av økonomifaget synes også å medføre at matematisk eleganse og generalitet bidrar til lite virkelighetsorienterte fremstillinger. Incitamentssystemet og karriereveien for akademiske økonomer synes å gå raskest/enklest ved anvendelse av nye og avanserte matematiske og statistiske analysemetoder, der anvendelse av selve metoden tillegges større vekt enn graden av virkelighetsrelevans. Grunnforskning som ikke kommer til anvendelse i anvendt forskning synes å ha liten verdi.

Hva kjennetegner et perfekt marked?

De «gamle» økonomer som Adam Smith, John Stuart Mill og Alfred Marshall brukte ikke begrepet perfekt konkurranse, - kfr Marshall (1920/1961), §4 og 5, p 4-11.⁹ Stigler (1957) har laget en sammenfatning av Adam Smiths betingelser for et konkurransemarked.¹⁰ Begrepet synes å ha blitt innført som et resultat av overgangen til matematisk økonomi etter den såkalte marginale revolusjon i 1870-årene. Anvendelse av matematiske modeller stiller langt strengere krav til formaliserte forutsetninger, enn vanlig verbal teori. Matematisk økonomi har en rekke fordeler ved logisk stringens og mulighet for avansert analyse av mange kompliserte økonomiske problemer. Ulempene ved den matematiske formalisering er at man derved tvinges til å gjøre forutsetninger, som ikke er oppfylt i praksis. Det er også i og for seg i den grad man oppnår økt innsikt, men det kan begrense den praktiske anvendelse.

Det er overraskende at ulike lærebokforfattere har svært ulike oppfatninger om hva de nødvendige kjennetegn for et perfekt marked er. I en del nyere lærebøker i mikroteori ansees en slik presisering eller opplisting antagelig som unødvendig, - kfr Andreassen (2012), Pindyck et al (2009) og (2013), Riis & Moen (2012). I disse bøker er det fortrinnsvis pristagerforutsetningen, som nevnes, men til dels også forutsetning om homogene produkter.

Det kan ansees som et vitenskapelig ideal å ha et færrest mulig antall forutsetninger. Det gjelder når den ene forutsetning kan avledes av en annen. Eksempelvis er stordriftsfordeler på lang sikt i produksjon uforenlig med pristagertilpasning. Her ansees det at i noen tilfeller så vil en forutsetning øke sannsynligheten for at en annen er oppfylt. Eksempelvis vil en forutsetning om homogene produkter gjøre forutsetningen om fullkommen informasjon (for vedkommende produkt) mer sannsynlig. I denne fremstilling regnes en mest mulig fullstendig opplisting som et mål i seg selv, da det er realisme i de enkelte forutsetninger som skal vurderes.

I noe eldre lærebøker som Dedekam (2002), Grønn (2005), Ringstad (2002) og Sæther (2003), er det derimot mer fullstendige oversikter, dvs fra fire til syv kriterier. I Wikipedia er det regnet med 11 kjennetegn. I den efterfølgende oversikt er det regnet med 12 kjennetegn, men egentlig skulle det kanskje være 13. Den viktigste side ved stordrift er kanskje ikke muligheten for lavere enhetskostnader, men de muligheter som størrelse (målt i sysselsetting eller markedsandeler) betyr med hensyn på forhandlingsstyrke overfor andre næringsdrivende, næringslivets organisasjoner og ikke minst overfor folkevalgte organer. Størrelse gir makt.

Stigler (1957) har en historisk oversikt over perfekt konkurranse i et idéhistorisk perspektiv. Denne historiske oversikt over konkurransebegrepet er ikke uinteressant, men faller utenfor rammen av denne fremstilling. Stiglers forsvar mot påstandene om at perfekt konkurranse er urealistisk består av to argumenter. Det første er greit, da teoretiske analyser nødvendigvis ofte må bygge på abstrakt tenkning og abstrakte begreper. Det annet argument er det vanskeligere

⁹ Ricardo og hans tilhengere brukte begrepet free competition, dvs fravær av offentlig inngrep.

¹⁰ Jeg bruker betegnelsen konkurransemarked om et marked med konkurranse, men ikke med perfekt konkurranse. Smiths fem betingelser var (i) fravær av samarbeid mellom markedsaktørene, (ii) antall aktører er så stort at ekstraordinære gevinster ikke oppstår, (iii) aktørene har tilfredsstillende kunnskap om markedsforholdene, (iv) aktørene har frihet til å handle i henhold til slik kunnskap og (v) det må være tilstrekkelig tid til at aktørene kan anvende sine ressurser på forønsket måte.

å ta alvorlig. Perfekt konkurranse blir ikke realistisk fordi mange økonomer – siden 1930-årene – har basert sin undervisning og annet arbeid på en forutsetning om at det private næringsliv generelt sett opererer i perfekte markeder.

2 Forutsetningene for perfekt konkurranse

Her er det valgt å gruppere de nødvendige forutsetninger for perfekt konkurranse, slik at de er fordelt på tre kategorier. Kategoriene omtales som «politiske forutsetninger» «markedets funksjonsmåte» og «vurderinger av markeder». Det vises til tabell 1, som gir en nærmere fordeling på undergrupper. En undergruppe som B4 Pristageradferd innebærer at det ikke er noe samarbeid mellom markedsaktørene eller at det ikke er stordriftsfordeler.

Blant økonomer vil det neppe være enighet om hvorledes en slik kategorisering bør være. Utgangspunktet her er å ta med «de tause forutsetninger», som vanligvis ikke nevnes eksplisitt, og andre forhold som er viktig når det gjelder vurdering av markeder som virkemidler i samfunnspolitikken.

Tabell 1

A Politiske grunnforutsetninger		
	A1 Velordnet samfunn	
	A2 Økonomiske aspekter	A2.1 Uregulerte markeder
		A2.2 Mobilitet og fri inngang eller utgang fra markedet
B Markedets funksjonsmåte		
	B1 Homogene goder	
	B2 Momentan effekter	
	B3 Maksimeringsadferd	B3.1 Mentale grenser
		B3.2 Informasjonsnivå
		B3.3 Transaksjonskostnader
	B4 Pristageradferd	B4.1 Intet samarbeid
		B4.2 Ingen stordriftsfordeler
C Vurdering av markeder		
	C1 Eksterne virkninger	
	C2 Fordelingsspørsmål	

A1 VELORDNET SAMFUNN

De politiske forutsetninger er vanligvis underforstått («tause forutsetninger»?). Teorien (PKM-modellen) gjelder et velordnet samfunn med hensyn på institusjonelle forhold, som statsledelse, lov og orden, privat eiendomsrett, infrastruktur (samferdsel), befolkningens kunnskapsnivå (grunnskolekunnskaper eller mer), beskatningssystem osv. Av de lærebøker som er betraktet er det bare Sæther (2003), som synes det er viktig å presisere at privat eiendomsrett er en viktig forutsetning. Om den underforståtte eksistens av samfunnet hevder Marglin (2008) endog:

The problem is that the foundational assumptions of economics not only make community invisible; these assumptions also limit the ability of economics to understand the parts of the world in which we must take an interest. (p 4).

Kravet om et velordnet samfunn er helt nødvendig. Det er ikke rare markedsøkonomien en dyktig forretningsmann helt alene kan få til hvis virksomheten skal skje i et stenaldersamfunn (jegere og samlere) dypt inne i en jungel. Denne gruppe av forutsetninger drøftes ikke nærmere i det følgende. For vestlige markedsøkonomier synes disse «politiske» forutsetninger i hovedsak å være oppfylt.¹¹

Går man tilbake til Adam Smith finner man at nesten 30 prosent av teksten, kfr siste del av Smith (1776/1976) behandler offentlig forvaltning og offentlige oppgaver som er nødvendig for å skape «et velordnet samfunn». I våre dager tas eksistensen av et velordnet samfunn, som så selvsagt at det synes å føre til tøv i en del sammenhenger.¹²

A2.1 – UREGULERTE MARKEDER

PKM-modellen gjelder uregulerte markeder. Det er ingen offentlig myndighet som fastlegger administrerte priser (pris ved dekret). Teorien er imidlertid egnet til å vise virkninger av slike administrerte priser og virkningen av minstepriser eller maksimalpriser, samt virkninger av mengdereguleringer av forskjellig slag.

Dette fravær av offentlig innblanding i markedet kalles fri konkurranse eller frikonkurranse.¹³ Det betyr at frikonkurranse egentlig bare er en forutsetning for perfekt konkurranse.

A2.2 - FRI FAKTORMOBILITET OG FRI INN- OG UTTREDEN

Fri mobilitet betyr at produksjonsfaktorene – i det lange løp – kan flyttes dit hvor de gir størst avkastning. Det er selvsagt avgjørende forutsetning for ($P = MC = AC$). En nærmere drøftelse av dette tilsier presisering av hva som menes med produksjonsfaktorer, dvs ressurser, og hva som skal legges i mobilitet. Det forfølges ikke nærmere i denne sammenheng.

Fri inntreden og uttreden betyr at nye markedsaktører har fri adgang til markedene og at eksisterende markedsaktører på frivillig basis kan trekke seg ut av markedene. Det er ikke nødvendigvis tilfelle i praksis.

11 Betegnelsen vestlige markedsøkonomier bruker her i vid forstand, slik at f eks Australia, Japan og New Zealand er inkludert.
12 Noen økonomer (Finansdepartementets rådgivere) mener at skattesystemet medfører et dødvektstap, som tilsier at offentlige utgifter før ha et tillegg, slik at dødvektstapet ved skattesystemet blir inkludert. Det er tøv et da skattene i hovedsak skyldes at innbyggere og næringslivet må betale for «et velordnet samfunn». På samme måte som det ikke eksisterer «noen gratis lunsj» (free lunch), så finnes det heller ikke noe «gratis velordnet samfunn».

13 Denne sprogbruk går tilbake til Adam Smith. Han skilte mellom frikonkurranse og monopol, og monopol ble etablert ved kongelig forordning. Smith så klart at monopol ved å holde igjen på kvantum (underforsyning av markedet) kunne oppnå en høyere pris. Kfr også Sandmo (2006), p 51.

På konsumentens side kan man reise spørsmålet om konsumenter kan trekke seg ut av markeder for nødvendighetsgoder. På produsentens side har fokus tradisjonelt vært på om man må ha myndighetenes tillatelse til å drive produksjon på visse områder. Det gjør seg gjeldende i autorisasjonsordninger, som skal sikre konsumentene at produsenten har de faglige kvalifikasjoner for kvalitetsmessig tilfredsstillende produksjon. Herunder kommer også regulering av mulighetene for å drive grunnskoler, sykehus osv. Myndighetenes inngrep kan også innføres, når produksjon ansees moralsk forkastelig (prostitusjon osv).

Det største problem på produksjonssiden: (a) Visse former for produksjon krever kostbare produksjonsanlegg, som begrenser etableringsmulighetene. (b) Visse former for produksjon krever tilgang til distribusjonskanaler for å nå ut til kjøperne. Tenkt eksempel, oppfinneren av «verdens beste leverpostei» risikerer ikke å få solgt et regningssvarende kvantum, hvis ikke de store matvarekjeder vil ta vidunderproduktet inn i sitt sortiment. (c) Mange forbrukere er «vanedyr», som viser merkevarelojalitet, dvs folk bruker system 1 i henhold til Kahneman (2011). Det betyr introduksjon av et nytt produkt på markedet kan være prohibitivt rent kostnadsmessig i forhold til produsentens forventede inntekter. Det drøftes ikke nærmere her.

B1 - HOMOGENE PRODUKTER

Betegnelsen produkt eller gode brukes her både om varer og tjenester. Et homogent produkt av en type, er kjennetegnet ved at alle enheter av produktet er likverdige, dvs at det ikke er kvalitetsforskjeller mellom enhetene av produktet fra forskjellige selgere/produsenter. Det blir gjerne omtalt som «indifferensens lov».

I våre dager synes denne homogenitetsforutsetninger fortinnsvise å være oppfylt for elektrisk kraft, diesel og bensin med gitt oktantall, samt rent vann. Selv om disse former for produksjon tilfredsstiller kravet om homogenitet, så tilfredsstiller de ikke forutsetningen om ingen stordriftsfordeler.

Det er lenge siden en tomat var en tomat og en potet bare var en potet. I en dagligvarebutikk vil man vanligvis ha fire – fem varianter av hver endog i forskjellige størrelser. For personlige tjenester (ansikt til ansikt) er denne mangel på likeverdighet spesielt sterk. Da er den personlige relasjon mellom tjenesteyter (lege, advokat, hjemmehjelper osv) avgjørende for hvorledes tjenestetilfattersne (pasienten, kunden, klient osv) opplever tjenesten. Det betyr at «indifferensens lov» ikke gjelder. Konklusjon er at forutsetning om homogene produkter er generelt sett ikke tilfredsstillende.

B2 - MOMENTANPRODUKSJON OG MOMENTANFORBRUK

Momentanproduksjon og momentanforbruk betyr at produksjon skjer i salgsøyeblikket og at forbruk skjer i kjøpsøyeblikket.¹⁴ Uten denne forutsetning må man trekke inn lagerhold ut fra forventinger om fremtidig prisutvikling. Selgere kan holde tilbake varer på lageret i påvente av en høyere pris, mens kjøpere kan utsette innkjøp i påvente av en lavere pris. Slike muligheter for

¹⁴ Jeg kan bare huske at Frisch (1962) i sin produksjonsteori er blant dem som har presisert denne forutsetning.

strategisk adferd er til stede selv om kjøpere og selgere kan betraktes som pristagere, men tilsier en fullstendig revisjon av teorien for prisdannelse i et konkurransemarked. Forutsetningen om momentan effekt er ikke oppfylt.

Generelt sett er det bare personlige tjenester av typen «ansikt til ansikt» som tilfredsstillende kravet om momentaneffekt og der lagerhold ikke er mulig, f.eks. legeundersøkelser og frisørtjenester.

B3 – MAKSIMERINGSADFERD

PKM-modellen har som utgangspunkt at (a) konsumenten maksimerer sin nytte av inntekten, dvs. maksimerer sin grad av behovstilfredsstillelse og (b) at produsentene ønsker å maksimere profitten, dvs. nettoresultatet av produksjons- og salgsvirksomheten. Maksimeringsadferd betraktes derfor som rasjonell adferd og er en av de forutsetninger i PKM-modellen som gjerne kritiseres, men ofte på feilaktig grunnlag. Det er min oppfatning av forutsetningene om rasjonalitet og maksimeringsadferd ofte overtolkes. Det egentlige innhold i denne rasjonalitetsforutsetning/maksimeringsforutsetning er vel bare at

konsumentene ønsker å betale minst mulig for et produkt av gitt kvalitet, mens produsentene motsvarende ønsker å oppnå høyest mulig pris.

I økonomisk teori begrenser man seg vanligvis til å betrakte forbrukernes preferanser, som eksogent gitt. Det er nyttig da det gir mulighet for å formulere et enkelt maksimeringsproblem, der forbrukeren maksimerer sin behovstilfredsstillelse ut fra en gitt preferansefunksjon og visse bibetingelser.

«Alle vet» imidlertid at preferansene er endogent bestemt av samvær med andre mennesker, inntrykk fra massemedia, reklame osv., - kfr den klassiske referanse Bowles (1998). Krackhardt (1998) gir en enkel matematisk presisering av problemet. I økonomisk teori overlates forklaringen av preferansene til andre samfunnsvitenskaper. Forbrukernes preferanser er imidlertid endogent bestemt ikke minst av økonomiske forhold. For eksempel vil opplysningsvirksomhet, reklame osv. kunne gi positive eller negative skift i etterspørselskurvene. For utsetningen om eksogene preferanser fører til at virkninger av f.eks. reklame vanligvis ikke behandles i økonomiske lærebøker.

Konsumenter i supermarkedet står ikke bare overfor begrenset handlefrihet på grunn av (i) en utgiftsramme, men også overfor (ii) en tidsramme og (iii) en begrensning i kognitiv kapasitet.¹⁵ En kunde, som skal handle dagligvarer i et supermarked med tusenvis av varer, som dels er komplementære og dels alternative i behovsdekningen, vil trolig måtte bruke flere dager på å fylle opp handlevognen, hvis alle mulige alternativer skal vurderes. Innkjøpsarbeidet må derfor forenkles ikke minst av tidsmessige grunner og kognitive grunner. Det vil derfor ofte være slik at

¹⁵ Begrensninger i menneskers kognitiv kapasitet gjelder muligheten for å treffe kompliserte valg, som i henhold til Kahneman tilsier bruk «system 2» i hjernen, mens man i en rekke innkjøpsituasjoner bare bruker «system 1», slik at man forenkler ved å kjøpe det første som synes tilfredsstillende, - kfr Kahneman (2011). Impulskjøp er et eksempel på anvendelse av «system 1».

en konsument er fornøyd med det første innkjøpsalternativ som tilfredsstillende et visst behovsdekningsnivå, selv om det ikke er undersøkt om det er det beste av de mulige innkjøpsalternativer for et gitt beløp.

Begrepet begrenset rasjonalitet (bounded rationality) ble i sin tid introdusert av Herbert A Simon, kfr Simon (1998). Han er fortrinnsvis opptatt av de kognitive problemer ved kompliserte valg, men synes mindre opptatt av den tilgjengelig tid for en komplisert beslutning.

For PKM-modellen spiller det mindre rolle hvorledes rasjonalitetsbegrepet oppfattes hos konsumentene. Det gjelder konsumentens medvirkning til dannelsen av likevekstpriser og likevektskvantum. Det har derimot betydning for velferdstolkningen av disse størrelser.

Produksjonssiden forutsettes i PKM-modellen å maksimere profitten i et langsiktig perspektiv, - kfr Adam Smiths berømte «slakter-eksempel».¹⁶ Et slik langsiktig mål forhindrer ikke at tilpasning skjer i henhold til bibetingelser angående «samfunnsansvar» og «miljøansvar». Det å vise slike former for ansvar kan være viktig i et langsiktig perspektiv for å unngå inngrep eller lignende fra myndighetenes side.

Et motiv som ofte synes å være dominerende blant ledende næringsdrivende er bestrebelsene på å bli større enten ved økte markedsandeler for den virksomhet som drives eller i form av engasjement i annen forretningsvirksomhet. Slik adferd kan sies å være avledet av målet om profittmaksimering på lang sikt. Slik adferd synes ikke å være i strid med forutsetningen om maksimeringsadferd. En slik adferd for økt størrelse kombinert med den politiske makt som følger med en betydelig størrelse, og de muligheter for lobbyisme og bruk av informasjonskonsulenter og/eller ekspertlobbyister, er derimot i strid med PKM-modellen.

Eftersom private selskaper vokser, så vil det vanligvis skje økt delegasjon og/eller utvikle seg en mer uoversiktlig situasjon i forholdet mellom eiere og ledelsesbyråkratiet.¹⁷ Denne type motsetningsforhold søkes motvirket ved å gjøre ledelsesbyråkratiet til medeiere og innføre prestasjonsavlønnning. Ulempen er da at ledelsesbyråkratiet kan tenke kortsiktig med sikte på prestasjonsavlønnning og verdien av aksjene. Det er i strid med «de egentlige eieres» langsiktige profittmotiv. Ledelsesbyråkratiet kan erfaringsmessig skape seg betydelig inntekt/formue på kort sikt for så å trekke seg ut før det er klart at de langsiktige profittmuligheter blir skadelidende og en eventuell konkurs truer. Slik kortsiktig adferd er i strid både med det langsiktige profittmål og PKM-modellen.

Konklusjonen synes å måtte bli at en eventuell modifikasjon av forutsetningen om nyttemaksimerende konsumenter ikke spiller noen rolle for PKM-modellen, men bare for tolkningen av resultatene. På produsentsiden vil derimot en avvikelse fra målet om profittmaksimering på lang sikt være ødeleggende både for PKM-modellen og tolkningen av markedsresultatene.

¹⁶ Kfr Smith (1776/1976), p 26-27.

¹⁷ Bemerk at byråkrati betyr kontorstyre. Man vil derfor ha toppbyråkrater både i offentlig forvaltning og i private selskaper av en viss størrelse, dvs når folkevalgte eller eierne selv ikke kan forstå ledelsen av virksomheten.

B3.2 – FULLKOMMEN INFORMASJON

«De gamle økonomer» på 1700- og 1800-tallet tenkte antagelig på omsetning på et konkret marked for eksempel torvet i en småby. På et grønnsakmarked (på et torv) vil det bare kunne være én pris for gulrøtter av gitt kvalitet. Den gjeldende pris for gulrøtter forutsettes kjent av alle markedsaktører. Avvikelse fra gjeldende pris vil øyeblikkelig bli kjent blant alle. «De gamle økonomer» ville være klar over at en lavere pris for et produkt på markedet i en naboby ofte vil være uten interesse på grunn av transaksjonskostnadene.

I våre dager vil man trolig med fullkommen informasjon tenke på kjennskap til et produkts helse- og miljøeffekter. Et problem i denne forbindelse er at det ikke eksisterer entydig kunnskap om virkningen av mange mat- og drikkevarer. Det samme gjelder eventuelle miljøskadelige effekter for andre goder. Uansett hvorledes man velger å tolke fullkommen informasjon, må man kunne hevde at denne forutsetning generelt sett ikke er oppfylt i dagens samfunn. Når det gjelder tilgangen på vanlige forbrugsgoder er mengden av tilgjengelige goder og tilhørende prisvariasjoner for stor. Andre er mer opptatt om det foreligger asymmetrisk informasjon eller ikke, for eksempel illustrert ved George Akerlofs betegnelse «Lemon» for dårlige bruktbiler osv.¹⁸

PKM-modellen er avhengig at alle næringsdrivende har godt kjennskap til lønnsomheten i forskjellige næringer, slik at kapitalen ledes dit lønnsomheten er størst. Dette gjelder ikke minst for de fremtidige avkastningsmuligheter for kapital. Det er en nødvendig forutsetning for hovedkriteriet ($P = MC = AC$) skal kunne være oppfylt på lang sikt. Fremtiden er imidlertid ikke kjent, hvilket slår ut i aksjekursene for børsnoterte selskaper. Disse kurser er kjent for sin variabilitet.

B3.3 – INGEN TRANSAKSJONSKOSTNADER

Transaksjonskostnader innebærer, som navnet sier, de nødvendige kostnader for kjøper og selger ved å gjennomføre en økonomisk transaksjon.¹⁹ Slike kostnader dekkes vanligvis av markedsaktørene selv uten at de gir seg prismessige utslag. Et eksempel på en unntagelse gjelder meglerhonoraret ved omsetning av boliger osv.

Alle økonomiske transaksjoner vil i større eller mindre grad innebære kostnader for markedsaktørene, så man må generelt kunne hevde at forutsetning om ingen transaksjonskostnader generelt sett ikke kan ansees oppfylt. Det kan være noe uklart i hvilken grad det har praktisk betydning for PKM-modellen.

¹⁸ På engelsk brukes lemon foruten i forbindelse med treet citrus limon også om noe som er en fiasko eller mislykket.

¹⁹ Niehans (1998) definerer transaksjonskostnader som kostnader knytte til «transfer of ownership or, more generally, of property rights». Det er ikke helt dekkende da tjenester ikke er inkludert. Ved besøk på et legekontor er ventingen på venteværelse åpenbart en transaksjonskostnad.

Når offentlig forvaltning betaler private firma for å produsere offentlig tjenester, vil derimot transaksjonskostnadene kunne være betydelig. Da foreligger det et klassisk principal/agent-problem, som tilsier mer omfattende kontrollrutiner, enn om forvaltningen forestår produksjonen i egen regi. Slike kontrollkostnader, som gjelder både utforming av kontrakt, kontroll med løpende drift og risiko/ansvar, vil kunne være betydelige.²⁰

For PKM-modellen er poenget med ingen transaksjonskostnader at slike kostnader ikke må forhindre oppfyllelse av hovedkriteriet ($P = MC = AC$) skal kunne være oppfylt på lang sikt.

B4 – PRISTAGERADFERD

Pristageradferd, dvs at markedsaktørene tar markedsprisen for et gode som gitt og uavhengig av egne disposisjoner, synes bare å kunne gjelde fullt ut for homogene produkter, slik at indifferensens lov gjelder. Man kan tenke seg at pristageradferd til en viss grad kan være oppfylt for goder som kjøpersiden oppfatter som svært nære substitutter. For noen forbrukere er det likegyldig om de drikker Coca Cola eller Pepsi Cola, - kfr efterfølgende drøftelse i avsnitt 4.

B4.1 – INTET AKTØRSAMARBEID

Pristageradferd betyr at alle markedsaktører tar gjeldende markedspris for gitt og tilpasser sitt kvantum til denne pris. En hovedforutsetning for slik pristageradferd er at det ikke skjer noen form for samarbeid mellom grupper av markedsaktører.

På den ene side har man «konsumentorganisasjoner» som fagforeninger, pasientforeninger (Blindeforbundet, Hjerter- og lungeforeningen, Handikapforbundet osv), religiøse organisasjoner osv. I en spesiell stilling kommer forbrukersamvirke. Mer viktig er trolig «produsentorganisasjoner» som arbeidsgiverforeninger og bransjeforeninger av ulike slag. Hertil kommer organisasjoner innen produsentsamvirke som landbruk og fiskeri. På den annen side har man legale og eventuelt illegale samarbeidsordninger mellom næringsdrivende som gjelder pris og kvantum. Det er ikke mulig å drøfte slike forhold nærmere her. Det er tilstrekkelig å konstatere at slike organisasjoner av enhver art er i strid med PKM-modellen. Det er i strid med PKM-modellen og er en forutsetning som åpenbart ikke er oppfylt for all i moderne samfunn.

GENERELT OM PRISTAGERADFERD

I vanlig partiell markedsteori er markedslikevekt kjennetegnet ved

at alle kjøpere får kjøpt så meget de vil til gjeldende pris (likevektspris) og at produsentene får solgt så meget de vil til samme pris.

Det å være pristager betyr bare at den enkelte markedsaktør ikke har motiv for å ønske seg en annen pris når markedet er i likevekt. Dette opplegget gir således ingen forklaring på prisdannelsen i et marked i ulikevekt, når det forutsettes at alle markedsaktører er pristilpassere, dvs 20 Ansvar og risiko kan være betydelig, da private firma som konkurrerer om å vinne et anbud, kan undervurdere sin fremtidige kostnader, slik at de går konkurs i kontraktperioden.

de tilpasser seg en gitt pris. Forutsetningen om pristageradferd er ikke begrenset til likevekts-situasjonen. Det betyr at markedsdeltagerne også er pristagere, når markedet er i ulikevekt. Hill & Myatt (2010) omtaler dette forhold, som Arrow's Paradox og viser til Arrow (1959).²¹ Hill & Myatt hevder:

*In sum, when market is not equilibrium, the competitive model assumes that market participants continue to act as if it is; they do not exploit all their market opportunities; they do not maximize their profit of utility. This problem becomes more serious the longer the disequilibrium persists. But the model is silent on how fast prices adjust towards equilibrium. **The competitive model offers no theory of price setting in perfect competition at all.***

(p 65) (utheving foretatt her)

Dette forhold «synes ikke», da partiell markedsteori kan forklare hva som skjer ved tilbudsoverskudd (efterspørselsunderskudd) eller tilbudsunderskudd (efterspørselsoverskudd). Det skjer ved såkalt komparativ statikk, - kfr Samuelson (1947/1963). Det skjer ved presentasjon en situasjon med mangel på likevekt. Derefter gis det et verbalt resonnement som viser at denne situasjon ikke kan vedvare. Ved tilbudsoverskudd vil prisen presses ned og ved efterspørselsoverskudd prisen presses opp i begge tilfeller til pris er lik likevekstprisen.²² En slik fremstilling er tilsynelatende logisk nok og tilsvarer de erfaringer man har med prisdannelse i markeder. Derved vil mange økonomer overse at det derved skjer et brudd med den grunnleggende forutsetning om pristageradferd.

Pristagerforutsetningen er derfor i utgangspunktet ulogisk og kan bare sies å gjelde når markedet er i likevekt. I lærebøkene overspringer det forhold at markedsaktørene på begge sider i markedet i situasjoner uten markedslikevekt ikke oppfører seg som pristagere. Dette drøftes ikke nærmere her.

Spørsmålet om i hvilken grad pristagerforutsetningen kan ansees tilfredsstillt i praksis kan enhver forbruker observere selv ved å betrakte prisene i f eks dagligvareforretninger, spesialforretninger og lignende. Priskonkurranse er den vanligste konkurranseform i omtrent alle sammenhenger, der det ikke er administrerte priser, f eks melk. Her nevnes bare tre eksempler:

(i) Et fremtredende eksempel, som alle har fått med seg, er sesongavhengige goder og den tilhørende sesongavhengige prising. Eksempelvis om våren selges sommerklær, badetøy osv til en høy pris, mens de samme varer selges om høsten til kanskje halv pris.

²¹ Jeg har ikke funnet omtale av dette paradoks andre steder. Paradokset «overspringes» iallfall i alle grunnleggende lærebøker, som det er henvist til i denne artikkel. Årsaken kan trolig at dette er ubekvemt for økonomisk teori som fag og derfor gjerne forties. På internett synes det ikke å blir skjelnet mellom dette paradoks og Arrow's Impossibility Theorem. Betegnelsen Arrows paradoks bør derfor trolig ikke brukes med den betydning som Hill & Myatt legger i det.

²² Ved tilbudsoverskudd vil selgerne sitte med usolgte kvantum og vil forsøke seg med prisreduksjoner for å oppnå salg. Ved efterspørselsoverskudd vil noen kjøpere ikke få dekket sine behov til gjeldende pris og vil derfor tendere mot å by opp prisen. Dermed vil de ikke oppføre seg som pristagere.

(ii) Dagligvareforretninger har regelmessig tilbud på utvalgte produktgrupper for en begrenset periode. I uke 30 selges f eks all frossen fisk fra en produsent med 40 prosent rabatt. Dagligvarekjedene synes ellers kjennetegnet ved priskonkurranse.

(iii) Tilsynelatende er det en fast pris på en personbil av ethvert merke. Denne fastpris gjelder personbil uten ekstrautstyr og i bilbransjen legger man vekt på å holde fastprisen uendret. Prisen på en ny personbil er likevel egentlig variabel, da de fleste personbiler trenger ekstrautstyr (f eks vinterdekk, motor/kupevarmer, radio, GPS osv) og priskonkurransen i bilbransjen er derfor tilsynelatende begrenset til ekstrautstyret. Ordet tilsynelatende brukes her da en kjøper aldri kan vite om man ved kjøp av en bil med ekstrautstyr har kjøpt bilen til (a) full pris og fått rabatt på ekstrautstyret eller (b) om ekstrautstyret er kjøpt til full pris og rabatten gjelder «fastprisen». Hvorvidt (a) eller (b) gjelder spiller ingen rolle verken for kjøper eller selger, da det er totalprisen som er avgjørende og den er avhengig av prisforhandlingene.²³

Utenom salg til konsumentene, dvs salg mellom produsenter, underleverandører og forhandlere, vil forutsetningen om gitte priser (pristageradferd) bare virke ekstremt naiv.

Pristagerforutsetningen vil trolig bare kunne sies å være oppfylt for produksjon der prisene på råvarer, halvfabrikata og sluttprodukter omsettes til gitte verdensmarkedspriser. Det vil gjelde salg til innenlandske produsenter og forhandlere. Det er uklart i hvilken grad slike bakenforliggende verdensmarkedspriser vil slå ut i prisenivået innenlands. All erfaring synes å indikere at priskonkurranse innenlands likevel vil gjøre seg gjeldende for sluttproduktene.

Pristagerforutsetningen synes generelt sett ikke å være tilfredsstillende for priser som dannes i markedene. For priser som er regulert av myndighetene eller av sterke organisasjoner kan prisene (administrerte priser) sies å være faste eller upåvirkelig (på kort sikt), men det er irrelevant da det ikke dreier seg om markedspriser.

B4.2 - INGEN STORDRIFTSFORDELER

Stordriftsfordeler gjelder den langsiktige enhetskostnadskurve og betyr at man ved å bygge et større produksjonsanlegg kan redusere enhetskostnadene ved produksjonen. Eller sagt på en annen måte, ved å øke de faste kostnader (større anlegg) kan man oppnå lavere enhetskostnad.²⁴ Dette er illustrert ved de U-formede kurver i figur 2 (blå og rød).²⁵ Den blå kurve angir enhetskostnadene på kort sikt, mens den røde angir enhetskostnadene på lang sikt.²⁶ I eksempelet er

23 Slik forhandlingsbasert prisfastsettelse minner om basarsalg i sydlige land. Da går selger gjerne ut med et urimelig høyt prisforlangende, mens kjøper ønsker en urimelig lav pris. Selgeren forsøker å avsløre kjøperens betalingsvillighet, mens kjøperen forsøker å avsløre selgerens salgsvillighet.

24 Med større anlegg vil man umiddelbart tenke på maskinelt utstyr som vanligvis har et optimalt produksjonsnivå, men man kan også tenke på et tjenesteytende kontor, der en gitt bemanning definerer kontorets kapasitet målt i antall standardsaker.

25 Her brukes de mer internasjonale betegnelser i denne sammenheng, dvs C for cost/kostnader, AC (average cost) for enhetskostnader/gjennomsnittskostnader og MC (marginal cost) for marginalkostnader/grensekostnader

26 Enhetskostnadsfunksjonen på kort sikt (i figuren) er $AC = (10.000)/x + x$, som gir et kostnads optimum på $x^* = 100$ og en minste enhetskostnad på $AC^* = 200$. Enhetskostnadsfunksjonen på lang sikt er $AC = (16.000)/x + 0,1x$, som gir et kostnads optimum på $X^* = 400$ og en minste enhetskostnad på $AC^* = 80$.

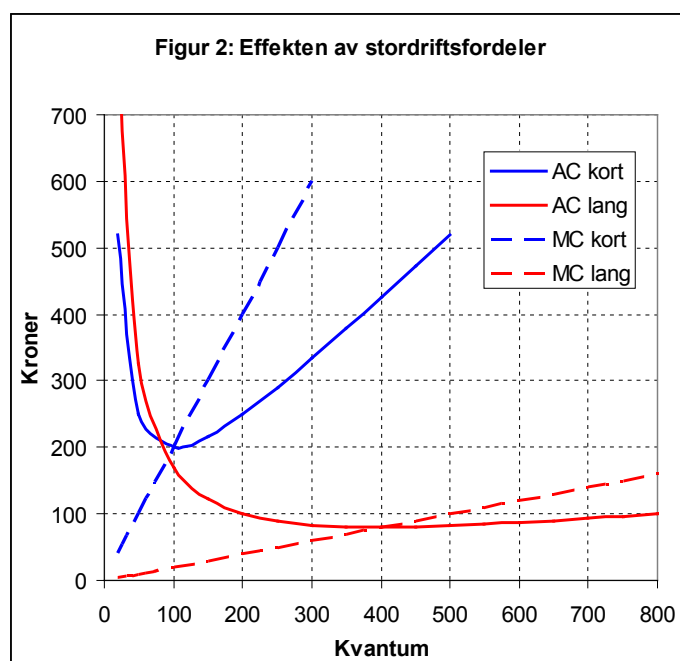
effekten av stordrift betydelig. Ved å øke normalkapasiteten fra 100 til 400, kan enhetskostnaden mer enn halveres. Normalkapasiteten omtales ofte som kostnadsoptimum, da det er minimumspunktet på enhetskostnadskurven.

I PKM-modellen forutsettes det ikke bare fravær av stordriftsfordeler, men også at normalkapasiteten eller kostnadsoptimum er såpass lavt at det trengs svært mange produsenter for å dekke markedets behov. Det er nødvendig for pristagerforutsetning, - kfr forutsetning om et lite antall produsenter.

PKM-modellens «blå kurve» i figur 2, synes imidlertid ikke å ha generell empirisk relevans. De fleste private bedrifter synes å befinne seg i situasjoner hvor økt produksjon og salg vil være lønnsomt. Det kan være to grunner til det.

For det første, det synes å være avsetningsmulighetene og ikke prisen, som begrenser produksjonen av de fleste produkter (underforstått til kostnadsdekkende priser).²⁷ Når mulighetene for reduserte priser ved større produksjonsanlegg er uttømt, så er det vanlig med oppkjøp av konkurrerende firma. Det er selvsagt avhengig av finansiell styrke og den finansielle styrke øker vanligvis med omfanget av virksomheten.

I den grad dannelse av større produksjonsenheter (ved oppkjøp eller på annen måte) medfører lavere enhetskostnader på grunn av stordriftsfordeler (ved større anlegg), gir seg utslag i lavere markedspriser, så kan det betraktes som fordelaktig for samfunnet. I Norge har man i iallfall i den første etterkrigstid tillatt ulike former for samarbeid mellom næringsdrivende for utnyttelse av stordriftsfordeler i «et lite land».



²⁷ For en rekke goder er det ofte tilstrekkelig med ett eksemplar av godet i den enkelte husholdning, f.eks. ostehøvl, oppvaskbenker, tv-er, kjøleskap osv.

For det annet, ved visse former for produksjon vil enhetskostnadskurven kunne ha en L-form, som illustrert ved den grønne kurve i figur 3. (De blå kurver er som i figur 2). Denne grønne enhetskostnadskurve vil gå asymptotisk mot den variable enhetskostnad som er 200, når produktmengden vokser over alle grenser.²⁸ Ved en produktmengde på 800 enheter er enhetskostnaden i dette eksempel på 211.

I praksis vil man ofte ha stordriftsfordeler og endog avtagende enhetskostnader, slik at forutsetningen om ingen stordriftsfordeler ikke generelt vil være oppfylt. Dermed vil ikke pristagerforutsetningen, kunne være oppfylt.

Ovenfor er det som kan omtales som tekniske stordriftsfordeler på lang sikt omtalt. Stordrift kan også med føre andre fordeler. Større firma, som synes tydelig i nasjonal (og eventuelt i internasjonal) sammenheng, vil stå i en helt annen forhandlingsposisjon spesielt vis a vis underleverandører, banker og forsikringsselskaper. De vil også oppnå større oppmerksomhet blant folkevalgte og dermed indirekte oppnå politisk makt.

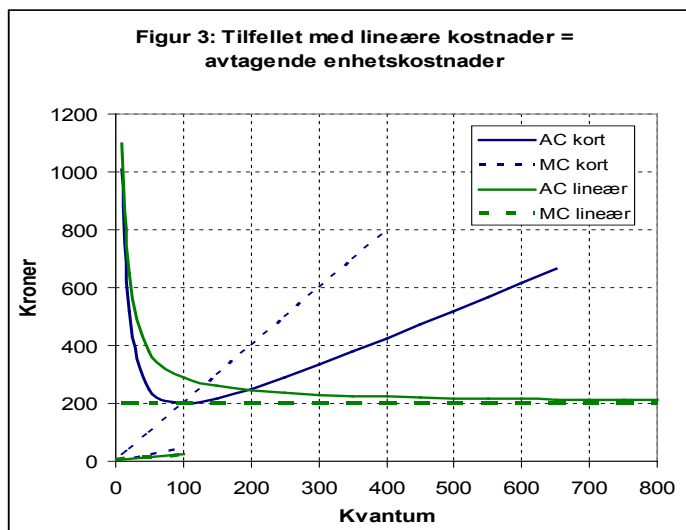
Det er foretatt noe få undersøkelser om kostnadskurvenes forløp. Eiteman & Guthrie (1952) fant ved intervjuundersøkelser ledere for 1082 firma at nesten 60 prosent, mente at de sto overfor lineære kostnader (grønne kurver i figur 3), mens om lag 35 prosent, mente at mana fikk en svak økning i enhetskostnaden når man nærmet seg kapasitetsgrensen. Med andre ord, ca 94 prosent avviste på standen om sterkt stigende marginalkostnadskurve (kfr blå kurve i figur 3). Alle respondenter synes å mene at de på grunn av høye faste kostnader sto overfor høye enhetskostnader ved lave produksjonsvolum.

Det er foretatt noe få undersøkelser om kostnadskurvenes forløp. Eiteman & Guthrie (1952) fant ved intervjuundersøkelser ledere for 1082 firma at nesten 60 prosent, mente at de sto overfor lineære kostnader (grønne kurver i figur 3), mens om lag 35 prosent, mente at mana fikk en svak økning i enhetskostnaden når man nærmet seg kapasitetsgrensen. Med andre ord, ca 94 prosent avviste på standen om sterkt stigende marginalkostnadskurve (kfr blå kurve i figur 3). Alle respondenter synes å mene at de på grunn av høye faste kostnader sto overfor høye enhetskostnader ved lave produksjonsvolum.

Ovennevnte undersøkelse er over seksti år gammel. En nyere undersøkelse, som her refereres i henhold til Keen (2011), side 126, er Blinder (1998), som undersøkte 200 mellomstore US firma, som samlet sto for ca 7,6 av brutto nasjonalprodukt.²⁹ Blinder hevder:

²⁸ Enhetskostnadsfunksjonen for den grønne kurve er $AC = (9.000/x) + 200$. I dette tilfellet er marginalkostnadskurven vannrett (grønn stiplet linje).

²⁹ Blinder, A S (1998): *Asking about Prices: A new approach to understanding price stickiness*, New York: Russel Sage Foundation.



The overwhelming bad news here (for economic theory) is that, apparently, only 11 per cent of GDP is produced under conditions of rising marginal cost...

Altså nærmere 90 prosent av US-firma synes å ha – iallfall tilnærmet – lineære kostnader. Dette behandles noe nærmere i det etterfølgende avsnitt 4.

C1 - INGEN EKSTERNE VIRKNINGER

Eksterne virkninger er definert som uintenderte virkninger for en tredje part. Det typiske eksempelet av miljøforstyrrelser ved industriproduksjon. Negative eksterne virkninger kan internaliseres ved avgifter eller på annen måte (utslippsregulering), mens positive virkninger kan elimineres ved subsidier. Eksterne virkninger kan i prinsippet elimineres, men det er uklart om alle slike virkninger kan sies å være internalisert. Betegnelsen perfekt marked blir ikke særlig betegnende hvis kostnaden er undervurdert på grunn av miljøødeleggelser. Dette drøftes ikke nærmere her.

Negative eksterne virkninger vil ofte være ensbetydende med at de bedriftsøkonomiske kostnader mangler tilleggskostnader (pga forutrensinger), slik at de samfunnsøkonomiske kostnader blir større enn de bedriftsøkonomiske.

Blant økonomer er det vanlig å behandle offentlig forvaltning som en «en gratis lunch», selv om alle vet at det ikke finnes noen gratis lunch. Det dreier seg om kostnadene ved å etablere/opprettholde et «velordnet samfunn», som markedsaktørene kan operere i. Man kan ikke late som om disse kostnader ikke eksisterer. I økonomisk teori - iallfall i behandlingen av perfekt konkurranse – er det jo nettopp det man gjør. En medvirkende årsak til det kan være at direkte skatter beregnes efterskuddsvis og basert på skattbar inntekt, dvs differansen mellom totalinntekt og fradragsberettigede utgifter.

Med andre ord, kostnadene ved «et velordnet samfunn» kommer på lik linje med betaling for forurensende virksomhet.

C2 - FORDELINGSVIRKNINGER

I en del fremstillinger av PKM-modellen er det vanskelig å fri seg fra det inntrykk at denne modell er et mål i seg selv ved at den på en nøytral, verdifri måte angir hvorledes det ideelle samfunn bør være innrettet. Det er selvsagt grunnleggende feil. Henvisning til Paretoprinsippet er irrelevant, - kfr efterfølgende omtale av generell likevekt. En markedsøkonomi er bare ett av flere virkemidler for å skape et bedre samfunn. En slik betraktningmåte kan føres tilbake til Adam Smith, som hevdet at political economy (= economics) eller markedsøkonomens oppgave var/er:

(i) to provide a plentiful revenue or subsistence for the people, or more properly to enable them to provide such a revenue for themselves, and

(ii) to supply the state or commonwealth with a revenue sufficient for the public services.
– kfr Smith (1776/1976), p 428.

I dag vil man ordlegge seg noe anderledes f eks: markedsøkonomiens oppgave er å bidra til økt levestandard for befolkningen og sørge for at offentlig forvaltning oppnår tilstrekkelig inntekter til å skjøtte sine oppgaver på en ønskverdig måte.

PKM-modellen ser helt bort fra fordelingsvirkningene. Fordelingsaspektene i en markedsøkonomi kommer inn på flere måter: (a) prisen på produktene, spesielt på nødvendighetsprodukter, (b) lønns- og arbeidsbetingelser i arbeidsmarkedene, (c) inntekts- og formuesnivået hos kapitalierne, (d) inntektsnivået for den offentlige forvaltning.

Dette er forhold som ikke ivaretas av PKM-modellen og som derved gjør modellen irrelevant fra et praktisk politisk synspunkt. Det forhindrer ikke at en regulert markedsøkonomi med effektiv konkurranse på de felter hvor det er samfunnsgavnlig, trolig er det beste alternativ vi står overfor i dag. Det faller uten for rammen av denne fremstilling å drøfte dette nærmere her.

3 Generell likevektsteori og velferdsteori

GENERELL LIKEVEKTSTEORI

Foregående drøftelse gjelder partiell markedsteori, dvs teori som gjelder prisdannelse i det enkelte marked. I generell likevektsteori er målet å utvide denne teori til å gjelde alle markeder i et samfunn. Léon Walras regnes som pioneren for denne type av teori, - kfr Sandmo (2006) eller Blaug (1996). Moderne generell likevektsteori er forholdsvis komplisert, - kfr McKenzie (1998). Problemstillingen er vanligvis redusert til å vise at et samfunn bestående bare av markeder, som tilfredsstillter forutsetningene om perfekt konkurranse, kan ha en stabil likevektsløsning. I denne

sammenheng er det de matematiske problemer i denne forbindelse som fortrinnsvis blir behandlet f eks Walras' lov som går ut på at hvis det er n markeder i alt og $(n-1)$ markeder er i likevekt, så må også det siste marked være i likevekt.

Utviklingen i generell likevektsteori synes – foreløpig – å ha kuliminert med Kenneth Arrow og Gérard Debreu, - Sandmo (2006), p 336-9. Denne teorien bygger blant annet på forutsetninger om ingen stordriftsfordeler, pristagertilpasning og maksimeringsadferd. Kvintessensen i denne teori kan formuleres i to teoremer, som omtales som velferdsteoriens to hovedteoremer, - kfr Sandmo (2006), p 338. Gravelle & Rees (2004) har følgende sammenfatning av teoremene:

The First Theorem of Welfare Economics states that if (a) there are markets for all commodities which enter into production and utility functions and (b) all markets are competitive, then the equilibrium of the economy is Pareto efficient. (p 293)

Second Theorem of Welfare Economics: If individuals have strictly increasing, strictly convex preferences and firms have convex production possibility sets then any Pareto efficient allocation in which all individuals have strictly positive consumption of all goods can be achieved as the competitive equilibrium generated by some distribution of initial endowments. (p 310)

I nyere lærebøker i mikro teori er det henvisninger til disse teoremer, - kfr Andreassen (2012), Pindyck et al (2009) og (2013), Riis & Moen (2012). I noe eldre lærebøker nevnes (av gode grunner?) ikke teoremene, - kfr Dedekam (2002), Ringstad (2002), Sæther (2003). Det kan være tre hovedgrunner som gjør disse teoremer uinteressante fra et praktisk politisk synspunkt.

For det første, de to teoremer bygger på urealistiske forutsetninger om perfekt konkurranse. De tre grunnforutsetninger for perfekt konkurranse homogene produkter, ingen stordriftsfordeler og pristageradferd, er generelt sett ikke oppfylt.

For det annet, teoremene bygger på Pareto-kriteriet, som er et såkalt verdifritt kriterium som brukes hyppig i økonomisk teori. Det er underforstått at det er politisk nøytralt, men det er misvisende eller feil, - kfr Blaug 1996, side 577. Det er tre argumenter mot prinsippet, som ikke nødvendigvis er uavhengige av hverandre: (a) Likhetsprinsippet, dvs innbyggerne i et demokrati vil ikke nødvendigvis oppfatte at en inntektsøkning for den rikeste person i landet representerer en forbedring, selv om de øvrige innbyggere forblir uberørt.³⁰ (b) Når man først befinner seg i en Paretooptimal situasjon, så er situasjonen låst, fordi det i praksis ikke er mulig å gjøre samfunnsendringer uten at noen person eller gruppe kan betrakte seg som skadelidende.

For det tredje, teoremene innebærer at inntekts- og formuesfordelingen ikke har betydning for arbeidskraftens produktive innsats. Dette står i direkte strid med hva mange akademiske økonomer arbeider med til daglig, nemlig incentivordninger av ulike slag.

³⁰ Likhetsprinsippet kan bety flere ting. Det primære spørsmål her er om forskjeller kan ansees som berettiget pga spesielt innsats, talent osv. En persons subjektive velferdsopplevelse er ikke minst basert på relativ inntekt, dvs forholdstallet mellom egen inntekt og inntekten til dem man synes det er naturlig å sammenligne seg med, dvs en slags referansemåling.

Sammenhengen mellom innsats og belønning kan ikke avvises selv om (i) «høyresiden» i samfunnet synes å ha en overdreven tro på dynamisk skattepolitikk og (ii) «venstresiden» – iallfall tidligere – har undervurderte de negative virkninger av et overdrevent godt trygdesystem (kfr begrepet fattigdomsfelle).

Sett fra et praktisk, politisk standpunkt, så kan man vel dermed si at generell likevektsteori og velferdsteoriens to hovedteoremer er uten praktisk relevans og politisk betydning.³¹ Blaug (1996), side 557, sier det slik:

“...general equilibrium theory is explicitly defended as purely formal representation of the determination of economic equilibrium in a decentralised competitive economy, having no practical value whatsoever.”

Efter å ha drøftet de to teoremer trekker Blaug (2001) følgende konklusjon

I think that we may safely conclude that the First and Second Theorems of welfare economics are just mental exercises without the slightest possibility of ever being of practically relevant.

Lockwood, B (1998) hevder

“Therefore, very few people take the theorems of welfare economics seriously as descriptions of the real world.”

VELFERDSTEORI

Her nevnes kun Arrows umulighetsparadoks eller umulighetsteorem, som en del av velferdsteorien, selv om dette ofte omtales som «social choice». Poenget i paradokset er med enkle ord at det ikke er mulig å aggregere – på en demokratisk tilfredsstillende måte - opp individuelle, ordinale preferansefunksjoner til en samfunnsmessig preferansefunksjon, dvs en velferdsfunksjon.³² Dette er nærmere behandlet av Sandmo (2006), sidene 336-339.

Dette aspekt er imidlertid av betydelig politisk interesse, men det behandles ikke nærmere her, da det ikke har noe med PKM-modellen å gjøre.³³

31 Man kan bare fantasere om hvorledes en debatt i Stortinget om Pareto-kriteriet og de to hovedteoremer vil kunne arte seg.
32 Dvs en velferdsfunksjon av typen $W = W(U_1, U_2, U_3, \dots, U_n)$ kan således ikke konstrueres på basis av individuelle preferansefunksjoner. En slik funksjon omtales som en Bergsons velferdsfunksjon. Det forhindrer ikke at en Bergsons funksjon gir en beskrivelse av hvorledes folkevalgte kan oppfatte sin hovedoppgave, nemlig å maksimere velferden til innbyggerne i samfunnet, dog uten at avveining mellom de forskjellige interesser til ulike individer eller grupper markeres, men underforstås.

33 I mine forelesninger, hvor umulighetsteoremet har vært relevant, har jeg betraktet det politiske flertall i en folkevalgt forsamling, som en person, slik at man kan tale om flertallet velferdsvurderinger. Problemet er da at et slik flertall neppe vil tilfredsstillen nytteteoriens forutsetninger, spesielt om transitivitet.

4 Imperfekt konkurranse/konkurransemarkedsmodeller

Imperfekt konkurranse betyr ikke at det ikke er konkurranse i markeder. Det betyr bare at forutsetningene for perfekt konkurranse ikke er oppfylt. Stigler (1957) foreslår betegnelsen «market competition», når det ikke er monopol på selgersiden. På norsk kunne man tale om markeds-konkurranse eller **konkurransemarkedsmodeller** (KMM). Stiglers forslag synes beklageligvis ikke å ha slått an. Årsaken er trolig at lærebokforfattere og avanserte mikroøkonomiske forskere vil konsentrere seg om PKM-modellen, som viser at derved oppnås den optimale samfunnsøkonomiske tilpasning ($P = MC = AC$). Det forhold at PKM-modellen er empirisk irrelevant spiller åpenbart ingen rolle.

Innen oligopolmarkeder som bank og forsikring, leskedrikk (Coca Cola og Pepsi), ølbryggerier, flytransport osv, vil det vanligvis være sterkt konkurranse, selv om den er langt fra «perfekt». Slike markeder bør derfor omtales som konkurransemarkeder og ikke som «imperfekte markeder», da «imperfekte markeder» indikerer rent sproglig at det ikke er konkurranse.

MONOPOLISTISKE FIRMA OG OLIGOPOL³⁴

Grensedragningen mellom monopolistiske firma og oligopol vil kunne være noe flytende. Her behandles ikke «rene oligopol», dvs et lite antall firma, som produserer det samme homogene gode, slik som elektrisk kraft eller drivstoff. Monopolistiske firma, som produserer nære substitutter, dvs goder som dekker tilnærmet det samme behov hos kjøperne, behandles heller ikke. I sistnevnte tilfellet kan den langsiktige markedsløsning i teorien tilsvare den langsiktige løsning som man finner i PKM-modellen, dvs firmaenes profitt vil tilsvare normal avkastning på den investerte kapital.³⁵ Stigler (1957) har en interessant modellanalyse, som viser at avviket mellom pris og marginalkostnader er avhengig av antall firma på markedet, som er slik at avviket går mot null når antall firma går mot null.³⁶

Det avgjørende i imperfekte markeder er ikke antall firma i seg selv, men graden av konsentrasjon. I et marked med mange produsenter f eks 100, så vil markedet ha karakter av å være et oligopol, hvis f eks fem firma til sammen har markedsandeler på f eks 90 prosent.³⁷ Markedsmakt

34 Det er få eksempler på monopol. De som finnes kan være offentlig eid eller vil være offentlig regulert. Monopol behandles ikke her.

35 I samfunn som stadig utvikler seg eller endres vil en slik langsiktig stabilitet aldri inntreffe.

36 Stigler (1957) forutsetter at alle firma er like og at det i alt er n av dem. Samlet kvantum i markedet X er lik nx_j , der x_j er kvantum fra firma nr j . Her er $x_j = x$, da alle firma produserer samme kvantum. Den direkte efterspørselselastisitet er $e = (dX/dp)(p/X) = (dx/dp)(p/nx)$. Inntekten for firma nr j er $R_j = px_j$, og marginalinntekten, MR_j , blir $MR_j = p(1 + \frac{1}{ne})$. Herav følger at leddet $1/ne$ går mot null, når n vokser over alle grenser, slik at $p = MR_j$. Hvis $n = 1$; får man den vanlige monopolprisformelen.

37 Et eksempel på det finner man når det gjelder ølbryggingen. I våre dager er et lite antall bryggerier svært dominerende, mens det etterhvert dukker opp «mikrobryggerier» mange steder, som fortrinns synes å ha svært begrenset produksjon som dekker lokale markeder. Man må kunne forvente at spesielt vellykkede mikrobryggerier vil bli kjøpt opp av et av de store.

eller graden av konsentrasjon måles vanligvis ved The Herfindahl-Hirschman Index (HHI), der 1 er monopol og indeksverdier nær null kan indikere sterk konkurranse.³⁸ Indeksverdier på 0,2 eller mer, vil indikere et sterkt konsentrert marked.

I det følgende behandles ikke de spillteoretiske løsninger, spesielt på oligopol- og duopolmarkeder, kfr f eks Baumol & Blinder (2012), Pindyck et al (2009) og (2013), Riis & Moen (2012).³⁹ Spillteori synes spesielt egnet for duopolproblemer, som ikke behandles her. Det er unødvendig for en mer praktisk rettet analyse som dette.

Det er etter min vurdering mer virkelighetsnært å se på Carlton & Perloff (2005), men det er litt fremmedartet for meg at en mikrobok, der den faktiske virkelighet trekkes inn har tittel som «New Industrial Organization».

STRATEGISK PRISPOLITIKK I

Firma i imperfekte markeder eller konkurransemarkeder, vil ikke være pristagere og vil derfor stå overfor sin egen etterspørselskurve. Derved kan prisfastleggelsesformelen fra teorien for monopol i utgangspunktet anvendes. Det forutsettes da at firma tar sikte på å maksimere sin profit, p . Ut fra teorien om rasjonell tilpasning vil de da tilpasse seg slik at marginalinntekten, MR (for marginal revenue), i optimum skal være lik marginalkostanden, MC (for marginal cost), dvs

$$(1) \quad MR = MC.$$

Marginalinntekten vil være avhengig av den direkte etterspørselastisitet.⁴⁰ Det betyr at (1) leder til følgende formel for den teoretisk, optimale pris, p^* :

$$(2) \quad P^* = k(MC).$$

Her er k er en positiv konstant, større enn én.⁴¹ I (2) er k tenkt (underforstått) som en empirisk fastlagt størrelse. Dette er selvsagt bare en teoretisk prisformel, som vanskelig kan komme til anvendelse i praksis av følgende grunner. (a) Den direkte etterspørselastisitet er en labil sammenheng, som er bestemt av forbrukernes ustadige preferanser, tilgangen på substitutter osv. Elastisiteten kan svinge opp og ned uke til uke osv. (b) Et firma kjenner kanskje ikke sin

³⁸ La s_i betegne markedsandelen til firma nr i , når det er n firma i alt. Herfindahl-Hirschman indeksen er summen av disse markedsandeler kvadrert, dvs $HHI = \sum_{i=1}^n (s_i)^2$. I praksis synes indeksen bare å blir beregnet for de største firma (målt i markedsandeler) i en bransje.

³⁹ Oligopolmodellene til Cournot og Stackelberg er basert på «mengdekonkurranse», dvs at firmaene tilbyr en mengde på markedet og at prisen tilpasses residualt, hvilket ikke er utpreget realistisk. Bertrand baserer seg på «priskonkurranse», som derimot er mer empirisk passende.

⁴⁰ Marginalinntektsbetingelsen (1) kan skrives $p(1+1/e) = MC$, - kfr Dedekam (2002), p 269-273, er e den direkte priselastisitet. Dvs i formel (2) er $k=(1+1/e)-1$. Forutsetningen for at k skal være positiv og større enn én er at elastisiteten er mindre enn minus én, dvs $e < -1$, som innebærer elastisk etterspørsel. Hvis $e = -10$ (svært elastisk) blir $k = 1,11$, mens hvis $e = -1,1$ (lite elastisk), så blir $k = 11$. For å få en stor positiv verdi på k er det ønskelig at e er så nær minus én, som mulig, dog slik at $e < -1$.

⁴¹ Her er $k = \frac{1}{(1+1/e)} = \frac{1+e}{e}$, når $e < -1$, så er $k > 0$.

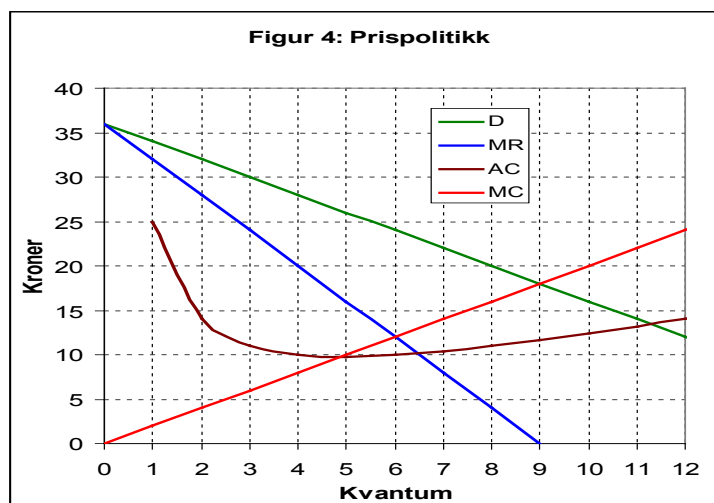
marginalkostnadsfunksjon, - kfr nedenfor. (c) Kostnadsfunksjonen kan være lineær, dvs stadig avtagende enhetskostnader. (d) Firmas mål behøver ikke være profittmaksimering på kort sikt. Det kan være omsetningsmaksimering med sikte på økt markedsandel.⁴²

Omsetningsmaksimering

En større markedsandel gir ledelsen større prestisje og lønn, samt at økt markedsandel antagelig gir større forhandlingsmakt i forhold til myndighetene og underleverandører. Omsetningsmaksimering er derfor ikke nødvendigvis uforenlig med profittmaksimering på lang sikt. I figur 4 er det gitt en illustrasjon med en kvadratisk kostnadsfunksjon.⁴³

Profittmaksimum (MR = MC) tilsier en produsert mengde på $x = 6$. Det gir en pris på $p = 24$ og en omsetning på 144, samt en profitt på $(144 - 60) = 84$.

Omsetningsmaksimering (MR = 0) gir et kvantum på $x = 9$ og en pris på 18, mens enhetskostnad blir $AC = 11,7$, som gir en profitt på 57. Omsetningen blir på 162 i dette eksempel, hvilket gir 12,5 prosent større enn ved profittmaksimering. Bemerk at omsetningsmaksimering kan oppfattes som en form for priskonkurranse. Reduksjonen i profitt i forhold til profittmaksimering er $(84 - 57) = 27$, som kan betraktes som betaling for en større markedsandel.



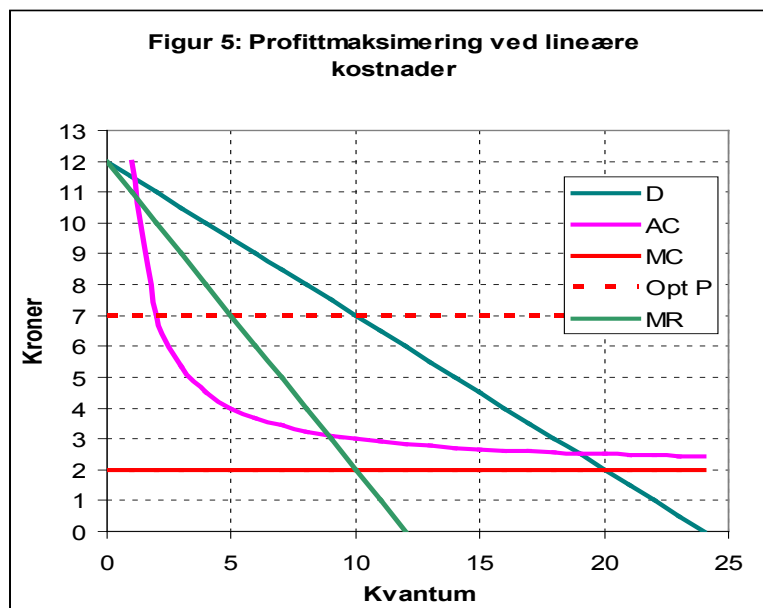
Regulær profittmaksimering ved lineære kostnader

Anta at en merkevareprodusent har etterspørselskurven D (mørke grønn) i figur 5 under den forutsetning at produsentene av nære substitutter ikke reagerer på produsentens prispolitikk. Det er en tenkt mulighet, som ikke er umulig for begrensede prisvariasjoner. Profittmaksimaltilpassning svarer under disse forutsetninger fullt ut til monopolistens tilpassning, som i lærebøkene behandles i forbindelse med naturlig monopol. Marginalinntektskurven, MR, er lyse grønn og skjærer

⁴² Kfr Baumol & Blinder (2012).

⁴³ Etterspørselsfunksjonen i figuren er $D = 36 - 2x$ og $MR = 36 - 4x$. Kostnadsfunksjonene er $C = 24 + x^2$, som gir $AC = 24/x + x$ og $MC = 2x$. Kostnadsoptimum er for $x \approx 5$.

marginalkostnadskurven (heltrukken rød) for $x = 10$, som er den optimale produktmengde. Optimal pris, P^* , blir da 7 (stiplet rød linje).⁴⁴ Elastisiteten for $x = 10$ blir $-1,4$. For $x = 10$ er enhetskostnaden lik 3, slik at profitten $[(p - AC) \cdot x = (7 - 3) \cdot 10]$ blir 40.



Ut fra prinsippet om pris lik grensekostnad skal det optimale kvantum være på $x = 20$ i figur 5. Dermed vil det oppstå et underskudd på $(AC - MC = 3,5 - 2 =)$ 1,5 per enhet. For 20 enheter gir det et samlet underskudd på 30, hvilket med de valgte tall i eksempelet kan ansees som betydelig.

Det samfunnsmessige tap ved avvik fra prinsippet om pris lik marginalkostnad omtales gjerne som dødvektstapet, DWL (deadweight loss), og er et triangel. Arealet er grunnlinjen, dvs kvantumsreduksjonen $(20 - 10)$ gange høyden $(7 - 2)$ dividert med to. Dvs $(10 \cdot 5 / 2 =)$ 25. Jo mer prisfølsom (priselastisk) efterspørselen, dvs jo flatere eller mer vannrett kurven er, desto mindre blir dødvektstapet.

Praktisk prispolitikk

Ovennevnte representerer teoretiske muligheter. Det synes ofte å være slik at det i praksis forutsettes at marginalkostanden, MC, er lik eller tilnærmet lik enhetskostnaden, AC (for average cost), for de aktuelle produksjonskvantum, dvs

$$(3) \quad MC \gg AC$$

Det betyr i så fall at formelen for optimal prispolitikk (2) kan erstattes av

⁴⁴ Eksempelet bygger på de enkle funksjoner $p = 12 - 0,5x$ og $C = 10 + 2x$. Da blir $MR = 12 - x$, $MC = 2$ og $AV = 10/x + 2$.

$$(4) \quad p = hAC.^{45}$$

Her brukes h (handlingsparameter) om en strategisk størrelse, mens k i formel (2) betegner en størrelse fastlagt på empirisk grunnlag. Enhetskostnaden kan AC være basert på regnskapstall eller anslått på annen måte. Faktoren h fastsettes antagelig ut fra en skjønsmessig vurdering av hva som kan gi et passende salg og omtales derfor som en handlingsparameter.⁴⁶

La p_0 betegne referanseprisen, dvs den pris (eller gjennomsnittet av prisene), som de nærmeste konkurrenter har fastlagt og som noteres i markedet. Hvis firma ønsker å gi sin merkevare «en kvalitetsprofil», så kan p settes høyere enn p_0 , da kjøpere normalt er villig til å betale mer for hva de oppfatter som kvalitet. Det antas da at den høyere pris kompenserer for et lavere kvantum.⁴⁷ Faren for at det forønskede kvantum blir for lite er da begrenset, men det er liten fare for ubekvemme konkurrent disposisjoner.

Hvis firma derimot velger «en lavprisprofil», slik at p settes lavere enn p_0 , så kan det arte seg fordelaktig.⁴⁸ I dette tilfelle må man regne med at konkurrerende firma som også har valgt «en lavprisprofil» vil følge etter. Det vil kunne ta noe tid, da det bare er i PKM-modellens eventyrlige verden at endringer skjer momentant. Hvis det tar f.eks 2 måneder før konkurrentene reagerer, slik at $p \gg p_0$, så kan firma ha oppnådd å gjøre sitt produkt kjent for nye kunder. Kunder er ofte vanemennesker – kfr Kahnemans system 1 – og kan derfor beholde sine nye innkjøpsvaner. Firmaet kan derved øke sin markedsandel.

STRATEGISK PRISPOLITIKK II

Anta at en offentlig forvaltningsmyndighet inviterer til en anbudskonkurranse om å produsere en nærmere spesifisert gruppe av offentlig betalte. Utgangspunktet er at den forvaltningsenhet som hittil har produsert disse tjenester har hatt «monopol» (i betydningen enerett) på denne produksjon. Det kan dermed være grunnlag for å tro at det foreligger X -ineffektivitet, slik at ressursforbruket blir høyere enn det bør være.⁴⁹ Bemerk at dette er en teoretisk antagelse, som ikke er verifisert empirisk.⁵⁰

⁴⁵ Handlingsparameteren h (som innføres i efterfølgende avsnitt) blir 3,5, dvs $h = [e/(1+e)] = [(-1,4)/(1-1,4)] = 3,5$, slik at $p = hx^* = 3,5(2) = 7$.

⁴⁶ I tidligere tider sa man at en vellykket forretningsmann hadde «nese for forretninger», hvilket antagelig betød at vedkommende var god til å fastlegge h med sikte på inntekt og fortjeneste. I våre dager vil trolig fastleggelse av h være basert på overslagsberegninger av forskjellig type.

⁴⁷ Anta at kvalitetsprofilen tilsier at prisen bør være kr 10 000 per enhet. Selges det 1 000 enheter til denne pris blir inntekten 10 million. Hvis en halvering av prisen til kr 5 000 per enhet må salget fordobles for å oppnå samme inntekt. Hvis salget til den lavere pris blir 1 500 enheter, så bli inntekten bare 7,5 millioner.

⁴⁸ Et salg på 10 000 enheter til kr 100 per enhet gir en salgsinntekt på 1 million. En halvering av prisen til kr 50 per enhet, som gir et salg på 100 000 enheter, gir derimot en inntekt på 5 millioner. Det er åpenbart tankegang av denne type som ligger bak oppbyggingen og suksessen til f.eks moderne dagligvare kjeder.

⁴⁹ X -ineffektivitet er en unødvendig betegnelse for det forhold at konkurranseskjermets virksomhet ikke har samme motiv for å drive effektivt som konkurranseutsatt virksomhet. Det er ingen forskjell på vanlig ineffektivitet og X -ineffektivitet.

⁵⁰ I den grad det foreligger empiriske undersøkelser, så viser det seg ikke at man generelt kan oppnå redusert ressursforbruk ved å erstatte egenproduksjon i offentlig forvaltning ved bruk av private underleverandører, - kfr f.eks Hartman (2011). Dette bør også sees i forhold til at man i norsk offentlig forvaltning jevnlig har hatt produktivets- og effektivitetskampanjer, som synes å ha hatt begrenset effekt. Det samme gjelder det tidligere Statens rasjonaliseringsdirektorat. Mangel på effekt av slike bestrebelser betyr ikke nødvendigvis at gjennomføringen av kampanjer osv har vært dårlige, men ganske enkelt at det er begrensede effekter å oppnå.

Ovennevnte oppfatning om det private næringslivs overlegne effektivitet gjøres ikke minst gjeldende fra dette næringsliv selv og dets organisasjoner. Uansett effektivitetsspørsmålet så er det potensielt svært lukrativt å være underleverandør for forvaltning av spesielt flere årsaker:

- Konkurransen på det private marked, hvor de private firma vanligvis konkurrerer, kan være sterk og/eller avsetningsmuligheten kan være fullt utnyttet. Offentlig anbudsutsettelse betyr at markedet for firmaenes virksomhet vil kunne utvides betraktelig.
- Offentlige forvaltning vil være sikre betalere,
- For flere tjenester er det en sikker og god efterspørsel (barnehaver og undervisning) mens det på andre felter vil være stigende produksjonsbehov (helsetjenester og eldreomsorg (kfr eldreboen)),
- Ofte vil man stå overfor lite profesjonelle forhandlere på offentlig side (folkevalgte og ledelsesbyråkrater),
- For offentlige individrettede tjenester er definisjoner av så vel av produktmengde som kvalitet, problematisk, hvilket vanskeliggjør kontroll av om leveringskontrakten oppfylles og vanskeliggjør ellers andre sammenligninger.⁵¹
- Et eksempel er nasjonale og internasjonale revisorforeninger, som driver aktiv lobbyvirksomhet for at offentlig forvaltning skal gå overtid forretningsregnskapssystemet. Derved vil markedet for de private revisjonsfirma bli nærmere doblet, - kfr artikkelen til Fanny Voldnes i dette festskrift.

En anbudskonkurranse er en form for priskonkurranse og et privat firma står overfor to problemer, som å velge en pris, som ligger under den antatte selvkostpris for offentlig egenproduksjon (kfr etterfølgende underavsnitt) og de pristilbud som foreligger fra konkurrentene.

De private firma som deltar i slike konkurranser er klar over at de må fordele oppdragene mellom seg. Alle forstår at det vil vekke sterke politiske reaksjoner om et stor privat selskap skulle vinne alle anbudskonkurranser innen f eks sykehjemsdrift. Hvorvidt det skjer et illegalt samarbeid mellom de private aktører eller om fordelingen av oppdragene mellom flere firma er tilfeldig, spiller ingen rolle i denne sammenheng.

Et firma som skal delta i en slik konkurranse vil danne seg en oppfatning om hvilken pris, p_{off} , som en offentlig forvaltningsenhet kan sies å betale per enhet ved produksjon i egen regi. Anta at firmaet mener at det kan gjøre jobben til en lavere pris, p_{priv} , dvs

$$(5) \quad p_{priv} < p_{off}.$$

Ut fra formel (4) ovenfor er $p_{priv} = h(AVC_{priv})$. Hvis firma allerede er etablert og driver annen virksomhet for det private marked, så kan de faste kostnader allerede være dekket inn. Det er også mulig å tenke seg at den faste enhetskostnad, AFC (for average fixed cost) legges inn

$$(6) \quad p_{priv} = h(AVC_{priv} + AFC_{priv}).$$

⁵¹ Dette kan ikke utdypes i denne sammenheng, men man kan merke seg at i skolen produseres det ikke elever, i sykehjemmet produseres det ikke eldre omsorgstrengende, på legekontor og i sykehus produseres det forhåpentligvis ikke pasienter osv.

Det er en rekke grunner til at et firma kan fremstå med lavere kostnader, kfr (5). Det kan:

- (i) Det private firma kan være mer effektivt, dvs det spares ressurser ved en bedre organisering uten at kvaliteten for tjenestemottagerne og/eller arbeids- og lønnsbetingelsene for de ansatte blir dårligere.
- (ii) Det private firma kan være billigere fordi at kvaliteten for tjenestemottagerne og/eller arbeids- og lønnsbetingelsene for de ansatte blir dårligere. Det dreier seg da ikke om konkurranse på like vilkår og dette tilfellet behandles ikke nærmere her.
- (iii) Forskjellige priskalkulasjonsprosedyrer. I etterfølgende avsnitt behandles offentlig priskalkulasjon, som ligger an til å medføre en overvurdering av forvaltningens faktiske ressursforbruk ved produksjon av vedkommende tjeneste. Det private firma vil imidlertid drive strategisk prispolitikk.

I denne sammenheng betyr strategisk prispolitikk at firma kan fastlegge handlingsparameteren k i formel (4) eller (6), så lavt at (5) vil være oppfylt. Handlingsparameteren k må være større enn én for at prisen skal være større enn enhetskostnadene.

Firma kan også tenke langsiktig ved å se seg tjent med at k settes lavere enn én, slik at man sikrer seg oppdraget. Derved får man oppdraget og kan sies å ha kommet inn på markedet. Det betyr at man driver med tap i den første kontraktsperiode, som man regner med å ta igjen ved en større k i etterfølgende kontraktsperioder. Lav k i første kontraktsperiode betyr at man ser oppdraget som en investering, som man forventer vil gi høy avkastning i fremtiden.

I den grad man mener at man vil kunne ha problemer med å overholde kontrakten, så kan man opprette et eget datterselskap for det enkelte anbudsoppdrag. Hvis man ikke klarer å oppfylle kontrakten, så er det bare datterselskapet som går konkurs, mens morselskapet vil lide et begrenset eller kontrollert tap. Bruk av et datterselskap kan også by på andre fordeler, spesielt av beskatningsmessig art.⁵²

OFFENTLIG PRISKALKULASJON

Tradisjonelt (i europeisk sammenheng) har det offentlige selv produsert ulike velferdstjenester for befolkningen (barnehaver, grunnskoler, eldreomsorg, helse- og sosialtjenester).

Offentlig forvaltning er i lov og forskrift pålagt å kalkulere sine priser ut fra selvkostprinsippet, dvs at alle kostnader skal med. Selvkostprising betyr at kalkulasjonsprisen p_{off} skal dekke alle kostnader, dvs settes lik summen av variable enhetskostnader og faste enhetskostnader, AFC (for average fixed cost), dvs

$$(5) \quad p_{off} = AVC_{off} + AFC_{off}$$

⁵² Morselskapet kan belaste datterselskap grovt for ulike overordnede tjenester, lån osv. Derved føres en del av det egentlige overskudd i datterselskapet over på morselskapet. Dette er spesielt fordelaktig hvis morselskapet hører hjemme i et land med lavere beskatning av overskudd.

Det synes gjennomgående å være en misforståelse som preger de fleste selvkostberegninger i offentlig forvaltning, nemlig at «alt skal med».

Det som skal inngå ved f eks nedleggelse av en kommunal barnehage er selvfølgelig bare de kostnader som faller bort ved en eventuell nedleggelse. Med andre ord, de samlede kostnader ved drift av en kommunal barnehage er lik de kostnader som faller bort ved driftens opphør. Det er skjellig grunn til å tro at jurister og regnskapsfolk, som ofte brukes som «ekspertise» i slike saker, ikke er klar over dette. Det synes således som kompetansemangel ofte kan være en årsak til «overprising» ved at man tar med for mange – eller for stor del av - kostnader som ikke blir påvirket av en beslutning.

I noen tilfeller har ofte også offentlige «priskalkulatorer» motiv for å overdrive kostnadene.

(a) Anta at kommune A kan selge skoleplasser til kommune B. Det kan være aktuelt når elever i kommune B bor på grensen til kommune A, slik at de får vesentlig kortere skolevei til en skole i kommune A. Prisberegning i kommune A kan da tilpasses slik at man får mest mulig ut av «slikt salg» til nabokommunen. Da fylkeskommunene drev sykehusene (før 2002), så var trolig prisene for gjestepasienter, dvs for å behandle pasienter fra nabofylket, av samme grunn trolig for høy i forhold til egentlig selvkost.

(b) Teknisk etat i kommuner har adgang til gebyrfinansiering av visse oppgaver. Det synes grunn til å tro at tekniske etater i slike tilfeller inkluderer mest mulig i selvkostberegningen av åpenbare grunner.

Uansett så betyr dette at offentlige selvkostbaserte priser eller enhetskostnader i utgangspunktet – enten de er riktig eller feilaktig beregnet – ikke er sammenlignbare med den strategiske prispolitikk som private firma gjerne vil føre.

TRANSAKSJONSKOSTNADENE

Transaksjonskostnaden ved offentlige anbudsutsettelse gjelder kostnader ved (a) selve anbudsutsettelsen (anbudsdokumenter), vurdering av de firma som lever anbud og kontraktsutformning med anbudsvinneren, (b) løpende kostnader ved kontroll med at anbudskontrakten overholdes. Disse kostnader representerer svært viktig arbeid og vil kunne være av en ikke ubetydelig størrelsesorden. Disse kostnader kan kanskje mer betegnede omtales som kontrollkostnader. Det synes ikke vanlig at disse kostnader søkes beregnet. La oss imidlertid anta at slike kostnader, C_{kontr} , er beregnet og at det er meningsfullt å se på enhetskostnaden, dvs AC_{kontr} . Spørsmålet er derfor om den private tilbudspris pluss kontrollkostnadene er lavere enn kostnadene i egen regi (når faste enhetskostnader er beregnet på riktig måte), dvs

$$(6) \quad [p_{\text{priv}} + AC_{\text{kontr}}] < p_{\text{off}} (= AVC_{\text{off}} + AFC_{\text{off}})$$

Det ansees unødvendig å forfølge denne argumentasjon videre. Poenget er at man må ha et reelt sammenligningsgrunnlag.

5 Konklusjoner

OM PERFEKTE MARKEDER

Det er i det forgående visst at hypotesen om perfekte markeder ikke vil være oppfylt i praksis. PKM-modellen (modellen for perfekte markeder) forutsetter at markedsdeltagerne er pristagere, som igjen krever at produktene er homogene (indifferensens lov). Hertil kreves at det ikke foreligger stordriftsfordeler. Det som særpreger dagens samfunn er at de få goder, som er homogene, er goder der stordriftsfordelene gjør seg gjeldene. Det er derfor enkelt å avvise hypotesen om perfekte markeder

Det er derfor ikke overraskende at selv de største autoriteter, som Paul A Samuelson er enig i det, - kfr nedenforstående sitat fra Samuelsons berømte lærebok Economics [Samuelson & Nordhaus, 14. utgave 1992]:

Taken literally, there is no doubt that a perfect and absolute efficient competitive mechanism has never existed and never will. But in a broader sense, the insights of the competitive theory retain a great deal of validity. p 295.

Samuelson og mange andre økonomer mener imidlertid at teorien om perfekt konkurranse kan gi innsikt i mange økonomiske spørsmål. Dette betyr at Samuelson mener at en type ikke eksisterende marked (det perfekte) kan brukes som referansemål eller «best practice» når faktiske markeder skal vurderes. Det kan selvsagt diskuteres.

Påstanden i denne artikkel er begrenset til å hevde at det urimelig - eller faktisk meningsløst - å sammenligne effektiviteten i offentlig forvaltning med den strategiske adferd man finner hos private firma i såkalte imperfekte markeder, samtidig som man gir inntrykk av at disse imperfekte markeder er perfekte.

MISFORSTÅELSER PÅ GRUNN AV PARADIGMET OM PERFEKTE MARKEDER

Økonomer og ledere i næringslivet i posisjoner som anvender økonomisk teori i sitt daglige arbeid og som derfor møter den økonomiske virkelighet, er (forhåpentligvis) ikke offer for den misforståelse de markeder, som de opererer i er perfekte.

En slik misforståelsen kan man derimot tenke seg gjelder økonomer og andre, som har grunnkurs i mikroøkonomi, nærmeste som en del av allmennutdannelsen, og som arbeider i akademia, forvaltningen, konsulentbransjen, tenketanker osv. Det er vanskelig å fri seg fra det inntrykk at slike misforståelser er mer vanlig enn man kanskje skulle tro. Her nevnes noen viktige muligheter.

En mulighet er «frikonkurransvarianten», dvs at bare man overlater oppgavene til markedet, så vil markedet «av seg selv» finne frem til de beste samfunnsmessige løsninger. Det kan føre til en uhemmet tro på deregulering og bestrebelser på å minimere omfanget av den offentlig forvaltning. Denne misforståelse kan sies å være dokumentert ved den arbeidsløshet og nød som har rammet USA og Europa i de senere år.

En annen mulighet er at skatter som er nødvendige for å skape et velordnet samfunn representerer inngrep i markedene som medfører et dødvectstap, som derfor helt bør unngås.

En tredje mulighet er troen på at kriteriet $P = MK = AC$ (pris lik marginalkostnad lik enhetskostnad) på lang sikt også gjelder på kort sikt. Det betyr at man tror at priser notert av næringslivet representerer de samfunnsøkonomiske kostnader ved produksjonen, dvs et slag objektivt kriterium for hva ting koster.

Årsaken til slike misforståelser er trolig at de grunnleggende lærebøker i mikroøkonomisk teori er ensidig konsentrert om to markedsformer, som neppe forekommer i praksis, nemlig perfekte markeder og monopol. Blaug (2001) sier dette klart

Can one actually teach the principles of dynamic efficiency? Of course, one can and that is what we do in every course in industrial organization (and in every course in management schools), where, alas, we have to undo the brainwashing that students have undergone in their courses on microeconomics. (p 45)

NÆRINGSLIVET SOM REFERANSEMÅL

- Private firma opererer i markeder med imperfekt konkurranse, som betyr at firmaene vil føre en strategisk prispolitikk. En slik prispolitikk kan ha flere formål. Men vil generelt sett ikke gi uttrykk av de faktiske produksjonskostnadene. De priser som settes i anbud, kan derfor være lavere eller høyere enn det de faktiske kostnader skulle tilsi.
- Motsvarende skal offentlige forvaltningsenheter ved lov og forskrift basere sin priskalkulasjon på selvkostprinsippet, men mye tyder på at offentlige priskalkulatorer ikke har forstått det egentlig selvkostprinsipp, slik at det er en gjennomgående fare for overvurdering av de reelle kostnader.
- Transaksjonskostnadene for det offentlig ved anbudsproduksjon og den tilhørende kontrollvirksomhet synes generelt sett ikke å blir beregnet, men er en viktig komponent i en sammenligning. Disse kostnader må inkludere (a) kostnader ved selve utlysningen, utvelgelse av anbudsvinner, samt spesifisering av anbudskontrakten,⁵³ (b) de løpende kostnader ved kontroll av kontraktsoppfyllelsen, og (c) risikoen og kostnadene ved at den private anbudsvinner går konkurs i kontraktsperioden.
- Nedbygging av egen kapasitet for en form for tjenesteproduksjon ved oppsigelser av ansatte og avvikling av egen produksjonskompetanse, kan føre til at det i fremtiden kan bli svært kostbart å starte opp igjen med produksjon i egen regi.

⁵³ Spesifisering av anbudskontrakten krever mye arbeid, da det etter kontraktsinngåelse vil være kostbart å endre kontraktsvilkårene på grunn av uteglemler eller lignende.

- Kvalitetskontroll ved privat tjenesteproduksjon er komplisert uansett om produksjonen skjer i privat eller offentlig regi. Ved produksjon i egen regi kan man i stor grad basere seg på at profesjonsutøverne (i en tjenesteform) følger en etablert profesjonsetikk.⁵⁴ Ved privat profittorientert produksjon basert på incentivsystemer er faren at profesjonsetiske hensyn i stor grad blir satt til side. Det synes ikke å være tvil om at aktivitetsbasert finansiering av spesialist helsetjenesten - iallfall tildels - fortrenger fagmedisinske profesjonsvurderinger.
- Det er i utgangspunktet uklart hvilke krav man bør stille til de ansattes lønns- og arbeidsvilkår i private firma. Et spørsmål er om eventuelle reduksjoner i slike vilkår skal ansees som politisk akseptable. Et annet er at kostnadsberegningene da ikke blir sammenlignbare.

SLUTTORD

Avslutningsvis kan det være vanskelig å fri seg fra det inntrykk, som Marglin (2008) formulerer slik:

The problem with the idea that economics is purely, or even primarily, a descriptive undertaking is that the apparatus of economics has been shaped by an agenda focused on showing that markets are good for people rather than on discovering how markets actually work. (p 3).

Det var kanskje en passende agenda inntil kommunistregimenes selvavvikling i begynnelsen av 1990-årene, men ikke i dag.

⁵⁴ Ved norske sykehus har man nå i flere år basert seg på innsattsstyrt finansiering. Det synes klart dokumentert at profesjonsutøvernes profesjonsetiske idealer dermed kommer i annen rekke, dvs etter ulike økonomiske hensyn.

Litteraturhenvisninger:

- Andreassen, Viggo (2012): *Innføring i mikroøkonomi for økonomisk-administrative studier*, Cappelen Akademisk Forlag.
- Arrow, Kenneth (1959): Towards a theory of price adjustment, in Abrahamovitz, K, editor (1959): *The Allocation of Economic Resources*, Stanford University Press.
- Baumol, William J & Blinder, Alan S (2012): *Microeconomics - Principles and Policy*, 12th edition, South Western Cengage Learning.
- Blaug, Mark (1996): *Economic theory in retrospect*, Cambridge University Press.
- Bowles, Samuel (1998): *Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and Other Economic Institutions*, Journal of Economic Literature, 36:75-111.
- Carlton, Dennis W & Perloff, Jeffrey N (2005): *Modern Industrial Organization*, Fourth Edition, Pearson Addison Wesley.
- Dedekam, Anders jr (2002): *Mikroøkonomi*, Fagbokforlaget.
- Eiteman, Wilford J & Guthrie, Glenn E (1952): The shape of the average cost curve, *American Economic Review*, 42(5), p 832-8.
- Frisch, Ragnar (1962): *Innledning til produksjonsteorien*, Universitetsforlaget.
- Gravelle, Hugh & Rees, Ray (2004): *Microeconomics*, 3rd edition, Prentice Hall
- Grønn, Erik (2005): *Anvendt mikroøkonomi*, Cappelen Akademisk Forlag.
- Hansen, Robert G (2013): *Mikroøkonomi – en kort innføring*, Gyldendal Akademisk.
- Hartman, Laura, red (2011): *Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd*, SNS Förlag.
- Hill, Rod & Myatt, Tony (2010): *The economic anti-textbook – A critical thinker's guide to microeconomics*, Zed Books.
- Hindriks, Jean & Myles, Gareth D (2013): *Intermediate Public Economics*, second Edition, The MIT Press.

- Kahn, M Ali (1998): Perfect Competition, *Palgrave Dictionary of Economics*.
- Kahneman, Daniel (2011): *Thinking, fast and slow*, Allen Lane/Penguin Books
- Keen, Steve (2011): *Debunking economics – The naked emperor dethroned?* Zed Books.
- Krackhardt, David (1998): Endogenous Preferences: A Structural Approach, Chapter 10 i Halpern, Jennifer & Stern, Robert N, eds (1998): *Debating Rationality: Non-rational Aspects of Organizational Decision Making*, Cornell University Press.
- Lockwood, B (1998). Pareto efficiency, *Palgrave Dictionary of Economics*.
- Marshall, Alfred (1820/1961): *Principles of Economics*, 8th edition, Macmillan & Co, Ltd.
- McKenzie, Lionel W (1998): General Equilibrium, *Palgrave Dictionary of Economics*.
- Marglin, Stephen A (2008): The Dismal Science – How Thinking Like an Economist Undermines Community, Harvard University Press.
- Mill, John Stuart (1848): *Principles of Political Economy*, Unabridged, BN Publishing
- Niehans, Jürg (1998): Transaction Costs, *Palgrave Dictionary of Economics*
- Nyborg, Karine (2013): Absurd idé om den perfekte konkurranse – Økonomifagets egen retorikk kan bidra til en for naiv holdning til markedets fortreffelighet, *Aftenpostens Økonomimagasin*, 21. november 2013, side 18.
- Pindyck, Robert S & Rubinfeld, Daniel L (2009): *Microeconomics*, Pearson International Edition. Dette læreverk finnes også på norsk som Pindyck, Robert S, Rubinfeld, Daniel L & Synnestvedt, Terje (2013): *Introduksjon til mikroøkonomi*, Pearson.
- Ringstad, Vidar (2002): *Mikro og markedsteori*, Cappelen Akademisk Forlag.
- Samuelson, Paul A (1947/1963): *Foundations of economic analysis*, Cambridge Harvard University Press.
- Samuelson, Paul A & Nordhaus, William D (1992): *Economics*, 14th edition, McGraw Hill International Edition. (Første utgaven ble publisert av Samuelson alene i 1948).
- Sandmo, Agnar (2006): *Samfunnsøkonomi – en idéhistorie*, Universitetsforlaget.
- Simon, Herbert A (1998): *Bounded Rationality*, Palgrave Dictionary of Economics.

- Smith, Adam (1776/1976): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The Glasgow Edition, Clarendon Press, Oxford.
- Stigler, George J (1957): Perfect Competition, Historically Contemplated, *Journal of Political Economy*, Vol 65, No 1 (feb, 1957), pp 1-17.
- Stiglitz, George J (1957): Perfect Competition, Historically Contemplated, *Journal of Political Economy*, Vol 65, No 1 (Feb, 1957), p 1-17.
- Sæther, Arild (2003) *Mikro- og markedsteori*, Kolofon
- Synnestvedt, Terje (2009): *Mikroøkonomi i korte trekk*, 3. utgave, Zigma Forlag
- Wilkinson, Richard & Pickett, Kate (2011): *Ulikehetens pris – Hvorfor likere fordeling er bedre for alle*, Res Publica.

Magni Melvær

Magni Melvær er høskolebibliotekar ved Høgskolen i Hedmark.

Bibliografi Bjarne Jensen

Dette er ikke en fullstendig bibliografi. Det er Bjarnes viktigste publikasjoner. Artikler han har skrevet i Fagbladet, eller andre artikler som har stått i tidsskrifter som ikke blir analysert av Nasjonalbiblioteket, er ikke med. Han har også skrevet en mengde kronikker, både som fast spaltist i Adresseavisen, og i andre aviser. Dette er også utelatt. Et søk i A-tekst gir ca 1500 treff på Bjarne Jensen. Nå er navnet slik at det kan snike seg inn navnebrødre i et slikt søk, men stikkprøver viser at det er «vår» Bjarne som enten skriver, blir intervjuet eller uttaler seg i de fleste tilfellene.

Bøker, rapporter og bokkapitler

Jensen, B. (1975) *Inflasjon. Årsaker og virkninger*. (Agder distriktshøgskole Skrifter 1975:8). Kristiansand: Distriktshøgskolen

Jensen, B. (1977). *Økonomisk studie av sammensetningen av tjenestetilbudet for de eldre* (Agder distriktshøgskole Skrifter 1977:11). Kristiansand: Distriktshøgskolen

Jensen, B. (1998). Hovedtrekk i utviklingen i oppgavefordeling, finansiering og kommunestruktur i Norge. I *Fordeling af opgaver i den offentlige sektor. Oppgavefordeling i udvalgte lande*. København: Indenrigsministeriet. Hentet fra: <http://budregn.im.dk/publikationer/foa/text.html>

Datagrunnlaget for Sentralforbundets drøftelser med Staten om kommunaløkonomiske spørsmål. (1983). (Kommunal rapport 25). Oslo: Kommunalforlaget

Resultatvurdering i fylkeskommuner og kommuner. (1983). (Kommunal rapport 24). Oslo: Kommunalforlaget.

- Jensen, B. (1998). *Kommunal formuesforvaltning, nye selskapsformer for kommuner og fylkeskommuner, kommunal finansstrategi*. Oslo: Kommunekreditt Norge
- Jensen, B. (2002). *Kommunal formuesforvaltning, nye selskapsformer for kommuner og fylkeskommuner, kommunal finansstrategi, Finansielle begreper for låntakere*. Oslo: Kommunekreditt Norge
- Jensen, B. (2003). *Kommune-Norge: bedre enn sitt rykte*. Oslo: Kommuneforlaget
- Jensen, B. (2005). *Inntektssystem med samsvar mellom oppgaver og inntekter og ansvarsdeling mellom stat og kommune*. [Trondheim]: Kommunekreditt
- Jensen, B. (2005). *Kommune-Norge - velferd og finansiering*. Oslo: Kommuneforlaget
- Jensen, B. (2006). *God regionreform: analyse av hovedalternativer og erfaringer fra Møre og Romsdal fylke* (Høgskolen i Hedmark rapport nr. 12, 2006). Elverum: Høgskolen
- Jensen, B., Voldnes, F., & Østre, S. (2007). *Helsereform: utfordringer og løsninger* (Høgskolen i Hedmark Rapport nr. 15, 2007) Elverum: Høgskolen
- Jensen, B. (2007). *Offentlige velferdsgoder: økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management: delrapport 1: økonomistyringssystemer og New Public management* (Høgskolen i Hedmark Rapport nr. 12, 2007). Elverum: Høgskolen
- Jensen, B. (2008). *Oppgaver i offentlig regi og tjenstedirektivet: en økonomisk / administrativ tilnærming*. Oslo/Rena : Nærings- og handelsdepartementet/Høgskolen i Hedmark
- Jensen, B. (2009). Helseforetakene - offentlig tjensteproduksjon eller forretning? I *Penger og verdier i helsetjenesten*. (s. 103-116). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Jensen, B., & Monsen, N. N. (2009). *Regnskap i stat og kommuner: om dagens regnskaper og et alternativ* (Høgskolen i Hedmark Rapport nr. 7, 2009). Elverum: Høgskolen i Hedmark
- Jensen, B., Østre, S., & Hagen, U. (2010). *Helsesektorens økonomiske og organisatoriske utfordringer. Samhandling, lokalsykehus og offentlig økonomi*. Rena: Høgskolen i Hedmark
- Jensen, B. (2010). Kommunene - bærebjelken i en brukertilpasset og effektiv kommunesektor. I *Økonomien og virkeligheten. Festskrift til Stein Østre* (s. 26-35). Rena: Høgskolen i Hedmark
- Jensen, B. (2012). *Helseutgifter i Norge. Ressursforbruket sammenlignet med andre land*. Hentet fra: http://brage.bibsys.no/hhe/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_29935
- Jensen, B. (2013). Helsereformene i et NPM perspektiv. I *Reformer i norsk helsevesen: veier videre* (s. 31-64). Oslo: Akademika forlag

Oksnes, L. S., & Jensen, B. (2013). *Ressursbruk i offentlig sektor. Hva sier tallene?* Oslo: Fagforbundet

Artikler

Jensen, B. (1983). Kommunal statistikkpakke. *Kart og plan*, 73(2), 133-139.

Jensen, B. (1983). Ny befolkningsstatistikk i lokalsamfunnet. *Kommunalt tidsskrift* (6), 7-11.

Jensen, B. (1983). Økonomistyring. *Kommunalteknikk* (1), 26-30

Jensen, B. (2005). Dagens OPS-modell: sløsing med offentlige midler i milliard-klassen. *Samferdsel*, 44(2), 10-12.

Jensen, B. (2007). Forretningsbaserte regnskapsprinsipper egner seg ikke. *Kommunal økonomi*, (11), 18-19.

Jensen, B. (2011). Høgskoler i distriktene - betydning for kompetanse og regional utvikling. *Plan : tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*, (1), 23-27

Jensen, B. (2012). Feil diagnose gir feil behandling. *Overlegen*, (2), 22-23.

Jensen, B., & Narud, O. G. (2012). Norske kommuner - noen myter og realiteter. *Fagbladet Samfunn og økonomi*, 1(1), 36-60

Jensen, B. (2013). OPS. Sløsing med offentlige midler i milliardklassen. *Fagbladet Samfunn og økonomi* (2), 16-33

Offentlige utredninger

Kommunal og arbeidsdepartementet & Fostervoll (1982). *Kommunaløkonomisk styring: aktuelle økonomiproblemer og økonomiske styringsproblemer for kommuner og fylkeskommuner* (NOU 1982:9). Oslo: Statens forvaltningstjeneste. (Jensen sekretær for utvalget)

Kommunal- og arbeidsdepartementet & Jensen, B. (1986). *Innstilling om forslag til endring av de kommunale budsjett- og regnskapsforskrifter*. Oslo: Dept.

Sosialdepartementet & Jensen, B. (1986). *Samordning i helse- og sosialtjenesten*. (NOU 1986:4) Oslo: Departementet

Kommunal og arbeidsdepartementet & Knudsen, G. 1995). *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. (NOU 1995:17). Oslo: Departementet. (Jensen medlem av utvalget)

Sosial- og helsedepartementet & Jensen , B. (1997). *Finansiering og brukerbetaling for pleie- og omsorgstjenester* (NOU1997: 17). Oslo: Departementet