



Bjarne Jensen • Stein Antonsen • Alexander Berg Erichsen

Fanny Voldnes • Sidsel M. Schade • Geir Høin

KOMMERSIALISERING AV FELLESGODENE

Virksomheter på skatteinntekter, lønn og
samfunnsøkonomiske kostnader

Skriftserien nr. 2 – 2018

 HØGSKOLEN
i INNLANDET

© Forfatter/ Høgskolen i Innlandet

ISBN trykt versjon: 978-82-8380-059-3

ISBN elektronisk versjon: 978-82-8380-060-9

ISSN trykt/elektronisk versjon: 2535-5678

Innhold

Sammendrag 3

Summary 5

Forord 7

KAPITTEL 1

Problemstilling, viktige begreper
og hovedkonklusjoner

Av Bjarne Jensen 9

KAPITTEL 2

Kommuners mulighet til å utføre
egne tjenester

Av Fanny Voldnes og Geir Høin 18

KAPITTEL 3

Barnehager og sykehjem – omfang,
utvikling og organisasjonsformer

Av Sidsel M. Schade 34

KAPITTEL 4

Skatter og avgifter knyttet til arbeids-
plasser og foretak

Av Bjarne Jensen og Stein Antonsen 54

KAPITTEL 5

Skatteplanlegging i velferdssektoren

Av Stein Antonsen 82

KAPITTEL 6

Gevinst ved salg av barnehager

Av Stein Antonsen 102

KAPITTEL 7

Lønnsforskjeller mellom ansatte
i kommunale og private kommersielle
sykehjem og barnehager

Av Alexander Berg Erichsen 117

KAPITTEL 8

Betydningen av skatt og pensjons-
utgifter ved fellesgoder i egenregi
sammenlignet med konkurranse-
utsetting

Av Bjarne Jensen 144

KAPITTEL 9

Framtidas arbeidsmarked
– mangel på arbeidskraft eller
på arbeidsplasser?

Av Alexander Berg Erichsen 158

KAPITTEL 10

Offentlig eller privat utbygging
og drift av fellesgoder
– hva lønner seg?

Av Bjarne Jensen 182

Sammendrag

Formålet med dette prosjektet er å avklare hvilke virkninger produksjon av fellesgoder har på skatteinntektene i Norge og om virkningene er forskjellig avhengig av om fellesgodene ivaretas i egenregi, gjennom konkurranseutsetting og kommersielle selskaper med fast ansatte, bruk av enkeltpersonforetak, med utenlandsk arbeidskraft eller i utlandet.

Videre har vi analysert om bruk av kommersielle aktører i stedet for egenregi i et helhetlig perspektiv gir lavere kostnader eller bedre fellesgoder. Viktige funn i prosjektet er:

(1) Handlingsrommet for stat, kommuner og fylkeskommuner til å utføre sine egne tjenester er stort. Egenregi eller bruk av kommersielle løsninger er først og fremst et politisk spørsmål. Det gjelder også bruk av ideelle aktører.

(2) Eierformen private kommersielle aktører i barnehager og sykehjem har økt sterkt på bekostning av private ideelle, mens omfanget av kommunal egenregi er mer stabilt.

(3) Analysene fra barnehagesektoren indikerer at det foregår skatteplanlegging, slik at overskudd flyttes fra Norge til utlandet. I sykehjemsektoren er indikasjonen ikke så sterk. Analysen av konsernene viser at konsernbidrag og rentefradrag er benyttet aktivt for å flytte overskudd fra Norge til utlandet.

(4) I alt ni selskaper som er kontrollert i forbindelse med salg av barnehager fikk salgsgevinster

på 639 millioner kroner. Av dette ble 187,7 millioner kroner av salgsgevinstene utbetalt/avsatt i salgsåret og 182,7 millioner kroner ble beskattet som utbytte. Resten er beholdt ubeskattet.

Hovedårsaken til at kommersiell barnehagedrift er så lønnsom er tilskuddsordningen for private barnehager. Den gir disse barnehagene et minimum tilskudd i pensjon på 13 prosent av kommunalt lønnsnivå, mens utgiftene de private har gjennomsnittlig ikke utgjør mer enn fem-seks prosent. Systemet virker slik at jo lavere pensjonsutgifter den kommersielle aktøren har, dess bedre blir lønnsomheten.

(5) Lønnsnivå og pensjon i kommunale barnehager og sykehjem er høyere enn i kommersielle. Gjennomsnittlig er lønnsnivået vel fire prosent høyere i egenregi, mens pensjonsutgiftene er betydelig høyere i egenregi. Lønnsspredningen er langt større i de kommersielle.

(6) Fellesgodene genererer betydelige skatteinntekter fordi den dominerende kostnadsarten (80 prosent) er lønnskostnader, og de gir igjen grunnlag for størsteparten av skatteinntektene våre. Egenregi gir høyest skatteinntekter. I kommersielle foretak med fast ansatte er de noe lavere. De blir vesentlig lavere for enkeltpersonforetak. Ivaretas fellesgodene ved bruk av arbeidskraft fra utlandet eller i utlandet blir skatteinntektene redusert vesentlig eller blir helt borte. Kommersialisering og konkurranseutsetting av fellesgodene svekker derfor inntektsgrunnlaget for gode fellesgoder.

(7) Kommersialisering og konkurranseutsetting av fellesgodene bidrar til at de «billigste» løsningene, som bruk av enkeltpersonforetak, utenlandsk arbeidskraft og ivaretagelse i utlandet, vinner fram. Når totalvirkninger beregnes, og det tas hensyn til lavere skatteinntekter og redusert pensjonssparing, er dette ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt når det er ledig arbeidskraft i Norge. Det vil svekke skatteinntektene og redusere inntektsgrunnlaget for gode fellesgoder, og forsterke virkninger i retning av løsarbeidersamfunnet.

(8) Formålet med prosjektet har vært å belyse om bruk av kommersielle foretak til å ivareta fellesgodene gir lavere kostnader og bedre fellesgoder

enn ved bruk av egenregi. Hovedkonklusjonen er at det ikke er slike gevinster. Den viktigste økonomiske virkningen er økte inntekter til eierne av de private foretakene og reduserte inntekter og lavere pensjonssparing for de ansatte. Med andre ord bidrar kommersialiseringen til mer ujevn inntektsfordeling.

Konsekvensen av å overføre fellesgodene til kommersielle aktører innenlands og utenlands har virkninger på en rekke andre samfunnsforhold. I all hovedsak er disse konsekvensene negative for de samfunnsmålene vi har i Norge. Det er heller ikke dokumentert at kommersielle aktører i deknningen av fellesgoder gir mer og bedre innovasjon.

Summary

The purpose of this project is to establish the effects of the production of collective benefits on Norway's tax incomes and if these effects vary according to whether the collective goods are managed in-house or, through tendering, by commercial companies with permanent employees, by sole proprietorships, or by the use of foreign manpower in Norway or abroad.

Further we have analysed whether using commercial players to manage collective benefits in an all over perspective leads to lower costs than when services are provided inhouse. Important project findings are:

(1) Central, county and local governments have ample opportunities to produce public services in-house. Producing services in-house or through the use of commercial services is mainly a matter of political choice. This also applies to the use of not-for-profit entities.

(2) The use of privately owned, commercial players in kindergartens and nursing homes has skyrocketed, at the expense of private, not-for profit organizations, while the extent of inhouse production is more stable.

(3) The analysis indicates that aggressive tax-planning and profit-shifting is taking place in the kindergarten sector, while in the nursing home sector indicators are not as clear. The analysis of groups of companies show that group contributions and interest deductibility are actively used to shift profits out of Norway.

(4) In all, nine companies controlled in connection with the sale of kindergartens booked sales profits totalling NOK 639 million, of which 87.7 million were paid out or allocated in the year of the sales, whereas 182.7 million were taxed as income. The rest was kept by the companies, un-taxed.

The main reason that commercial kindergartens are so profitable, is the public subsidy of private kindergartens. Under this scheme, private companies receive a minimum pension subsidy of 13 per cent of the municipal wage level, whereas the expenses these companies incur on average amount to no more than 5 – 6 per cent. The system is geared so that the private players' pension costs are inversely proportional to their profitability.

(5) Wage levels and pension costs are higher in municipal kindergartens and nursing homes than in commercial institutions. On average, in-house production wage levels are well over 4 per cent higher than in the commercial sector, and pension costs are considerably higher in in-house production. The wage spread is also much greater than in the commercial sector.

(6) Collective benefits generate substantial tax revenues because the dominating cost category (80 per cent) is labour costs, which make up the bulk of our tax revenues. In-house production generates more tax revenue. Commercial companies with permanent employees generate slightly less, whereas sole proprietorships

represent a significant decrease in tax revenues. If collective benefits are managed by foreign manpower in Norway or from abroad, the tax basis is substantially reduced or eroded altogether. Commercializing and tendering collective goods thus undermine the revenue basis for financing quality public services.

(7) Commercializing and tendering collective goods favour the «cheapest» solutions, including the use of sole proprietorships, foreign manpower and management from abroad. When the total impacts are factored in and lower tax revenues and reduced pensions savings are included, these solutions do not economically benefit the country, provided there is domestic manpower available. They reduce tax benefits and erode the tax basis needed to finance collective benefits and also reinforce the trend towards a more precarious world of work.

(8) The project aimed to ascertain whether using commercial players to manage collective benefits leads to lower costs and better benefits than when services are provided in-house. The main conclusion is that there are no such gains. The most important economic effect is an increase in private owners' revenues and reduced revenues and savings for employees. In other words, commercialization drives income inequality.

The consequences of transferring collective benefits to domestic and foreign commercial players impact on a number of other societal conditions. These effects are mostly negative for the societal goals Norway is pursuing. Nor is there any evidence been documented that commercial players foster more and better innovation.

Forord

Provenyprosjektet var arbeidstittelen på forskningsprosjektet som er presentert i denne rapporten. Det er finansiert av LOs FOU-midler og ivaretatt av professor emeritus Bjarne Jensen, førstelektor Stein Antonsen og høyskolelektor Alexander Berg Erichsen, alle fra Høgskolen i Innlandet. I tillegg har Fanny Voldnes og Geir Høin bidratt med et kapittel som drøfter forholdet mellom egenregi og konkurranseutsetting sett i lys av EØS/EU-retten, og Sidsel M. Schade har skrevet et kapittel som belyser omfang og utvikling i barnehager og sykehjem som ivaretas i egenregi og gjennom kommersielle virksomheter.

I tillegg til datamateriale som allerede er tilgjengelig var hovedforutsetningen for prosjektet tilgang til skattemeldingene (selvangivelsene) til private aksjeselskaper som driver barnehager og sykehjem, og lønnsstatistikk for kommunalt ansatte og ansatte i private aksjeselskaper med barnehager og sykehjem. Det var tidkrevende å få tilgang til slikt materiale. Derfor ble hovedarbeidet med prosjektet utsatt til tilgangen til skattemeldingene for årene 2009–2013 var etablert. Videre tok det også tid før vi fikk kjørt ut nødvendige data fra SSBs lønnsstatistikk. Lønnsforskjellen er basert på statistikk for 34 272 heltidsansatte i kommunale barnehager og sykehjem og 6939 heltidsansatte i barnehager og sykehjem organisert som aksjeselskaper. Dette materialet gjør at prosjektet har hatt til-

gang til data innenfor skatt, kostnader og lønn i barnehager og sykehjem organisert i aksjeselskaper som tidligere ikke har vært tilgjengelig.

En del av prosjektets resultater ble presentert i tidsskriftet Fagbladet Samfunn og økonomi nummer 2/2017 (fem artikler). I denne rapporten er hele prosjektet presentert, herunder analysene i tidsskriftet i 2017. Arbeidet med prosjektet har foregått i en samlet prosess. Bjarne Jensen har vært prosjektleder. Arbeidet med de enkelte temaene har vært selvstendig. Derfor har vi sett det som riktig at det blir angitt hvilke hovedforfattere hvert av kapitlene har.

Det er noen gjentakelser mellom kapitlene. Det har sammenheng med at kapitlene bygger på hverandre og at vi ønsker at de skal kunne leses hver for seg.

Prosjektet har også hatt en referansegruppe hvor samfunnsøkonomene Ragnar Elgsaas, Knut Thonstad og Roger Bjørnstad har gitt nyttige merknader, særlig av metodemessig karakter.

Mange takk til Skattedirektoratet og SSB for datagrunnlaget de har stilt til disposisjon og utarbeidet. Takk til Kirsti Knudsen og Anne Vines for deres gode arbeid med bearbeiding og opplegg for trykking/publisering av råmanusene.

Forfatterne har det fulle ansvaret for sine kapitler.

Vi takker LO og Fagforbundet for et interessant og spennende oppdrag.

OSLO/RENA 18.9 2018

*Bjarne Jensen • Stein Antonsen • Alexander Berg Erichsen
Geir Høin • Sidsel M. Schade • Fanny Voldnes*

Problemstilling, viktige begreper og hovedkonklusjoner

Av Bjarne Jensen

I dette kapittelet er det redegjort for formålet med prosjektet, det er satt inn i en større sammenheng, problemstillingen er presisert og viktige hovedbegrepene er definert. Vi har valgt å bruke betegnelsen fellesgoder for de godene som det offentlige ivaretar. Det omfatter kollektive goder, individuelle velferdsgoder og andre goder som ivaretas gjennom offentlig sektor. I avslutningen av kapittelet oppsummeres prosjektets funn og hovedkonklusjonene.

Formålet med prosjektet har vært å belyse de samlede økonomiske konsekvensene av konkurranseutsetting og bruk av kommersielle

aktører i frambringelsen av offentlige fellesgoder når en også tar hensyn til skatteinntektene. Et hovedmål har derfor vært å analysere hvilke skatteinntekter fellesgodene genererer og om de påvirkes av konkurranseutsetting og kommersialisering av fellesgodene. Konklusjonen er at fellesgodene generer store skatteinntekter. Det har særlig sammenheng med at lønnskostnadene er den dominerende kostnaden i fellesgodene. Personinntekter, personers forbruk og bruk av arbeidskraft genererer størsteparten av skatteinntektene. Analysene viser at egenregi gir større skatteinntekter enn de kommersielle løsningene.

Den viktigste økonomiske virkningen av å konkurranseutsette og kommersialisere fellesgodene er lavere lønnsnivå og pensjon for de ansatte, og store overskudd til eierne av de kommersielle foretakene. I tillegg har det en rekke indirekte virkninger for de samfunns-målene vi har i Norge. Disse virkningene er i hovedsak negative.

Bjarne Jensen er utdannet som samfunnsøkonom fra Universitetet i Oslo og har erfaring fra både offentlig og privat sektor og fra forskning og undervisning. Han har arbeidet i Finans- og Sosialdepartementet, vært rådmann i Kristiansand og Bergen, og administrerende direktør i Kommunekreditt Norge as. Hans forskning har særlig vært knyttet til finansiering, styring og planlegging av kommunene og offentlige velferdstjenester. Han har vært professor i forvaltningsøkonomi ved Høgskolen i Innlandet og førsteamanuensis ved Høgskolen i Agder (nå Universitetet i Agder).

Problemstilling og viktige begreper

Produksjon av goder (varer og tjenester) i et samfunn som Norge kan deles i to hovedgrupper. Den ene gruppa er varer og tjenester som produseres, framskaffes og fordeles gjennom markeder. Disse benevnes i det etterfølgende som **markedsgoder**. Slike goder betaler den enkelte forbruker for. Prisene som betales avgjøres i markeder eller ved direkte avtaler mellom kjøper og selger. Det er den enkeltes inntekt eller formue som er avgjørende for hvor mye som kan kjøpes. Fordelingen vil derfor avgjøres av den enkeltes økonomi og etterspørsel. I disse markedene er det kompliserte samspill mellom deltakerne i markedene som bestemmer produksjon, priser og fordeling. Markedene kan være svært ulike. De kan ha preg av monopol-, oligopol- og frikonkurransemarkeder, og kan da gi ulike resultater med hensyn til hvor gode løsninger de gir.

Den andre gruppa er goder som ivaretas gjennom offentlig sektor. De finansieres av skatter, avgifter/gebyrer og andre inntekter offentlig virksomhet kan ha. Omfanget av virksomhetene, fordeling av godene og hva som eventuelt skal betales for dem, bestemmes gjennom offentlige budsjetter. Det er valgte representanter for innbyggerne gjennom vedtak i Stortinget, fylkesting og kommunestyre som i siste instans bestemmer. Vi har valgt å betegne disse godene som **fellesgoder**. I Norge består fellesgodene av følgende hovedgrupper:

- Regulering, styring, planlegging av samfunnsutviklingen.
- Kollektive goder: Forsvar, rettsvesen, samferdselsnett, parker mv.
 - **Markedet fungerer ikke.**
- Naturlige monopoler: Vann og avløp, forsyningsnett elektrisitet osv.
 - **Markedet gir dårligere løsninger.**
- Individuelle tjenester: Helse- og sosialomsorg, utdanning, oppvekst og kultur som det politiske flertallet tradisjonelt ikke har ønsket at markedet skal ivareta.

Hovedbegrunnelsen for at fellesgodene bør ivaretas i offentlig regi er at de da løses mer effektivt eller bedre enn om vi lar markedet ivareta dem. For fellesgodene er målet at de skal være tilgjengelige for alle på mest mulig like vilkår, fordeles etter behov og finansieres i felleskap. Fellesgodene har derfor avgjørende betydning for inntektsfordelingen i landet vårt. Skattene som brukes til å finansiere fellesgodene har også som mål å virke inntektsutjevne gjennom evneprinsippet. Intensjonen er at jo høyere inntekt en har, dess større skal finansieringsbidraget være. Et viktig mål for trykdesystemet er også at det skal være inntektsutjevne. I artikkelen *Inntektsulikhet i Norge i lys av Piketty-debatten* (Aaberge, 2016) drøftes inntektsulikheten i Norge og hvordan den reduseres gjennom skattesystemet, trykdesystemet, kontantoverføringer og fellesgoder¹.

Hva som skal være fellesoppgaver, omfanget av fellesgodene og hvordan fellesgodene skal ivaretas og utvikles, er det politisk strid og uenighet om. Det er derfor variasjon fra land til land når det gjelder hva som ivaretas som fellesgoder og hva som overlates til det enkelte individet og den enkelte husholdningen gjennom markeder. Det er også politisk uenighet om hvor

¹ Aaberge, R (2016): *Inntektsulikhet i Norge i lys av Piketty-debatten*. Samfunnspeilet, 1/2016. SSB.

sterkt markedene skal reguleres. Noen har stor tro på at markedene skal være mest mulig fri, mens andre mener at markedene trenger sterke reguleringer for å fungere godt. Det som ivaretas som fellesgoder har det offentlige ansvaret for. Hvordan det offentlige skal ivareta fellesgodene, er det også politisk uenighet om. Hovedskillelinjene går mellom dem som mener det best ivaretas av det offentlige selv gjennom det som i dag betegnes som egenregi, eller om det offentlige også bør bruke kommersielle bedrifter for å drifte og utbygge fellesgodene.

De fleste vil være enig om at det som betegnes som kollektive goder, inkludert de elementene som omfatter administrering av samfunnet, skal være offentlige oppgaver. Det er størst uenighet om de individuelle velferdstjenestene. Det gjelder særlig om en i frambringelsen av dem skal bruke kommersielle selskaper som underleverandører eller drive dem i egenregi. Fra 1990 og utover ble det hevdet at det kunne oppnås store kostnadsgevinster ved å konkurransetsette eller overføre driften av fellesgodene til private kommersielle foretak. Denne retningen blir ofte kalt New Public Management (NPM).

Den viktigste kostnaden i fellestjenestene er personalkostnadene. De består av lønn inklusive feriepenger, pensjonspåslag og arbeidsgiveravgift. På de mest ressurskrevende områdene som skoler, barnehager og sykehjem utgjør personalkostnadene rundt 80 prosent av de samlede kostnadene. I teknisk sektor, hvor kapitalkostnadene er større, kan andelen være noe lavere (50–60 prosent), mens i områder som hjelpeordninger i hjemmene kan andelen være høyere. Det betyr at for å få lavere kostnader eller oppnå høyere overskudd i kommersiell drift av velferdstjenestene vil det lettest kunne oppnås ved å redusere lønnskostnadene. Dette kan

gjøres gjennom lavere bemanning, lavere lønnsnivå og lavere pensjonsnivå.

Sannsynligvis er det også eneste mulighet fordi den andre hovedgruppa kostnader – kapitalkostnadene – er høyere for de private kommersielle aktørene (Jensen, 2017). Her vil rentenivået og tilgang på kapital være de drivende faktorene for kostnadene. Det rentenivået staten og kommunene står overfor når de skal framskaffe kapital er vesentlig lavere enn det kommersielle foretak kan oppnå. Tilgang på lån og kapital for et land med Norges økonomi er også langt bedre for det offentlige enn den tilgangen private kommersielle foretak har. De private kommersielle foretakene er avhengig av høyere egenkapital for å få tilgang på lån. Egenkapital koster mest fordi den krever høyere avkastning enn lånekapital. Årsaken er at den må bære høyere risiko. Regjeringen satte til og med ned et utvalg som blant annet skulle komme med forslag for å unngå at offentlig virksomhet kan utnytte denne kapitalfordelen til å framskaffe fellesgoder med lavere kostnader enn private kommersielle aktører kan (Hjelmeng m.fl., 2018)². Det vises til side 59–61 i Hjelmeng-rapporten hvor det også drøftes hvor stor fordel knyttet til kapitalkostnader er. Derfor er det ikke overraskende at den klareste dokumenterte økonomiske virkningen av at drift og utvikling av fellestjenester overføres til kommersielle aktører, i denne analysen er at lønn og pensjon blir lavere for arbeidstakerne.

En stor komponent knyttet til lønnskostnadene er skatter og avgifter. Det gjelder for det første arbeidsgiveravgiften. Videre betaler

² *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører.* Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet, januar 2018.

arbeidstakerne skatt avhengig av inntekt. Når arbeidstakerne bruker sine disponible inntekter til å kjøpe varer og tjenester betaler de merverdiavgift og ekstra avgifter på drivstoff, biler, alkohol, tobakk osv. Med andre ord, deler av arbeidstakernes lønnskostnader og pensjonsinntekter kommer tilbake til det offentlige og bidrar til å finansiere fellestjenestene. Derfor er det interessant å analysere hvor stor del av lønnskostnadene som kommer tilbake til det offentlige i form av skatteinntekter, og hvordan det varierer for ordinære offentlige ansatte, ansatte i kommersielle foretak og avhengig av hvordan kommersielle aktører organiserer virksomheten. Er virkningene forskjellig om virksomhetene drives av ansatte i private aksjeselskaper eller som næringsdrivende gjennom enkeltpersonforetak? Nav konkurranseutsetter for eksempel en betydelig del av sin attføringsvirksomhet (Leikvoll og Herning, 2017). TV 2 har avdekket at ett av selskapene, som har betydelige kontrakter med Nav (Din Utvikling AS), har ivaretatt virksomheten gjennom arbeidstakere som driver næringsvirksomhet gjennom enkeltpersonforetak og ikke med egne ansatte (TV 2, 25.2.2018). Et annet eksempel er det kommersielle foretaket Aleris AS, som blant annet driver virksomhet innenfor helsetjenester, sykehjem og barne- og ungdomsvern. De har benyttet seg av både fast ansatte og «konsulenter» organisert som enkeltpersonforetak for å ivareta konkurranseutsatte virksomheter. Flere av disse konsulentene har nå gått til søksmål for å avklare om det er lovlig å bruke enkeltpersonforetak i stedet for ordinære ansatte i slik virksomhet (Klassekampen, 25.8.2018).

Hvordan er virkningene for virksomheter som bruker utenlandsk arbeidskraft sammenlignet med norsk arbeidskraft, og hvordan er

virkningene på skatteinntektene når tjenestene drives i utlandet? Dette siste er en svært aktuell problemstilling knyttet til IKT-drift, jf. Helse Sør-Østs forsøk på å konkurranseutsette deler av sine IKT-tjenester til utlandet (Aase og Barlo, 2017). Det har foreløpig endt med store ekstrakostnader og bøter. Eksempel på bruk av utenlandsk arbeidskraft er også Orange Helses kontrakter med et stort antall kommuner om vikarer innenfor pleie- og omsorgstjenestene. I dette tilfellet er konkurrentene til virksomheter med norske arbeidstakere utenlandske arbeidstakere med andre lønns- og arbeidsbetingelser og andre bestemmelser og skatteforhold (Aftenposten, 29.11.2017). Dette er velkjente ordninger innenfor privat næringsvirksomhet – særlig bygg- og anleggsbransjen – og har ført til svekkelse av arbeidstakernes lønns- og arbeidsforhold og at norske arbeidstakere skyves ut av virksomheten. Dette systemet er spredd til andre næringsområder som skipsbygging og hotell- og restaurantvirksomhet. Særlig har bemanningsbransjen lagt til rette for slike ordninger.

Er det forskjell på om norskeide eller utenlandsk eide virksomheter ivaretar fellesgodene? For eksempel er mange av de store private foretakene som ivaretar barnehager og barnevern, sykehjem og renovasjon, internasjonale konserner som har selskaper i skatteparadiser. Er det forskjeller i overskudd og skatt som betales av de internasjonale konserner sammenlignet med norskeide selskaper, og brukes det skatteplanlegging for å flytte overskudd til skatteparadiser?

En vesentlig årsak til at offentlig egenregi har høyere lønnskostnader er at pensjonskostnadene er vesentlig høyere. Hvordan pensjon skal vurderes i denne sammenhengen er komplisert. Utgiftene til avsetning av pensjon

framstår i første omgang som en kostnad. Realiteten er imidlertid at pensjonskostnadene er ansattes sparing for å ha inntekter når lønnsinntektene faller bort. Når pensjon utbetales, gir den igjen grunnlag for skatteinntekter. Systemet er slik at jo større midler som avsettes til pensjon, dess høyere vil pensjonsinntektene være og dess mer skatt vil betales når arbeidstakerne blir pensjonister. Det er imidlertid vanskelig og forbundet med større usikkerhet å beregne slike virkninger langt fram i tid.

Egenregi, private ideelle og private kommersielle

I denne rapporten skiller vi mellom tre grupper når det gjelder ivaretagelse av fellesoppgaver. De fleste fellesoppgaver ivaretas gjennom **offentlig egenregi**. Det betyr at staten, fylkeskommunene eller kommunene ivaretar dem gjennom sin ordinære virksomhet eller gjennom heleide offentlige foretak. Eksempel på foretak kan være kommunale eller fylkeskommunale foretak som er en del av en kommune eller fylkeskommune som juridisk person. Det kan også være foretak hvor to eller flere kommuner (fylkeskommuner) i samarbeid ivaretar fellesgoder. I slike interkommunale selskaper kan bare kommuner (fylkeskommuner) delta og de deltakende kommunene (fylkeskommunene) har ansvaret for virksomheten.

Tradisjonelt har også **private ideelle** organisasjoner deltatt i utvikling og drift av fellesoppgavene. Ofte har ideelle organisasjoner vært pådrivere for, startet opp og utviklet fellesgoder i direkte samarbeid med offentlig virksomhet. Finansieringen har ofte det offentlige stått for, eller det har skjedd gjennom spleiselag mellom offentlig sektor, ideelle organisasjoner og private bidragsytere. Det gjelder fellesgoder

innenfor helsetjenester, pleie og omsorg, oppvekst og spesialskoler og på kulturområdet. De har ikke hatt som mål å drive virksomheten med overskudd eller å ta ut utbytte. Slike ideelle organisasjoner har brukt disse midlene til å utvikle tjenestene til innbyggernes og brukernes beste. Driftsmessig er det derfor stor likhet mellom private ideelle organisasjoner og egenregi i måten virksomheten ivaretas på.

Private kommersielle foretak som ivaretar fellesgoder har som mål å oppnå økonomisk overskudd eller profit. I Sverige benevnes de som «vinstsyftande» virksomheter. Slike virksomheter vil ha som mål å ha lavest mulig kostnader i virksomheten i forhold til inntektene, og å oppnå størst mulig overskudd. Normalt vil en del av inntektene i slike virksomheter gå til overskudd for eierne eller avkastning på kapitalen. Derfor er disse store ulikhetene på formålssiden den viktigste forskjellen mellom kommersielle foretak på den ene siden og private ideelle foretak og offentlig egenregi på den andre.

I praksis er det ikke alltid lett å klassifisere private foretak som kommersielle eller ideelle. Vi må også kunne anta at skillelinjene ikke er helt klare, og at det er en gråsoner hvor det ikke vil være mulig å klassifisere virksomheter som kommersielle eller ideelle uten å vurdere hvert foretak helt konkret. Den organisasjonsformen som er utviklet for å ivareta kommersiell virksomhet er aksjeselskap. Det kan også være private ansvarlige selskaper, men det er ikke så vanlig her. I våre konkrete analyser har vi derfor valgt å definere private virksomheter organisert som aksjeselskaper som private kommersielle foretak, mens de øvrige private organisasjonsformene er definert som private ideelle virksomheter. For de private barnehagene og sykehjemmene er det aksjeselskapene vi har

data for gjennom deres skattemeldinger. Vi har ikke skattemeldinger for private barnehager og sykehjem organisert etter organisasjonsformer som samvirke, forening, stiftelse eller andre ansvarlige selskaper. Når det gjelder datagrunnlag for lønn og pensjon, er det også private foretak organisert som aksjeselskap og kommunal egenregi vi har data for. Det kan i denne definisjonen være en feilkilde ved at også ulike former for ansvarlige selskaper kan være kommersielle og at ideelle organisasjoner også driver virksomheten gjennom aksjeselskaper. Vår vurdering er likevel at dette ikke vil være en stor feilkilde.

Konkretisering av problemstillingene

Helt konkret er problemstillingene i denne rapporten:

- Belyse det offentliges mulighet til å drive virksomheten i egenregi.
- Belyse utviklingen av privat kommersielle drift sammenlignet med kommunal egenregi og privat ideelle drift for sykehjem og barnehager. Vi har sett på utviklingen etter barnehageforliket.
- Belyse lønnsnivå og pensjonskostnader, og forskjellen mellom dem, for offentlig virksomhet og kommersielle foretak for ansatte i to tjenesteområder – barnehager og sykehjem.
- Belyse overskudd og skatt som betales av norske kommersielle foretak og utenlandske foretak innenfor tjenesteområdene barnehager og sykehjem.
- Belyse om kommersielle foretak innenfor tjenesteområdene sykehjem og barnehager driver systematisk flytting av overskudd til utlandet.
- Belyse hvordan konkurranseforholdene er når det gjelder lønnskostnader for offentlig

egenregi, norske kommersielle foretak med egne ansatte, norske ansatte organisert som enkeltpersonforetak, bruk av utenlandsk arbeidskraft og virksomhet i utlandet. I dette arbeidet belyses også virkningene ulike måter å organisere virksomheten på har på skatteinntektene til det offentlige og pensjonsutgiftene, og dermed netto lønnskostnader for det offentlige.

- Belyse de samlede økonomiske konsekvensene av konkurranseutsetting og bruk av kommersielle aktører i frambringelsen av offentlige fellesgoder når en også tar hensyn til skatteinntektene.

Hovedkonklusjoner

Kommuners mulighet til å utføre egne tjenester

(KAPITTEL 2)

Tradisjonelt er offentlige tjenester i hovedsak blitt utført av det offentlige selv, såkalt egenregi. De senere årene har dette endret seg, og flere tjenester utføres nå av kommersielle aktører. Endringen har foregått over noe tid, men fra og med Solberg-regjeringen i 2013 har det skjedd vesentlige endringer. Målet med endringene er at private aktører skal kunne utføre flere av de offentlige tjenestene. Et helt ferskt forslag som er til behandling i regjeringen innebærer at norske kommuner kan få strengere krav til kommuners muligheter til egenregi enn i noen av landene i EU. Forslaget har skapt stor strid. Handlingsrommet for kommuner til å utføre sine egne tjenester i egenregi er stort. Spørsmålet om egenregi er først og fremst et politisk spørsmål, selv om det også har både en økonomisk og en juridisk side. Temaet i dette kapitlet er hva som er

mulighetsrommet for kommuner som ønsker å utføre de kommunale tjenestene selv.

Barnehager og sykehjem – omfang, utvikling og organisasjonsformer (KAPITTEL 3)

I dette kapitlet er det sett nærmere på hvordan utviklingen har vært i forholdet mellom kommunale tjenester i egenregi, private ideelle aktører og private kommersielle aktører. Eierformen private kommersielle aktører i barnehager og sykehjem har økt sterkt på bekostning av private ideelle aktører fra 2005 til i dag. Andelen kommunale har vært mer stabil. Det er særlig i de store kommunene de private kommersielle har økt sin andel. Det er langt større omfang av private kommersielle i barnehagene enn i sykehjemmene. I de små kommunene er det relativt lite innslag av private kommersielle aktører. Antall brukere per organisatorisk enhet er høyere for de private kommersielle enn for private ideelle og kommunale.

Skatter og avgifter knyttet til arbeidsplasser og foretak (KAPITTEL 4)

Fellesgodene finansieres i hovedsak av skatter og avgifter. I dette kapitlet gis en oversikt over skatter og avgifter knyttet til arbeidsplasser og virksomheter slik det norske systemet er i dag. Målet er å belyse og få oversikt over de inntektene som fellesgodene og offentlig virksomhet genererer, og hvordan de kan variere for ulike måter å organisere fellesgodene på. Størstedelen (84 prosent) av skatteinntektene til staten er knyttet til den enkelte persons inntekt, personers forbruk og lønnskostnader. Bedriftenes skatter

på overskudd utgjør mellom fem og seks prosent, og petroleumsskattene utgjør mellom sju og åtte prosent.

Fellesgodene genererer betydelige skatteinntekter fordi en vesentlig del av utgiftene til fellesgodene nettopp er lønnskostnader. De gir igjen grunnlag for skatteinntekter. Disse skatteinntektene er høyest for egenregi og noe lavere ved konkurranseutsetting til kommersielle foretak med fast ansatte. De blir vesentlig lavere dersom organisasjonsformen enkeltpersonforetak benyttes. Brukes utenlandsk arbeidskraft, kan skatteinntektene bli nesten halvert i forhold til egenregi. De avhenger av den lønna utenlandske arbeidstakerne får. Blir virksomheten konkurranseutsatt til utlandet, blir det ingen slike skatteinntekter.

Skatteplanlegging i velferdssektoren (KAPITTEL 5)

I dette kapitlet er skatteplanlegging i velferdssektoren analysert for to sektorer – barnehager og sykehjem. Dataene er basert på analyse av skattemeldingene til norskeide og flernasjonale aksjeselskaper i barnehage- og sykehjemsektorene for årene 2009–2013. I tillegg er det analysert bruk av konsernbidrag og rentefradrag i to tilfeldige internasjonale konserner. Analysen fra barnehagesektoren indikerer at det foregår skatteplanlegging, slik at overskudd flyttes fra Norge til utlandet. I sykehjemsektoren er denne indikasjonen ikke så sterk. Analysen av konsernene viser at konsernbidrag og rentefradrag er aktivt benyttet for å flytte overskudd fra Norge til utlandet. Etter at reglene om begrensning av adgangen til bruk av rentefradrag kom i 2014, ser bruk av rentefradrag ut til å ha falt bort.

Gevinst ved salg av barnehager

(KAPITTEL 6)

Kapittelet beskriver og dokumenterer hvordan holdingselskap og «fritaksmetoden» kan bli og blir brukt for å unngå eller utsette skatt på gevinster ved salg av barnehager. Hos de ni kontrollerte selgerne som er aksjeselskaper, var salgsgjevinstene ca. 639 millioner kroner. 187,7 millioner kroner av gevinsten ble utbetalt/avsatt i salgsåret og 182,7 millioner kroner ble beskattet som utbytte. Resten ble beholdt ubeskattet tilbake og beskattes først ved eventuelle senere utbytteuttak. De store gevinstene aktualiserer at kommunene ikke har tilstrekkelig kontroll med at bruk av offentlige midler til barnehager faktisk kommer barna til gode.

Lønnsforskjeller mellom ansatte i kommunale og private kommersielle sykehjem og barnehager

(KAPITTEL 7)

I dette kapittelet undersøkes og analyseres forskjeller i lønnsnivå mellom kommunale og private kommersielle barnehager og sykehjem. Det blir også sett kort på forskjeller i utgifter til pensjon. Fire yrker er undersøkt: sykepleier, barnehagelærer, pleiemedarbeider og barnehageassistent. Analysen er basert på individdata anskaffet fra SSB, og gjelder for året 2014. Videre ble det også gjennomført en undersøkelse av lønnsdifferansene i barnehager for årene 2007 og fram til 2014.

Lønna var høyere for kommunale barnehager og sykehjem enn privat drevne, målt ved både gjennomsnitt og median. Det er større forskjeller for barnehagene enn for sykehjemmene, og for barnehageassistenter og pleieassistenter enn

for barnehagelærere og sykepleiere. Forskjellen i gjennomsnittlig lønn er ca. fire prosent. Det er større variasjon i lønnsnivået i de private kommersielle enn i de kommunale. Pensjonskostnadene som andel av lønnskostnader er betydelig høyere i kommunale barnehager og sykehjem enn i de privat drevne.

Betydningen av skatt og pensjonsutgifter ved fellesgoder i egenregi sammenlignet med konkurranseutsetting

(KAPITTEL 8)

I kapittel 8 analyseres hvordan skatt og pensjonsutgifter generert av arbeidsplasser påvirker fellesgodene, avhengig av om de ivaretas i egenregi eller av private kommersielle foretak, enkeltpersonforetak, med utenlandsk arbeidskraft eller i utlandet. Hovedårsaken til at lønnskostnadene i egenregi er høyere enn når kommersielle foretak driver fellesgodene, er at pensjonsutgifter og skatteinntekter er høyere i offentlig egenregi. Kostnadene ved bruk av enkeltpersonforetak er igjen vesentlig lavere enn i kommersielle foretak med fast ansatte. Det skyldes lavere skatter og pensjonsutgifter. Dersom utenlandsk arbeidskraft benyttes, eller virksomheten ivaretas i utlandet, blir disse virkningene forsterket samtidig som lønnsnivået blir vesentlig lavere. Dette åpner for store overskudd ved kommersialisering og konkurranseutsetting av fellesgodene. Årsaken er ikke mer effektive fellesgoder, men at lønns- og arbeidsvilkår og pensjonsordninger blir dårligere for de ansatte.

Hovedårsaken til at kommersielle barnehager gir så store gevinster til eierne er tilskuddsordningen til barnehagene. Den gir de private barnehagene minimum 13 prosent av det

kommunale lønnsnivået i tilskudd til pensjon, mens utgiftsnivået til pensjon er i størrelsesorden fire-fem prosent av disse utgiftene. Kommersialisering og konkurranseutsetting av fellesgodene bidrar til at de «billigste» løsningsene, som bruk av enkeltpersonforetak, utenlandsk arbeidskraft og ivaretagelse i utlandet, vinner fram. Når totalvirkninger beregnes, er dette ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt når det er ledig arbeidskraft i Norge. Det vil svekke skatteinntektene og redusere inntektsgrunnlaget for gode fellesgoder, og forsterker virkninger i retning av løsarbeidersamfunnet.

Framtidens arbeidsmarked – mangel på arbeidskraft eller på arbeidsplasser?

(KAPITTEL 9)

Kapittelet drøfter om framtidens arbeidsmarked vil være preget av mangel på arbeidsplasser eller mangel på arbeidskraft. Ingen kan vite hvordan situasjonen blir i framtida, men vi må kunne anta at det også da føres en økonomisk politikk hvor målet er å utnytte den arbeidskraften samfunnet har på en best mulig måte.

Vi må påregne at strukturendringene i arbeidslivet gjennom automatisering og digitalisering blir sterkere enn det vi har opplevd før, og at det vil frigjøre arbeidskraft i de tjenesteytende virksomhetene. Dette taler for at behovet for arbeidskraft blir mindre. Økningen i andelen eldre øker behovet for arbeidskraft og reduserer tilbudet av arbeidskraft. I en situasjon med mangel på arbeidsplasser vil derfor en økt andel eldre ikke være et problem for samfunnet, men virke positivt.

Offentlig eller privat utbygging og drift av fellesgoder – hva lønner seg?

(KAPITTEL 10)

I dette kapittelet drøftes og oppsummeres om bruk av private kommersielle foretak til å ivareta fellesgodene gir lavere kostnader og bedre fellesgoder enn om det offentlige selv driver i egen regi. Hovedkonklusjonen er at det ikke er slike gevinster. Den viktigste økonomiske virkningen er økte inntekter til eierne av de private kommersielle foretakene og reduserte inntekter og dårligere pensjonsordninger for de ansatte. Med andre ord bidrar det til mer ujevn inntektsfordeling. I en helhetlig analyse av samfunnsøkonomiske konsekvenser må vi også ta hensyn til en rekke andre forhold, herunder transaksjonskostnader, omstillingskostnader, samfunnets skatteinntekter, samfunnsikkerhet og trygghet og styringsmuligheter. Analysen av slike indirekte virkninger viser at det må være betydelige direkte gevinster for at det i en samlet økonomisk vurdering skal være lønnsomt. Konsekvensene av å overføre fellesgodene til kommersielle aktører innenlands og utenlands har virkninger på en rekke viktige samfunnsforhold og samfunns mål. I all hovedsak er konsekvensene av å overføre disse tjenestene til private kommersielle negative for de samfunnsmålene vi har for Norge. Det er heller ikke dokumentert at bruk av kommersielle aktører i deknningen av fellesgodene gir mer og bedre innovasjon.

Kommuners mulighet til å utføre egne tjenester

Av Fanny Voldnes og Geir Høin

Tradisjonelt er offentlige tjenester i hovedsak blitt utført av det offentlige selv, såkalt egenregi. De senere årene har dette endret seg, og flere tjenester utføres nå av kommersielle aktører. Endringen har foregått over noe tid, men fra og med Solberg-regjeringen i 2013 har det skjedd vesentlige endringer. Formålet med endringene er at private aktører skal kunne utføre flere av de offentlige tjenestene. Et helt ferskt forslag som er til behandling nå i regjeringen, innebærer at norske kommuner kan

få strengere krav til kommuners muligheter til egenregi enn noen av landene i EU. Forslaget har skapt stor strid. Handlingsrommet for kommuner til å utføre sine egne tjenester i egenregi er stort. Spørsmålet om egenregi er først og fremst politisk, selv om det også har juridiske og økonomiske sider. Temaet i dette kapittelet er hva som er mulighetsrommet for kommuner som ønsker å utføre de kommunale tjenestene selv.

Fanny Voldnes er autorisert revisor fra BI, cand.philol fra Universitetet i Oslo og spesialrådgiver i Fagforbundet. Hennes hovedbeskjeftigelse har i mange år – også i de ti årene hun jobbet i LO sentralt – vært reformene i offentlig sektor og utfordringene de har ført med seg for styringen av offentlig sektor, for ansattes arbeidsforhold og for opprettholdelse av gode offentlige tjenester til befolkningen. I tillegg har hun blant annet seks års erfaring som revisor fra et av de store, private revisjonsselskapene.

Geir Høin er utdannet jurist fra juridisk fakultet ved UiO og advokat. Han har vært sensor og foreleser ved UiO, UiB og UiT, høgskolelektor ved Høgskolen i Hedmark, og hatt studieopphold i Brussel. Han har arbeidet som advokat-fullmektig og senere som advokat ved LOs juridiske kontor i om lag 14 år, og som forbundsadvokat i Fagforbundet i 20 år. Han har prosedert en rekke saker for Høyesterett og rundt 30 saker for den sentrale Arbeidsretten i Oslo.

Innledning

Både den første og nåværende Solberg-regjeringen har en uttalt tese om at det ikke er forskjell på offentlige og private tjenester. Med utsagnet: «Regjeringen mener i utgangspunktet at produksjon av velferdstjenester skiller seg lite fra andre tjenester»¹ likestiller regjeringen produksjon av tjenester for eksempel innenfor barnevern og sykehus med private konsulenttjenester og hørpleie. Dette innebærer et brudd med en lang politisk tradisjon etter Andre verdenskrig i Norge, hvor det har vært enighet om at noen oppgaver er så viktige for samfunnet at de skal holdes utenom markedet. Gjennom mange tiltak prøver regjeringen å innføre en helt ny politikk for å løse offentlige oppgaver, og spesielt de kommunale².

Unyanserte argumenter om stordriftsfordeler ved kommunesammenslåing, innføringen av nytt inntektssystem for kommuner som favoriserer store kommuner og tvilsomme beregninger av såkalte gevinstpotensialer i kommuners drift av skole, barnehage og pleie og omsorg, er eksempler på svakt funderte påstander for gjennomføring av regjeringens nye politikk. Det er reist flere vitenskapelige innvendinger mot denne politikken som peker på vidtgående konsekvenser for samfunn og demokrati³.

Det siste utspillet fra regjeringen gjelder EUs statsstøtteregulering. I en fersk rapport foreslås tiltak for å likestille private og offentlige aktørers rett til å utføre offentlige oppgaver⁴. I rapporten er «alt snudd på hodet» og vi kan stille spørsmål ved om man her helt har mistet av syne hva en kommune *egentlig* er. Under dekke av å fremme konkurransenøytralitet argumenteres det i rapporten for at Norge, som tross alt ikke er EU-medlem, skal gå i front for konkurranseutsetting begrunnet i EØS-avtalen, selv om det

ikke er tilsvarende krav for medlemslandene i EU⁵.

For mange kommuner, som har ansvar for hovedtyngden av velferdsoppgavene i Norge, kan rapporten by på utfordringer. Rapporten skaper unødvendig usikkerhet rundt mulighetene kommuner faktisk har til å utføre sine egne tjenester, i egenregi. Dette kommer på toppen av at regelverket knyttet til egenregi allerede skaper usikkerhet fordi det er komplisert. Flere forhold viser imidlertid at kommunene har et stort handlingsrom for å utføre tjenestene sine i egenregi.

«Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører»

Rapporten *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører* kom i januar 2018 fra en arbeidsgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet. Bakgrunnen var en henvendelse i 2015 om behov for tiltak fra ESA, EFTAs

¹ Politisk plattform, 7.10.2013, *Sundvollen-erklæringen*, s. 37. www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf

² Fanny Voldnes: *Solbergregjeringens velferdskommuner* i Fagbladet Samfunn og økonomi, 1/2017, s. 10–21: www.fagbladet2.com/fagbladet/PDF/samfunnogokonomi/Samfunn_og_ekonomi-10.pdf

³ For eks: Alf-Inge Jansen og Bjarne Jensen (red.): *Folkestyre eller elitestyre?* Res Publica 2016, Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.

⁴ *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*, Rapport fra arbeidsgruppe, 23. januar 2018. www.regjeringen.no/contentassets/0c36c9f9c1ca4ecccbecc7142b2420511/rapprt-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer.pdf

⁵ *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*, s. 188, særmerknad fra Stein Reegård i arbeidsgruppa.

overvåkningsorgan⁶. ESA hadde «...de siste årene behandlet flere klagesaker fra private som mener at offentlige aktører i markedet nyter godt av ulike konkurransefordeler i kraft av å være offentlige», og henviser til brudd på EUs statsstøtteregulering⁷. Henvisningen til «flere saker» viser seg å være sju-åtte saker som er fremmet av privat næringsliv over en 20-årsperiode innenfor områdene helse- og omsorg, utdanning, avfallshåndtering og sport/trening⁸. Det viser seg imidlertid at både ESA og flertallet bak rapporten feilaktig har lagt til grunn at kommunene driver utstrakt «økonomisk aktivitet»⁹.

Mandatet til arbeidsgruppa var å vurdere om kommuner og helseforetak skal ha skatteplikt for deler av virksomheten sin og om de skal kunne gå konkurs, som følge av statsstøtteregulering. Målet synes å være at kommuner og helseforetak skal kunne konkurrere på like vilkår med private aktører¹⁰. EUs statsstøtteregulering er opprinnelig

ment å hindre nasjonale myndigheter i å gi særfordeler til eget privat næringsliv som forhindrer samhandling mellom medlemslandene¹¹. Mandatet kan bare forstås som at regjeringen mener at statsstøttereguleringet *også* skal anvendes på forvaltningen, med den konsekvensen at det da griper direkte inn i hvordan offentlig sektor kan organisere sin virksomhet. Dette er oppsiktsvekkende.

Blant tiltakene som foreslås av flertallet bak rapporten er at det skal være regnskapsplikt og skatteplikt for den delen av den offentlige virksomheten som drives i konkurranse med private, såkalt «økonomisk aktivitet». Et mindretall foreslår at slik virksomhet må skilles ut i egne rettssubjekt utenfor kommunen. Videre foreslås det at Konkurransetilsynet skal overvåke at offentlige virksomheter etterlever regelverket og skal kunne kreve utskilling av deler av virksomhet og ilegge bøter. Rapporten har vært på høring, med høringsfrist 8.5.2018 og er fortsatt «under behandling» i Nærings- og fiskeridepartementet.

⁶ *Review of general tax exemption under Article 2-30 (1) of the Norwegian tax act and the public sector guarantees*, 15. Desember 2015, Case no. 73703, Dok. nr. 777325 i rapporten *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*, s. 258–285.

⁷ *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*, s. 9.

⁸ Per Andreas Bjørgan: *Statsstøtterettslige prinsipper av betydning for saken om det kommunale skattefritaket og konkurransforbundet*. Notat til LO fra 18. januar 2018, s. 2.

⁹ Se drøftingen i avsnittet *EU-rettens «økonomisk aktivitet» og kommunal virksomhet*.

¹⁰ Mandatet til arbeidsgruppa om likebehandling: www.regjeringen.no/contentassets/951cf2eca98f4fe594f6713641ee38b0/like-konkurransevilkår--mandat.pdf

¹¹ *Slik virker EU*. EUs delegasjon til Norge, august 2012, s. 15. http://eeas.europa.eu/archives/delegations/norway/documents/publikasjoner/slik_virker_eu_2012_nett.pdf

Hvem bestemmer?

Overordnet er det myndighetene i en stat som bestemmer hvordan offentlig sektor og offentlig forvaltning skal innrettes gjennom nasjonale og lokale beslutninger. Bindende avtaler som myndighetene inngår med andre stater har også betydning. For Norges del vedtar Stortinget lover som blir bestemmende, sammen med bindende avtaler som myndighetene inngår med andre lands myndigheter. Eksempler på dette er skatteavtaler med andre land og EØS-avtalen.

EØS-avtalen har en viss påvirkning på hvordan offentlig sektor i Norge må organiseres rent juridisk for å kunne defineres som egenregi. Det er imidlertid en utfordring at EU-regulering

knyttet til egenregi i seg selv er komplisert og dermed bidrar til forvirring og usikkerhet. Rapporten om likebehandling av offentlige og private aktører forsterker usikkerheten ytterligere. I rapporten legges hovedvekten på juridiske vurderinger, og det er ingen drøfting av det faktum at dette dreier seg om å levere samfunnsnyttige tjenester på en hensiktsmessig måte for samfunnet samlet sett. I en kommentar uttaler professor Hans Petter Graver ved Universitetet i Oslo:

«Dersom man gjør kommunen til et rettssubjekt som skal ha markedsmessige betingelser, med det det medfører av endrede lånevilkår, konkursgaranti og beskatning, snakker vi om store strukturelle endringer av offentlig sektor. Det er en potensiell undergraving av måten vi organiserer offentlig sektor på og en kommersialisering av sosial- og velferdsmessig virksomhet.»¹²

Dette er altså politiske spørsmål snarere enn juridiske og økonomiske, og handler i realiteten om demokratisk styring av fellestjenester, fordeling av verdiskapingen i samfunnet og ulikhet. I den sammenhengen er det verdt å merke seg at forskere nå har tallfestet den store betydningen kommunale tjenester har for reduksjon av ulikhet i befolkningen¹³.

Norge i front i EU for privatisering?

I rapporten er det redegjort for hvordan situasjonen er i utvalgte EU-land. Det er svært ulike tradisjoner i landene for hvordan det offentlige, både stat og kommune, løser sine oppgaver. Et land som Tyskland har for eksempel åpenbart tjenester i sine kommunale porteføljer som ville blitt rammet av den tolkningen av EØS-regelverket som ligger til grunn for rapporten om likebehandling¹⁴. Spørsmålet er altså om Norge

skal gå lenger enn EU i å begrense kommuners handlingsrom, og få strengere regler enn det er i EU.

«Hvis utvalgets innstilling blir regjeringens politikk, betyr det en omfattende omorganisering i offentlig sektor. Da får ESA gjennomslag for noe ingen av EUs medlemsland har måttet gjennomføre. Konkurransetilsynet vil få en overmyndighet overfor kommunesektoren som kan bestemme hvordan de skal organisere seg. Dette er det stikk motsatte av å bruke handlingsrommet i EØS,» mener utvalgsmedlem Stein Reegård. «Rapporten innebærer at Norge skal gå foran hele EU i å tilrettelegge for privatisering. Og den gir Konkurransemyndigheten uforvarsvarlig stor makt overfor hvordan kommunene skal organisere seg. Faktisk også over statlige etater,» sier Reegård¹⁵.

Det interessante blir da ikke primært hvor langt EU-retten og EØS går når det gjelder kommuner, men om det er politisk vilje til å bruke handlingsrommet som finnes i EØS-avtalen. Under arbeidet i 2015 med NOU om ny kommunelov var utvalget «...svært opptatt

¹² Hans Petter Graver, professor ved institutt for privatrett ved Universitetet i Oslo til ABC Nyheter 18.1.2018: www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2018/01/18/195364632/regjeringen-legger-seg-pa-rygg-esa

¹³ Rolf Aaberge, Manudeep Bhuller, Audun Langørgen, Magne Mogstad: *The distributional impact of public services when needs differ*, Journal of Public Economics 94, 2010, s. 549–562.

¹⁴ *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*, s. 108.

¹⁵ Intervju med Stein Reegård i Dagsavisa 23.1.2018: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/lookonom-frykter-eosavtalen-blir-brukt-som-brekkestang-for-mer-privatisering-6.158.525166.06310fcd5>

av at kommunene i så stor grad som mulig får beholde sin handlefrihet på dette området. Det er derfor viktig å ikke legge fram et lovforslag som overoppfyller kravene i EØS-avtalen.¹⁶ Da Stortinget i juni 2018 vedtok ny kommunelov, ble blant annet kommuners sjølstyrte lovfestet. Om retten til sjølstyrte, står det at den «...ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.»¹⁷

Ifølge professor Hans Petter Graver har spørsmål om organisering av offentlig sektor vært opp til EU- og EØS-landene å bestemme selv. Hvis politikken endres nå, er det derfor ikke på grunn av EU-reglene Norge er bundet av gjennom EØS-avtalen¹⁸.

Dette er hovedpoenget med å stille spørsmål ved rapporten og tiltakene som foreslås om likebehandling av private aktører og det offentlige. Det er spesielt viktig at disse spørsmålene reises fordi rapporten kan bli brukt for å legitimere en helt ny politikk for offentlige tjenester i Norge. For som professor Hans Petter Graver har ut-

trykt det: «Opp gjennom historien har man sett at EØS-avtalen brukes som brekkstang for å føre en politikk man ønsker.»¹⁹

Juridiske argumenter for egenregi

I stedet for å vurdere hvordan EU-retten og EØS-avtalen påvirker kommunene og deres muligheter til å ivareta sine oppgaver, kan det være nyttig å se det fra motsatt ståsted: Hvilke muligheter har kommunene til å ivareta oppgavene i egen regi? Professor Christoffer C. Eriksen ved Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo laget i 2015 en juridisk betenkning for Fagforbundet om dette. Hans konklusjon er at det står kommuner helt fritt å bruke egne ressurser til å dekke egen etterspørsel, og at kommuner ut fra anskaffelsesregelverket ikke har noen plikt til å kjøpe varer eller tjenester i et marked. Regelverket får dermed ingen betydning for kommunens egen adgang til å levere ytelser, goder eller tjenester i egenregi.

Men også tjenester og oppgaver som kommunen løser utenfor kommunens egen organisasjon, gjennom for eksempel et interkommunalt selskap, kan holdes utenom anskaffelsesregelverket på bestemte vilkår, som såkalt *utvidet egenregi*²⁰. Ifølge Eriksen omfatter dette vann- og energiforsyning, transport- og posttjenester, i tillegg til andre fellesgoder i kommunen²¹. Eriksen uttrykker helt klart at også ideelle aktører som utfører velferdstjenester kan omfattes av *utvidet egenregi* eller falle utenfor statsstøtteregelverket. Det samme gjelder alle aktiviteter som anses som utøvelse av offentlig myndighetsutøvelse, som barnevern²². Eriksens utredning tar også hensyn til endringene i anskaffelsesregelverket som ble innført i 2016. Flere senere juridiske utredninger og flere av

¹⁶ NOU 2016:14 Ny kommunelov, s. 289.

¹⁷ Ny kommunelov § 1-1 og kap. 2, Prop 88 S (2017–2018) s. 24–31.

¹⁸ Intervju med Hans Petter Graver, professor ved institutt for privatrett ved Universitetet i Oslo, i Klassekampen 5.1.2018: www.klassekampen.no/article/20180105/ARTICLE/180109982

¹⁹ Intervju med Hans Petter Graver, professor ved institutt for privatrett ved Universitetet i Oslo, i Klassekampen 5.1.2018: www.klassekampen.no/article/20180105/ARTICLE/180109982

²⁰ Se avsnittet *Om utvidet egenregi*.

²¹ Christoffer C. Eriksen: *Kommuner og egenregi*, Fagforbundet 2015, s. 12.

²² Christoffer C. Eriksen: *Kommuner og egenregi*, Fagforbundet 2015, s. 7–10.

høringssvarene til rapporten om likebehandling bekrefter Eriksens utredning²³.

I et notat til LO fra januar 2018 stiller advokat Per Andreas Bjørgan²⁴ seg uforstående til ESAs henvendelse om statsstøttereguleringen, og mener ESA feilaktig har lagt til grunn at norske kommuner driver «økonomisk aktivitet» i stor skala og heller ikke er a jour med utviklingen i statsstøtteretten: «De senere års utvikling av statsstøtteretten taler med styrke for at offentlig finansiering av slike aktiviteter (kommunale idrettsanlegg, særlig svømmehaller, drift/organisering av kommunal parkering, museer, kulturarrangementer mm.) inkludert eventuelle skattefritak, helt og holdent faller utenfor statsstøttereglene.»

Videre skriver Bjørgan at: «Dersom det mot formodning skulle påvises en konkret fordel i ett konkret tilfelle, følger det av punktene ovenfor at støtten i de fleste tilfeller likevel vil falle utenfor EØS-avtalens definisjon av statsstøtte, eller alternativt falle inn under gruppeunntaket.»²⁵

Kommuneadvokaten i Bergen kommune skriver i sitt høringssvar til rapporten om likebehandling av private og det offentlige at det hører under det kommunale sjølstyret å avgjøre om kommunalt finansierte tjenester skal produseres i kommunal etat eller enhet, eller kjøpes fra andre. Dette er helt avgjørende for kommunens mulighet til forsvarlig politisk styring og økonomikontroll. Kommunen skriver videre om statsstøttereguleringen at «...statsstøttereguleringen berre gjeld for finansiering av økonomisk aktivitet», og videre at «Statsstøtteretten set ikkje skrankar for korleis nasjonale styremakter finansierer aktivitet som ikkje vert rekna som økonomisk.»²⁶

Professor Hans Petter Graver er også uenig

med ESA. Han mener at EU-reglene ikke krever at Norge omorganiserer offentlig sektor, og at ESA går altfor langt i sin tolkning²⁷.

Dette er sterke indikasjoner på at statsstøttereglene ikke bør tillegges særlig vekt når kommuner diskuterer hvordan de skal organisere sin virksomhet²⁸. Det betyr dermed at kommuner, når de skal organisere virksomheten sin, i hovedsak kan forholde seg til reglene om egenregi og Lov om offentlige anskaffelser. Dette er i seg selv et omfattende og komplisert regelverk. I den grad statsstøttereguleringen er relevant for kommunal virksomhet vil det sannsynligvis i praksis dreie seg om innholdet i begrepet «økonomisk aktivitet».

EU-rettens «økonomisk aktivitet» og kommunal virksomhet

Når begrepet «økonomisk aktivitet» brukes i EU-retten, er det definert som det å *tilby* varer

²³ Her er valgt ut høringssvarene fra Oslo og Bergen kommune, som er de største kommunene i Norge.

²⁴ Advokat Per Andreas Bjørgan er sannsynligvis Norges fremste jurist på statsstøttereglene i EU, tidligere direktør og leder av ESA.

²⁵ Per Andreas Bjørgan: *Statsstøtterettslige prinsipper av betydning for saken om det kommunale skattefritaket og konkursforbudet*. Notat til LO av 18.1.2018, s. 3 og 13. www.lo.no/Documents/Velferd/ESAs_paalegg_om_aa_omorganisere_sider_ved_offentlig_sektor_Juridisk_notat.pdf

²⁶ www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-arbeidsgruppe-om-like-konkurransetilkar-for-offentlige-og-private-aktorer/id2588001/?uid=987a3643-1f00-4445-b5c6-0f58ea7950d4

²⁷ Intervju med Hans Petter Graver, professor ved Institutt for privatrett ved Universitetet i Oslo, i Klassekampen 5.1.2018.

²⁸ Se avsnittet *EU-rettens «økonomisk aktivitet» og kommunal virksomhet*.

og tjenester i en markedsmessig sammenheng med mål om økonomisk fortjeneste²⁹. Det er imidlertid fast rettspraksis at når det offentlige produserer varer og tjenester til seg selv og til egne innbyggere som sluttbrukere, så tilbyr de ikke noe i et marked³⁰. Tvert imot driver kommunen da «kommunal virksomhet», som er det kommuner i hovedsak driver med. Som beskrevet over understøtter dette kommuners rett til å drive sine kommunale tjenester selv og uten å måtte forholde seg til at private aktører velger å drive samme type virksomhet.

I tillegg til den kommunale virksomheten har noen kommuner alltid drevet med noe forretningsvirksomhet. Det kan for eksempel være sagbruk, sandtak eller eiendom. Når kommuner driver med slik forretningsvirksomhet, etableres virksomheten i dag som aksjeselskap utenfor kommunen som eget rettssubjekt³¹. I så måte kan det hevdes at kommunene allerede har innfridd tiltakene som foreslås i rapporten om likebehandling, siden aksjeselskaper hvor kommunen er hel- eller deleier fører separate regnskaper slik de skal ifølge aksjelovens bestemmelser, og selsagt ikke er del av kommunen som rettssubjekt.

²⁹ Bjarne Jensen: *Oppgaver i offentlig regi og tjenstedirektivet*, Høgskolen i Hedmark, mars 2008.

³⁰ Bergen kommunes høringssvar til rapporten om likebehandling, s. 8.

³¹ Kommuner er eier eller deleier i 1800 AS ifølge rapporten om likebehandling s. 286.

³² For eksempel Fagforbundet høringssvar til høring om endring i Lov om interkommunale selskaper: www.regjeringen.no/contentassets/6a7d4b77f4a742e-28d9a2f00e20034af/fagforbundet.pdf

³³ *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*, s. 228, jf. s. 46–48 og 60–62.

³⁴ Ny kommunelov, kap. 15.

I denne sammenhengen er det verdt å merke seg begrepet «kommunal forretningsvirksomhet», som har skapt noen misforståelser. Noen har feilaktig trodd at det her dreier seg om kommersiell virksomhet. Det er ikke rett. Kommunal forretningsvirksomhet er ikke-kommersiell virksomhet³². Med «kommunal forretningsvirksomhet» menes kommunale oppgaver som er selvfinansierende gjennom avgifter og gebyrer som er vedtatt av kommunestyrene. Avgifter og gebyrer skal baseres på selvkostprinsippet. Det betyr at inntektene kommunen har fra avgiftene og gebyrene for den enkelte tjenesten ikke kan overstige hva det koster kommunen å yte tjenesten. Det innebærer dermed at det ikke er noen «gevinst» eller overskudd for kommuner knyttet til tjenester som drives ut fra selvkostprinsippet.

Når det i rapporten om likebehandling legges til grunn at kommunen skal beregne en slags «avkastning» for å kunne likebehandles med en privat aktør³³, virker det underlig i seg selv. For mange tjenester vil det dessuten bryte med den nye kommuneloven, fordi prinsippet om selvkost nå er blitt lovfestet³⁴. Vi må derfor kunne anta at tjenester som drives ut fra selvkostprinsippet må ses som del av den kommunale virksomheten og er ikke-kommersiell virksomhet, typisk vann og avløp.

Utfordringen med rapporten om likebehandling er imidlertid at tiltakene som foreslås er foreslått å gjelde *også* for kommunal virksomhet, og gitt at det altså drives «økonomisk aktivitet» i EU-rettslig forstand og uavhengig av hvordan den kommunale virksomheten er organisert.

Det er her ESA ser ut til å ha misoppfattet og lagt til grunn at norske kommuner driver omfattende økonomisk aktivitet. For all virksomhet som kommunen driver er derfor skillet mellom

kommunal virksomhet og økonomisk aktivitet i EU-rettens forstand sannsynligvis det viktigste. Det mest aktuelle her er sannsynligvis de tilfellene hvor kommunen leverer restkapasitet til andre utenom kommunen.

«Økonomisk aktivitet» og samfunnsøkonomisk nytte

Mange kommunale virksomheter er «på tilbuds-siden» overfor innbyggerne sine, siden de har som oppgave å fremme samfunnsnyttige formål. Det innebærer at kommuner når de har restkapasitet velger å tilby tjenester overfor andre og ikke bare internt i kommunen. Ett eksempel er hvis kommunen leier ut lokaler til trim for eldre i regi av en forening. Et annet eksempel er hvis et kommunalt svømmebasseng leies ut til andre når bassenget ellers ikke er i bruk. Noen vil hevde at kommunen da driver «økonomisk aktivitet» og hindrer konkurranse med private tilbydere av lignende tjenester, og dermed vil kunne rammes av de juridiske reglene om statsstøtte. Dette er som nevnt tilbakevist i flere høringssvar til rapporten om likebehandling, hvor blant annet «tjeneste av allmenn økonomisk betydning» er del av begrunnelsen³⁵.

I tillegg har flere av høringsinstansene pekt på at en slik praksis vil få betydelige administrative konsekvenser for kommuner³⁶. Også Per Andreas Bjørgan er kritisk til problemstillingen, og konkluderer i sitt notat med at «... det ikke har vært meningen med EØS-avtalen å påføre offentlig sektor helt unødvendige kostnader og byråkrati.»³⁷

De samfunnsøkonomiske konsekvensene av bruk av restkapasitet og at det kommunale svømmebassenget er maksimalt i bruk for innbyggere i kommunen når alternativet er at

bassenget ikke brukes, er ikke belyst i rapporten om likebehandling. Det er all grunn til å tro at en slik analyse vil konkludere klart med at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt og hensiktsmessig at kommunen bruker restkapasiteten sin på denne måten.

Hvis det skulle bli krav om at et kommunalt svømmebasseng må skilles ut i eget rettssubjekt for å kunne konkurrere med alternative private bad, er det liten tvil om at tjenesten «bruk av svømmebasseng» blir dyrere, for innbyggere, skoler og SFO-er³⁸.

Som flere andre av høringsinstansene er KS Bedrift opptatt av at rapporten er helt uklar på hvilke tjenester som eventuelt vil bli omfattet av forslagene om regnskaps- og skatteplikt³⁹. I rapporten gjennomgås «konkurranseflater» til private aktører, som det må kunne fastslås at er marginale⁴⁰. Som eksempel på hva som klart faller utenfor en slik vurdering brukes en skole

³⁵ Per Andreas Bjørgan i notat til LO og Bergen kommunes høringssvar, s. 15.

³⁶ Høringssvarene til rapporten om likebehandling fra LO, Fagforbundet, KS, Oslo kommune og Bergen kommune.

³⁷ Per Andreas Bjørgan: *Statsstøtterettslige prinsipper av betydning for saken om det kommunale skattefritaket og konkurrsforbudet*. Notat til LO av 18.1.2018, s. 14.

³⁸ Herdis Helle: *Like vilkår kan føre til dyrere tenester og redusert tilbød*. Samfunnsøkonomen, 3/2018, s. 28–32.

³⁹ KS Bedrifts høringssvar til rapporten om likebehandling. KS Advokatene: www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-arbeidsgruppe-om-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer/id2588001/?uid=17c0dce2-ac0d-459f-b5c2-6089253a69f7

⁴⁰ *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*, s. 30–36 og vedlegg s. 286–303.

som driver kiosk 17. mai⁴¹. Eksemplet er litt underlig siden slik kioskdirift vel ofte drives av foreldrene ved skolen (FAU).

Alvoret i forslagene i rapporten om likebehandling ligger sannsynligvis bak det at KS har varslet at de har igangsatt et forsknings- og utredningsarbeid for å undersøke hvordan forslagene i rapporten vil innvirke på tjenestetilbudet til innbyggerne og for kommunesektoren samlet og sektorvis⁴². Alvoret uttrykkes slik i høringssvaret til rapporten fra Oslo Kommune:

«Oslo Kommune frykter at de foreslåtte tiltakene fra rapporten, hvis de blir gjennomført, vil hindre kommuner i å kunne tilby samfunnsnyttige tjenester til innbyggerne, og at rapporten legger opp til at det offentlige Norge vil kunne bevege seg i retning av en slags minimumsstat eller minimumskommune dersom forslagene blir gjennomført.»⁴³

Flere høringsinstanser og juridiske innspill stiller så viktige spørsmål til dette at vi må kunne konkludere med at kommuner må kunne tilby slik restkapasitet uten at det kommer i strid med statsstøtteregelverket. Kommunen må under

enhver omstendighet kunne bruke 20-prosentkravet til omsetning som et absolutt minimum for å måtte vurdere kravet om «økonomisk aktivitet». Dette 20-prosentkravet blir brukt for å bli definert som «utvidet egenregi» når kommunal virksomhet er skilt ut i eget rettssubjekt⁴⁴.

Hva er en kommune?

Kommuner skiller seg vesentlig fra annen ordinær virksomhet i samfunnet. Kommunene har et helhetlig samfunnsansvar som kommer til uttrykk gjennom de mange rollene kommunen har. Den norske kommunen er både tjenesteyter og samfunnsutvikler, en viktig lokaldemokratisk arena og myndighetsutøver i et langstrakt geografisk land, og med ansvar for mange lovfestede oppgaver. Hvordan kommuner skal ivareta alt dette er nå befestet ved at det lokale selvstyret, som har vært ulovfestet lenge, nå er lovfestet i ny kommunelov. Det er dette som særpreger kommuner i Norge.

De senere årene har det bredt seg en feil oppfatning om at kommuner er mer som vanlige forretningsforetak enn som det folkevalgte organet kommunen er. Denne feilaktige forestillingen ligger klart til grunn for rapporten om likebehandling, men preger også flere av framstillingene i blant annet Produktivitetskomisjonens rapporter, rapporter som er skrevet om kommunereformen og i kommunenes lovpålagte Kostra-rapportering.

Kommuner finansieres i hovedsak gjennom bevilgninger fra staten. Det betyr at kommunenes aktiviteter drives av skattepenger mottatt fra innbyggere og næringsliv. Konkret kommer nesten 80 prosent av kommunenes inntekter fra bevilgninger, inklusive inntekter mottatt som momscompensasjon⁴⁵. Denne måten å felles-

⁴¹ *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*, s. 116

⁴² Artikkel 23.1.2018 i Kommunal Rapport om vedtak i KS' hovedstyre: www.ks.no/fagomrader/ks-advokatene/nyheter/konkurranse-pa-like-vilkar/

⁴³ Oslo kommunes høringssvar til rapporten om likebehandling, s.5: www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-arbeidsgruppe-om-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer/id2588001/?uid=747eba41-66a6-4008-af57-c6d-0093d32e

⁴⁴ Se avsnittet *Om utvidet egenregi*. Merverdiavgiftsregelverket har den samme 20-prosentregelen.

⁴⁵ www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/

finansiere mange av de kommunale tjenestene på skiller seg fra flere EU-land, hvor mange tjenester finansieres gjennom ulike typer forsikringsordninger⁴⁶.

Mesteparten (76 prosent) av kommunenes inntekter brukes til oppgaver som skole og oppvekst, helse og omsorg, barnehage, sosialtjenester og barnevern, som er typiske velferdstjenester. I tillegg kommer utgifter til flere viktige oppgaver som dreier seg om samfunnets infrastruktur, som teknisk sektors vann og avløp, renovasjon, brannvern, bygningskontroll, styring og regulering av byggeaktiviteter, offentlige havner og administrasjon⁴⁷. Virksomheten på mange av disse områdene er lovregulert. Dette innebærer at hovedtyngden av kommunens aktivitet er finansiert av skatter.

Dette er aktiviteter og tjenester som dreier seg om innbyggernes og samfunnets behov, og de har ikke økonomisk lønnsomhet som mål. Denne måten å fellesfinansiere oppgaver på er en viktig del av den norske velferdsmodellen. Sammen med folkestyre og blandingsøkonomi er modellen basert på forutsetningen om samarbeid mellom offentlig og privat sektor, men at de har ulike mål og oppgaver. Der privat sektor har *bedriftsøkonomisk lønnsomhet* som mål,

har offentlig sektor *politiske mål* primært knyttet til befolkningens og samfunnets behov. Måten privat og offentlig sektor har vært styrt og drevet på er tilpasset en slik oppgavefordeling. Derfor gir det liten mening å hevde at slike fellesfinansierte tjenester skal betraktes som «økonomisk aktivitet» i EU-rettslig forstand.

Handlingsrommet for kommunal virksomhet og «non-profit»

For all kommunal virksomhet, uavhengig av hvordan den er organisert, er tjenestene underlagt sterkere lokalpolitisk styring og bedre kontroll med hvordan bevilgningene brukes enn om det er kommersielle aktører som utfører tjenesten⁴⁸. Det har de siste årene vært mange skandaler der kommersielle aktører har tilegnet seg penger som var ment brukt til tjenester, også uten at kommunen var klar over dette⁴⁹.

Derfor er det viktig å kjenne grensene for hvordan kommuner kan bruke handlingsrommet for kommunal virksomhet når de organiserer sin virksomhet. Hvis kommunen velger å betale ideelle eller kommersielle aktører for at de skal utføre oppgaven på vegne av kommunen, er dette utenfor handlingsrommet for kommunal virksomhet. Dersom kommuner velger å drive virksomhet i aksjeselskap, vil det sannsynligvis lettere kunne defineres som «økonomisk aktivitet» i EU-rettens forstand, selv om kommuner kan drive kommunal virksomhet i aksjeselskap med «non-profit»-formål.

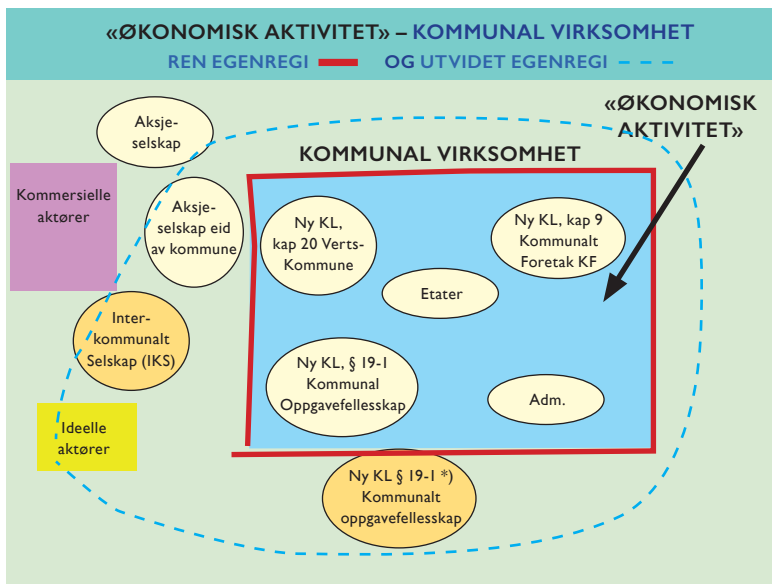
Handlingsrommet for kommunal virksomhet og tjenester drevet ut fra prinsippet om non-profit er forsøkt illustrert i figuren på neste side. Ut fra EU-retten og EØS-regelverket defineres det som egenregi når kommuner

⁴⁶ Bergen kommunes høringssvar til rapporten om likebehandling, s. 18.

⁴⁷ www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/nokkeltall-for-kostra--353174
Se også Alexander Berg Erichsen, Sidsel M. Schade og Fanny Voldnes: *Offentlig ressursbruk. Hva sier tallene?* Fagforbundet, 2017.

⁴⁸ Fanny Voldnes: *Markedsretting av offentlig sektor. Virkemidler og alternativer.* Fagforbundet, 2012.

⁴⁹ For eksempel Linn Herning: *Velferdsprofitorene.* Manifest Forlag, 2015.



Illustrasjonen viser handlingsrommet for kommunal virksomhet og «non-profit» og avgrensningen mot «økonomisk aktivitet».

*) Kommunalt oppgavefelleskap kan organiseres som eget rettssubjekt utenfor kommunen.

driver tjenester innenfor kommunen som rettssubjekt⁵⁰. Utvidet egenregi omfatter i tillegg kommunal virksomhet som på bestemte kriterier er organisert som egne rettssubjekt utenfor kommunen⁵¹. Ideelle kan også omfattes av non-profitkriterier, og er underlagt egne regler⁵². Den mørke pila indikerer trusselen som rapporten om likebehandling antyder om hvordan «økonomisk aktivitet» kan gripe

inn i alle former for non-profitproduksjon av tjenester.

I praksis har det vist seg at det er et stort juridisk handlingsrom for å drive kommunale tjenester «utenfor et marked», selv om det også har vært noen stridstemaer. De har særlig vært knyttet til tjenester som er underlagt særlovgivning, som renovasjon, barnevern og barnehager.

Et godt eksempel som viser denne striden ser vi når det gjelder barnehager. Flere kommuner – Oslo, Tromsø og Trondheim – har fattet politiske vedtak om at kommunen skal drive alle nye barnehager selv, eller sammen med ideelle. De kommersielle skal holdes borte. Bakgrunnen var en egen juridisk betenkning om at dette er innenfor regelverket⁵³. Saken ble påanket av organisasjonen Private barnehagers landsforbund (PBL), men Fylkesmannen

⁵⁰ Se avsnittet *Om egenregi*.

⁵¹ Se avsnittet *Om utvidet egenregi*.

⁵² Se avsnittet *Ideelle aktører*.

⁵³ Tarjei Bekkedal: *Juridisk vurdering av det rettslige handlingsrommet for ny barnehagepolitikk i Oslo*, UiO 2016, hvor det henvises til bestemmelser i forvaltningsloven, det kommunale selvstyret og det politiske handlingsrommet til kommuner.

i Oslo og Akershus ga Oslo kommune medhold i beslutningen i juni 2016⁵⁴. Kommunestyret i Bodø gjorde i oktober 2017 et lignende vedtak som Oslo, Trondheim og Tromsø. Imidlertid ble vedtaket i Bodø avvist av Fylkesmannen i Nordland, som ga PBL medhold⁵⁵.

Saken om barnehager har vært svært aktuell våren 2018, ikke minst fordi Aftenposten over flere dobbeltsider har vist hvordan kommersielle aktører flytter offentlige midler til andre private selskaper og seg selv, i stedet for å bruke midlene på barna og barnehagen⁵⁶. Fagforbundet foreslo i forbindelse med behandlingen av ny kommunelov at kommuner skulle få en egen lovhjemmel som sikrer at kommuner kan få innsyn i hvordan tilskudd brukes når kommunen overlater til andre å utføre tjenesten på vegne av seg. Forslaget fikk støtte fra opposisjonen, men ikke av regjeringspartiene og KrF, og fikk dermed ikke flertall i Stortinget⁵⁷.

⁵⁴ Veiledning Oslo kommune: *Tolking av barnehage-loven §§ 14 og 14a*. Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 23.9.2016.

⁵⁵ 17.10.2017: http://kommunal-rapport.no/sites/default/files/attachments/lovlighetskontroll_av_vedtak_i_bodo_bystyre_-_tilskudd_til_private_barnehager_bystyrets_vedtak_oppheves_pa_grunn_av_ugyldighet.pdf

⁵⁶ Artikkelen *Eierne har tatt ut nesten 1 milliard og Avviser at penger er «tatt ut» av barnehagevirksomhet* i Aftenposten 24. april, og *Nesten ingen kontroll med private barnehager* 28. april 2018.

⁵⁷ Innst.369 L (2017–2018) om ny kommunelov.

⁵⁸ Dokument 8:231 S (2017–2018): Representantforslag om en mangfoldig barnehagesektor der pengene går til barnas beste.

⁵⁹ Fanny Voldnes: *Lovlig rik på barnehager? i Kampen om barndommen*. Red. Tove Heggen Larsen, Res Publica, 2017.

⁶⁰ Ny kommunelov § 1-1 og kap. 2, Prop 88 S (2017–2018), s. 24–31.

Imidlertid etterlyser nå flere partier på Stortinget muligheten til å begrense barnehageeiers muligheter til å ta ut store gevinster fra offentlige midler. Det ligger et representantforslag i Stortinget som skal behandles i oktober 2018⁵⁸. Det springende punktet ser ut til å være om det er tilstrekkelig at kommersielle barnehager forholder seg til næringslivets regelverk, eller om det også skal stilles krav fordi dette er bruk av fellesskapets midler⁵⁹.

Her står barnehagesaken nå, som et uttrykk for motsetningen mellom næringslivets og fellesskapets interesser, og er et klart uttrykk for presset fra private aktører for å få tilgang til å overta de kommunale oppgavene.

Om egenregi

Tiltakene som er foreslått i rapporten om likebehandling ivaretar også tydelig næringslivsinteressene. Når tiltakene i rapporten om likebehandling er foreslått å gjelde *helt uavhengig* av hvordan kommunen har valgt å organisere virksomheten sin, er det oppsiktsvekkende fordi det innebærer at all kommunal virksomhet må vurderes konkret i den enkelte saken opp mot «økonomisk aktivitet», jf. avsnittet *Økonomisk aktivitet og samfunnsøkonomisk nytte*.

Gjeldende praksis er at kommunene står helt fritt til å benytte egne ressurser til å dekke egen etterspørsel og avgjøre hvordan virksomheten skal organiseres. Denne praksisen er innenfor EU-retten og EØS-avtalens bestemmelser, og er nylig befestet gjennom lovforarbeidene og lovfestingen av kommuners sjølstyrerrett i ny kommunelov⁶⁰. Oslo kommune skriver i tråd med dette om rapporten om likebehandling at:

«Oslo kommune anser det som viktig at kommuner har rett til å bestemme hvilken

organisasjonsform som er mest hensiktsmessig ut ifra behovet for sektorpolitiske målsetninger, eierskapsstyring og kontroll, effektivitetsbetraktninger og hva som er samfunnsøkonomisk mest lønnsomt.»⁶¹

Når kommunen velger å utføre sin virksomhet innenfor kommunen som rettssubjekt, kalles det egenregi. Dette er den vanligste måten å organisere mye av den kommunale virksomheten på i mange av kommunene. Når det gjelder renovasjonstjenesten har det skjedd endringer i regelverket som gjør at flere kommuner organiserer tjenesten i et interkommunalt selskap. Men det finnes fortsatt kommuner som organiserer hele renovasjonstjenesten sin innenfor kommunen som rettssubjekt. Da skiller kommunene regnskapsmessig mellom næringsavfall og husholdningsavfall i den interne regnskapsføringen. Dette er gjort for å hindre såkalt kryss-subsidiering, som i så fall ville bryte med statsstøtteregele. Næringsavfall er underlagt EØS-reglene om konkurranse, mens husholdningsavfall er underlagt et avgiftsregime hvor innbyggerne skal betale det det koster kommunen å drive tjenesten, ut fra selvkostprinsippet. På denne måten vil et eventuelt forslag fra regjeringen

om å ha egne regnskapstall for næringsavfallsrenovasjonen være ivarettatt.

Kommunen kan altså velge å organisere sin kommunale virksomhet i en etat eller enhet, som et kommunalt foretak (KF) eller sammen med andre kommuner i et kommunalt oppgavefelleskap⁶² eller i interkommunalt selskap⁶³. Det innebærer at kommuner kan drive alle sine tjenester overfor innbyggerne i kommunens egne enheter innenfor kommunen som rettssubjekt. Dette omfatter alle tjenester som utføres i etatene og i kommunale foretak (KF) – også i samarbeid med andre kommuner⁶⁴, gitt at samarbeidet er *del* av kommunen som rettssubjekt. Denne muligheten fastholdes i ny § 19-1 om *kommunalt oppgavefelleskap* i ny kommunelov, som erstatter § 27 om interkommunalt samarbeid i gammel kommunelov.

Kriteriene for kommunalt oppgavefelleskap skal ifølge § 19-4 presiseres i en samarbeidsavtale, og det er her det også skal framgå at samarbeidet er del av kommunen som rettssubjekt. I så fall defineres det kommunale oppgavefelleskapet juridisk som egenregi.

Om utvidet egenregi

Hvis kommunen velger å drive virksomheten sin utenfor kommunen som rettssubjekt, defineres det som «utvidet egenregi». Hvis kommunen velger å drive en tjeneste gjennom et interkommunalt selskap (IKS) eller et kommunalt oppgavefelleskap som et eget rettssubjekt, defineres dette som utvidet egenregi i anskaffelsesregelverket. Det kan også på helt bestemte vilkår, som det redegjøres kort for på neste side, defineres som utvidet egenregi dersom en kommune alene eller sammen med andre kommuner driver et aksjeselskap⁶⁵.

⁶¹ LOs høringssvar til rapporten om likebehandling.

⁶² Kommunale oppgavefelleskap i ny kommunelov, kap. 19.

⁶³ Det er 250 IKS-er totalt i dag. NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 193.

⁶⁴ «Utvidet egenregi er et unntak både fra de europeiske anskaffelsesreglene som gjelder for virksomhet som omfatter vann- og energiforsyning, transport og posttjenester («forsyningssektoren»), og fra de europeiske anskaffelsesreglene for annen virksomhet («klassisk sektor»). Christoffer C. Eriksen: *Kommuner og egenregi*, s. 14.

⁶⁵ Christoffer C. Eriksen: *Kommuner og egenregi*, s. 12. Fagforbundet, 2015.

Imidlertid kan andre reguleringer, som statsstøttereguleringer, påvirke muligheten kommunen har til å holde oppgaven utenfor markedet. Det er viktig å kjenne til innholdet i definisjonene og regelverket, fordi det er offentlig kjent at sterke næringslivskrefter og både NHO og Virke ønsker at *alle* kommunale tjenester skal anbudsutsettes⁶⁶.

I utgangspunktet er *alt* som ikke kan defineres som egenregi eller utvidet egenregi, underlagt Lov om offentlige anskaffelser. Sakene som har vært brakt inn for EFTA-domstolen viser at det kan være relativt strenge krav knyttet til hva som er utvidet egenregi. Det som viser seg å være viktig i slike saker, er at sentrale temaer knyttet til vilkårene om *kontroll- og aktivitet* er tatt med i virksomhetens vedtekter og stiftelsesdokumenter. I tillegg til eierskap og omfanget av virksomheten kan dette gjelde forhold som virksomhetens oppgave, virksomhetsområde og rent geografisk hvor virksomheten drives.

Det avgjørende nye er sannsynligvis at virksomheten som drives av kommunen ikke må kunne omfattes av begrepet «økonomisk aktivitet» i EU-rettens forstand. Kommunen vil fortsatt være på den sikre siden dersom de holder seg innfor regelen om 20 prosent av omsetningen.

Særregler for ideelle aktører

Som beskrevet om barnehager, har det den siste tiden pågått en politisk dragkamp om hvorvidt ideelle aktører kan prioriteres framfor kommersielle. Dette gjelder flere av velferdstjenestene. I den sammenhengen er det greit å kjenne til at det er noen særregler der kommune eller stat samarbeider med ideelle aktører som utfører velferdstjenester.

I noen tilfeller kan ideelle aktører komme inn under definisjonen av utvidet egenregi. I så fall må kontroll- og aktivitetsvilkåret være oppfylt. Det betyr at kommunen må ha bestemte innflytelse over den som utfører oppgaven, i betydningen bestemmende innflytelse på blant annet strategiske beslutninger i virksomheten. I hvilken grad disse bestemmelsene skal praktiseres er noe uklart, men handlingsrommet er utvilsomt til stede. Dette er knyttet til tjenester av allmenn økonomisk betydning eller der hvor ideelle aktører i hovedsak bare får dekket sine egne kostnader for å drive tjenesten⁶⁷.

I fortsettelsen av dette er det påvist et slikt handlingsrom for ideelle aktører når det gjelder helse- og sosialtjenester⁶⁸. I mars 2018 ble det fremmet et representantforslag i Stortinget også om barnevern⁶⁹. Hensikten bak forslaget er å få på plass regler som sikrer at barnevernsinstitusjonene drives av det offentlige eller ideelle, og at kommersielle fases ut. Mange av barnevernsinstitusjonene drives i dag av kommersielle aktører.

Nærings- og fiskeridepartementet sendte 29.8.2018 på høring en forskrift som åpner for at kommersielle aktører kan utelukkes i

⁶⁶ Anbud 365, 2016: NHO vil ha lovbestemt «anbudspålegg» for kommuner og fylkeskommuner, og hjemmeside til Virke.

⁶⁷ Christoffer Eriksen: *Kommuner og egenregi*, s. 49 og 56.

⁶⁸ Karin Fløistad, advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS: *Utredning av handlingsrommet for bruk av ideelle leverandører av helse og sosialtjenester*, 8. mars, 2017.

⁶⁹ Dok 8:161 S (2017-2018) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2017-2018/dok8-201718-161s/?all=true>

anbudsrunder, slik at de er reservert for ideelle⁷⁰. Denne forskriften vil også omfatte deler av barnevernet. Det spesielle med barnevern er at det kan knyttes til offentlig myndighetsutøvelse, og dermed faller utenfor nedslagsfeltet for EØS-avtalen⁷¹.

Oppsummering: Et ideologisk valg

Ut fra gjeldende regelverk, inklusive ny kommunelov, EU-retten og EØS-regelverket, har kommunene i dag fortsatt store muligheter til å utføre kommunale tjenester i egenregi, utvidet egenregi og sammen med ideelle aktører. Det er ikke nødvendig ut fra EU-retten og EØS-regelverket å innføre strengere regler for norske kom-

muners mulighet til å drive tjenester i egenregi enn det er i dag. Dette er helt i tråd med den norske velferdsmodellen.

Hvis regjeringen i fortsettelsen velger å iverksette tiltakene som er foreslått i rapporten om likebehandling, trosse motforestillingene fra «tunge» jurister og viktige høringsinstanser og ikke bruke handlingsrommet som finnes i EØS-avtalen, vil det være et fundamentalt brudd med den norske velferdsmodellen og få store konsekvenser. I så fall står vi i Norge overfor et klart politisk og ideologisk veiskille som kan true den demokratiske styringen av fellesfinansierte tjenester. Det kan igjen føre til svakere omfordeling av verdiskapingen og øke forskjellene i samfunnet.

⁷⁰ Forslag til forskrift om å reservere anskaffelser av helse og sosialtjenestene til ideelle aktører, Nærings- og fiskeridepartementet 29.9.2018, www.regjeringen.no/contentassets/324724635bbb4e99b811887a83ca71b6/horingsnotat.pdf

⁷¹ Oslo Byfogdembete 22.9.2017: Midlertidig forføyning i saken mellom flere Aleris-selskaper som barnevern – mot Oslo kommune som vil forbeholde ideelle i konkurransen.

Litteraturliste

Aaberge, Rolf, Manudeep Bhuller, Audun Langørgen, Magne Mogstad: *The distributional impact of public services when needs differ*. Journal of Public Economics 94, 2010.

Aftenposten: Artiklene *Eierne har tatt ut nesten 1 mrd og Avviser at penger er «tatt ut» av barnehagevirksomhet* i Aftenposten 24. april og *Nesten ingen kontroll med private barnehager* 28. april 2018.

Bergen kommunes høringssvar til Hjelmengutvalgets rapport.

Bekkedal, Tarjei: *Juridisk vurdering av det rettslige handlingsrommet for ny barnehagepolitikk i Oslo*. UiO, 2016.

Bjørgan, Per Andreas: *Statsstøtte-rettslige prinsipper av betydning for saken om det kommunale skattefritaket og konkursforbudet*. Notat til LO av 18.1.2018.

Dokument 8:231 S (2017–2018) Representantforslag om en mangfoldig barnehagesektor der pengene går til barnas beste.

Dok 8:161 S (2017–2018) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Anette Trettebergstuen, Kari Henriksen, Fredric Holen Bjørdal, Jonas Gahr Støre og Hadia Tajik om et offentlig og ideelt drevet barnevern.

Erichsen, Alexander Berg, Sidsel M. Schade og Fanny Voldnes: *Offentlig ressursbruk. Hva sier tallene?* Fagforbundet, 2017.

EUs delegasjon til Norge: *Slik virker EU*, august 2012.

Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.

Fagforbundets høringssvar til Hjelmengutvalgets rapport.

Floistad, Karin: *Utredning av handlingsrommet for bruk av ideelle leverandører av helse- og sosialtjenester*, 8. mars 2017.

Forslag til forskrift om å reservere anskaffelser av helse og sosialtjenestene til ideelle aktører, Nærings- og fiskeridepartementet 29.9.2018.

Graver, Hans Petter: Intervju i Klassekampen 5.1.2018.

Graver, Hans Petter: Intervju i ABC Nyheter 18.1.2018.

Helle, Herdis: *Like vilkår kan føre til dyrere tenester og redusert tilbud*. Samfunnsøkonomen, 3/2018.

Herning, Linn: *Velferdsprofittorene*. Manifest Forlag, 2015.

Hjelmeng m.fl.: *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*. Rapport fra arbeidsgruppe, 23. januar 2018.

Innst.369 L (2017–2018) om ny kommunelov.

Jansen, Alf-Inge og Bjarne Jensen (red): *Folkestyre eller elitestyre?* Res Publica, 2016.

Jensen, Bjarne: *Oppgaver i offentlig regi og tjenstedirektivet*. Høgskolen i Hedmark, mars 2008.

Kommunal Rapport, artikkel om vedtak i KS' hovedstyre 23.1.2018.

KS Bedrifts høringssvar til Hjelmengutvalgets rapport.

LOs høringssvar til Hjelmengutvalgets rapport.

Mandatet til arbeidsgruppa om likebehandling.

NOU 2016:14 Ny kommunelov.

Oslo Byfogdembete 22.9.2017: Midlertidig forføyning i saken mellom flere Aleris-selskaper som barnevern – mot Oslo kommune som vil forbeholde ideelle i konkurransen.

Oslo kommunes høringssvar til Hjelmengutvalgets rapport.

Prop 88 S (2017–2018): Om ny kommunelov.

Reegård, Stein: Intervju i Dagsavisen 23.1.2018.

Voldnes, Fanny: *Markedsretting av offentlig sektor. Virkemidler og alternativer*. Fagforbundet, 2012.

Voldnes, Fanny: *Solbergregjeringens velferdskommuner*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 1/2017.

Voldnes, Fanny: *Lovlig rik på barnehager? i Kampen om barndommen*. Red. Tove Heggen Larsen, Res Publica, 2017.

Veiledning Oslo kommune: *Tolking av barnehageloven §§ 14 og 14a*, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 23.9.2016.

Barnehager og sykehjem – omfang, utvikling og organisasjonsformer

Av Sidsel M. Schade

I dette kapitlet vises omfanget av to velferdsområder i Norge – barnehagesektoren og helse- og omsorgssektoren. Vi skal se på utviklingen i omfanget når det gjelder økonomi, brukere, hvem som utfører tjenestene og hvordan

sektoren ble organisert tidligere og fram til i dag. Kapitlet danner grunnlaget for de andre kapitlene i rapporten hvor utvalgte forhold blir analysert og konsekvenser av funn blir omtalt og diskutert.

Sidsel M. Schade er spesialrådgiver i Fagforbundet siden mars 2014 med hovedfokus på kommuneøkonomi, og representerer Fagforbundet i Kostra-samordningsrådet.

Utdannet høyskolekandidat i økonomi og administrasjon ved Høgskolen i Østfold. Spesialisering i prosjektledelse fra Handelshøyskolen BI samt økonomistyring fra Høyskolen i Oslo. Erfaring som revisor og som regnskapsjef i kommune og fylkeskommune.

Fast medlem av fagkomiteen GKRS fra 2005 til 2014, og NKK-godkjent regnskapsfører.

Barnehageområdet

Innledning

Utbygging av barnehager må sees i sammenheng med den generelle samfunnsutviklingen¹. Fra 1970-tallet og framover har kvinners deltakelse i arbeidslivet vært jevnt økende, og behovet for barnehageplasser har i tråd med dette også økt. Fra denne perioden ble barnehagene bygget og drevet av mange aktører. Organisasjons- og eierformene var også mange. De største aktørene var kommunene og private, ofte ideelle og frivillige organisasjoner, samt barnehager eid av foreldre. Mange av de private barnehagene som startet opp tidlig på 70-tallet var i regi av menigheter, Sanitetskvinnene, Røde Kors eller typisk kvinne-dominerte organisasjoner som fylke (sykehus var en del av fylkeskommunen fram til 2003) og stat.

Parallelt med at synet på og oppfatningen av barns behov har endret seg, har også behovet for antall barnehageplasser vokst, i tillegg til den generelle samfunnsutviklingen.

Med dette som bakteppe kom barnehageforliket på plass i 2003 med mål om utbygging av 12 000 barnehageplasser i 2003 og 2004, og det resterende for å oppnå full behovsdekning i 2005². Ulike økonomiske insitamenter ble benyttet for å oppnå målet. Men hva har skjedd etter den tid, og hvordan har utviklingen vært i forholdet mellom offentlige og private barnehager?

I denne artikkelen er eierformen aksjeselskap vurdert som en privat kommersiell form for eierskap. Andre eierformer utgjør flere andre typer eierskap. I innledningen er dette omtalt som «privat ikke aksjeselskap». Det er ikke gitt at et aksjeselskap er kommersielt, og at andre eierformer ikke er kommersielle. Her vil det kunne være eierskap som er i grenseland mellom eierformer i begge grupperinger. Som eksempel

kan en barnehage eid av kirkelige fellesråd være registret som eierskap kirkelige fellesråd, men drives rent kommersielt.

Data på barnehageområdet som skiller mellom private aktører som driver ideelt og kommersielt er ikke offentlig tilgjengelig i SSB. Dette er beklagelig, og data på området ville gitt en analyse uten forutsetninger gitt i forrige avsnitt.

Innledningsvis vises utviklingen etter en tredeling i eierform. Først etter antall barn i barnehage (figur 1), så i forhold til antall barnehager (figur 2).

I 2005 gikk i overkant av 122 000 barn i kommunal barnehage, jf. figur 1. De resterende barna var fordelt på nær 26 000 barn i privat kommersiell barnehage og noe over 75 000 barn i private barnehager som ikke er aksjeselskap. Går vi fram til 2017, ser vi den største endringen for de private. Da går langt flere barn i barnehage organisert som aksjeselskap, og andelen barn i private barnehager som ikke er aksjeselskap har blitt redusert til 56 000. De kommunale barnehagene har en mindre endring i antall barn.

Når vi ser vi på hvor mange barn som går i barnehage er det viktig å ta hensyn til hvor store barnekullene er det enkelte året. For hvert av årene fra 2015 til 2017 er det en reduksjon i antall barn i aldersgruppa 0–5 år³. Dette vil da forsterke veksten vist i figur 1 i den forstand at de private kommersielle øker sin andel av barnehagebarna til tross for at det er færre barn i aktuell alder.

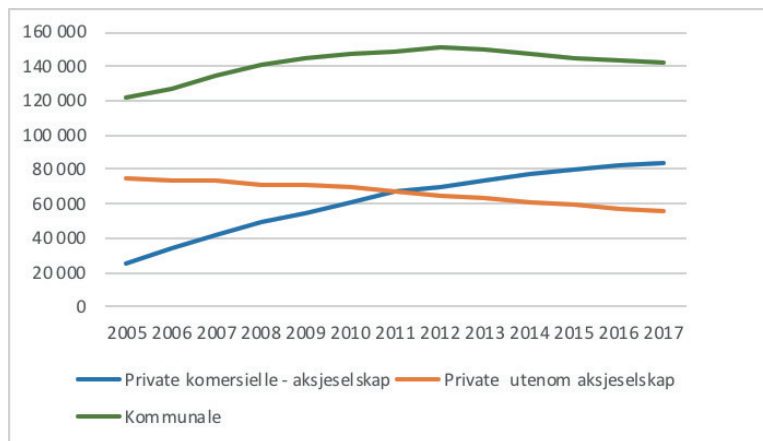
Ser vi videre på figur 2 og eierform i forhold til antall barnehager, vises en utvikling hvor de

¹ Tove Heggen Larsen: *Kampen om barndommen*.

² www.regjeringen.no/no/dokumenter/smeld-nr-24-2002-2003-/id135490/sec1.

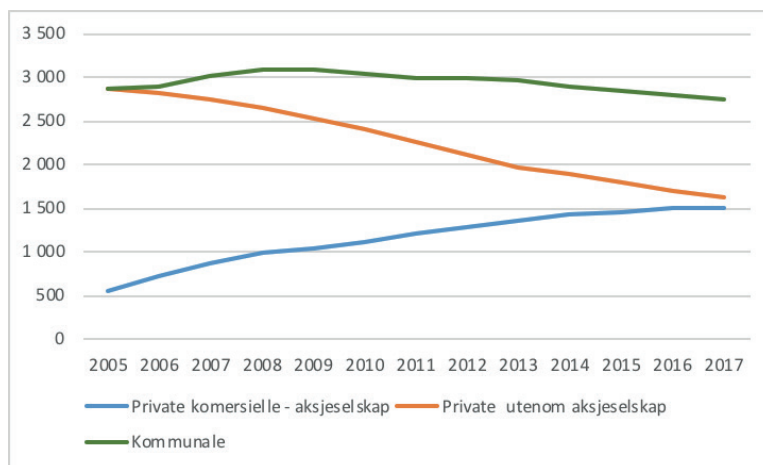
³ Tabell 1b.

FIGUR 1. Barn i barnehage etter barnehagens eierform⁴



Antall barn i barnehage etter barnehagens eierform i perioden 2005–2017.

FIGUR 2. Barnehager etter eierform, antall barnehager⁵



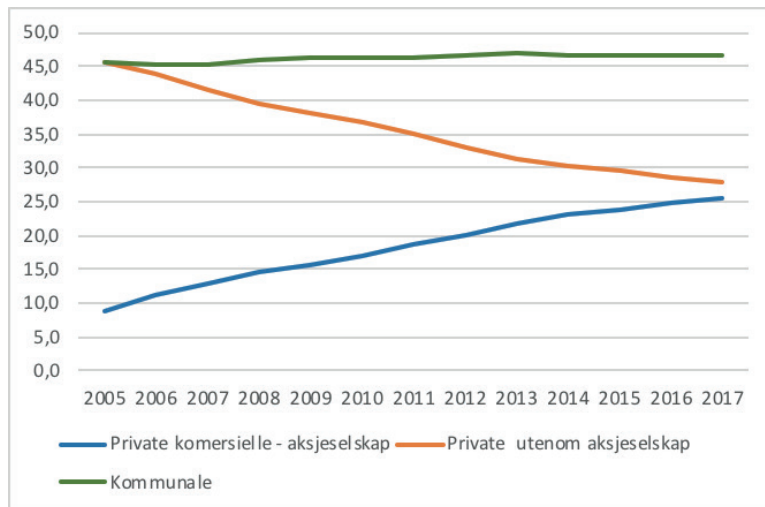
Barnehager etter eierform i perioden 2005–2017.

⁴ SSB, barnehager, bestilt rapport, 2018.

⁵ SSB, barnehager, bestilt rapport, 2018.

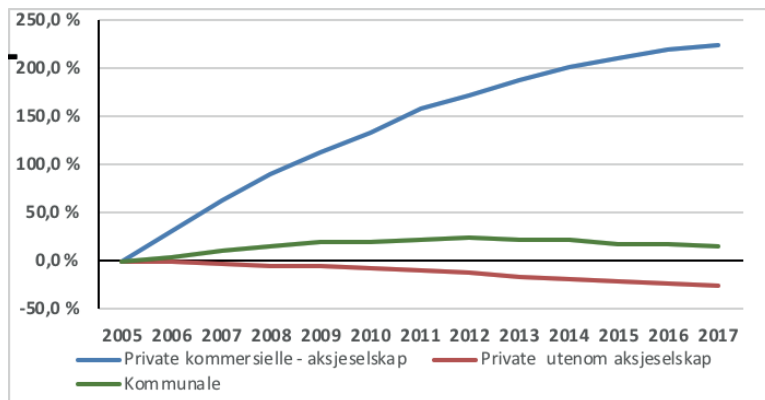
kommunale barnehagene har en nedgang i antall barnehager på 120. Her framkommer også endringen i forholdet mellom de private aktørene. Private kommersielle aksjeselskaper har økt med nesten 1000 barnehager i perioden 2005–2017,

FIGUR 3. Barnehager etter eierform, i prosent⁶



Barnehager etter eierform i perioden 2005–2017.

FIGUR 4. Endring i eierskap i prosent 2005–2017



Prosentvis utvikling i eierskap i perioden 2005–2017.

en økning på 168 prosent⁷. Tilsvarende reduksjon har det vært for barnehager organisert som private utenom aksjeselskaper. Dette utgjør 1227 barnehager og en reduksjon på 43 prosent.

Ser vi videre på figur 3 og eierform i forhold

⁶ SSB, barnehager, bestilt rapport, 2018.

⁷ Tabell 1.

til antall barnehager i prosent, vises en utvikling hvor de kommunale barnehagene har en marginal økning i antall barnehager på én prosent. Her er det også i forholdet mellom de private aktørene endringen framkommer. Private kommersielle aksjeselskaper har økt sin andel fra 8,9 prosent i 2005 til 25,7 prosent i 2017, en økning på 16,8 prosentpoeng. Det er en kraftig økning som tilsvarer en vekst på 224 prosent⁸. Tilsvarende reduksjon har det vært på barnehager organisert som private som ikke er aksjeselskaper. Den er på 13,8 prosentpoeng og tilsvarer en reduksjon på noe over 25 prosent.

Figur 4 viser den prosentvise endringen i barnehagers eierforhold, hvor det er en markant økning i antall barnehager relativt sett som drives som aksjeselskap framfor andre selskapsformer.

En mer detaljert framstilling og analyse av de private aktørene kommer lenger ut i kapittelet.

Hva som kan være årsaken til endringer av eierform vurderes senere i kapittelet, og belyses mer detaljert i andre kapitler.

Dekningsgrad

Utviklingen i bruk av tjenesten barnehage omtales som dekningsgrad, og denne beregnes som andelen barn i barnehage i prosent av folkemengden i tilsvarende aldersgruppe. Dekningsgraden viser en økning fra 76 prosent i 2005 til 91,3 prosent i 2017. Med en svak nedgang i antall barn i barnehage i 2017 økte allikevel dek-

ningsgraden. Dette skyldes mindre barnekull⁹. Dekningsgraden er gjennomgående økende med økende alder. Imidlertid er det stor variasjon mellom de ulike landsdelene. For 2017 har Oslo lavest dekningsgrad med 88,2 prosent, og Troms fylke topper statistikken med 94,4 prosent.

Når dekningsgrad benyttes som et tegn på måloppnåelse er det viktig å ha med seg hvordan beregningen blir foretatt. I dette tilfellet beregnes dekningsgraden som antall barn i barnehage i forhold til alle barn i aldersgruppa. Som eksempel vil ønsket om å være mer hjemme med eget barn gi en redusert dekningsgrad, selv om kommunen har plasser til disposisjon som ikke benyttes. Da kontantstøtten ble innført i 1998 sank dekningsgraden i barnehagen i noen år fordi flere av ett- og toåringene var hjemme og startet i barnehagen senere¹⁰. Dekningsgraden forteller derfor ikke automatisk om den enkelte kommunens prioritering av barnehageplasser.

Hvor stor er egentlig barnehagesektoren?

I 2017 var barnehagedekningen på 91,3 prosent mot 80,4 prosent i 2006¹¹. Når det gjelder antall barnehager viser figur 5 at det har vært en reduksjon, mens antall barn er økende. I 2006 var det gjennomsnittlig 36,5 barn i hver barnehage. I 2016 har dette steget til gjennomsnittlig 47,3 barn. En større andel av barna går derfor i større barnehager. Utviklingen i barnehagenes størrelse viser en tilnærmet lik utvikling i private og offentlige barnehager på landsbasis.

Økonomi

Kommunene brukte totalt 42,7 milliarder kroner på barnehager i 2016, en økning på drøye én prosent fra 2015 målt i løpende priser. Beløpet inkluderer kommunens utgifter til drift av egne

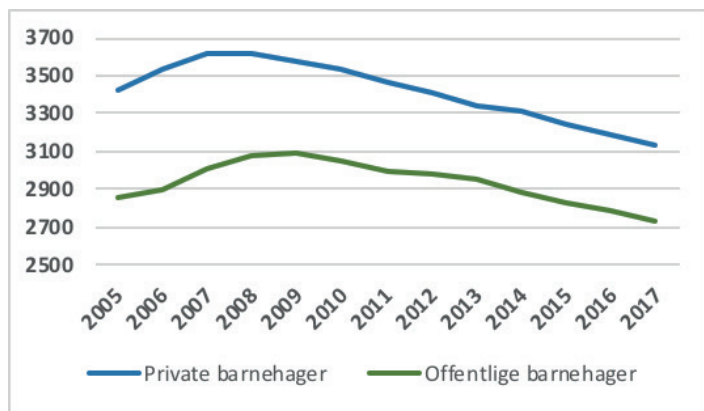
⁸ Tabell 1a.

⁹ www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/andel-barn-i-barnehage-oker-fortsatt

¹⁰ www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/barnehagedekning-for-og-na

¹¹ www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager/aar-endelige

FIGUR 5. Utvikling antall barnehager¹²



Utvikling i antall barnehager i perioden 2005–2017¹³.

barnehager og tilskudd til private barnehager. Foreldrebetaling kommer i tillegg¹⁴. Totale utgifter til barnehager i 2016 er 49 milliarder kroner. Dette er fordelt med 26 milliarder kroner i kommunale barnehager og 23 milliarder kroner i ikke-kommunale barnehager. For 2017 er totale utgifter på 50 milliarder kroner. Den største delen av utgiftene går til lønn. I forbindelse med ny bemanningsnorm i barnehager som er vedtatt innført fra august 2018, har KS beregnet en merutgift til ordningen med en årlig effekt på ca. én milliard kroner¹⁵. Den økonomiske fordelingen av denne milliarder forventes å bli som de øvrige midlene til barnehagesektoren.

Hvordan er plassene fordelt?

I perioden 2008–2017 er andelen plasser i kommunale barnehager redusert fra 53,5 prosent til 50,2 prosent med en tilsvarende vekst i private plasser. I 2017 var det i overkant av 281 500 barn som hadde barnehageplass av ulik størrelse. Figur 6 viser at det er en jevn dreining fra kommunale til private barnehageplasser.

Figur 6 viser at fordelingen mellom kommunale og private plasser er nær 50/50. Tabellen ovenfor viser ut over dette at familiebarnehagene er redusert fra 3,4 prosent til 1,4 prosent av det totale barnehagetilbudet fra 2008 til 2017. Det har også vært en reduksjon i antall barn med plass i åpen barnehage. Denne reduksjonen er noe mindre, fra 2,7 prosent i 2008 til 1,5 prosent i 2017.

Ser vi videre på i hvilke kommuner de private aktørene velger å etablere seg, er det et tydelig skille i forhold til kommunestørrelse. Som vist i figur 7 er de private barnehagene i overvekt i

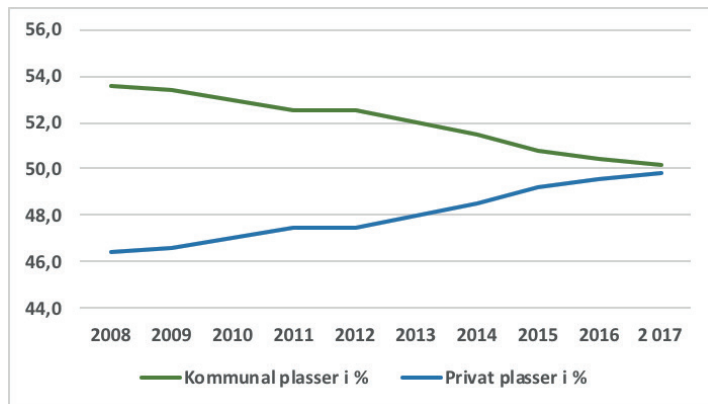
¹²SSB, barnehager, 2018 – www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager

¹³www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager/aar-endelige

¹⁴Utdanningsspeilet U.dir.: Tall og analyse av barnehager og grunnopplæringen i Norge 2017.

¹⁵www.ks.no/fagomrader/utdanning-og-oppvekst/barnehage/kompetanse-i-barnehagen/ks-mener-barnehagenorm-er-underfinansiert/

FIGUR 6. Utvikling kommunale og private barnehageplasser¹⁶



Prosentvis fordeling kommunale og private barnehageplasser i perioden 2008–2017.

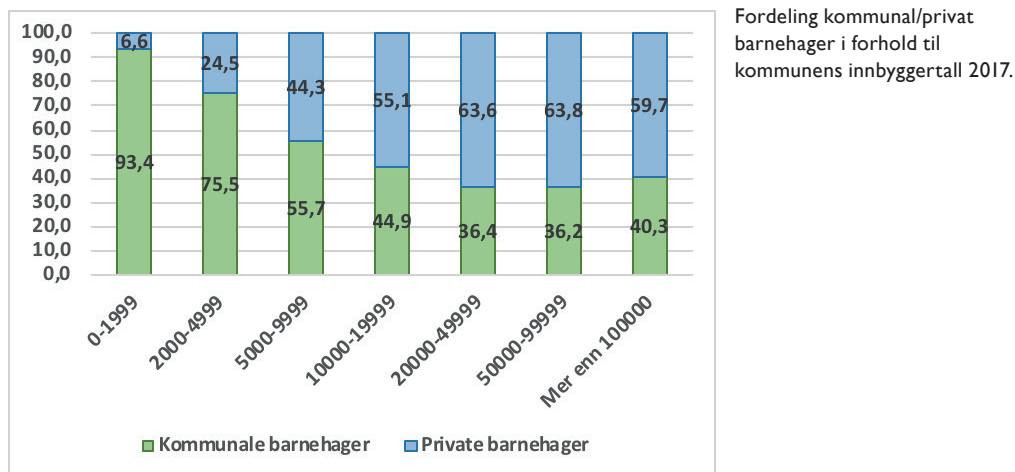
Barnehageplasser etter type barnehage¹⁷

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Barn med barnehageplass totalt	261 759	270 041	277 021	282 600	286 008	287 063	286 296	283 501	282 553	281 539
Barn med barnehageplass i kommunale barnehager	138 576	143 454	146 051	147 909	149 804	148 983	147 375	143 696	142 223	140 916
Barn med barnehageplass i private barnehager	120 257	124 995	129 841	133 778	135 376	137 307	138 688	139 039	139 553	139 871
Barn med barnehageplass i fylkeskommunale og statlige barnehager	2 926	1 592	1 129	913	828	773	233	766	777	752
Barn med barnehagetilbud (inkl. åpen barnehage)	268 982	276 999	283 631	288 330	291 324	291 956	291 030	288 126	286 876	285 703
Barn med plass i familiebarnehage	9 156	8 308	7 568	6 969	6 379	5 658	5 147	4 618	4 182	3 933
Barn med plass i åpen barnehage	7 223	6 958	6 610	5 730	5 316	4 893	4 734	4 625	4 323	4 164

¹⁶ SSB, barnehager, 2018 – www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager

¹⁷ SSB, barnehager, 2018 – www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager

FIGUR 7. Barnehager etter eierskap gruppert etter kommunes innbyggertall¹⁸



kommuner med over 10 000 innbyggere. Mindre kommuner har en vesentlig lavere andel private barnehager. Jo mindre folketall, desto mindre andel private barnehageplasser. Endringen fra 2016 til 2017 er marginal.

Det er store variasjoner i gjennomsnittstørrelse på barnehager i Norge. Der fylkene Østfold, Vestfold, Hordaland og Rogaland har gjennomsnittlig over 50 barn i hver barnehage, har Nordland og Finnmark gjennomsnittlig 35 barn i hver barnehage. Dette er ikke unaturlig da reiseavstanden er større i de nordligste fylkene. Imidlertid går 81,5 prosent av alle barn i en barnehage med mer enn 40 barn. Her lar vi spørsmålet om det er en ønsket utvikling for våre barn å gå i stor eller liten barnehage stå åpent.

Hvordan har de private barnehagene valgt å organisere sin virksomhet?

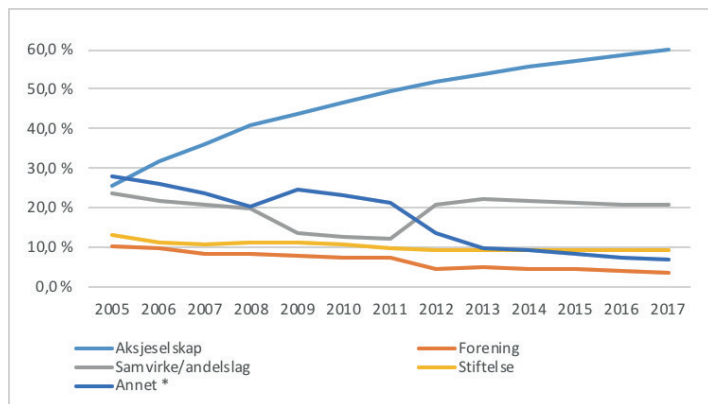
Utviklingen i eierskap i de private barnehagene, basert på antall barn, har som vist i figur 8 vært

en klar og sterk økning i andelen aksjeselskap. I 2005 gikk en firedel av barna i private barnehager organisert som aksjeselskap. I 2017 er dette oppe i 60 prosent. Samvirke/andelslag har hatt en svak reduksjon, mens foreninger og ikke minst enkeltpersonforetak til sammen har hatt en reduksjon på noe over 15 prosentpoeng.

Flere selskapsformer har blitt valgt bort i perioden til fordel for aksjeselskaper. Hvorfor mange velger å endre selskapsform til aksjeselskap kan blant annet vurderes ut fra risiko, at selskapsformen er godt regulert i aksjeloven, aksjeloven er forenklet, økt fleksibilitet i utbytteuttak eller at selskapet er lettere å selge. Det er imidlertid liten risiko for oppdragstørke i barnehagesektoren, ei heller mangel på finansiering med statlige og kommunale midler samt foreldrebetaling. Så derfor vil vi kunne anta at

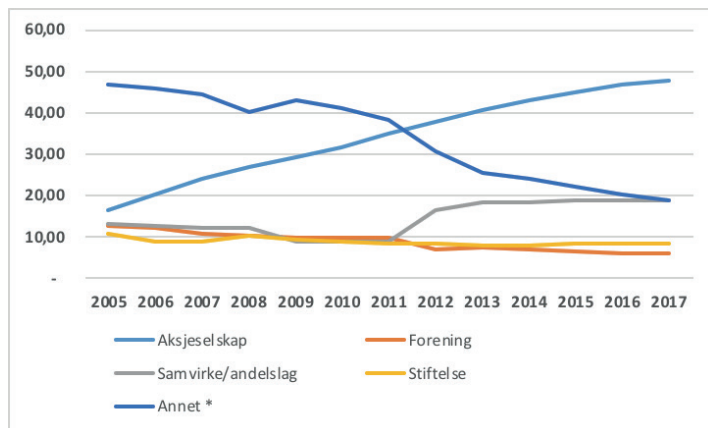
¹⁸ SSB, barnehager og folkekemengde, 2018.

FIGUR 8. Eierform private barnehager – barn – prosentvis fordelt¹⁹



Utvikling av eierform i private barnehager i perioden 2005–2017, basert på antall barn.

FIGUR 9. Eierform private barnehager – barnehager – prosentvis fordelt



Utvikling av eierform i private barnehager i perioden 2005–2017, basert på antall barnehager.

* Annet er her selskaper som er registrert i foretaksregisteret som: Annet foretak iflg. særskilt lov, ansvarlig selskap, bedrift, borettslag, enkeltpersonforetak eller kirkelige fellesråd.

denne dreiningen i organisasjonsform vurderes ut ifra muligheter til å organisere virksomheten i organisasjonsstrukturer som gir muligheter for uttak av utbytte eller «modning» av selskapet for

senere salg. Imidlertid drives fortsatt 40 prosent av de private barnehagene i andre eierformer.

Ser vi videre på eierformen i de private barnehagene med utgangspunkt i antall barnehager, er bildet noe annerledes. For 2017 er 50 prosent av barnehagene aksjeselskaper. Samvirkeforetak og andelslag utgjør 20 prosent. Det samme gjør

¹⁹ SSB, barnehager, bestilt rapport, 2018.

summen av barnehager organisert som ansvarlig selskap, bedrift²⁰, borettslag, enkeltpersonforetak eller kirkelige felleråd. Foreninger og stiftelser utgjør hver for seg rundt ni prosent.

Ser vi figur 8 og 9 i sammenheng, har private aktører organisert som aksjeselskap 60 prosent av barna og 50 prosent av barnehagene for 2017. For de andre organisasjonsformene er det større likhet mellom prosentvis andel barn og andel barnehager.

Årsverk

Veksten i antall ansatte i alle barnehager, uavhengig av organisasjonsform og privat eller offentlig eierskap, har i perioden 2008 til 2017 økt med 15 prosent. Det er gjennomsnittlig 1150 nye årsverk hvert av årene²¹. Den årlige gjennomsnittlige veksten har vært på henholdsvis 283 nye årsverk i kommunale barnehager og 871 i private barnehager. Målt i prosent betyr dette en økning på 7,0 prosent og 27 prosent i henholdsvis kommunale og private barnehager.

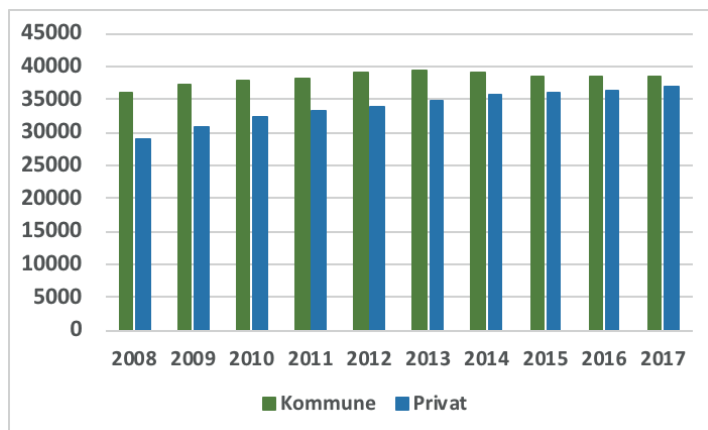
Det er totalt 75 500 årsverk i barnehagesektoren i 2017.

Mange yrkesgrupper med ulik faglig bakgrunn er representert i sektoren: Styrere, pedagogiske ledere, personer som gir særskilt språkstimulering, merkantilt personale, vaktmester og renholdspersonale, i tillegg til annen grunnbemanning. 34 prosent av disse er pedagogiske ledere i 2017.

Oppsummering barnehage

Kort oppsummert har barnehagesektoren i perioden vi har sett på utviklet seg fra et område med drift i mange typer selskapsformer til færre selskapsformer. Området har vært i vekst. Veksten gjelder økning i kroner og ører, antall barnehageplasser og antall ansatte. Dette til tross for at antall barn som er i barnehage viser en svak nedgang de siste årene²³. I 2008 var kommunale overføringer av midler til drift i private barnehager på tre milliarder kroner. For 2017 har overføring av midler til drift alene steget til nær

FIGUR 10. Årsverk fordelt på offentlig og privat sektor²²



Antall årsverk i barnehageområdet fordelt på kommunal og privat sektor.

²⁰ Betegnelse «bedrift» fra SSBs gruppering av selskapsformer. Barnehager i regi av en bedrift, for sine ansatte.

²¹ SSB, Årsverk i barnehager, etter barnehagens eierforhold og ansattes stillingstyper (K) 2000–2017.

²² SSB, Årsverk i barnehager, etter barnehagens eierforhold og ansattes stillingstyper (K) 2000–2017.

²³ Tabell 1b.

20 milliarder kroner. Tildelte barnehageplasser benyttes i større grad enn tidligere, og en svingning i antall barn som er i barnehage er naturlig og henger sammen med størrelsen på barnekullene det enkelte året. Det er 75 500 årsverk som ivaretar de 281 500 barna som har sin hverdag i en barnehage.

Helse- og omsorgstjenester

Innledning

Når vi her omtaler helse- og omsorgssektoren gjelder det tjenestene praktisk bistand, helse-tjenester i hjemmet, tidsbegrenset opphold i institusjon, langtidsopphold i institusjon samt andre tjenester for hjemmeboende. Tjenestene som leveres er hyppig i søkelyset når det gjelder krav om effektivisering, ivaretagelse av et økende antall brukere på kort og lang sikt, utvikling av og utvidet bruk av velferdsteknologi og ikke minst forsøkene på å standardisere tjenestene. Vi må anta at innbyggerne kommer i kontakt med helse- og omsorgssektoren i løpet av livet, enten som bruker, pårørende eller ansatt. Hvordan oppgavene løses er viktig i dagens samfunn, og ikke mindre viktig med tanke på hvordan innbyggere med behov for bistand skal ivaretas i framtida.

Hvor stor er egentlig helse- og omsorgssektoren?

For 2017 mottok i overkant av 282 000 personer tjenester tilknyttet helse- og omsorgssektoren. Dette er en økning på 1,5 prosent fra året før, og en økning på 4,0 prosent fra 2013²⁴.

Hvem utfører helse- og omsorgstjenestene?

Kommunen ivaretar de fleste innbyggers behov for helse- og omsorgstjenester. Kommunenes andel har i perioden 2009–2017 vært stabil på noe under 90 prosent, med unntak av året 2012 hvor andelen var rett over 90 prosent. Imidlertid ser vi en endring fra private ideelle leverandører til private kommersielle aktører. Som figur 11 viser har andelen helse- og omsorgstjenester som utføres av private ideelle blitt redusert fra 6,0 prosent til 4,8 prosent i perioden 2009–2017, og de private kommersielle har hatt motsatt utvikling, med en vekst til 6,0 prosentpoeng. Det var i overkant av 40 400 institusjonsplasser totalt i 2017. Av disse plassene var 10,7 prosent i privat regi, som er en svak nedgang fra 2016.

Det er viktig å merke seg at mange eldre mottar bistand og omsorg fra familie, venner og frivillige organisasjoner. Denne typen hjelp kommer gjerne før det søkes om bistand til å dekke hjelpebehovet eller som et supplement til bevilgede tjenester. En beregning av den økonomiske verdien av denne frivilligheten er vanskelig å gjøre, men den anslås å utgjøre en større andel enn den offentlige omsorgen²⁵.

Økonomi

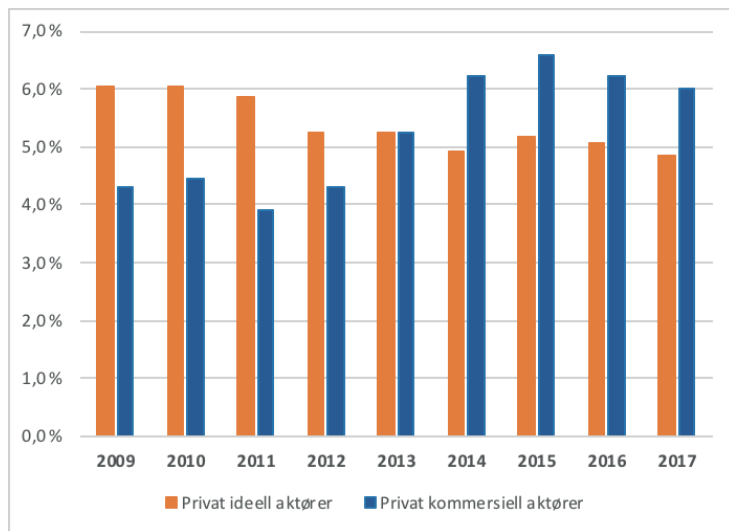
Helse- og omsorgssektoren er en stor sektor. Hele helse- og omsorgssektoren²⁶ benytter 30 prosent av kommunenes netto driftsutgifter, hvor 25 prosent går til helse- og omsorgstjenester

²⁴ www.ssb.no/helse/statistikker/pleie/aar

²⁵ *Hvordan påvirker økningen i andelen eldre samfunnsøkonomien?* Fagbladet Samfunn og økonomi.

²⁶ www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/nokkeltall-for-kostra--353174

FIGUR 11. Utvikling private ideelle og kommersielle aktører²⁷



Figuren viser endring i bruk av private aktører av helse- og omsorgstjenester i perioden 2009–2017.

i institusjon og for hjemmeboende. Totalt ble det brukt 113,5 milliarder kroner på helse- og omsorgstjenester i 2017, en økning på fem prosent fra 2016. En økning var det også i antall brukere som mottok tjenester i eget hjem og en reduksjon i antall brukere som får bistand i institusjon. Dette er et uttalt mål for de styrende politikere, uttrykt blant annet i Stortingsmelding 15 (2017–2018): *Leve hele livet*, samt i den politiske plattformen til Regjeringen Solberg II – Jeløya-plattformen.

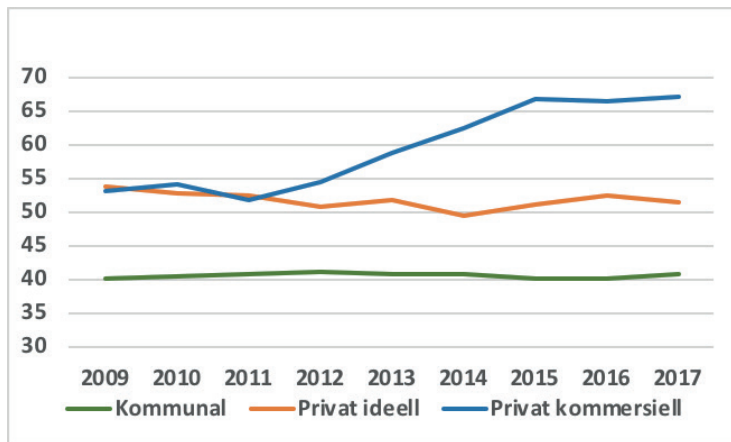
En økning i privat kommersiell sektor med to prosentpoeng fra 2009 til 2017 kan virke som en marginal endring. Målt i kroner og ører utgjør imidlertid denne økningen hele 2,3 milliarder kroner årlig og må betegnes som et betydelig beløp.

Hvordan er plassene fordelt?

Ser vi videre på institusjonene, har det vært liten endring i hvor mange som bor på kommunale institusjoner. Her har det vært stabilt med ca. 40 plasser per institusjon. Figur 12 viser imidlertid en endring i strukturen for de private kommersielle fra 2012 til 2017. Her har antall plasser økt med hele 15 per institusjon. Det er grunn til å tro at de private kommersielle aktørene har gjort tilpasninger i driften for å optimalisere det økonomiske resultatet da det i perioden er kun tre nye institusjoner, mens økningen i antall plasser er på hele 660. Dette vil si nesten ti prosent flere pasienter per institusjon.

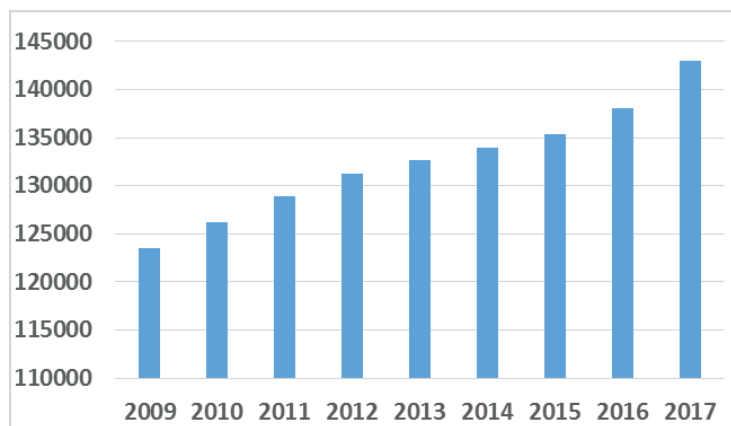
²⁷ SSB, Helse- og omsorgsinstitusjonar, etter eigarforhold, statistikkvariabel og år.

FIGUR 12. Plasser per institusjon etter eierform²⁸



Figuren viser antall plasser per institusjon i perioden 2009–2017 for organisasjonsformene kommunale, private ideelle og private kommersielle.

FIGUR 13. Utvikling årsverk helse og omsorgssektoren²⁹



Figuren viser økning i antall årsverk i perioden 2009–2017 for ansatte i helse- og omsorgssektoren.

²⁸ www.ssb.no/tabell/09929.

²⁹ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Årsverk

Det er mange som har sitt daglige virke i helse- og omsorgssektoren. Av dem som jobber i sektoren har langt fra alle full stilling, så når statistikken viser at det er i overkant av 143 000 årsverk som jobber innenfor området, er dette mange flere personer. I overkant av 74 prosent av årsverkene nevnt ovenfor er i direkte brukerrettet tjeneste og er fagutdannet. Andelen som er fagutdannet har vært stigende de siste årene. Økningen i antall ansatte i perioden 2009–2017 er på noe over 16 prosent, jf. figur 13.

Oppsummering helse og omsorg

I perioden 2009–2017 mottok flere personer tjenester innenfor området, og naturlig nok blir det da også flere årsverk. Imidlertid viser utviklingen en reduksjon i antall brukere som har tidsbegrenset eller langtidsopphold i institusjon, samtidig som det er en reduksjon i gruppa som kun får praktisk bistand i hjemmet. Tjenestene utføres i økende grad i langt flere hjem og til enkeltpersoner. Ser vi på tjenester i hjemmet, har dette hatt en økning på 21,3 prosent i perioden 2013–2017³⁰. Denne utviklingen kan være økonomisk effektiv, men den legger også ansvar på pårørende. Det forventes at helse- og omsorgsområdet vil vokse, ny teknologi vil i økende grad bli benyttet og derfor øker også kravet til økt kompetanse, og da ikke bare på det helsefaglige.

Ser vi på utviklingen i eierforholdet til dem som utfører oppgaver knyttet til helse- og omsorgssektoren har det i perioden 2009–2017 vært små endringer. Kommersiell sektor har økt på bekostning av privat ideell sektor.

Oppsummering totalt

Noen fellestrekk gjelder både barnehagene og helse- og omsorgssektoren. Begge områdene er viktige og vesentlige velferdsgoder avhengig av den livsfasen man befinner seg i. Tjenestene er viktige fordi foreldre eller pårørende får god og trygg bistand til omsorg for sine nærmeste. Tjenestene er vesentlige for den offentlige ressursbruken på området som utgjør betydelige summer. Begge områdene er i hovedsak offentlig finansiert: 50 milliarder kroner til barnehage og nær 114 milliarder kroner til helse- og omsorgssektoren – totalt 164 milliarder kroner i 2017. I den totale kommuneøkonomien utgjør barnehageområdet 12 prosent av alle utgifter og helse og omsorg 25 prosent. Til sammenligning benyttes 18 prosent til grunnskolen av de totalt 434 milliarder kronene kommunene har av utgifter.

Kommersielle private utfører større andel av tjenestene som leveres av de private tjenestetilbyderne, og aksjeselskapsformen blir i økende grad benyttet som selskapsform. Private ideelle aktører er på vikende front.

³⁰ www.ssb.no/helse/statistikker/pleie/aar

Tabeller

TABELL I. Barn i barnehage etter barnehagens eierform

Tabell I er grunnlag for figur I. Tabellen viser fordeling barn i barnehage etter barnehagens eierform.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Private kommersielle aksjeselskap	25 815	33 977	41 869	48 916	54 589	60 355	66 558	70 235	74 143	77 537	79 849	82 161	83 834
Private uten-om aksje-selskap	75 231	73 719	73 570	71 468	70 539	69 604	67 357	65 141	63 164	61 151	59 272	57 392	56 037
Kommunale	122 455	127 252	134 376	141 502	145 046	147 180	148 822	150 777	149 870	147 726	144 645	143 096	141 751

TABELL Ia. Barn i barnehage etter barnehagens eierform, i prosent

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Private kommersielle - aksjeselskap	11,6	14,5	16,8	18,7	20,2	21,8	23,5	24,5	25,8	27,1	28,1	29,1	29,8
Private ikke aksjeselskap	33,7	31,4	29,4	27,3	26,1	25,1	23,8	22,8	22,0	21,4	20,9	20,3	19,9
Offentlig	54,8	54,2	53,8	54,0	53,7	53,1	52,6	52,7	52,2	51,6	51,0	50,6	50,3

TABELL Ib. Folkemengde I. januar, etter kjønn og alder

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gutter 0-5 år	178 749	177 627	177 701	179 379	182 955	186 400	188 971	191 261	192 530	192 876	191 844	189 879	188 393
Jenter 0-5 år	170 877	170 188	170 348	171 785	174 496	177 197	179 605	181 177	182 484	182 868	182 110	180 242	178 379
Totalt	349 626	347 815	348 049	351 164	357 451	363 597	368 576	372 438	375 014	375 744	373 954	370 121	366 772
Endring fra år X-1		-1811	234	3115	6287	6146	4979	3862	2576	730	-1790	-3833	-3349

TABELL 2. Barnehager etter eierform, antall barnehager

Tabell 2 er grunnlag for figur 2. Tabellen viser fordeling mellom eierformer for barnehager.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Private kommersielle - aksjeselskap	561	719	862	981	1 045	1 121	1 209	1 291	1 366	1 428	1 459	1 490	1 508
Private utenom aksjeselskap	2 859	2 816	2 754	2 642	2 534	2 412	2 260	2 120	1 975	1 884	1 793	1 701	1 632
Kommunale	2 858	2 901	3 006	3 082	3 096	3 046	3 000	2 986	2 955	2 893	2 841	2 789	2 736

TABELL 3. Barnehager etter eierform, i prosent

Tabell 3 er grunnlag for figur 3. Tabellen viser fordeling mellom eierformer for barnehager i prosent.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Private kommersielle aksjeselskap	8,9	11,2	13,0	14,6	15,7	17,0	18,7	20,2	21,7	23,0	23,9	24,9	25,7
Private utenom aksjeselskap	45,5	43,8	41,6	39,4	38,0	36,7	34,9	33,1	31,4	30,4	29,4	28,4	27,8
Kommunale	45,5	45,1	45,4	46,0	46,4	46,3	46,4	46,7	46,9	46,6	46,6	46,6	46,6

TABELL 4. Endring i eierskap i prosent 2005–2017

Tabell 4 er grunnlag for figur 4. Tabellen viser endring i eierskap i prosent for perioden 2005–2017.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Private kommersielle aksjeselskap	0,0 %	31,6 %	62,2 %	89,5 %	111,5 %	133,8 %	157,8 %	172,1 %	187,2 %	200,4 %	209,3 %	218,3 %	224,7 %
Private utenom aksjeselskap	0,0 %	-2,0 %	-2,2 %	-5,0 %	-6,2 %	-7,5 %	-10,5 %	-13,4 %	-16,0 %	-18,7 %	-21,2 %	-23,7 %	-25,5 %
Kommunal	0,0 %	3,9 %	9,7 %	15,6 %	18,4 %	20,2 %	21,5 %	23,1 %	22,4 %	20,6 %	18,1 %	16,9 %	15,8 %

Tabell 5. Utvikling antall barnehager

Tabell 5 er grunnlag for figur 5. Tabellen viser utvikling i antall barnehager i perioden 2005–2017.

År	Barnehager	
	Private	Offentlige
2005	3 420	2 858
2006	3 535	2 901
2007	3 616	3 006
2008	3 623	3 082
2009	3 579	3 096
2010	3 533	3 046
2011	3 469	3 000
2012	3 411	2 986
2013	3 341	2 955
2014	3 312	2 893
2015	3 251	2 836
2016	3 191	2 789
2017	3 140	2 736

TABELL 6. Utvikling kommunale og private barnehageplasser

Tabell 6 er grunnlag for figur 6. Tabellen viser prosentvis fordeling kommunale og private barnehageplasser i perioden 2008–2017. Tabellen er en bearbejdet utgave av tabell 5 som er vist i teksten.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kommunale plasser i prosent	53,5	53,4	52,9	52,5	52,5	52,0	51,5	50,8	50,5	50,2
Private plasser i prosent	46,5	46,6	47,1	47,5	47,5	48,0	48,5	49,2	49,5	49,8

TABELL 7. Barnehager etter eierskap gruppert etter kommunes innbyggertall

Tabell 7 er grunnlag for figur 7 og viser fordeling offentlige/privat barnehager i forhold til kommunens innbyggertall for 2017.

	Antall offentlige barnehager	Antall private barnehager	Totalt	Antall kommuner
0–2000	170	12	182	94
2000–5000	422	137	559	131
5000–10 000	406	323	729	88
10 000–20 000	392	481	873	56
20 000–50 000	455	795	1 250	41
50 000–100 000	268	473	741	11
Mer enn 100 000	621	919	1 540	5
Sum	2 734	3 140	5 874	426

TABELL 8. Eierform private barnehager – barn – prosentvis fordelt

Tabell 8 er grunnlag for figur 8 og viser utvikling av eierformer i private barnehager i perioden 2005–2017, basert på antall barn. Data er spesialbestilt fra SSB. Tall fra 2015 var ikke korrekt i materiell mottatt fra SSB 30. april 2018. Det har ikke vært mulig å få nytt uttrekk. For 2015 er det derfor valgt å benytte gjennomsnitt av årene 2014 og 2016. Tall fra 2015 må derfor benyttes med forsiktighet. SSB opplyser videre i sin oversendelse at den offisielle barnehagestatistikken er basert på opplysninger gitt av den enkelte barnehagen i skjemaet

Årsmelding for barnehager per 15.12 som innrapporteres via Utdanningsdirektoratets database BASIL. Rapportering på eierforhold avviker derfor noe i forhold til SSBs sektorinndeling. SSB har utarbeidet en tabell som viser antall barnehager og antall barn i barnehage fordelt på eierforhold og eierform. Mottatt materiell er mottatt separat per år for alle årganger fra og med 2005. Dette fordi eierformene og betegnelser av disse har endret seg med tiden. På denne bakgrunnen er det gjort eget arbeid for å sammenstille dataene som vises i rapporten.

	Barn med plass i barnehage etter eierform												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aksjeselskap	25,5 %	31,5 %	36,3 %	40,6 %	43,6 %	46,4 %	49,7 %	51,9 %	53,9 %	55,8 %	57,3 %	58,8 %	59,9 %
Forening	10,3 %	9,7 %	8,5 %	8,1 %	7,7 %	7,3 %	7,3 %	4,7 %	5,0 %	4,6 %	4,3 %	4,0 %	3,7 %
Samvirke/andelslag	23,4 %	21,8 %	20,6 %	19,9 %	13,3 %	12,4 %	12,1 %	20,7 %	22,2 %	21,5 %	21,2 %	20,9 %	20,5 %
Stiftelse	12,9 %	11,2 %	10,8 %	11,3 %	11,0 %	10,5 %	9,6 %	9,5 %	9,2 %	9,0 %	9,0 %	9,1 %	9,1 %
Annet *	27,9 %	25,9 %	23,8 %	20,1 %	24,4 %	23,3 %	21,3 %	13,3 %	9,7 %	9,1 %	8,2 %	7,2 %	6,9 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

TABELL 9. Eierform private barnehager – barnehager – prosentvis fordelt

Tabell 9 er grunnlag for figur 9 og viser utvikling av eierform i private barnehager i perioden 2005–2017, basert på antall barnehager.

	Barnehager etter eierform											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aksjeselskap	16,40	20,34	23,84	27,08	29,20	31,73	34,85	37,85	40,66	42,96	44,75	46,54
Forening	12,81	12,11	10,79	10,43	9,97	9,74	9,80	7,15	7,39	6,82	6,47	6,11
Samvirke/ andelslag	13,13	12,67	12,39	12,39	8,83	8,66	8,94	16,33	18,40	8,39	18,56	18,74
Stiftelse	10,91	8,85	8,77	10,10	9,16	9,00	8,33	8,18	8,02	7,97	8,17	8,37
Annet *	46,75	46,03	44,22	39,99	42,83	40,87	38,08	30,49	25,52	23,85	22,05	20,24
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Tabell 10. Årsverk fordelt på offentlig og privat sektor

Tabell 10 er grunnlag for figur 10 og viser antall årsverk i barnehageområdet fordelt på kommunal og privat sektor.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kommune	36 104	37 314	37 934	38 353	39 187	39 421	39 279	38 523	38 549	38 648
Privat	29 051	30 782	32 279	33 235	34 047	34 952	35 719	36 124	36 482	36 886
	65 155	68 096	70 213	71 588	73 234	74 373	74 998	74 647	75 031	75 534

TABELL 11. Utvikling private ideelle og kommersielle aktører

Tabellen danner grunnlag for figur 11 og viser endring i bruk av private aktører av helse- og omsorgstjenester i perioden 2009–2017.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Private ideelle aktører	6,0 %	6,0 %	5,9 %	5,2 %	5,3 %	4,9 %	5,2 %	5,1 %	4,8 %
Private kommersielle aktører	4,3 %	4,5 %	3,9 %	4,3 %	5,3 %	6,2 %	6,6 %	6,2 %	6,0 %

TABELL 12. Plasser per institusjon etter eierform

Tabell 12 danner grunnlag for figur 12 og viser antall plasser per institusjon i perioden 2009–2017 for organisasjonsformene kommunale, private ideelle og private kommersielle aktører.

Gjennomsnittlig antall plasser per institusjon									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kommunale	40,1	40,4	40,8	41,1	40,8	41,0	40,3	40,4	40,9
Private ideelle	53,9	53,0	52,6	50,8	51,8	49,7	51,3	52,5	51,4
Private kommersielle	53,4	54,2	51,8	54,5	58,9	62,5	66,9	66,4	67,3

TABELL 13. Utvikling årsverk helse- og omsorgssektoren

Tabell 13 er grunnlag for figur 13 og viser økning i antall årsverk i perioden 2009–2017 for ansatte i helse- og omsorgssektoren.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antall årsverk	123 500	126 200	128 900	131 200	132 700	134 000	135 400	138 000	143 000

Litteraturliste

Offentlig ressursbruk – hva sier tallene 2017? Fagforbundet.

Hvordan påvirker økningen i andelen eldre samfunnsøkonomien? Fagbladet Samfunn og økonomi, 1/2018.

Ildsjelene presses ut. Artikkel Klassekampen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi.

Meld. St. 15 (2017–2018): *Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre.*

Regjeringen Solberg II – Politisk plattform: www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2585544/

Statistisk sentralbyrå (19.6.18):

Kildetabell 07459 – Folkemengde, etter kjønn og ettårig alder.

Kildetabell 09220 – Barnehager, etter eierforhold (K).

Kildetabell 09169 – Barn i barnehager, etter alder, oppholdstid per uke og barnehagens eierforhold.

Kildetabell 09344 – Ansatte i barnehager, etter barnehagens eierforhold, ansattes stillingstyper og kjønn (K) 2000–2017.

Kildetabell 09339 – Årsverk i barnehager, etter barnehagens eierforhold og ansattes stillingstyper (K) 2000–2017.

Kildetabell 09929 – Helse- og omsorgsinstitusjoner, etter eierforhold, statistikkvariabel og år.

Kildetabell 09928 – Plasser i helse- og omsorgsinstitusjoner.

Kildetabell 09339 – Årsverk i barnehager, etter barnehagens eierforhold og ansattes stillingstyper (K).

Kildetabell 12212 – Utgifter til tjenesteområdene, etter funksjon og art (K) 2015–2017.

Kildetabell 05065 – Kommune, detaljerte regnskapstall, driftsregnskapet funksjonsfordelt (K) 2003–2017.

Kildetabell – www.ssb.no/statbank/table/07459/

Statistisk sentralbyrå, Omsorgstjenester – www.ssb.no/helse/statistikker/pleie/aar

Statistisk sentralbyrå 30.4.18 – bestilt rapport – Barnehager og barn etter barnehagens eierforhold og eierform. For årene 2005–2017.

www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/barnehagedekning-for-og-na

Utdanningspeilet U.dir.: Tall og analyse av barnehager og grunnopplæringen i Norge 2017.

Skatter og avgifter knyttet til arbeidsplasser og foretak

Av Bjarne Jensen og Stein Antonsen

Fellestjenestene finansieres i hovedsak av skatter og avgifter. I dette kapittelet gis en oversikt over skatter og avgifter som er knyttet til arbeidsplasser og virksomheter slik det norske skattesystemet er i dag. Målet er å belyse og få oversikt over de offentlige inntektene som offentlige fellesgoder genererer, og om og hvordan de kan variere i forhold til ulike måter å organisere fellestjenestene på. I tillegg til skattene kan offentlige tjenester eller ytelser være pålagt egne gebyrer eller ha egenandeler

ved bruk av tjenestene. Dette er også en del av finansieringen av fellestjenestene. I dette kapittelet er det primært barnehager som analyseres. Slike virksomheter har betydelige inntekter i form av egenandeler. Størstedelen av skatteinntektene (84 prosent) er skatt på den enkelte persons inntekt, personenes forbruk og bruk av arbeidskraft. Skatt på bedriftenes overskudd utgjør 5,6 prosent og petroleums-skattene 7,6 prosent.

Bjarne Jensen er utdannet som samfunnsøkonom fra Universitetet i Oslo og har erfaring fra både offentlig og privat sektor og fra forskning og undervisning. Han har arbeidet i Finans- og Sosialdepartementet, vært rådmann i Kristiansand og Bergen, og administrerende direktør i Kommunekreditt Norge as. Hans forskning har særlig vært knyttet til finansiering, styring og planlegging av kommunene og offentlige velferdstjenester. Han har vært professor i forvaltningsøkonomi ved Høgskolen i Innlandet og førsteamanuensis ved Høgskolen i Agder (nå Universitetet i Agder).

Stein Antonsen Stein Antonsen er førstelektor ved Høgskolen i Innlandet og statsautorisert revisor. Han har sin utdanning fra Norges Handelshøyskole (NHH) med siviløkonomeksamen fra 1983 og høyere revisoreksamen fra 1984. I perioden 1984 til 2013 arbeidet Antonsen innenfor ekstern revisjon. Fra mars 2013 er han ansatt på heltid ved Høgskolen i Innlandet hvor han foreleser i skatte- og avgiftsrett og i regnskaps- og revisjonsrelaterte emner. Han arbeider også med forskningsoppgaver innenfor skatt, regnskap og revisjon.

Skatter, skattegrunnlag og skattesatser

Med skatt forstås vanligvis de pengeytelsene som enkeltpersoner og upersonlige skattytere¹ er pålagt å innbetale til det offentlige uten direkte krav på motytelser. Man skiller gjerne mellom direkte og indirekte skatter. Direkte skatter skrives ut på bestemte enkeltpersoner eller upersonlige skattytere. De vanligste direkte skattene er inntektsskatt og formuesskatt².

Etter at de direkte skattene er betalt, sitter skattyter igjen med den delen av inntekten som kan disponeres til forbruk og kjøp av varer og tjenester. De fleste varer og tjenester er belagt med indirekte skatter og/eller særavgifter. Indirekte skatt er en «forbruksskatt» som er innkalkulert i prisen på varen eller tjenesten. Eksempler på slike indirekte skatter er merverdiavgift og særavgifter på alkohol, tobakk, sukker og biler.

Når det skal beregnes skatt, er det to faktorer som er av interesse – skattegrunnlaget og skattesatsene. Skattegrunnlaget er gjenstand for politisk debatt, og det er gjennomført store omlegginger av skattesystemet – spesielt ved skattereformen i 1992 og 2006. Skattesatsene er gjenstand for årlige justeringer gjennom statsbudsjettet. Disse begrepene kommenteres i det følgende for forskjellige typer av skattytere.

Åpenhet

Siden lovgiver ofte mangler full oversikt over virkninger som endringer i skatteloven kan ha, vil det kunne oppstå gråsoner som kan gi en annen beskatning enn det som var lovgivers intensjon. Tilpasninger i slike gråsoner er skatteomgåelse. Dette begrepet må ikke forveksles med skatte-

unndragelser som er ulovlige handlinger som er straffbare og som kan gi urettmessige økonomiske fordeler (Fallan, 2011) og (Fallan, 2002).

For å bekjempe skatteunngåelser eller skatteunndragelser, er satsingen konsentrert om åpenhet. Åpenhet er knyttet til at skattyterne og skattemyndighetene gjør tilgjengelig og utveksler informasjon om skattemessige forhold, og at det utarbeides standarder for hvordan informasjonsflyten skal gjennomføres. Selv om det i dag kan sies å være åpenhet om faktisk betalte skattebeløp for personer³ og aksjeselskaper⁴ i Norge, er ikke skattegrunnlagene tilgjengelig for allmennheten.

Et viktig område i internasjonal utvikling av skatteregler er reglene om internprising. OECD⁵ er den ledende aktøren i utvikling av internprisingsregler, og anbefalte i BEPS⁶ endringer i reglene for rapportering av internprising ved blant annet å innføre en omfattende land-for-land-rapportering⁷. Rapportering pålegges konsern med samlet omsetning over 750

¹ Aksjeselskap er ett eksempel på en upersonlig skattyter.

² Eiendomsskatt er et annet eksempel på slik direkte skatt.

³ Det kan søkes i skattelister for personlig skattytere.

⁴ Aksjeselskapene skal blant annet oppgi betalbar skatt på årets resultat i sin balanseoppstilling.

⁵ OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development.

⁶ Base Erosion & Profit Shifting (BEPS) refers to tax avoidance strategies that exploit gaps and mismatches in tax rules to artificially shift profits to low or no-tax locations (OECD).

⁷ En oversikt over omsetning, overskudd, betalt skatt, investert kapital, antall ansatte og eiendeler per land, samt en oversikt over juridiske enheter og deres hovedvirksomhet(er).

millioner euro⁸. Den gjøres kun tilgjengelig for skattemyndighetene og vil dermed ikke gi allmennheten utvidet innsyn.

Gebyrer og egenandeler

Gebyrer og egenandeler skiller seg fra skattene ved at det er en form for finansiering av fellesgoder som er knyttet til bruken av godene. Har man for eksempel bolig, må en som regel betale avgifter eller gebyrer knyttet til vann, avløp og renovasjon. Beboere i sykehjem betaler en egenandel avhengig av den inntekten de har (vederlagsforskriften). For sykehjem vil betalingen være høyere dess høyere beboerens inntekter er. Har de høy nok inntekt, begrenses den av selvkost. I barnehagene betales det for bruk av plassen basert på regulativer den enkelte kommune fastsetter. Ellers florerer det med slike gebyrer og egenandeler på pass, byggesaksbehandling, oppmåling av tomter osv. I den senere tid har vi fått et nytt gebyrområde: Bompenger knyttet til bruk av veier.

Avgifter og gebyrer bidrar til finansieringen av fellesgodene og kan også bidra til en begrensnings i bruken av dem ved at det koster noe å bruke dem. Slik betaling må ikke forveksles med priser som fastsettes i markeder. Priser er noe som dannes i markeder og bestemmes

med utgangspunkt i tilbud og etterspørsel etter varer og tjenester. Normalt er det lovregulert hvilke fellesgoder som er gebyrbelagt og hvordan gebyrer og egenandeler skal fastsettes, og de vedtas endelig av kommunestyret, fylkesting og Stortinget. Gebyrer og egenandeler kan ikke settes høyere enn hva det koster å produsere tjenestene. Noen gebyrer eller avgifter er basert på full selvkost, mens alle egenandeler og gebyrer er begrenset oppad til selvkost for tjenesten. Det kan imidlertid være relativt komplisert å fastsette hva som er selvkost, og det kan brukes ulike beregningsmåter. Det foreligger nå egne retningslinjer for beregning av selvkost⁹. Formålet med retningslinjene er å bidra til en god og ensartet praksis for beregning av selvkost på et tjenesteområde. Men det vil fortsatt være usikkerhet rundt slike beregninger. Retningslinjene gjelder heller ikke for private aktører som tilbyr slike tjenester.

Skatteinntektene fordelt på skattekilder

I tabell 1 er det gitt oversikt over skatteinntektene fordelt på skattetyper i 2017. Tabellen bygger på opplysninger fra Finansdepartementet¹⁰.

Samlede skatter utgjør nærmere 1300 milliarder kroner. De tre viktigste skattekildene er de direkte skattene på personers inntekter (38,3 prosent), skatter og avgift når vi kjøper varer og tjenester¹¹ (30,4 prosent) og arbeidsgiveravgift (13,9 prosent). Arbeidsgiveravgiften er knyttet til lønnskostnadene og betales inn av arbeidsgiverne. Samlet utgjør disse skattene – som betales av den enkelte persons inntekt, personens forbruk av inntekter og lønnskostnader – vel 82 prosent av de samlede skattene. Tar vi også med pensjonspremiene (i hovedsak til Statens pensjonskasse), kommer vi opp i vel 84 prosent av skatteinntektene.

⁸ Relativt få norske konsern vil rammes av disse reglene. Et søk i Bisnode ga 158 treff på norske konsern med konsernomsetning over 6,75 milliarder kroner i 2016 (antatt euro-kurs 9,00 kr). Da er ikke eventuelle underkonsern tatt ut av oversikten.

⁹ H-3/14: Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

¹⁰ www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/hvem-betaler-og-hvem-mottar-skattene/id439316/ (august 2018).

¹¹ Merverdiavgift og særavgifter/toll.

TABELL I.

Hvem betaler skattene (mrd. kr)

SKATTEKILDE	BELØP	ANDEL
Personlig skattytere	488,0	38,3 %
Selskaper	71,0	5,6 %
Arbeidsgiveravgift	177,4	13,9 %
Merverdiavgift	279,8	22,0 %
Særagifter og toll	107,9	8,4 %
Eiendomsskatt	12,6	1,0 %
Petroleumsskatt	96,5	7,6 %
Trygde- og pensjonspremier ¹²	26,7	2,1 %
Andre skatter og avgifter	14,8	1,1 %
TOTALT	1274,7	100,0 %

Det er verdt å merke seg at skatter som selskaper (utenom petroleumssektoren) betaler av sine overskudd kun utgjør 5,6 prosent av skatteinntektene. I tillegg kommer skatter fra selskaper i petroleumsvirksomheten som utgjør 7,6 prosent.

Skatter og avgifter knyttet til arbeidsinntekt

Skattegrunnlaget

Det er to beregningsgrunnlag for skattepliktig inntekt: Alminnelig inntekt og personinntekt.

Med alminnelig inntekt menes den nettoinntekten som framkommer på grunnlag av skattelovgivningens regler om skattepliktige inntekter, fradragsberettigede kostnader og tap.

Alminnelig inntekt skal fastsettes for alle enkeltpersoner og for upersonlige skattytere (selskaper mv.).

Personinntekt er i hovedsak et brutto inntektsbegrep og omfatter i utgangspunktet inntekt fra personlig arbeid og innsats eller inntekter som erstatter inntekt av personlig arbeid. Som personinntekt regnes blant annet følgende:

- Fordel vunnet ved arbeid utenfor virksomhet (lønn mm.) og ytelser som trer i stedet for arbeidsinntekt (sykepenger, arbeidsledighetsstrygd mm.)
- Godtgjørelse for arbeidsinnsats til deltaker i selskap med deltakerfastsetting (arbeidsgodtgjørelse)
- Beregnet personinntekt fra enkeltpersonforetak¹³
- Pensjoner

Skattesatser

Skattene som betales er:

- Alminnelig inntektsskatt
- Trygdeavgift
- Trinnskatt
- Merverdiavgift og andre avgifter på bruk av disponibel inntekt etter skatt til kjøp av varer og tjenester

I tillegg betaler arbeidsgiver skatt på arbeidstakerne i form av arbeidsgiveravgift. Den beregnes med utgangspunkt i arbeidstakers

¹² Blant annet Statens pensjonskasse.

¹³ Personinntekten beregnes som en sjablong etter reglene i skattelovens §§ 12-11 og 12-12.

lønn og pensjonspåslag. Nedenfor er det gitt en kort omtale og oversikt over skatter og skattesatser.

Alminnelig inntektsskatt

Alminnelig inntektsskatt for 2018 er 23 prosent. (Aksjeinntekter har høyere effektiv skattesats – se kapittel 6.) Den beregnes av alminnelig inntekt. For å komme fram til denne nettoinntekten reduseres bruttoinntekten med et minstefradrag på maksimum 97 610 kroner (2018) og noen andre fradrag som må dokumenteres spesielt. Minstefradrag er et standardisert fradrag i lønn, pensjon og likestilte inntekter. Det gis dermed ikke minstefradrag i for eksempel beregnet personinntekt fra enkeltpersonforetak¹⁴.

Blant de viktigste fradragene som må dokumenteres er renteutgifter, barnefradrag og fagforeningskontingent. Fagforeningskontingent er normalt ikke aktuelt for personlig næringsdrivende.

Personlig skattyter gis personfradrag ved beregning av skatt på alminnelig inntekt. Personfradraget er 54 750 kroner (2018). Personfradrag gis bare når skattyteren enten er bosatt i Norge, eller er utenlands boende med begrenset skatteplikt hit som lønsmottaker for arbeid utført i tjeneste her eller ved arbeidskraftutleie. Personer som ikke omfattes av de vilkårene som er nevnt ovenfor, gis personfradrag i klasse 0. For eksempel skal personlig næringsdrivende som er begrenset skattepliktig hit etter skatteloven og som har fast driftssted i Norge, som hovedregel ikke ha personfradrag.

¹⁴ Eller arbeidsgodtgjørelse til deltakere (eiere) i deltakerlignede selskaper.

¹⁵ Det samme gjelder for arbeidsgodtgjørelse i deltakerlignede selskaper.

For offentlige arbeidstakere med lønnsnivå på 500 000 kroner utgjør den alminnelige inntektsskatten mellom 13 og 14 prosent av inntekten. Marginal inntektsskatt (skatt av den siste krona) er 23 prosent.

Trygdeavgift

Trygdeavgiften er 8,2 prosent for lønsmottakere, og beregnes av personinntekten. For eiere i enkeltpersonforetak er den 11,4 prosent av personinntekten¹⁵. For pensjonsinntekter er den 5,1 prosent, siden den inntekten ikke gir grunnlag for pensjon fra folketrygden. Gjennomsnittlig og marginal trygdeavgift på lønnsinntekt er dermed den samme for en lønnsinntekt på 500 000 kroner – 8,2 prosent – mens den tilsvarende for personinntekt fra enkeltpersonforetak er på 11,4 prosent.

Trinnskatt

Trinnskatten er en inntektsskatt til staten som bare blir beregnet for fysiske personer. Grunnlaget for trinnskatten er personinntekten. For 2018 gjelder følgende satser:

TABELL 2. Trinnskatt 2018

GRUNNLAG PERSONINNTTEKT	SKATTE- SATS
< 169 000	0 %
169 000–237 900	1,4 %
237 900–598 050	3,3 %
598 050–962 050	12,4 %
> 962 050	15,4 %

For en inntekt på 500 000 kroner er gjennomsnittlig trinnskatt 1,7 prosent, mens marginal trinnskatt er 3,3 prosent.

Arbeidsgiveravgift

Arbeidsgiveravgiften beregnes av lønnsutgifter pluss arbeidsgivers pensjonspåslag. Høyeste sats er 14,1 prosent. Det gjelder for arbeidsplassene i storparten av Norge. Arbeidsgiveravgiften er imidlertid differensiert slik at den kan være lavere i kommuner med svakere næringsgrunn-

lag, fra 0 prosent til 10,6 prosent avhengig av hvor store utfordringer kommunen har, knyttet til arbeidsplasser. For personinntekt for eier i enkeltpersonforetak betales ikke arbeidsgiveravgift¹⁶.

Se mer utfyllende om arbeidsgiveravgift senere i kapittelet.

Oppsummering skatte- og avgiftssatser arbeidsinntekt

Satsene kan oppsummeres i følgende tabell:

TABELL 3. Skatte- og avgiftssatser

	LØNNSMOTTAKERE	ENKELTPERSON-FORETAK	UPERSONLIGE SKATTYTERE
Alminnelig inntektsskatt	23 % av nettoinntekt	23 % av nettoinntekt	
Trinnskatt	Det betales ikke trinnskatt for personinntekter under 169 000 kroner 169 000–237 900: 1,4 % 237 900–598 050: 3,3 % 598 050–962 050: 12,4 % Inntekter over 962 050: 15,4 %	Samme som for lønns-mottaker	
Trygdeavgift	8,2 % av personinntekt	11,4 % av personinntekt	
Arbeidsgiveravgift	14,1 % i sone med høyest sats	0 % på personinntekt for eier	
Merverdiavgift og andre omsetningsavgifter på forbruk			
Bedriftsskatt			23 % av alminnelig inntekt

¹⁶ Det samme gjelder for arbeidsgodtgjørelse i deltakerlignede selskaper.

Utland

Lønnsinntekter

Skatteplikt – bosatt i Norge

Etter intern norsk rett er en person som er bosatt i Norge som hovedregel skattepliktig til Norge for hele sin globale inntekt, jf. skattelovens § 2-1, 9. ledd. Som globalskattepliktig til Norge vil personen være skattepliktig til Norge for sin samlede inntekt og formue fra både Norge og utlandet, også for lønnsinntekt fra arbeid utført i utlandet.

Skattemessig bosatt

Etter skatteloven § 2-1, 2. ledd vil en person som oppholder seg i Norge i en periode som overstiger 183 dager i løpet av en 12-månedersperiode eller 270 dager i løpet av en 36-månedersperiode, anses som skattemessig bosatt i Norge. Personen vil være globalskattepliktig til Norge fra og med 1. januar i det inntektsåret vedkommende overstiger en av de nevnte grensene.

Skatteplikt – bosatt i utlandet

For personer som oppholder seg midlertidig i Norge uten at de blir skattepliktige som bosatt her, er inntekt av lønnsarbeid skattepliktig til Norge etter skattelovens § 2-3, 1. ledd bokstav d dersom alle følgende fire vilkår er oppfylt:

- Vedkommende oppebærer lønn eller annen godtgjørelse fra kilder i Norge.
- Godtgjørelsen gjelder personlig arbeid.
- Arbeidet er utført i Norge.
- Arbeidet er utført i privat eller offentlig tjeneste (annens tjeneste).

Oppholder personen seg i Norge i mindre enn

183 dager i løpet av en 12-månedersperiode, eller mindre enn 270 dager i løpet av en 36-månedersperiode, vil vedkommende være begrenset skattepliktig til Norge etter skatteloven § 2-3. Det samme gjelder personer som er arbeidsutleid til norske selskaper.

Som begrenset skattepliktig har personen kun skatteplikt til Norge for inntekt med kilde i Norge. Dette utgjør i praksis hovedsakelig lønn fra norsk arbeidsgiver/lønn fra utenlandsk arbeidsgiver som har fast driftssted i Norge og inntekt fra fast eiendom.

Skatteplikt til Norge etter skatteavtale

For både globalskattepliktige arbeidstakere og arbeidstakere som er begrenset skattepliktige til Norge, vil Norge etter norsk intern rett ha rett til å beskatte inntekt opptjent ved arbeid utført i Norge. Dersom Norge har inngått skatteavtale med arbeidstakers hjemland, vil retten til å beskatte arbeidstakeren kunne være begrenset når vedkommende oppholder seg i Norge under 183 dager enten i løpet av et inntektsår eller i løpet av en 12-månedersperiode avhengig av ordlyden i skatteavtalen.

Den utenlandske arbeidstakeren vil uansett bli skattepliktig til Norge også ved arbeidsopphold under 183 dager i riket, dersom:

- Vedkommende er leid inn til et norsk selskap for å utføre arbeid i Norge.
- Kostnadene for arbeidstakeren belastes et fast driftssted¹⁷ i Norge¹⁸.
- Vedkommende arbeider for en norsk arbeidsgiver i Norge.

Dette medfører at ved arbeidsinnleie er personen skattepliktig til Norge fra første dag etter skatteloven § 2-3, 2. ledd og skatteavtalen.

Eksempel 1

Arbeidstaker bor i Sverige og arbeider i et annet nordisk land for en privat arbeidsgiver¹⁹

Arbeidsgiver er fra arbeidslandet

Arbeidstaker skal betale skatt på sin inntekt i det landet der hun arbeider. Når det skal betales skatt i arbeidslandet, skal det ikke betales skatt i Sverige på den samme inntekten.

Arbeidsgiver er fra et annet land enn arbeidslandet

Arbeidstaker skal betale skatt på sin inntekt i arbeidslandet hvis ett av følgende vilkår er oppfylt:

- Arbeidstaker oppholder seg i arbeidslandet i mer enn 183 dager i løpet av en 12-månedersperiode.
- Arbeidsgiver har fast driftssted i arbeidslandet.
- Arbeidstaker er utleid til en virksomhet i arbeidslandet.

Arbeidstaker skal betale skatt i Sverige hvis ingen av vilkårene over er oppfylt.

Eksempel 2

Arbeidstaker bor i Sverige og arbeider i et annet nordisk land for en offentlig arbeidsgiver²⁰

Definisjon av «offentlig arbeidsgiver»

Arbeidstaker har offentlig arbeidsgiver når hun er ansatt av staten, en region, en kommune eller en offentligrettslig institusjon. Statlige universiteter og høyskoler i andre land enn Finland²¹ anses som offentlige arbeidsgivere.

Offentlig arbeidsgiver som er hjemmehørende i et annet nordisk land

Arbeider arbeidstaker i et annet nordisk land for en offentlig arbeidsgiver som er hjemmehørende i det landet arbeidstaker arbeider, skal lønna beskattes der. Utføres derimot arbeidet helt eller delvis i Sverige, beskattes arbeidstaker vanligvis for denne delen i Sverige. Beskattes inntekten i det andre nordiske landet, unntas inntekten fra beskatning i Sverige.

Grensegjengere

En grensegjenger er en person som er skattepliktig som bosatt i en kommune som direkte grenser til riksgrensen mellom Norge og Sverige eller riksgrensen mellom Norge og Finland og som opptjener lønn eller annen lignende godtgjørelse for personlig arbeid utført i en kommune

¹⁷ Betingelser for fast driftssted er at 1) det foreligger et fast forretningssted (krav om geografisk tilknytning), 2) det må være en viss varighet i tid knyttet til stedet, og 3) virksomheten må være drevet gjennom det faste forretningsstedet. Skatteavtalene har en spesiell bestemmelse som regulerer bygge- og installasjonsprosjekter.

¹⁸ Og/eller dersom kostnadene belastes via et management fee mellom hans arbeidsgiver i utlandet og et norsk, fast driftssted.

¹⁹ Gjelder bare beskatning av arbeidsinntekt. Gjelder ikke arbeidstaker som har en offentlig arbeidsgiver, arbeider som sjømann eller flyvende personell, arbeider på dansk eller norsk kontinentalsokkel, eller har inntekt som artist eller idrettsutøver.

²⁰ Gjelder bare beskatningen av arbeidsinntekt.

²¹ De finske universitetene anses som private arbeidsgivere.

som grenser direkte til den samme riksgrensen i det andre landet.

Det er et vilkår for å bli ansett som grensejenger at vedkommende regelmessig oppholder seg i sin faste bolig. Uttrykket «regelmessig oppholder seg» betyr at skattyteren som hovedregel minst en gang i uka oppholder seg på sitt faste bosted i det landet hvor han er skattemessig bosatt. For at skattyteren skal anses for å oppholde seg i sin faste bolig, skal oppholdet i bostedsstaten omfatte minst to dager i uka.

Grensejengere som er skattemessig bosatt i Finland eller Sverige skal ikke ilegges inntektskatt i Norge for lønn og lignende godtgjørelse for personlig arbeid utført i grensekommune i Norge, men skal allikevel vanligvis betale trygdeavgift i Norge av inntekt som grensejenger.

Ny kildeskatteordning fra 2019 – personer med midlertidig opphold i Norge

Fra 2019 innføres det en kildeskatteordning for personer med midlertidig opphold i Norge. Ordningen omfatter personer med lønnsinntekt opp-tjent i Norge, hvor personen ikke er skattemessig bosatt etter internretten. Det er en forutsetning at inntekten ikke overstiger nivå tre i trinnskatten (598 050 norske kroner i 2018). Sokkelarbeidere og sjøfolk inngår heller ikke i ordningen.

For denne gruppen innføres det en PA YE (Pay As You Earn)-ordning. Denne ordningen er en forenkling der skatten er ferdig oppgjort når trekk er gjennomført, uten at den ansatte trenger å levere skattemelding. Skattesatsen er satt til 25 prosent. Dette inkluderer trygdeavgiften. Samtidig er det ikke mulig å kreve noen form for fradrag.

For disse skattyterne hadde man tidligere forenklede regler gjennom et 15 prosent stan-

dardfradrag uten begrensning oppad. Reglene ble opphevet i 2005 og erstattet med et ti prosent standardfradrag med en begrensning oppad på 40 000 kroner. Fra og med 2019 opphører dette fradraget.

Virksomhetsinntekter

Skatteplikt – hjemmehørende i Norge

Selskaper mv. som er hjemmehørende i Norge har alminnelig skatteplikt til Norge i henhold til skatteloven § 2-2. Det betyr at selskapet er skattepliktig til Norge for hele sin inntekt, såkalt globalskattepliktig til Norge. Som regel er et selskap hjemmehørende i det landet hvor det er stiftet eller registrert.

Skatteplikt – hjemmehørende i utlandet

Skatteloven § 2-3 første ledd bokstav b bestemmer at utlendinger som har næringsvirksomhet i Norge plikter å svare skatt av inntekt av virksomhet som vedkommende utøver eller deltar i og som drives her eller bestyres herfra, herunder virksomhet hvor arbeidstaker stilles til rådighet for andre innenfor riket. Det betyr at utlendinger som har økonomisk aktivitet i Norge, herunder virksomhet som består i utleie av arbeidskraft og som drives for egen regning og risiko, er skattepliktige til Norge etter de interne skattereglene her i landet for inntekt av denne virksomheten, såkalt begrenset skatteplikt.

Skatteplikt til Norge etter skatteavtale

Retten til beskatning i Norge av virksomhetsinntekter kan være begrenset av skatteavtaler Norge har inngått. Dette gjelder for både inntekter som skriver seg fra norske selskapers virksomhet i utlandet og fra utenlandske selskapers virksomhet i Norge.

Hovedregelen i skatteavtalene er at inntekter som skrives fra forretningsvirksomhet skal skattlegges i det landet virksomheten hører hjemme. Men dersom virksomheten drives gjennom et fast driftssted i et annet land enn der bedriften hører hjemme, kan imidlertid det andre landet også skattlegge en forholdsmessig del av inntekten.

Enkelte skatteavtaler har bestemmelser om beskatning av tjenester. Tjenester som et foretak i en avtalestat utfører i en annen avtalestat, anses for å være drevet gjennom et fast driftssted i den andre staten når tjenesteytingen skjer gjennom en fysisk person som er til stede i den andre staten i ett eller flere tidsrom som til sammen overstiger 183 dager i en 12-månedersperiode.

Personer som utøver fritt yrke i en annen stat enn bostedsstaten vil bli skattepliktig i arbeidsstaten når de oppholder seg der mer enn 183 dager i en 12-månedersperiode.

Inntekter tilordnet faste driftssted

Et foretak hjemmehørende i ett land, men som driver virksomhet fra et fast driftssted i et annet land, vil altså etter skatteavtalene kunne skattlegges i det andre landet for fortjenesten som kan tilskrives det faste driftsstedet der. Det må være en tilknytning mellom virksomheten ved driftsstedet og den fortjenesten som skal tilordnes dit.

Eksempel

Beregning av brutto lønnskostnader og skatter og avgifter knyttet til lønn

Når vi skal gjøre slike beregninger av hvor store skatteinntekter de offentlige lønnsutgiftene genererer, må de baseres på bestemte forutsetninger om inntekter og fradrag. Beregningene har derfor karakter av å være regneeksempler

som skal illustrere hvordan det er i virkeligheten med det regelverket som gjelder for skattene i 2018.

Forutsetninger for beregningene i eksemplet er følgende:

(1) Utgangspunktet for beregningene er at en ansatt i offentlig virksomhet har en samlet brutto lønn (personinntekt) inklusive feriepenger på 500 000 kroner. Det er omtrent gjennomsnittslønn for en offentlig ansatt. Videre forutsettes at tilsvarende lønn for en arbeidstaker i privat kommersielt foretak har et nivå som er fire prosent lavere. Det er omtrent i samsvar med beregningene av lønnsforskjeller mellom sykepleiere og pleiemedarbeidere og barnehagelærere og barnehageassistenter i offentlige og private sykehjem og barnehager, jf. kapittel 7.

(2) I sammenligningen med selvstendig næringsdrivende som er organisert i et enkeltpersonforetak²² er det lagt til grunn at den næringsdrivende har samme inntekt som om vedkommende var ansatt i et privat foretak, det vil si 480 000 kroner²³. For utenlandsk næringsdrivende som jobber i Norge og er organisert i enkeltpersonforetak, er det lagt til grunn en inntekt på 300 000 kroner (illustrerer bruk av vikarer fra utlandet). Det samme er lagt til grunn for ansatt i utenlandsk foretak som også gjør jobben i utlandet (illustrerer konkurranseutsetting av IKT til utlandet).

²² Det er forutsatt at dette er et enkeltpersonforetak uten ansatte, der kun eier er aktiv.

²³ Det er svært forenklet forutsatt at alminnelig inntekt og beregnet personinntekt etter Foretaksmodellen er lik i enkeltpersonforetaket.

TABELL 4.

Lønn, skatt og nettolønnskostnad ved alternative organisasjonsformer

	OFFENTLIG EGENREGI	ANSATT PRIVAT FORETAK	ENKELT- PERSON- FORETAK ²⁴	ENKELT- PERSON- FORETAK UTEN- LANDSK ²⁵	UTEN- LANDSK FORETAK
Lønn	500 000	480 000	480 000	300 000	300 000
Pensjon	60 000	19 200			
Arbeidsgiveravgift	78 960	70 387			
Sum lønnsutgift	638 960	569 587	480 000	300 000	300 000
Skatt på alminnelig inntekt	61 822	57 222	80 558	63 250	
Trinnskatt	9 614	8 954	8 954	3 014	
Trygdeavgift	41 000	39 360	54 720	34 200	
Arbeidsgiveravgift	78 960	70 387	0	0	
Merverdiavgift mv.	58 135	56 170	50 365	29 930	
Sum skatt	249 531	232 092	194 597	130 394	0
Netto lønnsutgift	389 429	337 495	285 403	169 606	300 000
Gjennomsnittsskatt	49,9	48,4	40,5	43,5	0

(3) Arbeidstakers pensjonspåslag på lønn er satt til 12 prosent for offentlig ansatte og 4,0 prosent for ansatte i private foretak. I virkeligheten er påslaget i statlig virksomhet satt til åtte prosent (Statens pensjonskasse). I kommuner og fylkeskommuner er påslaget betydelig høyere, og det kan variere fra kommune til kommune.

²⁴ Det er ikke minstefradrag i inntekt fra næringsvirksomhet. Det er dermed ikke gitt minstefradrag ved beregningen av skatt for enkeltpersonforetakstilfellene.

²⁵ Det er i beregningene ikke gitt personfradrag ved beregningen av skatt for utenlandsk næringsdrivende, jf. kommentarene om personfradrag under punktet om alminnelig inntektsskatt.

(4) Fradrag ved beregning av skatt for ansatte i offentlig virksomhet og private kommersielle foretak: Lånerenter 50 000 kroner, ett barnefradrag på 25 000 kroner, fagforeningsfradrag 3850 kroner, ellers vanlig minstefradrag. Når det gjelder utenlandsk enkeltpersonforetak er rentefradraget halvert til 25 000 kroner og barnefradrag er holdt utenfor.

(5) Merverdiavgift og andre avgifter er satt til 25 prosent av 60 prosent av disponibel inntekt etter skatt. 40 prosent av disponibel inntekt er antatt å gå til ikke-avgiftspålagte varer og tjenester.

Beregningen i tabell 4 viser to viktige forhold. For det første vil lønnskostnadene kunne variere svært mye, avhengig av organisatorisk løsning. De ulike organisatoriske løsningene gir svært ulike konkurransevilkår. Hverken egenregi eller ordinære norske foretak har mulighet til å konkurrere kostnadmessig med virksomhet organisert som enkeltpersonforetak, utenlandsk arbeidskraft eller utenlandsk firma. Hovedårsaken er det norske lønnsnivået og høye pensjonskostnader.

For det andre varierer provenyvirkningene, det vil si de skatteinntektene de ulike organisatoriske løsningene gir. Provenyvirkingen knyttet til arbeidskraft er klart høyest i egenregi. Provenyvirkingen til organisering som norsk foretak med norske ansatte er sju prosent lavere enn egenregi. Organisert gjennom enkeltpersonforetak er provenyvirkingen 22 prosent lavere enn egenregi. Er konkurrentene et utenlandsk foretak som ivaretar oppgaven i utlandet, gir ikke dette noen skatteinntekt til Norge.

Selskappsskatt i virksomhet organisert som aksjeselskap

En del av skatteprovenyet fra virksomhet er skatt betalt av overskudd i virksomhetene. Der virksomheten er organisert som et aksjeselskap, er det aksjeselskapet som betaler skatten. Upersonlige skattytere, som for eksempel aksjeselskaper, skal betale skatten i løpet av året etter inntektsåret²⁶, og det skal innbetales forskuddsskatt²⁷. Forskuddsskatten fastsettes til det beløpet skatten utgjorde for selskapet ved siste fastsetting²⁸. Når fastsettingen er gjennomført, skal utskrevet forskuddsskatt gå til fradrag i fastsatt skatt. Utgjør fastsatt skatt et større beløp

enn det som er innbetalt forskuddsvis, skal det manglende innbetales som restskatt. Dersom det er innbetalt for mye skatt, skal den overskytende delen betales tilbake til selskapet.

Aksjeselskaper betaler kun inntektsskatt til staten. Virksomhetens geografiske tilhørighet har derfor ingen betydning for beskatningen av selskapet eller hvor skatteprovenyet skal betales²⁹.

Alminnelig inntekt

Skattegrunnlaget i et aksjeselskap, eller den skattepliktige inntekten, er selskapets «alminnelige inntekt». Denne inntekten beskattes med flat skattesats. Alminnelig inntekt er netto inntekt fra virksomheten³⁰ beregnet etter skattelovens regler.

²⁶ Skattebetalingsloven § 6-2.

²⁷ Betaling av forskuddsskatt for upersonlig skattytere skal fordeles på to like store terminer med betalingsfrister 15. februar og 15. april, jf. skattebetalingsloven § 10–20 tredje ledd.

²⁸ Skattekontoret kan, etter krav fra selskapet, endre utskrivningen dersom det er overveiende sannsynlig at det vil oppstå større avvik mellom utskrevet forskuddsskatt og fastsatt skatt, jf. skattebetalingsloven § 6-5.

²⁹ Dersom overskudd etter skatt i aksjeselskapet tas ut av aksjonærene som utbytte, regnes utbyttet i utgangspunktet som skattepliktig inntekt. For personlig aksjonær vil utbytte alltid være skattepliktig ut over et skjermingsfradrag. Utbytte som overstiger skjermingsfradraget oppjusteres med en faktor på 1,33 for 2018, slik at den effektive skattesatsen for 2018 dermed blir 30,59 prosent. For selskapsaksjonærer vil imidlertid fritaksmetoden normalt komme til anvendelse. Selskaper som kommer inn under fritaksmetoden slipper i utgangspunktet å betale skatt av utbytte som i henhold til aksjelovens bestemmelser er lovlig utdelt. Et beløp tilsvarende tre prosent av utbyttebeløpet vil likevel komme til beskatning. Utbytteskatt er ikke en del av dette kapitlet.

³⁰ Netto inntekt = brutto inntekter med fradrag for kostnader.

Utgangspunktet for beregning av alminnelig inntekt er aksjeselskapets regnskapsmessige resultat før skatt. I utgangspunktet beregnes derfor skattekostnaden for aksjeselskapet som *regnskapsmessig resultat før skatt x skattesats*. Skatteloven har regler om kostnader som ikke er skattemessig fradragsberettigede og inntekter som ikke er skattepliktige – såkalte permanente forskjeller³¹. For å beregne skattekostnaden må regnskapsmessig resultat før skatt korrigeres for slike permanente forskjeller³².

Periodiseringen av skattekostnaden (på hvilket tidspunkt skatten av korrigert regnskapsmessig resultat skal betales), er avhengig av periodiseringsreglene i skatteloven. På flere områder avviker disse fra regnskapslovens periodiseringsregler³³. Dette betyr at det regnskapsmessige resultatet før skatt må korrigeres for slike periodiseringsforskjeller (såkalte midlertidige

forskjeller³⁴) for å beregne årets alminnelige inntekt. Periodiseringsreglene gir, innenfor gitte rammer, noe rom for skatteplanlegging. Dette gjelder for eksempel avskrivningsreglene og reglene om inntektsføring av gevinster ved salg av driftsmidler.

FIGUR 1. Beregning av alminnelig inntekt

Regnskapsmessig resultat før skatt
+/- Permanente forskjeller
+/- Endring i midlertidige forskjeller
= <u>Alminnelig inntekt</u>

Underskudd

Dersom den alminnelige inntekten i et aksjeselskap er negativ, kan underskuddet framføres til fradrag i senere års positive alminnelige inntekt³⁵. Underskuddet kan kun føres mot senere års positive alminnelige inntekt fra samme selskap. I motsetning til slik reglene var fram til 2005³⁶, er det nå ingen tidsbegrensning for framføringen av skattemessige underskudd. Framføringsretten påvirkes heller ikke av at virksomheten som underskuddet oppstod i opphører. I forbindelse med fjerningen av tidsbegrensningen og kravet om fortsettelse av virksomheten er det antatt at det vil være økt behov for å benytte den spesielle avskjæringsregelen ved skattemotiverte transaksjoner som involverer underskudd³⁷.

Bortfall av skatteposisjoner

Aksjeselskaper og likestilte selskaper og sammenslutninger kan etter skattelovens § 14-90 bli nektet å gjøre seg nytte av skatteposisjoner uten tilknytning til eiendel eller gjeldspost etter omorganiseringer etter skattelovens

³¹ Permanente forskjeller: Forskjeller som ikke reverseres i en senere periode.

³² Skattekostnad = (regnskapsmessig resultat før skatt +/- permanente forskjeller) x skattesats.

³³ Eksempler på slike periodiseringsregler er avskrivningsreglene, reglene for fradrag for framtidig tap på kundefordringer, periodisering av varekostnader osv.

³⁴ Midlertidige forskjeller er forskjeller mellom regnskapsmessig og skattemessig verdi på balanseposter grunnet forskjeller i periodiseringsregler i regnskapsloven og skatteloven som reverseres i en senere periode. I tillegg vil skatteposisjoner som gevinst- og tapskonto (GTK) være midlertidig forskjell.

³⁵ Skattelovens § 14-6, 1. ledd: Det gis fradrag for underskudd som omfattes av § 6-3 første ledd, som skattyter har hatt i et forutgående år.

³⁶ Fram til 2005 var framføring av underskudd tidsbegrenset til ti års framføring.

³⁷ Skattelovens § 14-90.

kapittel 11 (skattefrie fisjoner, fusjoner etc.) eller når de får endret eierforhold som følge av slik omorganisering eller annen transaksjon (som for eksempel kjøp/salg av aksjer)³⁸. Vilkåret for at bestemmelsen skal komme til anvendelse er at den generelle skatteposisjonen er det overveiende motivet for transaksjonen. Da vil skatteposisjonen falle bort dersom den er en fordel (som framførbart underskudd), eller inntektsføres uten rett til avregning mot underskudd dersom den er en forpliktelse³⁹.

En bestemmelse om bortfall av skatteposisjoner vil kunne ha vesentlig betydning i forbindelse med oppkjøp av selskaper eller omorganiseringer av selskapsstrukturer mv. der hovedmotivet er å utnytte skatteposisjoner⁴⁰.

Konsernbidrag

I en konsernstruktur der et morselskap eier ett (eller flere) datterselskap(er), kan negativ alminnelig inntekt i ett av selskapene i konsernet dekkes med konsernbidrag fra et av de andre selskapene i det samme konsernet, forutsatt at betingelsene for konsernbidrag er oppfylt⁴¹. På den måten kan skattemessige resultater utjevnes mellom selskaper i konsernet.

Selskapene må altså tilhøre samme konsern for at det skal foreligge rett til fradrag for ytet konsernbidrag. Dermed vil konsernbestemmelsene i aksjeloven/allmennaksjeloven⁴² være utgangspunktet for det skatterettslige konsernet. Det skatterettslige konsernet har dog strengere krav til eierforhold, da morselskapet direkte eller indirekte må eie mer enn 90 prosent i datterselskapet og ha tilsvarende andel av stemmene på generalforsamlingen for at det skal kunne ytes/mottas konsernbidrag.

Reglene gjelder for aksjeselskap og allmennaksjeselskap samt likestilt selskap, og konsern-

bidrag kan bare gis mellom norske selskaper.

Selskapsrettslig er konsernbidrag underlagt de samme bestemmelsene som utbytte⁴³. Dette medfører blant annet at konsernbidraget er undergitt den samme beløpsrammen som gjelder for utdeling av utbytte⁴⁴.

Det kan kreves skattemessig fradrag for ytet konsernbidrag så langt dette ligger innenfor det ytende selskapets alminnelige inntekt, og er lovlig etter aksjelovens og allmennaksjelovens bestemmelser. Fradraget for ytet konsernbidrag kreves for det året beslutningen gjelder, selv om beslutningen normalt skjer på generalforsamlingen hvor regnskapet blir behandlet.

Et konsernbidrag er skattepliktig for mottaker i samme år som det er fradragsberettiget for giver. Konsernbidraget kan benyttes til å dekke skattemessig underskudd oppstått i det året bidraget ytes, eller for å dekke framført skattemessig underskudd fra tidligere år⁴⁵. Ytet konsernbidrag kan dog ikke i seg selv føre til framførbart underskudd hos giver. Eventuelle tidligere års framførbare underskudd hos giver må kreves framført i det første året det er mulighet for dette, og går til

³⁸ Ett eksempel på en slik skatteposisjon er framførbart underskudd.

³⁹ For eksempel gevinst- og tapskonto med gevinstsaldo.

⁴⁰ Høyesterettsdom av 20.12.2017: Høyesterett var enig med staten i at framførbart underskudd skulle avskjæres da en aksjonær kjøpte seg opp fra 16 til 100 prosent i selskapet.

⁴¹ De skatterettslige reglene om konsernbidrag finner vi i skattelovens §§ 10-2 til 10-4, mens § 10-1 regulerer hvilke selskaper som omfattes av bestemmelsene.

⁴² Aksjeloven og allmennaksjelovens § 3-1.

⁴³ Aksjelovens og allmennaksjelovens § 8-5, 2. ledd.

⁴⁴ Aksjelovens og allmennaksjelovens § 8-1.

⁴⁵ Framført underskudd, jf. skattelovens § 14-6.

fradrag i årets alminnelige inntekt før fradrag for avgitt konsernbidrag.

Dersom giver ikke får skattemessig fradrag for hele eller deler av konsernbidraget fordi det overstiger den alminnelige inntekten, vil tilsvarende del av konsernbidraget være skattefri for mottaker.

Konsernbidrag kan, ifølge Gjems-Onstad (2015), stå uoppgjort (i mellomregning) uten nærmere tidsbegrensning, og det er ingen krav til renteberegning av uoppgjort konsernbidrag. Giverselskapet påtar seg imidlertid en forpliktelse til å gjøre opp konsernbidraget på et senere tidspunkt.

Både ytet og mottatt konsernbidrag vil dermed påvirke den endelige alminnelige inntekten til aksjeselskaper i skattekonsern, og være et viktig redskap i skatteplanleggingen i konsernet.

Endelig alminnelig inntekt

Endelig alminnelig inntekt for et aksjeselskap i et inntektsår framkommer da som vist i figur 2.

FIGUR 2. Endelig alminnelig inntekt

Regnskapsmessig resultat før skatt
+/- Permanente forskjeller
+/- <u>Endring i midlertidige forskjeller</u>
= Alminnelig inntekt
+ Mottatt konsernbidrag
- <u>Framførbart underskudd fra tidligere år</u>
= Alminnelig inntekt før ytet konsernbidrag
- <u>Ytet konsernbidrag</u>
= <u>Endelig alminnelig inntekt</u>

Konsernbidrag forutsetter at aksjeselskapet er i et skattekonsern, jf. foran.

Skattesatser alminnelig inntekt

Scheel-utvalget (NOU 2014:13) ble nedsatt 15. mars 2013 med mandat å vurdere selskapsbeskatningen i lys av den internasjonale utviklingen på skatteområdet. Målet med utredningen var å sikre Norge et skattesystem tilpasset stor internasjonal mobilitet av skattegrunnlag og for å hindre at skattegrunnlag ble ført ut av Norge. Globalisering og stadig mer mobile skattegrunnlag øker skattens betydning for om Norge vil være et attraktivt land å investere i. Utvalget pekte på at forskjeller i bedriftsbeskatningen mellom land skaper tilpasningsmuligheter for multinasjonale selskaper som kan bruke internprising og fradrag til å flytte skattegrunnlag fra land med høy selskapsbeskatning til land med lav selskapsbeskatning.

Utvalget identifiserte blant annet følgende hovedutfordringer med selskapskatten i Norge:

- Relativt høye effektive skattesatser i Norge gir et insentiv til å investere i andre land som har lavere skatt.
- En relativt høy formell skattesats gir insentiver for multinasjonale selskaper til å flytte overskudd ut av Norge.

Ett av tiltakene utvalget foreslo for å motvirke overskuddsflytting var å opprettholde det eksisterende systemet for skattlegging av selskaper, men å redusere skattesatsen (til 20 prosent). Utvalget var dog klar på at en reduksjon i selskapskattesatsen måtte kombineres med andre tiltak for å motvirke uthuling av det norske skattegrunnlaget.

Med denne bakgrunnen har det vært politisk enighet om å redusere selskapskattesatsen som vist i tabell 5.

TABELL 5. Skattesatser alminnelig inntekt

Inntektsår	2018	2017	2016	2015/ 2014	< 2013
Skattesats	23 %	24 %	25 %	27 %	28 %

En slik reduksjon i selskapsskattesatsen, uten at skattegrunnlaget endres, reduserer skatteprovenyet fra selskaper med uendret inntjening. Det er ikke forventet ytterligere reduksjon i selskapsskattesatsen i 2019.

Data

Datagrunnlaget som benyttes i dette kapitlet er deler av dataene som ble benyttet i artikkelen *Skatteplanlegging i velferdssektoren* (Antonsen, 2017), nemlig innrapporterte skatteopplysninger fra aksjeselskaper innenfor bransjen barnehager⁴⁶ for årene 2009–2013⁴⁷. Begrunnelsen for å velge aksjeselskaper er tilgjengeligheten av data.

TABELL 6. Utvalg⁴⁸

År	BARNEHAGER	
	Norskeide	Flernasjonale
2009	738	63
2010	806	68
2011	842	67
2012	891	75
2013	984	80
Antall treff	4 261	353
Andel antall treff	92,4 %	7,6 %
Andel total omsetning	88,4 %	11,6 %

Analysér skattegrunnlag – alminnelig inntekt

Sammendrag

Målet med analysene er å se på skatteprovenyet av den skattepliktige inntekten fra selskaper i barnehagesektoren. Gjennomgangen er begrenset til driftsselskaper organisert som aksjeselskaper. Studien gjennomføres med utgangspunkt i skattegrunnlaget – den skattepliktige inntekten.

Et sammendrag av innrapporterte skatteopplysninger for aksjeselskaper innenfor bransjen barnehager for årene 2009–2013 er gjengitt i tabell 3. Denne viser alminnelig inntekt i barnehagesektoren beregnet som prosent av sum driftsinntekter for perioden 2009–2013. Andel positiv og negativ alminnelig inntekt er ført netto i sammendraget. Det er denne nettoen som endelig vil bli beskattet, siden negativ alminnelig inntekt (underskudd) vil redusere skattegrunnlaget i senere år.

Tallene viser at alminnelig inntekt totalt for bransjen i perioden utgjør 2,38 prosent av omsetningen. Andelen er vesentlig større i de norske selskapene, med 2,56 prosent, enn i de flernasjonale hvor andelen er 0,96 prosent. De flernasjonale har lavere regnskapsmessig resultat før skatt (4,54 prosent) enn de norske selskapene

⁴⁶ Barnehager: NACE-kode 88911.

⁴⁷ RF-1167 næringsoppgaven (innrapporterte regnskapstall) og RF-1028 selvangivelsen som blant annet angir endelig skattegrunnlag det enkelte året.

⁴⁸ Et selskap er definert som flernasjonalt dersom det i inntektsåret direkte eller indirekte har vært eid av utenlandsk aksjonær. Ellers er selskapet definert som norskeid.

TABELL 7. Barnehager – alminnelig inntekt 2009–2013 totalt

	FLER- NASJONALE	NORSKE	TOTALT
Sum driftsinntekter (1000 kroner)	<u>4 860 981</u>	<u>37 148 994</u>	<u>42 009 975</u>
RM res. før skatt	4,54 %	5,72 %	5,58 %
+/- Permanente og endring midlertidige forskjeller	-0,49 %	-2,18 %	-1,98 %
Mottatt konsernbidrag	1,23 %	0,78 %	0,83 %
Framførbart underskudd benyttet	-0,56 %	-0,88 %	-0,84 %
Avgitt konsernbidrag	-3,76 %	-0,88 %	-1,21 %
Alminnelig inntekt	<u>0,96 %</u>	<u>2,56 %</u>	<u>2,38 %</u>
Skattesats	<u>28 %</u>	<u>28 %</u>	<u>28 %</u>
Underskudd til framføring akkumulert 31.12.2013	<u>9 004</u>	<u>304 824</u>	

(5,72 prosent). Denne forskjellen er analysert nærmere i kapittel 5. En hovedforskjell er leie av lokaler som utgjør 11,8 prosent av driftsinntektene for flernasjonale selskaper, mens andelen er 3,9 prosent for norske. Forskjellen indikerer ulik organisering av eierskapet til fast eiendom. Eierskap i egne eiendomsselskaper gir muligheter for å hente en større andel av driftsselskapenes resultater opp i eiendomsselskapene gjennom leieforhold.

Korreksjon for skatteregler i form av permanente forskjeller og endring i midlertidige forskjeller, vil variere. De midlertidige forskjellene vil reverseres over tid, og utslaget på den alminnelige inntekten det enkelte året vil avhenge av sammensetning, alder og typer av eiendeler og gjeld.

Avgivelse av konsernbidrag med skattemessig fradrag benyttes i større grad av de flernasjonale selskapene. Andelen avgitt konsernbidrag er på 3,76 prosent i de flernasjonale selskapene mot 0,88 prosent i de norske. En av konklusjonene i kapittel 5 er at dette kan ha sammenheng med at konsernbidrag blant annet benyttes til å dekke konserninterne renter i flernasjonale konsern.

Utviklingen i alminnelig inntekt i perioden, fordelt på flernasjonale og norske selskaper, vises i henholdsvis tabell 7.1 for flernasjonale og tabell 7.2 for norske selskaper i bransjen.

De norske selskapene har hatt relativt stabil alminnelig inntekt i perioden målt i forhold til sum driftsinntekter. I 2012 var regnskapsmessig resultat før skatt høyt. Dette skyldes

TABELL 7.1. Barnehager – alminnelig inntekt 2009–2013 flernasjonale

FLERNASJONALE	2013	2012	2011	2010	2009
Sum driftsinntekter (1000 kroner)	<u>1 184 467</u>	<u>1 070 622</u>	<u>965 545</u>	<u>874 130</u>	<u>766 217</u>
RM res. før skatt	7,01 %	2,78 %	1,34 %	5,04 %	6,61 %
+/- Permanente og endring midlertidige forskjeller	-0,12 %	-0,85 %	0,36 %	-0,89 %	-1,12 %
Mottatt konsernbidrag	1,61 %	0,49 %	1,86 %	1,27 %	0,80 %
Framførbart underskudd benyttet	-1,98 %	-0,23 %	-0,05 %	-0,02 %	-0,08 %
Avgitt konsernbidrag	-4,83 %	-2,19 %	-3,29 %	-4,21 %	-4,35 %
Alminnelig inntekt	1,69 %	0 %	0,22 %	1,19 %	1,86 %
Skattesats	<u>28 %</u>	<u>28 %</u>	<u>28 %</u>	<u>28 %</u>	<u>28 %</u>
Underskudd til framføring akkumulert 31.12. (1000 kroner)	<u>9 044</u>	<u>31 525</u>	<u>12 370</u>	<u>2 832</u>	<u>987</u>

TABELL 7.2. Barnehager – alminnelig inntekt 2009-2013 norske

NORSKE	2013	2012	2011	2010	2009
Sum driftsinntekter (1000 kroner)	<u>9 411 285</u>	<u>8 454 706</u>	<u>7 488 635</u>	<u>6 354 000</u>	<u>5 440 368</u>
RM res. før skatt	5,08 %	8,26 %	4,58 %	4,86 %	5,46 %
+/- Permanente og endring midlertidige forskjeller	-1,53 %	-4,88 %	-1,27 %	-0,72 %	-2,04 %
Mottatt konsernbidrag	0,88 %	0,68 %	0,63 %	0,79 %	0,97 %
Framførbart underskudd benyttet	-0,80 %	-0,94 %	-0,86 %	-0,92 %	-0,91 %
Avgitt konsernbidrag	-1,04 %	-0,75 %	-0,70 %	-0,97 %	-0,92 %
Alminnelig inntekt	2,59 %	2,37 %	2,38 %	3,04 %	2,56 %
Skattesats	<u>28 %</u>	<u>28 %</u>	<u>28 %</u>	<u>28 %</u>	<u>28 %</u>
Underskudd til framføring akkumulert 31.12. (1000 kroner)	<u>304 824</u>	<u>233 834</u>	<u>228 889</u>	<u>190 096</u>	<u>183 381</u>

formodentlig høye, skattefrie aksjeinntekter i et fåtall selskaper som er korrigert gjennom endring i permanente forskjeller.

Alminnelig inntekt i de flernasjonale selskapene varierer noe mer, men er i alle årene i perioden vesentlig lavere enn for de norske selskapene målt i forhold til sum driftsinntekter. Både i 2011 og i 2012 var netto alminnelig inntekt tilnærmet 0 for de flernasjonale selskapene.

Fordeling av alminnelig inntekt

Andelen av enheter⁴⁹ i utvalget som har positiv eller negativ alminnelig inntekt, eller som har 0-resultat i perioden 2009–2013, er analysert i tabell 8.

Tabellen viser at vel 50 prosent av enhetene har hatt positiv alminnelig inntekt i perioden. Tilsvarende har vel 30 prosent av enhetene hatt negativ alminnelig inntekt, og dermed ikke bidratt til skatteproveny det enkelte året. Det kan framstå overraskende at en så stor andel av enhetene har negativ alminnelig inntekt. En slik negativ alminnelig inntekt består av flere deler – se figur 2 – men avgitt konsernbidrag eller bruk av framførbart underskudd fra tidligere år kan ikke gi negativ alminnelig inntekt. Dermed kan denne forklares med negativt årsresultat og/eller vesentlige periodiseringsforskjeller. En gjennomgang av dataene viser at en stor del av selskapene med negativ alminnelig inntekt også har negativt årsresultat. I noen av tilfellene gir korreksjon for permanente og/eller endring i midlertidige forskjeller negativ alminnelig inntekt selv om årsresultatene er positive.

En andel tilsvarende om lag 18 prosent av enhetene rapporterer at den alminnelige inntek-

ten er 0. Det er tre hovedårsaker til rapportering av 0-resultat:

- Den ene er at selskapet har framførbart underskudd fra tidligere år. Dette underskuddet framføres mot senere års positive alminnelige inntekt. Dersom det framførbare underskuddet er større enn årets positive alminnelige inntekt, vil endelig rapportert alminnelig inntekt være 0.
- Den andre er at konsernbidragsreglene benyttes slik at et selskap med positiv alminnelig inntekt yter skattemessig fradragsberettiget konsernbidrag til andre selskaper i skattekonsernet. Dersom det er mulig og ønskelig kan positiv alminnelig inntekt på denne måten i sin helhet overføres til andre konsernselskaper.
- Til sist kan negativ alminnelig inntekt i ett selskap i et skattekonsern dekkes av mottatt konsernbidrag fra andre konsernselskaper. Dersom det er mulig og ønskelig kan konsernbidrag ytes slik at underskuddet dekkes i sin helhet og alminnelig inntekt dermed blir 0.

Det er sett på om andelen av rapporterte resultater er forskjellig avhengig av om selskapet er flernasjonalt eller norsk. Resultatene framgår av tabellene 9 og 10.

I begge kategorier ser vi at andelen med positiv alminnelig inntekt er omkring eller rett i overkant av 50 prosent.

Andelen selskaper med 0-resultat er vesentlig høyere for flernasjonale (28,9 prosent) enn for norske (17,5 prosent) selskaper. Mens andelen norske selskaper med 0-resultat er relativt stabil de enkelte årene, viser de flernasjonale selskapene større variasjon fra 3,2 prosent i

⁴⁹ En enhet i utvalget er ett selskap i ett regnskapsår.

TABELL 8. Andel alminnelig inntekt – samlet

ÅR/ALM. INNTEKT	2013	2012	2011	2010	2009	TOTALT
Positiv	48,0 %	53,0 %	49,1 %	52,6 %	52,7 %	51,0 %
O-resultat ⁵⁰	22,7 %	17,5 %	18,6 %	16,7 %	15,0 %	18,3 %
Negativ	29,3 %	29,5 %	32,3 %	30,7 %	32,3 %	30,7 %

TABELL 9. Andel alminnelig inntekt – flernasjonale

ÅR/ALM. INNTEKT	2013	2012	2011	2010	2009	TOTALT
Positiv	32,5 %	44,0 %	44,8 %	55,9 %	74,6 %	49,6 %
O-resultat	60,0 %	20,0 %	22,4 %	32,4 %	3,2 %	28,9 %
Negativ	7,5 %	36,0 %	32,8 %	11,8 %	22,2 %	21,5 %

TABELL 10. Andel alminnelig inntekt – norske

ÅR/ALM. INNTEKT	2013	2012	2011	2010	2009	TOTALT
Positiv	49,3 %	53,7 %	49,4 %	52,3 %	50,8 %	51,1 %
O-resultat	19,7 %	17,3 %	18,3 %	15,4 %	16,0 %	17,5 %
Negativ	31,0 %	29,0 %	32,3 %	32,3 %	33,2 %	31,4 %

2009 til hele 60,0 prosent i 2013. En årsak til den høyere andelen antas å være organiseringen av flernasjonale selskaper hvor eierselskapet i større grad enn for norske selskaper ligger i en konsernstruktur med norsk holdingselskap (Antonsen, 2017). Det er derfor forventet at en større andel av alminnelig inntekt i driftselskapene hentes opp i holdingselskapene ved bruk av konsernbidrag. Det vises til kommentarene til tabell 3 som viser at en vesentlig

større andel ytes som konsernbidrag i flernasjonale selskaper enn i norske selskaper.

Andelen med negativ alminnelig inntekt er dermed vesentlig høyere i norske (31,4 prosent) enn i flernasjonale selskaper (21,5 prosent).

⁵⁰ 0-resultat er alminnelig inntekt mellom +100 kroner og -100 kroner.

TABELL II.

Alminnelig inntekt – positiv og negativ (hele 1000)

Årstall	Eierskap	GJENNOMSNIITT		TOTALT			PROVENY BRUTTO ⁵²
		Positiv	Negativ	Positiv	Negativ	Netto	Sats 28%
2013	Norske	717	(343)	347 660	(104 660)	243 000	97 345
	Flernasjonale	835	(284)	21 721	(1 701)	20 020	6 082
2012	Norske	668	(467)	320 199	(120 527)	199 672	89 656
	Flernasjonale	620	(762)	20 470	(20 570)	(100)	5 732
2011	Norske	673	(380)	280 080	(103 443)	176 637	78 422
	Flernasjonale	426	(485)	12 771	(10 676)	2 095	3 576
2010	Norske	646	(305)	272 781	(79 289)	193 492	76 379
	Flernasjonale	329	(348)	12 840	(2 438)	10 402	3 595
2009	Norske	633	(402)	237 280	(98 457)	138 823	66 438
	Flernasjonale	307	(13)	14 426	(185)	14 241	4 039

Faktisk skatteproveny

Faktisk skatteproveny⁵¹ fra aksjeselskaper det enkelte året framgår av tabell 11.

Provenyet er beregnet ut fra brutto positiv alminnelig inntekt det enkelte året. Negativ alminnelig inntekt framføres for det enkelte selskapet og føres mot senere års positive alminnelige inntekt. Underskuddet påvirker dermed senere års skatteproveny. Det er verdt å merke

seg at de norske selskapene har et framførbart underskudd på 304,8 millioner kroner ved utgangen av 2013. Med en gjennomsnittlig skattesats på 25 prosent betyr dette redusert framtidig skatteproveny i størrelsesorden 76 millioner kroner. Tilsvarende tall for de flernasjonale selskapene er framførbart underskudd ved utgangen av 2013 på 9 millioner kroner som gir redusert framtidig skatteproveny i størrelsesorden 2,2 millioner kroner.

Skatteprovenyet øker jevnt i den kontrollerte perioden, spesielt hos de norskeide selskapene. Økningen skyldes både en økning i antall selskaper med 33,3 prosent (økt fra 738 til 984 selskaper i perioden) og økt omsetning hvor analysetallene

⁵¹ Faktisk skatteproveny er det som i årsregnskapene betegnes som betalbar skatt. Dette er den skatten som faktisk skal betales for resultatet i regnskapsåret.

⁵² Total positiv alminnelig inntekt x skattesats (som i disse årene har vært 28 prosent).

viser en økning i totale driftsinntekter fra 5 650 millioner kroner i 2009 til 9 947 millioner kroner i 2013. Dette er en økning på 76,1 prosent. Skatteprovenyet har i samme periode ifølge tabell 7 økt fra 66,4 millioner kroner til 97,3 millioner kroner, som tilsvarer en økning på 46,5 prosent.

At de flernasjonale selskapene har lavt totalt skatteproveny, henger selvsagt sammen med at antall selskaper i denne kategorien er lavt. Økningen i antall selskaper fra 63 i 2009 til 80 i 2013 tilsvarer en økning på 17,0 prosent. Totalt i perioden har de flernasjonale også lavere andel regnskapsmessig resultat før skatt enn de norske (4,54 prosent mot 5,72 prosent), og de utnytter i større grad skatteplanlegging blant annet ved bruk av konsernbidrag. Tabell 3 viser at andel av inntekt som flyttes med konsernbidrag fra driftsselskapene i flernasjonale selskaper er 3,76 prosent, mens andelen i norske selskaper er 0,88 prosent. Tabell 6 viser også at en større andel av de flernasjonale selskapene rapporterer 0-resultat blant annet som følge av dette.

Tabell 7 viser at gjennomsnittlig positiv alminnelig inntekt i de flernasjonale selskapene har ligget vesentlig under de norske. Dette ser ut til å endre seg i 2012 og 2013, noe som har økt brutto skatteproveny fra disse selskapene i disse årene.

Oppsummering

Målet med denne analysen har vært å se på reglene for beskatningen av aksjeselskaper og skatteprovenyet av den skattepliktige inntekten fra selskaper i barnehagesektoren. Gjennomgangen er fordelt på norske og flernasjonale selskaper. Det faktiske skatteprovenyet framgår av tabell 7 og er beregnet basert på positiv alminnelig inntekt i driftsselskapene

i barnehagesektoren for de analyserte årene. Sammensetningen av den alminnelige inntekten er gjennomgått og analysert som grunnlag for beregning av skatteproveny. Analyser og konklusjoner er samlet i analysekapittelet.

Arbeidsgiveravgift

Generelt om arbeidsgiveravgift

Arbeidsgiveravgiften i Norge skal bidra til å finansiere folketrygdens utgifter til pensjon, sykepenger, arbeidsledighetstrygd mv. Ifølge folketrygdloven § 23-2 skal arbeidsgivere betale arbeidsgiveravgift av lønn og annen godtgjørelse for arbeid og oppdrag i og utenfor tjenesteforhold som skal innrapporteres når arbeidet eller oppdraget ikke er utført som ledd i selvstendig næringsvirksomhet. I enkeltpersonforetak er det ikke arbeidsgiveravgift på eiers uttak eller beregnede personinntekt. Det samme er tilfellet med eiers arbeidsgodtgjørelse fra deltakerlignet selskap.

Hovedregelen er at alle som har utbetalt lønn eller ytet annen fordel til noen i eller utenfor arbeidsforhold skal innrapportere fordelene⁵³. Dette gjelder også i tilfeller der den som yter fordelene ikke driver virksomhet, og selv om det ikke er skattemessig fradrag for utbetalingen.

Samme regelverk gjelder den som engasjerer noen til å utføre et oppdrag så lenge dette ikke utføres som ledd i selvstendig næringsvirksomhet. Det er ikke avgjørende om den utbetalte godtgjørelse er skattepliktig til Norge.

Arbeidsgiveravgiften fastsettes i prosent av det beløpet som skal innrapporteres.

⁵³ Skatteforvaltningsloven § 7-2.

Arbeidsgiveravgift som lønnsbeskatning

Arbeidsgiveravgiften er en skatt på disponering av arbeidskraft. Dette er en skatt som arbeidsgiver betaler, men det antas (Zimmer, 2013) at denne skatten eller avgiften i vesentlig grad veltes over på arbeidstakerne i form av lavere lønn enn de ellers ville fått. Når vi sammenligner skattesatser for for eksempel lønn og kapitalbeskatning, er det blitt vanlig å se på arbeidsgiveravgiften som en del av lønnstakerbeskatningen. Det forutsetter at arbeidsgiveravgiften fullt ut veltes over fra arbeidsgiver til lønnstaker (Gjems-Onstad et. al., 2015). Selv om dette neppe er fullt ut korrekt, er det vanlig i skatteanalyser og sammenligninger av beskatning å betrakte arbeidsgiveravgiften som en lønnsbeskatning. I så fall kan vi betrakte arbeidsgiveravgiften som er innbetalt av barnehagene som en skatt som i ikke uvesentlig grad er dekket av de ansatte gjennom deres arbeidsinnsats.

Beregningsgrunnlaget

Generelt

Det er fastsatt en rekke presiseringer og unntak om hva som inngår i grunnlaget for å beregne arbeidsgiveravgift. I tillegg til ordinær lønn, herunder feriepenger, omfatter avgiftsplikten blant annet:

- Honorar
- Sykepenger (dog ikke sykepenger som refunderes av Nav)
- Direkte pensjonsutbetalinger
- Tilskudd til tjenestepensjonsordninger
- Trekkpliktige naturalytelser
- Trekkpliktige utgiftsgodtgjørelser

I tillegg omfattes en del ytelser hvor avgiftsplikten etter folketrygdloven ikke er knyttet til innrapporteringsplikten, blant annet fordi beløpene som er utbetalt til hver enkelt mottaker ligger under de skattepliktige grensene.

Pensjon

Løpende pensjon direkte betalt over driften inngår i arbeidsgiveravgiftsgrunnlaget, forutsatt at pensjonen begynte å løpe etter 1. januar 1988⁵⁴.

Også engangsbeløp til avløsning av retten til pensjon i arbeidsforhold inngår i grunnlaget⁵⁵. Dette gjelder når pensjonen ikke er sikret ved innbetaling av premie og tilskudd til forsikringsselskap, pensjonskasse o.l. Også her er forutsetningen at pensjonen begynte å løpe etter 1. januar 1988.

Det skal videre svares arbeidsgiveravgift av arbeidsgivers tilskudd til individuelle og kollektive tjenestepensjonsordninger og visse pensjoner⁵⁶. Tilskudd til pensjonsordningens premiefond og innskuddsfond omfattes også av arbeidsgiveravgiftsplikten. Derimot skal det ikke svares arbeidsgiveravgift når midler fra premiefondet/innskuddsfondet, herunder renter, benyttes til å betale årets premie.

Naturalytelser

Naturalytelser⁵⁷ skal inngå i grunnlaget for arbeidsgiveravgift i den utstrekningen ytelsene

⁵⁴ Folketrygdloven § 23-2 fjerde ledd annet punktum.

⁵⁵ Folketrygdloven § 23-2 fjerde ledd tredje punktum.

⁵⁶ Folketrygdloven § 23-2 fjerde ledd første punktum.

⁵⁷ Eksempler på naturalytelser kan være fri bil, rimelige lån i arbeidsforhold osv.

TABELL 12. Arbeidsgiveravgiftssatser

SONE ⁵⁹	I	Ia	II	III	IV	IVa	V
Ordinære satser	14,1 %	14,1 %	10,6 %	6,4 %	5,1 %	7,9 %	0 %

er trekkpliktige⁵⁸. Naturalytelser som ikke er skattepliktige vil aldri være trekkpliktige, og vil dermed heller ikke inngå i grunnlaget for arbeidsgiveravgift.

Avgiftssatser

Arbeidsgiveravgiften er regionalt differensiert som et distriktspolitisk virkemiddel. Avgiftssatser og soner fastsettes hvert år av Stortinget. Det er virksomhetens lokalisering som avgjør hvilken sone som skal benyttes. Soneplasseringen for juridiske enheter, og eventuelle underenheter, er knyttet opp mot den registrerte forretningsadressen i Enhetsregisteret. Det er gjort unntak fra denne regelen for visse tilfeller av ambulerende virksomhet og arbeidsutleie. Satser framgår av tabell 12.

Soneinndelingen skal revurderes i 2021. Soneinndelingen er også gjenstand for forhandlinger med ESA⁶⁰ og problemstillingen omkring subsidiering.

Rapporteringsplikt for arbeidsgiveravgift

Rapportering

For hver kalendermåned skal arbeidsgiveren av eget tiltak beregne den arbeidsgiveravgiften hun plikter å betale. Opplysninger om beregnet avgift og grunnlaget for beregning av arbeidsgiveravgift for hver kalendermåned skal leveres etter reglene i A-opplysningsloven⁶¹. Arbeidsgiver

skal innbetale avgiften terminvis (to-månedlig) til skatteoppkreveren ved forfall den 15. i måneden etter utløp av terminen.

Grunnlag

Det er lønna/feriepengene som arbeidsgiveren har utbetalt, og innbetaling til pensjonsordninger i kalendermåned (inkl. eventuelle avgiftspliktige naturalytelser og utgiftsgodtgjørelser som er tatt med ved beregning av forskuddstrekk), som skal tas med og som dermed danner grunnlaget for beregning og betaling av arbeidsgiveravgiften.

Fradrag i inntekten

Arbeidsgiveravgift er skattemessig fradragberettiget kostnad på samme måte som lønn for arbeidsgiver som driver virksomhet, jf. skatte-loven § 6-15. Dette betyr at den effektive arbeidsgiveravgiftssatsen korrigerer for skattefradrag er arbeidsgiveravgiftssats * (1 – skattesats).

⁵⁸ Folketrygdloven § 23-2 tredje ledd.

⁵⁹ Soneinndelingen kan for eksempel ses her:

<https://distriktssenteret.no/soner-arbeidsgiveravgift/>

⁶⁰ EFTA Surveillance Authority (ESA) kontrollerer at EFTA-landene Norge, Island og Luxemburg gjennomfører og følger reglene i EØS-avtalen.

⁶¹ Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og lønnsforhold mv.

TABELL 13. Utvalg⁶²

ÅR	BARNEHAGER		
	Norskeide	Flernasjonale	Totalt
2009	738	63	801
2010	806	68	874
2011	842	67	909
2012	891	75	966
2013	984	80	1 064
Antall treff	4 261	353	4 614
Andel antall treff	92,4 %	7,6 %	
Andel total omsetning	88,4 %	11,6 %	

TABELL 14. Arbeidsgiveravgift

ÅR	ARBEIDSGIVER- AVGIFT (1000 kr)	ANDEL AV LØNNS- KOSTNADER	ANDEL AV DRIFTS- KOSTNADER	ANDEL AV OMSETNING
2013	845 132	11,54 %	8,51 %	7,98 %
2012	758 592	11,48 %	8,41 %	7,96 %
2011	677 087	11,67 %	8,48 %	8,01 %
2010	581 673	11,72 %	8,62 %	8,05 %
2009	498 732	11,81 %	8,71 %	8,04 %
SUM	3 361 216	11,62 %	8,53 %	8,00 %

Data

⁶² Et selskap er definert som flernasjonalt dersom det i inntektsåret direkte eller indirekte har vært eid av utenlandsk aksjonær. Ellers er selskapet definert som norskeid.

⁶³ Barnehager: NACE-kode 88911.

⁶⁴ RF-1167 næringsoppgaven (innrapporterte regnskapstall) og RF-1028 selvangivelsen som blant annet angir endelig skattegrunnlag det enkelte året.

Datagrunnlaget som benyttes i dette kapitlet er deler av dataene som ble benyttet i artikkelen *Skatteplanlegging i velferdssektoren* (Antonsen, 2017), nemlig innrapporterte skatteopplysninger fra aksjeselskaper innenfor bransjen barnehager⁶³ for årene 2009–2013⁶⁴. Begrunnelsen for å velge aksjeselskaper er tilgjengeligheten av data.

Resultater og oppsummering

Med utgangspunkt i tilgjengelige data er det sett på de totale kronestørrelsene av kostnadsført arbeidsgiveravgift i de barnehageselskapene som dataene omfatter og hvor stor andel arbeidsgiveravgiften utgjør av henholdsvis lønnskostnader, sum driftskostnader og av samlede driftsinntekter. Analysen oppsummeres i tabell 14.

Resultatene viser at arbeidsgiveravgiften i kroner er økt jevnt i perioden med en økning fra 2009 til 2013 på 69,5 prosent. Dette skyldes økning i antall selskaper og økt aktivitet målt i total omsetning. Tabell 1 viser at antall selskaper er økt jevnt fra 801 selskaper i 2009 til 1 064 selskaper i 2013. Dette er en økning på 32,8 prosent. Tallene i utvalget viser ellers at omsetningen er økt jevnt fra 6 206 millioner kroner i 2009 til 10 595 millioner kroner i 2013. Dette er en økning på 70,7 prosent.

Arbeidsgiveravgiftens andel av lønnskostnader, totale driftskostnader og omsetning har endret seg lite i den analyserte perioden. Bransjen er arbeidsintensiv, og lønnskostnadene utgjør en vesentlig del av driftskostnadene. Analysen viser at vekst gir seg utslag i tilsvarende vekst i lønnskostnadene, herunder arbeidsgiveravgiften, og at denne veksten er stabil i forhold til omsetningsvekst og vekst i øvrige driftskostnader.

Barnehager og merverdiavgift

Utgangspunkt

Pass av barn er ansett som en sosial tjeneste, og i den utstrekning det kreves vederlag for slik pass, er dette unntatt omsetning⁶⁶ etter merverdiavgiftsloven § 3-4. En barnehage har derfor heller ikke etter merverdiavgiftsloven rett til fradrag for inngående merverdiavgift på kostnader til drift av barnehagen eller til oppføring av bygg

som brukes i barnehagevirksomheten.

En konsekvens av dette er at merverdiavgift på kjøp av varer og tjenester til bruk i barnehagevirksomhet betales av virksomheten som oppfattes som «sluttbruker»⁶⁷ av varen og tjenesten. Merverdiavgiften er da en endelig kostnad for barnehagevirksomheten.

Merverdiavgiftskompensasjon⁶⁸

Formål

Formålet med merverdiavgiftskompensasjon er å redusere konkurransevridning mellom offentlig og privat sektor som følge av merverdiavgiftssystemet. I tillegg til virksomhet i kommuner og fylkeskommuner er virkeområdet for kompensasjonsordningen utvidet til å gjelde visse private virksomheter som utfører tilsvarende oppgaver som er pålagt kommunene ved lov, uavhengig av om virksomheten er offentlig finansiert. Også enkelte andre virksomheter kan ha rett til kompensasjon, som private barnehager.

Den generelle kompensasjonsordningen for merverdiavgift har i prinsippet samme virkning som fradragsrett for inngående merverdiavgift i merverdiavgiftsloven. Det ytes dermed kompensasjon for merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester til virksomheter med pass av barn⁶⁹.

⁶⁶ Unntatt omsetning er omsetning som ikke omfattes av merverdiavgiftsloven og som det dermed ikke skal beregnes utgående merverdiavgift av.

⁶⁷ Sluttbruker er den som endelig betaler merverdiavgiften.

⁶⁸ Lov av 12. desember 2003 nr. 18 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. Til loven er gitt forskrift 12. desember 2003, nr. 1566 om kompensasjon av merverdiavgift til kommuner, fylkeskommuner mv.

⁶⁹ Merverdiavgiftskompensasjonsloven § 3, jf. § 4.

Barnehagers kompensasjonsberettigelse

En privat barnehage kan dermed ha rett til kompensasjon for merverdiavgiften på kostnader til drift av barnehagen. Merverdiavgiftslovens begrensingsregler⁷⁰ for fradragrett til bruk i virksomheten gjelder også for merverdiavgiftskompensasjon. For eksempel er bespisning i virksomheten på restaurant etc. generelt ikke kompensasjonsberettiget. Begrensningen gjelder dog ikke barn, pasienter etc. i egne institusjoner. Barnehagens innkjøp av mat/drikke o.l. er dermed kompensasjonsberettiget selv om foreldrene betaler fullt eller delvis for varene. Det samme gjelder utgifter i forbindelse med for eksempel turer i barnehagen.

En privat barnehage kan også ha rett til kompensasjon for merverdiavgiften på kostnadene som påløper i forbindelse med oppføring av bygg til bruk i barnehagevirksomheten. Kompensasjon kan likevel ikke kreves før godkjenning av barnehagen foreligger.

Det påløper ikke merverdiavgift ved utleie av fast eiendom. Det er heller ikke anledning til å søke frivillig registrering for utleie av fast eiendom til bruk i privat barnehagevirksomhet⁷¹. Ved leie av bygg til bruk i privat barnehagevirksomhet vil derfor hverken utleier eller

leietaker ha rett til fradrag for merverdiavgift som påløper ved oppføring av barnehagebygget.

I den utstrekning den private barnehagen selv dekker kostnader som gjelder påkostninger, drift- og vedlikehold av bygningen, kan det foreligge rett til kompensasjon forutsatt at det er barnehagen som er oppdragsgiver og at fakturaene blir stilet til den.

Justering av kompensert merverdiavgift

Det skal justeres for kompensert merverdiavgift ved endringer i bruken av eller ved overdragelse av bygg, anlegg eller annen fast eiendom etter anskaffelsen. Det pliktes ikke å foreta justeringer mer enn ti år regnet fra utløpet av anskaffelsesåret⁷².

En konsekvens av denne bestemmelsen er at overføring av barnehagebygg som har gitt merverdiavgiftskompensasjon ved oppføring til egen barnehagedrift – for eksempel overføring til et eiendomsselskap – vil medføre delvis tilbakeføring av kompensert merverdiavgift dersom overdragelsen skjer innenfor justeringsperioden på ti år. Dette har betydning ved planlegging av omorganisering av barnehagene i driftsselskaper og eiendomsselskaper, og eventuelt i konsernstrukturer⁷³.

⁷⁰ Merverdiavgiftsloven §§ 8-3 og 8-4.

⁷¹ Merverdiavgiftsloven § 2-3 første ledd.

⁷² Kompensasjonsloven § 16.

⁷³ Justeringsreglene gjennomgås ikke i detalj her.

Litteraturliste

Antonsen, S. (2017): *Skatteplanlegging i velferdssektoren*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017 s. 46–63.

Fallan, L. (2017): *Innføring i skatterett 2017–2018* (35. utgave). Oslo: Gyldendal.

Fallan, L. (2011): *Økonomistyring, skatter og verdsettelse. Et kontraktsperspektiv*. Oslo: Gyldendal.

Gjems-Onstad, O. (2015): *Norsk Bedriftsskatterett* (9. utgave). Oslo: Gyldendal.

Gjems-Onstad, O., Ferdowsi, S.O.,

Folkvord, B. & Furueth, E. (2015): *Norsk Bedriftsskatterett* (9. utgave). Oslo: Gyldendal.

Gjems-Onstad, O., Kildal, T.S., Dyrnes, C.Aa., Kristensen, R.K. & Mikelsen A.B. (2016): *MVA-kommentaren* (5. utgave). Oslo: Gyldendal.

Naas, H., Brusgaard, C., Ilstad, K. & og Svensen, C. (Advokatfirmaet Thommessen AS) (2011): *Norsk internasjonal skatterett*. Oslo: Universitetsforlaget.

NOU 2014:13: *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi* (Scheel-utvalget).

Schwencke, H.R., Haugen, D.O., Baksaas, K.M., Stenheim,

T. & Avlesen-Østli, E. (2018): *Årsregnskapet i teori og praksis 2017*. Oslo: Gyldendal.

Skaar, A.Aa., Kristensen, R.K. (2017): *Lærebok i bedriftsskatterett*. Oslo: Gyldendal Juridisk.

STICOS oppslag: <https://oppslag.sticos.no/> (august 2018).

Zimmer, F. (red.) i samarbeid med BÅHR (2014): *Bedrift, selskap og skatt* (6. utgave).

Oslo: Universitetsforlaget.

Zimmer, F. (2013): *Lærebok i skatterett* (7. utgave).

Oslo: Universitetsforlaget.

Skatteplanlegging i velferdssektoren

Av Stein Antonsen

I dette kapitlet er skatteplanlegging i velferdssektoren analysert for to sektorer: barnehager og sykehjem. Dataene som analysene er basert på er skattemeldingene til norskeide og flernasjonale aksjeselskaper i barnehage- og sykehjemsektorene for årene 2009–2013. I tillegg er det analysert bruk av konsernbidrag og rentefradrag på interne lån i to tilfældige flernasjonale konsern. Analysen fra barnehagesektoren indikerer at det foregår skatteplanlegging slik at overskudd flyttes fra Norge til utlandet¹. I sykehjemsektoren er

denne indikasjonen ikke så sterk. Analysen av konsernene viser at konsernbidrag og rentefradrag har vært aktivt benyttet for å flytte overskudd fra Norge til utlandet. Etter at reglene om begrensning av adgangen til rentefradrag på interne renter kom i 2014, er bruk av intern lånefinansiering redusert, noe som har redusert slik overskuddsflytting.

Temaet er, som et ledd i arbeidet med forskningsprosjektet, tidligere drøftet og presentert i en fagfelleurdert artikkel i Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.

Stein Antonsen er førstelektor ved Høgskolen i Innlandet og statsautorisert revisor. Han har sin utdanning fra Norges Handelshøyskole (NHH) med siviløkonomeksamen fra 1983 og høyere revisoreksamen fra 1984. I perioden 1984 til 2013 arbeidet Antonsen innenfor eksternt revisjon. Fra mars 2013 er han ansatt på heltid ved Høgskolen i Innlandet hvor han foreleser i skatte- og avgiftsrett og i regnskaps- og revisjonsrelaterte emner. Han arbeider også med forskningsoppgaver innenfor skatt, regnskap og revisjon.

¹ Selv om analyseresultatet ikke er entydig signifikant.

Innledning

Mange norske kommuner konkurranseutsetter pålagte oppgaver. Private aktører konkurrerer om oppdragene. I flere konkurranseutsatte sektorer opptrer internasjonale aktører gjennom nyetableringer i Norge eller ved oppkjøp av norske selskaper som driver virksomhet i aktuelle sektorer og bransjer.

Ønsket om å vinne offentlige anbud, kombinert med mål om fortjeneste, gjør at private aktører søker å redusere kostnader. Ett av kostnadselementene er skattekostnadene. I denne analysen ønsker vi å belyse i hvilken grad private aktører sparer skatt gjennom skatteplanlegging ved hjelp av eier- og selskapsstrukturer. Sektorene/bransjene vi ser spesielt på, og har data fra, er barnehager og sykehjem.

En måte å spare skatt på er å flytte skattegrunnlag fra en stat (les Norge) med en høy skattesats, til en stat med lav(ere) skattesats. Det er derfor fokus på utenlandskeide flernasjonale konsern² som etablerer seg i Norge. I dette kapitlet ser vi på flytting av skattegrunnlag ut av Norge uten å forfølge skattegrunnlaget dit endelig beskatning skjer. Dette skyldes at fokuset er på sparte skattekostnader, og dermed tapt skatteproveny, i Norge.

Litteratur om overskuddsflytting er opptatt av to undergrupper av problemstillingen. Den ene er manipulering av internpriser ved kjøp og salg mellom selskaper med interessefelleskap. Den andre er bruk av intern gjeld³ med flytting av overskudd ved bruk av rentekostnader.

² Konsern med selskaper i flere land. Utenlandskeide flernasjonale konsern er konsern med utenlandsk eierskap og med selskaper i Norge.

³ Intern gjeld oppstår for eksempel når långiver og låntaker er selskaper i samme konsern.

Skatteplanlegging

Aarbakke (2009) gir i Store norske leksikon følgende definisjon av skatteplanlegging:

«Skatteplanlegging, tilpasning av organisasjoner (selskaper m.m.) og transaksjoner med sikte på at skatter og avgifter skal bli minst mulig. Er i alminnelighet fullt lovlig og må ikke forveksles med skatteunndragelse (skattesnyteri). I tilfelle hvor skattetilpasningen får mer preg av form enn av realitet (skatteomgåelse), kan skattemyndighetene 'skjære gjennom' formen og bygge på realiteten.»

Siden lovgiver ofte mangler full oversikt over virkningene av endringer i skattelovgivningen, vil det kunne oppstå gråsoner som kan gi en annen beskatning enn det som var lovgivers intensjon. Tilpasninger i slike gråsoner er skatteomgåelse – handlinger som kan ligge innenfor lovens rammer, men som åpenbart er i strid med lovgivers intensjoner. Dette begrepet må ikke forveksles med skatteunndragelser som er ulovlige handlinger som er straffbare og som kan gi urettmessige økonomiske fordeler (Fallan, 2011) (Fallan, 2002).

For å opptre lovlig må skattyter, i tillegg til å følge skattelovens bestemmelser, også følge prinsipper som følger av ulovfestet rett som framkommer ved domstolenes praksis. Den ulovfestede gjennomskjæringsregelen er utformet for å ramme rent skattemotiverte disposisjoner som, selv om de er innenfor lovens bokstav, bryter med lovens formål. Formålet er å trekke grensen mellom akseptabel skatteplanlegging og uakseptabel skatteomgåelse (NOU 2016:5).

For å bekjempe skatteomgørelser eller skatteunndragelser, er satsingen konsentrert om åpenhet. Åpenhet er at skattyterne og skattemyndighetene gjør tilgjengelig og utveksler informasjon

om skattemessige forhold og at det utarbeides standarder for hvordan informasjonsflyten skal gjennomføres.

Hypotese

Det er en antakelse at sammenlignbare selskaper med virksomhet i Norge, og med samme karakteristika, vil ha samme lønnsomhet⁴ og betale samme skatt. Dette gjelder også om noen av selskapene har norske eiere, mens andre har utenlandske eiere og er organisert i flernasjonale konsern. Dersom det er forskjell i lønnsomhet og skatt mellom norskeide og utenlandskeide selskaper vil dette, i alle fall delvis, kunne henføres til aktiviteter knyttet til overskuddsflytting for de utenlandskeide selskapene.

Hypotesen er at utenlandskeide selskaper, også innenfor velferdssektoren, vil benytte seg av mulighetene til skattemotivert overskuddsflytting, og at dette vil slå ut i lavere lønnsomhet og lavere betalbar skatt for de norske selskapene i flernasjonale konsern.

Metode

Internpriser og indirekte metode

Metodene i empiriske studier av overskuddsflytting ved bruk av internpriser, kan deles i «Direkte prissammenligninger» og «Indirekte metoder». «Direkte prissammenligninger» er

vanskelig tilgjengelig da det sjelden er tilgang til egnede prisdata. De fleste studiene om internprising benytter derfor «Indirekte metoder».

Noreng og Sanderud (2012) beskriver den indirekte metoden som en metode der en ser på regnskapstall som påvirkes av internpriser i stedet for å se direkte på internprisene. Siden det skattbare overskuddet er den størrelsen selskapene har til hensikt å påvirke, er det gjerne denne størrelsen det tas utgangspunkt i. Framgangsmåten er å sammenligne skattbart overskudd mellom sammenlignbare norskeide og flernasjonale selskaper⁵ med virksomhet i Norge. Tanken er å sammenligne en gruppe selskaper som ikke har insentiv til å manipulere internpriser med en gruppe selskaper som har slikt insentiv.

Kritikken mot indirekte metoder er at en ikke med sikkerhet kan si at forskjellen i lønnsomhet skyldes manipulerede internpriser og ikke andre forhold som teknologi, markedsrett, kvalitet på ledelsen osv. Resultater ved bruk av den indirekte metoden vil derfor være en indikasjon på at det foregår manipulasjon av internpriser blant de flernasjonale selskapene i utvalget. Metoden i denne analysen vil for det første være å gjennomgå norske empiriske studier knyttet til overskuddsflytting. Konklusjonene fra de norske studiene legges til grunn for å teste hypotesen om at det foregår overskuddsflytting fra flernasjonale selskaper i de sektorene/bransjene som det er innhentet data for. Skatterapportering for barnehager og sykehjem benyttes for å foreta analyser etter den indirekte metoden for å bekrefte eller avkrefte hypotesen.

Intern gjeld og rentefradrag

Det er gjort få studier om bruk av intern gjeld med utgangspunkt i norske data. Nielsen og Nilsen (2010) viser at flernasjonale petroleumsselskaper

⁴ Skattbart overskudd som andel av inntekt.

⁵ Et selskap er definert som flernasjonalt dersom det i inntektsåret direkte eller indirekte har vært eid av utenlandsk aksjonær. Ellers er selskapet definert som norskeid.

i høy grad tilpasser seg de skattemessige forskjellene mellom norsk og britisk sokkel. I Bakke (2016) er det gjort en studie av tyske selskaper. I tillegg er det skrevet en del masteroppgaver med tema tynn kapitalisering. Resultatene synes noe sprikende, men peker i retning av økt andel intern gjeld i flernasjonale konsern.

Skatteverket (2012)⁶ konkluderer med at det vesentlige av skatteplanleggingen i velferdssektoren i Sverige har skjedd gjennom intern gjeld og rentefradrag.

Bruk av intern gjeld undersøkes i denne analysen ved å velge to flernasjonale konsern som opererer innenfor de aktuelle sektorene/bransjene. For de norske selskapene i konsernene hentes offentlige årsregnskaper fra Brønnøysund som datagrunnlag for å undersøke i hvilken grad rentefradrag på intern gjeld har flyttet skattegrunnlag ut av Norge.

Norsk regelverk

Selv om vi her ikke vurderer om skatteplanleggingen er lovlig, er det viktig med en kort kommentar til selve regelverket.

Interessefelleskapsregelen (armlengdeprinsippet)

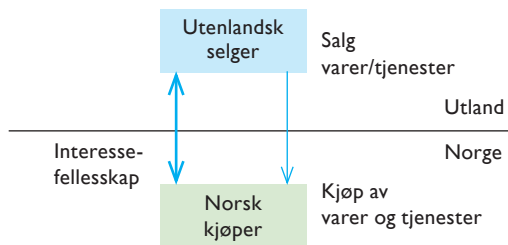
Interessefelleskapsregelen i skattelovens § 13-1 gir Skatteetaten hjemmel til skjønnsmessig å fastsette inntekt (eller formue) når denne er redusert på grunn av interessefelleskapet⁷.

Konsernintern prising

Internprising er et sentralt rettsområde i internasjonal skatterett⁸. Den skattemessige utfordringen ligger i mulighetene til å flytte skattegrunnlag ut av Norge gjennom internprising mellom selskaper i flernasjonale konsern. Slik

internprising er ansett som den viktigste metoden for overføring av skattegrunnlag fra ett land til et annet (Berg-Rolness (2016)).

FIGUR 1. Salg og kjøp av varer og tjenester



Konsernintern gjeldsfinansiering

Finansiering av selskaper skjer enten ved egenkapital eller ved fremmedfinansiering. Fremmedfinansieringen skjer ved låneopptak som kan være fra både eksterne og interne långivere.

Fordelingen mellom gjeld og egenkapital henger sammen med ønsket om en kostnadseffektiv tilpasning til forretningsrisiko, og eiere og långivere vil normalt ikke være de samme. I konserninterne forhold kan forskjellige skatteregler i forskjellige land være sensitiv for skatteplanlegging. Ved å skreddersy finansieringsstrukturen kan skattegrunnlag

⁶ Den svenske Skatteetaten.

⁷ Begrepet interessefelleskap er ikke direkte definert i loven, ut over at partene må ha felles økonomiske interesser og være parter i den aktuelle transaksjonen. En vanlig form for interessefelleskap er mellom selskaper i konsern.

⁸ Betegnelsen brukes om fastsettelse av priser ved overføring av varer og tjenester, leie eller bruk av eiendeler, renter på interne lån og fordeling av felleskostnader mellom parter/selskaper som er i interessefelleskap med hverandre.

flyttes fra ett land til et annet ved bruk av renter. Normalt vil rentekostnader være skattemessig fradragsberettiget i Norge, mens utdelt utbytte ikke gir fradrag.

Det er opp til det enkelte selskapet å velge hensiktsmessig finansieringsstruktur. Skattemyndighetene vil i utgangspunktet ikke kunne overprøve vurderingen. Men både i Norge og i andre land er det skatteregler som setter grenser for hvor langt man i konsernforhold kan gå i å bestemme finansieringsstrukturen basert på skattemessige vurderinger og med skattemessige formål.

Finansieringsmodell

En modell flernasjonale konsern kan bruke når de etablerer seg i Norge, er å opprette norsk holdingstruktur (se figur 2). Det typiske er at et utenlandsk eierselskap etablerer et norsk holdingselskap⁹ som benyttes til oppkjøp eller stiftelse av driftsselskaper som driver virksomhet i Norge. Dette finansieres (helt eller delvis) ved at det norske holdingselskapet tar opp lån hos morselskap eller annet konsernselskap i utlandet. Det norske holdingselskapets rentekostnader på interne lån er skattemessig fradragsberettigede i Norge. Liland (2010) mener at det må være uten betydning for rentefradraget om lånefinansieringen skjer eksternt eller internt så lenge renteutgiftene ligger innenfor armlengdeprinsippet.

⁹ Holdingselskap er her definert som et aksjeselskap som eier aksjer i andre aksjeselskaper.

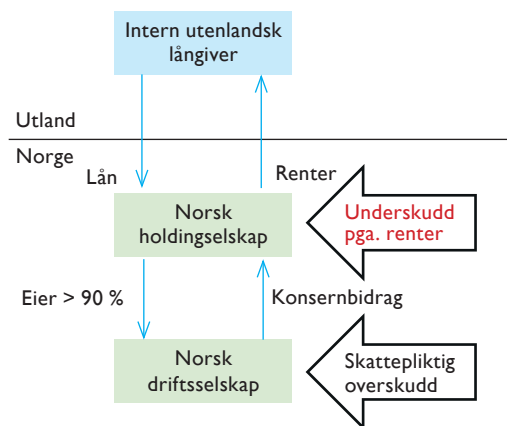
¹⁰ Skattelovens § 10-4.

¹¹ Det er de tilfellene et selskap i et konsern finansieres med en uforholdsmessig stor andel lån i forhold til egenkapital, som refereres til som «tynn kapitalisering».

¹² Forholdet mellom egenkapital og gjeld.

¹³ Lånekapasiteten reflekterer muligheten låntaker har til å ta opp lån dersom det ses bort fra interessefellesskapet.

FIGUR 2. Holdingstruktur



Rentekostnadene i det norske holdingselskapet gjør at dette selskapet, forutsatt at eierskapet i driftsselskapet er eneste «virksomhet», går med skattemessig underskudd. Underskuddet dekkes ved konsernbidrag ytet av norske driftsselskaper¹⁰. Konsernbidragene fradragsføres skattemessig hos norske driftsselskaper og inntektsføres samme år i det norske holdingselskapet. På denne måten transporteres skattegrunnlag i norske driftsselskaper ut av Norge via det norske holdingselskapet som benytter konsernbidraget til å dekke rentekostnadene på den interne finansieringen.

Tynn kapitalisering

I Norge er det ingen egne spesifikke regler om «tynn kapitalisering»¹¹. Det synes klart fra rettspraksis og teori at armlengdeprinsippet er hjemmel for å begrense rentefradrag på interne lån dersom låntaker har en unaturlig høy gjeldsgrad¹² i forhold til det som ville vært avtalt mellom uavhengige parter. Det ses da på låntakers finansielle evne til å ta opp og betjene lån, såkalt lånekapasitet¹³.

Er den interne gjelden innenfor lånekapasite-

ten, vil ikke armlengdeprinsippet hjemle adgang til å begrense rentefradraget med begrunnelse tynt kapitalisering. Liland (2010) med flere har tatt til orde for at en begrensning i rentefradraget ut over reglene for tynt kapitalisering og armlengdes rentesats bør komme i form av lovgivning¹⁴.

Tidligere forskning

Scheel-utvalget (2014) påpeker at det er gjort lite empirisk forskning på flernasjonale selskaper og skatt i Norge. Forskere tilknyttet SNF ved NHH¹⁵ har dog gjennomført flere studier som sammenligner lønnsomheten til flernasjonale og nasjonale selskaper. Det er allikevel gjort lite empirisk forskning på norske selskapers bruk av intern gjeld¹⁶. Skatteverket (2012) har undersøkt skatteplanlegging i velferdsforetak i Sverige, herunder ved bruk av intern gjeld og rentefradrag.

Norske empiriske studier

Aktuelle norske studier om overskuddsflytting er gjennomgått. Årsaken til at norske studier vektlegges er sammensetningen av selskaper i Norge som består av mange små og mellomstore foretak. I tillegg er ikke selskapsskattesatsen i Norge ansett å være spesielt høy.

Langli og Saudagaran (2004)

Langli og Saudagaran finner at flernasjonale selskaper har signifikant lavere lønnsomhet enn norske selskaper. Dette er konsistent med hypotesen om at flernasjonale selskaper netto flytter overskudd ut av Norge. Studien viser at overskuddsflytting ikke bare er en problemstilling begrenset til store selskaper og selskaper i land med spesielt høy skattesats.

Balsvik m.fl. (2009)

Balsvik m.fl. tar eksplisitt utgangspunkt i, oppdaterer og utvider Langli og Saudagaran analyse.

Analysene til Balsvik m.fl. gir god dekning for å konkludere med at det potensielt unndras skatteproveny gjennom overskuddsflytting fra flernasjonale selskaper i Norge og at forskjellen i lønnsomhet mellom norske og flernasjonale selskaper er større blant små enn store foretak.

Bakke (2016)

Doktorgradsavhandlingen består av tre essay-er om overskuddsflytting. Resultatene i alle essayene er konsistente med at det forekommer overskuddsflytting i flernasjonale selskaper. Resultatene er de samme om man ser på norske flernasjonale selskaper eller utenlandske flernasjonale selskaper, opprinnelseslandet til selskapene¹⁷ (Norge eller Tyskland) og den tidsperioden det ses på.

Skatteverket (2012)

Skatteverket fikk i 2011 i oppdrag å studere skatteplanlegging i velferdssektoren i Sverige¹⁷. Undersøkelsen tok for seg 23 flernasjonale konsern (både store og små). Helsenvenke konsern ble ikke medtatt i studien da de ble antatt ikke

¹⁴ Dette skjedde ved innføring av rentebegrensingsregelen i skattelovens § 6-41 fra 1.1.2014.

¹⁵ Senter for næringslivsforskning ved Norges Handelshøyskole.

¹⁶ En rekke saker som Skatteetaten har arbeidet med tyder på at skatteplanlegging gjennom tynt kapitalisering og manipulerte internpriser er utstrakt i Norge.

¹⁷ Tyske data er benyttet i Essay 3.

¹⁸ Velferdssektoren omfatter apotek, utdanning inkl. høyskoler, helsevesen, tannhelse, medisinske laboratorier, ambulansetjeneste, fysioterapi, omsorgstjenester i ulike boformer, personlig assistanse og hjemmetjenester.

å kunne skatteplanlegge med rentefradrag siden både renteinntekter og -kostnader tilligger svenske selskaper.

Av de 23 undersøkte konsernene betalte 17 konsern ingen eller ubetydelig selskapsskatt, mens 6 av konsernene hadde lav betalbar skatt selv om flere av konsernene rapporterte om høye driftsresultater. Disse ble gjennom utdelinger (som konsernbidrag) og rentebetalinger overført til eierne i utlandet.

Datainnsamling

Dataene analysen er basert på:

- Innrapporterte skatteopplysninger for årene 2009–2013¹⁹
- Opplysninger om eierstruktur basert på aksjonærregisteret

- Offisielle årsregnskap hentet fra Brønnøysundregistrene for årene 2009–2016 for selskaper i to utvalgte flernasjonale konsern

Populasjon og utvalg

Innrapporterte skatteopplysninger

Populasjonen inkluderer aksjeselskaper innenfor bransjene barnehager og sykehjem²⁰. Begrunnelsen for å velge aksjeselskaper er tilgjengeligheten av data samt at konsernbidragsreglene kun gjelder for aksjeselskaper. Utvalget begrenses²¹ til mottatte data fra Skatteetaten.

Konsern for kontroll av rentefradrag

Populasjonen inneholder to flernasjonale konsern som helt eller delvis har virksomhet innenfor bransjene barnehager og sykehjem i Norge.

TABELL I: Antall selskap undersøkelsen baserer seg på

ÅR	BARNEHAGER		SYKEHJEM	
	Norskeide	Fler-nasjonale	Norskeide	Flernasjonale
2009	738	63	28	9
2010	806	68	29	10
2011	842	67	33	5
2012	891	75	39	6
2013	984	80	38	7
Antall treff	4261	353	167	37
Andel antall treff	92,4 %	7,6 %	81,9 %	18,1 %
Andel total omsetning	88,4 %	11,6 %	57,0 %	43,0 %

¹⁹ RF-1167 er næringsoppgaven (innrapporterte regnskapstall) og RF-1028 er selvangivelsen som blant annet angir endelig skattegrunnlag det enkelte år.

²⁰ Barnehager: NACE-kode 88911. Sykehjem: NACE-kodene 87101–87102 og 87301–87305.

²¹ Dataene er mottatt i separate filer. Ved sammenkobling er kun selskaper som framkommer i alle filene med i det endelige utvalget.

Antall konsern begrenser utsagnskraften i konklusjonen.

Analyse

Med utgangspunkt i hypotesen er det ikke grunn til å anta at selskaper innenfor velferdssektoren opptrer annerledes enn i andre bransjer når det kommer til ønsket om å redusere skattekostnaden. Det ventes derfor at norske selskaper i flernasjonale konsern vil benytte muligheter til skattemotivert overskuddsflytting, og at dette vil slå ut i lavere lønnsomhet sammenlignet med norskeide selskaper.

Analyse av innrapporterte regnskapstall

Regnskapsopplysningene i RF-1167 gir en detaljert oversikt over innrapporterte regnskapstall for skatteformål for det enkelte selskapet i det enkelte inntektsåret. I tillegg gir RF-1028 detaljerte opplysninger om beregningen av skattepliktig inntekt. Dette gir mulighet for å analysere forskjell-

er i rapporterte resultater mellom norskeide og flernasjonale selskaper i utvalgte bransjer. Slike forskjeller gir en indikasjon på om det er foretatt overskuddsflytting i de flernasjonale selskapene.

Siden analysene gjennomføres for to konkrete bransjer med detaljerte regnskaps- og skatteopplysninger, er det gjennomført en deskriptiv analyse av den enkelte bransjen. På denne måten kan konklusjoner i de refererte studiene sammenlignes med konkrete opplysninger i enkeltbransjer.

Analysen er gjort på aggregerte tall for regnskapsårene 2009–2013. Dette gir større datagrunnlag og vil i større grad nøytralisere treff med uvanlige egenskaper eller resultater.

Barnehager

Det vises til Appendix som viser detaljerte analyseresultater. Analysen viser følgende hovedtrekk (alle forholdstall i forhold til sum driftsinntekter):

TABELL 2: Analyse barnehager

POST	FLER-NASJONALE	NORSK-EIDE	KOMMENTAR
I. Driftsresultat ²²	4,44 %	6,43 %	Avviket skyldes andel av totale driftskostnader. Driftskostnader med spesielt avvik er analysert i følgende poster:
I.1 Vare-kostnader	1,92 %	2,96 %	Barnehager har lave varekostnader, noe som henger sammen med type virksomhet. Årsaken til forskjellen synes å være at de norskeide selskapene har ført en større andel fremmedytelser som varekostnader, mens de flernasjonale i sin helhet har ført slike kostnader som andre driftskostnader.
I.2 Lønnsandel	65,92 %	69,22 %	Dette indikerer at lønnsnivået er lavere i de flernasjonale barnehagene. Selve lønnsandelen er 4,33 % lavere (53,44 % mot 57,77 %). Det er verdt å merke seg at andelen innberettede pensjonskostnader er 0,49 % høyere og andre personalkostnader er 1,03 % høyere i de flernasjonale barnehagene.



²² Sum driftsinntekter – sum driftskostnader.

POST	FLER-NASJONALE	NORSK-EIDE	KOMMENTAR
1.3 Av- og nedskrivninger	1,12 %	3,59 %	Forskjellen antas å ha sammenheng med eierforholdet til fast eiendom. Høyere avskrivninger kan skyldes at flere av de norske selskapene eier egne bygg.
1.2 Andre driftskostnader	26,59 %	17,80 %	Detaljanalysen viser at forskjellen i hovedsak gjelder leie av fast eiendom og bruk av fremmede tjenester samt at det også er forskjeller når det gjelder leie av maskiner etc. og kostnader til verktøy og utstyr.
1.2.1 Fremmede tjenester	5,89 %	5,18 %	Korrigeres bruk av fremmede tjenester mot kommentaren om varekostnad reduseres forskjellen.
1.2.2 Leie av maskiner etc. og kostnader til verktøy og utstyr	2,20 %	2,51 %	Disse kostnadene kan sannsynligvis ses i sammenheng, for eksempel ved at de flernasjonale i større grad leier utstyr mens de norske i noe større grad kjøper.
1.2.3 Leie av lokaler	11,81 %	3,93 %	Forskjellen indikerer ulik organisering av eierskapet til fast eiendom. Eierskap i egne eiendomsselskaper gir muligheter for å hente en større andel av driftsresultatene opp i eiendomsselskapene gjennom leieforhold.
2. Ordinært resultat før skatt	4,54 %	5,72 %	Dette er resultatet som, korrigert for permanente forskjeller ²³ , utgjør skattegrunnlaget. Skattereglene vil påvirke på hvilket tidspunkt grunnlaget endelig beskattes. Forskjellen på 1,28 prosentpoeng (22,4 %) indikerer at eierskapet påvirker kostnadsnivået og dermed skattegrunnlaget. Både husleie og bruk av fremmede tjenester er kostnadstyper som kan ventes å bli påvirket gjennom konserntilknytning. Dette underbygger hypotesen om at forskjell i lønnsomhet i alle fall delvis kan forklares med overskuddsflytting i de flernasjonale selskapene.
2.1 Finansnetto ²⁴	+ 0,1 %	- 0,70 %	Finansnettoen indikerer at de flernasjonale konsernene ikke legger vesentlig intern lånefinansiering til driftsresultatene. Finansnettoen kan også være påvirket av at de norske barnehagene i større grad eier fast eiendom med økte rentekostnader på eiendoms lån.
3. Skattepliktig inntekt	4,72 %	3,44 %	Resultat korrigert for permanente forskjeller, periodiseringsreglene i skatteloven, mottatte konsernbidrag og anvendelse av tidligere års framførbare underskudd.
3.1 Avgitt konsernbidrag	3,76 %	0,88 %	Konsernbidrag ytet til andre selskaper i konsern.
4. Endelig skattepliktig inntekt	0,96 %	2,56 %	De flernasjonale driftsresultatene flytter i stor grad de skattemessige resultatene til øvrige selskaper i konsernet. Dette indikerer at konsernbidrag benyttes bl.a. til å dekke konserninterne renter i en holdingstruktur, jf. figur 2.

²³ Permanente forskjeller = ikke skattepliktige inntekter og ikke fradragsberettigede kostnader.

²⁴ Finansinntekter – finanskostnader.

Sykehjem

Det vises til Appendix som viser detaljerte analyseresultater. Analysen viser følgende hovedtrekk (alle forholdstall i forhold til sum driftsinntekter):

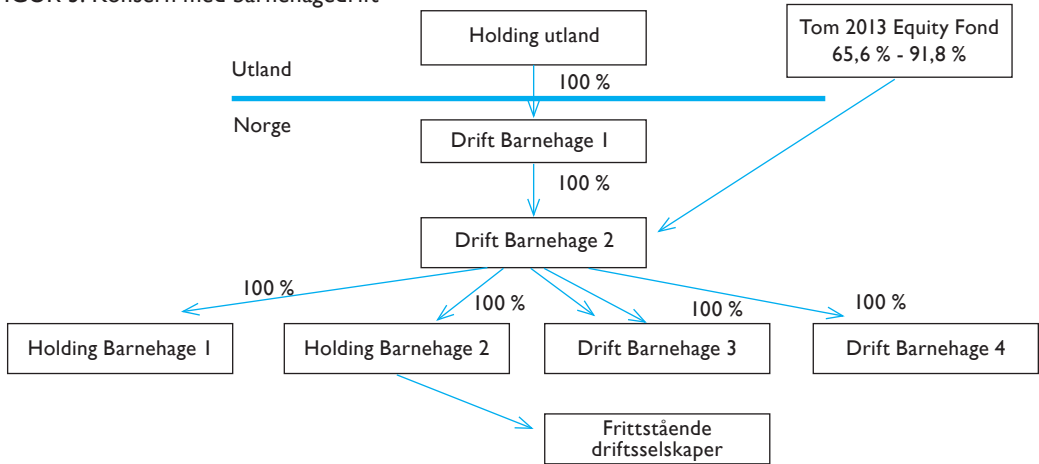
TABELL 3: Analyse sykehjem

POST	FLER-NASJONALE	NORSK-EIDE	KOMMENTAR
I.Driftsresultat ²⁵	4,31 %	4,67 %	Avviket skyldes marginalt høyere andel totale driftskostnader. Driftskostnader med spesielt avvik er analysert i følgende poster:
I.1 Varekostnader	9,07 %	6,80 %	Sykehjem har relativt lave varekostnader, noe som henger sammen med type virksomhet. Andelen fremmedytelser ført som varekostnad er tilnærmet den samme. Isolert sett er varekostnader en type kostnad hvor internprising kan ha betydning.
I.2 Lønnsandel	72,00 %	66,49 %	Dette indikerer at lønnsnivået er høyere i de flernasjonale sykehjemmene. Selve lønnsandelen er 2,30 % høyere (58,03 % mot 55,73 %). Det er verdt å merke at andelen innberettede pensjonskostnader er 0,40 % høyere og andre personalkostnader er 1,45 % høyere i de flernasjonale sykehjemmene.
I.3 Av- og nedskrivninger	0,41 %	1,67 %	Forskjellen kan ha sammenheng med eierforholdet til kapital-krevende driftsmidler.
I.2 Andre driftskostnader	14,21 %	20,36 %	Detaljanalysen viser at forskjellen i hovedsak gjelder leie av fast eiendom, utgiftsføring av verktøy og utstyr, vedlikehold av bygg og bruk av fremmede tjenester. På alle disse områdene er kostnadsandelen for de norske selskapene høyest.
2. Ordinært resultat før skatt	5,91 %	5,38 %	(For sammenheng mellom ordinært resultat og skattegrunnlaget vises til kommentaren om barnehager.) Ved at det ordinære resultatet før skatt for de flernasjonale selskapene er høyere enn for de norske, underbygges ikke hypotesen for denne bransjen.
2.1 Finansnetto ²⁶	+ 1,60 %	+ 0,71 %	Finansnettoen indikerer at de flernasjonale konsernene heller ikke i denne bransjen legger vesentlig intern lånefinansiering til driftsselskapene.
3. Skattepliktig inntekt	6,12 %	3,89 %	Resultat korrigert for permanente forskjeller, periodiseringsreglene i skatteloven, mottatte konsernbidrag og anvendelse av tidligere års framførbare underskudd.
4.1 Avgitt konsernbidrag	4,93 %	2,36 %	Konsernbidrag ytet til andre selskaper i konsern.
5. Endelig skattepliktig inntekt	1,20 %	1,53 %	De flernasjonale driftsselskapene flytter i stor grad de skattemessige resultatene til øvrige selskaper i konsernet. Dette indikerer at konsernbidrag benyttes til bl.a. å dekke konserninterne renter i en holdingstruktur jf. figur 2 også i denne bransjen.

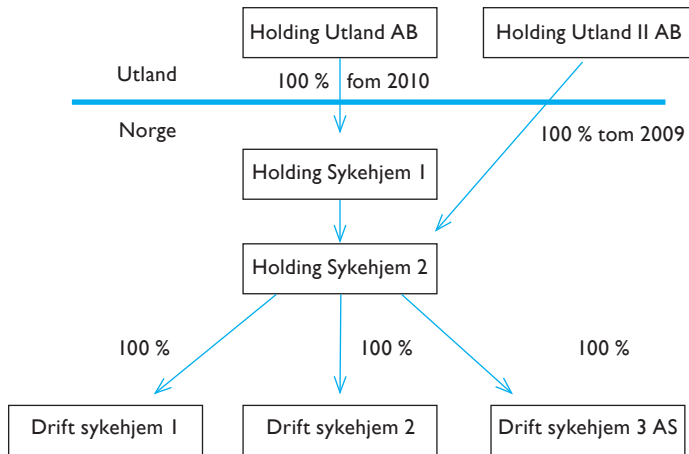
²⁵ Sum driftsinntekter – sum driftskostnader.

²⁶ Finansinntekter – finanskostnader.

FIGUR 3. Konsern med barnehagedrift ²⁷



FIGUR 4: Konsern med (bl.a.) sykehjemsdrift ²⁸



²⁷ Konsernet driver barnehager, grunnskoler og voksenopplæring, i Sverige, Norge og Tyskland.

²⁸ Konsernet er et privat helse- og omsorgsforetak med virksomhet i Sverige, Norge og Danmark.

Konserngjeld med rentefradrag

Vi har sett på to tilfeldig valgte konsern som opererer innenfor de bransjene som analyseres. Konsern og selskaper er anonymisert. Konsernstrukturene er vist i figurene 3 og 4.

Konsernstrukturer i figurene 3 og 4 var gjeldende ved utgangen av 2015. Det har i perioden 2009–2016 vært endringer og omorganiseringer i konsernene som antas ikke å ha betydning for undersøkelsene om rentefradrag på intern gjeld. Der eierforhold som kan ha betydning for låneopptak og rentefradrag er endret i perioden, er dette angitt i konsernstrukturene over.

Ved gjennomgang av årsregnskapene for de norske selskapene i konsernene er det undersøkt om selskapene har lån til andre konsernselskaper, eierselskaper eller andre eiere med tilholdssted utenfor Norge, og hvilket rentefradrag dette har gitt. Videre er sett på størrelsen av mottatte konsernbidrag hos selskapene med rentefradrag. Mottatte konsernbidrag vil som hovedregel være fradragsberettiget i ytende selskap, slik at skattegrunnlag flyttes til konsernselskap med rentefradrag.

Konsern med barnehagedrift

I konsernet i figur 3 har det ligget aksjonærlån i selskapet Holding Barnehage 2 i perioden 2009–2013. Opplysningene i notene til årsregnskapet angir ikke hvilke aksjonærer som har ytet lånene. Med utgangspunkt i at selskapet i perioden har vært eid av forskjellige utenlandske Equity Fond med eierandeler mellom 65,6 prosent og 91,8 prosent, er det rimelig å anta at det er en eller flere av disse aksjonærene som har ytet lån²⁹. I de øvrige selskapene viser ikke årsregnskapene tilsvarende finansiering. I perioden 2009–2013 er følgende opplyst:

Selskap	Mottatt konsernbidrag	Rentekostnader aksjonærlån
Holding Barnehage 2	92,8 mill. kr	45,0 mill. kr

Mottatte konsernbidrag er delvis benyttet til å dekke rentekostnadene på aksjonærlån. På den måten synes 45,0 millioner kroner i skattegrunnlag (tilsvarende en skatt på ca. 12,6 millioner kroner) å være ført ut av Norge ved rentefradrag i perioden 2009–2013.

Konsern med (bl.a.) sykehjemsdrift

I konsernet i figur 4 har det ligget aksjonærlån i selskapene Holding Sykehjem 1 og Holding Sykehjem 2 i perioden 2009–2013. Notene til årsregnskapene er informative og angir hvilke konsernselskaper som har ytet lånene, hvilke selskaper det er mottatt konsernbidrag fra og gitt konsernbidrag til. Dette gir god informasjon om belåning og rentefradrag. I de øvrige selskapene viser ikke årsregnskapene tilsvarende finansiering. I perioden 2009–2013 er følgende opplyst:

Selskap	Mottatt konsernbidrag	Rentekostnader aksjonærlån
Holding Sykehjem 1	286,9 mill. kr	199,3 mill. kr
Holding Sykehjem 2	210,4 mill. kr	138,3 mill. kr
Totalt	497,3 mill. kr	337,6 mill. kr

Mottatte konsernbidrag er delvis benyttet til å dekke rentekostnadene på aksjonærlån. På den måten synes 337,6 millioner kroner i skattegrunnlag (tilsvarende en skatt på ca. 94,5 millioner kroner) å være ført ut av Norge ved rentefradrag i perioden 2009–2013.

²⁹ I årsregnskapene er brukt begrepet renter på eierlån og selgerkreditt. Renter på eierlån er beregnet ut fra lånebeløp og oppgitt rentesats.

TABELL 5: Pris interne lån ifølge årsberetninger og noter

ÅR	HOLDING SYKEHJEM 1	HOLDING SYKEHJEM 2	HOLDING BARNEHAGE 1	HOLDING BARNEHAGE 2
2009		Ikke kommentert	9 %	
2010	Markedsmessige vilkår	Ikke kommentert	9 %	
2011	8,66 % Markedsmessige vilkår	Morselskapets rente til långiver + 1 %	9 %	
2012	8,66 % Markedsmessige vilkår	Morselskapets rente til långiver + 1 %	9 %	
2013	Fast rentesats til morselskap Markedsmessige vilkår	Morselskapets rente til långiver + 1 %	9 %	
2014	5,00 % Markedsmessige vilkår	Gjeldskonvertering Lån avviklet	Lån avviklet	
2015	5,00 % Markedsmessige vilkår	Lån avviklet	Lån avviklet	Ikke kommentert
2016	5,00 % Markedsmessige vilkår	Lån avviklet	Lån avviklet	Ikke kommentert

Konsernintern prising av renter

Prising av konserninterne renter er en del av interessefelleskapsproblematikken. Jenssen (2011) nevner at skattemyndighetenes inngripen overfor finansieringsstrukturer tidligere i stor grad har handlet om justering av rentesats, som er den tradisjonelle anvendelsen av armlengdeprinsippet.

I notene til Holding Sykehjem 1 opplyses at skattemyndighetene har hatt bokettersyn for årene 2010–2013 med fokus på lån gitt av mor i utlandet og varslet endring som kan medføre vesentlig økning i resultat og skattekostnad³⁰. Det er i senere regnskap ikke opplyst om utfallet av uenigheten eller korrigeringsfor endringer.

Det er ikke kommentert om det er rentesatsen eller tynn kapitalisering som har vært tema. Fra 2014 er rentesatsen justert ned fra 8,66 prosent til 5,00 prosent på konserninterne lån. Dette indikerer at rentesatsen har vært høy.

Generelt er det vanskelig å påstå at rentesatsene er vesentlig påvirket av interessefelleskapet. Skatteverket (2012) avdekket rentesatser i størrelsesorden 9–15 prosent i de konsernene de så på (i fire tilfeller lå rentene dog vesentlig lavere). De kommenterte dette som høye rentesatser.

Rentebegrensningsregelen

Det er påpekt at en eventuell begrensning i rentefradraget ut over armlengdeprinsippet bør lovreguleres i Norge slik det er gjort i mange andre land. En slik lovregel kom i Norge med virkning fra 1.1.2014 i form av

³⁰ Selskapet sier seg i noten uenig med Skatteetaten.

rentebegrensningsregelen i skattelovens § 6-41. Formålet med rentebegrensningsregelen er å motvirke flernasjonale konserns mulighet til ut-huling av det norske skattegrunnlaget gjennom skatteplanlegging ved rentefradrag, samt å bi-dra til likere konkurransevilkår mellom norsk-eide og flernasjonale virksomheter (Prop. 1 LS (2013–2014)).

Rentebegrensningsregelen kommer ikke til anvendelse for selskaper som har netto rente-kostnader på fem millioner kroner eller lavere. Overstiges terskelbeløpet, gjelder rentebegrens-ningsregelen fullt ut³¹.

Det skal beregnes en årlig rentefradrags-ramme basert på det enkelte selskapets skatte-messige resultatstørrelser³². Det enkelte selska-pet gis rentefradrag med 25 prosent (før 2016: 30 prosent) av rentefradragsrammen.

FIGUR 5. Rentefradragsrammen

Alminnelig (skattepliktig) inntekt før rentebegrensning
+ Skattemessige avskrivninger
+ <u>Netto skattemessige rentekostnader</u>
= Beregningsgrunnlag (EBITDA)
Rentefradragsrammen = 25 % av EBITDA

Det er rentekostnader til nærstående³³ (interne renter) som begrenses, mens det er fullt fradrag for eksterne rentekostnader. Siden alle rentene skal medtas ved oppfyllelsen av rentefradrags-rammen, kan interne renter begrenses selv om de ikke overstiger fradragsrammen. Fradragsrammen begrenser rentefradraget og øker skatte-grunnlaget. Begrenset rentefradrag kan fram-føres i de ti påfølgende inntektsårene³⁴.

Mottatt konsernbidrag øker alminnelig inn-tekst og dermed også fradragsrammen. Konsern-bidragsreglene gir dermed en viss mulighet for samordning innenfor konsern.

Norske studier som analyserer den skatte-messige virkningen av innføringen av rente-begrensningsregelen er ikke gjennomgått. Skatteverket har utarbeidet to oppfølgings-rapporter om skatteplanlegging innenfor vel-ferdssektoren i Sverige (Skatteverket, 2015, 2016). Det konkluderes med at skatteplanleg-ging med interne lån og rentefradrag tilnærmet er opphørt, og at interne lån for en stor del er erstattet av egenkapital. Årsaken tillegges de nye rentebegrensningsreglene som ble innført i Sverige fra 2013³⁵, sammen med den oppmerk-somheten problemstillingen har fått i medier og blant politikere.

De to konsernene som er gjennomgått er fulgt opp for årene 2014–2016 for å se på rente-begrensningsregelens påvirkning på finansier-ingsstruktur og interne rentefradrag.

³¹ Begrepet netto rentekostnader defineres som rentekost-nader med fradrag for renteinntekter.

³² EBITDA = Earnings before interests, taxes, depreci-ations and amortizations – det vil si inntjening før renter, skatt, avskrivninger og nedskrivninger.

³³ Og i noen tilfeller også der giver ikke er nærstående.

³⁴ I et høringsnotat fra 4. mai 2017 foreslår Finansdepar-tementet å utvide rentebegrensningsreglen ved at også eksterne rentekostnader omfattes av begrensningen. Samtidig foreslås at selskap kan kreve fullt fradrag for rentekostnader i inntektsåret dersom det godtgjør at egenkapitalandelen i selskapet, eller i den norske delen av konsernet, ikke er lavere enn egenkapitalandelen i konsernregnskapet globalt (Finansdepartementet 2017).

³⁵ Reglene er noe annerledes innrettet enn de norske reg-lene, men har samme formål – å begrense fradragsretten for interne renter.

Konsern med barnehagedrift

Eierforholdene i konsernet endret seg fra 2013 til 2014. Alle aksjer i Holding Barnehage 2 ble solgt til Holding Barnehage 1, et norsk holdingselskap 100 prosent eid fra utlandet. Kjøpet ble finansiert med like deler egenkapital og ekstern lånefinansiering samt langsiktig konserngjeld på 20 millioner kroner.

I årsregnskapet for 2016 er langsiktig konserngjeld uforandret. Ifølge skattenoten er rentefradraget for 2016 begrenset etter rentebegrensningsregelen med 12,8 millioner kroner som øker den skattepliktige inntekten.

I Holding Barnehage 2 ble aksjonærlånene i hovedsak avviklet fra 2014/2015.

Konsern med (bl.a.) sykehjemdrift

I Holding Sykehjem 2 er konserngjelden avviklet og konvertert til egenkapital i 2014. Holding Sykehjem 1 er fortsatt finansiert med gjeld til konsernselskap i utlandet. Konserngjelden har økt med ca. 30 prosent fra utgangen av 2013 til utgangen av 2016. Rentekostnadene på den interne gjelden er dog redusert fra 2013/2014 til 2015 og 2016. Årsaken er redusert rentesats. Reduserte rentekostnader øker isolert sett den skattepliktige inntekten.

Rentefradraget er begrenset av rentebegrensningsregelen. Ved utgangen av 2014 og 2015 var rentefradraget totalt begrenset med henholdsvis 40,2 millioner kroner og 43,7 millioner kroner. Dette økte den skattepliktige inntekten i 2014 og i 2015.

Ved utgangen av 2016 er rentebegrensningen redusert til 28,3 millioner kroner, det vil si at 15,4 millioner kroner av tidligere begrensning er kommet til fradrag i 2016. Økt rentefradrag oppnås ved å tilføre selskapet økt konsernbidrag for 2015 og 2016.

Oppsummerende kommentarer

Hypotesen som er testet er at flernasjonale selskaper, også innenfor velferdssektoren, vil benytte seg av mulighetene til skattemotivert overskuddsflytting, og at dette vil slå ut i lavere lønnsomhet og lavere betalbar skatt for de norske selskapene i flernasjonale konsern.

Forskning som er gjort på norske data underbygger hypotesen. De norske studiene er konsistente på at det foregår overskuddsflytting i flernasjonale selskaper, og bekrefter at overskuddsflytting ikke er en problemstilling som kun gjelder store selskaper i land med høy selskapsbeskatning eller i spesielle bransjer. Skatteverket (2012, 2015) bekrefter overskuddsflytting i velferdssektoren i Sverige, i hovedsak gjennom bruk av interne lån og rentefradrag.

Gjennomgangen av spesifiserte regnskapsdata for to bransjer innenfor velferdssektoren underbygger ikke entydig disse forskningsresultatene. I barnehagesektoren synes dataene å underbygge resultatene fra annen forskning ved at de flernasjonale selskapene har lavere lønnsomhet enn de norskeide. Dette underbygger hypotesen, men det kan ikke konkluderes med at disse forskjellene er entydig signifikante. Innenfor sykehjemsektoren gir ikke dataene samme konklusjon. Her er lønnsomheten tilnærmet lik mellom norskeide og flernasjonale selskaper. Dog viser endelig skattepliktig inntekt i begge sektorer at skattemessige resultater i flernasjonale driftsselskaper i større grad enn i norskeide flyttes til andre selskaper i konsernet ved bruk av konsernbidrag. Dette kan ha sammenheng med at konsernbidrag blant annet benyttes til å dekke konserninterne renter i flernasjonale konsern.

En gjennomgang av to tilfeldig utvalgte

konsern viser at konserninterne lån med rentefradrag benyttes i velferdssektoren i Norge. Skattegrunnlag i norske konsernselskaper blir ved konsernbidrag og rentebetalinger på intern gjeld overført til eier eller andre konsernselskaper utenfor Norge. Dette underbygger funnene gjort av Skatteverket i Sverige og også den forskningen som er gjort av dette i Norge.

Rentebegrensingsregelen har redusert bruken av intern gjeld og interne rentefradrag i

velferdssektoren. Dette samsvarer med konklusjonen til Skatteverket (2016). Men bruken av konsernintern lånefinansiering er ikke bortfalt i Norge slik den svenske rapporten indikerer har vært tilfelle i Sverige. Rentebegrensingsregelen har allikevel, gjennom redusert bruk av intern lånefinansiering, reduserte rentesatser og begrensninger i fradraget for interne renter, bidratt til å redusere overskuddsflytting.

Litteraturliste

- Andresen, S.G. & Nyberg, P.A. (2011): *Tynn kapitalisering – grumsete farvann*. Revisjon og regnskap, 1/2011 s. 72–73.
- Andresen, S.G. & Nyberg, P.D. (2010): *Tynn kapitalisering – skattejakt uten kart*. Revisjon og regnskap, 6/2010 s. 56–63.
- Bakke, J.T. (2016): *Essays on multinational firms and profit-shifting*. Bergen: PhD thesis no. 2016/10 – Norges Handelshøyskole.
- Balsvik, R., Jensen, S., Møen, J. og Tropina, J. (2009): *SNF-rapport*³⁶, nr. 11/09: *Kunnskapsstatus for hva økonomisk forskning har avdekket om flernasjonale selskapers internprising i Norge. (SNF-prosjekt 1374: Kunnskapsstatus for hva økonomisk forskning har avdekket om flernasjonale selskapers internprising i Norge, som en del av arbeidet for å forstå flernasjonale selskapers adferd i utviklingsland og SNF-prosjekt nr. 1185: Profit-shifting in Norway: A theoretical and empirical analysis)*.
- Banoun, B. & Kaarbø, T. (2014): *Hvor langt rentebegrensingsregelen går*. Revisjon og regnskap, 6/2014 s. 34–42.
- Berg-Rolness, Gregar (2016): *Skatteparadisene og den internasjonale selskapskatteretten*. Oslo: Gyldendal.
- Evers, P. & Johnsen, T.E.: *Skatteplanlegging: Åpen, ærlig og umoralsk*. Revisjon og regnskap, 7/2016 s. 50–52.
- Fallan, L. (2011): *Økonomistyring, skatter og verdsettelse. Et kontraktsperspektiv*. Oslo: Gyldendal.
- Fallan, L. (2002): *Skatteplanlegging*. Oslo: Gyldendal.
- Finansdepartementet (2017): Saksnr. 17/1850 (4.5.2017). *Høringsnotat – Forslag til endringer i rentebegrensingsreglene*. Oslo: Finansdepartementet. Gjems-Onstad, O. & Furuset, E. (red.) (2013): *Praktisk internasjonal skatterett og internprising*. Oslo: Gyldendal.
- Gjems-Onstad, O. (2012): *Norsk Bedriftsskatterett (8. utgave)*. Oslo: Gyldendal.
- Hernes, G. (1983): *På gyngende grunn. Kontraktørvirksomhet i byggebransjen*. S. Aksnes og H. Gundersen (red.). Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Huneide, J-E, Pedersen, K., Schwencke, H.R. & Haugen, D.O. (2014): *Årsregnskapet i teori og praksis 2013*. Oslo: Gyldendal.
- Jenssen, O. (2011): *Korrigerer av konserninterne gjeldsstrukturer*. Skatterett, 2/2011 [30] s. 139–154.
- Lange, F. & Flood, H. (2010): *Tynn kapitalisering uten Safe Harbor-regel*. Revisjon og regnskap, 8/2010 s. 71.
- Langli J.C. og Saudagaran S.M. (2004): *Taxable income differences between foreign and domestic controlled corporations in Norway*. European Accounting Review 13(4), 713–741.
- Liland, A. (2010): *Holdingselskapers rentebetalinger til utlandet på konserninterne lån grunnlag for ulovfestet gjennomskjæring?* Skatterett, 1/2010 [29] s. 16–45.
- Nielsen B.K. og Nilsen Ø.V. (2010): *Norsk-prosjekt 1761: Corporate and Capital Taxation* (Samfunns- og næringslivsforskning AS).

³⁶ SNF = Norsk senter for skatteforskning.

- Nordeng, S.A. og Sanderud, A.R.H. (2012): *Overskuddsflytting ved internprismanipulasjon i norske flernasjonale foretak*. (Bergen: Masteroppgave i finansiell økonomi og samfunnsøkonomi – Norges Handelshøyskole.)
- Naas, H., Brusgaard, C., Ilstad, K. & og Svensen, C. (Advokatfirmaet Thommessen AS) (2011): *Norsk internasjonal skatterett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2014:13: *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi* (Scheel-utvalget).
- NOU 2016:5: *Omgåelsesregel i skatteretten. Lovfesting av en generell omgåelsesregel i skatteretten* (Fredrik Zimmer).
- Pedersen, B.H. & Arvnes, F. (2010): *Tynn kapitalisering og gjeldsfinansierte oppkjøp*. Revisjon og regnskap, 8/2010 s. 68–70.
- Prop. 1 (LS) 2013–2014: *Skatter, avgifter og toll 2014*.
- Schelderup G. (2014): *Arbeidsnotat 05/14: Form og substans: Fler-nasjonale selskaper og skatteplanlegging* (SNF-prosjekt nr. 6568/6569).
- Skattedirektoratets TP-rapport for 2014: Hentet 8. september 2017 fra: www.skatteetaten.no/globalassets/pdf/uttalelser/arsrapport-tp-2014-offentlig-versjon.pdf
- Skatteverket (2016): *Rapport. Skatteplanering i foretak inom välfärdssektorn – del två 2015*. Skatteverket.
- Skatteverket (2015): *Delrapport. Skatteplanering i foretak inom välfärdssektorn*. Skatteverket.
- Skatteverket (2012): *Delrapport. Skatteplanering med ränteavdrag i foretak inom välfärdssektorn*. Skattverket.
- Skatteverket (2012): *Sluttrapport. Skatteplanering i foretak inom välfärdssektorn*. Skattverket.
- Skatteverket (2012): *Delrapport. Skatteplanering med renteavdrag. Tilleggsoppdrag avseende svenska juridiska personer som i praktiken inte beskattas for renteinkomster*. Skatteverket.
- Sørdal, U. & Hjertholm, A. (2011): Kommentar til artikkel i RR, 8/2010: *Tynn kapitalisering og Skatteetatens ønsketenkning*. Revisjon og regnskap, 2/2011 s. 74–76.
- Thorstad, H. & Heggernes, P.T. (2013): *Forslag til regler for lån mellom nærstående parter: Begrensning av rentefradrag*. Revisjon og regnskap, 3/2013 s. 70–73.
- Tropina J. (2010): *Tax income differences between multinational and domestic corporations in Norway: A panel data approach*. (Working paper no. 05/10. SNF project no 1185: *Profit-shifting in Norway: A Theoretical and Empirical Analysis*.)
- Zimmer, F. (red.) i samarbeid med BÅHR (2014): *Bedrift, selskap og skatt* (6. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.
- Zimmer, F. (2013): *Lærebok i skatterett* (7. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.
- Aarbakke, Magnus. (2009, 14. februar). *Skatteplanlegging. I Store norske leksikon*. Hentet 24. november 2014 fra <https://snl.no/skatteplanlegging>.

Appendix

Næringsoppgave 2 s. 2-3	BARNEHAGER		SYKEHJEM	
	Flernasjonale	Norske	Flernasjonale	Norske
9000 Sum driftsinntekter	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %
4005 Varekostnad	1,92 %	1,57 %	6,85 %	4,68 %
4295 Beh.endring via og fv	0,01 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
4500 Fremmedytelser og under- entrepriser	0,00 %	1,40 %	2,23 %	2,12 %
4995 Beh.endring egenutv. AM	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Sum varekostnad	1,92 %	2,96 %	9,07 %	6,80 %
5000 Lønn, feriepenger mv.	53,44 %	57,77 %	58,03 %	55,73 %
5300 Annen oppgavepl. godtgjørelse	0,00 %	0,09 %	0,08 %	0,12 %
5400 Arbeidsgiveravgift	7,64 %	8,05 %	8,75 %	7,34 %
5420 Innber. pl. pensjonskostnad	2,52 %	2,03 %	2,92 %	2,52 %
5600 Arb.godtgj. til eiere i ANS mv.	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
5990 Annen personalkostnad	2,31 %	1,28 %	2,22 %	0,77 %
Sum personalkostnad	65,92 %	69,22 %	72,00 %	66,49 %
6000 Avskrivning varige driftsmidler	1,12 %	3,57 %	0,41 %	1,59 %
6050 Nedskrivning varige driftsmidler	0,00 %	0,02 %	0,00 %	0,08 %
6100 Frakt og transport vedr. salg	0,00 %	0,02 %	0,00 %	0,02 %
6200 Energi, brensel vedr. produksjon	0,00 %	0,12 %	0,18 %	0,30 %
6300 Leie lokale	11,81 %	3,93 %	3,71 %	5,53 %
6340 Lys, varme	0,91 %	0,76 %	1,31 %	1,13 %
6395 Renovasjon, vann, avløp mv.	2,07 %	1,97 %	1,54 %	1,11 %
6400 Leie maskiner, inventar, transportmidler	1,06 %	0,31 %	0,27 %	0,45 %
6500 Verktøy som ikke aktiveres	1,14 %	2,10 %	0,79 %	1,38 %
6600 Rep. og vedlikehold bygg	0,61 %	0,95 %	0,11 %	0,64 %
6695 Rep. og vedlikehold annet	0,40 %	0,38 %	0,41 %	0,45 %
6700 Fremmed tjeneste	5,89 %	3,78 %	1,77 %	3,60 %
6995 Kontorkostnader, telefon mv.	0,71 %	1,17 %	0,56 %	0,93 %
7000 Drivstoff transportmidler	0,06 %	0,07 %	0,16 %	0,19 %

7020 Vedlikehold mv transportmidler	0,01 %	0,05 %	0,08 %	0,16 %
7040 Forsikringer transportmidler	0,02 %	0,03 %	0,04 %	0,08 %
7080 Bilkostnader privat bil i næring	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
7099 Privat bruk arbeidsgivers bil	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
7155 Oppgavepliktig reise/diett/ bilgodtgj.	0,21 %	0,08 %	0,07 %	0,24 %
7165 Ikke oppgavepliktig reise/diett	0,09 %	0,20 %	0,23 %	0,32 %
7295 Provisjonskostnad	0,08 %	0,02 %	0,01 %	0,00 %
7330 Salgs- og reklamekostnader	0,19 %	0,19 %	0,10 %	0,17 %
7370 Representasjonskostnader	0,00 %	0,01 %	0,01 %	0,01 %
7490 Kontingenter	0,06 %	0,14 %	0,34 %	0,11 %
7500 Forsikringspremier	0,10 %	0,25 %	0,05 %	0,21 %
7565 Garanti- og servicekostnad	0,00 %	0,00 %	0,01 %	0,01 %
7600 Lisens-, patentkostn. og royalt	0,02 %	0,01 %	0,11 %	0,13 %
7700 Annen kostnad	1,11 %	1,13 %	2,30 %	2,27 %
7800 Tap avgang AM	0,00 %	0,01 %	0,00 %	0,47 %
7830 Tap på fordringer	0,05 %	0,09 %	0,03 %	0,44 %
7880 Tap salg driftsmidler	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
7885 Tap avgang finansielle AM	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Sum andre driftskostnader	26,59 %	17,80 %	14,21 %	20,36 %
9010 Sum driftskostnader	95,56 %	93,57 %	95,69 %	95,33 %
9050 Driftsresultat	4,44 %	6,43 %	4,31 %	4,67 %
9060 Sum finansinntekter	1,13 %	2,38 %	2,68 %	2,86 %
9070 Sum finanskostnader	1,04 %	3,08 %	1,08 %	2,15 %
9100 Ordinært resultat før skattekostnad	4,54 %	5,72 %	5,91 %	5,38 %
9200 Årsresultat	3,21 %	4,38 %	4,27 %	4,18 %
Side 4 i næringsoppgave 2				
0900 Sum tillegg i næringsinntekt	2,01 %	2,29 %	4,58 %	3,93 %
0910 Sum fradrag i næringsinntekt	1,17 %	3,13 %	5,38 %	4,88 %
0970 Sum næringsinntekt	4,05 %	3,54 %	3,48 %	3,22 %

Side 2 i selvangivelsen				
201 Næringsinntekt overført (positiv)	5,72 %	5,37 %	4,36 %	5,05 %
207 Mottatt konsernbidrag	1,22 %	0,78 %	3,40 %	0,95 %
220 Sum inntekter	6,95 %	6,15 %	7,76 %	6,00 %
222 Underskudd overført (negativ næringsinntekt)	1,67 %	1,83 %	0,88 %	1,83 %
223 Fradrag korreksjonsinntekt tidl. år	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
230 Sum fradrag	1,67 %	1,83 %	0,88 %	1,84 %
231 Inntekt før anvendelse av framførbart underskudd	5,28 %	4,32 %	6,88 %	4,16 %
232 Anvendelse framførbart underskudd	0,56 %	0,88 %	0,76 %	0,27 %
240 Inntekt før ev. fradrag ytet konsernbidrag	4,72 %	3,44 %	6,12 %	3,89 %
252 Ytet konsernbidrag	3,76 %	0,88 %	4,93 %	2,36 %
260 Alminnelig inntekt (årets skattegrunnlag)	0,96 %	2,56 %	1,20 %	1,53 %

KAPITTEL 6

Gevinst ved salg av barnehager

Av Stein Antonsen

Kapittelet beskriver og dokumenterer hvordan holdingselskap og «fritaksmetoden» kan bli og blir brukt for å unngå eller utsette skatt på gevinster ved salg av barnehager. Hos de ni kontrollerte selgerne som er aksjeselskaper utgjorde salgsgvinstene ca. 639 millioner kroner. 187,7 millioner kroner av gevinsten ble utbetalt/avsatt i salgs-

året og 182,7 millioner kroner ble beskattet som utbytte. Resten ble holdt ubeskattet tilbake i det selgende selskapet og beskattes først ved eventuelle senere utbytteuttak. De store gevinstene aktualiserer at kommunene ikke har tilstrekkelig kontroll med at bruk av offentlige midler til barnehager faktisk kommer barna til gode.

Stein Antonsen er førstelektor ved Høgskolen i Innlandet og statsautorisert revisor. Han har sin utdanning fra Norges Handelshøyskole (NHH) med siviløkonomeksamen fra 1983 og høyere revisoreksamen fra 1984. I perioden 1984 til 2013 arbeidet Antonsen innenfor ekstern revisjon. Fra mars 2013 er han ansatt på heltid ved Høgskolen i Innlandet hvor han foreleser i skatte- og avgiftsrett og i regnskaps- og revisjonsrelaterte emner. Han arbeider også med forskningsoppgaver innenfor skatt, regnskap og revisjon.

Innledning

I kapittel 5: *Skatteplanlegging i velferdssektoren* er det fokusert på skatteplanlegging gjennom flytting av skattegrunnlag i driftsselskaper i velferdssektoren ut av Norge.

En annen del av skatteplanleggingen skjer ved organisering av eierforhold til slike driftsselskaper. Organiseringen har betydning for beskatning av uttak fra driftsselskapene i form av utbytte og for beskatning av gevinster ved salg av aksjer i driftsselskaper med verdistigning.

Skatteplanlegging, tilpasning av selskaper mv. og transaksjoner med sikte på at skatter og avgifter skal bli minst mulig, er i alminnelighet fullt lovlig. Noe annet er om store uttak av tidligere eller framtidig profitt fra selskaper i barnehagesektoren er lovlig eller ønskelig ut fra kommunenes eller næringslivets øvrige kriterier. Fanny Voldnes (Heggen Larsen, 2018) påpeker at det er nødvendig at kommunene kan kontrollere hvordan kommunale tilskudd til barnehager faktisk brukes for at kommunene kan sikre at midler som bevilges til barnehager faktisk kommer barna til gode.

Salg av aksjer

Selges aksjer av en personlig skattyter, er gevinst skattepliktig i realisasjonsåret¹, mens gevinst er skattefri dersom aksjer selges fra et selskap². Det antas derfor å være ønskelig å realisere aksjer via holdingselskaper³. Det er to vesentlige fordeler med holdingselskaper:

1. Holdingselskapet skal ikke betale skatt av gevinst ved salg av aksjer⁴. Denne ordningen

gjør det attraktivt å eie driftsselskaper gjennom holdingselskaper⁵.

2. Eie av aksjer i holdingselskap gir lavere risiko enn direkte personlig eie⁶.

Bruk av holdingselskap gir ikke endelig skattefritak. Dersom gevinsten tas ut av holdingselskapet som utbytte til personlig aksjonær, vil utbyttet være skattepliktig for den personlige aksjonæren. Bruken av holdingselskap gir dog mulighet til å utsette beskatning, og gevinst fra salg av aksjer kan reinvesteres skattefritt i holdingselskapet så lenge midlene beholdes i selskapet. Slik kan holdingselskapet benyttes som en «skattefri sparebøsse».

Skatteplanleggingen handler her om å legge til rette for at et framtidig aksjesalg skjer gjennom et holdingselskap. Dette kan oppnås ved å stifte eller kjøpe driftsselskap(er) direkte inn i et eksisterende holdingselskap. I slike tilfeller stiftes holdingselskapet i forbindelse med anskaffelse av driftsselskapet, eller det benyttes et eksisterende selskap som holdingselskap. Dersom eierskapet til driftsselskapet er personlig,

¹ Personlig aksjonær vil også ha skattemessig fradrag for eventuelt tap ved salg av aksjer.

² Selskapet kan være et aksjeselskap (eller likestilt selskap) eller et deltakerlignet selskap (for eksempel et ansvarlig selskap).

³ Holdingselskap er her definert som et aksjeselskap som eier aksjer i andre aksjeselskaper.

⁴ Dette gjelder kun for aksjer i selskaper som er registrert innenfor EØS.

⁵ Eierskap gjennom holdingselskap er også attraktivt pga. beskatning av utbytte. Utbytte som et selskap mottar fra et aksjeselskap er også i hovedsak skattefritt.

⁶ Ett eksempel er ved konkurs i driftsselskapet. Alle verdier i holdingselskapet er beskyttet siden konkurskrav kun kan rettes mot driftsselskapet.

kan det legges til rette for en holdingstruktur uten at en slik omorganisering av eierforholdet i seg selv utløser beskatning.

Hypotese

Skattereglene gjør aksjegevinster skattefrie dersom aksjer realiseres fra et selskap. Aksjegevinster hos selskapsaksjonærer kommer først til beskatning dersom de tas ut fra selskapet som utbytte til personlig aksjonær⁷. De personlige aksjeeierne kan ta ut gevinstene i form av skattepliktig utbytte fra det selgende holdingselskapet suksessivt over lengre tid og kan på den måten styre utbytteuttak og beskatning.

Det er forventet at skattereglene vil påvirke organiseringen av aksjeeie. Aksjer som eies via et holdingselskap vil gi mulighet for å bruke skattereglene om skattefrie gevinster. Hypotesen er at personlige eiere av driftsselskaper med forventet verdistigning vil ønske å eie disse gjennom et holdingselskap. Det forventes at det legges til rette for et slikt eierskap i forkant av en realisasjon.

Videre forventes det at realiserte gevinster beholdes ubeskattet i holdingselskapet og tas ut som utbytte til personlige eiere i holdingselskapet suksessivt eller brukes som «sparebøsse». Beslutes det uttak av utbytte fra holdingselskapet, er det forventet at det ønskes lavest mulig beskatning.

⁷ Gevinsten kan selvsagt også benyttes til å utbetale lønn eller styrehonorar til eier(ne). I slike tilfeller beskattes uttaket etter reglene for lønn.

⁸ For eksempel 23. april 2018: *Eierne i barnehagekonsern har tatt ut nesten 1 mrd.*

⁹ *Barnehagegevinst på en halv milliard.*

Relevans

Det har vært stor oppmerksomhet om store overskudd og uttak av verdier fra selskaper i barnehagesektoren. Aftenposten har i en artikkelserie i april 2018⁸ fokusert på uttak av utbytte fra driftsselskaper organisert som egne aksjeselskaper til holdingselskap/eierselskap i Trygge Barnehager. De har påvist at det er hentet ut utbytter i størrelsesorden 900 millioner kroner over flere år. Disse midlene er brukt til forskjellige typer investeringer i eierselskap(er).

En annen måte å ta ut verdier fra driftsselskaper på er å selge disse enten som selvstendige aksjeselskaper eller å selge dem via salg av eierselskaper. Opparbeidede verdier og forventet framtidig verdiskaping i driftsenhetene reflekteres i prisen på selskapene. En barnehage kan prises på grunnlag av teknisk verdi fastsatt av en takstmann eller gjennom neddiskonterte kontantstrømmer. Det er i hovedsak tre forhold som prises inn i verdsettelsen (BDO 2018):

- Eiendomsverdien på barnehagen.
- Retten til å drive barnehage med sikre inntektsstrømmer fra det offentlige.
- Synergieffekter eller stordriftsfordeler som realiseres på kjøpers hånd gjennom for eksempel felles tjenestesenre eller administrasjonsfunksjoner.

Dagens Næringsliv (DN) hadde 4. oktober 2017 et oppslag om gevinst ved salg av barnehager⁹. Artikkelen fokuserer på fem holdingselskapers gevinster ved salg av barnehageselskaper til Læringsverkstedet AS.

Metode

I dette kapitlet er det tatt utgangspunkt i Læringsverkstedet AS' kjøp av barnehageselskaper i 2016¹⁰. Noen av disse er det vist til i artikkelen i DN av 4. oktober 2017. De kjøpte selskapene følges tilbake til selger¹¹. Der selger er et selskap, innhentes regnskapstall for selgende selskap for 2016 som blant annet viser skattefri inntekt (gevinst) fra salg av aksjer og utbytteavsetning eller utbytteutdeling for regnskapsåret 2016. På den måten kan aksjegevinstene estimeres, og det vises hvor stor del av aksjegevinstene som tas direkte ut som utbytte av aksjonærene og hvor stor del av gevinstene som holdes skattefritt tilbake i selgende selskap.

Er aksjonæren i selgende selskap personlig skattyter, er utbytte fra selskapet skattepliktig som alminnelig inntekt. Er aksjonæren som mottar utbytte et selskap, er utbyttet tilnærmet skattefritt.

Gjennomgangen vil vise i hvilken grad aksjer i barnehageselskapene eies gjennom holdingselskaper. Eierskapet forteller noe om bruken av skattereglene og dermed skatteplanleggingen knyttet til eierskap. Ved en gjennomgang av gevinster og utbytteuttak for 2016 analyseres i hvilken grad skattefrie gevinster holdes tilbake i selgende selskap. Videre vil det framkomme i hvilken grad uttaket av skattepliktig utbytte periodiseres for å oppnå lavest mulig skattesats der det er mulig.

Norsk regelverk

Beskatning av aksjeinntekter

Beskatningen av aksjeinntekter¹² har endret seg med tiden. Ved skattereformene 1.1.1992 og 1.1.2016 fikk vi endrede skatteregler knyttet til slike inntekter.

Før den siste skattereformen kan vi noe forenklet si at uttak fra aksjeselskaper ikke medførte dobbeltbeskatning. Aksjeselskapet betalte skatt av sin alminnelige inntekt¹³. Dersom beskattet overskudd ble tatt ut som utbytte, gjorde den såkalte godtgjørelsesmetoden¹⁴ utbyttet skattefritt også for personlige aksjonærer. Videre ble tilbakeholdt skattlagt kapital i aksjeselskapet tillagt eiers skattemessige inngangsverdi på aksjen¹⁵. Økning i aksjeverdien innenfor tilbakeholdt skattlagt kapital ble dermed skattefri ved realisasjon av aksjen.

Fra 1.1.2006 endret skattereglene seg. Etter dette tidspunktet skattlegges *personlige aksjonærer* for aksjeinntekter, det vil si at både utbytte og aksjegevinster (med fradrag for skjerming¹⁶) er skattepliktig som kapitalavkastning med skattesats for alminnelig inntekt¹⁷. Tap ved realisasjon av aksjer er skattemessig fradragsberettiget (se figur 1).

¹⁰ Disse framgår av note 10 i årsregnskapet for Læringsverkstedet AS for 2016: Oppkjøp/fusjon 2016.

¹¹ Årsregnskapet for solgt selskap for 2015 viser hvem som er aksjonær før salget.

¹² Aksjeinntekter som samlebegrep for utbytte og gevinster/tap ved realisasjon av aksjer.

¹³ Alminnelig inntekt = skattepliktig overskudd.

¹⁴ Utbytte var generelt skattepliktig, men skatten på utbyttet ble «tilbakebetalt» (godtgjort) aksjonær, slik at utbyttet i realiteten var skattefritt.

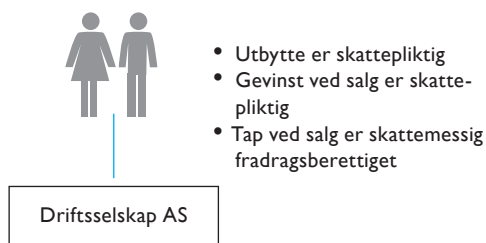
¹⁵ Dette var den såkalte RISK-modellen (RISK = Regulering av Inngangsverdi med Skattlagt Kapital).

¹⁶ Skjerming er den delen av avkastningen på aksjeinvesteringen som er skattefri. Skjermingen beregnes som skjermingsgrunnlag x skjermingsrente. Skjermingsgrunnlaget tilsvarer (noe forenklet) aksjonærens kostpris for aksjen, mens skjermingsrenten fastsettes årlig.

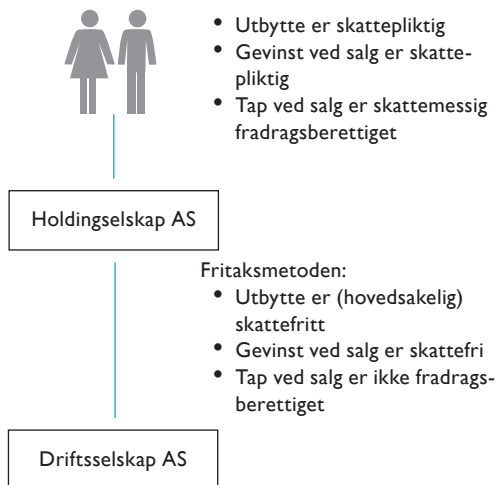
¹⁷ Se beregning av skattegrunnlag og skattesatser under avsnittet *Skattesatser på aksjeinntekter*, s. 109.

For *selskapsaksjonærer* gjelder fritaksmetoden¹⁸. Denne metoden fritar i hovedsak selskapsaksjonærer for utbytte- og gevinstbeskatning¹⁹ (se figur 2), mens tap ved realisasjon av aksjer ikke er fradragsberettiget. Metoden skal avverge kjedebeskatning. Fritaksmetoden gjelder der norske aksjeselskaper (og likestilte selskaper) er eiere av aksjer i andre norske aksjeselskaper eller aksjeselskaper innenfor EØS²⁰.

FIGUR 1: Personlig eie av driftsselskap



FIGUR 2: Eie av driftsselskap gjennom holdingselskap



Fritaksmetoden gir sterke incentiver til å legge eierskap til aksjer i driftsselskaper inn i et holdingselskap. En enkel måte å gjøre dette på er å stifte et (eller bruke et eksisterende) aksjeselskap som holdingselskap der de personlige eierne er aksjonærer, og legge eierskapet til aksjer i driftsselskaper inn i holdingselskapet.

Videre vil det være sterke incentiver til å flytte personlig eide aksjer inn i et aksjeselskap^{21, 22}. En slik omorganisering av eierforholdet vil dog være realisasjon av aksjer med full beskatning for den personlige aksjonæren basert på markedspris på aksjen. Dette betyr at det er ønskelig å bruke aksepterte metoder for å oppnå en holdingstruktur uten å utløse slik beskatning.

Etablering av holdingstruktur

Det er spesielt to løsninger som er akseptert av skattemyndighetene som skattefrie omorganiseringer.

¹⁸ Skattelovens § 2-38. Fritaksmetoden ble innført fra 26. mars 2004.

¹⁹ Riktignok er tre prosent av utdelt utbytte skattepliktig for selskapsaksjonærer. Dette for å kompensere for at det gis fradrag for eierkostnader på skattefrie aksjeinntekter etter skattelovens § 6-24. Dersom eierselskapet eier mer enn 90 prosent av aksjene i det utdelende selskapet, gjelder ikke treprosentregelen. Da er utbyttet fullt ut skattefritt.

²⁰ Fritaksmetoden har nyanser knyttet til eierskap og type selskap, men fokus her er aksjeselskapene.

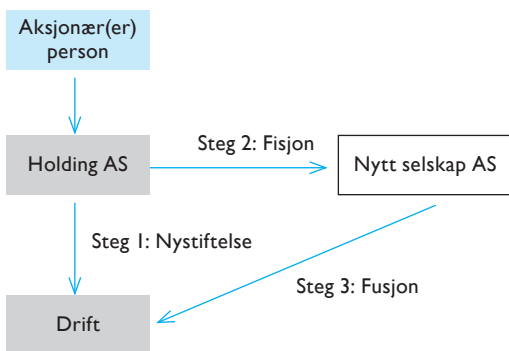
²¹ Den såkalte overgangsregel E anga fram til 1. januar 2006 en enkel måte å legge personlig eide aksjer skattefritt inn i et holdingselskap med skattemessig kontinuitet såfremt holdingselskapet ble eier av minst ti prosent av aksjene i det underliggende selskapet. Etter 1. januar 2006 er det ikke lenger anledning til å benytte denne overgangsregelen.

²² Antall registrerte aksjeselskaper økte fra ca. 155 000 pr. 31.12.2004 til ca. 192 000 pr. 31.12.2006. Brønnøysundregistrene skriver i årsmeldingen for 2006 at en av årsakene til den store økningen er nystiftede aksjeselskaper i forbindelse med overgangsregel E.

Vertikal fisjons-fusjon (drop-down)

Såkalt drop-down har vært benyttet til å etablere en holdingstruktur. Dette skjer ved å splitte opp selskaper vertikalt ved å eიდeler og virksomheter flyttes ned i et datterselskap («drop-down»). Dette kan gjennomføres som en skattefri fisjons-fusjon, og dermed unngår aksjonær realisasjonsbeskatning ved omdanningen.

FIGUR 3: Vertikal fisjons-fusjon («drop-down»)

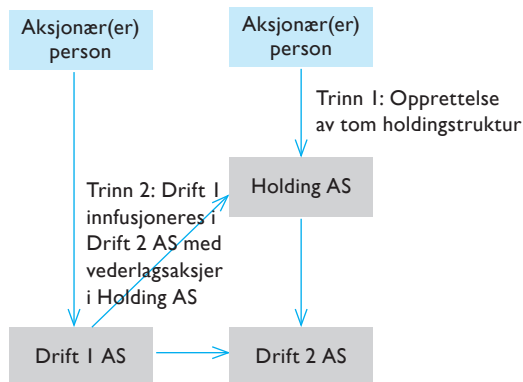


I dette tilfellet eier aksjonæren selskapet Holding AS. Hun ønsker å flytte eiendeler og virksomhet/drift ned i et nytt datterselskap Drift AS slik at Holding AS blir et rent eierselskap (holdingselskap). I praksis er dette en metode som Skattedirektoratet ga sin tilslutning til i 2002 ved BFU 37/02²³. Framgangsmåten utløser ingen beskatning hverken hos aksjonær eller selskap så lenge den gjennomføres med skattemessig kontinuitet hos både selskap(ene) og aksjonær(ene)²⁴.

Tom holdingstruktur og trekantfusjon

Dette er et alternativ til drop-down-modellen som er mye benyttet i praksis. Først oppretter aksjonær(e) i Drift 1 AS en tom holdingstruktur

FIGUR 4: Tom holdingstruktur med trekantfusjon



med selskapene Holding AS, som så stifter Drift 2 AS. Deretter fusjoneres Drift 1 AS (overdragen-de selskap) inn i Drift 2 AS (overtakende selskap) som en skattefri trekantfusjon²⁵ der aksjonær i Drift 1 AS får vederlagsaksjer i Holding AS. På denne måten etableres en holdingstruktur med Holding AS og Drift 2 AS. BFU 30/11 forutsetter at fusjon med tom holdingstruktur er mulig²⁶. Denne framgangsmåten utløser ingen beskatning hverken hos aksjonær eller selskap så lenge den gjennomføres med skattemessig kontinuitet.

²³ BFU = Bindende forhåndsuttalelse.

²⁴ En grunnleggende forutsetning for skattefrie omorganiseringer er at de skal gjennomføres skattemessig nøytralt. Skattyter skal hverken tape eller tjene skattemessig på transaksjonen. Dette oppnås ved at skatteposisjonene (skattemessige verdier) videreføres i både det nye selskapet og i aksjonærens aksjer.

²⁵ I en trekantfusjon må det overtakende selskapet tilhøre et konsern, og ett eller flere av konsernselskapene må samlet ha mer enn 90 prosent av aksjene og stemmene på generalforsamlingen i det overtakende selskapet.

²⁶ I det tilfellet ble holdingselskapet også fisjonert etter at holdingstrukturen var etablert.

Bruk av modeller

Ved bruk av slike aksepterte modeller for skattefrie omdanninger oppnår personlig(e) aksjonær(er) å etablere en holdingsstruktur som gjør at fritaksmetoden kan utnyttes. Utbytte kan da hentes fra eller aksjer realiseres i driftselskaper uten beskatning i holdingselskapet. Holdingselskapet kan reinvestere bruttoinntektene. Personlig(e) aksjonær(er) kan styre beskatningen gjennom planlegging av suksessivt utbytteuttak fra holdingselskapet. Bruk av modellene krever kostbare og omstendelige prosesser. Den norske Revisorforening foreslår derfor som ledd i forenklingsprosjektet til Finansdepartementet²⁷ at «overgangsregel E» (se fotnote 21) gjeninnføres som en permanent ordning.

Uttak av utbytte

Hovedregelen er at sist avlagte årsregnskap legges til grunn for beregning av hva som kan deles ut som utbytte. Dette betyr for eksempel at det kan deles ut utbytte i 2018 basert på årsregnskapet for 2016 inntil årsregnskapet for 2017 er vedtatt. Det er styret som foreslår og generalforsamlingen som vedtar utbytte. Etter endring i aksjeloven kan generalforsamlingen gi

styret fullmakt til å dele ut utbytte fram til neste ordinære generalforsamling basert på sist avlagte årsregnskap²⁸.

Den tekniske beregningen av utbytterammen²⁹ framgår av § 8-1 første til tredje ledd, mens fjerde ledd har en skjønnsmessig vurdering som overstyrer den tekniske beregningen. Der heter det at det kun kan deles ut utbytte så langt selskapet etter utdelingen har en forsvarlig egenkapital og likviditet³⁰.

FIGUR 5: Utbytterammen

Netto eiendeler (sum egenkapital)

- Registrert aksjekapital (på beslutningstidspunktet) og bundne fond, jf. asl./asal. §§ 3-1, 3-2 og 3-3
 - Kreditt eller sikkerhetsstillelse til aksjeeiere etc. etter asl./asal. §§ 8-7 til 8-10 (med mindre disse er tilbakebetalt eller avvirket før beslutningstidspunktet eller i den grad kreditten til en aksjeeier avvikles ved motregning av utbytte)
 - Andre disposisjoner etter balansedagen som etter loven skal ligge innenfor rammen av de midler som kan deles ut som utbytte eller som omfattes av asl./asal. § 12-1. første ledd nr. 2
 - Den samlede pålydende verdien av egne aksjer som selskapet har ervervet avtalepant i før balansedagen, med et beløp som tilsvarer fordringen pantet skal sikre
- = Fri egenkapital

²⁷ Forenklingsprosjektet ble igangsatt etter initiativ fra Stortinget i *Innstilling fra finanskomiteen om en skattereform for omstilling og vekst* (Innst. 273 S (2015–2016)) om hovedprinsippene for et effektivt skattesystem. Prosjektet er gitt høy prioritet og skal ferdigstilles i løpet av 2019.

²⁸ Slik fullmakt må registreres i Brønnøysundregistrene.

²⁹ Utbytterammen benevnes som Fri egenkapital.

³⁰ Jf. asl./asal. § 3-4.

³¹ Aksjelovens § 8-2a. En mellombalanse må utarbeides og revideres etter reglene for årsregnskap.

Endringer i aksjeloven har gjort det mulig å beslutte uttak av utbytte basert på mellombalanse³¹. Uttaket blir på denne måten mer fleksibelt for aksjonærene ved at det for eksempel kan tas ut utbytte basert på aksjegevinster allerede i salgsåret uten å måtte vente på at det offisielle årsregnskapet er ferdig. Det kan derfor forventes at utbytte er utdelt i gevinståret i de tilfellene aksjonærene ønsker å ta ut deler av gevinsten

som utbytte samtidig som det er kjent eller forventet at skatt på aksjeinntekter vil øke.

Det var etter endringer i aksjeloven i 2014 at den tekniske utbytterammen ble utvidet og mellombalanse kunne benyttes som grunnlag for utbytteuttak. Departementet påpekte at det ikke var et mål med endringene å gi aksjeeierne større tilgang til selskapets midler på bekostning av kreditorene. Dette innebærer at den skjønnsmessige vurderingen av kravene til forsvarlig egenkapital og likviditet har en sentral rolle.

Mellombalansene har vært revisjonspliktige, også for de aksjeselskapene som har fravalgt revisor. Det har dog vært et problem at mellombalansene ikke har vært offentlig tilgjengelige og at det dermed ikke har vært åpenhet omkring disse som grunnlag for utbytteuttak. Det er nå foreslått ytterligere forenklinger i aksjeloven (Prop. 100 L (2017–2018)). Departementet foreslår at kravet om at mellombalanser skal revideres oppheves for selskaper som har fravalgt revisjon. Det foreslås derimot at mellombalanser som benyttes som grunnlag for utdeling av ekstraordinært utbytte og andre disposisjoner skal sendes inn til Regnskapsregisteret på samme måte som årsregnskap. Innsendingsplikten skal gjelde uavhengig av om mellombalansen er revidert eller ikke. Det foreslås videre at mellombalanser som er registrert i Regnskapsregisteret skal være offentlig tilgjengelige. Formålet er blant annet å gi skattemyndighetene et bedre grunnlag til å kontrollere disposisjoner som er foretatt med grunnlag i en mellombalanse. Det vil også gi andre interessenter bedre tilgang til informasjon.

Utbyttebegreper

Det opereres med tre forskjellige utbyttebegreper:

- *Ordinært utbytte* er utbytte som foreslås av styret, avsettes i årsregnskapet og vedtas på ordinær generalforsamling sammen med godkjenning av årsregnskapet. Dette utbyttet forfaller og kan utbetales etter vedtaket i den ordinære generalforsamlingen.
- *Tilleggsutbytte* kan deles ut på ekstraordinær generalforsamling eller av styret etter fullmakt basert på fri egenkapital fra forrige vedtatte årsregnskap. Dette utbyttet forfaller og kan utbetales etter at vedtak er gjort.
- *Ekstraordinært utbytte* er basert på en revidert mellombalanse. Dette utbyttet vedtas av ekstraordinær generalforsamling, og forfaller og kan utbetales etter at vedtak er gjort.

Skattesatser på aksjeinntekter

Skattesatsene på alminnelig inntekt er gradvis redusert fra 27 prosent i 2015 via 25 prosent i 2016 og 24 prosent i 2017, til 23 prosent i 2018. Bakgrunnen for denne reduksjonen finner vi i Scheel-utvalgets³² innstilling som foreslo reduserte skattesatser på alminnelig inntekt for virksomheter, men med høyere skattesats på eierinntekter.

Det omforente politiske målet har vært å komme ned i 23 prosent skatt på alminnelig inntekt fra 2018. Samtidig har målet vært å øke skattebelastningen på aksjeinntekter. I stedet for å innføre en egen skattesats, har lovgiver valgt å innføre en regel om at utbytte og aksjegevinster³³ skal oppjusteres for å øke skattegrunnlaget som så skattlegges med den nominelle skattesatsen for alminnelig inntekt. Resultatet blir at effektiv skattesats på aksjeinntekter blir høyere enn på andre kapitalinntekter.

³² Se NOU 2014:13 – *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*.

³³ Aksjetap skal oppjusteres tilsvarende.

TABELL I. Skattesatser

Inntekts- år	Nominell skattesats	Opp- justering aksje- inntekter	Effektiv skattesats aksje- inntekter
2013	28 %	-	28,00 %
2014/2015	27 %	-	27,00 %
2016	25 %	1,15	28,75 %
2017	24 %	1,24	29,76 %
2018	23 %	1,33	30,59 %

De økte effektive skattesatsene på aksjeinntekter styrker incentivet til å legge aksjer i driftsselskaper inn i holdingselskaper med beskatning etter fritaksmetoden, og periodisere skattepliktig utbytteuttak til de personlige aksjonærene i holdingselskapet.

I en periode med økte effektive skattesatser på aksjeinntekter vil aksjonærene vurdere om skattepliktig utbytte skal tas ut i år som gir lavest mulig skatt forutsatt at utbyttet allikevel er planlagt i nær framtid. Dette kan påvirke beslutningstidspunktet for uttak.

Ved vurdering av den reelle dobbeltbeskatningen av overskudd i aksjeselskaper og de personlige aksjonærenes aksjeinntekt, må det tas hensyn til at skattesatsen for selskapet reduseres samtidig som skattesatsen på aksjeinntekter øker. I realiteten er det totale skattenivået, når vi ser aksjeselskapet og de personlige aksjonærene samlet, tilnærmet uendret på 2014-nivå. I 2014 var den samlede skattesatsen på 27 prosent + $(1-0,27) * 27$ prosent = 46,71 prosent. I 2018 er den samlede skattesatsen på 23 prosent + $[(1-0,23)*1,33] * 23$ prosent = 46,55 prosent.

³⁴ Stiftelsesdato kan eventuelt fortelle noe om opprettelse av eierselskap som ledd i skatteplanlegging.

³⁵ Inntekter fra aksjeinvesteringer inneholder gevinst ved salg av aksjer.

Data

Kildene til de dataene som benyttes i kapitlet er SmartCheck-funksjonen i Bisnode og offisielle årsregnskaper fra Brønnøysundregistrene. Bisnode gir generelle opplysninger om selskaper som eierskap, konserntilknytning og økonomi. De offisielle årsregnskapene gir informasjon som selskapene er pålagt å gi etter regnskapslovens regler.

Dataene i kapitlet er hentet på følgende måte:

- Note 10 i årsregnskapet for Læringsverkstedet AS for 2016 som viser hvilke selskaper som er oppkjøpt i regnskapsåret.
- Navn på oppkjøpte selskaper er brukt til å finne organisasjonsnummeret til disse i Bisnode. Her kan det søkes på både eksisterende og slettede selskap. Dette er viktig siden mange av de oppkjøpte selskapene er slettet ved gjennomføring av fusjon med kjøpende selskap i 2017.
- Årsregnskapet for de oppkjøpte selskapene for 2015 er hentet fra Brønnøysundregistrene. Aksjonærnoten viser eierforholdet til det enkelte selskapet i 2015, og dermed hvilke aksjonærer som er selgere av selskapene.
- I de tilfeller selger er et selskap, er navnet på selgende selskap brukt til å finne opplysninger om selger i Bisnode. Opplysningene som er interessante er eierskapet i det selgende selskapet og generelle opplysninger som for eksempel stiftelsesdato³⁴.
- Årsregnskap for selgende selskap er innhentet for 2016. Dette viser blant annet resultat- og balansetall og noteopplysninger for selskapet. Ved å gjennomgå resultatoppstillingen finner man inntekter fra aksjeinvesteringer³⁵ og disponering til utbytte som framgår av

disponering av årsresultat og/eller egenkapitalnoten. Det framgår også om utbyttet er ekstraordinært og utbetalt i 2016, eller om det er ordinært avsatt for utbetaling i 2017.

Resultater

Resultatene etter gjennomgangen av innhentede data er oppsummert i tabell 2:

TABELL 2. Resultater etter gjennomgang av datagrunnlaget

Selskap kjøpt	Selger	Eie solgt selskap	Selger stiftet	Selger type selskap	Selger 2016 (hele 1000)		Utbytte fra selger 2016 (hele 1000)	Type utbytte	Aksjonær i selger 2016
					Aksjeinntekt	Resultat			
Solkollen Barnehage AS	Filadelfia Kristiansand AS	100 %	2008	Holding	90 438	87 404	0		Forening
EG Barnehagedrift AS	EF Consult AS	100 %	2008	Holding	29 655	29 481	2000	Avsatt	Personlig(e) 100 %
							370	Tillegg	
Kinder AS	Personlig								
Kuvågen Barnehage AS	Tambelamb AS	100 %	2005	Holding	82 668	77 198	25 000	Ekstraord.	Personlig(e) 80 % og AS
Steinsvikkroken Barnehage AS	Tambelamb AS								
Olsvika Barnehage AS	Tambelamb AS								
Kvernabekken Barnehage AS	Tambelamb AS								
Waldemars Barnehage AS	Tambelamb AS								
Bratteberg Barnehage AS	Tambelamb AS								
Skogheim Barnehage	Tambelamb AS								
Idrettsbarnehage AS	Bevegelsesglede AS	100 %	2007	Holding	160 440	149 301	51 400	Ekstraord.	Personlig(e) 100 %
Idrettsbarnehage Eiendom AS	Bevegelsesglede AS	100 %					20 000	Avsatt	

Grenland Barnehage-drift AS	IKAB AS	70 %	1977	Holding	149 336	148 301	35 000	Ekstraord. A)	Personlig(e) 100 %
	Østerlid AS	10 %	2009	Holding	21 021	20 758	0		Personlig(e) 100 %
	Personlig	20 %							
Kanutten Barnehage AS	Bergen Racketsenter AS	100 %	1994	Drift	20 654	24 001	0		Personlig(e) 40 % og AS
Knerttitten AS	Personlig(e)								
Soltun Barnehage AS	Personlig(e)								
Kleppe Barnehage AS	Personlig(e)								
Tornerose Barnehage AS	Personlig(e)								
Nerenga Barnehage AS	Personlig(e)								
Knerten Barnehage AS	Personlig(e)								
Heimdalenga Barnehage AS	Personlig(e)								
Soria Moria Barnehage I AS	Soria Moria Holding AS	100 %	2011	Holding	60 509	60 579	28 000	Ekstraord.	Personlig(e) 100 %
Soria Moria Barnehage Hisøy AS	Soria Moria Holding AS	100 %							
Soria Moria Barnehage Arendal AS	Soria Moria Holding AS	100 %							
Du og Jeg Juvik AS	Du og Jeg Eiendom AS	100 %	2000	Holding	24 590	25 032	25 886	Ekstraord.	Personlig(e) 100 %
Du og Jeg Krokåsfeltet Nord AS	Du og Jeg Eiendom AS	100 %							
				SUM	639 311	622 055	165 286	Ekstraord.	
							370	Tillegg	
							22 000	Avsatt	
						SUM	187 656		

A) I noten benevnt «Tilleggsutbytte» men må være «Ekstraordinært utbytte» etter definisjonene.

Analyse av resultater

Organisering av eierskap

Dersom det noe forenklet legges til grunn av Læringsverkstedet AS har investert i underkant av 800 millioner kroner i aksjer i 2016³⁶ og aksjeinntekten i selgende aksjeselskaper gir et bilde av salgsværdien av aksjene³⁷, er i underkant av 80 prosent av aksjeverdiene kjøpt fra andre aksjeselskaper. Dette viser at en vesentlig del av aksjene eies gjennom holdingselskaper eller andre aksjeselskaper.

Datagrunnlaget dekker ni selgende aksjeselskaper. Gjennomgangen viser at åtte av disse er holdingselskaper med formål å eie aksjer, mens ett også driver annen type virksomhet.

Det er videre gjort en gjennomgang av selgende selskaper for å se om disse har oppstått ved en stiftelse/omorganisering for å oppnå ønsket holdingsstruktur. I dette tilfellet er bare selskaper stiftet i 2004 eller senere kontrollert, da det kun har vært tilgjengelige årsregnskaper fra denne perioden. Gjennomgangen viser følgende:

- Ett aksjeselskap synes stiftet som et såkalt E-selskap (fotnote 21) i desember 2005. På denne måten ble de personlige eide aksjene skattefritt overført til et holdingselskap, og det ble etablert en skattemessig gunstig holdingsstruktur.
- Ett av selskapene ble stiftet gjennom en restrukturering med tom holdingsstruktur med påfølgende trekantfusjon som vist i figur 4. Dette er beskrevet i selskapets noteverk. På denne måten ble det etablert en skattemessig gunstig holdingsstruktur uten at det utløste beskatning.
- I de øvrige fire selskapene som er gjennomgått synes holdingselskapene å være etablert

i forbindelse med oppkjøp av ett eller flere aksjeselskaper.

Gjennomgangen bekrefter forventningen om at skattereglene påvirker organiseringen av aksje-eie og hypotesen om at personlige eiere av aksjer med forventet verdistigning vil ønske å eie disse gjennom et holdingselskap. I noen grad tilrettelegges det også for et slikt eierskap rett i forkant av realisasjon av aksjer.

Det må også bemerkes at i overkant av 20 prosent av antatt total salgssum er gått til personlige aksjonærer der gevinsten beskattes i sin helhet i realisasjonsåret. Også disse aksjonærene ville hatt mulighet til å omorganisere eierskapet for å oppnå den beskrevne utsettelsen av beskatningen av gevinstene, men har valgt å ikke benytte seg av denne muligheten. Det kan være mange grunner til et slikt valg, men én årsak kan være at tilretteleggingen krever gjennomføring av tidkrevende, omstendelige og kostbare prosesser.

Aksjegevinster

I de kontrollerte selgende aksjeselskapene utgjør aksjegevinstene i 2016 ca. 639 millioner kroner. Disse tallene er hentet fra årsregnskapenes rapportering av finansinntekter³⁸. Organiseringen av eierskapet og fritaksmetoden gjør at disse inntektene ikke beskattes hos selgende selskap. Selskapene har et samlet årsresultat på ca. 622 millioner kroner i 2016.

³⁶ Tilsvarer økning i bokført verdi av Investeringer i datterselskaper fra 2015 til 2016.

³⁷ Dette er sannsynligvis en undervurdering i og med at gevinsten = salgssum – inngangsverdi hos selger. Samtidig kan aksjeinntekter i enkelte tilfeller også inneholde andre inntekter.

³⁸ Rapportert finansinntekt kan også inneholde andre typer av inntekter, men er antatt i hovedsak å gjelde gevinster ved salg av aksjer.

Utbytte fra selgende selskap

Årsregnskapene viser at de selgende selskapene totalt delte ut 187,656 millioner kroner i utbytte i 2016, i all hovedsak (182,656 millioner kroner) til personlige aksjonærer. Dette fordeler seg på 165,656 millioner kroner (88,3 prosent) i ekstraordinært utbytte basert på mellombalanse³⁹ og 22,0 millioner kroner (11,7 prosent) i utbytte avsatt 31.12. Ekstraordinært utbytte er utbetalt aksjonærene og beskattet i 2016, mens avsatt utbytte er utbetalt aksjonærene og beskattet i 2017.

En grunn til å ta ut skattepliktig utbytte allerede i gevinståret 2016⁴⁰, er at skattesatsene på utbytte øker fra 2016 til 2017⁴¹. Tabell 1 viser at den effektive skattesatsen på utbytte er 28,75 prosent i 2016, mens den øker til 29,76 prosent i 2017. Ved å utbetale 160,656 millioner i skattepliktig utbytte i 2016 i stedet for å vente til 2017, spares det ca. 1,6 millioner kroner i skatt.

Dataene viser at av totale gevinster ved salg av aksjer er ca. 29 prosent tatt ut eller avsatt som utbytte i 2016. Dette underbygger at vesentlige deler av realiserte gevinster holdes ubeskattet tilbake i holdingselskapene. Disse midlene kan da reinvesteres og/eller tas ut som utbytte fra holdingselskapet suksessivt.

Videre viser bruken av mellombalanse og utbetaling av utbytte i gevinståret at det planlegges for lavest mulig beskatning. I og med at det har vært en forventning om økte skattesatser på utbytte i 2017 og 2018, er det skattemessig gunstig å ta ut utbytte i 2016 i stedet for i 2017

³⁹ Av dette er 0,37 millioner kroner benevnt tilleggsutbytte.

⁴⁰ Det kan selsagt også være andre årsaker til dette av ren økonomisk art.

⁴¹ Fem millioner kroner er utbetalt til selskapsaksjonærer underlagt fritaksmetoden.

og 2018 dersom det er ønskelig å dele ut deler av gevinsten fra 2016.

Annet uttak

Høyt lønnsnivå, godtgjørelse fra flere selskaper i konsernstrukturer, høye styrehonorarer etc. er andre måter å ta ut gevinster på. Slike uttak vil beskattes som lønn hos mottaker, og ytende selskap må svare arbeidsgiveravgift. Det kan nevnes at i ett av de selgende selskapene ble det utbetalt et styrehonorar på ni millioner kroner i 2016. Det er rimelig å anta at dette var en påskjønnelse for godt utført salgsarbeid og et deluttak av oppnådd gevinst.

Oppsummering

Det er økt oppmerksomhet rundt uttak av store verdier fra barnehagesektoren i form av utbytte eller ved realisasjon av verdier gjennom salg av barnehageselskaper. Skatteregler gjør det mulig å organisere slike uttak gjennom eierselskaper i holdingstrukturer slik at uttakene ikke blir direkte beskattet. Beskatningen vil først skje når personlige eiere tar ut verdiene gjennom utbytte fra eierselskapene. På denne måten kan brutto-gevinstene reinvesteres i nye prosjekter i eierselskaper (holdingselskaper) uten beskatning, og skattepliktige utbytteuttak kan planlegges og skje suksessivt.

Hypotesen er at skattereglene vil påvirke organiseringen av aksjeeie, og at personlige eiere av driftsselskaper med forventet verdistigning vil ønske å eie disse gjennom et eierselskap i en holdingstruktur. Gjennomgangen av oppkjøp av barnehageselskaper gjort av Læringsverkstedet AS i 2016 viser at ca. 80 prosent av aksjene ble kjøpt fra andre aksjeselskaper som var eierselskaper. En vesentlig del av eierfor-

holdene var dermed organisert gjennom holdingselskaper⁴².

Det er også forventet at det vil legges til rette for et slikt eierskap i forkant av realisasjon av aksjer og at realiserede gevinster beholdes ubeskattet i eierselskapet. De gjennomgatte oppkjøpene viser at mange av eierselskapene er opprettet i forkant av oppkjøp eller stiftelse av driftsselskaper. I ett tilfelle er overgangsregel E benyttet, mens det i ett av tilfellene er benyttet opprettelse av tom holdingsstruktur med påfølgende trekantfusjon for skattefritt å overføre personlig eide aksjer til holdingselskap. Dette viser at det legges til rette for eierskap gjennom holdingselskaper for å benytte skattereglene.

Uttak av utbytte fra holdingselskap til personlig aksjonærer er forventet å skje suksessivt, det vil si at en vesentlig del av gevinsten vil ligge igjen ubeskattet i eierselskapet og tas ut av de personlige aksjonærene suksessivt over lengre tid. Beslutes det uttak av utbytte fra holdingselskapet, er det forventet at det ønskes lavest mulig beskatning. Datamaterialet viser at av total gevinst ved salg av aksjer er ca. 29 prosent tatt ut eller avsatt som utbytte i 2016. Dette underbygger at vesentlige deler av realiserede gevinster beholdes ubeskattet i eierselskapene og tas ut suksessivt⁴³. Videre viser bruken av mellombalanse og utbetaling av ekstraordinært utbytte i gevinståret at det planlegges for lavest mulig beskatning. Av utdelt utbytte fra de selgende selskaperne i 2016 er ca. 88 prosent ekstraordinært utbytte som er utdelt til og beskattet av aksjonærene i 2016. Dette er gunstig siden skattesatsene på utbytte var forventet å øke fra 2016 til 2017. På denne måten ble det spart anslagsvis 1,6 millioner kroner i skatt. Dataene i dette kapitlet viser at skatteplanleggingen skjer ved organisering av eierforhold til driftsselskaper i barne-

hagesektoren. De store verdiene som hentes ut fra driftsselskapene gjør slik skatteplanlegging og eierorganisering svært aktuell for aktørene i sektoren. Så lenge skatteplanleggingen skjer innenfor og ved bruk av eksisterende skatteregler, er dette fullt lovlig. Zimmer (NOU 2016:5) påpeker dog at skatteplanlegging som er styrt vesentlig av ønsket om skattebesparelser og ikke av foretaks økonomiske overveielser, ikke vil bidra til økonomisk vekst. Det vil tvert om lett lede til samfunnsøkonomisk uheldig allokering av økonomiske ressurser.

Verdiene i barnehagene skapes i hovedsak gjennom retten til å drive barnehage som gir sikre framtidige inntektsstrømmer fra det offentlige, gjennom verdiøkning på eiendom og ved at en kjøper ser synergieffekter som kan realiseres ved oppkjøp. De store verdiene i sektoren aktualiserer spørsmålet om kommunene har tilstrekkelig god kontroll med faktisk bruk av kommunale tilskudd til barnehager og om det trengs ytterligere reguleringer som sikrer at midler som bevilges til barnehager faktisk kommer barna til gode.

⁴² Men ca. 20 prosent av aksjeverdiene ble kjøpt fra personlige aksjeeiere som ble beskattet for gevinsten i salgsåret.

⁴³ Årsregnskapene for 2017 viser at selgende selskaper har delt ut ca. seks prosent av aksjegevinsten som utbytte i 2017. Dette underbygger ytterligere poenget med tilbakeholdte ubeskattede gevinster.

Litteraturliste

Aftenposten 23. april 2018: *Eierne i barnehagekonsern har tatt ut nesten 1 mrd.*

Antonsen, S. (2017): *Skatteplanlegging i velferdssektoren*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017 s. 46–63.

BDO (2018): *Rapport: Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren*.

Bisnode: www.soliditer.no/online/cc/companyReportSearch.sp

Brønnøysundregistrene: www.brreg.no/

Dagens Næringsliv, 4. oktober 2017: *Barnehagegevinst på en halv milliard.*

DnR (Den norske Revisorforening) (2018): *Brev til Skattedirektoratet: Innspill til forenklingsprosjektet*.

Fallan, L. (2002): *Skatteplanlegging*. Oslo: Gyldendal.

Gjems-Onstad, O. (2015): *Norsk Bedriftsskatterett* (9. utgave). Oslo: Gyldendal.

Heggen Larsen, Tove (Red.) (2018): *Lovlig rik på barnehager?* Oslo: Res Publica

Naas, H., Brusgaard, C., Ilstad, K. & Svensen, C. (Advokatfirmaet Thommessen AS) (2011): *Norsk internasjonal skatterett*. Oslo: Universitetsforlaget.

NOU 2014:13: *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi* (Scheel-utvalget).

NOU 2016:5: *Omgåelsesregel i skatteretten. Lovfesting av en generell omgåelsesregel i skatteretten* (Fredrik Zimmer).

Skaar, A. Aa., Kristensen, R. K. (2017): *Lærebok i bedriftsskatterett*. Oslo: Gyldendal Juridisk.

Schwencke, H.R., Haugen, D.O., Baksaa, K.M., Stenheim, T. & Avlesen-Østli, E. (2018): *Årsregnskapet i teori og praksis 2017*. Oslo: Gyldendal.

Zimmer, F. (red.) i samarbeid med BÅHR (2014): *Bedrift, selskap og skatt* (6. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.

Zimmer, F. (2013): *Lærebok i skatterett* (7. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.

Lønnsforskjeller mellom ansatte i kommunale og private kommersielle sykehjem og barnehager

Av Alexander Berg Erichsen

I dette kapittelet undersøkes og analyseres forskjeller i lønnsnivå mellom kommunale og private kommersielle barnehager og sykehjem. Det blir også sett kort på forskjeller i utgifter til pensjon. Fire yrker er undersøkt: sykepleier, barnehagelærer, pleiemedarbeider og barnehageassistent. Analysen er basert på innhentet individdata fra SSB, og gjelder for året 2014. Det er også innhentet tilsvarende data for perioden 2007–2013.

Gjennomsnittlig lønn var høyere for kommunale barnehager og sykehjem enn privat drevne, gjennomgående ca. fire-fem

prosent lavere i de private kommersielle. Det er større variasjon i lønnsnivået i de private kommersielle enn i de kommunale. Det er større forskjeller for barnehagene enn for sykehjemmene, og for barnehageassister og pleieassistenter enn for barnehagelærere og sykepleiere. Pensjonskostnadene som andel av lønnskostnader er betydelig høyere i kommunale barnehager og sykehjem enn i de privat drevne. Forskjellene mellom lønn for kommunale barnehager og kommunale sykehjem i forhold til private kommersielle er like i hele perioden 2007–2014.

Alexander Berg Erichsen, f. 1985. Master i samfunnsøkonomi (UiO). Arbeider som rådgiver i Fagforbundet, og er høgskolelektor i samfunnsøkonomi ved Høgskolen i Innlandet. Underviser i makroøkonomi og forvaltningsøkonomi, og har tidligere arbeidet med artikler og rapporter om offentlig økonomi, kommuner og spesialisthelsetjenesten.

Dette kapittelet er en videreutvikling av en fagfelleverdert artikkel som sto i Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.

1. Introduksjon

I denne analysen undersøkes og analyseres forskjeller i lønnsnivået for ansatte i kommunale og privatedrevne barnehager og sykehjem. Målet er å undersøke om konkurranseutsetting eller privatisering kan føre til lavere eller høyere skatteinntekter til det offentlige¹. Forskjeller i lønns- og pensjonsvilkår påvirker skatteinntekter til det offentlige². For eksempel vil lavere lønn for arbeidstakerne gi lavere inntektsskatt og arbeidsgiveravgift. En lavere disponibel inntekt til arbeidstakeren vil videre også føre til lavere forbruk³. Med lavere forbruk vil også omfanget av inntektene fra merverdiavgiften og andre avgifter på forbruk bli lavere for det offentlige. Når vi skal sammenligne kostnadene til det offentlige ved drift av fellesgoder i offentlig eller privat regi, må vi også ta hensyn til hvordan forskjeller i lønn og pensjon påvirker skatteinntektene.

Analysen er konsentrert om to kommunale

tjenester: barnehager og sykehjem. De er valgt fordi begge tjenestene er lovpålagte oppgaver, og de løses gjennom både private aktører og i egenregi av kommunene. Disse tjenestene står for en stor andel av kommunens nettodriftsutgifter – om lag halvparten av nettodriftsutgifter i 2016 (SSB, Kommuneregnskap, 2017b)⁴.

Videre ses det på fire yrker innenfor disse tjenestesektorene. Det gir også en viktig avgrensing for å kunne sammenligne «pærer med pærer og epler med epler».

Strukturen på analysen er som følgende: I avsnitt 2 drøftes forklaringer og mulige årsaker til forskjeller i lønn. I avsnitt 3 gis en oversikt over tidligere studier på feltet. I avsnitt 4 drøftes kort pensjon. Avsnitt 5 drøfter datagrunnlag og metode. Analysen og resultater er presentert i avsnitt 6. Til slutt er det oppsummerende bemerkninger i avsnitt 7. For de interesserte er det en statistisk analyse av lønnsdifferansene i vedlegget.

2. Hvilke effekter kan føre til forskjeller i lønns- og pensjonsvilkår?

Flere faktorer kan påvirke lønnsforskjellene mellom kommunal og privat sektor. En sentral faktor er avtalene mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene og mellom enkeltaktører som regulerer lønns- og arbeidsvilkår. Tariffavtalene har stor påvirkning på lønnsdannelsen i arbeidsmarkedet. Ut over forhold som avtaler og organisering i arbeidsmarkedet, vil også særtrekk og egenskaper ved arbeidstakeren eller arbeidsmarkedet være avgjørende for lønnsnivået. Dette kan være forhold som alder eller erfaring, utdanning, kjønn, geografi og deltid.

¹ En kortere beskrivelse av endringer av skatteinntekter som følge av et politisk tiltak, er begrepet *provenyeffekt*. En positiv provenyeffekt betyr økte skatteinntekter, mens en negativ provenyeffekt betyr reduserte skatteinntekter.

² Avhengig av om konkurranseutsetting eller privatisering gir høyere eller lavere lønns- og pensjonsvilkår for arbeidstakerne.

³ Hvor disponibel inntekt er lik differansen mellom lønn, formuesinntekter og andre inntekter, offentlige stønader på den ene siden, og skatter, formue- og andre utgifter på den andre siden (SSBa, 2017).

⁴ I 2016 sto de to sektorene for samlet sett 49,6 prosent. For året 2014 var tallet 51,8 prosent.

Organisasjonsgrad, tariffavtaler og avtaledekning

Hvordan lønns- og pensjonsvilkår blir fastsatt i arbeidsmarkedet, varierer. For arbeidstakere med tariffavtale blir lønns- og pensjonsvilkår fastsatt gjennom forhandlinger mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og/eller forhandlinger mellom ledelse og tillitsvalgte. Dette forutsetter en tilstrekkelig høy organisasjonsgrad⁵. Tariffavtalen vil gjelde for alle i virksomheten, også for de uorganiserte arbeidstakerne. I virksomheter som ikke har tariffavtale, fastsettes lønna direkte gjennom en avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

Tradisjonelt har målet med organisering i arbeidstakerorganisasjoner vært å øke forhandlingskraften og påvirkningsmuligheten for arbeidstakerne, slik at lønns- og arbeidsvilkår forbedres. Effekten på lønn av å være medlem av en fagforening blir i faglitteraturen definert som *union wage premium*⁶. Den tilsier at arbeidstakere som er medlem av fagforeninger får høyere lønn enn dem som ikke er det.

Samtidig kan avtaledekningen, det vil si andelen som mottar tarifflønn uten å være medlem, kunne påvirke nivået på *union wage premium*. Det vil si at selv om du ikke er medlem av en fagforening, får du gevinstene ved en sterk fagforening⁷, noe som isolert sett bidrar til at lønnspremien ved medlemskap faller⁸.

I norsk sammenheng finner Bryson, Dale-Olsen og Nergaard (2016) at lønnsnivået øker når flere er medlem av en fagforening: 18 prosent for menn og 23 prosent for kvinner hvis mellom 74 og 99 prosent er organisert. Lønnspremien er lavere når færre er medlem av en fagforening.

Organisasjonsgraden⁹ påvirker derfor lønnsnivået til den enkelte. For Norge er organisasjonsgraden klart høyere i offentlig sektor enn

i privat sektor (Nergaard, 2017)¹⁰. Dekningsgraden er også høyere, ved at det er full avtaledekning i offentlig sektor, mens den er om lag 50 prosent for privat sektor (Norsk offentlig utredning (NOU), 2013:13¹¹). Med høyere organisasjonsgrad og avtaledekning i kommunal sektor vil det også gi høyere lønnsnivå sammenlignet med samme tjenesteområde i privat sektor.

Med høyere organisasjonsgrad økes forhandlingsstyrken på den faktiske arbeidsplassen, men også gjennomslaget og styrken for hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden (LO, YS, Unio og Akademikerne). Forskjellige hovedsammenslutninger har forskjellige mål når det gjelder:

- Sentrale eller lokale forhandlinger
- Kollektiv eller individuell lønnsfastsettelse
- Graden av lønnsammenpressing mellom yrker

⁵ Samtidig som lokale forhandlinger påvirker lønnsnivået, men i forskjellig grad mellom offentlig/kommunal og privat sektor.

⁶ Fritt oversatt til norsk: Lønnspremie ved medlemskap i fagforening. Vi vil også benytte begrepet *lønnspremie* i denne sammenhengen.

⁷ Definert som *free riders* av blant annet Budd og Na (2000), men hvor de henviser til tidligere forfatteres definering av begrepet (s. 803). Norsk begrep er gratispassasjerer.

⁸ Budd og Na (2000) finner at medlemskap i en fagforening bidrar til høyere lønn i USA. Men også høyere lønn for fagforeningsmedlemmer enn arbeidstakere som er dekket av avtaler, men som ikke er medlemmer. Forfatterne forklarer at dette kan komme av forskjellige former for diskriminering fra fagforening og arbeidsgiver, eller kompetanse, uten at de har et klart svar.

⁹ Antall arbeidstakere som er fagforeningsmedlem, som andel av arbeidsstyrken.

¹⁰ Med om lag 80 prosent i offentlig sektor, mot 38 prosent i privat sektor i 2016 (Nergaard, 2017).

¹¹ Holden III-utvalget.

Bakgrunnen for dette kan være ulikheter mellom hovedsammenslutningene med hensyn til hvilke grupper de organiserer. Dette gjelder både sektor, utdanningsnivå og kjønnsfordeling (NOU 2009:10). Samtidig kan de forskjellige arbeidsgiverorganisasjonene (NHO, KS, Spekter, Virke og Staten) også ha forskjellig arbeidslivspolitik. Dette kan igjen påvirke lønns- og pensjonsvilkår. Omfanget og innordningen av tariffavtaler¹² er også førende for lønnsnivået. Dette kan igjen være avledet av både forhandlingsstyrken og målene til aktørene i arbeidsmarkedet.

Jo mer sentralisert og koordinert lønnsfastsettelsen er, dess mer lik er lønnsfordelingen (Barth, Moene og Wallerstein, 2003). Det sentrale bidraget i lønnsforhandlinger er større i stat og kommune enn i privat sektor (NOU 2013:13)¹³. Dette tilsier at det er mer lønnsammenpressing i offentlig sektor.

Konsekvensen av høyere grad av lønnsammenpressing i offentlig sektor er at det gir høyere lønn for dem med relativ lav inntekt og lavere

lønn for dem med relativ høy inntekt, sammenlignet med privat sektor, hvor det er større avstander mellom nedre og øvre del av lønsskalaen.

Alder, erfaring og stilling

Økt alder bidrar som oftest til høyere lønn for en arbeidstaker. Årsaken er at forhold som erfaring, ansiennitet og lojalitet til arbeidsplassen bidrar til høyere lønn. Økt erfaring kan også gi arbeidstakere muligheten til å ta stillinger som nettopp krever høyere grad av erfaring og som ofte er lederstillinger. Slike stillinger fører også gjerne til økt lønn.

I de aller fleste statistiske analyser som undersøker effekter som påvirker lønnsnivået inngår alder som en forklaringsvariabel, og økt alder gir økt lønn¹⁴. Selv om de fleste analyser viser at økt alder gir økt lønn, er det ikke like stor enighet om hvor stor effekten¹⁵ er for hvert år; dette er også avhengig av hvilke yrkes som undersøkes, og om vi ser på landet samlet eller på bransjer.

Forskjellig alderssammensetning mellom kommunal og privat sektor kan påvirke lønnsnivået og dermed bidra til lønnsforskjeller mellom sektorene, uten at det har bakgrunn i organisering av tjenesten eller tariffavtalene. For eksempel kan et høyere samlet aldersnivå i kommunal sektor også bidra til høyere lønnsnivå. Schøne (2005) finner at erfaring (alder) er høyere i kommunal sektor enn i privat sektor.

Utdanning

Det er som oftest en klar sammenheng mellom utdanning og lønn. Økt utdanning gir høyere lønn¹⁶. Selv om faglitteraturen har vært samstemt om at økt utdanning gir høyere lønn, har det vært en lengre debatt om hvor stor effekten er¹⁷. Forskjellig sammensetning av arbeidstakere med differensiert utdanningsnivå er et element

¹² Andel arbeidstakere med tariffavtale har falt fra om lag 86 prosent i 2003, til 77 prosent i 2015 (McMahon, 2016).

¹³ For stat og kommune sto det sentrale lønnsbidraget for nesten 80 prosent i årsgjennomsnitt i perioden 2003–2012. For arbeidstakere i privat sektor var det på mellom 2,0 og 42 prosent i samme periode. Dette indikerer at lokale forhandlinger står for en større del i privat sektor enn i offentlig sektor.

¹⁴ Ofte blir alder benyttet som en tilnærming eller approksimering for erfaring, som er grunnlaget for økt lønn. Noen artikler og bøker som viser at økt alder gir økt lønn: Mincer (1974) eller Schøne (2004).

¹⁵ Se blant annet Hamlen og Hamlen (2012).

¹⁶ Selv om Norge er et land hvor høyere utdanning gir lavere avkastning enn andre OECD-land (hvor Barth m.fl. 2003 viser til Barth og Røed, 2001).

som kan bidra til lønnsdifferanser mellom kommunal og privat sektor. Det er viktig at vi ser på konkrete tjenesteområder dersom vi skal sammenligne.

Kjønn

Selv om kjønn i seg selv ikke er et lovlig grunnlag for lønnsdifferanser, har kvinner lavere lønn enn menn. Det kan være flere årsaker til dette. I Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) henvises det til Likelønnskommisjonen (NOU 2008: 6) som forklarer at inntektsforskjellene i stor grad skyldes at kvinner arbeider kortere dager, arbeider i andre yrker og sektorer enn menn, og at menn i større grad enn kvinner innehar lederstillinger. I Fordelingsutvalget (2009) blir det også vist til at kvinner i større grad arbeider i offentlig sektor enn i privat sektor.

Samtidig er det større differanser mellom menns og kvinners lønn i privat sektor enn det er i offentlig sektor. For 2016 var kvinners gjennomsnittslønn 87,6 prosent sammenlignet med menns gjennomsnittslønn, med hensyn til heltidsansatte (NOU 2017:10). Det var mindre forskjell mellom lønningene når median ble benyttet som måleenhet (93,6 prosent). Forskjellig kjønnssammensetningen mellom privat og kommunal sektor kan også gi utslag i lønnsdifferansene.

Geografi

Arbeidsmarkedet i Norge er kjennetegnet av stor grad av koordinering og sentraliserte lønnsoppgjør sammenlignet med andre land¹⁸ (Barth m.fl., 2003). Dette bidrar til at det er relativ lav inntektsulikhet i landet. Likevel kan det eksistere regionale forskjeller i lønn gjennom lokale forhandlinger og ulik arbeidsgiverpolitikk. Tidligere forskning på området viser at inntektene

øker med størrelse på byområde og sentralitet¹⁹.

I NOU (2013:13) konkluderes det med at det er mer geografisk variasjon i lønn i privat enn i offentlig sektor, og at det er generelt høyere lønn desto mer sentralt området er. Med en høyere konsentrasjon av private aktører i sentrale områder, kan det dermed også føre til høyere lønnsnivå i privat sektor enn i offentlig sektor.

Deltid

For deltidsansatte er lønna lavere enn for heltidsansatte, også om deltidsansatte hadde arbeidet full tid. For ansatte i kommuner- og fylkeskommuner var lønna til deltidsansatte på 92 prosent av heltidsansattes lønn hvis deltidsansatte hadde arbeidet full tid. For landet samlet var deltidslønna på 81 prosent. Bakgrunnen for differansen i lønn mellom heltids- og deltidsansatte er blant annet forhold som alder, utdanning, yrke og stilting. Hvis det er slik at det er større bruk av deltidsansatte i enten kommunal eller privat sektor, kan det være en kilde til lønnsdifferanser.

¹⁷ Se blant annet Bhuller, Mogstad og Salvanes (2017), hvor de har benyttet et datagrunnlag til lønnsinntekten til norske menn som strekker seg helt fra 1967 til 2014.

¹⁸ Her fins det noen grupper som er unntak: funksjonærgrupper med lang utdanning i privat sektor, stillinger med kun lokal lønnsdannelse i kommunal sektor, eller arbeidstakere i uorganiserte bedrifter (NOU 2013:13).

¹⁹ Se blant annet Korpi (2007) eller Lee, Sissons og Jones (2015). Årsakene til dette kan være mange, for eksempel plassering av bransjer og institusjoner, eller mer differensiert næringsstruktur.

3. Oversikt over tidligere studier om lønnsdifferanser

Her vil vi se på tidligere studier som gjelder lønnsforskjeller mellom offentlig og privat sektor og kommunal og privat sektor, sammen med privat virksomhet innenfor kommunale lovpålagte tjenester.

Det er blitt skrevet flere artikler og gjort flere analyser hvor inntekt eller lønn mellom privat sektor og offentlig forvaltning er sammenlignet. I denne rapporten er det mest relevant å undersøke hva tidligere forskning sier om forholdet mellom kommunal og privat sektor, og da helst i Norge.

Schöne undersøkte lønnsforskjellene på generell basis mellom privat, statlig og kommunal sektor for perioden 1997–2001. Der finner Schöne (2004, s. 23–24) at nettolønn²⁰ er høyest i privat sektor og lavest i kommunal sektor. Videre at det er størst lønnsspredning i privat sektor, deretter kommunal sektor og lavest lønnsspredning (ulikhet) i staten.

Fevang, Strøm og Sæther (2008) konkluderer

²⁰ Schöne forklarer begrepet og valget av nettolønn slik: «Nettolønnsforskjellen måler lønnsforskjellen mellom ansatte i sektorene etter at vi har kontrollert for kjønn, yrkeserfaring, utdanning og ansiennitet». (2004, s. 23)

²¹ Samt for året 2003, i vedlegget til rapporten.

²² Lønnsspredningen er derimot større i årslønna enn timelønna. Dette er en indikasjon på at lønnsspredningen har økt som følge av økt arbeidsinnsats, mer enn økningen i timelønna (Dale-Olsen og Nilsen, 2009).

²³ Høyere vekst for de ti prosent høyest lønnede enn for de ti prosent lavest lønnede i privat sektor. Prosentvise differanse mellom de to gruppene var også større enn offentlig sektor.

²⁴ De konkluderer derimot med at forskjellene er små.

med at for en «normal arbeidstaker» vil privat sektor være lønnsledende. Samtidig finner de at kommunene og staten er lønnsledere blant lavtlønnede, og det bidrar til sammenpressing av lønnsstrukturen i Norge. Kommunal sektor var sektoren med samlet lavest lønn, men blant annet lønnsledende for førskolelærere. Fevang m.fl. (2008) undersøkte tilstanden for året 2005²¹.

Dale-Olsen og Nilsen (2009) undersøkte perioden 1995–2006, og fant at det er høyest nivå og vekst i lønnsspredningen for privat sektor i perioden²². Grini og Lien (2011) finner at lønnsveksten fra 2000 til 2010 var høyest i privat sektor, sammen med en større lønnsspredning i sektoren²³ enn for offentlig sektor samlet.

I NOU 2013:13 blir det også framhevet at det var en sterkere lønnsammenpressing i offentlig sektor enn i privat sektor. Privat sektor er lønnsledende for arbeidstakere med høy utdanning og lang yrkeserfaring. På den andre siden er stat og kommune lønnsledende for noen grupper med lav utdanning og lønn, samt kort yrkeserfaring.

I en case-studie som omhandler sykehjem og hjemmetjenester rapporterer Gautun, Bogen og Grødem (2013) at det er noe lavere lønn for ansatte i kommersielle virksomheter enn i kommunale (og ideelle).

Oslo Economics (2014) undersøkte på vegne av Arbeids- og sosialdepartementet konsekvensene av konkurranseutsetting av offentlige tjenester. De studerte blant annet tjenestekområdene barnehager og sykehjem, og fant at lønnsnivået er høyere i kommunal sektor enn i privat sektor²⁴.

For barnehagesektoren finner Lunder, Eika og Kallager (2017) at personalkostnadene per årsverk var høyere i kommunalt eide barnehager enn i privat eide (ordinære private og familiebarnehager) i 2015. Personalkostnadene som

andel var om lag 84 prosent av totale kostnader for kommunale barnehager, mens for ikke-kommunale barnehager var de om lag 77 prosent av totale kostnader. Samtidig var pensjonskostnadene klart høyere i kommunal sektor enn i private barnehager (Lunder, Eika og Kallager, 2017).

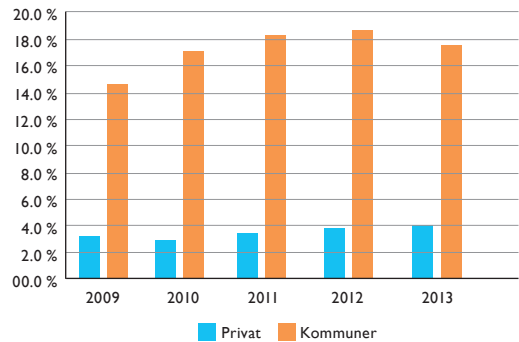
En kort oppsummering av konklusjonene fra tidligere arbeid er at det på generell basis er høyere lønn samlet sett i privat sektor enn i kommunal sektor. Den viser også at det er større lønnsammenpressing i kommunal sektor, noe som kan føre til at lønna er høyere for lavt lønnede sammenlignet med lavt lønnede i privat sektor²⁵. Ser vi på de spesifikke tjenesteområdene hvor kommunal sektor har ansvaret, er det indikasjoner på at det er høyere lønn i kommunalt eide virksomheter enn i privat eide.

4. Kort om pensjon

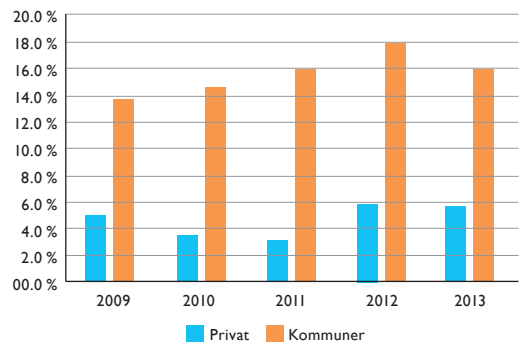
Selv om hovedfokuset i rapporten er å undersøke lønnsdifferanser mellom kommunal og privat sektor, må vi også kort innom pensjon. Pensjon er tross alt lønn etter at arbeidskarrieren er avsluttet, og som tidligere nevnt kan endringer i pensjonen også ha en provenyeffekt. Derfor blir målet her å undersøke om det er differanser i pensjonskostnadene mellom kommunal og privat sektor.

For å kunne undersøke kostnadsforskjeller, vil måleverktøyet her være pensjonskostnader som andel av lønnskostnader (lønn og feriepenger). Datagrunnlaget som benyttes består av Kostra-tall for kommuner og næringsoppgaver²⁶ for private barnehager og sykehjem. I figur 1 og 2 vises pensjonskostnadene som andel av lønnskostnader for barnehager og sykehjem, fordelt mellom kommunal og privat sektor.

FIGUR 1. Pensjonskostnader som andel av lønnskostnader for barnehager



FIGUR 2. Pensjonskostnader som andel av personalkostnader for sykehjem



²⁵ Sclar (2000, s. 61) argumenterer for at det kan være samme situasjon i deler av USA, og det samme gjør Postel-Vinay (2015) for deler av Vest-Europa.

²⁶ Datagrunnlaget er sammenstilt av førstelektor Stein Antonsen (Høgskolen i Innlandet) og spesialrådgiver Sidsel Schade (Fagforbundet). Antonsen har anskaffet næringsoppgavene til private barnehager og sykehjem fra Skatteetaten, som følge av arbeidet med denne rapporten og en fagfellevurdert artikkel i Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017. Videre har Antonsen og Sidsel Schade benyttet tall fra næringsoppgavene og Kostra-tall til å sammenstille kostnadene på tjenesteområdet for kommunal og privat sektor. Tallene som er benyttet i figur 1 og 2 har forfatteren (Berg Erichsen) fått aggregert fra Antonsen og Schade.

Figur 1 og 2 viser at pensjonskostnadene som andel av lønnskostnader er betydelig høyere i kommunal sektor enn i privat sektor for årene 2009–2013. Dette kan være et resultat av at det samlet sett er bedre pensjonsavtaler for arbeidstakerne i kommunal sektor enn i privat sektor²⁷. Samtidig kan bildet være mer nyansert med hensyn til pensjonsavtalene, ved at det er variasjon mellom pensjonsavtalene hos de private aktørene på disse tjenesteområdene. Noen av de private aktørene har gode pensjonsavtaler for sine ansatte, mens andre ikke har like gode – alt avhengig av hvilke tariffområder og sektorer som undersøkes (Veland og Hippe, 2013).

Tidligere studier viser mye av det samme bildet, at pensjonskostnadene er høyere i offentlig sektor enn i privat sektor. I Oslo Economics' (13:2013) rapport undersøkes endringer i pensjonsordningene som følge av konkurranseutsetting. I en spørreundersøkelse melder de ansatte i barnehager og sykehjem at pensjonsordningene har blitt dårligere ved overgangen fra kommunal til privat arbeidsgiver. I eksempelberegningene fra samme rapport er bildet noe mer blandet. Lunder m.fl. (2017) viser også at pensjonskost-

nadene i barnehagesektoren er høyere i kommunen enn i privat sektor (ikke-kommunale ordinære og familiedrevne)²⁸.

5. Datagrunnlag og metode

Her vil lønnsnivået bli undersøkt i to sentrale yrker for hvert av tjenesteområdene sykehjem og barnehager. Yrkene som blir undersøkt er:

- Sykepleier og pleiemedarbeider
- Barnehagelærer og barnehageassistent

Datagrunnlaget som benyttes er et datasett som er bestilt fra SSB og gjelder for året 2014. Datagrunnlaget fra SSB er på individnivå, og inneholder informasjon om:

- Årsinntekt fra lønn og avtalte arbeidstimer (i uka)
- Kjønn, alder, utdanningsnivå og yrke
- Arbeidskommune, sektor (kommunal, ideell eller privat/kommersiell) og næring

Dette gir oss grunnlag for å undersøke flere interessante elementer og å kunne gjøre viktige avgrensinger. En spesiell interessant avgrensning er å skille mellom private kommersielle og ideelle. Her vil derfor datagrunnlaget kun inneholde arbeidstakere som arbeider i kommunal sektor (IKS utelatt) og arbeidstakere ansatte i et privat eid aksjeselskap (AS). En forutsetning her er at private kommersielle er organisert som AS.

Arbeidstakere som arbeider i virksomheter som er definert som ideelle organisasjoner, er utelatt. Samtidig kan det være ideelle virksomheter som er organisert i andre former enn for eksempel stiftelse eller forening, men som SA, DA, BA eller enkeltpersonforetak²⁹. For eksempel kan familie-

²⁷ En annen forklaring ut over pensjonsordningene kunne være at det er høyere lønnskostnader eller lønninger i privat sektor sammenlignet med kommunal sektor, og derfor er pensjonskostnadene høyere i kommunal sektor. Dette ved at pensjonskostnadene blir en mindre del i privat sektor. Men dette avvises i avsnitt 6 i dette kapitlet.

²⁸ Selv om forfatterne påpeker at det har vært en utjevning av forskjellene, med lavere pensjonskostnader for kommunale barnehager og økte pensjonskostnader for private i 2015. Forfatterne påpeker derimot at det er usikkerhet rundt presisjonen i målingen av pensjonskostnadene.

²⁹ For mer informasjon om de forskjellige organisasjonsformene, les *Institusjonell sektorgruppering 2012 – utdypende beskrivelse* (SSB, 2012). Lenke til artikkel er i litteraturlista. Noen utvidelser av forkortelsene: Samvirkeforetak (SA), Delt ansvar (DA), andelslag (BA).

barnehager være organisert slik. Derfor er også arbeidstakere som er ansatt i sistnevnte organisasjonsformer utelatt. Inndelingen er basert på Institusjonell sektorgruppering 2012 (SSB, 2012).

For de fire yrkene er det et bruttoutvalg på 168 699 observasjoner i 2014, men det faktiske utvalget vil være lavere som følge av utelukkning av feilkilder³⁰ og ved at det sees kun på heltidsansatte. Årsaken til at kun heltidsansatte inkluderes, er manglende opplysninger om hvorvidt arbeidstakerne arbeider i turnus eller ikke³¹. I tabell 3 gis oversikt over antall observasjoner. Samlet sett er det 46 184 observasjoner.

TABELL 3. Oversikt over antall observasjoner

YRKE/SEKTOR	PRIVAT	KOMMUNAL
Sykepleier	229	5163
Barnehagelærer	4222	9363
Pleiemedarbeider	522	7434
Barnehageassistent	6939	12 312
Totalt for hver sektor	11 912	34 272

Tabell 3 er et utvalg, men viser at det er hovedsakelig i barnehagesektoren det er et stort innslag av private aktører. Dette stemmer overens med samlede nasjonale tall³². Boks 1 gir oversikt

BOKS 1. Styrker og svakheter ved individ-datagrunnlaget

STYRKER	SVAKHETER
<ul style="list-style-type: none"> • Gir mulighet til å skille de private i kommersielle og ideelle, gjennom sektorinndeling. • Kan benyttes til å undersøke lønnsdifferanser gjennom statistisk analyse, hvor det justeres for andre faktorer. • Klart skille mellom arbeidstaker som arbeider i tjenesteområdene barnehage og sykehjem og ikke andre områder (f.eks. skole). • Årslønn og ikke månedslønn. Hvor sistnevnte kan være mer variabel enn selve årslønna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ser kun på heltidsansatte og ikke heltidsekvivalenter³³. Pga. manglende mulighet å konstruere heltidsekvivalenter³⁴ ved manglende opplysninger om turnusarbeid eller ikke. • Stort datagrunnlag, med flere potensielle feilkilder. Derfor benyttes et datagrunnlag som er begrenset av et intervall, basert på arbeidstid og lønn. Hovedmålet med å lage intervallet er å kunne utelate feilregistreringer og dem som hovedsakelig arbeider turnus eller ikke. Hovedsakelig arbeider turnus eller ikke. Hovedsakelig er dette en utfordring innenfor sykehjem. Valget falt ned på å se på tilnærmet heltidsstillinger, det vil si arbeidstakere som arbeider opp imot 37,5 time i barnehage og mellom 32,5 og 37,5 timer i sykehjem. • Kun for året 2014. Analysen vil bli utvidet med datagrunnlag for perioden 2005–2014.

³⁰ Det kan være feilregistreringer. For eksempel innehar datagrunnlaget observasjoner av arbeidstakere som arbeider fem timer i uka og tjener 600 000 kroner i året. Sammen med arbeidstakere som arbeider 60 timer og tjener 10 000 kroner i året. Dette må åpenbart være et resultat av feilregistreringer, som ikke er uvanlig med et så stort datagrunnlag: 168 699 observasjoner totalt.

³¹ Ved kun bruk av heltidsansatte vil det ikke gis et fullstendig bilde av lønnsdifferansene, på grunn av at deltidsarbeidende ikke er inkludert.

³² I 2016 var litt over 50 prosent av barnehagene i privat regi, mens det var kun 9,5 prosent av helse- og omsorgsinstitusjonene som hadde tilsvarende eierskap (SSB, 2017c).

³³ SSB (SSB.no, 01.02.2017b). forklarer begrepet og årsaken til bruk av heltidsekvivalenter slik: «For å kunne sammenligne lønn mellom hel- og deltidsansatte omregnes lønna til de deltidsansatte til hva den ville vært hvis de jobbet heltid.

Månedslønn per heltidsekvivalent for de deltidsansatte kan da slås sammen med månedslønn for de heltidsansatte slik at man kan beregne en gjennomsnittlig månedsfortjeneste for alle ansatte.»

³⁴ Årsaken til at det ikke har blitt benyttet heltidsekvivalenter er at datagrunnlaget ikke kan skille mellom om arbeidstakerne arbeider turnus eller ikke. Hovedsakelig er dette en utfordring innenfor sykehjem. Valget falt ned på å se på tilnærmet heltidsstillinger, det vil si arbeidstakere som arbeider opp imot 37,5 time i barnehage og mellom 32,5 og 37,5 timer i sykehjem.

³⁵ Intervallene med hensyn til lønn og arbeidstid som har blitt benyttet i analysen stammer fra undersøkelser av diverse tariffavtaler og hovedavtalen mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, sammen med undersøkelser av fordelingen av observasjonene gjennom forskjellige histogram. I vedlegget gis en tabell over intervallene for de forskjellige yrkene.

over styrker og svakheter ved individ-datagrunnlaget anskaffet fra SSB.

For å kunne undersøke om det eksisterer lønnsdifferanser, er det avgjørende å klargjøre hvordan mulige lønnsdifferanser bør måles. Her vil det bli benyttet to måleenheter: gjennomsnittlig lønn og median lønn. Median lønn er lønna i midten; det vil si at like mange har høyere lønn enn median og like mange har lavere lønn. Årsaken til at begge brukes er at begge måleenhetene har forskjellige egenskaper. Det skal vi gå nærmere inn på her.

Gjennomsnitt er et kjent måleverktøy, og som oftest det vi benytter når vi skal måle forskjeller mellom grupper. Men gjennomsnitt kan være påvirket av ekstremverdier eller en skjev fordeling av datagrunnlaget³⁶, noe som kan være spesielt gjeldende for lønnsdata (SSB.no, 01.02.2017a). Median tar i større grad hensyn til ekstremverdier, men er ikke så godt kjent og forstått som gjennomsnitt³⁷. Løsningen vil være å benytte både median og gjennomsnitt.

³⁶ I denne sammenhengen vil det si at det er noen få som tjener relativt veldig mye eller lite.

³⁷ Medianen er den verdien som deler en fordeling i to like store deler, slik at halvparten av enhetene ligger over og halvparten under denne verdien. Median benyttes når fordelingen ikke er symmetrisk, men heller skjev som den ofte er ved lønn eller inntekt. (Kristiansen, 2010).

³⁸ Minstekvadratsmetode. Postestimeringen vil være tilgjengelig i vedlegget.

³⁹ Samme resultat fås ved å benytte lønns-heltids-ekvivalenter fra SSB for årene 2015–2016. Hvor det er størst lønnsdifferanser når median benyttes i forhold til gjennomsnitt og hvor lønnsnivået er høyest i kommunal sektor, for alle yrkene (sykepleier, barnehagelærer, helsefagarbeider/pleiemedarbeider og barnehage- og skoleassistent). Unntaket er lønnsnivået til sykepleier når gjennomsnitt benyttes som måleenhet, hvor det da er høyest i privat sektor. Benyttes median, er lønnsnivået høyest i kommunal sektor for sykepleiere (SSB, lønn for ansatte, etter yrke, sektor, kjønn og arbeidstid, 2017d).

Samtidig kan det være andre faktorer som er avgjørende for differanser i lønna, ut over at arbeidstakerne arbeider i kommunal eller privat sektor. Dette er faktorer som er tidligere nevnt under punkt 2, og kan være organisasjonsgrad, alder, kjønn, utdanning og geografi.

Derfor vil det også bli gjennomført en statistisk analyse³⁸ som gjør det mulig å undersøke differanser i lønn mellom sektorene når det justeres for de andre faktorene. Metoden som vil bli benyttet er multivariat regresjonsanalyse. Denne blir brukt for å kunne undersøke om det er en lønnsdifferanse mellom kommunal og privat sektor når det justeres for forskjellige faktorer som kan påvirke resultatet.

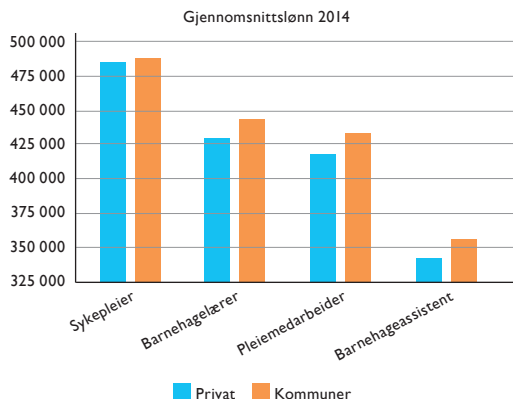
I den statistiske analysen vil privat sektor også inneholde arbeidstakere som er ansatt i organisasjonsformer som DA, SA, BA osv., men ikke organisasjoner som er definert som ideelle. Datagrunnlaget er derfor større i denne analysen, og det er ikke skilt mellom kommersielle og ideelle. Men det gir en sammenligning mellom kommunal og privat sektor, samlet sett. For dem som er interessert i denne analysen, fins den i vedlegget. Resultatene av analysen vil bli kort kommentert i slutten av punkt 6.

6. Analyse og resultat

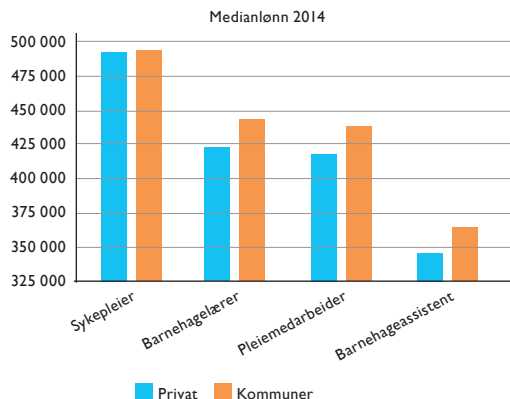
I figur 3 og 4 vises gjennomsnittslønn og medianlønn for de heltidsansatte og de fire yrkene når datagrunnlaget er på individnivå fra SSB. Videre viser figur 5 den prosentvise lønnsdifferansen. Samme resultat kan også leses i tabell 4.

Figurene 3–5 og tabell 4 viser at lønnsnivået er høyest i kommunal sektor. Dette gjelder for alle yrkene. Lønnsdifferansen er størst når median blir benyttet som måleverktøy, unntaket her er sykepleier³⁹. Størst lønnsdifferanse finner vi i

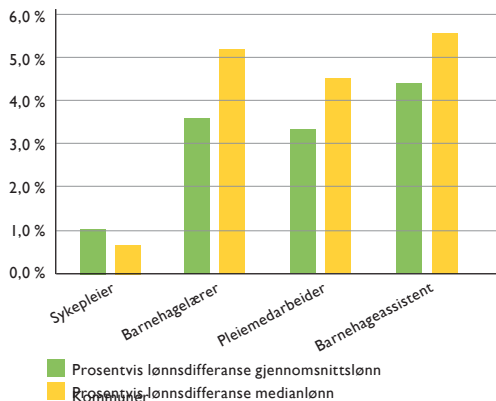
FIGUR 3. Gjennomsnittslønn per yrke og sektor for heltidsansatte i 2014



FIGUR 4. Median årslønn per yrke og sektor for heltidsansatte i 2014



FIGUR 5. Prosentvis lønnsdifferanse mellom kommunal og privat sektor 2014



barnehagesektoren, mens det er lavere differanse i sykehjemsektoren⁴⁰. Et annet interessant resultat er at det er lavere differanse i høyskoleyrkene når vi ser på tjenestesektorene, sammenlignet med pleiemedarbeider og barnehageassistenter.

Hvis vi går videre og ser på lønnspressingen i de forskjellige yrkene, får vi også et interessant innblikk i graden av lønnsammenpressingen i sektoren. Figurene 6–9 viser lønnspressingen i yrkene. Tetthetskurven i figurene er en indikasjon på graden av sammenpressing. Desto høyere den kurven er (på den vertikale/y-aksen), desto mer lønnsammenpressing er det i sektoren.

Fra figurene 6–9 kan vi se at det er høyest grad av lønnsammenpressing i kommunal sektor for alle yrkene. Unntaket er barnehagelærer,

⁴⁰ Hva som er årsaken til dette kan være vanskelig å si, men ett element som muligens kan påvirke dette er andelen private i et tjenesteområde. Av landets barnehager er om lag halvparten kommunalt drevne og halvparten privat drevne. I sykehjemsektoren er det kun om lag ti prosent som er privat drevne, resten er kommunale. Mer lønnsammenpressing i kommunal sektor gir også

høyere lønn for dem som er på nedre del av inntekts-skalaen, samtidig som det presser opp lønna til samme arbeidstakere i privat sektor (det kan ikke være for stor differanse, for da vil ikke arbeidstakere arbeide i privat sektor). Med mindre omfang av kommunalt drevne barnehager (eller sykehjem), desto mindre del vil kommunal sektors påvirkning på lønna i privat sektor være.

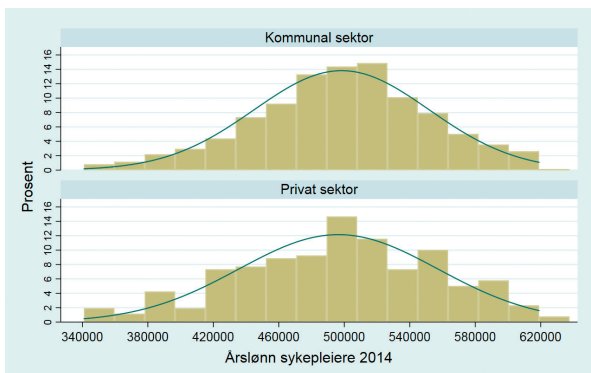
TABELL 4. Samlet resultat

SYKEPLEIER			
	Gjennomsnittlig lønn	Median lønn	Obs.
Privat	483799.1	492000	229
Kommunal	488792	495000	5163
Prosentvis differanse, kommunal og privat	1.0 %	0.6 %	
BARNEHAGELÆRER			
	Gjennomsnittlig lønn	Median lønn	Obs.
Privat	428502.6	423000	4222
Kommunal	443830.2	445000	9363
Prosentvis differanse, kommunal og privat	3.6 %	5.2 %	
PLEIEMEDARBEIDER			
	Gjennomsnittlig lønn	Median lønn	Obs.
Privat	419107.3	419000	522
Kommunal	433070.1	438000	7434
Prosentvis differanse, kommunal og privat	3.33 %	4.5 %	
BARNEHAGEASSISTENT			
	Gjennomsnittlig lønn	Median lønn	Obs.
Privat	341165.3	346000	6939
Kommunal	356152.4	365000	12312
Prosentvis differanse, kommunal og privat	4.4 %	5.5 %	

⁴¹ Jf. blant annet Schöne (2004).

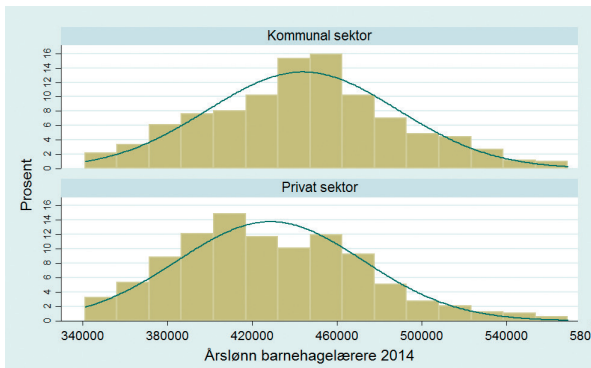
⁴² Datagrunnlaget er lavere i privat sektor, noe som muligens kan ha en vis effekt på spredningsmålene, selv om det er relativt stort for alle yrkene og sektorene. Ett mulig unntak er sykepleiere i privat sektor. Samtidig ser vi at det er størst differanse mellom kommunal og privat sektor blant barnehageassistentene – et yrke hvor vi har et stort datagrunnlag i begge sektorene.

hvor det tilnærmet likt nivå. En annen metode for å undersøke lønnsammenpressingen er å se på standardavviket⁴¹ som andel av gjennomsnittet. Jo høyere standardavviket er som andel av gjennomsnittslønna, desto mindre er graden av lønnsammenpressing. I figur 10 kan vi se dette. Her har vi det samme resultatet som i figurene 6–9, som tilsier at det er større grad av lønnsammenpressing i kommunal sektor enn i privat sektor⁴².

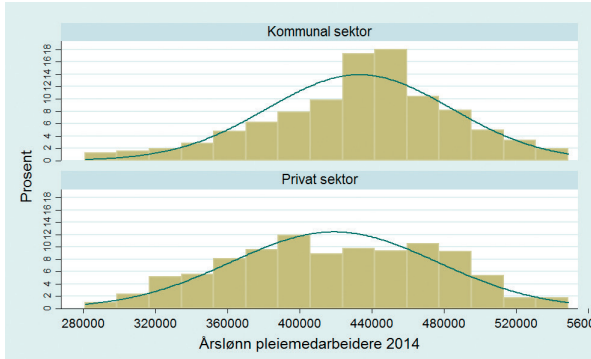


FIGUR 6. Lønsspredning sykepleier⁴³

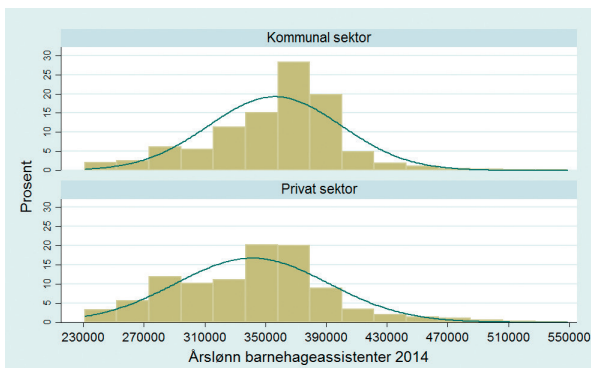
⁴³ Her er datagrunnlaget utvidet for sykepleier fra 340 000–570 000 til 340 000–620 000 i årslønn. Jf. intervallet som har blitt benyttet i den statistiske analysen, og i figurene som gir lønnsdifferanser. Årsaken til utvidelsen er at det var relativt sett mange observasjoner, rundt 600 000, og en utvidelse ga en mer normalfordelt figur. Dette kan gi noe større usikkerhet med hensyn til feilkilder, men det endrer uansett ikke konklusjonen om at lønnsnivået er høyest i kommunal sektor (fortsatt høyest gjennomsnitt og median).



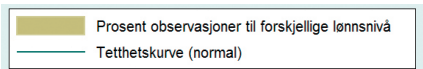
FIGUR 7. Lønsspredning barnehagelærere



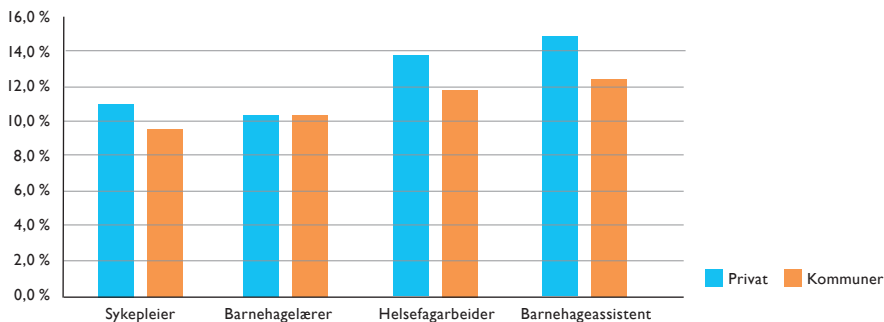
FIGUR 8. Lønsspredning pleiemedarbeider



FIGUR 9. Lønsspredning barnehageassistent



FIGUR 10. Lønnsammenpressing målt gjennom standardavvik



Videre viser den statistiske analysen i vedlegget at lønnsnivået også er høyere i kommunal sektor enn i privat sektor (for alle yrker) når det justeres for alder, geografi, utdanning og kjønn⁴⁴. Det vil si at selv om det er strukturelle forskjeller mellom kommunal og privat sektor, som for eksempel alder og geografi, er det et høyere lønnsnivå i kommunal sektor.

Samlet sett betyr dette at datagrunnlagene viser at det er et høyere lønnsnivå i kommunal sektor enn i privat sektor. Videre viser datagrunnlaget at det er forskjeller mellom yrkene i hvor stor differansen er. Det er størst forskjeller mellom barnehageassistenter i kommunal og privat sektor, og lavest for sykepleiere.

⁴⁴ Differansen er statistisk signifikant til under én prosent signifikansnivå, men differansene er ikke store. En av årsakene til dette kan være inkluderingen av arbeidstakere som egentlig arbeider i ideell sektor (med organisasjonsformer som SA, DA, BA osv.).

Utviklingen for heltidsansatte i barnehagesektoren over lengre tid

Videre vil det bli sett på utviklingen av lønnsnivået for barnehagelærere og -assistenter for årene 2007–2014. Undersøkelsen omfatter kun dem som arbeider 37,5 timer i uka, samt ledere som arbeider i barnehagesektoren. Dette vil bli vist gjennom forskjellige figurer. I vedlegg 2 finnes det tabeller over samme størrelser, og som gir:

- Lønnsnivåene for de forskjellige årene
- Utvalget
- Hvilke lønnsintervaller som har blitt benyttet

Årsaken til at det her kun sees på barnehagesektoren, er at heltid er avklart for arbeidstakerne og utvalget av heltidsansatte er stort. Heltid for barnehageansatte er fastsatt til 37,5 time i uka.

Et annet interessant element er å undersøke forholdet mellom lønn og alder, fordelt på kommunal og privat/kommersiell sektor. Dette gjøres gjennom en metode som kalles lokal vektet regresjon⁴⁵, og som kort fortalt gir sammenhengen mellom hver observasjon og (i dette tilfellet)

80 prosent av de andre observasjonene. Metoden gir mulighet til å undersøke trenden mellom to variabler, som i dette tilfellet er lønn og alder. Deretter har utvalget blitt delt i to: kommunale og private kommersielle. Hensikten med sistnevnte metode er å undersøke om det er alder som er årsak til lønnsdifferanser eller ikke⁴⁶.

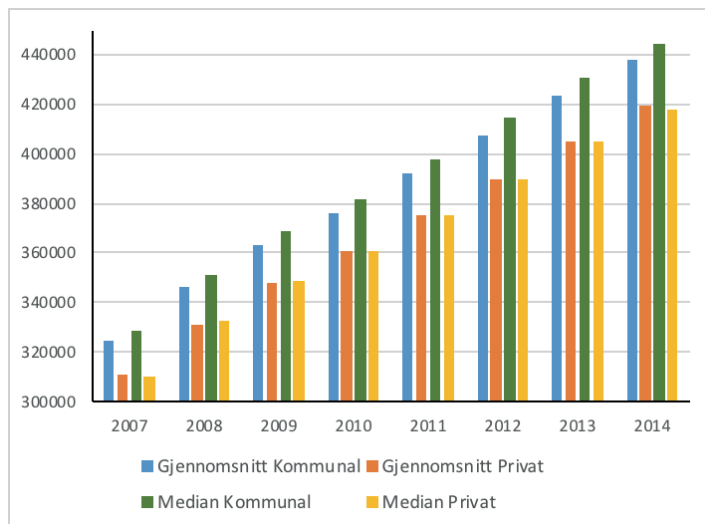
Som figurene 6–9 viser, er det en viss spredning av de forskjellige lønnsnivåene i yrkene. For både barnehagelærer og barnehageassistent viser fordelingen av søylene en ikke helt jevn normalfordeling. Derfor vil det bli benyttet et utvidet lønnsintervall som uttrekk for resultatene når det gjelder de figurene. Samtidig, når det nå er utviklingen over lengre tid som skal undersøkes, kan det være hensiktsmessig å benytte et bredere lønnsintervall. Dette kan føre til at det er forskjeller mellom resultatet fra 2014, men hvor

ønsket er å inkludere de aktuelle observasjonene også over flere år.

Første figur er figur 11, som viser lønnsnivået for barnehagelærer i kommunale og private kommersielle målt gjennom median og gjennomsnitt for årene 2007–2014. Her er årslønna gitt i den vertikale aksene, mens den horisontale aksene viser lønnsnivået per år for sektorene.

Figur 11 viser at det er høyere lønnsnivå i kommunal sektor for alle årene, uavhengig av om lønnsforskjellene måles gjennom median eller gjennomsnitt. I figur 12 vises den prosentvise høyere lønna i kommunen, sammenlignet med private kommersielle. Utviklingen fra 2007 til 2014 er ganske stabil, uavhengig av om median eller gjennomsnitt benyttes. Her blir lønnsdifferansen igjen størst når median benyttes.

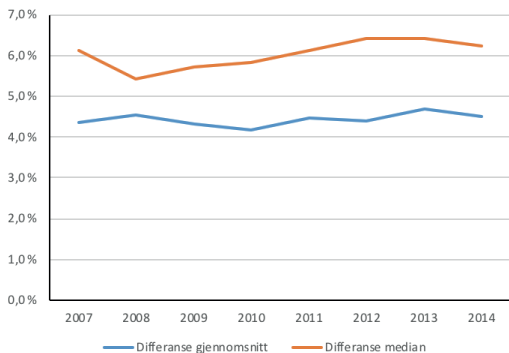
FIGUR II. Lønnsnivå for kommunal og private kommersielle barnehager. Barnehagelærer



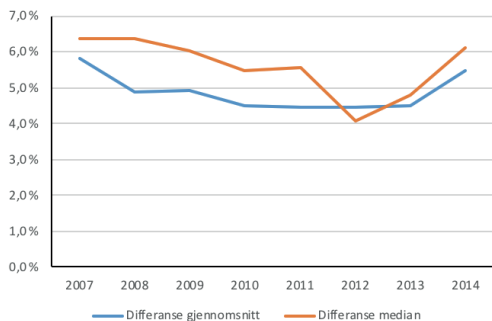
⁴⁵ Metoden lokal vektet regresjon (locally weighted scatterplot smoothing) har blitt benyttet til å belyse forholdet mellom alder og lønn. Denne røde grafen gir det minste avviket mellom observasjonene når observasjoner med størst avstand fra gjennomsnittet har fått mindre vekt. Dette for at ikke grafen skal være altfor mye påvirket av ekstremverdier. Svakheten ved å benytte kun denne metoden for å belyse en sammenheng er at man ikke justerer for andre mulige effekter som kan påvirke resultatet.

⁴⁶ For øvrig viste den statistiske analysen i vedlegget at når det blant annet ble justert for alder, er lønna fortsatt høyere i kommunale barnehager enn i private kommersielle.

FIGUR 12. Prosentvis høyere lønn i kommunale barnehager. Barnehagelærer



FIGUR 14. Prosentvis høyere lønn i kommunale barnehager. Barnehageassistent

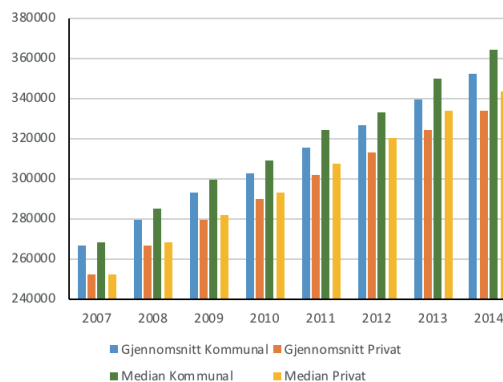


Fra figuren kan vi se at lønnsdifferansen har økt i 2014, i forhold til figur 5. En årsak til dette er at lønnsintervallet har blitt utvidet fra 340 000–570 000 til 250 000–570 000. Den økte differansen kan skyldes at flere med relativt sett lavere lønn i private kommersielle barnehager har blitt

⁴⁷ www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_201117/notat_201117.pdf

⁴⁸ Her er det kun dem som har en avtalt arbeidstid på 37,5 timer i uka.

FIGUR 13. Lønnsnivå for kommunal og private kommersielle barnehager. Barnehageassistent

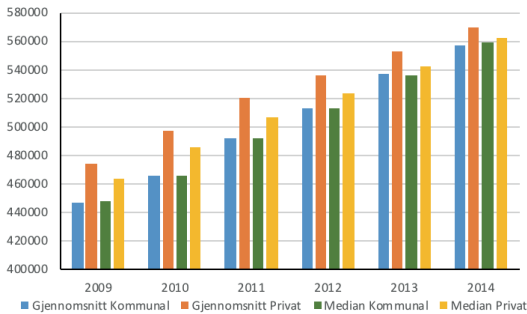


inkludert i utvalget. Hvis vi går videre for å undersøke barnehageassistentene, finner vi samme resultat som hos barnehagelærerne. For årene 2007–2014 er det høyere lønn i kommunal sektor sammenlignet med private kommersielle. Dette vises i figur 13.

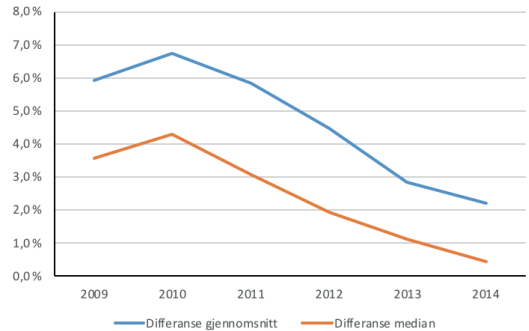
Her er derimot større variasjon i lønnsdifferansen, fra et relativt høyt nivå i 2007 og deretter fall mot 2012, og så en økning opp mot 2014. Den prosentvise utviklingen vises i figur 14.

I individdatagrunnlaget fra SSB har det også vært mulig å trekke ut et utvalg av dem som blir definert som ledere i SSBs *Standard for yrkesklassifisering*⁴⁷. Her har det blitt valgt et utvalg av observasjoner som etter SSBs klassifisering blir definert som «Ledere av enheter for vareproduksjon og tjenesteyting» og som arbeider innenfor næringen barnehage. I figur 15 kan vi se lønnsnivået for arbeidstakere som blir klassifisert som ledere fra 2009 til 2014⁴⁸. Ved at ledere som oftest mottar høyere på grunn av lederansvar, vil det her bli benyttet et lønnsintervall som er større enn for de spesifikke yrkene.

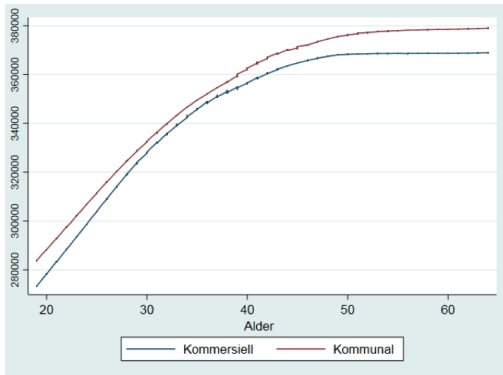
FIGUR 15. Lønnsnivå for ledere i private kommersielle og kommunale barnehager



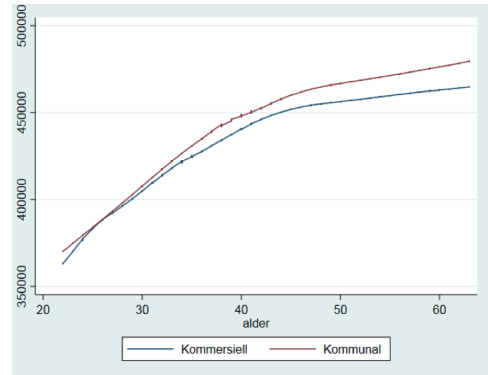
FIGUR 16. Prosentvis høyere lønn for ledere i private barnehager



FIGUR 17. Lønn og alder. Barnehageassistent 2014



FIGUR 18. Lønn og alder. Barnehagelærer 2014



Lønnsintervallet som har blitt benyttet strekker seg fra 350 000 til 850 000 i 2014.

Her får vi derimot et annet resultat enn når vi ser på de andre yrkesgruppene. I denne yrkesklassifiseringen er det høyere lønn i private kommersielle enn i kommunal sektor, det vil si et motsatt resultat enn tidligere. Figur 16 viser den prosentvise lønnsdifferansen i favør ledere som arbeider i private kommersielle barnehager. Differansen mellom ledere i kommunal og privat sektor er dog relativ liten i 2014.

Lønnsnivå og alder i 2014

I figurene 17 og 18 vises sammenhengen mellom årslønn og alder⁴⁹ for de to yrkene og for året 2014. Sammenhengen belyses gjennom grafer som viser hvordan årslønna øker som følge av

⁴⁹ Aldersintervallet som benyttes er 19–65 år for barnehageassistenter, og 22–65 år for barnehagelærere. Årsaken til det ulike intervallet er at stillingen som barnehagelærer krever høyere utdanning etter videregående skole. Dermed starter de derfor å arbeide senere.

arbeidstakers økte alder. Lønnsøkningen er dog ikke jevn; den er sterkest de første tiårene og flater deretter ut. I figur 17 vises sammenhengen mellom alder og lønn for barnehageassistenter, fordelt på om arbeidstaker arbeider i kommunal eller privat kommersiell sektor. Figuren viser at lønna øker når alderen øker, men at lønna er høyere i kommunal sektor enn i privat kommersiell sektor, for alle aldre.

For barnehagelærere er ikke bildet like klart med hensyn til lønnsnivået mellom kommunal og privat kommersiell sektor. I de tidlige årene for arbeidstakerne er det ikke stor differanse mellom sektorene. Dog utover aldersløpet er det høyere lønn i kommunal enn i privat kommersiell sektor.

7. Konkluderende bemerkninger

Denne analysen har hatt som hovedmål å undersøke om det er lønnsdifferanser mellom kommunal og privat sektor i to tjenesteområder – sykehjem og barnehager – og til sammen fire yrker: sykepleiere, pleiemedhjelpere, barnehagelærere og barnehageassistenter. I tillegg er pensjonskostnadene som andel av lønnskostnader også undersøkt.

Resultatene fra analysen er:

- Gjennomgående høyere lønn for heltidsansatte i kommunal sektor enn i privat sektor for tjenesteområdene barnehager og sykehjem i 2014.
- Høyere lønn i kommunal sektor enn hos private kommersielle for barnehageassistenter og barnehagelærere for tidsperioden 2007–2014.

- Mindre differanser mellom yrker som krever høyere utdanning, og større differanser i yrker som ikke krever høyere utdanning i 2014.
- Det er større grad av lønnsammenpressing i kommunal sektor enn i privat sektor i 2014.
- Høyere lønn i alle aldre for barnehageassistenter i 2014, i kommunal sektor. Høyere lønn for barnehagelærere i kommunal sektor, fra om lag midten av 20-årene og eldre.
- Høyere lønn for ledere i private kommersielle barnehager enn for ledere i kommunal sektor. Differansen var fallende i tidsrommet.

Den statistiske analysen viser at det er en signifikant høyere lønn i kommunal sektor enn i privat sektor når det justeres for alder, kjønn, urbani- tet/folketall og utdanning, men differansene er ikke store. En av årsakene til dette kan være inkluderingen av arbeidstakere som egentlig arbeider i mer ideell sektor (med organisasjonsformer som SA, DA, BA osv.) og ikke kun i kommersiell privat sektor (AS og NUF).

Pensjonskostnadene er høyere i kommunal sektor enn i privat sektor. Det kan skyldes at pensjonsordningene er bedre i kommunal sektor, sammenlignet med samlet sett for privat sektor.

Resultatene fra kapitlet er hovedsakelig i tråd med tidligere forskning, som viser at det er mer lønnsammenpressing i kommunal sektor og dermed høyere lønnsnivå for (relativt sett) lavinntektsyrker. Dette er en indikasjon på at det kan eksistere en negativ provenyeffekt som følge av konkurranseutsetting, samtidig som det er en negativ velferdseffekt for arbeidstakere som blir berørt av omorganisering fra kommunal til privat sektor.

8. Litteraturliste

- Andersen, H., Husabø, E., Walle, M. (2016). *Hva påvirker husboldningenes etterspørsel etter varer og tjenester?* Norges Bank Staff Memo, 4/2016.
- Angrist, J., Pischke, J. (2010). *The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design Is Taking the Con out of Econometrics*, Journal of Economic Perspectives, 24(2), s. 3–30.
- Barth, E., Moene, K., Wallerstein, M. (2003). *Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Gyldendal Norsk Forlag, 1. utgave.
- Bhuller, M., Mogstad, M., Salvanes, K. (2017). *Life-Cycle Earnings, Education Premiums, and Internal Rates of Return*, Journal of Labor Economics 35, no. 4 (oktober 2017): s. 993–1030.
- Budd, J., Na, I. (2000). *The Union Membership Wage Premium for Employees Covered by Collective Bargaining Agreements*, Journal of Labor Economics 18, no. 4 (oktober 2000): s. 783–807.
- Bryson, A., Dale-Olsen, H., Nergaard, K. (2016). *Gender Differences in the Union Wage Premium? A Comparative Case Study*. Discussion Paper Series. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Castelló-Climent, A. (2010). *Inequality and growth in advanced economies: an empirical investigation*. The Journal of Economic Inequality (2010) 8: s. 293–321.
- Dale-Olsen, H., Nilsen, K. (2009). *Lønnsulikhet i Norge 1995–2006*. Søkelys på arbeidslivet. Årg. 26, 2/2009, s. 207–221.
- Finseraas, H., Kotsadam, A. (2013). *Hvordan identifisere årsakssammenhenger i ikke-eksperimentelle data? – En ikke-teknisk introduksjon*. Tidsskrift for samfunnsforskning, 3/2013 (Volum 54).
- Fevang, E., Strøm, S., Sæther, E. (2008). *Er kommunesektoren og/eller staten lønnsledende? En sammenlikning av lønnsnivå for arbeidstakere i kommunal, statlig og privat sektor*. Rapport 1/2008. Frischsenteret.
- Gautun, H., Bogen, H., Grødem, A. (2013). *Konsekvenser av konkurranseutsetting. Kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjenester*. Fafo-rapport 2013:24.
- Glaeser, E.L., Resseger, M. & Tobio, K. (2009). *INEQUALITY IN CITIES²*. Journal of Regional Science, 49, s. 617–646.
- Grini, K., Lien, H. (2011). *Økende lønnsforskjeller det siste tiåret*. Samfunnsspeilet, 2011/5–6. 25. Årgang, s. 53–57.
- Hamlen, S., Hamlen, W. (2012). *The Inconsistency of the Quadratic Mincer Equation: A Proof*. Theoretical Economics Letters, 2012, 2, 115–120.
- Korpi, M. (2007). *Does size of local labour markets affect wage inequality? A rank-size rule of income distribution*. Journal of Economic Geography 8 (2008), s. 211–237.
- Kristiansen, J. (2010). *Tall kan temmes! Mot normalt: Om gjennomsnitt*. Samfunnspeilet, 2/2010 (SSB). 24. årgang.
- Lee, N., Sissons, P. & Jones, K. (2015). *The Geography of Wage Inequality in British Cities*. Regional Studies, 50:10, s. 1714–1727.
- Lunder, T., Eika, B., Kallager, P. (2017). *TF-rapport 395: Kostnader i barnehager i 2015*. Telemarksforskning, rapport 395, 2017.
- McCharty, N., Poole, K., Rosenthal, H. 2006. *Polarized America. The dance of ideology and unequal riches*. MIT Press.
- McMahon, L. (4.8.2016). *Norden fremdeles på topp i fagforeningsmedlemskap*. Hentet ned 9.10.17 fra: www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/norden-fremdeles-pa-topp-i-fagforeningsmedlemskap
- Mincer, J. (1974). *Schooling, earnings and experience*. New York: Columbia University Press.
- Nergaard, K. (22.05.2017). *Antall fagorganiserte og organisasjonsgrad i Norge*. Hentet ned 9.10.17 fra: www.arbeidslivet.no/Lonn/Fagorganisering/Antall-fagorganiserte-og-organisasjonsgrad-i-Norge/Norges-offentlige-utredninger-2009:10.Fordelingsutvalget
- Norges offentlige utredninger 2013: 13. *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Norges offentlige utredninger 2017:10. *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2017. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene*. OECD (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. OECD Publishing, Paris.
- Oslo Economics. (2013). *Konkurranseutsetting av offentlige tjenester – Delrapport – Konsekvenser for de ansattes pensjonsordninger*. Rapport 2013-30. Oslo Economics. (2014). *Konkurranseutsetting av offentlige tjenester*. Sluttrapport
- Ostry, J., Berg, A., Tsangarides, C. (2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF Staff discussion note SDN 14/02.
- Pickett, K. & Wilkinson, R. (2011). *Ulikhetens pris. Hvorfor likere fordeling er bedre for alle*. Res Publica.
- Postel-Vinay, F. (2015). *Does it pay to be a public-sector employee?* IZA World of Labor 2015.
- Royuela, V., Veneri, P., Ramos, R. (2014). *Income Inequality, Urban Size and Economic Growth in OECD Regions*. OECD Regional Development Working Papers, 2014/10, OECD Publishing.

- Schöne, P. (2004). *Lønnsforskjeller i offentlig og privat sektor*. Rapport 2004:2. Institutt for samfunnsforskning.
- Sclar, E. (2000). *You Don't Always Get What You Pay For. The Economics of Privatization*. Ithaca: Cornell University Press.
- SSB. (2001). *Norsk standard for utdanningsgruppering*.
- SSB. (6.6.2012). *Institusjonell sektorgruppering 2012 – utdypende beskrivelse*. Hentet ned 5.11.17 fra: www.ssb.no/bank-og-finansmarked/institusjonell-sektorgruppering/institusjonell-sektorgruppering-2012-utdypende-beskrivelse
- SSB. (2017a). *Variabeldefinisjoner*. Hentet ned 31.10.17 fra: www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/1746/nb
- SSB. (2017b). *Kommuneregnskap*. Hentet ned 14.9.17 fra: www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregnko/aar/2017-03-15
- SSB. (2017c). *Barnehager*. Hentet ned 11.10.17 fra: www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager/aar-endelige/2017-03-21
- SSB. (2017c). *Omsorgstenester*. Hentet ned 11.10.17 fra: www.ssb.no/pleie/
- SSB. (2017d). *Lønn for ansatte, etter yrke, sektor, kjønn og arbeidstid*. Hentet ned 9.11.17 fra: www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/lonnansatt
- SSB. (1.2.2017a). *Mean, median or quartiles?* Hentet ned 29.9.17 fra: www.ssb.no/en/arbeid-og-lonn/mean-median-or-quartiles (SSB.no, 1.2.2017b).
- SSB. (2017b). *Lønn, alle ansatte, 2016*. Hentet ned 14.11.17 fra: www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/lonnansatt/aar/2017-02-01?fane=om
- Veland, G. Hippe, J. (2013). *Utviklingstrekk og utfordringer i det norske pensjonssystemet*. Fafo-notat 2013:19.
- Wooldridge, J.M. (2009). *Introductory econometrics : a modern approach*. Mason, Ohio: Thomson South-Western.

9. Vedlegg. Statistisk analyse av lønnsdifferansen

Her gis kort en oversikt over datagrunnlag, metode og modell, sammen med resultatet fra selve analysen og postestimering av forutsetningene ved analysen.

Datagrunnlag og metode:

Datagrunnlaget er, som tidligere nevnt, individdata om arbeidstakere i yrkene sykepleier, barnehagelærer, pleiemedarbeider og barnehageassistent for året 2014, men her med arbeidstakere som også er ansatt i SA, DA og BA. Det har blitt gjort utvalgsbegrensninger i analysen for å utelukke feilkilder, og gjennom dette er det et intervall som blir benyttet for de forskjellige yrkene. Intervallet er i tabell 5.

Kommentarer til tabell 5:

- Aldersbegrensningene er satt mht. tidligste år for ferdig høyere utdanning, hvor det kreves: sykepleiere og barnehagelærere.
- I analysen om sykepleiere er det satt krav om at de har minst en bachelorutdanning.
- Lønnsbegrensningene er basert på å undersøke

lønnsnivå i tariffavtaler ift. heltidsansatte, og satt i et intervall for å kunne utelukke feilregistreringer.

- Arbeidstidene er satt slik at hovedsakelig heltidsansatte er benyttet som observasjoner. På grunn av usikkerhet om arbeidstakerne har turnusarbeid eller ikke, er arbeidstidintervallet større for sykepleiere og pleiemedarbeidere.

Metoden som benyttes er multivariat regresjonsanalyse gjennom minstekvadratsmetode⁵⁰, som gir oss mulighet til å undersøke lønnsnivået i kommunal og privat sektor (organisering av tjenesten) når det justeres for andre faktorer som kan påvirke lønnsnivået ut over organiseringen.

Modeller

De estimerte modellene som skal undersøkes er følgende:

$$\text{Sykepleier: } \text{Årslønn}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{alder}_i + \beta_2 \text{alder}_i^2 + \beta_3 \text{alder}_i^3 + \beta_4 \text{kjønn}_i + \beta_5 \text{folketall}_i + \beta_6 \text{organisering}_i + \varepsilon_i$$

$$\text{Barnehagelærer: } \text{Årslønn}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{alder}_i + \beta_2 \text{alder}_i^2 + \beta_3 \text{alder}_i^3 + \beta_4 \text{kjønn}_i + \beta_5 \text{urban}_i + \beta_6 \text{utdanning}_i + \beta_7 \text{organisering}_i + \varepsilon_i$$

TABELL 5. Datagrunnlagsintervall

YRKE	ALDER	UTDANNING	LØNN	ARBEIDSTID
Sykepleier	21–64	Minst bachelor	340 000–570 000	32–37,5 timer
Barnehagelærer	21–64	Egen dummy-variabel i analysen	340 000–570 000	37–37,5 timer
Pleiemedarbeider	18–64	Egen dummy-variabel i analysen	280 000–550 000	32–37,5 timer
Barnehageassistent	18–64	Egen dummy-variabel i analysen	230 000–550 000	37–37,5 timer

⁵⁰ For mer om metoden, les blant annet Wooldridge (2009). Det statistiske analyseverktøyet Stata 14 har blitt benyttet til å gjennomføre beregningene. Det er dog noen utfordringer med å benytte multivariat regresjons-

analyse. Se blant annet Finseraas og Kotsadam (2013) for en forklaring av utfordringer med nevnte metode, eller Angrist og Pischke (2010) for eksempler på tidligere feilslåtte analyser.

Pleiemedarbeider: $\text{Årslønn}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{alder}_i + \beta_2 \text{alder}_i^2 + \beta_3 \text{alder}_i^3 + \beta_4 \text{kjønn}_i + \beta_5 \text{urban}_i + \beta_6 \text{utdanning}_i + \beta_7 \text{organisering}_i + \varepsilon_i$

Barnhageassistent: $\text{Årslønn}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{alder}_i + \beta_2 \text{alder}_i^2 + \beta_3 \text{alder}_i^3 + \beta_4 \text{kjønn}_i + \beta_5 \text{folketall}_i + \beta_6 \text{utdanning}_i + \beta_7 \text{organisering}_i + \varepsilon_i$

Beskrivelse av variabler og notasjon:

Årslønn: Personinntekt lønn, som omfatter lønn for utført arbeid i 2014. Variabelen er transformert til logaritmisk form i tråd med tidligere studier og for at forklaringskraften til modellene økte.

Alder: Alder benyttes som approksimert variabel for erfaring, og strekker seg her fra 18–64 eller 21–64. Alder er opphøyet i andre, tredje og fjerde for at variabelen skal være tilstrekkelig lineær⁵¹. Det er forventet at variabelen skal ha en positiv effekt på lønn, jf. punkt 2.

Kjønn: Dummy-variabel. Verdi 1 hvis arbeidstaker er mann og verdi 0 hvis arbeidstaker er

kvinne. Det er forventet at variabelen skal ha en negativ effekt på lønn, jf. punkt 2.

Folketall: Folketall i 1000, i den geografiske kommunen arbeidstaker arbeider i. Det er forventet at variabelen skal ha en positiv effekt på lønn, jf. punkt 2.

Urban: Dummy-variabel. Verdi 1 hvis arbeidstaker er arbeidstaker i en kommune som er definert som de mest sentrale kommunene ifølge SSB, og verdi 0 hvis arbeidstaker ikke er det. Det er forventet at variabelen skal ha en positiv effekt på lønn, jf. punkt 2.

Utdanning: Dummy-variabel. Verdi 1 hvis arbeidstaker har minimum universitets- eller høyskoleutdanning på lavere nivå, og verdi 0 hvis arbeidstaker ikke har det. Det er forventet at variabelen skal ha en positiv effekt på lønn, jf. punkt 2⁵².

Organisering: Dummy-variabel. Verdi 1 hvis arbeidstaker er ansatt i kommunal sektor og verdi 0 hvis arbeidstaker er ansatt i privat sektor.

i : arbeiderstaker nr. i , ε_i : restledd, β_0 : konstantledd

Årsaken til at det er forskjellige variabler i de forskjellige modellene, er linearitetsforutsetningen. Det har vært en utprøving av de forskjellige variablene for å sikre at forutsetningen er til stede. Selv om det er ulike variabler, er de tilnærmet like med hensyn til faktorene de skal justeres for. Valget av uavhengig variabler er basert på tidligere forskning og teoretiske argumentasjon (se punkt 2). På grunn av eksistensen av ekstremverdier, gjennomføres to analyser per yrke: En

⁵¹ Samt for teoretiske og empiriske årsaker, se blant annet Hamlen og Hamlen (2012).

⁵² For mer informasjon, les *Norsk standard for utdanningsgruppering* (SSB, 2001). Muligens burde variabelen vært i kontinuerlig form, og ikke diskret. Årsaken til at dette ikke er tilfelle er at da var ikke linearitetsforutsetningen til stede. Dette gjennom Ramsey RESET-test. Mest sannsynlig er det høye antallet observasjoner en av årsakene til at testen avviste linearitet når variabelen utdanning var i kontinuerlig form og transformert i forskjellige former.

med alle observasjonene, og en uten ekstremverdiene (definert gjennom Cooks D). Unntaket her er barnehageassistent, hvor linearitetsforutsetningen ikke holdt ved uttrekk av ekstremverdiene⁵³.

Resultat av analysen

I tabell 6 gis resultatet fra analysen. Under tabellen vil det være kommentering av resultatet. Videre er også postestimeringen av forutsetningene i tabell 7 og 8.

TABELL 6. Resultat fra analyse gjennom minstekvadratsmetode (OLS)

YRKE	SYKEPLEIER		BARNEHAGELÆRER		PLEIEMEDARBEIDER		BARNEHAGE-ASSISTENT
Avhengig variabel	Årslønn (i logaritmisk form)						
Uavhengig variabler	Regresjonskoeffisient						
Modell	Fullstendig	Redusert	Fullstendig	Redusert	Fullstendig	Redusert	Fullstendig
Alder	0.0347***	0.0370***	-0.1587***	-0.1981***	0.0468***	0.0576***	0.0400***
	(0.0057)	(0.0046)	(0.0171)	(0.0165)	(0.0056)	(0.0046)	(0.0027)
Alder2	-0.0006***	-0.0006***	0.0067***	0.0081***	-0.0008***	-0.0011***	-0.0006***
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0006)	(0.0006)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)
Alder3	0.0000***	0.0000***	-0.0001***	-0.0001***	0.0000***	0.0000***	0.0000***
	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)
Alder4			0.0000***	0.0000***			
			(0.0000)	(0.0000)			
Kjønn	0.0176***	0.0219***	0.0046*	0.0033	0.0116**	0.0164***	-0.0039
(Mann=1)	(0.0045)	(0.0031)	(0.0024)	(0.0023)	(0.005)	(0.0036)	(0.0025)

⁵³ Videre har homoskedastisitet i restleddet blitt avvist i alle yrkene. Dermed benyttes robuste standardfeil. Gjennom testing kunne ikke uavhengighet i restleddet

avvises og derfor var det ikke noen utfordringer med den forutsetningen.

Urban			0.0228***	0.0253***	0.0022	0.0007	
(Mest sentral kommune=1)			(0.0015)	(0.0013)	(0.0027)	(0.0036)	
Folketall (1000)	0.0001***	0.0001***					0.0000***
	(0.0000)	(0.0000)					(0.0000)
Høyere utdanning			0.0640***	0.0646***	0.0132**	0.0263***	0.0085***
(Ja=1)			(0.0028)	(0.0030)	(0.0059)	(0.0041)	(0.0024)
Organisering	0.0258***	0.0272***	0.0045***	0.0029**	0.0214***	0.0201***	0.0165***
(Kommunal=1)	(0.0077)	(0.0043)	(0.0014)	(0.0013)	(0.0062)	(0.0045)	(0.0016)
Konstantledd	5.4876***	5.4563***	7.1977***	7.5682***	5.1833***	5.0523***	5.0408***
	(0.0764)	(0.0612)	(0.1652)	(0.1588)	(0.0768)	(0.0623)	(0.0353)
Observasjoner	5399	5112	15887	15064	7978	7373	22936
R-kvadrat	0.24	0.3	0.34	0.41	0.14	0.16	0.32
Justert R-kvadrat	0.24	0.3	0.34	0.41	0.14	0.16	0.32
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 Robuste standardfeil i parentesene							

Kommentering av resultat

Organisering: Variabelen *Organisering*, som angir om arbeidstaker er ansatt i kommunal eller privat sektor, er positiv og signifikant til under fem prosent signifikansnivå i alle yrker. Faktisk er den signifikant til under én prosent signifikansnivå i alle yrker, unntatt for barnehagelærer i redusert modell.

Ved at avhengig variabel er transformert til

logaritmisk form, gir regresjonskoeffisienten prosentvis lønnsdifferanse av å være tilsatt i kommunal sektor, i forhold til privat sektor. Det viser seg at differansen ikke er særlig stor når det justeres for forskjellige faktorer. Differansen er mellom 2,72 og 0,29 prosent, avhengig av yrke.

Alder: Alder har som forventet en positiv signifikant effekt på årslønna, og er den faktoren som har størst betydning for årslønna. Men faktoren er ikke-lineær, noe som betyr at alder har forskjellig effekt på lønn avhengig av forskjellig aldersnivå. For regresjonskoeffisientene som er opphøyd i tredje og fjerde grad kan det tilsynelatende se ut som at de ikke har en effekt, ved at regresjonskoeffisienten er 0.0000. Men det er ikke tilfelle, og de har en effekt. Årsaken til at koeffisientene er 0.0000 er at det er kun fire desimaltall, og variablene er veldig høye ved at de er opphøyd i tredje/fjerde⁵³.

Kjønn: Dummy-variabelen *kjønn* er signifikant og positiv for helse- og omsorgsyrkene til under fem prosent signifikansnivå, men ikke signifikante i barnehagen. Dette tilsier at hvis alt annet er likt, har menn en høyere lønn enn kvinner i sykehjemmene.

Urbanitet og folketall: Variablene *urban* og *folketall* er positive og signifikante for yrkene sykepleier, barnehagelærer og barnehageassistent. Dette tilsier at arbeidstakere som arbeider i mer sentrale områder har høyere lønn for de nevnte yrkene.

Høyere utdanning: I yrkene barnehagelærer, pleiemedarbeider og barnehageassistent er høyere utdanning med som en dummy-variabel, og den er positiv og signifikant til under én prosent signifikansnivå, noe som tilsier at høyere utdanning også er korrelert med høyere årslønn. Effekten er størst for barnehagelærere som mest sannsynlig er knyttet opp til krav om relevant utdanning i det yrket.

Generell kommentar: Justert R-kvadrat kan gi indikasjoner om forklaringskraften til modellen. Den er relativt høy for barnehagelærer og lav for pleiemedarbeidere. Noe som kan tilsi at den ene modellen forklarer forskjellene bedre enn den andre. Muligens kan også andre faktorer inkluderes i modellene (som deltid, fagorganisering, stilling osv.).

Med et høyt antall observasjoner som det er i denne analysen, er det flere utfordringer som kan oppstå. For det første kan relativt små effekter ved regresjonskoeffisientene i analysene bli signifikante, og det er utfordringer med testing av regresjonsforutsetningene. En spesiell utfordring her var linearitetsforutsetningen, men det ble løst gjennom variabel transformering og valg av variabelstruktur (dummy-variabler⁵³). For variabelen som var hovedfokuset er det viktig å ha med at i de aller fleste analysene var regresjonskoeffisienten signifikant til under én prosent signifikansnivå.

Samlet kort konklusjon av analysen: Lønnsnivået i kommunal sektor er høyere enn i privat sektor for yrkene sykepleier, barnehagelærer, pleiemedarbeider og barnehageassistent når det justeres for andre faktorer ut over organisering av tjenesten.

⁵³ For eksempel er regresjonskoeffisienten til *alder3* i modellen for pleiemedarbeider lik 0.00000516. Vi kunne løst problematikken ved å dele *alder3* på 1000 eller hatt med flere desimaltall. Pga. at det er organisering som er hovedfokuset i dette kapittelet, har ikke det blitt gjort.

⁵³ Valget av flere dummy-variabler kan også ha påvirket størrelsen på justert R-kvadrat (forklart varians).

Postestimering

TABELL 7. Alle observasjoner

Yrker= 1. Sykepleier 2. Barnehagelærer 3. Pleiemedarbeider 4. Barnehageassistent				
Forutsetning	Test	Resultat		Resultat og løsning
Homoskedastisk restledd	Breusch-Pagan/ Cook- Weisberg-test	1	Prob > chi2 = 0.0000	Avviser homoskedastisk restledd Benytter robuste standardfeil
		2	Prob > chi2 = 0.0001	
		3	Prob > chi2 = 0.0000	
		4	Prob > chi2 = 0.0000	
Uavhengig restledd	Estimering av intraklassekorrelasjon per fylke	1	Rho= 0.014	Veldig lav intraklassekorrelasjon Ingen endring
		2	Rho= 0.020	
		3	Rho= 0.011	
		4	Rho= 0.007	
Normalt restledd	Shapiro-Wilks-test	1	Prob>z=0.00	SW-test avviser norm, men normalfordelt restledd ikke absolutt nødvendig ved stort datagrunnlag
		2	Prob>z=0.00	
		3	Prob>z=0.00	
		4	Prob>z=0.00	
Ekstremverdier	Beregner Cooks D Antall obs. som er ekstremverdier	1	287 observasjoner	Flere obs. som ekstremverdier. To modeller: med og uten ekstremverdier
		2	823 observasjoner	
		3	605 observasjoner	
Linearitet	RESET test	1	Prob > F = 0.3070	Kan ikke avvise linearitet
		2	Prob > F = 0.1971	
		3	Prob > F = 0.2045	
		4	Prob > F = 0.1132	
Ikke perfekt multi-kollinearitet	Høyeste vif Uten variabelen alder	1	1.22	Ingen verdi over 7 Ingen Ingen endringer av variablene
		2	1.05	
		3	1.07	
		4	1.06	

TABELL 8. Uten ekstremverdiene

Forutsetning	Test		Resultat	Løsning
Homoskedastisk restledd	Breusch-Pagan /Cook-Weisberg-test	1 2 3	Prob > chi2 = 0.0000 Prob > chi2 = 0.0003 Prob > chi2 = 0.0572	Avviser homoskedastisk restledd Benytter robuste standardfeil
Uavhengig restledd	Estimering av intraklasse-intraklassekorrelasjon per fylke	1 2 3	Rho= 0.025 Rho= 0.020 Rho= 0.018	Veldig lav intraklassekorrelasjon Ingen endring
Normalfordelt restledd	Shapiro-Wilks-test	1 2 3	Prob>z=0.00. Prob>z=0.00. Prob>z=0.00.	SW-test avviser norm
Linearitet	RESET-test	1 2 3	Prob > F = 0.1242 Prob > F = 0.1456 Prob > F = 0.2244	Kan ikke avvise linearitet
Ikke perfekt multi-kollinearitet	Høyeste variance inflation factor Uten variabelen alder	1 2 3	1.21 1.05 1.05	Ingen endring

Betydningen av skatt og pensjonsutgifter ved fellesgoder i egenregi sammenlignet med konkurranseutsetting

Av Bjarne Jensen

I dette kapitlet analyseres hvordan skatt og pensjonsutgifter generert av arbeidsplasser påvirker fellesgoder avhengig av om de ivaretas i egenregi eller av private kommersielle foretak. Vi skal se nærmere på om det er forskjeller om en driver dette som tradisjonell egenregi i kommuner, fylkeskommuner og stat eller om en driver dem gjennom kommersielle aktører. Videre analyseres også de forskjellene dette gir mellom utenlandsk basert virksomhet og norsk basert virksomhet. Avslutningsvis drøfter vi spesielt hvordan lavere pensjonsutgifter i private kommersielle barnehager påvirker de

Bjarne Jensen er utdannet som samfunnsøkonom fra Universitetet i Oslo og har erfaring fra både offentlig og privat sektor og fra forskning og undervisning. Han har arbeidet i Finans- og Sosialdepartementet, vært rådmann i Kristiansand og Bergen, og administrerende direktør i Kommunekreditt Norge as. Hans forskning har særlig vært knyttet til finansiering, styring og planlegging av kommunene og offentlige velferdstjenester. Han har vært professor i forvaltningsøkonomi ved Høgskolen i Innlandet og førsteamanuensis ved Høgskolen i Agder (nå Universitetet i Agder).

økonomiske resultatene i disse barnehagene. Lønnskostnadene er per årsverk høyest i egenregi. Den er lavere i kommersielle foretak fordi pensjonsutgifter, arbeidsgiveravgift og gjennomsnittslønn er lavere. Pensjonsutgiftene og arbeidsgiveravgiften er hovedårsaken. Brukes enkeltpersonforetak, blir forskjellen i forhold til egenregi større på grunn av at da betales hverken pensjonsutgifter eller arbeidsgiveravgift. Ved bruk av utenlandsk arbeidskraft eller ivaretagelse i utlandet blir regnestykkene påvirket av at det er lavere lønn, og at skatt og pensjonssparing i Norge faller bort. Pensjonsutgifter, som er sparing, og skatteinntekter, som finansierer fellesgodene, har så stor innvirkning at de må vektlegges i en analyse hvor kommersialisering og konkurranseutsetting av fellesgoder vurderes. Det bør også tas hensyn til virkningene av at norsk arbeidskraft foretrekkes av utenlandsk arbeidskraft.

Hva består skatteinntektene fra en arbeidsplass av?

I kapittel 4 er det gitt en nærmere oversikt over skatteinntektene i Norge, herunder skatteinntekter som arbeidstakere betaler eller som er direkte knyttet til arbeidsplassen. En arbeidstaker må betale skatt av den inntekten vedkommende har. Det gjelder for det første direkte skatt av inntektene (alminnelig inntektsskatt, trinnskatt og trygdeavgift). I tillegg betales arbeidsgiveravgift. Den beregnes med utgangspunkt i bruttoinntekt med tillegg av arbeidsgivers pensjonspåslag. Arbeidstakeren bruker størstedelen av sine disponible inntekter til kjøp av varer og tjenester. De er pålagt merverdiavgift og andre avgifter, for eksempel på alkoholholdige drikker, tobakk, biler mv. Summen av disse skatteinntektene har vi definert som provenyeffekten av en arbeidsplass. Oversikten over skatteinntektene i kapittel 4 viser at 84 prosent av de norske skatteinntektene kommer fra disse kildene – enkeltpersoners inntekter, personers forbruk av inntekter og lønnskostnader. Skatter fra selskapene utgjør 5,6 prosent. Da er ikke petroleumsskatter, som utgjør 7,6 prosent, tatt med.

Vi skal se nærmere på to forhold knyttet til denne provenyeffekten. For det første hvor stor provenyeffekten er av en arbeidsplass i forbindelse med fellesgodene. Dermed kan vi beregne den andelen av offentlige utgifter til arbeidstakeren som kommer tilbake til det offentlige gjennom skatteinntektene som arbeidstakeren genererer. Differansen mellom lønnsutgiften og det som mottas i skatter representerer i første omgang nettoutgiftene for det offentlige når vi ser dette i en total sammenheng. Dette er derfor en interessant størrelse. For det andre ønsker vi å analysere om det er forskjeller i disse skatteinntektene når fellesgodene drives i egenregi

eller av kommersielle aktører, og hvilken betydning det kan ha for det offentlige reelle kostnader til fellesgodene.

Skattene vi betaler skal finansiere den offentlige virksomheten og gir oss samtidig rettigheter til tjenester og sosiale ytelser. Dette gjelder rettigheter direkte knyttet til arbeidsforholdet, som lønn under sykdom, ved arbeidsledighet, uføretrygd og alderspensjon. Disse rettighetene er med på å gi trygghet i samfunnet vårt og er en viktig del av vår samfunnsmodell.

En vesentlig forskjell i kostnadene til fellesgoder ved egen regi sammenlignet med kommersiell drift av dem, er pensjonskostnader. Pensjonskostnadene betales av arbeidsgiver og arbeidstaker. For arbeidstakerne er ikke dette en inntekt som utbetales direkte. Det er i prinsippet en form for sparing som skal gi pensjonsinntekter, vanligvis når de slutter å ha arbeidsinntekt. Da utbetales pensjonsinntekter som igjen gir grunnlag for beskatning. Høyere pensjonskostnader vil gi høyere pensjoner og dermed høyere skatteinntekter i et langsiktig perspektiv. I kommunale og private tjenestepensjonsordninger organiseres pensjonssparingene gjennom selvstendige pensjonskasser og livselskaper. Pensjonsordningene er også en del av tryggheten samfunnet gir. Det er komplisert å avgjøre deres virkninger. Derfor bør også pensjonsutgiftene skilles ut som egen komponent i regneeksemplene. De er sparing og gir på lengre sikt større skatteinntekter.

Ved konkurranseutsetting av offentlig virksomhet til private underleverandører vil de også måtte benytte seg av ansatte i virksomheten. Et viktig spørsmål blir da hva en tilsvarende ansatt i det offentlige koster hos den private underleverandøren. Det avhenger av både lønnsutgiftene som betales og de skatteinntektene som denne

lønna bidrar til. Derfor må vi ha kunnskap om lønnsnivået en offentlig arbeidstaker har sammenlignet med en tilsvarende ansatt i konkurranseutsatt virksomhet. Det er i denne rapporten undersøkt for to virksomhetsområder – sykehjem og barnehager. Det vises i den forbindelsen til analysen i kapittel 7. Den viser at gjennomsnittlig lønn i private kommersielle foretak som ivaretar fellesgodene barnehager og sykehjem er vel fire prosent lavere enn i kommunal egenregi. Skatteregler og skattesatser for lønsmottakere i offentlige og private virksomheter er de samme. Men når private driver fellestjenester for det offentlige kan de også benytte seg av underleverandører som ikke er lønsmottakere, men som opptrer som næringsdrivende gjennom enkeltpersonforetak. Disse har andre skatteregler og skattesatser enn lønsmottakere. Når vi sammenligner provenyeffekt må vi derfor se på virkninger for ulike organisasjonsformer.

Foretak med ansatte fra utlandet kan også delta i konkurransen om fellesgodene. Tjenestene og deler av virksomhetene kan også ivaretas direkte fra utlandet. Det vil igjen gi andre virkninger på kostnader og skatteinntekter enn om virksomheten drives av norske ansatte og norsk virksomhet. Denne forskjellen blir derfor også viktig.

Kort om alternative organisasjonsformer

Menon Economics har på oppdrag for Akademikerne utredet forskjeller i skatt og tilgang på velferdsgoder for ulike organisering av arbeidslivet

(Grimsby m.fl., 2016)¹. De opererer med følgende organisasjonsformer og betegnelser:

- **Arbeidstakere:** Personer som er i et fast eller midlertidig ansettelsesforhold med en arbeidsgiver.
- **Frilansere:** Lønsmottakere som arbeider for en arbeidsgiver på oppdragsbasis.
- **Enkeltpersonforetak:** Selvstendig næringsdrivende organisert gjennom enkeltpersonforetak.
- **Ansatt i eget AS:** Selvstendig næringsdrivende organisert gjennom å være ansatt i eget AS.

Når det gjelder hvilken organisasjonsform som er best for arbeidstakerne, konkluderte Menon-rapporten med følgende: «I økonomisk teori er det vanlig å anta at de fleste personer er risikoaverse i form av at de foretrekker en fast inntekt med sikkerhet fremfor en usikker inntekt som i snitt er like høy. Tar man høyde for risikoaversjon, fremstår det å være arbeidstaker som det økonomisk klart beste alternativet.»

Den vanligste alternative tilknytningsformen til ordinære ansettelsesforhold er å være selvstendig næringsdrivende organisert som enkeltpersonforetak. Da fakturerer de oppdragsgiver for sine tjenester. Det er ikke noe ansettelsesforhold og de har ikke de rettighetene som ansatte har. Dette gir oppdragsgiver større fleksibilitet, og arbeidsforholdet kan lett avvikes når oppdragsgiver ikke har behov for arbeidskraften. De som er organisert som selvstendige, betaler skatt av sine inntekter stort sett etter de samme regler som ansatte. Men det er viktige forskjeller. Det betales ikke arbeidsgiveravgift, de betaler trygdeavgift etter en høyere sats enn lønsmottakere og det er andre regler for å beregne forskjell mellom bruttoinntekt og skattbar inntekt. Når

¹ Grimsby, G.: *Organisering av arbeidslivet. Forskjeller i skatt og tilgang på velferdsgoder*. Menon Economics 2016.

det gjelder omsetningsavgifter på forbruk står de overfor samme regelverk. I det videre arbeidet har vi analysert to av disse organisasjonsformene; arbeidstakere som har faste ansettelsesforhold hos en arbeidsgiver og enkeltpersonforetak; det vil si at virksomheten ivaretas av personer som opererer som selvstendige næringsdrivende.

Dersom konkurranseutsettingen skjer til utenlandsk firma eller firma som benytter seg av ansatte fra utlandet, kan både lønnsutgifter og skatteinntekter være helt andre. Dette har vi besluttet ved å se på ett alternativ hvor virksomheten drives av utenlandsk firma i Norge, men med utenlandsk arbeidskraft, og ett alternativ hvor virksomheten drives i utlandet.

Beregning og analyse av brutto lønnskostnader og fordeling på nettolønn, skatt og pensjonsutgifter

Når en skal gjøre slike beregninger må de baseres på bestemte forutsetninger. Beregningene har da karakter av å være regneeksempler som skal illustrere hvordan det er i virkeligheten med det regelverket og de satsene som gjelder for skattene i 2018. Det vises også til kapittel 4 hvor det er gjort nærmere rede for skatter, skattesatser og skatteregler.

Forutsetninger for vårt regneeksempel:

(1) Utgangspunktet for beregningene er at en ansatt i offentlig virksomhet har en samlet brutto lønn inklusive feriepengene på 500 000 kroner. Det er omtrent gjennomsnittslønn for en offentlig ansatt.

(2) Videre forutsettes at tilsvarende lønn for en arbeidstaker i privat kommersielt foretak har et nivå som er fire prosent lavere. Det er i samsvar med beregningene av lønnsforskjeller mellom

sykepleiere og pleiemedarbeidere og barnehagelærere og barnehageassistenter i offentlige og private sykehjem og barnehager (kapittel 7).

(3) I sammenligningen med arbeidstaker som er organisert som enkeltpersonforetak er lagt til grunn at vedkommende har samme inntekt som om vedkommende var ansatt i privat foretak, det vil si 480 000 kroner. For utenlandsk arbeidstaker som jobber i Norge og er organisert som enkeltpersonforetak, er lagt til grunn en inntekt på 300 000 kroner. Det samme lønnsnivået er lagt til grunn for ansatt i utenlandsk foretak som også gjør jobben i utlandet.

(4) For private kommersielle foretak regnes et pensjonspåslag fra arbeidsgiver på fire prosent. Det tilsvarer omtrent gjennomsnittlig pensjonspåslag i skattemeldingene til kommersielle foretak som driver sykehjem og barnehager. Gjennomsnittlig påslag for pensjonsutgifter i offentlig egenregi er ut fra Kostra-tall satt til 12 prosent.

(5) Fradrag ved beregning av skatt for ansatte i offentlig virksomhet og private kommersielle foretak: Lånerenter 50 000 kroner, ett barnefradrag på 25 000, fagforeningsfradrag 3850, ellers vanlig minstefradrag. Når det gjelder enkeltpersonforetak utenlandsk er gjeldsfradraget halvert til 25 000.

(6) Merverdiavgift og andre avgifter: 25 prosent av 60 prosent av disponibel inntekt etter skatt. 40 prosent av disponibel inntekt går til ikke-avgiftspålagte varer og tjenester.

Basert på disse forutsetningene er det i tabell 1 beregnet brutto lønnskostnader per årsverk for offentlig egenregi, ordinært kommersielt

TABELL I. Lønn, skatt og nettolønnskostnad per årsverk ved alternative organisasjonsformer. Kroner

	Offentlig egenregi	Ansatt privat foretak	Enkeltpersonforetak ²	Enkeltpersonforetak utenlandsk ³	Utenlandsk foretak
Lønn	500 000	480 000	480 000	300 000	300 000
Pensjon	60 000	19 200			
Arbeidsgiveravgift	78 960	70 387			
Sum lønnsutgift	638 960	569 587	480 000	300 000	300 000
Skatt på alminnelig inntekt	61 822	57 222	80 558	63250	
Trinnskatt	9614	8954	8954	3014	
Trygdeavgift	41 000	39 360	54 720	34 200	
Arbeidsgiveravgift	78 960	70 387	0	0	
Merverdiavgift mv	58 135	56 170	50 365	29 930	
Sum skatt	249 531	232 092	194 597	130 394	0
Netto lønnsutgift	389 429	337 495	285 403	169 606	300 000
Gjennomsnittsskatt	49,9	48,4	40,5	43,5	0

foretak med fast ansatte, enkeltpersonforetak, enkeltpersonforetak basert på utenlandsk arbeidskraft og virksomhet ivarettatt i utlandet. Bruttolønnskostnad er brutt ned på skatter, pensjonsutgifter og et restbegrep som defineres som netto lønnskostnader per årsverk. Hovedstørrelsene nettolønn, skatt og pensjonsutgifter er også sammenlignet i figur 1. I tabell 2 er disse størrelsen angitt i kroner, mens tabell 3 angir forskjellen i kroner mellom egenregi og alternative kommersielle løsninger for størrelsene bruttolønnskostnader per årsverk, skatt, pensjonsutgifter og nettolønn.

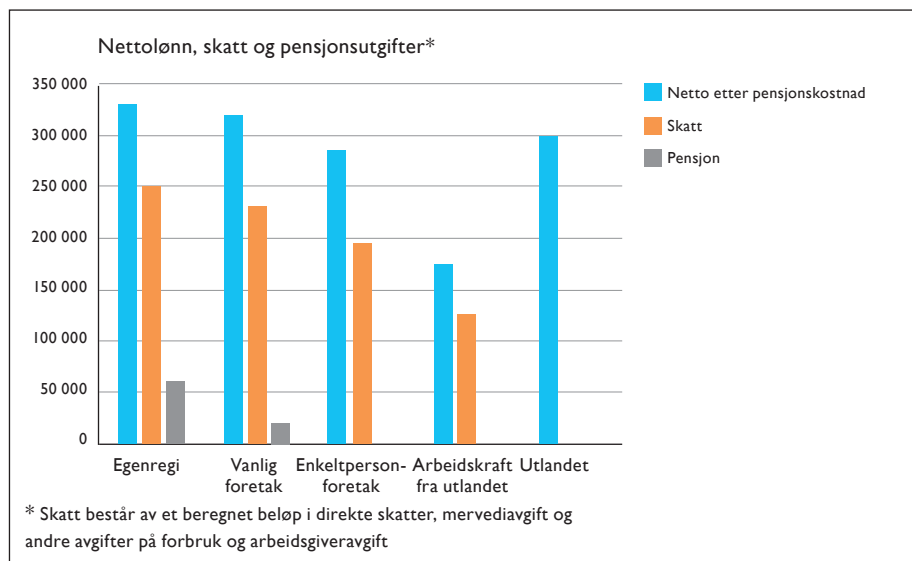
² Det er ikke minstefradrag i inntekt fra næringsvirksomhet. Det er dermed ikke gitt minstefradrag ved beregningen av skatt for enkeltpersonforetakstilfellene.

³ Det er i beregningene ikke gitt personfradrag ved beregningen av skatt for utenlandsk næringsdrivende.

I tabell 2 og 3 er det også trukket fra en kostnad dersom norsk arbeidskraft blir fortrengt av billigere arbeidskraft fra utlandet. Det er en særskilt aktuell problemstilling når det er arbeidsledighet. Vi har mange mål for størrelsen på undersyssetning og personer som ønsker arbeid, men som ikke har det. Bruker vi tallene fra arbeidskraftundersøkelsen, er det mellom 160 000 og 170 000 som ønsker arbeid, men som står utenfor arbeidslivet. I tillegg er en stor gruppe undersyssettsatt. Ser vi på de yngre aldersgruppene (15–29 år), er mellom 60 000 og 70 000 hverken under utdanning eller i arbeidslivet. Illustrasjonsmessig er denne kostnaden angitt til 200 000 kroner per årsverk.

Samlet er bruttolønnskostnader per årsverk høyest i offentlig egenregi. Nest høyest er brutto lønnskostnader i kommersiell virksomhet organisert som aksjeselskap med fast ansatte. I vårt

FIGUR 1. Bruttolønnskostnader fordelt på nettolønn, skatt og pensjonsutgifter



TABELL 2. Bruttokostnader fordelt på nettolønn, skatt og pensjonsutgifter. Kroner

	Egenregi	Vanlige foretak	Enkeltpersonforetak	Arbeidskraft fra utlandet	Utlandet
Brutto lønnskost	638 960	569 587	480 000	300 000	300 000
- Skatt	249 531	232 092	194 597	130 394	0
= Netto lønn	389 429	337 495	285 403	169 493	300 000
- Pensjon	60 000	19 200	0	0	0
= Netto etter pensjonskost	329 429	318 295	285 403	169 493	300 000
- Nav	200 000	200 000	200 000	0	0
= Netto for samfunnet	129 429	118 295	85 403	169 493	300 000

TABELL 3. Forskjeller i kostnader per årsverk mellom egenregi og alternative kommersielle løsninger. Kroner

	Brutto lønnskost	Netto etter skatt	Netto etter skatt og pensjon	Netto etter skatt, pensjon og Nav
Egenregi/norsk foretak	69 373	51 934	11 134	11 134
Egenregi/enkeltpersonforetak	158 960	104 026	44 026	44 026
Egenregi/utenlandsk arbeidskraft	338 960	219 823	159 936	-40 064
Egenregi/utlandet	338 960	89 429	29 429	-170 571

regneeksempel er brutto lønnskostnader elleve prosent høyere i egenregi. Selve lønnsforskjellen er fire prosent basert på de lønnsforskjellene som er registrert mellom egenregi for barnehager og sykehjem og kommersielle aktører i samme bransjer i kapittel 7.

Den viktigste årsaken til at bruttolønnskostnadene er høyere i egenregi er høyere pensjonsutgifter. Dette vil variere avhengig av kommunenes pensjonsutgifter og hva slags pensjonsordninger de kommersielle foretakene har. Ut fra anslag i Kostra for kommunene og selvangivelsene til aksjeselskaper som driver barnehager og sykehjem, er nivået satt til 12 prosent i kommunene og 4,0 prosent i aksjeselskapene. Pensjonsutgiftene forklarer da ca. 60 prosent av forskjellen i bruttokostnader per årsverk. Arbeidsgiveravgiften slår også sterkere ut i prosent enn lønn fordi det beregnes arbeidsgiveravgift også på pensjonsutgiftene.

Dersom den kommersielle aktøren velger å ta inn arbeidskraft gjennom enkeltpersonforetak blir bruttokostnadene for ett årsverk lavere enn om en har fast ansatte. Forutsetningen er her at inntektene til enkeltpersonforetaket settes til lønnsnivået for en fast ansatt i det kommersielle

foretaket. Da blir kostnadene for ett årsverk 25 prosent lavere enn i egenregi og nærmere 16 prosent lavere enn det et kommersielt foretak med fast ansatte vil ha. Årsaken til den store forskjellen er at et enkeltpersonforetak hverken har pensjonsutgifter eller betaler arbeidsgiveravgift. Ved å ta inn arbeidskraften gjennom enkeltpersonforetak er det derfor langt bedre muligheter til å ta ut større overskudd for en kommersiell aktør. Samtidig vil et kommersielt foretak som har kontrakten avlaste seg for risiko og forpliktelser ved å ha fast ansatte og ha vesentlig større fleksibilitet. Det er velkjent at dette er blitt en svært vanlig organisasjonsform i byggebransjen. I den senere tid er det flere eksempler på at kommersielle foretak som ivaretar fellesgoder benytter seg av enkeltpersonforetak. Eksempler er Din Utvikling AS som har kontrakter om oppgaver fra Nav, og Aleris, som er et av de største kommersielle velferdskonsernene i Norden.

Dersom det kommersielle foretaket benytter seg av utenlandsk arbeidskraft i gjennomføringen av oppgaven og arbeidstakerne organiseres gjennom enkeltpersonforetak, vil det kunne oppnås vesentlig større gevinster. Størrelsen på gevinsten vil være avhengig av hvor mye lavere

lønnsnivået vil være. I tillegg kommer de store gevinstene ved at de slipper arbeidsgiveravgift og pensjonsutgifter. Da kan fort bruttolønnskostnadene kunne bli mer enn halvert i forhold til egenregi. Eksempel på kommersielle foretak som har benyttet seg av dette er Orange Helse. De hyrte inn arbeidskraft på denne måten og leverte billige vikartjenester til kommunene innenfor pleie og omsorg. Selskapet var organisert gjennom en konsernstruktur som hadde selskaper i skatteparadiser. Da ligger det også til rette for å flytte overskudd til land med lav beskatning av overskudd og utbytte. Hverken ordinære norske kommersielle foretak eller offentlig egenregi kan konkurrere kostnadmessig dersom denne metoden kan benyttes. Virksomheten i Orange Norge opereres i dag under andre navn.

Dersom det kommersielle foretaket er basert på at virksomheten kan drives fra utlandet, vil norsk virksomhet normalt ikke kunne konkurrere kostnadmessig. Det har sammenheng med at Norge er et høykostland med høy levestandard og relativ jevn inntektsfordeling. Bruttokostnader vil avhenge av lønnsnivå utenfor Norge, og kostnader knyttet til pensjon og skatter er avhengig av regler i det land foretaket er lokalisert. Illustrasjonsmessig er lønnsnivået også i dette tilfelle satt til 300 000 kroner. I dette tilfellet vil aktiviteten ikke ha pensjonssparing i Norge og dermed heller ikke pensjonsutgifter her, og det vil ikke bli betalt skatt til Norge. Aktiviteter som kan bli utsatt for dette er IKT-virksomheter og systemer innenfor sikkerhet. Men det kan også oppnås ved at hele eller deler av virksomhet i Norge drives av kommersielle virksomheter som er lokalisert i nærliggende land. Ambulanseflygingen i Nord-Norge ble for eksempel konkurranseutsatt til et selskap som hadde lignende aktivitet i Nord-Sverige.

Dersom en lar konkurranse om fellesgodene løpe fritt og kun legger vekt på bruttokostnader per årsverk, vil kommersielle foretak utkonkurrere egenregi og gi grunnlag for store overskudd for eierne. Enkeltpersonforetak vil utkonkurrere private foretak med egne ansatte. Årsaken er ikke at lønningene til offentlig ansatte er bedre enn i private foretak, men at trygghet for inntektsnivå når en ikke lenger kan arbeide er dårligere i private foretak. En har ikke de samme ordninger for tjenstepensjon som offentlige arbeidstakere. Private foretak og særlig enkeltpersonforetak vil i tillegg svekke skatteinntektene og dermed finansieringsgrunnlaget for offentlige fellestjenester. Åpnes det i tillegg for at utenlandsk arbeidskraft kan brukes, eller virksomheten kan drives helt eller delvis fra utlandet med vesentlig lavere lønnsnivå enn i Norge, vil slik virksomhet utkonkurrere norsk virksomhet. Slike løsninger vil føre til at norske skatteinntekter blir dramatisk lavere. På lengre sikt vil det undergrave finansieringene av fellestjenestene og rett og slett bidra til at det blir mindre fellesgoder.

Så lenge det er arbeidsledighet i Norge, og den utenlandske arbeidskraften eller virksomhet i utlandet fortrenger norsk arbeidskraft, må vi i tillegg ta hensyn til kostnadene i Nav-systemet for å gi dem som er arbeidsledige eller ikke kommer inn på arbeidsmarkedet en viss inntekt. Setter vi dette til 200 000 kroner, vil det i et kostnadmessig perspektiv være direkte ulønnsomt å ivareta fellesgoder med utenlandsk arbeidskraft eller i utlandet. Slike forhold blir det ikke tatt hensyn til når vi konkurranseutsetter grunnleggende fellesgoder eller deler av dem til utlandet.

Viktige konklusjoner

Noen viktige konklusjoner kan trekkes fra analysen og disse tallene:

- Forskjellen i bruttolønnskostnader mellom organisasjonsformene er betydelig. Dersom det åpnes for konkurranseutsetting uten særlige reguleringer av lønnsforhold og pensjoner kan en påregne betydelige svekkelse av de ansattes betingelser i forhold til det de har i dag. Det åpner videre for store overskudd for eierne av kommersielle foretak som overtar fellesgoder. Det dreier seg ikke om effektivitet, men dårligere betingelser for arbeidstakerne.
- Det er betydelige provenyvirkninger av arbeidsplasser knyttet til fellesgodene. De er høyest i egenregi, noe lavere om kommersielle foretak med fast ansatte overtar og vesentlig lavere om enkeltpersonforetak benyttes. Ivaretas virksomheten i utlandet blir det ingen provenyeffekt.
- Pensjonsordningene i offentlig egenregi er det første som svekkes når fellesgoder overføres til kommersielle foretak. Det har skjedd stort sett for alle fellesgoder som er overført til kommersielle foretak eller konkurranseutsatt. Ett eksempel er overføring av veivedlikehold fra Statens Vegvesen til Mesta AS. Begrunnelsen var at det er nødvendig for å kunne konkurrere med andre private kommersielle eller for å drives med økonomisk overskudd.
- Det vil være store økonomiske gevinster for eierne av konkurranseutsatt virksomhet/kommersielle virksomhet ved å organisere arbeidstakerne i enkeltpersonforetak.

Uten reguleringer og restriksjoner vil slike organisasjonsformer vinne fram der de er mulige.

- Når en bruker utenlandsk arbeidskraft eller ivaretar hele eller store deler av fellesgodene fra utlandet kan det fortrenger norsk arbeidskraft. Dersom det bidrar til at flere norske arbeidstakere blir avhengig av ytelse fra Nav vil det snu fra kostnadsgevinster i et bedriftsøkonomisk regnestykke til merkostnader i et samfunnsøkonomisk regnestykke.
- Ved kommersialisering kan det bli betydelige negative provenyeffekter som kan ha betydning for evnen til å opprettholde gode fellesgoder.
- Konkurranseutsetting innebærer at oppgavene med vanligvis fire-seks års mellomrom må ut på anbud. Det medfører mindre jobbtrygghet og hyppige skifter i arbeidsoppgaver. Løse arbeidstilknytting gir økonomiske fordeler for eierne av kommersielle selskaper både økonomisk og med hensyn til risiko og fleksibilitet. Det bidrar derfor til at vi i større grad får et løsarbeidersamfunn.

Nærmere om pensjonsutgifter og overskudd/lønnsomhet i kommersielle barnehager⁴

Utviklingen i kommersielle barnehager etter barnehageforliket i 2005

Før barnehageforliket var det lite innslag av kommersielle barnehager i Norge. Etter barnehageforliket har det vært en nærmest eksplorasjonsartet vekst i de private kommersielle. De har utviklet barnehagekonsern og forsøker å kjøpe opp private ideelle og kommunale barnehager.

⁴Barnehager organisert som aksjeselskaper er regnet som kommersielle barnehager.

TABELL 4. Antall barn i barnehagene. Fordelt på kommunale, private ideelle og private kommersielle⁵. 2005 og 2017

	2005 Antall	2017 Antall	2005 Prosentandel	2017 Prosentandel	Vekst 2005–2017 Prosent
Kommunale	122 455	141 751	54,7	50,3	15,8
Private ideelle	75 231	56 037	33,7	19,9	-25,5
Private kommersielle	25 815	83 834	11,6	29,8	224,7
Sum	223 501	281 622	100	100	26,0

TABELL 5. Antall barnehager fordelt på kommunale, private ideelle og private kommersielle. 2005 og 2017

	2005 Antall	2017 Antall	2005 Prosentandel	2017 Prosentandel	Vekst 2005–2017 Prosent
Kommunale	2858	2736	45,5	46,5	-4,3
Private ideelle	2859	1632	46,6	27,8	-42,9
Private kommersielle	561	1508	8,9	25,7	168,9
Sum	6278	5876	100	100	-6,4

I Norge har vi i dag tre hovedgrupper barnehager etter eierform:

- Kommunale barnehager
- Private ideelle barnehager (eid av foreldre, frivillige og andre ideelle organisasjoner)
- Private kommersielle barnehager

Det største skillet går mellom de kommunale og private ideelle på den ene siden og de private kommersielle på den andre. Sistnevnte gruppe driver barnehagene som næringsvirksomhet hvor målet er størst mulig overskudd eller profitt. De to andre formene har som mål å dekke behovet for barnehager på en best mulig måte med de bevilgningene/inntektene som dispone-

res. De drives ikke for å gi økonomisk overskudd til eierne.

I tabell 4 er vist utviklingen i antall barn i barnehagene fordelt på kommunale barnehager, private ideelle barnehager og private kommersielle barnehager, mens tilsvarende tall for antall barnehager er vist i tabell 5. Tallene er basert på grunnlagsmaterialet i kapittel 3. I disse beregningene har vi definert barnehager organisert som aksjeselskaper som private kommersielle, mens de øvrige private barnehagene er definert

⁵ Private kommersielle er antall barn i barnehager organisert som aksjeselskaper og private ideelle er antall barn i barnehager med andre organisasjonsformer. Det er en betydelig gråsoner i den definisjonen som er valgt.

som private ideelle. Vi tror utviklingen for disse organisasjonsformene gir en god indikasjon på forholdet mellom private ideelle og private kommersielle, selv om det er en stor gråsoner i disse avgrensingene.

Det har skjedd en betydelig økning i antall barn i barnehagene og omstrukturering i barnehagesektoren etter barnehageforliket. Den viktigste endringen er den kraftige økningen i antall kommersielle barnehager og antall barn i disse barnehagene på bekostning av ideelle barnehager. Andelen barn i kommunale barnehager og antall barnehager har vært mer stabil. I tillegg er barnehagene blitt større. Det gjelder i særlig grad de kommersielle, men det gjelder også de kommunale og ideelle. Det kan ha sammenheng med at mange av de små barnehagene er lagt ned.

Hovedårsaken til denne utviklingen er at barnehageforliket gjorde det fritt fram å etablere kommersielle barnehager. De kommersielle barnehagene fikk tilgang til samme gunstige låne- og støtteordninger som kommunale og ideelle barnehager hadde. At dette ville føre til en stor overføring av offentlige midler til kommersielle aktører ble i liten grad drøftet. I tillegg ble det opprettet tilskuddsordninger til finansiering av den løpende driften av de private barnehagene som var meget gunstig. Ved senere revisjoner er tilskuddsordningen til de private barnehagene – kommersielle og ideelle – blitt stadig forbedret. De kommersielle barnehagene har en tilskuddsordning som baserer seg på at de skal ha samme

tilskudd som de kommunale selv om de ikke har de samme kostnadene. Nettopp dette er årsaken til at de private barnehagene er blitt så enormt lønnsomme. Sammen med subsidieringen av private barnehager ved byggingen av nye barnehager er dette også hovedårsaken til de store gevinstene ved salg av private barnehager. Dette har fristet mange private ideelle barnehager og mange eiere av private barnehager til å selge barnehagene til de større kommersielle aktørene. Dette illustrerer godt hva som kan skje når kommersielle foretak overtar driften av fellesgoder.

Gevinster ved salg av barnehager

De siste årene har det blitt et sterkt fokus på de store gevinstene knyttet til salg av barnehager. I kapittel 6 er disse gevinstene analysert nærmere. Kunnskapsdepartementet har bestilt to utredninger for å finne årsaken til de store gevinstene ved salg av barnehager – den ene fra Telemarkforskning⁶ og den andre fra BDO⁷.

Konklusjonene og utgangspunktet for Telemarkforsknings analyse er dette må ha noe å gjøre med inntektene eller kostnadene til barnehagene. De har basert sin analyse på regresjonsberegninger basert på overskuddene registrert i regnskapene til private kommersielle barnehager. De har ikke konkludert med en klar årsak. Sannsynligvis skyldes det at det reelle overskuddet ikke framkommer i regnskapene og at de ikke har trukket inn de mest relevante faktorene i regresjonsanalysen.

BDOs analyse er mer interessant. I sammenhengen har de oppsummert sine konklusjoner slik (BDO, 2018, s. 3):

«Markedsverdien ved salg av barnehager består av tre hoveddeler: Markedsverdien av eiendommene (som ofte ikke er reflektert i regn-

⁶ Lunder, T.E.: *Økonomiske resultater i private barnehager. Hvilken betydning har tilskuddsmodellen*. Telemarkforskning, 2018.

⁷ BDO: *Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektorene*.

skapet grunnet regnskapsreglene), verdien av retten til å drive en barnehage med offentlig støtte og verdien av synergier/stordriftsfordeler for ny eier. På denne måten vil et salg realisere gevinster langt ut over den regnskapsførte verdien og historiske kostnader for eiendommene. Etter vår vurdering kan det observeres en markedssvikt i sektoren. Inngangsbarrierene for nyetablering er høye, vesentlig høyere enn for få år siden, og det er dyrt å måtte kjøpe opp barnehager for å komme seg inn på markedet som ny aktør. Det er også vanskelig å konkurrere med de største aktørene i et oppkjøp på grunn av deres sterke finansieringsvev. Bortfallet av fri etableringsrett sammen med en generell økning i eiendomsverdien til de private barnehagene kan derfor bidra til å forklare økte markedsandeler for de store aktørene. Økte markedsandeler har også medført at seks av de ti største aktørenes samlede andel av resultat før skatt for hele bransjen er på nær 60 prosent. Våre analyser av lønnsomhet viser også at egenkapitalen i de større private aktørene jevnt over har gitt høyere avkastning enn en alternativ investering som følger for eksempel Oslo Børs' hovedindeks. Analysene viser at lønnsomhet og oppbyggingen av egenkapital i bransjen som helhet og blant de store aktørene har økt betydelig i perioden fra 2007 til 2016.»

BDOs konklusjon er følgelig at gevinstene særlig skyldes at barnehager ikke er et normalt marked. Det er markedssvikt særlig fordi det ikke er fri etableringsrett. Inngangsbarrierene for nyetableringer er høye. Derfor realiseres gevinster ved salg av barnehager langt over den regnskapsførte verdien. Det er ikke vanskelig å slutte seg til denne konklusjonen. Men ingen av utredningene tar fatt i den konkrete årsaken til de store overskuddene private kommer-

sielle barnehager kan ha. Den viktigste årsaken til høye overskudd – og dermed høye gevinster som først realiseres ved salg – er at de private kommersielle barnehagene mottar inntekter til pensjonsutgifter fra det offentlige til utgifter de ikke har.

Kommersielle barnehager får mange millioner i tilskudd til utgifter de ikke har

Årsaken til at barnehagene er blitt så interessante for private investorer er at staten (Kunnskapsdepartementet/Utdanningsdirektoratet) har laget en finansieringsordning som gjør kommersielle barnehager svært lønnsomme. Ordningen er til og med utformet slik at de får store tilskudd til utgifter de ikke har.

Bedre lønn i de kommunale

Det viktigste prinsippet for tilskuddet fra kommunene er at de private kommersielle skal få samme tilskudd som gjennomsnittet av utgiftene kommunale barnehager har i den kommunen de tilhører. Noen utgiftsposter behandles særskilt. De private får et automatisk påslag til pensjon tilsvarende 13 prosent av brutto kommunale lønnsutgifter selv om pensjonsutgiftene i gjennomsnitt utgjør fire-fem prosent av disse utgiftene. De får 4,3 prosent i administrasjon, og det er en særskilt ordning for kapitaltilskudd. Hvorvidt de to sistnevnte er fornuftige, skal vi ikke drøfte her. Vi skal vise at ordningen med tilskudd til pensjon og det generelle prinsippet for ordningen fører til at deler av skattebetalernes penger går i lomma til eierne av de private kommersielle barnehagene. Lønnsnivået i private kommersielle barnehager er lavere enn i de kommunale barnehagene. Sammenligningen av lønnsnivået i kommunale barnehager og barnehager organisert som aksjeselskaper viser

for 2014 at lønnsnivået for barnehagelærere i de kommersielle gjennomsnittlig er 3,6 prosent lavere enn i de kommunale. For barnehage-assistentene er det 4,4 prosent lavere. Det er ca. 20 000 årsverk i barnehager organisert som aksjeselskaper (19 438 årsverk i 2014 i henhold til statistikk fra SSB). Med fire prosent lavere lønnsnivå enn de kommunale, utgjør dette på årsbasis 320 millioner kroner.

Pensjonsforskjeller

Det er imidlertid pensjonskostnadene som utgjør den største forskjellen. Pensjonskostnadene som prosentandel av brutto lønnsutgifter for private kommersielle og kommunale barnehager for årene 2009–2013 er gjengitt i tabell 6. Tallene for aksjeselskapene er hentet fra næringsoppgaven de sender til skattemyndighetene (Næringsoppgave 2 – RF-1167). Gjennomsnittlig for perioden 2009–2013 var pensjonskostnaden som andel av rapportert lønn, feriepenger etc. over 13 prosentpoeng lavere i de private kommersielle enn i de kommunale. Tallene for private kommersielle er hentet fra selvangivelsene til private barnehager organisert som aksjeselskaper. Tallene for kom-

munale barnehager er Kostra-tall fra SSB. Det betyr at det såkalte likhetsprinsippet har ført til at beregningsgrunnlaget for tilskudd til private kommersielle barnehager kan ha vært 3000 millioner for høyt i forhold til hva de har hatt av pensjonskostnader i perioden 2009–2013. Det hevdes at pensjonsordningene i de private kommersielle er bedret de siste årene. La oss anta at pensjonsutgiftene er økt til fem prosent som et gjennomsnitt. Ordningen med tilskudd til pensjonsutgifter er også endret slik at de private kommersielle bare får 13 prosent av de kommunale utgiftene i tilskudd til pensjon. Da vil de private kommersielle med 20 000 årsverk og lønnsnivå på 400 000 kroner få ca. 640 millioner kroner i tilskudd hvert år til pensjonsutgifter de ikke har. Tar vi også med at lønnsnivået er fire prosent lavere, mottar eierne av de private kommersielle barnehagene ut fra dette regnestykket 960 millioner kroner i tilskudd til utgifter de ikke har. De som betaler dette er skatteyterne.

Forskjellsbehandling

Prinsippet for tilskuddsordningen sies å være likebehandling. Fordi det er store forskjeller mellom private kommersielle barnehager på den ene siden og kommunale og private ideelle på den andre, gir dette ikke likebehandling, men forskjellsbehandling. Forskjellsbehandlingen går i hovedsak ut på at eierne i de private kommersielle barnehagene kan ta ut beløp opp mot 1000 millioner kroner til eierne. Det finansieres ved at de ansatte har lavere lønn og dårligere pensjonsvilkår enn i de kommunale barne-

TABELL 6. Pensjonskostnader som prosentandel av lønnsutgifter i barnehager.⁸

År	Private kommersielle	Kommunale
2009	3,3	14,7
2010	3,7	17,2
2011	3,4	18,3
2012	3,9	18,7
2013	4,1	17,6
Gjennomsnitt 2009–2013	3,6	17,4

⁸ Tallene for private kommersielle er hentet fra selvangivelsene til private barnehager organisert som aksjeselskaper. Tallene for kommunale barnehager er KOSTRA tall fra SSB.

hagene. Det ville ikke være vanskelig å etablere likebehandling. Det ville oppnås om de private barnehagene – slik som de kommunale – måtte lage budsjettforslag som kommunen godkjenner og som i etterhånd ble kontrollert gjennom regnskap.

Begrunnelsen for tilskuddsordningen har særlig vært at uten innsatsen fra de private kommersielle barnehagene ville det ikke være mulig å oppnå full barnehagedekning så raskt. Det er ingen tvil om at de private kommersielle har gjort en god jobb i utbyggingen av barnehager, og det er heller ingen tvil om at de mange tusen ansatte i private kommersielle barnehager gjør en god jobb helt på linje med de ansatte i kom-

munale og ideelle barnehager. Det er imidlertid ikke troverdig at jobben ikke kunne vært gjort av kommunene. De kommersielle barnehagene er i stor grad finansiert med lån i den statlige Husbanken. Kommunene har den beste tilgangen på tomter, og det ville selvsagt ikke være noe problem for kommunene å leie inn private aktører til å prosjektere og gjennomføre utbyggingen slik de gjør når kommunale barnehager bygges. Utbyggingen er i all hovedsak finansiert av statlige tilskudd, kommunale tilskudd og lån fra Husbanken. De offentlige subsidiene til byggingen av barnehagene er også en del av den gevinsten som tas ut når barnehager selges til private kommersielle aktører.

Litteraturliste

BDO (2017): *Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektorene*. BDO.

Grimsby, G.: *Organisering av arbeidslivet. Forskjeller i skatt og tilgang på velferdsgoder*. Menon Economics, 2016.

Kunnskapsdepartementet (2017): *Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager*. Kunnskapsdepartementet.

Lunder, T.E.: *Økonomiske resultater i private barnehager. Hvilken betydning har tilskuddsmodellen*. Telemarkforskning, 2018.

Mønnesland, J. (2015): *Nytt finansieringsystem for private barnehager – kraftig motor for å presse fram billigere pensjonsordninger*. Notat 2015.

Utdanningsdirektoratet (2017): *Finansiering av private barnehager*. Utdanningsdirektoratet.

Framtidas arbeidsmarked – mangel på arbeidskraft eller på arbeidsplasser?

Av Alexander Berg Erichsen

Dette kapitlet drøfter om framtidas arbeidsmarked vil være preget av mangel på arbeidsplasser eller mangel på arbeidskraft. Ingen kan vite hvordan situasjonen blir i framtida, men vi må kunne anta at det også da føres en økonomisk politikk hvor målet er å utnytte den arbeidskraften samfunnet har på en best mulig måte. Vi må påregne at strukturendringene i arbeidslivet gjennom automatisering og digitalisering blir sterkere enn det vi har opplevd før, og at det vil frigjøre

arbeidskraft i de tjenesteytende virksomhetene. Dette taler for at behovet for arbeidskraft blir mindre. Økningen i andelen eldre øker behovet for arbeidskraft og reduserer tilbudet av arbeidskraft. I en situasjon med mangel på arbeidsplasser vil derfor en økt andel eldre ikke være et problem for samfunnet, men virke positivt.

Dette kapitlet er en bearbejdet versjon av en artikkel som sto i Fagbladet Samfunn og økonomi, 1/2018¹.

Alexander Berg Erichsen, f. 1985. Master i samfunnsøkonomi (UIO). Arbejder som rådgiver i Fagforbundet, og er høgskolelektor i samfunnsøkonomi ved Høgskolen i Innlandet. Underviser i makroøkonomi og forvaltningsøkonomi, og har tidligere arbeidet med artikler og rapporter om offentlig økonomi, kommuner og spesialisthelsetjenesten.

¹ Link til Fagbladet Samfunn og økonomi, 1/2018: www.fagbladet2.com/fagbladet/bladkiosken.php?mag=samf&year=0000

Innledning

Målet for kapittelet er å drøfte faktorer som kan bidra til om det blir mangel på arbeidskraft eller arbeidsplasser, og kort diskutere hvordan utfallet vil påvirke oss som samfunn. I kapittelet vil det bli sett nærmere på elementer som «eldrebølgen» og andre utfall som kan gi mangel på arbeidskraft, og på automatisering og digitalisering² av oppgaver og gjennom det overskudd av arbeidskraft. Om vi faktisk vil få overskudd eller underskudd av arbeidskraft i framtida kan vi ikke vite før vi nærmer oss tidsperioden. Derfor blir kapittelet av mer prinsipiell art. For å kunne svare på dette vil det bli benyttet forskningsartikler og datagrunnlag som omhandler tematikken. Det er også et mål å vise usikkerheten ved framskrivingene.

Før selve målet for kapittelet blir undersøkt, vil den historiske utviklingen av arbeidsmarkedet i moderne tid bli belyst. Deretter vil det bli analysert forhold som taler for at det blir mangel på arbeidskraft eller arbeidsplasser.

Utviklingen av arbeidsmarkedet og næringsstrukturen 1900–2015

Norge har som de fleste andre land hatt en kraftig endring av næringsstrukturen i løpet av 1900-tallet og fram til nyere tid. Gjennom det har også arbeidsmarkedet endret seg. Færre og færre av oss arbeider innenfor primærnæringen og flere av oss arbeider innenfor tjenestesektoren.

Figur 1 viser utviklingen for hvordan sysselsettingen har fordelt seg i de tre hovedgruppene av næringer som samlet utgjør arbeidsmarke-

det og næringsstrukturen: primær- (jordbruk, skogbruk og fiske), sekundær- (industri, kraft, bygg og anlegg og utvinning av naturressurser) og tjenesteytende næringer (hotell- og restaurant, transport, varehandel, offentlig og privat tjenesteyting).

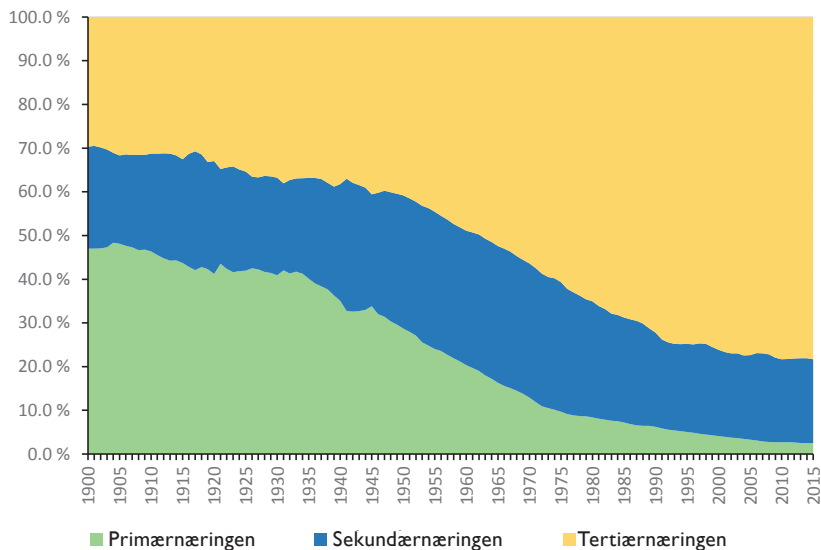
Figuren viser en tydelig og systematisk utvikling: Andelen årsverk i tjenesteytende næringer har økt vesentlig, mens andelen årsverk i primær- og sekundærnæringene har hatt en tilsvarende nedgang. Sekundærnæringen har falt relativt lite, fra 23,3 prosent i 1900 til 19,2 prosent i 2015. Men andelen var betydelig større på 60- og 70-tallet.

Andelen årsverk i tjenesteytende sektor har økt med 48 prosentpoeng siden 1900. For primærnæringen er det en nedgang fra 47,0 prosent i 1900 til 2,5 prosent i 2015. Tjenesteytende sektor sysselsetter i dag klart flest. Hele 78,3 prosent av alle årsverk er innenfor tjenesteytende næringer som varehandel, informasjon og kommunikasjon, transport og finans, opp fra 56 prosent i 1970³.

At flere er ansatt i tjenestesektoren betyr imidlertid ikke at vi får tilgang på færre varer. Figur 2 viser utviklingen i fordelingen av

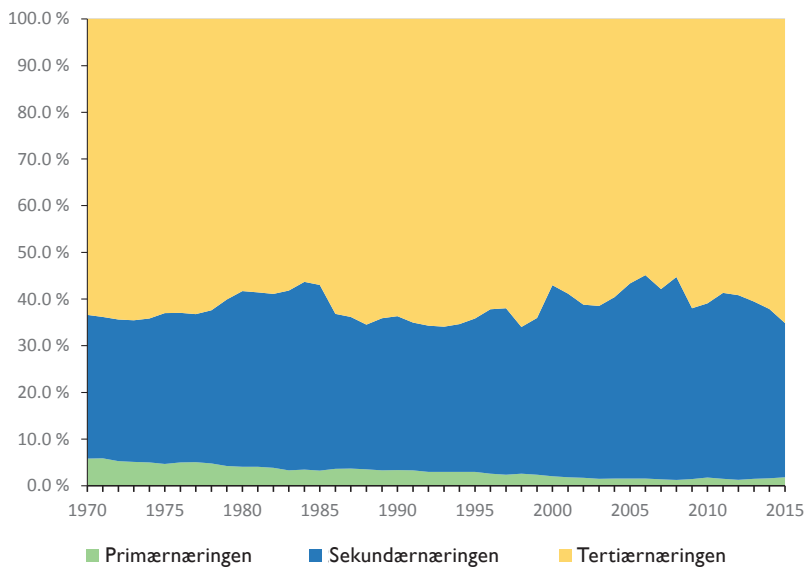
² Andre begreper som omfattes av samme fenomen er robotisering. Hovedpoenget er at oppgaver som tidligere ble utført av mennesker blir gjennomført av ikke-menneskelige ressurser (maskiner, robot eller IKT-løsninger).

³ Samtidig har også konkurranseutsetting av interne støttetjenester i industribedrifter som regnskap, kantinevirksomhet og renhold bidratt til å øke antallet arbeidstakere i tjenestenæringen, gjennom at arbeidstakerne blir registrert som tjenesteytende istedenfor innenfor sekundærsektoren. Videre kan omklassifisering av næringer også ha bidratt til at antall arbeidstakere i industrien har falt, i forhold til arbeidstakere i tjenestenæringen (Skoglund, 2013).



FIGUR 1. Utvikling i sysselsatte årsverk etter hovednæring som andel av antall årsverk totalt, 1900–2015.

Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet



FIGUR 2. Bruttoproduksjon i primær-, sekundær- og tertiærnæringene som andel av total bruttoproduksjon i næringene, 1970–2015.

Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet

bruttoproduksjonen på primær-, sekundær- og tertiærnæringene i perioden 1970–2015.

Figuren viser at selv om andelen sysselsatte årsverk i industrien har gått ned, står sekundærnæringene for en like stor andel av verdiskapingen. Produktivitetsutviklingen gjør at det produseres langt flere industrivarer per årsverk enn tidligere. Men også innenfor primærnæringen produserer vi mer per arbeidstaker. Summen av dette har frigjort arbeidskraft til tjenesteytende sektor.

I tillegg kan vi bytte til oss stadig flere varer fra utlandet for hvert årsverk i Norge som følge av at prisene på det vi importerer har sunket i forhold til prisene på det vi eksporterer⁴. Når vi kan få like mye varer til færre årsverk, er det flere som kan produsere andre ting som vi ønsker eller har behov for. Det kan være kulturopplevelser, utdanning eller helse og omsorg. Siden vi i økende grad etterspør tjenester når vi blir rikere, innebærer det et skifte i sysselsettingen fra varetil tjenesteproduksjon⁵.

Forhold som trekker i retning av at det blir mangel på arbeidskraft

Nå skal vi ta for oss mulige virkninger eller trender som kan gi oss mangel på arbeidskraft i framtida. Her vil vi se på aldring av befolkningen, utvandring og endringer i sysselsettingen ut over aldring. Først ser vi på den virkningen som kanskje har fått mest oppmerksomhet: «eldrebølgen».

«Eldrebølgen»

Kort fortalt er eldrebølgen et popularisert begrep som benyttes for å forklare at befolkningen samlet sett blir eldre. Det vil si at gjennomsnittsalderen til innbyggerne i Norge har gått opp, og

at denne trenden vil fortsette. To fundamentale effekter av eldrebølgen er lavere arbeidstilbud og økt behov for arbeidskraft innenfor helse- og omsorgstjenestene. Årsaken til aldringen av samfunnet er at vi lever lenger og har fallende fruktbarhetstall⁶. I figur 3 vises også befolkningsutviklingen for arbeidsstyrken og pensjonistene, basert på SSBs befolkningsframskriving fra 2016⁷. Inndelingen mellom gruppene er en grovkornet inndeling, som mest sannsynlig ikke vil være korrekt med hensyn til aldersjustering av pensjonsalderen nå og framover. Dette fordi det eksisterer arbeidstakere som er eldre enn 67 år, pensjonister som er yngre enn 67 år, og arbeidstakere som er yngre enn 20 år⁸. Inndelingen har blitt benyttet for å illustrere mulig utvikling. For årene 1980–2010 er det faktiske befolkningstall som er benyttet fra SSB, ut over dette er det framskrivninger⁹.

Figuren viser at det er estimert at det blir færre i arbeidsfør alder i forhold til pensjonistalder. I 1980 var andelen over 67 år på 13 prosent, mens

⁴ Størrelsen på «bytteforholdet» mellom hva vi eksporterer og hva importerer har variert. Fra midten av 2000-tallet var bytteforholdet i sterk favør Norge, med høye olje- og gasspriser, samt lave priser på importvarer fra blant annet Kina.

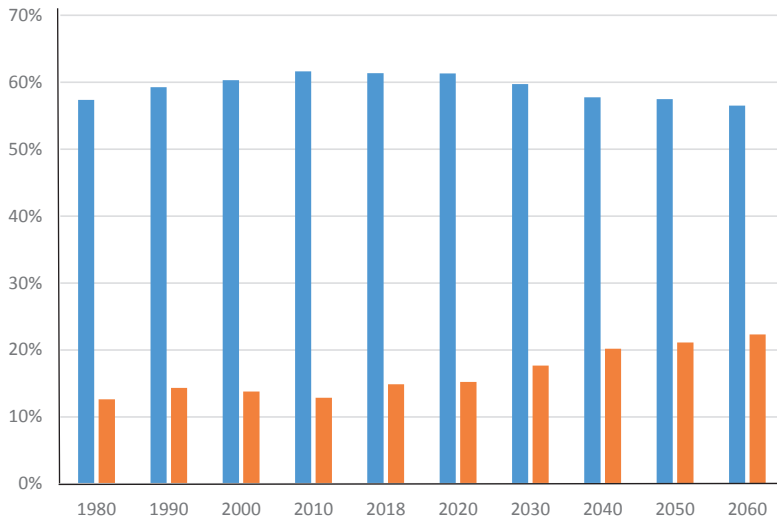
⁵ Figurer og deler av tekst er hentet fra notatet *Offentlig ressursbruk – hva sier tallene* (Fagforbundet, 2017).

⁶ Fra slutten av andre verdenskrig og til siste halvdel av 1960-tallet var samlede fruktbarhetstall over 2,5 barn, mens i 2017 var fruktbarhetstallet for kvinner på 1,62 ifølge SSB (6.3.2018).

⁷ Hovedalternativet er blitt benyttet, som viser hvordan utviklingen blir når det legges til grunn middels utvikling i: fruktbarhet, levealder, innenlandske flyttinger og innvandring.

⁸ I figuren vises de to aldersgruppene som andel av samlet befolkning. De under 20 år er utelatt i selve figuren.

⁹ Tallene gjelder for alle som er bosatt i Norge.



FIGUR 3. Forholdet mellom aldersgruppene 20–66 år og 67 år eller eldre

i 2060 er det estimert at den er på 22 prosent. Det er en relativ kraftig økning. Andelen i yrkesfør alder var 57 prosent i 1980 og er faktisk estimert til å være på tilnærmet samme nivå i 2060 (men som er ned fra en topp i 2010).

Det som blir karakterisert som utfordringen med «eldrebølgen» er at den vil svekke vår framtidige velferd gjennom at andelen som arbeider blir færre, samtidig som det vil være flere som vil trenge assistanse innenfor helseområdet¹⁰. Kort kan dette beskrives som reduserte inntek-

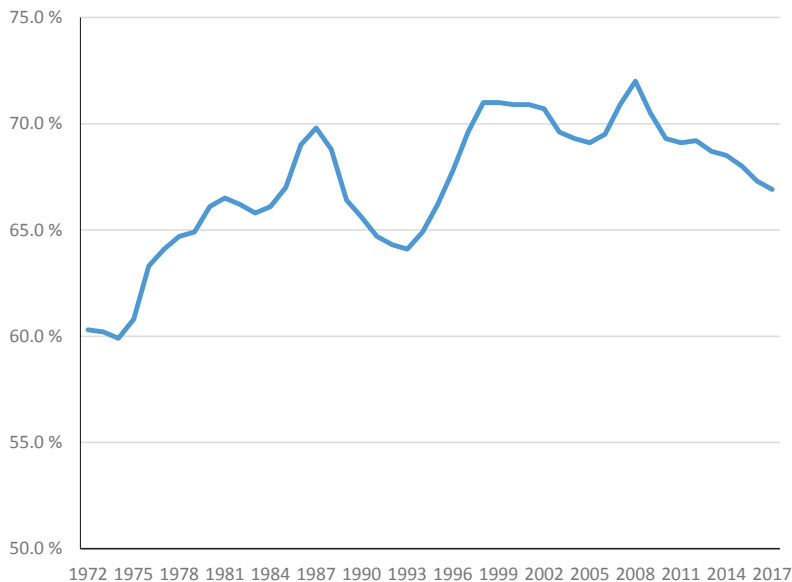
ter gjennom færre som arbeider, og økte kostnader som følge av flere som trenger bistand. I Perspektivmeldingen 2017 (s. 207–208) blir det blant annet trukket fram at:

«I tiårene fremover vil andelen eldre i befolkningen øke kraftig. Det vil isolert sett trekke opp utgifter til helse- og omsorgstjenester og pensjoner og gi lavere sysselsetting og dermed svekke skattegrunnlagene. Veksten i pensjonsutgifter har allerede skutt fart, mens veksten i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester først ventes å tilta etter 2030, når andelen av befolkningen over 80 år tar seg markert opp.»

Den viktigste årsaken til den sterke veksten i pensjonsutgiftene er endringene av pensjonssystemet og mer konkret mulighet til å ta ut alderspensjon fra fylte 62 år. Videre vil et fall i antall som arbeider også føre til et fall i verdiskapingen (målt i markedspris). Land som har en høy andel i arbeid¹¹ har også som oftest høy verdiskaping. Arbeidsstyrken i et land blir

¹⁰ At folk blir eldre, er jo et gode ved samfunnet og viser at samfunnet sikrer et sikkert liv på flere felt.

¹¹ Samt stor mengde realkapital per arbeidstaker (maskiner, IKT-utstyr, osv.) og humankapital (kunnskap og ferdigheter til arbeidstakerne). Dette sammen med inkluderende institusjoner som legger forholdene til rette for økonomisk vekst. Institusjoner som rettstat (eiendomsrett og kontrakter), offentlig tjenester som gir befolkningen like muligheter (utdanning, helse), og en politikk som støtter opp under økonomisk aktivitet (Acemoglu og Robinson, 2012).



FIGUR 4. Sysselsettingsandelen 15–74 år (andelen av befolkningsintervallet som er i arbeid)

definert som summen av dem som er i jobb (sysselsatte) og dem som ønsker å være i jobb (arbeidsledige).

Norge har over lengre tid hatt en høy sysselsettingsandel og samtidig har vi også hatt lav arbeidsledighet. Dermed er en stor andel av arbeidsfør befolkning i arbeid i Norge. Figur 4 viser sysselsettingsandelen i Norge fra 1972 til 2017, som vil si prosentvis andel av befolkningen mellom 15 og 74 år som er i arbeid. Datagrunnlaget er hentet fra Arbeidskraftundersøkelsen fra SSB. Antall personer som defineres som arbeidsfør alder varierer, og her er det blitt benyttet en vid definisjon med hensyn til alder.

Figuren viser at det har vært en økning i sysselsettingsandelen fra 1970-tallet¹² og til i dag. Videre viser figuren at det har vært relativt store variasjoner, som i stor grad er påvirket av den økonomiske tilstanden i Norge. I dårlige

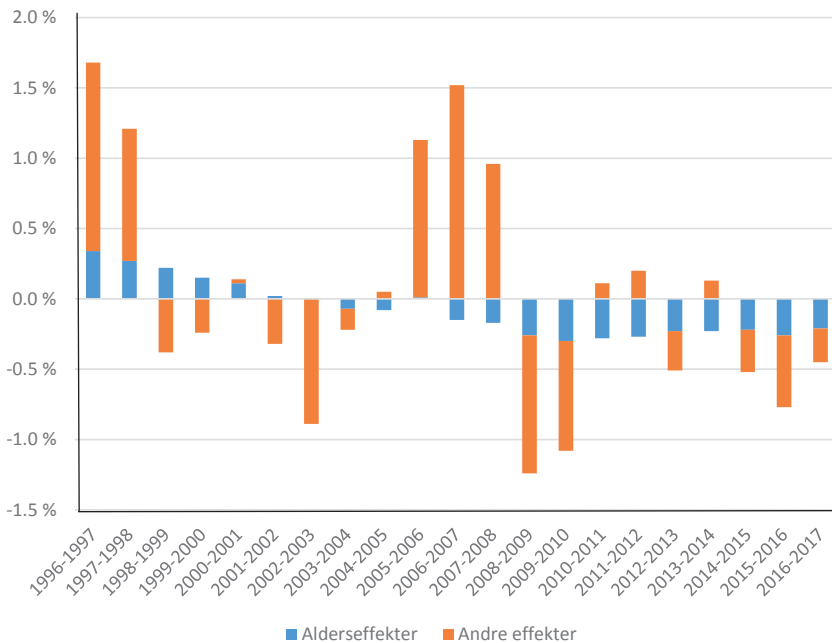
økonomiske tider har det vært et fall, mens det har vært en økning i gode økonomiske tider¹³. Dette viser konjunkturenes store betydning for arbeidstilbudet.

I en artikkel fra von Brasch og Horgen (2018) undersøker de hvor stor effekt endring i alder har på sysselsettingsgraden, opp imot andre effekter (som blant annet konjunkturtilstanden). Deres resultat kan leses i figur 5, hvor en positiv størrelse på søylen tilsier en positiv effekt på sysselsettingsandelen.

von Brasch og Horgen (2018) finner at alders-effekten har bidratt negativt fra om lag år 2003 og

¹² Som følge av blant annet kvinnenes inntog i betalt arbeid og utbyggingen av velferdsstaten (Horgen, 2017).

¹³ Eksempler på dårlige økonomiske tider er overgangen fra 80-tallet til 90-tallet.



FIGUR 5. Effekter som har påvirket endringer i sysselsettingsandelen (20–74 år)¹⁴

utover, og bidratt til et fall i sysselsettingsandelen med 2,7 prosentpoeng¹⁵. Figur 5 viser også at makroøkonomiske forhold i stor grad påvirker sysselsettingen, spesielt i høy- og lavkonjunkturer.

¹⁴ Datagrunnlag er hentet fra artikkel av von Brasch og Horgen (2018). Datagrunnlaget deres stammer fra Arbeidskraftundersøkelsen (SSB).

¹⁵ Fram til 2003 bidro alderseffekten til en positiv vekst i sysselsettingsandelen.

¹⁶ For mer om forskjellige årsaker til inn- og utvandring kan blant annet Lee (1966) leses.

¹⁷ Datagrunnlaget er hentet fra SSB: *Folkemengde og befolkningsendringar* (2018).

¹⁸ Hovedårsaken er gode makroøkonomiske forhold i landet (høy økonomisk vekst og lønninger) og innlemmelsen av «nye EU-land» (østeuropeiske land) og tidligere arbeidsinnvandring. Dette har gitt både større etterspørsel og tilbud av arbeidskraft. Nettoeffekten har vært en stor innvandring av hovedsakelig arbeidstakere.

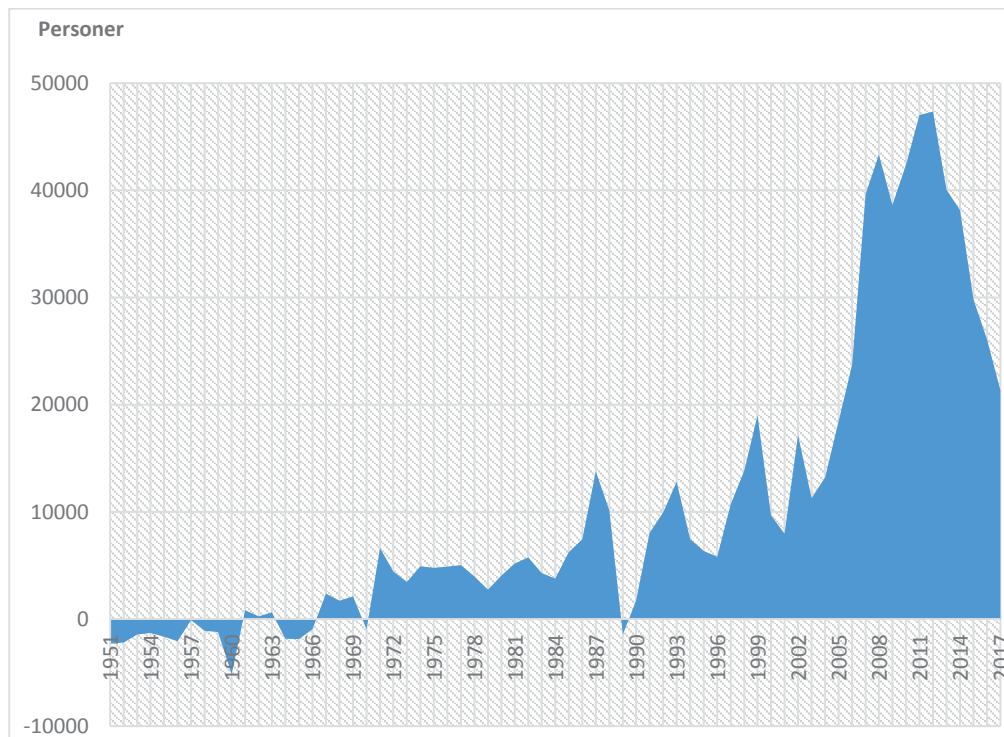
Samlet sett bidro en aldring av befolkningen til en negativ effekt på sysselsettingsandelen, gjennom at eldre arbeidstakere har en lavere sysselsettingsandel enn yngre arbeidstakere. I samme periode har også sysselsettingsandelen falt hos den aller yngste aldersgruppa (20–24 år). Totalt sett har derimot alderseffekten en mindre effekt enn det som blir definert som andre effekter. Dette viser hvor viktig den økonomiske utviklingen er for sysselsettingen.

Det er også andre elementer som kan bidra til at det blir mangel på arbeidskraft i framtida, og det skal vi se på nærmere nå.

Nettutvandring av landet¹⁶

Norge har over lang tid hatt en nettoinnvandring, som er illustrert i figur 6¹⁷. Hovedårsaken har vært arbeidsinnvandring¹⁸ de siste tiårene, men

FIGUR 6. Nettoinnvandring til Norge 1951–2017



hvor innvandring gjennom andre forhold som bosetting av flyktninger og familiegjennforening (ved både flyktninger og arbeidsinnvandring) tidligere har vært den største komponenten. Innvandringen til landet, har gitt flere arbeidstakere. I figur 6 vises nettoinnvandringen per år fra 1951 til 2017.

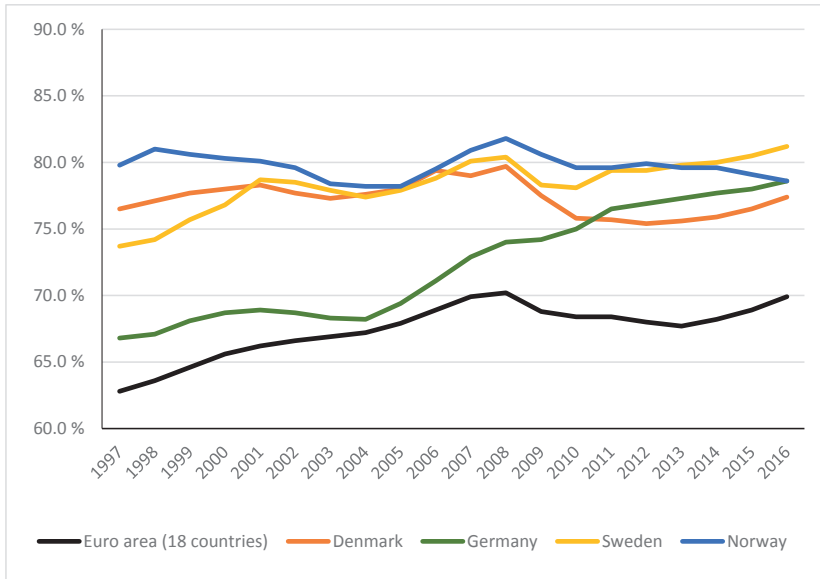
Som figuren viser har Norge opplevd flere år med nettoinnvandring, og spesielt mye de tre siste tiårene. Dette indikerer at mangel på arbeidskraft kan løses gjennom økt arbeidsinnvandring.

Likevel er det (noen få) eksempler på år hvor

det har vært nettoutvandring også. Det siste året var i 1989¹⁹, som var en periode preget av økonomiske nedgangstider. Norge har også vært preget av lavkonjunktur de siste årene, og dermed også lavere etterspørsel etter arbeidskraft. Det har muligens vært årsaken til fallet i antall arbeidsinnvandrere.

Hvis det i framtida blir relativt sett bedre makroøkonomiske forhold i utlandet enn i

¹⁹ Som figuren viser var det flere år på 1950- og 60-tallet hvor det også var nettoutvandring.



FIGUR 7. Sysselsetningsandel 20–64 år (Eurostat, 2018)

Norge, kan det føre til at vi får nettoutvandring av arbeidstakere. Samtidig kan endringer i innvandringspolitikken i Norge (og i andre land) og geopolitiske forhold også påvirke antall arbeidstakere gjennom en reduksjon i flyktninger og familiegjenforeninger.

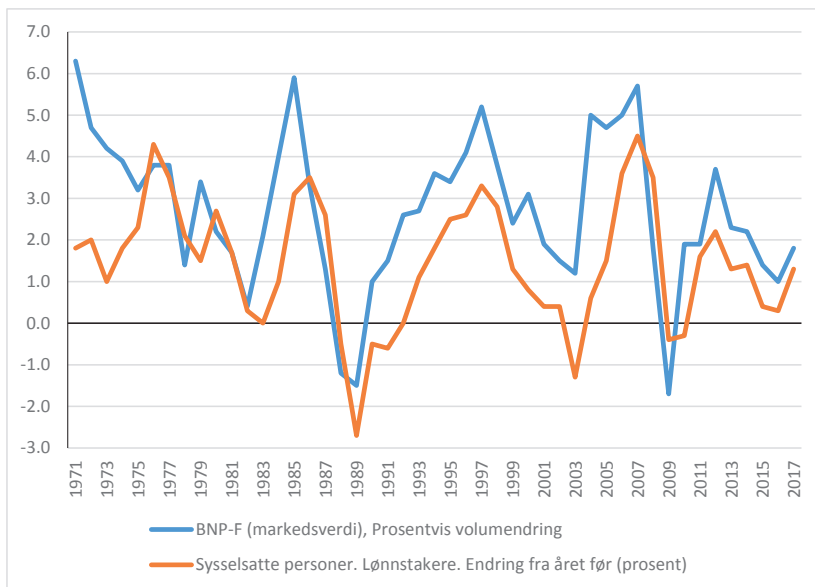
Fall i sysselsetningsandelen og arbeidsstyrken ut over aldring av befolkningen

I figur 7 vises sysselsetningsandel i Norge og andre europeiske land (samt euro-samarbeidet). Aldersgruppa som benyttes her er 20–64 år. Hensikten er i hovedsak å utelukke i stor grad arbeidstakere som kan gå av ved ordinær pensjonsalder. Tanken bak er å se på andre årsaker ut over aldring som kan påvirke sysselsetningsgraden, og dermed tilbudet av arbeidskraft.

I 1997 hadde Norge en høy sysselsetningsandel i forhold til de andre landene, men andelen

har falt fra 2008 til 2016²⁰. Hvis denne trenden fortsetter for Norge, vil det være færre tilgjengelige arbeidstakere i framtida. Selv om flere av landene og euro-samarbeidet har økt sin sysselsetningsandel de siste årene, kan det være et resultat av midlertidige og lavt betalte deltidsjobber (Telle, 2017). OECD (2015) advarer mot

²⁰ Fra 2016 til 2017 falt den videre. Flere av landene opplevde et fall i sysselsetningsandelen under første del av finanskrisen (2008–2009), men hvor trenden har vært positiv de siste årene. Tyskland har så å si hatt vekst i alle årene i figuren. For Norges del falt ikke sysselsetningsandelen så kraftig. Dog har det vært et fall i Norge de siste årene som mest sannsynlig er knyttet til lavere oljepris og dermed mindre aktivitet og investeringer innenfor det markedet. Dette sammen med en lite aktiv finanspolitikk for å møte den fallende etterspørselen i økonomien. Oljeinvesteringer har lenge vært en av de viktigste konjunkturdriverne i Norge, som følge av volatiliteten og størrelsen på investeringene.



FIGUR 8. Endring i BNP og sysselsetting²¹ (SSB, Nasjonalregnskapet og Sysselsetting 2017)

at økt omfang av midlertidige og ustabile stillinger kan svekke den økonomiske veksten.

Antall arbeidstakere som er arbeidsledige er sterkt påvirket av den økonomiske utviklingen i landet. Hvis det er sterk vekst i bruttonasjonalprodukt (BNP)²², er det som oftest lav arbeidsledighet. Årsaken til dette er at bedrifter ønsker å ansette arbeidstakere for å kunne produsere mer varer og tjenester når etterspørselen i økonomien er høyere. På samme måte som det oftest er høyere arbeidsledighet hvis det er lav eller negativ vekst i bruttonasjonalprodukt, gjennom lavere etterspørsel i økonomien. I figur 6 vises det også at det er oftest «andre effekter» som har størst effekt på sysselsettingsandelen, i forhold til alderseffekten.

I faglitteraturen defineres sammenhengen mellom vekst i BNP og endringer i arbeidsledigheten som Okun's lov²³ (Holden, 2016). I figur

8 vises sammenhengen mellom volumendring i BNP (Fastlands-Norge) og sysselsetting av lønnstakere. Grafene i figuren følger hverandre ganske tett, og er en indikasjon på en sammenheng.

Selv om arbeidsledigheten går opp og ned avhengig av utviklingen i etterspørselen i

²¹ Her er aldersintervallet 15–74 år fra 2006, mens den var 16–74 år før 2006. Intervallet ble endret som følge av endringer i internasjonale retningslinjer.

²² Den totale verdien av varer og tjenester produsert i et land gjennom et år. Det er tre metoder for å beregne og definere bruttonasjonalprodukt, og her har det blitt benyttet én metode.

²³ Etter samfunnsøkonomen Arthur Okun. «Loven» sier at en økning i BNP fører til en økning i etterspørselen etter arbeidskraft og dermed et fall i arbeidsledigheten. Styrkeforholdet i sammenhengen mellom BNP og arbeidsledigheten kan være forskjellig mellom land og tidsperioder.

økonomien, er det særlig ett fenomen som også kan føre til færre tilgjengelige arbeidstakere. Tider med høy og lang arbeidsledighet kan også påvirke størrelsen på arbeidsstyrken²⁴. Dette skyldes at arbeidstakere som er arbeidsledige over lengre tid ikke kommer tilbake til arbeidsstyrken og faller utenfor. En mulig årsak til dette er at langtidsledighet kan føre til:

- Arbeidsgivere mener at langtidsledige er mindre relevante arbeidstakere, enn korttidsledige.
- Svekket kvalifikasjoner og pågangsmot for langtidsledige, som igjen svekker muligheten for å få jobb.

Hvor de langtidsledige arbeidstakerne forsvinner kan være forskjellig²⁵, men det som er hovedpoenget her er å vise at langsiktig arbeidsledighet også kan ha følger for størrelsen på arbeidsstyrken²⁶ (Holden, 2016). For eksempel var en av årsakene til at arbeidsledigheten falt i 2017 at nettopp arbeidsledige forsvant ut av arbeidsmarkedet og ikke at flere arbeidsledige fikk jobb. Samtidig kan tider med lav

²⁴ I økonomisk litteratur blir denne effekten ofte definert som «hysteresis». For mer informasjon om begrepet, les blant annet Holden (s. 217, 2016).

²⁵ Mulige utfall er utdanning, uføretrygd eller sosial stønad. Prosentvis andel i uføretrygd har vært stabil det siste tiåret og har ikke beveget seg langt unna 9,5 prosent fra 2008 til 2017. Men den har økt blant de yngre og falt blant de eldre aldersgruppene (Nav, 2018).

²⁶ I en tid med høy og lang arbeidsledighet er det derfor nødvendig med ekspansiv finanspolitikk som gir høyere etterspørsel i økonomien, og dermed fall i arbeidsledigheten.

²⁷ Dette blir forklart gjennom at de store etterkrigskullene kom i slutten av 50-årene på dette tidspunktet, og som er i en tid hvor noen arbeidstakere blir pensjonister.

økonomisk aktivitet gjøre det vanskeligere for yngre arbeidstakere eller arbeidstakere med lite relevant arbeidserfaring å komme inn i arbeidsmarkedet. Nedgangen i sysselsettingsandelen var også størst blant de yngre arbeidstakerne fra 2008 og utover (Horgen, 2017). I figur 9 vises samme effekter som i figur 6, men her med et annet aldersintervall (20–64 år).

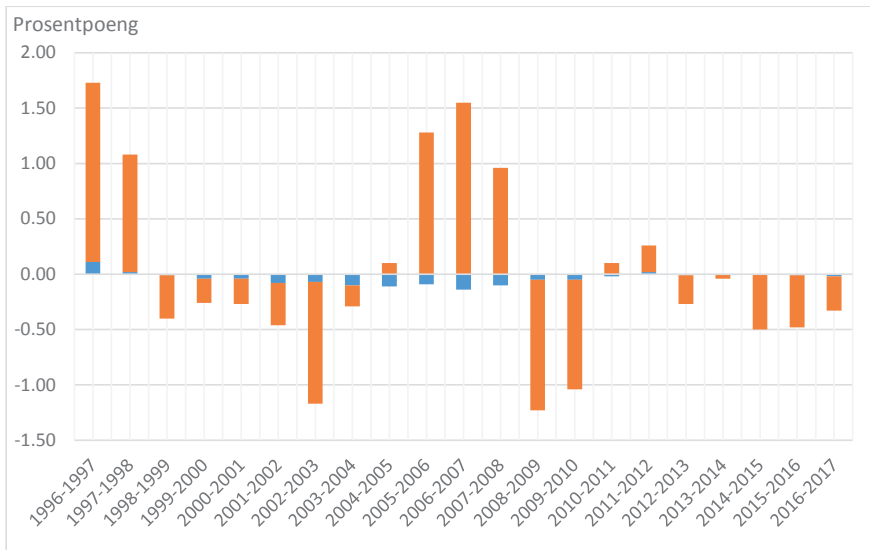
Her ser vi at alderseffekten kun har vært gjeldende til slutten av første tiår på 2000-tallet²⁷, mens det som er definert som andre effekter har bidratt til lavere sysselsettingsandel fra 2012. Hvis Norge opplever en lengre tid med lav eller negativ økonomisk vekst, som ikke blir møtt med en ekspansiv finans- og pengepolitikk som øker samlet etterspørsel i økonomien eller et positivt etterspørselssjokk fra utlandet, kan utfallet være et fall i arbeidsstyrken i framtida.

Nå har vi gjennomgått forskjellige effekter som kan gi en reduksjon i antall arbeidstakere i framtida. Hvis alle disse faktorene i stor grad realiseres, vil utfallet bli at det vil være mangel på arbeidskraft, gjennom:

- Aldring av befolkningen
- Nettoutvandring fra landet
- Lavere sysselsettingsandel og fall i arbeidsstyrken gjennom lav økonomisk vekst
- Behov for arbeidskraft i helse- og omsorgstjenesten

Forhold som trekker i retning av at det blir overskudd av arbeidskraft

Her vil vi se på trender eller utfall som kan gi oss overskudd av arbeidskraft i framtida. Det første elementet vi skal se nærmere på er



FIGUR 9. Effekter som påvirker sysselsettingsandel i gruppa 20–64 år (SSB, AKU 2017)²⁸

automatisering eller digitalisering av oppgaver. Digitalisering og automatisering har vært mye i mediens fokus de siste årene, og har forårsaket både frykt og begeistring for framtida.

De som ser negativt på framtida frykter at menneskers mulighet til å delta i arbeidsmarkedet vil bli sterkt svekket. Frykten er også at det kan bli større inntektsulikhet mellom dem som deltar og dem som ikke deltar i det framtidige arbeidsmarkedet²⁹. På den andre siden er det mange som ser positivt på framtida, ved at automatisering og digitalisering av oppgaver kan gi en reduksjon i pris på tjenester og varer, økt kvalitet og nye funksjoner. Dette sammen med frigjøring av ressurser som kan ha en alternativ bruk.

Økt grad av automatisering eller digitalisering av oppgaver vil være en kilde til økt produktivitetsvekst for samfunnet, og vekst i produktiviteten er avgjørende for langsiktig økonomisk vekst (Weil, 2005). Samtidig kan det

bidra til en nedgang i velferden til arbeidstakere som i mindre grad vil bli etterspurt på grunn av innføring av ny teknologi og nye produksjonsformer. Her er det både gevinster og kostander, og det kan være andre aktører som må bære kostandene enn dem som høster gevinstene.

Automatisering eller digitalisering av oppgaver

Som figur 1 viser har det vært en stor endring i hvilke næringssektorer arbeidstakere har vært en del av de siste 115 årene. Det store antallet arbeidstakere har gått fra å arbeide innenfor jord- og skogbruk til tjenestenæringene.

²⁸ Datagrunnlag er hentet fra artikkel av von Brasch og Horgen (2018). Datagrunnlaget deres stammer fra Arbeidskraftundersøkelsen (SSB).

²⁹ Sammen med dem som kan og dem som ikke kan bruke de nye løsningene. Norges befolkning (16–74 år) har dog samlet sett gode digitale ferdigheter i forhold til andre land i Europa (Fjørtoft, 2017).

Årsaken til dette er hovedsakelig en kraftig produktivitetsvekst innenfor fiske, skog- og jordbruk og industrien som har frigjort arbeidskraft til tjenestese-koren³⁰.

En av egenskapene ved det moderne samfunnet er at vi har hatt en voldsom endring av næringsstruktur og arbeidsoppgaver til arbeidstakere. Det er en pågående endring, som også har pågått over lengre tid. Blant annet har det vært en kraftig digitalisering innenfor tjenestesektorer som finans- og logistikkjenester gjennom bruk av IKT-teknologi. Dette skjer sammen med automatisering av større deler av arbeidsoppgavene innenfor primær- og sekundærnæringsen. Økonomen Joseph Schumpeter brukte begrepet «kreativ destruksjon» til å beskrive

endringene i økonomien/næringsstrukturen som følge av innføring av ny teknologi (Weil, 2005).

Likevel er det flere som mener at vi står overfor en særegen utvikling³¹ som vil endre arbeidsmarkedet totalt. Årsaken er utsikten til en stortilt automatisering av oppgaver også innenfor tjenestenæringsen, som er den mest arbeidsintensive næringsen. Det som muligens er mer spesielt nå i forhold til tidligere, er at det ikke er en «ny» næring arbeidstakere kan forflyttes til. For der arbeidstakere tidligere har blitt forflyttet fra primær- og sekundærnæringsen til tjenestenæringsen, vil en automatisering og digitalisering av oppgaver i tjenestenæringsen føre til enten høyere arbeidsledighet eller omplassering internt i tertiærnæringsen. Samtidig kan økt automatisering eller digitalisering også føre til enda færre arbeidsoppgaver (eller nye) for arbeidstakere i primær- og sekundærnæringsen.

Innføring av ny teknologi kan derfor også føre til arbeidsledighet. Forfatterne Brynjolfsson og McAfee (2011) argumenterer for at økt teknologisk vekst gjennom digitalisering og automatisering har bidratt til å holde arbeidsledigheten høy i USA. I en artikkel fra Jaimovich og Siu (2012) undersøkes utviklingen av det amerikanske arbeidsmarkedet³² og interaksjonen med konjunktorene. Det vil si hvordan sysselsettingen i forskjellige yrkesgrupper blir påvirket av den økonomiske utviklingen, noe vi delvis så på foran.

Yrkesgruppene de ser på er aggregerte størrelser, og inndelingen er basert både på formen på arbeidsoppgavene og ferdighetsnivået. Først og fremst ser de på formen på arbeidsoppgavene, og her deler de inn i to: rutinebaserte og ikke-rutinebasert³³, samt om yrkene består av kognitiv (mental) eller manuell (fysisk) aktivitet. De finner at det har vært et fall i antall rutinebaserte jobber³⁴, mens antall ikke-rutinebaserte

³⁰ Her kan det også trekkes inn at innføringen av inn-tekter fra olje- og gassnæringsen har bidratt til et høyere kostnadsnivå (alt annet likt) og en økning i prisen på norske kroner (appresiering av valutaen) fra slutten av 1970-tallet. Dette har svekket konkurransekraften for deler av innenlandsk konkurranseutsatt sektor (konkurrerer på verdensmarkedet), samtidig som det har bidratt til at vi også etterspør mer tjenester fra skjermet sektor (konkurrer kun innenlands) gjennom at vi har blitt rike-re. Samlet konsekvens er en overføring av arbeidskraft fra konkurranseutsatt til skjermet sektor (Holden, 2016).

³¹ Frey og Osborne (2013) beskriver utviklingen som «den teknologiske revolusjonen i det 21. århundre».

³² Selv om det amerikanske og norske arbeidsmarkedet er ulikt på mange felt, kan det likevel være nyttig å trekke med seg noen erfaringer fra det amerikanske arbeidsmarkedet, spesielt med tanke på all forskningen fra USA.

³³ Hvis en oppgave kan bli oppsummert i et sett av spesifikke aktiviteter og løst gjennom å følge veldefinerte instruksjoner eller prosedyrer, defineres den som rutinebasert. Hvis oppgaven krever kreativitet, problemløsning eller menneskelig interaksjonsferdigheter, defineres den som ikke-rutine basert (Jaimovich og Siu (2012); Autor m.fl., (2003)).

³⁴ Rutinebaserte. Mentale: salgsjobber, administrative støttefunksjoner, reiseagenter. Manuelle: maskinoperatører, mekanikere og kjøttbehandlingsarbeidere.

jobber³⁵ har økt. Både kognitive og manuelle ikke-rutinebaserte jobber har økt, mens rutinebaserte jobber har falt de siste tiårene i USA.

Denne trenden med fall i rutinebaserte jobber og økning i ikke-rutinebaserte jobber defineres som en økt jobb-polarisering³⁶ i USA. Økt jobb-polarisering forklares ved at det har vært en vridning mot flere antall jobber i nedre og øvre sjikt med hensyn til ferdigheter³⁷. Her er øvre og nedre ferdighetsnivå i stor grad ikke-rutinebaserte jobber, mens mellom-ferdighetsjobbene er rutinebasert. Fallet i rutinebaserte jobber forklares med at disse arbeidsoppgavene kan digitaliseres eller automatiseres gjennom nye teknologiske løsninger (Jaimovich og Siu (2012); Autor m.fl., 2003)).

Selve reduksjonene i rutinebaserte jobber er sterkt korrelert med de siste årenes lavkonjunkturer. Jaimovich og Siu (2012) finner at sysselsettingen i alle yrkesgruppene har blitt negativt påvirket av lavkonjunkturer. Men der det har vært en økning i ikke-rutinebaserte jobber i etterkant av lavkonjunkturen, har dette ikke skjedd i de rutinebaserte jobbene. Fallet i de rutinebaserte jobbene har også eskalert gjennom de siste tiårenes lavkonjunkturer i USA, og spesielt var reduksjonen stor under finanskrisen (2008–2010).

Bakgrunnen for den økte graden av digitalisering og automatisering forklares blant annet av lave og fallende kostnader ved IKT-ressurser/datakraft³⁸. Dette gir arbeidsgivere et sterkt insentiv til å bytte ut arbeidskraft med IKT-ressurser i produksjonen av varer og tjenester³⁹. Elementer som maskinlæring⁴⁰ og stor tilgang på datagrunnlag forsterker ytterligere prosessen med å ta i bruk ny teknologi.

Som nevnt har tidligere former for automatisering eller digitalisering vært innenfor oppgaver som er rutinebaserte. Det vil si oppgaver

som følger en bestemt regel og som kan utføres av en form for maskin. Med de nye teknologiske framskrittene har også digitaliseringen eller automatiseringen kommet på områder som ikke er rutinebasert⁴¹ (Frey og Osborne, 2013). Dette åpner opp for at oppgaver som tidligere har blitt gjennomført av mennesker nå kan gjennomføres av ikke-menneskelige ressurser.

³⁵ Ikke-rutinebaserte. Mentale: ledelsesjobber, programmerere, samfunnsøkonomer. Manuelle; vaktmestere, bartendere, hjemmehjelper og personlig omsorgsarbeidere.

³⁶ Her henviser de til flere andre forfattere som har dokumentert utviklingen: Acemoglu (1999), Autor m.fl. (2006), Goos og Manning (2007), og Goos m.fl. (2009).

³⁷ Her brukes begrepet «skill» på engelsk.

³⁸ Denne effekten har ofte blitt definert som «Moore's law» etter Gorden Moore, en av grunnleggerne av Intel (produsent av mikroprosessorer, som kan forklares som «hjernen til datamaskiner»). I 1965 uttalte Moore at kraften til mikroprosessorer ville dobles hver 18. måned. Selv om uttalelsen virket fantasifull da den ble uttalt, har den i stor grad stemt overens med den faktiske utviklingen (Weil, 2005). Fra 1945 til 1980 falt datakraftkostnadene i gjennomsnittlig med 37 prosent årlig, mens på 80- og 90-tallet falt datakraftkostnaden med 64 prosent årlig. Sammen med økt ytelse. (Frey og Osborne, 2013; Nordhaus, 2007).

³⁹ I produksjonen av varer og tjenester benyttes (forenklet) to innsatsfaktorer i produksjonen: arbeid og realkapital (produksjonsmaskiner, fabrikk- eller restaurantlokaler, transport, infrastruktur, IKT-ressurser, osv.). Realkapital-begrepet er stort. En profitmaksimerende produsent vil velge den sammensetningen av innsatsfaktorer som er tilnærmet kostnadsminimerende (lavest utlegg av innsatsfaktorer per produserte varer/tjenester). Når prisen på en av innsatsfaktorene faller, vil produsenten velge å bruke mer av den innsatsfaktoren og gjennom det øke profitten. Dette avhenger av om det er substitusjonsmuligheter mellom innsatsfaktorene.

⁴⁰ Teknologi som gjør at datamaskiner selv kan lære gjennom bruk av data, uten at de er programmert til å lære den spesifikke nye kunnskapen. En form for kunstig intelligens.

⁴¹ Kjøring av bil, diagnostisering av sykdommer, ansiktsgjenkjenning (Frey og Osborne, 2013).

Pajarinen, Rouvinen og Ekeland (2015) trekker fram tre forklaringsfaktorer relatert til den nye utviklingen⁴²:

- Menneskehetens mulighet til å produsere, lagre, bruke, og overføre informasjon har vokst eksponentielt de siste årene.
- Teknologiske nyvinninger som skytjenester, mobilinternett og sosiale medier, som gir økt tilgang på ressurser.
- Økt kvalitet og lavere kostnader innenfor robotikk.

Frey og Osborne (2013) utviklet en metode⁴³ for å anslå sannsynlighet for at arbeidsoppgaver i det amerikanske arbeidsmarkedet blir digitalisert⁴⁴ eller automatisert. De finner at det er stor sannsynlighet for at 47 prosent av amerikanske arbeidsoppgaver/jobber forsvinner i løpet av de

⁴² Som i en viss grad er overlappende med Freys og Osbornes (2013) forklaring, og som Pajarinen m.fl. (2015) bygger sin artikkel på, men som gir en utfyllende forklaring til et komplekst og uavklart fenomen.

⁴³ Mer om den faktiske metoden kan leses i Frey og Osborne (2013).

⁴⁴ Forfatterne Frey og Osborne bruker ordet «computerisation». De forklarer betydningen av begrepet som: «We refer to computerisation as job automation by means of computer-controlled equipment» (Frey og Osborne, 2013, s.255).

⁴⁵ I artikkelen blir begrepet «low skill» benyttet. Muligens er ikke begrepet «ufaglært» dekkende her.

⁴⁶ Selv om disse arbeidsoppgavene er vanskelige å automatisere helt bort ifølge Frey og Osborne (2013), vil det være sannsynlig at også yrker med nevnte særtrekk vil kunne benytte seg av nye teknologiske løsninger i framtida for å øke produktiviteten.

⁴⁷ Om SSF: <https://strategiska.se/om-ssf/>

⁴⁸ Her blir høy sannsynlighet definert som 70 prosent eller høyere.

neste 20 årene. Det var innenfor lavtlønnsyrker og yrker hvor det var bruk av ufaglært⁴⁵ arbeidskraft de fant størst sannsynlighet for at jobbene skulle forsvinne. Men også yrker som samfunnsøkonom og historiker hadde over 40 prosent sannsynlighet for å bli automatisert eller digitalisert.

De trakk også fram mulige flaskehalsar ved arbeidsoppgaver som kunne begrense graden av digitalisering og automatisering. Dette gjaldt for arbeidersoppgaver som var kjennetegnet av stor grad av⁴⁶:

- Fingerferdighet
- Sosial kompetanse
- Kreativitet og originalitet
- Oppgaver gjennomført i trange omgivelser
- Oppgaver innenfor pleie- og omsorg

Resultatene og metoden til Frey og Osborne (2013) har også blitt benyttet til å estimere utviklingen i Norden. Blant annet benyttet Stiftelsen för strategisk forskning (SSF, 2014)⁴⁷ metoden til å analysere virkningene i Sverige. Virkningen for Sverige var sterkere enn i USA. Det ble estimert at om lag 53 prosent av jobbene ville forsvinne som følge av økt grad av digitalisering og automatisering. En av forklaringene på at effekten var så stor i Sverige er den svenske næringsstrukturen med det store antallet arbeidstakere innenfor industrisektoren. Det er en sektor hvor økt automatisering kan bidra til en slik reduksjon i oppgaver som er utført av mennesker.

I en studie fra Pajarinen m.fl. (2015) benyttet de resultatene fra Frey og Osborne (2013) til å estimere konsekvensene i Finland og Norge, basert på arbeidsmarkedet i de respektive landene for årene 2012 og 2013. Pajarinen m.fl. (2015) fant at 35 prosent av de finske jobbene hadde høy sannsynlighet⁴⁸ for å forsvinne, mens tallet var

33 prosent i Norge. Bakgrunnen for de forskjellige prosentvise effektene mellom landene (USA/Sverige og Finland/Norge) forklares ved at landene har forskjellig næringsstruktur⁴⁹.

For Norges del omhandlet dette om lag 1,1 millioner jobber som har 70 prosent sannsynlig for å forsvinne⁵⁰. Videre ser de på hvor stor andel av jobbene innenfor forskjellige arbeidstaker- og arbeidsgivergrupper som har stor sannsynlighet for å forsvinne. Her ser de på faktorer som lønn, utdanning, næringssektor, arbeidsgiver og kjønn.

De finner at jobber som er karakterisert som høyt lønnede og som krever høy utdanning, og er innenfor tjenestesektoren/offentlig sektor, er mer sikret mot å bli digitalisert eller automatisert. Samtidig trekker de fram at jobber med lav lønn og lavt utdanningsnivå i industrien har større sannsynlighet for å forsvinne enn førstnevnte grupper.

Selv om industrien ble trukket fram som et arbeidsmarked hvor det var stor andel (51 prosent) med høy sannsynlighet for at jobbene forsvinner, har også tjenestesektoren en høy andel (47 prosent). I Norge er tjenestesektoren den sektoren med høyest sysselsetting, og derfor vil automatiseringen og digitaliseringen ha større effekt der med hensyn til sysselsetting. Hvis utviklingen av arbeidsmarkedet i Norge blir kjenne-tegnet av estimatene fra Pajarinen m.fl. (2015), kan det føre et stort overskudd av arbeidskraft.

Analysen kan sies å være noe for statisk og ensidig med hensyn til endelig utfall; det vil si at de kun ser på sannsynligheten for at jobber forsvinner, men ikke på sannsynligheten for at nye jobber skapes som følge av automatisering eller digitalisering⁵¹. Økt omfang av automatisering eller digitalisering er en kilde til produktivtetsvekst, og produktivtetsvekst kan også påvirke samlet sysselsetting. I Autor (2015) vises det til

flere årsaker til at automatisering ikke reduserer samlet sysselsetting:

- Arbeidstakere kan dra nytte av automatisering hvis arbeidstakerne leverer oppgaver som suppleres av automatiseringen, men ikke om de primært leverer oppgaver som har blitt erstattet av automatiseringen.
- Økt produktivitet gir også økt inntekt for samfunnet. Det kan igjen bidra til økt etterspørsel etter varer og tjenester. Dette igjen kan bidra til økt etterspørsel etter arbeidskraft innenfor forskjellige sektorer⁵².
- Samtidig som økt inntektsnivå kan føre til at lavere arbeidstilbud samlet sett, gjennom økt etterspørsel etter fritid⁵³.

⁴⁹ Hvorfor er det slik at Norge har et mulig lavt fall i antall jobber? En hypotese er at vi allerede i større grad har digitalisert og automatisert enn de andre landene. Her kan den norske lønnsfastsettelsen med sentraliserte og koordinerte lønnsforhandlinger ha bidratt. Dette gjennom grunnlaget for en høyproduktiv økonomi, hvor lavproduktive arbeidsplasser forsvinner og høyproduktive arbeidsplasser styrkes som følge av den koordinerte lønnsammenpressingen. En form for «kreativ destruksjon» (Barth, Moene og Wallerstein (2004); Rehn (1952)). I et arbeidsmarked hvor prisen på arbeidskraft er relativt høy, gir det også insentiv for å investere i teknologi som kan substituere arbeidskraft.

⁵⁰ Til sammen var det om lag 1,5 millioner jobber med 50 prosent sannsynlighet for å forsvinne.

⁵¹ Dette gjennom at de baserer sitt resultat på analysen fra Frey og Osborne (2013), og hvor sistnevnte analyse kan være åpen for samme kritikk (Næsheim og Bye, 2016).

⁵² Både innenfor sektorer som har opplevd økt grad av automatisering eller digitalisering, men også innenfor andre sektorer/yrker som opplever økt etterspørsel etter arbeidskraft gjennom høyere inntekt.

⁵³ Tanken her er at arbeidstakerne kan velge å ta ut deler av inntektsveksten i mer fritid (færre arbeidstimer eller tidligere pensjonering). For mange arbeidstakere vil det ikke være mulig å ta dette valget, men for andre kan det være det. Autor (2015) viser til at i høyinntektsland har arbeidsmengden falt de siste tiårene.

I Næsheim og Bye (2016) poengteres det også at det er andre forhold som påvirker framtidig yrkesstruktur og etterspørsel etter arbeidskraft. Blant annet viser de til at elementer som internasjonal handel/konkurranse⁵⁴ og politiske prioriteringer⁵⁵ påvirker sysselsettingen i forskjellige yrker.

Utfallet av automatisering eller digitalisering vil være usikkert. Det vil være effekter som gir lavere eller høyere etterspørsel etter forskjellige former for arbeidskraft. Det store spørsmålet er om vi kommer til å være i en «ny situasjon» ved at det er tjenestesektoren som vil oppleve den store trykket på automatisering og digitalisering. Dette er en sektor som ikke har opplevd samme grad av automatisering som de andre sektorene, og som også er arbeidsintensiv. Videre kan det også forekomme økt grad av automatisering av også ikke-rutinebaserte jobber, sammen med automatisering av ikke-rutinebaserte jobber.

Hvis flere arbeidsoppgaver forsvinner, kan det gi økt arbeidsledighet eller fall i sysselsettingsandelen. Spørsmålet er om det skapes like

mange nye jobber som følge av økt automatisering, eller om det faktisk blir en reduksjon i antall jobber. Et annet viktig spørsmål er om det er «match» mellom kompetansen til dem som mister jobbene sine og den kompetansen som kreves i de nye jobbene⁵⁶.

Mindre konsekvenser av «eldrebølgen»

Hva som blir de endelige konsekvensene av eldrebølgen med hensyn til arbeidskraft, er usikkert. Dette handler jo om framtida. Et annet element er hvordan konsekvensene blir beregnet i dag, og usikkerheten rundt beregningene. Det er derfor viktig å få fram usikkerhetsmomenter, sammen med forståelsen om at forskjellige metoder kan gi forskjellige resultater.

Figur 3 er som nevnt basert på SSBs befolkningsframskrivninger. Størrelser som omhandler framtida er det alltid usikkerhet om, og dette gjelder også SSBs befolkningsframskrivninger. I en artikkel fra Gregersen og Rand-Hendriksen (2014) sammenligner de predikert og faktisk befolkningsvekst fra SSB. Her finner de at det har vært et stort (positivt) avvik mellom faktisk og predikert befolkningsvekst, og at avviket øker desto lenger tidshorizonten er. Hovedårsaken til avviket har vært en høy, uventet innvandring.

Selv om vi med relativ stor sikkerhet kan fastslå at gjennomsnittsalderen til befolkningen vil øke, er det også knyttet usikkerhet til hva kostnadene blir i framtida.

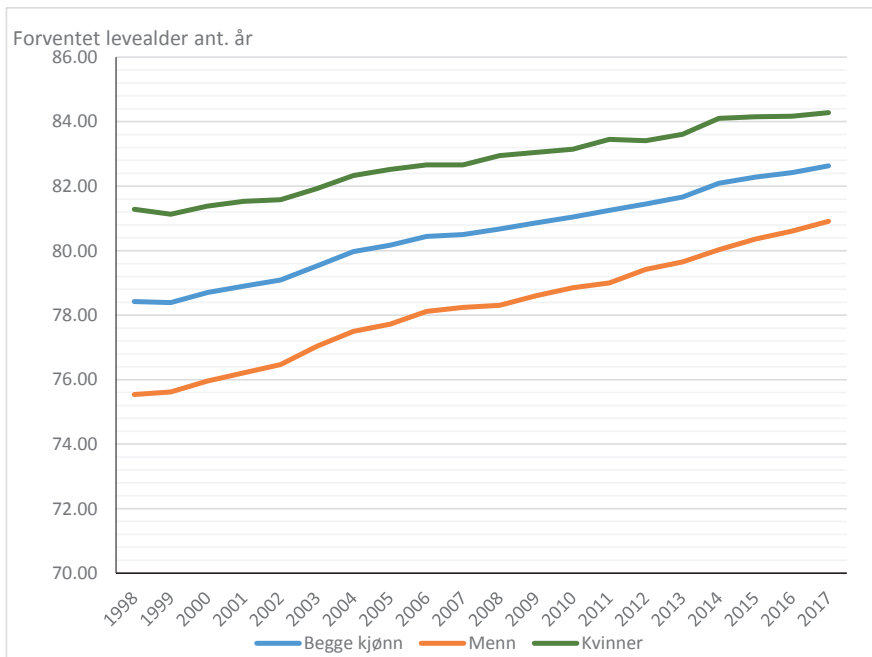
Det er også flere metoder for å beregne framtidige helsekostnader, og de forskjellige metodene kan også gi ganske store utslag i resultatet. I en artikkel fra Gregersen og Melberg (2014) forklarer de tre metoder⁵⁷ for å beregne framtidige sykehuskostnader, og de viser også det de ulike resultatene som gis gjennom metodene. De oppsummerer artikkelen med å si:

⁵⁴ De viser til historien om utviklingen av tekstilsektoren i Norge. Industrialiseringen av sektoren førte til et stort fall i antall skreddere og økning i antall fabrikkarbeidere som produserte tekstil gjennom å være operatører av maskiner. Videre førte økt internasjonal konkurranse og import til at norske produsenter ble utkonkurrert. Dette sammen med innenlandsk konkurranse om arbeidstakerne.

⁵⁵ Med et godt eksempel på endret arbeidsoppgaver for bibliotekarer: Fra å tilby klassiske bibliotekoppgaver til å i større grad være tilretteleggere for en kulturell/samfunnmessig møteplass.

⁵⁶ Næsheim og Bye (2016) viser til at Norge over lengre tid har klart omstillinger i arbeidsmarkedet. Spørsmålet nå er om endringene vil skje raskere og dermed gi større utfordringer med å klare omstillingen.

⁵⁷ Naiv metode, DRU og sunn aldring. Det ble estimert 48 prosentpoeng lavere sykehuskostnader med bruk av sunn aldring-metoden, i forhold til naiv-metoden.



FIGUR 10.
Forventet
levealder for
0-åring

«Oppsummert viser våre hovedfunn at på kort sikt er det relativt små forskjeller mellom de ulike framskrivningsmetodene presentert i denne artikkelen: den naive -, DRU – og sunn aldringsmetoden. På lang sikt blir forskjellene mellom de ulike metodene betydelige når man ser på framskrivning av sykehusutgifter. 100 år fram i tid er forskjellen nesten 50 %, mellom den naive og sunn aldringsmetoden. Implementering av sunn aldring viser altså at eldrebølgen har mindre betydning enn tidligere antatt. Dette betyr ikke at helsekostnadene vil falle i fremtiden, men at aldring i seg selv har mindre betydning enn man tidligere har trodd.»

Avsnittet fra Gregersen og Melberg (2014) viser at valg av metode kan få stor betydning

for framtidsbildet. Dette viser at det er store forskjeller mellom resultatene fra de forskjellige metodene og at noen metoder kan tegne et ganske dystert bilde av framtida, mens andre metoder gir et annet bilde. Historien viser at vi lever lenger og at forventet levealder har økt. Dette viser figur 10, hvor data også er hentet fra SSB (12.3.18). Figuren viser forventet levealder i antall år for 0-åring på den vertikale akse, mens den horisontale akse viser utviklingen per år.

Fra 1998 og til 2017 har gapet mellom kvinner og menn minsket, og samlet forventet levealder har økt. Selv om den store veksten i forventet levealder skjedde fra siste halvdel av 1800-tallet og utover 1900-tallet, har også forventet levealder økt de siste tjue årene. Dette

er en indikasjon på at vi som nasjon blir sunnere og lever lenger⁵⁸. I en analyse av framtidige helsekostnader er det derfor nødvendig å ta med seg elementet om at vi blir sunnere som nasjon. Hvis framtida gir lavere helseutfordringer (og helsekostnader) vil det også være behov for færre arbeidstakere innenfor helsesektoren. Men for at denne trenden skal fortsette er vi som samfunn avhengig av at det er god fordeling av velstanden i samfunnet, og dermed lav ulikhet. Tidligere studier har vist at samfunn med større ulikheter har større grad av sosiale problemer, kriminalitet, mindre samhold og dårligere helse-tilstand (Pickett og Wilkinson, 2011). Samtidig er det viktig at alle innbyggere kan motta helse-tjenester og andre offentlig tjenester som bidrar til økt helsetilstand også i framtida. Effekten av offentlige tjenester bidrar også til å redusere ulikheten i samfunnet (Aaberge, 2016).

Et annet element som kan redusere mulige konsekvenser av eldrebølgen er at arbeidstilbudet øker også for de eldre. Det vil si at eldre arbeidstakere i større grad er i arbeid, eller at arbeidstakere blir senere pensjonister. I artikkelen fra von Brasch og Horgen (2018) viser de også at arbeidstilbudet blant arbeidstakere fra 60 år og eldre har økt fra 2003 til 2017. Med

andre ord er en større andel av eldre i arbeid nå, enn tidligere⁵⁹. Hvis denne trenden fortsetter, kan effektene av eldrebølgen bli mindre.

Samme forfattere undersøker også hvilken effekt tidligere og framtidig alderseffekt vil ha på sysselsettingen. Dette gjør de gjennom å benytte seg av befolkningsframskrivingene fra SSB (grønne søyler). Beregningene fra von Brasch og Horgen (2018) kan leses i figur 11.

Konklusjonen fra von Brasch og Horgen (2018) er at alderseffekten framover vil avta og være mindre enn tidligere, gitt at SSBs befolkningsframskrivinger er lik den faktiske utviklingen. Med en mindre alderseffekt på sysselsettingsandelen vil «eldrebølgens» størrelse eller konsekvens også være mindre.

I en artikkel fra Farstad (2018) undersøkes det hvordan utviklingen av antall «eldre»⁶⁰ vil være når det også justeres for økningen i forventede leveår. Farstad (2018) finner at hvis antall eldre også justeres med økningen i forventet levealder, vil Norge ha en mindre andel «eldre» i 2060 enn det Sverige har i dag. Samtidig finner forfatteren at det er indikasjoner på at forventede friske leveår øker mer enn forventet levealder. Da er det sannsynlig at økt levealder vil også føre til at vi arbeider lenger, men også at helsekostnadene blir mindre for de eldre. Et siste viktig aspekt fra artikkelen til Farstad (2018), er at «forsørgelsesbyrden»⁶¹ kommer til å være på om lag samme nivå i 2060 som i 2015, gjennom at Norge kommer til å oppleve en økning i antall eldre, men også en reduksjon i andelen barn og unge. Reduksjonen i andelen barn og unge vil redusere den totale «forsørgelsesbyrden» for befolkningen som er i yrkesaktiv alder. Samlet sett konkluderer Farstad (2018) med at Norge ikke står overfor en eldrebølge som vil true våre velferdsordninger.

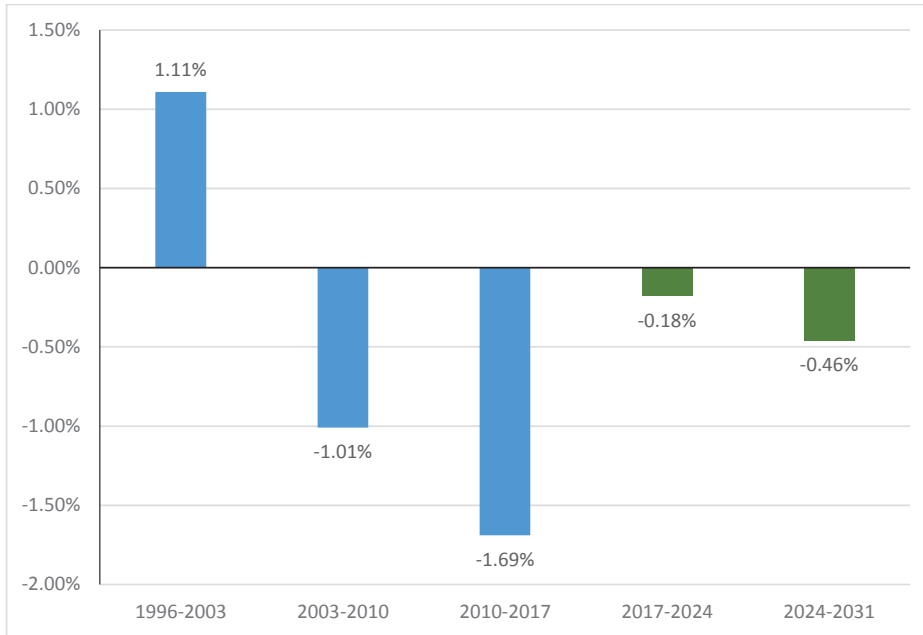
⁵⁸ Sammen med lavere dødelighet blant spedbarn og barn, SSB (11.6.2014).

⁵⁹ Men på grunn av at denne aldersgruppa har lavere sysselsetting, førte en aldring av befolkningen til et fall i sysselsettingsandelen i tidsperioden.

⁶⁰ Eldre blir i Farstad (2018) definert som 65 år.

⁶¹ Hvor «forsørgelsesbyrden» blir definert som antall sysselsatte (25–65 år), delt på antall barn og unge (0–24 år) og «pensjonister» (65 år og eldre). Datagrunnlaget i beregningene er hentet fra SSBs befolkningsframskrivinger. Her justeres det ikke for at forventet levealder kan føre til at vi arbeider lenger.

FIGUR II. Alderseffekten påvirkning på sysselsettingsandelen (20–74 år)



Et siste element som tidligere har blitt nevnt, er innvandring. Med fortsatt nettoinnvandring til Norge vil også betydningen av «eldrebølgen» kunne bli mindre. Men effekten av innvandring kan slå begge veier, avhengig om økt innvandring bidrar til økt sysselsetting eller ikke. Forskjellige former for innvandring påvirker også sysselsettingsandelen⁶². De siste årene har innvandringen samlet sett påvirket sysselsettingen positivt, men hvor det er arbeidsinnvandringen som trekker opp sysselsettingsandelen (Horgen, 2017).

Hvis effektene som har blitt beskrevet her blir realisert, vil utfallet i framtida være at vi vil ha et overskudd av arbeidskraft gjennom:

- Økt grad av automatisering og digitalisering av jobber
- Mindre konsekvenser av «eldrebølgen»
- Fortsatt nettoinnvandring

⁶² Det er forskjeller mellom arbeidsinnvandring og innvandring som følge av flukt fra krig, katastrofe eller former for forfølgelse (gjennom politisk retning, trosretning eller seksualitet). Arbeidsinnvandrere har høyere sysselsettingsandel enn flyktninger. Sistnevnte form for innvandring begrunnes dog av etiske årsaker; det vil si at det er riktig å støtte og hjelpe mennesker på flukt fra en krise.

Hvordan vil overskudd eller underskudd av arbeidskraft påvirke vår felles velferd?

Her vil det kort bli oppsummert mulige effekter som kan påvirke utviklingen av framtidens arbeidsmarked. Det er plausibelt at flere av effektene kan skje samtidig, noe som vil si at vi kan få en aldring av befolkningen sammen med økt digitalisering eller innvandring. Her vil det derfor presenteres en oppsummering av alle effektene, sammen med noen tanker om hvordan framtidens samfunn vil være.

Som nasjon kommer vi til å bli eldre i framtid, men «eldrebølgen» effekter vil trolig være lavere i nær framtid enn de har vært de siste årene. Utfordringene med eldrebølgen har samtidig mest sannsynlig vært estimert større enn det de faktisk er.

Bakgrunnen for å komme med en slik argumentasjon er blant annet at estimert alderseffekt på sysselsettingen vil være lavere framover enn det den har vært til nå. Dessuten viser analyser av sysselsettingen at andre effekter som økonomisk vekst har større påvirkning på sysselsettingen enn aldring av befolkningen. Videre har også sysselsettingsandelen blant eldre økt, og flere eldre arbeider lenger. Det som derimot er noe urovekkende er at sysselsettingsandelen blant de yngre har falt. Her kan en mulig årsak være den lave økonomiske veksten landet har opplevd de siste årene. Dette viser også viktigheten av å ha en aktivt og ekspansiv finanspolitikk for å sikre høy sysselsettingsandel i hele befolkningen⁶³.

⁶³ Samt aktiv pengepolitikk, selv om mulighetsrommet der har vært noe redusert som følge av foliorenten har vært på et meget lavt nivå over lengre tid.

Et annet element er at det er stor forskjell mellom metodene som har blitt benyttet for å beregne framtidige helsekostnader. Den metoden (DRU-metoden) som blant annet ble benyttet i Perspektivmeldingen 2013, gir høyere helsekostnader enn metoden som også forventer sunn aldring. Sannsynligheten for at vi vil være sunnere i framtid er stor, med tanke på ny kunnskap og fokus på folkehelse og forebygging. Datagrunnlaget viser også at forventet levealder har økt i Norge de siste 20 årene. Det er en trend som trolig vil fortsette. For at hele befolkningen skal fortsette å bli sunnere og friskere, er det avgjørende at blant annet inntektsulikheten i samfunnet ikke øker for mye.

Videre vil økt grad av digitalisering eller automatisering kunne bidra til at flere og flere rutinebaserte arbeidsoppgaver forsvinner. Denne prosessen har pågått over lang tid, men nå er det også mulig at flere ikke-rutinebaserte arbeidsoppgaver vil forsvinne. Ensidig sett vil samfunnet ha mindre etterspørsel etter arbeidskraft, og høyere arbeidsledighet, men samlet sett vil dette også være en stor kilde til økt velstand. Økt velstand, som også vil føre til etterspørsel etter arbeidsoppgaver som i mindre grad kan digitaliseres eller automatiseres. Dette kan være arbeidsoppgaver innenfor helse og omsorg som det er vanskelig å digitalisere eller automatisere. Økt produktivitet gjennom innføring av ny teknologi vil også gi økt produksjon og dermed økt ressursgrunnlag i samfunnet. Det økte ressursgrunnlaget kan åpne opp for at vi kan velge å arbeide mindre og ta ut mer fritid. Det vil være en videreføring av den trenden vi har sett i mange i-land, at hver arbeidstaker arbeider mindre.

Utformingen og finansieringen av velferdsstaten vil også bli påvirket av utviklingstrekene, men også av den politikken som ligger

til grunn i framtida. I en tilstand hvor det er mangel på arbeidskraft kan man tenke seg at det er høy etterspørsel etter arbeidskraft og dermed lav arbeidsledighet og forhåpentligvis høy sysselsettingsandel. For det offentlige bidrar dette til skatteinntekter gjennom skatt på lønn, samt skatteinntekter ved merverdiavgiften som følge av at arbeidstakerne bruker deler av sin disponible inntekt til konsum, og gjennom arbeidsgiveravgiften. Om arbeidstakerne er ansatt i privat eller offentlig sektor vil ikke gi veldig stor differanse i skatteinntektene⁶⁴. På utgiftssiden vil det offentlige ha utgifter til direkte produksjon av fellesgoder, forskjellige stønadoverføringer til befolkningen og kjøp av varer og tjenester.

Hvis det derimot er overskudd av arbeidskraft vil vi også få en provenyeffekt⁶⁵ gjennom at vi har en stor andel som ikke er i arbeid. Dette vil føre til økte kostnader for det offentlige gjennom forskjellige støtteordninger⁶⁶, sammen med lavere skatteinntekter fra lønn, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift. Alternativt i en slik tilstand kunne man tenke seg at det offentlige heller ansatte arbeidsledige arbeidstakere. Det ville føre til økte kostnader i lønn, men samtidig også lavere utbetalinger av forskjellige støtteordninger.

Med den verdiskapingen som hadde blitt skapt av arbeidstakere i jobb, kunne vi for eksempel tatt et kraftig løft i kvaliteten på og omfanget av offentlige tjenester. Tenk hvilken effekt det ville hatt for samfunnet hvis vi hadde hatt enda flere lærere, barnehagepedagoger, leger, sykepleiere, hjemmehjelpere, barnevernsarbeidere og helsefagarbeidere per bruker. Dette ville gitt et løft i humankapitalen per innbygger og frigjort pleiearbeid for familiemedlemmer. Samtidig kunne vi ha satset mer på forskning og utvikling. Summen av dette kan bidra til økt velstand og løse flere samfunnsproblemer innenfor

helse, kriminalitet, ulikhet, rus osv. Med et overskudd av arbeidskraft kunne det offentlige løst flere samfunnsoppgaver enn tilfellet er når mange går arbeidsledig, og samtidig styrket offentlige finanser.

Det er trolig at befolkningen også i framtida ønsker et spekter av forskjellige varer og tjenester, og det ville være naturlig at vi organiserer oss slik at innbyggerne vil få økt tilgang til både offentlige lovpålagte tjenester og varer og tjenester fra privat sektor. For Norge som samfunn blir det da avgjørende at vi organiserer oss velferdsoptimalt og sikrer en fornuftig fordeling mellom forskjellige varer og tjenester, og mellom arbeid og fritid.

Konkluderende bemerkninger

Kapittelet viser at det er usikkerhetsmomenter i de ulike estimerte framskrivningene. I tillegg er det store forskjeller mellom ulike metoder som benyttes, sammen med forskjellige hypoteser for

⁶⁴ Men det kan være noen negative provenyeffekter på inntektssiden (lønn og pensjon) dersom en større andel av arbeidstakere innenfor tjenesteområder som barnehage og sykehjem arbeider i privat sektor istedenfor kommunal sektor. Dette skyldes at kommunalt ansatte innenfor området har høyere lønn og pensjon enn ansatte i privat sektor (Berg Erichsen, 2017). Dette sammen med skatteflytting innenfor privat tilbudte fellesgoder som barnehager, helse og omsorg (Antonsen, 2017).

⁶⁵ Skatteeffekt: Endringer i skatten som følge av endringer i samfunnet.

⁶⁶ En ekstrem form for dette er «borgerlønn», hvor tanken er at det offentlig utbetaler stønad til innbyggerne som følge av at det ikke er noe tilgjengelig arbeid. Dette har midlertidig en høy alternativ kostnad, ved at de potensielle arbeidstakerne kunne løst samfunnsoppgaver innenfor utdanning, helse eller kultur. Finland har hatt et prøveprosjekt med nettopp borgerlønn, men har valgt å avslutte dette.

hva som kommer til å skje med det framtidige arbeidsmarkedet.

Å se inn i framtida har aldri vært enkelt⁶⁷, men det er avgjørende at spesielt beslutningstakere er oppmerksom på usikkerhetsmomentene ved framskrivninger. Det er viktig at politikktutforming blir lagt på best mulig grunnlag. «Eldre-bølgen» som begrep har hengt ved det norske samfunnet over lengre tid, men det er kanskje på tide å nedskalere de negative effektene ved at folk lever lenger. For det første er det jo et gode ved samfunnet. For det andre viser utviklingen at mennesker er meget tilpassningsdyktige og at vi tilpasser oss hele tiden. Samtidig er det indikasjoner på at alderseffektene blir mindre framover. Videre vil elementer som innvandring og andre effekter på sysselsettingen også påvirke det framtidige arbeidsmarkedet.

Automatisering og digitalisering har også vært en yndet tema. Også her er det motsetninger mellom dem som ser positivt og dem som ser negativt på utviklingen. Samtidig kan det også stilles spørsmål ved om dette er en «ny utvikling» eller om det er en del av den teknologiprosessen vi som samfunn har opplevd de siste par hundre årene. Det som er nytt med automatiseringen og digitaliseringen er at arbeidstakerne ikke har en «ny næringssektor» å forflyttes til, slik som var tilfellet tidligere. Økt automatisering innenfor tjenestesektoren, som er den mest arbeidsintensive, kan gi kraftigere reduksjon i behovet for arbeidsplasser enn det vi har opplevd

ved rasjonaliseringen i primærnæringene og industrien. Det er nå også indikasjoner på økt digitalisering og automatisering av ikke-rutinebaserte arbeidsoppgaver. Her vil det nok fortsatt være åpenbare flaskehalsar som fører til at noen arbeidsoppgaver vanskelig kan automatiseres bort på en tilfredsstillende og kostnadseffektiv måte. Dette er arbeidsoppgaver som krever stor grad av fingerferdighet, originalitet, kreativitet og samhandling med mennesker.

Det er mange faktorer som vil påvirke vår framtidige utnyttelse av arbeidskraft. Dette kapittelet viser at den økonomiske veksten i stor grad påvirker sysselsettingen og etterspørselen etter arbeidskraft. Ingen kan si hva som skjer i 2060, men vi må anta at det føres en økonomisk politikk som utnytter arbeidskraften på en god måte. Mer strukturelt vil nok arbeidsmarkedet endre seg i større grad fram til 2060 enn fra 1970-tallet og fram til nå. Det mest sannsynlige utfallet er at det vil bli mangel på arbeidsplasser, og spørsmålet er hva arbeidstakerne da skal gjøre. Dette tatt i betraktning, kan «eldrebølgen» bidra til at det blir færre arbeidstakere, men også behov for flere arbeidsplasser innenfor helse og omsorg. I en framtidig situasjon hvor utfordringen er mangel på arbeidsplasser, kan en økt andel eldre bidra til å løse noen av utfordringene vi vil stå overfor. At eldrebølgen øker behovet for arbeidsplasser og reduserer tilbudet av arbeidskraft i årene som kommer, trenger derfor ikke bli noe problem.

⁶⁷ I filmen *Tilbake til fremtiden II* fra 1989 viser de at i 2015 ville vi ha videosamtaler, øye- og fingerskanning, stor grad av automatisering, selvgående droner, men samtidig operative telefonkiosker og ingen mobiltelefoner (The Guardian, 20.10.2015).

Litteraturliste

- Aaerge, R. (2016). *Inntektsulikhet i Norge i lys av Piketty-debatten*. Samfunnspeilet, 1/2016. SSB.
- Acemoglu, D., Robinson, J. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. Random House, Inc., New York.
- Antonsen, S. (2017). *Skatteplanlegging i velferdssektoren*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.
- Autor, D. (2015). *Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation*. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 29, No. 3, s. 3–30.
- Barth, E., Moene, K., Wallerstein, M. (2004). *Likhet under press*. Gyldendal Norsk Forlag, 2. opplag, 2004.
- Berg Erichsen, A., Schade, S., Voldnes, F. (2017). *Offentlig ressursbruk – hva sier tallene?* Fagforbundet.
- Berg Erichsen, A. (2017). *Lønnsdifferanser mellom kommunal og privat sektor*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.
- Brynjolfsson, E., McAfee, A. (2011). *Race against the machine: how the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversibly transforming employment and the economy*. Digital Frontier Press, Lexington, MA.
- Bye, T., Næsheim, H. (2016). *Drivkrefter bak endringer i yrkesstrukturen*. Økonomiske analyser, 4/2016. SSB.
- Eurostat (2018). *Employment and unemployment (LFS). Employment rate by sex, age group 20-64*. Hentet ned 18.4.17 fra <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>
- Farstad, S. (2018). *Eldrebolgen – storm i et vannglass*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 1/2018.
- Finansdepartementet (2017). *Meld. St. 29 (2016–2017). Perspektivmeldingen 2017*.
- Frey, C.B. Osborne, M.A. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* OMS Working Papers, September 18.
- Fjørtoft, T. (2017). *Norge i Europa-toppen på digitale ferdigheter*. Hentet ned 22.4.18 fra www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/norge-i-europa-toppen-pa-digitale-ferdigheter
- Lee, E. (1966). *A theory of migration*. Demography, Vol. 3, No. 1 (1966), s. 47–57.
- Gregersen, F., Rand-Hendriksen, K. (2014). *Befolkningsframskrivinger fra Statistisk sentralbyrå*. Samfunnsøkonomen, 3/2014.
- Gregersen, F., Melberg, H. (2014). *I hvor stor grad vil eldrebolgen bidra til økte helsekostnader?* Samfunnsøkonomen, 7/2014.
- Holden, S. (2016). *Makroøkonomi*. Cappelen Damm AS.
- Horgen, E. (2017). *Åtte år med nedgang i sysselsettingsprosenten*. Hentet ned 22.4.18 fra www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/atte-ar-med-nedgang-i-sysselsettingsprosenten
- Nav.no (26.2.2018). *Uføretrygd*. Hentet ned 17.4.18 fra www.nav.no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsett+arbeids-evne+og+uforetrygd+-+statistikk/Uforetrygd
- OECD (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. OECD Publishing, Paris.
- Pajarinen, M., Rouvinen, P., Ekeland, A. (2015). *Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment*. ETLA Brief No 34.
- Pickett, K. & Wilkinson, R. (2011). *Ulikhetens pris. Hvorfor likere fordeling er bedre for alle*. Res Publica.
- Skoglund, T. (2013). *Fra jordbruk til tjenester*. Økonomiske analyser, 5/2013, SSB.
- Statistisk sentralbyrå (11.6.2014). *Forventet levealder ved fødselen*. Hentet ned 24.4.18 fra www.ssb.no/natur-og-miljo/barekraft/forventet-levaalder-ved-fodselen
- Statistisk sentralbyrå (2016). *Befolkningsframskrivinger 2016–2100*. Hentet ned 14.3.18 fra www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram/aar/2016-06-21
- Statistisk sentralbyrå (20.12.2017). *Folkemengde og befolkningsendringar*. Hentet ned 12.4.18 fra www.ssb.no/innvanding-og-innvandrere/faktaaside/innvanding
- Statistisk sentralbyrå (25.1.18). *Arbeidskraftundersøkelsen*. Hentet fra www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/aku
- Statistisk sentralbyrå (9.2.2018). *Nasjonalregnskap*. Hentet ned 4.4.18 fra www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/knr
- Statistisk sentralbyrå. (23.2.2018.) *Folkemengde og befolkningsendringar*. Hentet ned 3.3.18 fra www.ssb.no/folkemengde/
- Statistisk sentralbyrå (8.3.2018.) *Sysselsetting, registerbasert*. Hentet ned 4.4.18 fra www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsys
- Statistisk sentralbyrå (12.3.2018). *Døde*. Tabell 05375: *Forventet gjensående levetid, etter kjønn og alder 1986–2017*. Hentet ned 30.4.18 fra www.ssb.no/befolkning/statistikker/dode/aar
- Stiftelsen för strategisk forskning (SSF, 2014). *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaningar för Sverige*. Hentet ned fra <http://stratresearch.se/wp-content/uploads/varannat-jobbautomatiseras.pdf>
- Telle, K. (2017). *Arbeidsledigheten*. Økonomiske analyser, 2/2017. SSB.
- The Guardian. (20.10.2015). *Back to the Future Day: what Part II got right and wrong about 2015 – an A-Z*. Hentet ned 16.4.18 fra www.theguardian.com/film/filmblog/2015/jan/02/what-back-to-the-future-part-ii-got-right-and-wrong-about-2015-an-a-z
- Von Brasch, T., Horgen, E. (2018). *Nedgang i sysselsettingsandelen på grunn av flere eldre?* SSB analyse 2018/02: *Sysselsetting og eldrebolgen*.
- Weil, D. (2005). *Economic growth*. Pearson Education, Inc. Addison Wesley.

Offentlig eller privat utbygging og drift av fellesgoder – hva lønner seg?

Av Bjarne Jensen

I dette kapittelet drøftes og oppsummeres om bruk av private kommersielle foretak til å ivareta fellesgodene gir lavere kostnader og bedre fellesgoder enn om det offentlige selv driver i egen regi. Hovedkonklusjonen er at det ikke er slike gevinster. Den viktigste økonomiske virkningen er økte inntekter til eierne av de private kommersielle foretakene og reduserte inntekter og dårligere pensjonsordninger for de ansatte. I en helhetlig analyse av samfunnsøkonomiske konsekvenser må en også ta hensyn til en rekke andre forhold, herunder transaksjonskostnader, omstillingskostnader,

samfunnets skatteinntekter, samfunnssikkerhet og trygghet, inntektsfordeling og styringsmuligheter. Analysen av slike indirekte virkninger viser at det må være betydelige direkte gevinster for at det i en samlet økonomisk vurdering skal være lønnsomt. Konsekvensene av å overføre fellesgodene til kommersielle aktører innenlands og utenlandsk har virkninger på en rekke viktige samfunnsforhold og samfunns mål. I all hovedsak er konsekvensene av å overføre disse tjenestene til private kommersielle negative for de samfunns målene vi har for Norge. Det er heller ikke dokumentert at bruk av kommersielle aktører i dekkningen av fellesgodene gir mer og bedre innovasjon.

Bjarne Jensen er utdannet som samfunnsøkonom fra Universitetet i Oslo og har erfaring fra både offentlig og privat sektor og fra forskning og undervisning. Han har arbeidet i Finans- og Sosialdepartementet, vært rådmann i Kristiansand og Bergen, og administrerende direktør i Kommunekreditt Norge as. Hans forskning har særlig vært knyttet til finansiering, styring og planlegging av kommunene og offentlige velferdstjenester. Han har vært professor i forvaltningsøkonomi ved Høgskolen i Innlandet og førsteamanuensis ved Høgskolen i Agder (nå Universitetet i Agder).

Dette er en utvidet versjon av analyser som tidligere er presentert i Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.

Generelt

Tradisjonelt er offentlig virksomhet i Norge drevet i egenregi gjennom kommunenes, fylkeskommunenes og statens virksomhet. Rundt 1990 fikk en ideologi betegnet som New Public Management større fotfeste i Norge. Den går ut på at styringsprinsipper for kommersiell virksomhet¹, konkurranseutsetting av hele virksomhetsområder, privatisering og innføring av markeds-lignende organisering bidrar til mer effektiv drift av offentlige fellesgodene. Norman-utredningen *Mot bedre vitende* (NOU 1991:28) konkluderte med eventyrlige gevinster ved å gjennomføre omorganiseringer av denne typen. I sin oppsummering skrev utrederne:

«Analysene viser at samfunnet kan oppnå gevinster på mellom 115 og 130 milliarder kroner pr. år; at det kan frigjøres rundt 500 000 årsverk for andre oppgaver, og at effektivisering kan gi budsjettingvinster for det offentlige tilsvarende 25–30 prosent av alle skatter og avgifter. Tar vi hensyn til at lavere skatter vil gi bedre effektivitet også i privat sektor, kommer en tilleggsgevinst av størrelsesorden på 40–50 milliarder. Alt i alt kan det derfor være et effektiviseringspotensial på rundt 170 milliarder kroner.»

For å illustrere: 500 000 årsverk i 1990 utgjorde mer enn 25 prosent av samlet sysselsetting i Norge, og 170 milliarder kroner mer enn 25 prosent av bruttonasjonalprodukt. I ettertid kan vi trygt si at beregningene hadde mer med fantasi enn virkelighet å gjøre. Det er komplisert å analysere hvordan kostnadene knyttet til velferdstjenester og andre fellesgoder vil være ved offentlig drift i egenregi i forhold til konkurranseutsetting og markedsløsninger. Mange har forsøkt. Flertallet i Sandbekk-utvalget: *Bør offentlig sektor eksponeres for*

konkurranse? (NOU 2000:1) konkluderte med at anbudskonkurranser ga kostnadsbesparelser i størrelsesorden 10–30 prosent². I dag er forskerne mer nøkterne, og senere tids analyser er usikre på om det overhodet er noen gevinst.

I dette kapittelet er problemstillingen om det er grunn til å forvente lavere kostnader og bedre offentlige tjenester ved konkurranseutsetting og markedsløsninger i første omgang drøftet ut fra tre metoder:

1. Økonomisk-teoretiske vurderinger.
2. Hva viser forskning hvor privat kommersiell drift og egenregi er sammenlignet?
3. Analyse av forskjeller i kostnads-komponentene for å frambringe tjenester og tiltak gjennom offentlig egenregi og kommersiell drift.

Problemstillingen om det lønner seg å overføre fellesgodene til kommersielle aktører kan i tillegg til direkte virkninger påvirke en rekke andre forhold, og virkningene kan være ulike på kort og lang sikt. Slike indirekte forhold må også tas hensyn til i en analyse av hva som er samfunns-økonomisk lønnsomt. Dette er forhold som transaksjonskostnader, omstillingskostnader, virkninger på inntektsfordeling, virkninger på skatteinntekter, samfunnsikkerhet og trygghet, arbeidsmarkedet og organisering av arbeidsmarkedet, innovasjon og mulighetene til å

¹ Kommersiell virksomhet har som hovedmål å skape økonomisk overskudd for eierne, mens offentlig virksomhet som drives i egenregi har som hovedmål dekke behovet for slike tjenester på best mulig måte innenfor inntektsrammer bestemt politisk.

² Mindretallet som mente at det ikke var noen sikre gevinster ble i liten grad trukket fram.

utvikle og styre samfunnet vårt. Disse forholdene er trukket inn avslutningsvis i denne analysen.

Det må understrekes at vi her drøfter utbygging og drift av offentlige fellesgoder (jf. drøftingene i kapittel 1). Fellesgoder kan defineres på forskjellige måter. Her er det brukt som betegnelse på goder som ivaretas gjennom offentlig virksomhet, og som styres og fordeles ut fra samfunnsmessige mål underlagt folkevalgt styring og ikke markedsstyring. Det gjelder i tillegg til rene kollektive goder³ også naturlige monopoler og våre offentlige velferdstjenester i helse- og sosialsektoren, undervisning og oppvekst og kultur. Rundt 30 prosent av sysselsettingen i Norge er knyttet til slike tjenester. Om lag 70 prosent av sysselsettingene er knyttet til næringsvirksomhet som ivaretas gjennom kommersielle foretak. Det er betydelig samvirke og samarbeid mellom offentlig og privat sektor. Det er viktig for utvikling og drift av vårt samfunn, men er ikke tema her.

Teoretisk/økonomisk vurdering

Det foreligger mange teoretiske drøftinger om innføring av marked og konkurranse bidrar til lavere kostnader og mer effektive fellesgoder. Se for eksempel utredningen *Konkurransens konsekvenser* (Hartmann 2011, s. 13–14) eller

³ Rene kollektive goder er goder som er allment tilgjengelige. De kan ikke deles opp og selges i et marked slik individuelle goder kan. Eksempler er forsvar, rettsvesen, parker og mye av vår infrastruktur. Det er krevende å lage et presist skille mellom kollektive goder, naturlige monopoler og noen av de offentlige velferdstjenestene. I denne sammenheng er det heller ikke hensiktsmessig.

Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78, s. 307–318). Konklusjonene fra slike drøftinger bekrefter ikke dette fordi markeder for fellesgoder ikke oppfyller noen av de helt grunnleggende forutsetninger for at markeder skal fungere effektivt. De viktigste er:

- Etterspørselen bestemmes ikke av markedsdeltakernes inntekter, men av offentlige budsjetter.
- Prisene bestemmes ikke i markedet, men av offentlige myndigheter.
- Det er ikke fri adgang for å etablere seg i disse markedene.

Når fellesgoder ivaretas gjennom offentlig sektor, finansieres av felles skatter og avgifter og søkes fordelt etter behov, er den viktigste økonomiske begrunnelsen at markedsløsninger på disse områder ikke fungerer eller ikke gir de resultatene vi ønsker. Derfor er det nærmest litt selvmotsigende å etablere kunstige markedsløsninger for slik virksomhet. Slike kunstige markeder blir ofte kalt kvasimarkeder.

Den vanligste begrunnelsen for at konkurranse og markedsløsninger gir gevinster i form av mer effektive fellesgoder, er at konkurranse i markeder gir insentiver som i seg selv utløser bedre og mer effektive løsninger. Et så sentralt utvalg som Produktivitetskommisjonen skriver for eksempel i sin rapport under hovedpunkter (NOU 2015:1, s. 39): «Offentlig sektor har ikke samme insentiver til effektiv ressursbruk som i næringslivet, og er derfor avhengig av et vel fungerende politisk styringssystem.»

Offentlig og privat sektor har ulike insentivsystemer, men er det sannsynlig at insentivene i privat sektor stimulerer til bedre fellesgoder enn insentivene i offentlig virksomhet?

FIGUR 1. Insentiver/styringsmetoder – konkurranseutsetting versus offentlig produksjon

Offentlig produksjon	Konkurranseutsetting
<p><i>Drivkraften:</i> Å få mest mulig gjort for bevilgningen. Produktmaksimerende atferd.</p>	<p><i>Drivkraften:</i> Å ha minst mulig utgifter på oppgaven. Kostnadsminimerende atferd.</p>
<p><i>Virkemidlene:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Budsjettbodyligning - Organisering - Rekruttering og bemanning - Driftsanlegg og utstyr - Driftsopplegg 	<p><i>Virkemidlene:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Utvikling av anbudskriterier - Anbudskonkurranse mellom flere leverandører - Utvikling av konkurransemarked - Opplagg for kontroll av anbudskrav
<p>Avgjørende for effektivitet: Hvor «flink» en er til å utvikle prosesser og gjennomføre virksomheten.</p>	<p>Avgjørende for effektivitet: At konkurransemarkedet fungerer.</p>

Figur 1 illustrerer insentiver og virkemidler når det offentlige ivaretar virksomheten i egenregi, sammenlignet med å bruke konkurranseutsetting. Ved konkurranseutsetting er drivkraften knyttet til at deltakerne konkurrerer om å levere den beste løsningen. Det viktigste konkurransekriteriet er at kostnadene blir lavest mulig, men det kan også legges inn kvalitetskriterier i en slik prosess. Virkemidlene det offentlige har er utvikling av anbudskriterier, sikre mange deltakere i konkurransen og etterfølgende kontroll av at anbudskrav følges opp. Avgjørende for effektiviteten er at konkurransemarkedet fungerer godt.

Når offentlig sektor ivaretar fellesgoder i egenregi, er hoveddrivkraften å sørge for å få størst mulig velferd fra de ressursene som disponeres. Virkemidlene er budsjettbevilgninger, organisering og ledelse, bedriftskultur, rekruttering, bemanning og personalutvikling, driftsanlegg og utstyr og driftsopplegg,

med videre. Avgjørende for effektivitet er hvor flink en er til å utvikle prosesser og gjennomføre virksomheten. Viktigste er forhold knyttet til personale og personalutvikling. God organisasjonskultur og arbeidsmiljø, engasjerte medarbeidere og medarbeidere som får medinnflytelse og kan bruke og utvikle sin kompetanse, er nøkkelfaktorer. Det offentlige har med andre ord et større register av virkemidler å spille på ved egenregi enn ved konkurranseutsetting. Om insentivene ved markedsløsninger og konkurranseutsetting gir bedre offentlige tjenester enn offentlig egenregi, er høyst tvilsomt.

I artikkelen *Det koster å fragmentere og privatisere offentlige tjenester* (Guldbrandsen, 2017) er slike insentiver og virkninger belyst nærmere. Skal et marked fungere godt, bør det være mange markedsdeltakere. Ved konkurranseutsetting av offentlige tjenester synes en hovedvirkning å være at det blir konsentrasjon om noen få aktører på leveransesiden.

I rutebilbransjen er det nå for eksempel på landsbasis fem-seks leverandører som fullstendig dominerer markedet. I renovasjonssektoren var det én dominerende aktør – RenoNorden – hvor 133 kommuner var kunder. Da den gikk konkurs, viste det seg hvor sårbare disse kommunene var. De måtte i all hast improvisere nye kostnadskrevende løsninger. Vedlikeholdet av riksveiene ble i 2003 omstrukturert fra å bli ivaretatt av produksjonsavdelinger i Statens Vegvesen til å bli konkurranseutsatt gjennom fem-årige driftsavtaler. Da Riksrevisjonen evaluerte ordningene i 2011, påviste de for eksempel at kostnadene økte med 87 prosent for kontrakter inngått i 2004 og fornyet i 2009. Ved over halvparten av fornyelsene var det bare en eller to anbydere. Dette viser to forhold: For det første er det vanskelig å få konkurransemarkedet til å fungere. For det andre er det stor forskjell på virkninger på kort og lang sikt ved konkurranseutsetting. Det indikerer på kort sikt strategisk prising eller undervurdering av kostnader, og på lang sikt betydelige merkostnader.

Ved offentlig individtilpassede tjenester er den tiden tjenesteutøverne bruker per tjenestemottaker et viktig kvalitetskriterium. Dette gjenspeiles i politikernes ønsker om å styrke kvaliteten på tjenestene ved å øke bemanningen. Eksempler er innføring av bemanningsnormer og opplegg for å øke bemanningen i for eksempel sykehjem, barnehager og skoler. Det vises til at Stortinget vedtok bemanningsnormer for både barnehager og grunnskolen i 2017 og 2018. Ved arbeidsintensiv produksjon er det også begrensede muligheter for kostnadseffektivisering. Dette blir en utfordring når offentlige tjenester konkurranseutsettes. Kostnadene til personale er den dominerende kostnaden. For barnehager, sykehjem og skoler utgjør den rundt 80 prosent

av samlede kostnader. For tekniske tjenester er andelen lavere, mens den for tjenester som hjemmehjelp og hjemmesykepleie er høyere. Skal kostnadene bli lavere, som er det viktigste målet med konkurranseutsetting, ligger mulighetene primært i lavere bemanning eller redusert lønn og dårligere pensjonsordninger for de ansatte. Målet for eierne av private selskaper er størst mulig overskudd til eierne. Den største muligheten til å oppnå større overskudd ligger i å redusere lønnskostnadene, det vil si lavere bemanning, lavere lønn og/eller dårligere pensjonsytelser. Derfor vil det ved konkurranseutsetting være sterke incentiver til lavere bemanning og lavere lønnskostnader, og vi må anta at det blir resultatet (jf. kapittel 7 hvor forskjellen i lønn og pensjon mellom kommunale og private kommersielle barnehager og sykehjem er sammenlignet).

Pro et contra-argumenter som brukes for og imot kommersialisering og konkurranseutsetting er oppsummert i boksene på neste side.

Selv om en tror at private kommersielle firmaer som er underleverandører til offentlig virksomhet er sterkere motivert for kostnadseffektivisering, kan treffe raskere beslutninger osv., så betyr ikke det at frambringelsen av offentlige fellestjenester blir mer kostnadseffektiv. Transaksjonskostnadene, det vil si kostnadene til selve konkurranseutsettingsprosessen og kontroll med gjennomføringen av virksomheten, vil være forholdsvis betydelige (Pwc: *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness*, 2011). Videre gir konkurranseutsetting større omstillingskostnader på grunn av hyppige skifter av tjenesteleverandør.

Det betyr at det ut fra en teoretisk/økonomisk analyse ikke kan konkluderes med at en privat leverandør er mer kostnadseffektiv enn offentlig

Vanlige argumenter for konkurranseutsetting	Vanlige argumenter mot konkurranseutsetting
<ul style="list-style-type: none"> • Konkurransen og profittmotiv stimulerer til økt produktivitet/ effektivitet – reduserte kostnader og høyere kvalitet. • Stimulerer til mangfold og innovasjon – gir bedre utvikling av tjenestene og produksjonen av dem. • De som er best egnet til å drive virksomhetene overlever, mens de mindre egnede taper i konkurransen og blir avviklet. • Offentlig monopol reduserer effektivitet – konkurranse stimulerer offentlig virksomhet til høyere effektivitet. • Større valgfrihet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tjenestene egner seg ikke for konkurranseutsetting. Markedet for slike tjenester fungerer ikke godt. • Valgfrihet kan like gjerne ivaretas ved egenregi som ved konkurranseutsetting. • Bedre samhandling mellom tjenester i offentlig egenregi (som barnehager, skoler, helsestasjoner og barnevern) gir mer helhetlige og bedre løsninger. • Egenregi legger bedre til rette for innovasjon ved at det er mer samarbeid og systematisk utveksling av erfaringer og prestisje knyttet til å dele gode erfaringer med andre. Gode løsninger er ikke forretningshemmeligheter, og det er ikke forbud mot samarbeid som begrenser konkurransen. • Ansattes motiv er interesse for virksomheten og å gjøre en best mulig jobb ut fra målet med virksomheten. • Effektivitet er knyttet til arbeidsinnsats – offentlig virksomhet yter tjenester som ikke lar seg effektivisere på samme måte som vareproduksjon. • Kommersialisering bidrar til lavere lønn og høyere overskudd. Omfordeling av inntekter fra arbeidstakerne til eiere og lavere skatteinntekter. • Svekker muligheten til politisk styring. • Kommersialisering øker kapitalkostnadene vesentlig.

ivaretagelse av fellesgodene. Svært mange av analysene som konkluderer med at kommersielle løsninger vil gi bedre løsninger baserer seg bare på at konkurranse i markeder gir mer effektive løsninger enn egenregi. Det gjelder for eksempel Normanutvalget (1991), Sandbekkutvalget (2000) og Produktivitetskommissjonen (2015). I rapporten fra arbeidsgruppa for *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører* baserer også flertallet seg på det svært enkle postulatet at konkurranse alene bidrar til mer effektive fellesgoder (Hjelmeng m.fl. 2018, s. 68–69). Arbeidsgruppa ble oppnevnt av Solberg-regjeringen i 2016. Dette flertallet går til og med så langt at de foreslår å påføre offentlig egenregi økte kapitalkostnader for at kommer-

sielle aktører skal konkurrere bedre om å drive fellesgodene.

Problemet med det enkle resonnetet i disse utredningene er at de sammenligner egenregi med et monopolmarked med én kommersiell aktør. Det er imidlertid flere forskjeller mellom et slikt monopolmarked og offentlig egnereg. Den viktigste er at fellesgodene styres av innbyggerne i fellesskap gjennom representanter innbyggerne velger. Målet er å skape best mulig tjenester og utvikling for de samme innbyggerne ut fra de inntektene en har til disposisjon. Dette er noe helt annet enn et kommersielt monopol. Det har som mål å sikre eierne av monopolet størst mulig overskudd eller profitt.

Sammenligninger basert på empiriske undersøkelser

Systematisk bruk av konkurranseutsetting, markedsløsninger og kundevalgmodeller har vært vanlig i mange land i de siste 20–30 årene. Det foreligger derfor mange analyser av virkningene ved bruk av disse metodene sammenlignet med offentlig virksomhet drevet i egenregi. Svært mange av analysene eller evalueringene har nettopp hatt som mål å vise om konkurranseutsetting gir lavere kostnader og mer effektive offentlige tjenester enn egenregi. Slike sammenligninger er ikke enkle å gjennomføre. Det skyldes særlig tre hovedforhold:

1. Vanskelig å vurdere kvalitet/standard på tjenestetilbudet
2. Transaksjons- og omstillingskostnader regnes ikke med
3. Virkninger på kort og lang sikt er ulike

Dessuten er det klart at virkningene av disse to hovedmåtene å utvikle drift og styring av offentlig virksomhet på kan være svært ulik for:

- Eiere/ledelse
- Ansatte som utfører tjenestene
- Innbyggerne og brukere av tjenestene

I de siste årene er det kommet flere og grundigere undersøkelser som sammenligner kommersiell og offentlig drift av fellestjenestene og som er gjennomført av uavhengige forskningsinstitusjoner. Dersom det kan oppnås klare kostnadsgevinster og bedre tjenester sammenlignet med løsninger i egenregi, burde det gjenspeiles i disse evalueringene. I dette kapittelet har vi

basert oss på de viktigste analysene i nordiske land fra senere tid. Internasjonale studier viser samme resultater. I tillegg er gjengitt hovedkonklusjoner fra noen rapporter som belyser andre virkninger ved bruk av markedsløsninger enn kostnadene. Det gjelder blant annet omfanget av markedsløsninger, årsakene til at de brukes og hvilke typer aktører som deltar i dem.

(1) Pettersen m.fl.: Effekter ved udlicitering af offentlige oppgaver. AKF, 2011

Dette er en dansk undersøkelse som er en forskningsbasert gjennomgang av danske og internasjonale undersøkelser med dette temaet fra perioden 2000–2011. Undersøkelsen er basert på resultatene fra 80 studier av konkurranseutsetting av offentlige oppgaver utvalgt fra hele 3893 studier.

1. Rapporten konkluderer for det første med at evalueringene som er gjennomgått er av varierende kvalitet. Det er særlig vanskelig å ivareta kvalitative aspekter. I mange av studiene er kostnadene til kontroll og administrative og juridiske transaksjonskostnader i utilstrekkelig grad medregnet.
2. Blant de evalueringene som er gjennomgått viser noen kostnadsgevinster, andre viser merkostnader og en del viser blandede eller uendrede effekter. Det kan således ikke konkluderes med at markedsløsninger og konkurranseutsetting gir innsparinger eller effektivitetsgevinster.
3. Ifølge rapporten er det registrert noen flere evalueringer som gir lavere direkte kostnader ved konkurranseutsetting. Det er særlig innenfor det danske benevner som «hårde» sektor (teknisk sektor) det er registrert lavere

kostnader, mens det i mindre grad har gjort seg gjeldende i de «bløte» sektorene. De konkluderer imidlertid også med at flere av analysene ikke tar fullt hensyn til transaksjonskostnader, at virkningene på kort sikt er mer positive enn på lang sikt, og at kvaliteten ikke er målt. Virkningene kan blant annet skyldes strategisk prising i innledende faser og/eller at konkurransen i første runde av konkurranseutsettingen er sterkere enn i senere runder. Det kan for eksempel skyldes at det lett utvikler seg private monopoler og samarbeid mellom leverandørene om priser og anbud for å øke fortjenesten.

(2) Hartmann m.fl.: *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS, 2011

Denne analysen ser på virkninger på offentlige tjenesters kvalitet, kostnader og effektivitet ved bruk av konkurranseutsetting og kundevalgmodeller i Sverige. De områdene som er analysert er tjenester forbundet med arbeidsmarked, eldre og funksjonshemmede, helse og sykehus, individ og familieomsorg, skoler og barnehager. Utgangspunktet for prosjektet var å analysere om følgende påstand var riktig⁴: «Den offentlige sektorns produksjonsmonopol på mange personlige tjenester som sjukvård, eldreomsorg, utdanning og barnomsorg legger en død hand over effektivitet og fornyelse i dessa sektorer.» Hovedkonklusjonen er at det så langt ikke er påvist store kvalitets- og effektivitetsgevinster ved bruk av konkurranseutsetting og kundevalgmodeller. Rapporten konkluderer også med at kunnskapen når det gjelder disse spørsmålene er begrenset, og at det er behov for mer forskning for å få sikre konklusjoner.

Rapporten belyser også andre spørsmål,

blant annet hvordan bruk av markedsløsninger på disse områdene har utviklet seg i Sverige. Konklusjonen er at det i Sverige har vært en sterk vekst i bruken av markedsløsninger. Veksten er sterkere når det gjelder bruk av kundevalgmodeller enn tradisjonell konkurranseutsetting gjennom anbud. Når det gjelder de tjenestene som kommunene yter, er det en klar sammenheng som er slik at store kommuner i langt sterkere grad bruker markedsløsninger enn de mindre og små kommunene.

Rapporten gjennomgår også teoretiske aspekter knyttet til bruk av markedsløsninger. For å kunne bruke markedsløsninger må det konstrueres markeder på områder hvor det tidligere ikke har vært markeder, såkalte kvasimarkeder. Spørsmålet blir så om slike markeder oppfyller de kriteriene som er nødvendig for at markedet skal gi effektive løsninger. Det vil de stort sett ikke gjøre. Etterspørselen vil fortsatt bestemmes av offentlige budsjetter. Prisene fastsettes ikke i markedene. Valget gjøres heller ikke entydig av konsumenten, men av andre som innhenter tjenester på vegne av konsumenten.

(3) Deloitte: *Omfanget av konkurranseutsetting av kjernetjenester i kommunesektoren*. KS, 2011

Dette er en undersøkelse gjennomført av Deloitte på oppdrag fra KS. Rapporten gir en oversikt over omfanget av konkurranseutsetting i norske kommuner på kjerneområdene pleie og omsorg, grunnskoleopplæring, barnehager, rusomsorg og barnevern. Bare to prosent av kommunene hadde konkurranseutsatt tilbudet innenfor

⁴ Powerpoint-foredrag av L. Hartman, 12. jan 2012.

grunnskolen, 22 prosent hadde konkurranseutsatt deler av pleie- og omsorgstilbudet, mens 29 prosent hadde konkurranseutsatt barnehagetilbudet. 26 prosent av kommunene har konkurranseutsatt deler av rusomsorgen, mens 21 prosent har konkurranseutsatt barnevernet. Store kommuner konkurranseutsetter sin virksomhet i langt større grad enn små kommuner. Det gjelder i særlig grad innenfor området pleie og omsorg. Begrunnelsene for ikke å konkurranseutsette tjenester er av rådmennene oppgitt som:

- Ikke ønske om konkurranseutsetting fra politisk hold
- Ikke-eksisterende marked
- Tilstrekkelig kapasitet/kompetanse i egen organisasjon
- Effektiv tjenesteproduksjon i egen organisasjon/lite å spare på å sette ut til private

Rådmennene oppgir som hyppigste årsaker til at pleie- og omsorgstjenester er konkurranseutsatt i deres kommune:

- Politisk ideologi
- Manglende kapasitet/kompetanse i egen organisasjon
- Pris/kvalitet

Rapporten viser også at det er mindre konkurranseutsetting og færre planer om det i kommuner med ordførere fra Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet enn med ordførere fra Høyre, Frp og Venstre.

(4) Houlberg m.fl.: Effekter ved konkurranseutsettelse. AKF-rapport, 2012

Problemstillingen i denne rapporten er å belyse sammenhengen mellom omfanget av private leverandører og utgiftsnivået på tre kommunale virksomhetsområder – barnehager, eldre/funksjonshemmede og administrasjon.

Når det gjelder barnehagetilbudet er konklusjonen at det er sammenheng mellom bruk av private leverandører og kommunenes kostnader til barnehager. Sammenhengen er slik at kostnadene blir høyere jo større bruken av private leverandører er.

På området eldre og funksjonshemmede er også konklusjonen at det er en sammenheng mellom utgiftsnivået på området og omfanget av konkurranseutsetting. Jo større omfanget av konkurranseutsetting er, desto høyere er utgiftsnivået. Sammenhengen er signifikant i de statistiske testene.

På administrasjonsområdet er sammenhengen motsatt. Når det gjelder utgiftsnivået i ett gitt år og omfanget av konkurranseutsetting ett og to år før, er utgiftsnivået til administrasjon lavere jo større omfanget av konkurranseutsettingen har vært.

På alle disse områdene er det primært samsvariasjon som er påvist og ikke nødvendigvis årsakssammenhenger. På administrasjonsområdet er et hovedproblem at output, det vil si hva som ytes på administrasjonsområdet, ikke har latt seg registrere. Dermed har det heller ikke vært mulig å korrigere for denne faktoren slik det er gjort på de to andre områdene.

(5) Herning: Konkurransutsatte sykehjem i Norge. For velferdsstaten, 2012

Denne rapporten gir en oversikt over anbudsrunder knyttet til konkurranseutsetting av

sykehjem i Norge i perioden 1997–2012. I alt er det registrert 47 anbudsrunder. Av disse er 38 vunnet av kommersielle private aktører, det vil si aktører som driver sykehjemmene med profittformål. Etter anbudsrunden er hele 33 av disse selskapene omstrukturert. I 2012 er det fem konsern som driver de kommersielle selskapene. Med ett unntak er dette utenlandske selskaper. Ett av disse, Adecco, har etter skandalen knyttet til Ammerudlunden sykehjem trukket seg ut av sykehjemsmarkedet (FriFagbevegelse, 16.12.2013). Alle selskapene har kompliserte selskapsstrukturer, og det er vanskelig å få oversikt over eierskapet til dem. De fleste har tilknytning til skatteparadisier.

Ideelle organisasjoner har vunnet kun én av de 47 anbudsprosessene som er gjennomgått. Da var et av konkurransens premisser at de ansatte skulle beholde gjeldende pensjonsordning. Da dette sykehjemmet på nytt ble konkurranseutsatt, ble kriteriet om pensjonsordning fjernet. Det førte til at den ideelle organisasjonen tapte konkurransen på pris til et kommersielt selskap. Resultatene fra anbudsrundene indikerer at ideelle organisasjoner blir tapere i slike anbudsprosesser.

(6) Asp m.fl.: *Konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Sluttrapport Arbeids – og sosialdepartementet, 2014*

Dette er en undersøkelse av hvordan konkurranseutsetting påvirker lønns – og arbeidstidsordninger i bransjene rutebuss, barnevern, barnehager og sykehjem. Den er utført av Actecan, Arbeidsforskningsinstituttet og Oslo Economics. I oppsummeringen konkluderes det med at det er vanskelig å si om arbeidsvilkårene er bedre eller verre som følge av konkurranseutsettingen. De konkrete undersøkelsene gjelder forholdene

fagorganisering og samarbeidsklima, ansettelsesformer og arbeidsstokk, tariffavtaler og lønn, arbeidsvilkår og arbeidstid, framtidsutsikter og trygghet, og pensjon. På alle disse områdene er konklusjonene i rapporten at enten er forholdene blitt dårligere etter konkurranseutsettingen (gjelder rundt 50 prosent av de forholdene som er vurdert), eller at det ikke er konstatert signifikante forskjeller (gjelder knapt 50 prosent av de vurderte forholdene). Det er derfor en manglende sammenheng mellom hovedkonklusjonen at det er vanskelig å si noe om arbeidsvilkårene er dårligere eller bedre og konklusjonene knyttet til de enkelte kriteriene. For halvparten av de forholdene som er vurdert er vanskelig å finne forskjeller, mens for den andre halvparten er konklusjonene at arbeidsforholdene er blitt dårligere etter konkurranseutsetting.

(7) Thonstad, Knut: *Mer konkurranseutsetting – en god idé i dagens Norge? Agenda, 2015*

Thonstad gjør en bred sveip over internasjonale og nordiske studier av konkurranseutsetting. Store kommersielle aktører er vinnerne i konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Han viser at omfanget av konkurranseutsetting i pleie og omsorg i Norge økte noe fram til 2005, men at det deretter var stabilt fram til 2011. De store byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) har et vesentlig større omfang av konkurranseutsetting innefor pleie og omsorg enn resten av landet. I alle de nevnte byene utgjør kommunenes kjøp av tjenester fra private rundt 25 prosent av driftsutgiftene, mens det for landet for øvrig er under 6,0 prosent.

Thonstad konkluderer blant annet med at det er godt dokumentert at mye av de umiddelbare kostnadsinnsparingene ved konkurranseutsetting er lavere lønn og dårligere

pensjonsvilkår for de ansatte. Dette viser at det primært ikke medvirker til effektivisering av tjenestene, men til en omfordeling av inntektene fra ansatte til eierne av private kommersielle virksomheter.

Thonstader opptatt av helhetsvirkningene ved at offentlige tjenester overføres til private kommersielle aktører. Han analyserer virkningene på arbeidsmarkedet. Konkurransetsettingen medvirker til en forverret sysselsettingssituasjon ved at sårbare grupper fortrenses fra arbeidsmarkedet. Mye av det som sees som en umiddelbar gevinst, er en omfordeling i arbeidstakernes disfavør og kan også gi redusert sysselsettingsrate i Norge. Han drøfter også forholdet til skatteinntekter og offentlige finanser. Lavere lønnsnivå gir lavere skatteinntekter og bidrar til svekkelse av offentlige finanser. Han drøfter også virkninger for beredskap og samfunnsikkerhet.

Thonstads analyser er ikke veldig omfattende, men er konsentrert om helhetsvirkninger. I de fleste analysene om temaet er det mangelvare. Han anbefaler at bredere konsekvensanalyser av viktige virkninger bør gjennomføres før konkurranseutsetting og markedsløsninger iverksettes.

(8) *Ordning och reda i välfärden* – SOU2016:18 (Statens Offentliga Utredningar)

Dette er en svært omfattende svensk offentlig utredning hvor gjennomgang av effektivitet og kvalitet i offentlige velferdstjenester står sentralt. Utredningen tar for seg hele problematikken omkring offentlig egenregi og bruk av det de kaller «vinstsyftende» aktører i produksjon av offentlige velferdstjenester. Dette er kanskje den mest omfattende utredningen av problematikken, på vel 850 sider. I et eget kapittel – *Effektivitet och kvalitet inom välfärden* – drøftes spesielt

resultater fra sammenligninger av kostnader og kvalitet på velferdstjenester drevet i privat regi gjennom «vinstsyftende» organisasjoner og i offentlig egenregi. Områder som drøftes er skolesektoren, helsesektoren og sosialsektoren, herunder pleie og omsorg. Det er naturligvis ikke mulig å gi en fullstendig gjennomgang av konklusjonene fra en så omfattende utredning i en kortere artikkel. Men hovedkonklusjonen er at de ikke kan dokumentere at bruk av marked og markedslignende aktører systematisk gir bedre tjenester eller lavere kostnader når det gjelder velferdstjenestene. De mener imidlertid at tilstedeværelsen av konkurranse for offentlig egenregi kan stimulere offentlige virksomheter til bedre løsninger.

(9) *Rasmussen m. fl.: Anbud i bussmarkedet – samfunnsøkonomiske konsekvenser. Vista analyse, 2018*

Analysen er gjennomført på oppdrag fra NHH Transport, det vil si organisasjonen for eierne av de private foretakene i rutebilanalysen. Problemstillingen er å analysere om anbudsutsetting av offentlige rutebusstilbud, som ble tillatt i 1994, har gitt mer effektive og samfunnsøkonomisk lønnsomme rutebusstilbud. I oppsummeringen har Vista analyse konkludert på følgende måte (Rasmussen, 2018, s. 7):

«Vår vurdering er at mekanismer som følger av anbuds konkurranser har bidratt til effektiviseringsgevinster på mellom 10 og 15 prosent. Transaksjonskostnadene er lavere enn effektiviseringsgevinstene, Anbudsutsetting i dette markedet gir høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn det som kan forventes oppnådd gjennom fylkeskommunal egenproduksjon.»

Dette er en svært klar konklusjon. Den fikk hovedoppslag i NRKs nyhetssending om

morgenen 27. juli 2018. Analysen er hverken dyptpløyende eller spesielt interessant når det gjelder det saklige innhold. Konklusjonen bygger på tre forhold:

(1) Henvisninger til tidligere analyser på området.

(2) Analyser av kostnadsutviklingen innenfor rutebiltransport i perioden 2010–2017, basert på data fra SSBs rutebilstatistikk og SSBs busskostnadsindekser. Tallene viser at kostnadene ved å drive buss har økt med 31 prosent i perioden 2012–2017. De kombinerer denne utviklingen med data for passasjerkilometer, antall passasjerer, billettinntekter per reise, offentlig kjøp per kilometer og utviklingen i konsumprisindeksen, og konkluderer med at kostnadene har vært relativt stabile. De presenterer ikke konkrete tall, men kun figurer. Det er ikke lett å kontrollere beregningene eller å si noe om hva disse beregningene reelt viser. De har ingen dataer hvor egenregi og konkurranseutsatt rutebiltransport er sammenlignet. Hvordan de da kan konkludere med 10–15 prosent gevinster av anbud er vanskelig å forstå. De har i hvert fall ingen tall i sin analyse som understøtter dette.

(3) I tillegg baserer de seg på intervjuer med selskapene som har vunnet anbudene og oppdragsgiverne for rapporten (kapittel 5: *Aktørenes vurdering*). Konklusjonene fra disse intervjuene er:

«Økte kostnader skyldes volumvekst og kvalitetsheving. Miljø- og andre materialkrav, samt økt tilbud i rushtid og i tidsrom med ulempe tillegg for sjåfører, er identifisert som klare kostnadsdrivere. Det er en felles oppfatning at kvaliteten har økt, mens kostnadsnivået har vært stabilt (eventuelt falt). Konkurransen i markedet oppfattes som tøff, noe som bekreftes fra tilbuds- og innkjøpssiden. Hard konkurranse

med incentiver i et stort antall kontrakter presser operatørene til å effektivisere og til å utvikle spisskompetanse på drift, kjøreplaner, personale og materiell.»

De fleste skjønner at en ikke kan ta de kommersielle aktørenes vurderinger av slike forhold som den rene sannhet. Konklusjonen er derfor at denne analysen hverken dyptpløyende eller spesielt interessant når det gjelder det saklige innholdet. Men den er relativt typisk med hensyn til hvor omtrentlig og overfladisk analyser av konkurranseutsetting kan være, og hvor bastante konklusjoner som har karakter av spekulasjon kan være.

Rapporten inneholder også en oversikt over aktørene i bussmarkedet. Markedet er dominert av seks store aktører som dekker vel 90 prosent av markedet. To er offentlig eid (Nettbuss og Unibuss), mens fire er private. Det viktigste resultatet av konkurranseutsettingen er derfor en konsentrasjon av aktørene i rutebilbransjen.

Oppsummering empiriske undersøkelser

Gjennomgangen av empiriske undersøkelser viser at det ikke kan dokumenteres at konkurranseutsetting gir lavere kostnader eller bedre kvalitet på offentlige fellestjenester og velferdstjenester. Det finnes analyser som viser gevinster, analyser som viser liten eller ingen forskjell og analyser som indikerer merkostnader. Resultatene kan ha ulike forklaringer. Men det synes å være relativt åpenbart at virkninger på kort og lang sikt kan være ulike.

Enkeltstående analyser tar i liten grad hensyn til transaksjonskostnader og omstillingskostnader. Helhetsvirkninger, der det også tas hensyn til virkninger på skatteinntekter, fordelingsvirkninger, virkninger for ansatte og samfunnsforhold mer generelt, er mangelvare.

Sammenligning av kostnads-komponentene ved egenregi og hos private kommersielle aktører

Ved å sammenligne de enkelte utgifts-/kostnads-komponentene knyttet til frambringelsen av fellestjenester i offentlig og privat regi kan vi også vurdere om det er grunn til å vente ulikheter i utgifts-/kostnadsnivå. Det er tre hovedgrupper direkte kostnader:

- Kostnader til arbeidsinnsats og personale
- Vareinnsats
- Kostnader til kapital, herunder overskudd/avkastning på egenkapital

I tillegg er det mer indirekte kostnader:

- Transaksjonskostnader
- Omstillingskostnader

Når vi skal foreta en økonomisk helhetsvirkning for det offentlige må vi også ta hensyn til at organiseringen kan ha ulik virkning på det offentliges skatteinntekter.

Kostnader arbeidsinnsats og personale

Lønnsforskjeller for ansatte i kommunale og private kommersielle foretak som ivaretar fellesgoder er presentert og drøftet i kapittel 7. Generelt er lønnsnivået i privat sektor høyere enn i offentlig sektor. Privat sektor er med andre ord lønnsledende (Fevang & al., 2008). Når det

gjelder lønnsnivået for ansatte knyttet til offentlige fellesgoder, er det imidlertid motsatt. Analysen nevnt foran viser at lønnsnivået for ansatte i private kommersielle virksomheter, som driver fellesgoder etter avtaler med kommunene, har lavere lønnsnivå enn i kommunal egenregi.

Lønnsforskjellene er undersøkt for sykepleiere, pleiemedhjelpere, barnehagelærere og barnehageassistenter for 2014. For barnehagene har en også tallene for perioden 2007–2013. Forskjellen er minst for sykepleiere. Her er lønnsnivået i de private kommersielle sykehjemmene bare 1,0 prosent lavere i gjennomsnitt og 0,6 i median⁵. For pleiemedarbeidere er lønnsnivået gjennomsnittlig 3,6 prosent lavere og i median 4,5 prosent lavere i de private kommersielle. Mellom private kommersielle barnehager og barnehager i kommunal egenregi er forskjellene større. For barnehagelærere er gjennomsnittlig lønnsnivå 3,6 prosent lavere i de private kommersielle, mens de i median er 5,2 prosent lavere. For barnehageassistenter er tilsvarende tall 4,4 og 5,5 prosent lavere i de private kommersielle. Forskjellene i barnehagesektoren er stabil i perioden 2007–2014. Årsakene til at lønnsnivået er høyere i offentlig egenregi enn i private kommersielle, er flere. I tillegg til forskjeller mellom disse to eierformene synes årsakene å være høyere gjennomsnittsalder, lengre ansiennitet og større organisasjonsgrad i fagforeninger i offentlig egenregi.

Det er også en annen viktig forskjell i lønnsnivået mellom ansatte i private kommersielle og i kommunal egenregi. Lønnsnivået for de ansatte i kommunal egenregi er mer sammenpresset enn i private kommersielle. Det gjør seg gjeldende for alle personalgrupper ved at forskjellene i lønnsnivået er større i private kommersielle enn i kommunal egenregi. Derfor er en viktig konklusjon at privat, kommersiell drift gir større

⁵ Median er lønnsnivået for den gruppa ansatte som har like mange med lavere lønnsnivå og like mange ansatte med høyere lønn.

forskjeller eller skjevare fordeling i inntekter enn kommunal egenregi.

Pensjonsutgiftene er en viktig del av personalkostnadene. Her er forskjellene mellom offentlig egenregi og privat kommersielle vesentlig større enn for lønnsnivået. Det vises også til kapittel 8 hvor det er dokumentert at kommersielle barnehager får flere hundre millioner til utgifter de ikke har. For årene 2009–2013 utgjorde pensjonskostnadene for de private kommersielle barnehagene gjennomsnittlig 3,6 prosent av lønnsutgiftene. For kommunale barnehager utgjorde pensjonsutgiftene gjennomsnittlig 17,4 prosent for årene 2009–2013.

For sykehjemmene var forskjellen noe mindre. I gjennomsnitt utgjorde pensjonskostnadene 4,7 prosent for private kommersielle i perioden 2009–2013. For de kommunale utgjorde pensjonskostnadene 15,5 prosent i gjennomsnitt for samme periode. En viktig årsak til at forskjellene mellom private kommersielle og kommunale er mindre i sykehjemsektoren er at alle sykepleiere har en felles lovfestet pensjonsordning som også gjelder sykepleierne i private sykehjem. Slik ordning har ikke helsefagarbeidere, som er den største personalgruppa i sykehjemmene. Tallene for både barnehager og sykehjem er basert på pensjonskostnader oppgitt i selvangivelsene/skattemeldingene for alle barnehager og sykehjem organisert som aksjeselskaper, mens tallene for kommunal egenregi er hentet fra Kostra.

Vi må naturligvis stille spørsmål om vi kan generalisere lønns- og pensjonskostnader basert på tall fra sykehjems- og barnehagesektoren til andre sektorer. Min vurdering er at det absolutt er grunn til å tro at dette også gjelder for andre offentlige fellesgoder som drives av private kommersielle og i offentlig egenregi. Men som for

barnehager og sykehjem er det sannsynligvis variasjoner i størrelsen fra sektor til sektor og for personalgruppene innenfor sektorene. Hovedkonklusjonen er at det viktigste bidraget til at utgiftene til private kommersielle virksomheter kan bli lavere enn i offentlig egenregi, er at lønnsnivået og pensjonskostnadene er lavere. Derved er også inntektsnivået for de ansatte lavere og pensjonsordningen dårligere. Dersom vi legger gjennomsnittet for forskjellene i sykehjem og barnehager til grunn, vil lavere lønnsnivå og pensjonskostnader bidra til om lag 12 prosent lavere utgifter for private kommersielle virksomheter i offentlige fellestjenester enn offentlig egenregi.

Personalkostnadene vil også bestemmes av bemanning og arbeidsinnsats. Her har vi imidlertid ikke samme datagrunnlag som for lønnsnivå. Det er indikasjoner på at arbeidsinnsats og bemanning kan være noe høyere ved egenregi sammenlignet med private kommersielle. Det gjelder i særlig grad for velferdstjenestene. Dette har ofte sammenheng med at offentlig eide virksomhetene ivaretar mer krevende brukere og tjenester enn kommersielle aktører på samme virksomhetsområde. Det er for eksempel registrert ved sammenligninger av kommunale og private kommersielle barnehager, og statlige og privat kommersielle sykehustjenester. Fenomenet blir også benevnt som «fløteskumming». Vi må heller ikke glemme at ved individrettede tjenester i skoler, barnehager og pleie og omsorg er personalinnsats, som tidligere nevnt, en viktig kvalitetsindikator.

Vareinnsats

Vareinnsats kjøpes inn i samme markeder for både private og offentlige virksomheter. Mange mener at offentlige virksomheter, gjennom felles innkjøp og innkjøpsavtaler basert på større

volum i innkjøp, kan oppnå lavere priser. Der- som det er slike stordriftsfordeler, vil kostnadene til vareinnsats kunne bli lavere for offentlig egen- regi enn private virksomheter. Det foreligger imidlertid ikke data som underbygger dette.

Kapitalkostnader/overskudd-profit,

Det området hvor offentlig virksomhet har vesentlig lavere kostnader enn privat forret- ningsvirksomhet, er knyttet til kapitalen. År- saken er for det første at den lånerenten stat og kommuner står overfor ved finansiering av investeringer er vesentlig lavere enn den det private eide selskaper må betale. Det skyldes at risikoen knyttet til utlån til offentlig virksomhet vurderes å være vesentlig lavere enn til private virksomheter. Reglene er også slik at banker og andre finansinstitusjoner må sette av vesentlig større egenkapital ved lån til privat forretnings- virksomhet enn til stat eller kommuner. I det internasjonale og nasjonale regelverket for lån er det ikke krav til egenkapital ved lån til staten, mens ved lån til kommuner er nødvendig avset- ning til egenkapital 20 prosent av lån med vanlig kommersiell risiko. Dermed blir kostnadene ved å gi lån til privat forretningsvirksomhet høyere enn til kommuner og stat.

Den lånerenten statlige og kommunale virk- somheter i Norge må betale er mellom én og tre prosent lavere (noe avhengig av markeds- situasjon og sektorer) enn det selv de mest solide private virksomhetene må betale. I tillegg vil kreditorer og finansinstitusjoner kreve en høyere egenkapitalandel for utlån til private virksomheter. Mer risikoutsatt egenkapital krever stort sett vesentlig høyere avkastning i prosent enn renten på lån. Til sammen fører dette til at kapitalkostnadene i privat virksomhet er vesentlig høyere enn i offentlig virksomhet.

Derfor er det nesten alltid mer kostnadskreven- de for offentlig virksomhet å leie kapitalobjekter fra private selskaper enn å eie dem selv. Dette konkurransefortrinnet for offentlige virksom- heter er så sterkt at de av konkurranseme- sige hensyn ikke kan delta i markeder som har karakter av næringsvirksomhet.

Det finnes unntak fra dette. Ved bygging av nye barnehager kan private kommersielle virk- somheter få lån i den statlige Husbanken, og da blir lånekostnadene den samme som for kommun- al egenregi. Men dette betyr at konkurranse- utsettingsmetoder som OPS og langsiktige leiekontrakter til nye bygg er svært ulønnsomt for det offentlige. OPS er en spesiell form for konkurranseutsetting av offentlig virksom- het hvor bygging, langsiktig drift og langsiktig finansiering av store investeringer konkurran- seutsettes i en felles prosess. Det gjelder vanlig- vis offentlig infrastruktur og bygg. Eksempler er store veiprojekter, skoler og sykehus (Bakke, 2011). Eksempler på leiekontrakter er de mange politi- og rettsbygningene hvor staten har latt private bygge og eie, mens de selv betaler leie.

Det verste eksempelet er imidlertid knyttet til Entra AS. I 2000 etablerte staten selskapet Entra som et heleid statsaksjeselskap og overførte en stor del av viktige statlige bygg i de store byene til selskapet. I 2014 valgte regjeringen å børsnotere selskapet og har siden solgt seg ned til en eier- andel på 33,3 prosent. I realiteten betyr disse litt finurlige disposisjonene at den steinrike norske staten solgte en stor del av de byggene staten bru- ker og eide for så å leie dem tilbake fra private aktører i stor grad utenlandske. Det er åpenbart at på lang sikt vil dette være lite lønnsomt for den norske staten. Her er renten den dominerende kostnadsfaktoren, og staten har påført seg selv milliarder i ekstrakostnader gjennom OPS-kon-

trakter og leiekontrakter. Her er det valgt løsnin-
ger som har transportert milliardbeløp fra nor-
ske skattebetalere til eierne bak OPS- kontrakter
og nye bygg som staten leier. Dette er tidligere
drøftet i artikkelen *OPS – sløsing med offentlige
midler i milliardklassen* (Fagbladet Samfunn og
økonomi, 2/2013, Jensen, 2013).

I utredningen fra arbeidsgruppa for *Like
konkurransvilkår for offentlige og private
aktører* dokumenteres, som tidligere nevnt, at
offentlig egenregi har lavere kapitalkostnader
enn kommersielle aktører (Hjelmeng, 2018,
s. 58–60). Dette utvalget går så langt at de fore-
slår at denne fordelene, som gir offentlig egen-
regi lavere kostnader, skal fjernes slik at det blir
like konkurransevilkår for kommersielle aktø-
rer som ivaretar fellesgoder og offentlig egen-
regi. Flertallet i dette utvalget er så opptatt av
konkurranse at de vil påføre offentlig egenregi
høyere kostnader til fellesgodene for at private
kommersielle aktører skal kunne delta i konkur-
ranse med egenregi (Hjelmeng, 2018, s. 68–69).

Forretningsvirksomhet må for å overleve på
lengre sikt drives med økonomisk overskudd
eller profitt. Dette er en kostnadskomponent vi
ikke vil ha når virksomheten drives i egenregi,
og følgelig en tilleggskostnad som vi ikke har i
ordinær offentlig virksomhet. I kapittel 5: *Skatte-
planlegging i velferdssektoren* er overskuddene
i selvangivelsene for kommersielle barnehager
og sykehjem registrert. For sykehjemmene var
driftsoverskuddet i perioden 2009–2013 gjen-
snomsnittlig ca. 4,5 prosent av samlede drifts-
kostnader. For barnehagene var lønnsomheten
høyere. Der var driftsoverskuddet for perioden
2009–2013 i gjennomsnitt vel seks prosent av
driftskostnadene. Siden egenkapitalen knyttet
til aksjeselskaper som driver sykehjem og barne-
hager er relativt liten fordi risikoen også er lav,

blir overskudd målt som avkastning på egen-
kapitalen svært høy.

Det er også velkjent at «overskudd» kan tas
ut på andre måter. Eksempler er styrehonorarer,
ekstraordinært høye lederlønninger, konsulent-
og rådgivningstjenester og leieinntekter på byg-
ninger. I mange tilfeller vil overskudd også bli
bundet eller skjult i virksomhetene og tas ut i
forbindelse med omstruktureringer (fisjoner og
fusjoner) eller som gevinster ved salg. Det vises
til kapittel 6 hvor de store gevinstene som fram-
kommer når barnehager selges til kommersielle
virksomheter, er belyst og drøftet.

Overskudd til eierne og kapitalkostnader bi-
drar til at utgiftene til private kommersielle virk-
somheter som driver offentlig velferdstjenester
og andre fellesgoder er vesentlig høyere enn ved
offentlig egenregi. De er med andre ord motsat-
sen til lønns- og pensjonskostnader, og bidrar til
at utgiftene ved private kommersielle eiere blir
høyere enn for offentlig egenregi. Den viktigste
økonomiske virkningen ved å overføre driften av
fellesgoder fra egenregi til private kommersielle
er økte inntekter til eierne av virksomhetene og
reduserte inntekter og dårligere pensjonsord-
ninger for de ansatte. I de to sektorene som er
analysert, gjelder det ansatte både med og uten
høgskoleutdannelse. Men ansatte uten høgskole-
utdannelse kommer dårligst ut.

Transaksjons- og omstillingskostnader

Transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader er, som tidligere nevnt,
kostnadene omkring utførelsen av selve tjenes-
tene som anbudsprosedyrer, kontraktsinngåelser,
juridisk rådgiving, administrativ oppfølging og

omstillingskostnader. De fleste undersøkelser viser at transaksjonskostnadene er høyere ved bruk av markedsløsninger enn i egenregi. Det har sammenheng med at det offentlige vil ha betydelig kostnader ved å gjennomføre konkurranseutsettingen og å følge opp og kontrollere at tjenestene blir levert i henhold til de spesifikasjonene som anbudet forutsetter. Dette er kostnader en ikke har på samme måten ved egenregi. Det vises også tydelig ved bestiller-utførerorganisering. Da får vi to enheter med en rekke parallelle funksjoner som gir betydelige ekstrakostnader og byråkratisering.

De private deltakerne i anbudsrundene har også transaksjonskostnader. Både den som vinner anbudet og alle andre som deltar, men ikke vinner, vil ha kostnader knyttet til utformingen av anbud. Jo flere deltakere og jo mer krevende og spesifisert anbudet må være, desto høyere blir disse kostnadene. Det er vanlig å anta at transaksjonskostnadene som påløper hos de private bedriftene som deltar i konkurransen er større enn dem som påløper hos det offentlige (Pwc, 2011).

Omstillingskostnader

Konkurranseutsetting vil medføre hyppige skifter av de organisasjonene som skal ivareta tjenestene. Det medfører at ansatte kan miste jobben, bidrar til utrygghet, mer bruk av tidligpensjonering, skifte av kapitalutstyr o.l. Dette fører til ekstraordinære omstillingskostnader. I noen grad kan de ansattes jobbtrygghet sikres ved at skiftet av leverandør regnes som virksomhetsoverdragelse. De som tidligere var ansatt hos den leverandøren som taper en kontrakt har da rett til stilling hos den nye kontraktøren. Utfordringene med slike løsninger har særlig vært knyttet til dårligere lønns- og arbeidsvilkår i de nye virksomhetene. Et stort problem for ansatte

er at de mister eller får vesentlig svekkede pensjonsrettigheter som de har opparbeidet. Personer som har få år igjen før pensjonsalder kan rammes svært hardt.

Fellesgoder og skatteinntekter knyttet til arbeid og pensjonsutgifter

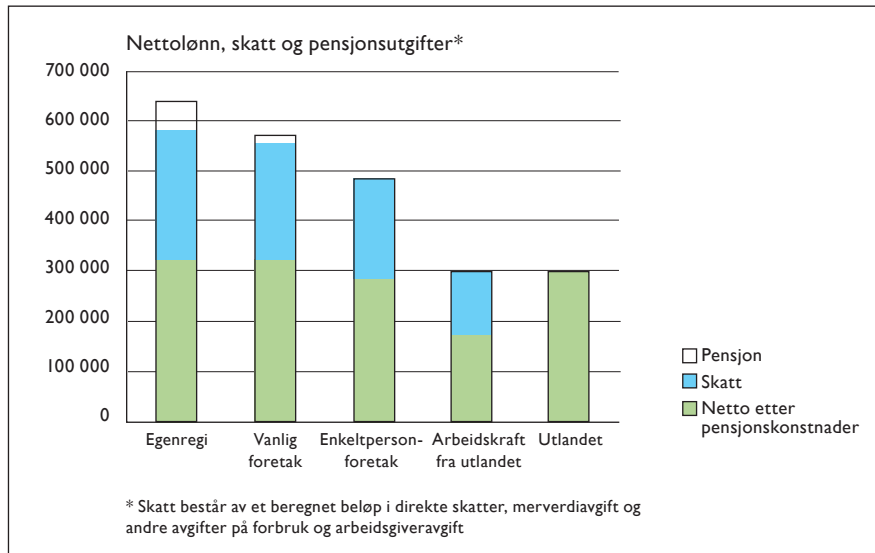
Hovedårsaken til at private kommersielle aktører kan ta ut store overskudd ved drift av fellesgoder er at pensjonsutgifter, skatter og lønnsnivå er høyere ved egenregi enn hos kommersielle aktører. Skatteinntekter bidrar til å finansiere fellesgodene. Når egenregi gir høyere skatteinntekter burde merinntektene, i stedet for å regnes som en kostnad, representere en inntekt som reduserer kostnadene ved egenregi. Pensjonsutgiftene kan heller ikke håndteres som en vanlig utgift eller kostnad. De er i realiteten sparing for å finansiere inntekter når arbeidstakeren ikke lenger er yrkesaktiv. Da bidrar denne sparingen til pensjonsinntekter som igjen gir grunnlag for skatter. I det etterfølgende skal drøftes nærmere hva dette betyr når offentlig egenregi sammenlignes med kommersiell drift av fellesgodene. Det er redegjort nærmere for analyser og forutsetninger i kapittel 8.

Fordeling av brutto lønnskostnader på nettolønn, skatt og pensjonsutgifter

I figur 2 er vist hvordan bruttokostnader knyttet til arbeidsplasser ved fellesgoder fordeler seg på:

- Netto lønn
- Skatter
- Pensjonsutgifter

FIGUR 2. Bruttolønnskostnader for fellesgoder ved egenregi sammenlignet med kommersiell drift. Kroner



De er beregnet og sammenlignet for:

- Offentlig egenregi
- Kommersielle foretak med fast ansatte
- Enkeltpersonforetak
- Bruk av utenlandsk arbeidskraft i Norge
- Ivaretagelse i utlandet.

Tallene figuren bygger på har karakter av å være et regneeksempel. I kapittel 8 er det redegjort for forutsetningene i regneeksemplet. Det sentrale er at regneeksemplet illustrerer disse forholdene. Regnestykket vil naturligvis kunne variere fra tilfelle til tilfelle. Det som illustreres her er hovedsammenhenger mellom disse størrelsene for ulike måter å ivareta fellesgodene på, slik lønnsnivå, pensjonsutgifter og skatt er i dag.

Samlet er bruttolønnskostnader per årsverk

høyest i offentlig egenregi. Nest høyest er bruttolønnskostnader i kommersiell virksomhet organisert som aksjeselskap med fast ansatte. I vårt regneeksempel er bruttolønnskostnader elleve prosent høyere i egenregi. Selve lønnsforskjellen er fire prosent, basert på de lønnsforskjellene som er registrert mellom egenregi for barnehager og sykehjem og kommersielle aktører i samme bransjer i kapittel 7. Den viktigste årsaken til at bruttolønnskostnadene er høyere i egenregi er høyere pensjonsutgifter. Dette vil variere, avhengig av kommunenes pensjonsutgifter og hva slags pensjonsordninger de kommersielle foretakene har. Ut fra anslag i Kostra for kommunene og selvangivelsene til aksjeselskaper som driver barnehager og sykehjem, er nivået satt til 12 prosent i kommunene og 4,0 prosent

i aksjeselskapene. Pensjonsutgiftene forklarer da ca. 60 prosent av forskjellen i bruttokostnader per årsverk. Arbeidsgiveravgiften slår også sterkere ut i prosent enn lønn fordi det beregnes arbeidsgiveravgift også på pensjonsutgiftene.

Dersom den kommersielle aktøren velger å ta inn arbeidskraft gjennom enkeltpersonforetak, blir bruttokostnadene for et årsverk lavere enn om en har fast ansatte. Forutsetningen er her at inntektene til enkeltpersonforetaket settes til lønnsnivået for en fast ansatt i det kommersielle foretaket. Da blir kostnadene for et årsverk 25 prosent lavere enn i egenregi og nærmere 16 prosent lavere enn det et kommersielt foretak med fast ansatte vil ha. Årsaken til den store forskjellen er at et enkeltpersonforetak hverken har pensjonsutgifter eller betaler arbeidsgiveravgift. Ved å ta inn arbeidskraften gjennom enkeltpersonforetak har en kommersiell aktør derfor langt bedre muligheter til å ta ut større overskudd. Samtidig vil et kommersielt foretak som har kontrakten avlaste seg for risiko og forpliktelser forbundet med å ha fast ansatte, og ha vesentlig større fleksibilitet. Det er velkjent at dette er blitt en svært vanlig organisasjonsform i byggebransjen. I den senere tid er det flere eksempler på at kommersielle foretak som ivaretar fellesgoder benytter seg av enkeltpersonforetak. Eksempler er Din Utvikling AS som har kontrakter om oppgaver fra Nav, og Aleris, som er et av de største kommersielle velferdskonsernene i Norden.

Dersom det kommersielle foretaket benytter seg av utenlandsk arbeidskraft i gjennomføringen av oppgaven, og arbeidstakerne organiseres gjennom enkeltpersonforetak, vil det kunne oppnås vesentlig større gevinster. Størrelsen på gevinsten vil være avhengig av hvor mye lavere lønnsnivået vil være. I tillegg kommer de store

gevinstene ved at de slipper arbeidsgiveravgift og pensjonsutgifter. Da kan fort bruttolønnskostnadene kunne bli mer enn halvert i forhold til egenregi.

Et eksempel på kommersielle foretak som har benyttet seg av dette er Orange Helse. De hyrte inn arbeidskraft på denne måten og leverte billige vikartjenester til kommunene innenfor pleie og omsorg. Selskapet var organisert gjennom en konsernstruktur som hadde selskaper i skatteparadiser. Da ligger det også til rette for å flytte overskudd til land med lav beskatning av overskudd og utbytte. Hverken ordinære norske kommersielle foretak eller offentlig egenregi kan konkurrere kostnadsmessig dersom denne metoden kan benyttes. Virksomheten i Orange Norge opereres i dag under andre navn.

Dersom det kommersielle foretaket er basert på at virksomheten kan drives fra utlandet, vil norsk virksomhet normalt ikke kunne konkurrere kostnadsmessig. Det har sammenheng med at Norge er et høykostland med høy levestandard og relativ jevn inntektsfordeling. Bruttokostnadene vil avhenge av lønnsnivåer utenfor Norge, og kostnader knyttet til pensjon og skatter er avhengig av regler i det landet foretaket er lokalisert. Illustrasjonsmessig er lønnsnivået også i dette tilfelle satt til 300 000 kroner. I dette tilfellet vil aktiviteten ikke ha pensjonsparing i Norge og dermed heller ikke pensjonsutgifter her, og det vil ikke bli betalt skatt til Norge. Aktiviteter som kan bli utsatt for dette er IKT-virksomheter og systemer innenfor sikkerhet. Men det kan også oppnås ved at hele eller deler av virksomhet i Norge drives av kommersielle virksomheter som er lokalisert i nærliggende land. Ambulanseflygingen i Nord-Norge ble for eksempel konkurranseutsatt til et selskap som hadde lignende aktivitet i Nord-Sverige.

Hvor mye lavere må kostnadene ved kommersialisering av fellesgodene være om det skal være lønnsomt i et samlet regnestykke?

Siden de viktigste årsakene til at kommersialiseringen av fellesgoder er reduksjon i skatteinntektene og pensjonsutgifter, kan en stille spørsmål om hvor store kostnadsgevinstene må være for at dette også skal være lønnsomt når vi tar hensyn til disse virkningene. Svaret vil avhenge av hvor mye lavere skatteinntektene og hvor stor reduksjonen i pensjonssparingen blir. Det kan gjøres konkrete beregninger av det. Svaret vil også avhenge av hvordan den kommersielle aktøren organiserer bruken av arbeidskraft og om det trekkes inn arbeidskraft fra utlandet eller ivaretas fra utlandet. Videre har det betydning hvor stor andel lønnskostnadene utgjør av samlede kostnader. Med utgangspunkt i det regneeksempel som er lagt til grunn i figur 2 og en lønnskostnadsandel på 80 prosent vil det dreie seg om en kostnadsgevinst på rundt 7,0 prosent om arbeidskraften er organisert som fast ansatte i foretaket som ivaretar fellesgodet. Organiseres arbeidskraften som enkeltpersonforetak, vil det øke til 14–15 prosent. Brukes utenlandsk arbeidskraft eller ivaretas dette fra utlandet, vil dette tallet bli vesentlig større.

Svaret vil også avhenge av hvordan den økonomiske situasjonen er i Norge. Er det ledig arbeidskraft i Norge, og alternativet til å ivareta fellesgodene gjennom norsk arbeidskraft er økt arbeidsledighet eller lavere sysselsetting, vil disse virkninger forsterkes ved bruk av utenlandsk arbeidskraft eller ivaretagelse av fellesgoder i utlandet.

Innovasjon, entreprenørskap og IKT

En vanlig påstand er at konkurranse og markedsløsninger gir mer innovasjon og bedre utvikling enn om offentlig virksomhet drives i egenregi. Egenregi beskrives ofte som et offentlig produksjonsmonopol med liten evne til fornying og nyskaping. Det foreligger imidlertid ikke forskning som dokumenterer dette. Dette er, som for NPM-ideologien, mer generelt, basert på antakelser om at det kan være slik.

Det er selvsagt vanskelig å sammenligne evnen til innovasjon i offentlig virksomhet og private foretak. En omfattende studie som blant annet også sammenlignet innovasjon i kommunene og private foretak, ble gjennomført i 2010⁶. Denne studien kombinerte data fra Statistisk sentralbyrås undersøkelse av omfanget av innovasjon i private foretak og kommuner med en grundigere studie av innovasjonsarbeid i noen utvalgte kommuner. Hovedkonklusjonen var: «Studien viser at kommunane truleg innoverer meir enn føretaka i privat sektor når vi brukar den mest samanliknbare målestokken.»

Selv om denne konklusjonen vil overraske mange, er det forhold som tilsier at dette kunne vi forvente. I kommunesektoren stimuleres det til samarbeid, og det er prestisje knyttet til utveksling av informasjon, kompetanse og løsning av oppgaver mellom kommunene. I bedrifter som driver forretningsvirksomhet i markeder er det strenge begrensninger på samarbeid som hindrer konkurransen i markedene. Har en bedrift funnet bedre måter å drive virksomheten

⁶ Teigen, H., Skjeggedal, T. og Skålholt, A.: *Kommunesektorens innovasjonsarbeid*. Østlandsforskning, 2010.

på eller utviklet nye produkter, vil det gjerne sees på som en forretningshemmelighet som ikke skal formidles til konkurrentene. Samarbeid og utveksling av informasjon og kompetanse kan derfor betraktes som et av kommunesektorens konkurransefortrinn i forhold til markedsløsninger. For kommunene er samarbeid og utveksling av erfaringer og kompetanse viktige bidrag til å øke effektiviteten og kvaliteten i virksomheten. At omfanget av innovasjon er mer omfattende i kommunene er derfor ikke overraskende.

SSBs undersøkelse fra 2011 om omfang av innovasjon viste at 82 prosent av offentlige virksomheter hadde gjennomført innovasjon de siste to årene, mens bare 45 prosent av de private bedriftene hadde gjort det samme⁷. Det kan også stilles spørsmål ved om innovasjonstakten i offentlig sektor kan være for stor. Det vises for eksempel til problemer og store kostnader knyttet til de store omstillingene i forbindelse med Nav-reformen og sykehusreformen.

En stor del av effektivisering og innovasjon er knyttet til bedre bruk av og ny informasjonsteknologi. Derfor er det viktig å legge til rette for organisasjonsformer som best mulig kan ta i bruk informasjonsteknologien. I artikkelen *Styring av informasjonsteknologi i offentlig sektor* (Western, Fagbladet Samfunn og økonomi, 1/2015) drøftes forutsetningene for vellykket bruk av IKT i offentlige virksomheter. De viktigste utviklingsmulighetene ligger særlig i større og mer effektiv informasjonstilgang og informasjonsutveksling. For å lykkes med det, kreves helhetlig tenking og at offentlig sektor

har det faktiske ansvaret og kontrollen med produksjonssystemer og prioriteringer. Konklusjonene i blant annet flere utredninger fra OECD (Western, 2015) er at NPM med oppsplitting av ansvar gjør det vanskeligere å ta i bruk IKT i utvikling av offentlig virksomhet.

Andre forhold

Overføring av offentlige fellesgoder fra egenregi til private kommersielle aktører har også konsekvenser for flere andre viktige samfunnsforhold. Disse vurderes vanligvis ikke når fellesgoder konkurranseutsettes eller overføres til private kommersielle aktører på andre måter. Svært mange av de empiriske undersøkelser som sammenligner egenregi med private kommersielle aktører tar heller ikke hensyn til annet enn direkte kostnader. I en helhetsvurdering av om det er lønnsomt å gjennomføre slike overføringer må disse forholdene vektlegges. Her er slike forhold drøftet kort.

Virkninger på kort og lang sikt

Det er også forskjeller i virkninger på kort og lang sikt. Noe lavere kostnader etter overgang til markedsløsninger har endt med større kostnadsvekst på lengre sikt. Hovedårsaken synes å være strategisk prising for å få kontraktene i startfasen, mens det ved senere anbudsrunder er mindre konkurranse. Derfor ser vi store kostnadsøkninger når kontrakter skal reforhandles. Et eksempel på dette er, som tidligere nevnt, konkurranseutsettingen av det norske veivedlikeholdet. Det er også en viktig konklusjon i undersøkelsen *Effekter ved udlicitering af offentlige oppgaver* (Pettersen, 2011).

⁷ Økonomisk rapport, 29.9.2012: *Det offentlige best på nyskaping*.

Virkninger for hvem – fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkninger kan være forskjellige for brukerne av tjenestene, eierne/ledelsen og medarbeiderne som utfører oppgavene. For brukerne eller dem som mottar tjenestene er det vanlig å trekke fram at valgmulighetene blir større ved markedsløsninger enn ved egenregi. Valgmulighetene, så lenge tjenestene finansieres i fellesskap, vil ha de samme begrensningene i omfang og standard som følge av finansieringsbegrensningen. Valgmulighetene knyttet til valg av tjenesteyter eller institusjon kan også inkluderes i opplegg basert på egenregi, jf. pasientenes valgfrihet for spesialisthelsetjenester. På mange områder vil forhold som kommunikasjoner, befolkningstetthet og kapasitet mer reelt begrense valgmulighetene.

Det er også sannsynlig at valg av eierform kan ha fordelingsvirkninger knyttet til brukernes egen evne til å ivareta sine interesser. Brukere med svakere evner til å ivareta sine interesser vil stå svakere ved markedsløsninger enn brukere med sterkere evner.

For eiere og ledelse i de private virksomhetene er det isolert sett økonomisk fordelaktig med markedsløsninger. For eierne åpner det seg nye områder for forretningsvirksomhet og investeringer med muligheter for økonomisk fortjeneste. Når det gjelder ledelsens godtgjørelse, er lønnsnivået i privat virksomhet gjennomgående høyere enn for lederne i offentlig virksomhet. Flertallet av ansatte vil imidlertid ikke ha økonomiske fordeler. Særlig i kvinnedominerte virksomheter innenfor renhold, pleie/omsorg og barnehager kan – som tidligere nevnt – lønnsnivå inklusive pensjonsutgifter være ca. 20 prosent lavere i de kommersielle løsningene. De ansatte vil i tillegg oppleve større usikkerhet i sin arbeidssituasjon gjennom konkurranseutsetting.

Et særdeles viktig poeng er at konkurranseutsetting bidrar til å skape utrygghet om hvor «faste» stillingene er ved konkurranseutsetting. Det vil kunne bli hyppigere skifte i hvem som har kontraktene. Det vil åpne for hyppigere stillings-skifter, og ansettelsesforholdene blir midlertidige. Det er også klart dokumentert at bruk av enkeltpersonforetak og bruk av utenlandsk arbeidskraft gir muligheter for lavere lønnskostnader og dermed større økonomisk overskudd for de kommersielle selskapene som har kontraktene. Derfor vil overføring av fellesgoder til kommersielle aktører stimulere til flere løsarbeidere og redusert jobbsikkerhet.

Samfunnssikkerhet og risiko

Dette er en side ved konkurranseutsetting og bruk av private kommersielle leverandører som ikke har vært tillagt særlig vekt tidligere. I en del tilfeller hvor det er påvist at bruk av for eksempel OPS og private leiekontrakter har vært klart dyrere enn egenregi, har det vært begrunnet med at kostnader knyttet til risiko ikke blir tatt hensyn til ved egenregi. Private kommersielle må ta hensyn til kostnader knyttet til risiko ved slike kontrakter, derfor blir kostnadene ved risiko synliggjort. Påstanden har vært at det kan forsvares at det bli dyrere for det offentlige fordi de private kommersielle tar over risiko som det offentlige ellers må bære selv. Problemet er at det offentlige ikke tar seg betalt for risiko.

Det som overses er for det første at når private kommersielle overtar virksomheten blir risikoen for det offentlige større enn om de driver i egenregi. For det andre har de private kommersielle selv større risiko i drift og utbygging enn egenregi har. Dette er blitt synliggjort på en klarere måte i den senere tiden. Det gjelder de store konkursene i private kommersielle

selskaper i renovasjonsbransjen. Konkursen i Veireno rammet renovasjonstømmingen i Oslo, mens konkursen i RenoNord rammet renovasjonsløsningene i 122 andre kommuner. Det andre eksempelområdet er outsourcing av IKT-løsninger til utlandet: Det har reist store spørsmål om sårbarheten ved beredskapsløsninger og personvern i Norge. Det vises i den forbindelsen til artikkelen *Konkurranseutsetting av IKT-tjenester i Helse Sør-Øst* i Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017 (Aase m.fl., 2017).

Ett viktig forhold er at dersom det i ettertid skulle vise seg at overføringen til private kommersielle blir mislykket, kreve mer kostnader og gi for dårlige løsninger, kan det bli komplisert og gi ekstrakostnader å komme tilbake til egenregi. Det har sammenheng med at kompetanse og infrastruktur (for eksempel utstyr og IKT) det offentlige hadde er borte, og de private kommersielle har liten interesse av å delta i slike prosesser. Det kan også være vanskelig og kostnadskrevenende rent juridisk å oppheve inngåtte kontrakter som ikke svarer til forventningene. Men vi ser etter hvert også flere eksempler på at det har vært vellykket å ta tjenestene tilbake i egenregi. For velferdsstaten har laget et eget opplegg for dette (Bank, 2011).

Styringsmuligheter

Dette er også drøftet tidligere i kapittelet. De tiltakene offentlige myndigheter har til disposisjon for å styre og utvikle velferdstjenestene er ulike om en driver i egenregi eller bruker markedsløsninger og konkurranseutsetting. Ved egenregi har det offentlige et omfattende og bredt register å spille på: Finansierings- og budsjettssystemer, målstyring, driftsplaner, opplæring og rekruttering, ledelses- og utviklingsutvikling, bruk av utstyr og driftsopplegg, lønssystemer osv.

Avgjørende for effektiviteten er hvor godt de klarer å ivareta og utnytte tiltakene og prosessene i de offentlige organisasjonene.

Tiltakene i forbindelse med konkurranseutsetting og markedsløsninger er knyttet til anbudsgrunnlag, anbudsprosesser og konkurransemarked. Hvorvidt vi får effektive løsninger avhenger av hvor «flink» en er til å lage anbudsprosesser og om en klarer å få til et fungerende konkurransemarked med tilstrekkelig antall deltakere. Når anbudene er gjennomført vil det offentlige, avhengig av lengden på perioden som avtales, ha gitt fra seg muligheten til å tilpasse og utvikle virksomhetene til endringer i behov, nye teknologiske muligheter eller økonomisk grunnlag. Dersom endringer må og bør gjennomføres før avtaleperioden er gått ut, må en forhandle med en «monopolist». Dette kan innebære store merkostnader særlig dersom avtaleperioden er lang slik den er ved OPS-kontrakter (20–40 år) og leiekontrakter for bygg (vanligvis ti år eller mer). Det kan føre til at ønskede endringer ikke blir gjort eller at det blir svært dyrt å gjennomføre dem (Jensen, 2013, s. 24).

Oppsummering og hovedkonklusjoner

1. Den teoretiske analysen, resultatene fra empiriske undersøkelser fra de siste årene og direkte analyse av kostnadskomponentene i fellesgodene viser at det ikke kan dokumenteres eller forventes at overføring av offentlige velferdstjenester og andre fellestjenester til private kommersielle foretak gir lavere kostnader eller høyere kvalitet på fellesgodene. Dette er en robust konklusjon.

2. I kapitalkrevende virksomheter, hvor renten er en viktig kostnadsfaktor, vil det klart gi høyere kostnader for det offentlige å leie bygninger eller bruke OPS. Overføring av kapitalkrevende fellesgoder til kommersielle aktører innebærer systematisk transport av milliardbeløp i skatt fra skattebetalerne til eierne av slike kapitalobjekter. Eksempler er offentlige bygninger for politi og rettsvesen og administrasjon og veier ivaretatt gjennom OPS kontrakter.

3. Egenregi gir høyere skatteinntekter til det offentlige enn om private kommersielle foretak driver virksomheten. Redusert lønn og dårligere pensjonsordninger reduserer de ansattes inntekter og dermed også skattene som betales. «Nettovirkningen» for det offentlige ved redusert lønn er derfor bare halvparten av inntektsreduksjonen. Samlet betyr det at en eventuell utgiftsreduksjon knyttet til konkurranseutsetting av en offentlig fellestjeneste må kompensere for økte transaksjonskostnader, omstillingskostnader, tapte skatteinntekter og redusert pensjonsparing før konkurranseutsettingen gir en nettogevinst for det offentlige.

Et viktig spørsmål er hvor stor den direkte gevinsten i form av lavere kostnader ved konkurranseutsetting må være for at det også skal gi en nettogevinst for det offentlige i et helhetlig perspektiv. Empiriske analyser indikerer at merutgifter i form av transaksjons- og omstillingskostnader kan utgjøre ca. fem prosent av kontraktskostnadene knyttet til konkurranseutsatte fellesgoder. Tar vi også med virkningene på skatteinntektene og redusert pensjonsparing, må den direkte utgiftsreduksjonen ved konkurranseutsetting være minimum i størrelsesorden 12–13 prosent av kontraktssummen før det fører til en netto kostnadsgevinst for det offentlige.

Dersom kontraktøren bruker personell som er organisert som enkeltpersonforetak blir imidlertid tapet vesentlig større. Brukes utenlandsk arbeidskraft eller løses oppgavene i utlandet blir skattetapet vesentlig høyere, og da er det vanskelig å forstå at konkurranseutsetting overhodet kan bli lønnsom i et samfunnsøkonomisk regnestykke. Det vil i tilfelle gjelde bare tilfeller hvor kompetanse eller løsninger ikke finnes i Norge. Slike regnestykker er avhengig av om det er ledig arbeidskraft i Norge eller ikke. Så lenge det er ledig kapasitet i Norge er det vanskelig å se at konkurranseutsatt virksomhet som innebærer overføring av løsningen til utenlandske kommersielle aktører kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

4. Sammenligning av kostnadskomponentene i offentlig egenregi og private kommersielle foretak dokumenter at de ansattes lønnsnivå er lavere i private kommersielle virksomheter enn i offentlig egenregi. Det gjelder både ansatte med høyere utdanning og lavere utdanning. Men forskjellene er størst for personer uten høyere utdanning. Pensjonsordningene er klart dårligere i private kommersielle enn i offentlig egenregi. Motsatsen til dette er overskudd til eierne i private kommersielle foretak. Ved offentlig egenregi er ikke dette aktuelt. Inntektene går direkte til de tjenestene som ytes. Private kommersielle virksomheter drives med overskudd. Den viktigste økonomiske virkningen av å overføre fellesgoder fra offentlig egenregi til private kommersielle foretak er økte inntekter for eierne av foretakene på bekostning av lavere inntekter og dårligere pensjonsordninger for de ansatte.

5. Når vi skal vurdere om det er lønnsomt å overføre fellesgoder fra egenregi til private

kommersielle foretak må vi ta hensyn til at det har en rekke konsekvenser for andre viktige samfunns mål og -forhold. I en helhetlig vurdering må slike forhold også tas med. Gjennomgående taler disse forholdene for at egenregi er mer fordelaktig enn å overføre fellesgodene til private kommersielle aktører. Slike forhold er:

Innovasjon og IKT: Det er ikke dokumentert at private kommersielle aktører gir bedre innovasjon og bedre muligheter til å utnytte IKT for å utvikle og effektivisere. Det er mer sannsynlig at slike muligheter blir svekket.

Fordelingsvirkninger: Dersom utjevning av inntekter er målet, er det relativt klart dokumentert at overgang til private kommersielle bidrar til økte forskjeller.

Samfunnssikkerhet og risiko: De store konkurransene i renovasjonsbransjen og skandalene når det gjelder sikkerhet ved beredskap og personvern knyttet til outsourcing av IKT, indikerer at offentlig egenregi gir bedre samfunnssikkerhet enn private kommersielle aktører.

Virkninger på lang og kort sikt: Vi ser flere eksempler på at økonomiske virkninger på kort og lang sikt endres ved å overføre offentlige tjenester til private kommersielle foretak. På kort sikt er det mange eksempler på at strategisk

prising eller underprising for å vinne anbud kan gi lavere kostnader, mens vi ved reforhandling av kontrakter og nye anbud ser en sterk kostnadsøkning og få deltakere i anbudsrunderne.

Styringsmuligheter: Det offentlige har et bredere spekter av virkemidler til disposisjon når virksomheten drives i egenregi sammenlignet med at den er konkurranseutsatt til private kommersielle. Ved konkurranseutsetting er virkemidlene knyttet til å utvikle et godt og fungerende konkurransemarked og utvikling av selve anbuds- eller innkjøpssystemet. Ved egenregi har det offentlige direkte kontroll over virksomhetene og kan styre og utvikle dem ut fra målene for virksomheten gjennom ledelse, personell og personellutvikling, investeringer og driftsopplegg osv.

6. Valget mellom egenregi og markedsløsninger gjennom private kommersielle foretak for fellesgodene dreier seg mer om hva slags samfunn og offentlig sektor vi ønsker å utvikle. Dersom vi bygger opp systemer i offentlig sektor hvor konkurranse og egeninteresser skal være drivkreftene, vil det også føre til at slike drivkrefter kan bli styrende for virksomhetene og vil prege dem. Derfor vil fellesgoder styrt av konkurranseutsetting og markedsløsninger gi oss en annen offentlig sektor og et annet samfunn enn det vi vil få om de drives i egenregi.

Litteraturliste

- Aftenposten (2017): *Orange Helse*. Aftenposten 28.11.
- Antonsen, S. (2017): *Skatteplanlegging i velferdssektoren*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.
- Asp, R. S., Bergene, A. C., Steen, A. H. og Hansen, P. B. (2014): *Konkurranseutsetting av offentlige tjenester*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Bakke, H. (2011): *Offentlig-privat samarbeid. Dyrt og dumt*. Fagforbundet.
- Bank, H. (2011): *Ta tjenestene tilbake*. For velferdsstaten.
- Baumol, W. J. & W. G. Bowen (1966): *Performing Arts: the Economic Dilemma*. Cambridge.
- Dovre (2010): *Evaluering av konkurranseutsetting av drift og velikehold i Starens Vegvesen*. Oslo.
- Deloitte (2011): *Omfanget av konkurranseutsetting i kommunesektoren*. KS.
- Erichsen, A. B. (2017): *Lønnsdifferanser mellom kommunal og privat sektor*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.
- Guldbrandsen, S. (2017): *Konkurranseutsetting av rutebiltransport*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.
- Hartmann, L. (2011): *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS.
- Herning, L. (2012): *Konkurranseutsette sykehjem i Norge*. For velferdsstaten.
- Hjelmeng, E. m.fl. (2018): *Like konkurransevilkår for private og offentlige aktører*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Houlberg, K., Petersen, O. H. (2012): *Effekter ved konkurranseutsettelse*. AKF Rapport.
- Høin, G. og Voldnes, F. (2017): *Handlingsrommet for kommunal egenregi*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.
- Jensen, B. (2007): *Offentlige velferdsgoder. Økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management*. Høgskolen i Hedmark.
- Jensen, B. (2013): *OPS – sløsing med offentlige midler i milliardklassen*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2013.
- NOU 1991:28: *Mot bedre vitende*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Oslo.
- NOU 2000:19: *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Oslo.
- NOU 2015:1: *Produktivitet – grunnlag for vekst og velstand*. Finansdepartementet.
- Petersen, O. H., Hjelmar, U., Vranglebæk, K. og Cour, L. (2011): *Effekter ved udlicitering af offentlige oppgaver*. AKF.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011): *Public Management Reform*. Oxford University Press.
- Pwc (2011): *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness*.
- Rasmussen m. fl.: *Anbud i bussmarkedet – samfunnsøkonomiske konsekvenser*. Vista analyse, 2018.
- Riksrevisjonen (2011): *Kostnadsøkning og konkurranseutsetting ved fornyelse av driftskontrakter*. Oslo.
- SOU 2016:78: *Ordning och reda i välfärden*. Statens offentliga utredningar.
- Teigen, H., Skjeggedal, T. og Skålholt, A. (2010). *Kommunesektorens innovasjonsarbeid*. Østlandsforskning.
- Thonstad, K. (2015): *Mer konkurranseutsetting – en god idé i dagens Norge?* Agenda.
- Økonomisk rapport 29.9.2012: *Det offentlige best på nyskaping*.
- Western, K. I. (2015): *Styring av velferdsteknologi i offentlig sektor*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 1/2015.
- Aase, H. M. og Barlo, R. S. (2016): *Konkurranseutsetting av IKT-tjenester i Helse Sør-Øst*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2016.
- Aase, H. M. og Barlo, R. S. (2016): *Konkurranseutsetting av IKT-tjenester i Helse Sør-Øst – verre enn fryktet*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.

