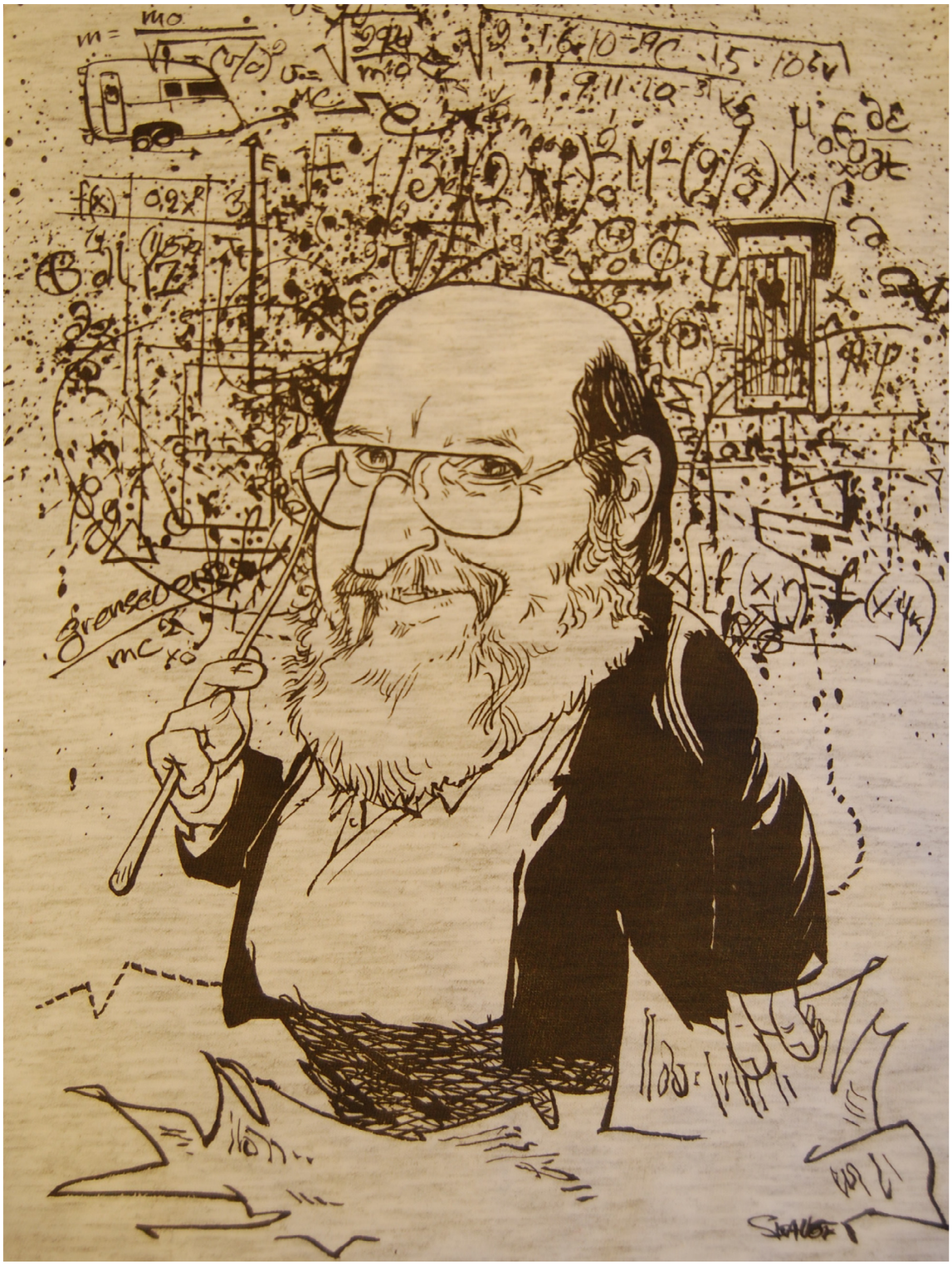


Økonomien og virkeligheten

Festskrift til Stein Østre 70 år

Høgskolen i **Hedmark**

Økonomien og virkeligheten

Festskrift til Stein Østre

70 år

Trykk: Flisa Trykkeri A/S

Utgivelsessted: Elverum

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

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

© Forfatterne/Høgskolen i Hedmark, 2010
ISBN: 978-82-7671-795-2

Stein Østre 2010. Foto: Kjersti Øian Rødsdalen

Forord

Stein Østre har vært en aktiv forsker og samfunnsdebattant i en årrekke. Og fortsatt deltar han i debatten om organisering og styring av offentlig sektor. Som venner og kolleger av Stein, er det med stor glede vi kan overrekke ham dette festskriftet når han nå fyller 70 år. Bidragene i festskriftet er forfattet av noen av de personene som Stein har hatt kontakt med i løpet av sin karriere og som på denne måten vil gratulere han med 70årsdagen.

Redaksjonskomiteen har bestått av følgende personer: Bjarne Jensen, Magni Melvær, Norvald Monsen, Ole Gustav Narud og Sven Inge Sunde. Vi vil takke samtlige bidragsytere i festskriftet for at de ville være med å hylle Stein på denne måten. I tillegg til å ha skrevet et innledende bidrag i festskriftet, takkes Magni Melvær spesielt for hennes innsats med å utarbeide en oversikt over Stein sine skrifter. Sammen med Kjersti Øian Rødsdalen har Magni dessuten jobbet med å sette sammen bidragene i festskriftet samt skaffe frem bilder til festskiftet. En takk til begge to for denne uvurderlige innsatsen. Ole Gustav Narud takkes spesielt for innsamling av bidragene fra Kampus Fflue. Redaksjonskomiteen vil også takke Avdeling for økonomi- og ledelsesfag ved Høgskolen i Hedmark (Rena), som har støttet utgivelsen av festskriftet med penger.

Stein har vært en markant person i høyskolemiljøet på Rena i en årrekke. Det er alltid kjekt – og interessant – å være sammen med og diskutere med Stein, som er sterkt engasjert i samfunnsutviklingen og som har sine klare synspunkter på denne utviklingen. Vi ser frem til fortsatte diskusjoner – og vennskap - med Stein!

Rena i juni 2010

Bjarne Jensen, Magni Melvær, Norvald Monsen,

Ole Gustav Narud og Sven Inge Sunde

Innhold

Stein Østre – sett frå Høgskolebiblioteket – ein kvinnearbeidsplass
Magni Erlingsdotter Melvær 7

Ikke dyrere, men mer demokratisk!
Historien om: «Aksjon mot tvangssammenslutning av kommuner - ATK»
Ole Gustav Narud 9

Lobbyvirksomhet som kanal for politisk innflytelse
Per Morten Vigtel 15

To store kommunale reformer, - i Danmark
Kan der læres noget?
Palle Mikkelsen 18

Kommunene – bærebjelken i en brukertilpasset og effektiv offentlig sektor
Bjarne Jensen 26

Økonomisk informasjon
Noen perspektiver på rapportene og bruken av informasjon
Frode Mellemvik 36

Regnskapsmessig periodisering i kommuneregnskapet
Norvald Monsen 45

Kan man bruke sosialøkonomer til noe annet enn å utdanne sosialøkonomer,
eller til å holde alle debatter gående?
Svein Haga 53

Alfred Marshall og hans innflytelse i Norge
Arild Sæther 58

Helseøkonomikk: Den maksimale betalingsvillighet for kirurgiske inngrep
Kampus Fflue 73

Kommunometri: Utgiftsbehov og inntektsutjevning blant kommuner
Kampus Fflue 76

Eksterne virkninger av hundehold – med beregning av optimal hundeavgift
Kampus Fflue 79

Milliardgevinster ved optimalisering av kommunestrukturen
Kampus Fflue 83

Bibliografi rapporter 86

Bibliografi artikler 94

Bibliografi bøker 96

Bibliografi Kampus Fflue 97

Eksempler på Østres treskjærerkunst 99

Stein Østre – sett frå Høgskolebiblioteket – ein kvinnearbeidsplass

Magni Erlingsdotter Melvær

I moderne terminologi er Stein en av våre beste kundar. Det har han vore sidan han byrja som dosent ved Hedmark disktriktshøgskole for snart 20 år sidan.

Eg veit ikkje så mykje om fortida hans, men han har etter endt utdanning arbeidd i Finansdepartementet, ved Agder distriktshøgskole, Rogalandsforskning, Nordland distriktshøgskole og ved Transportøkonomisk institutt. Dette kan eg lese av bibliografien hans. Til Hedmark distriktshøgskole kom han frå ei stilling som rådmann i Folldal og rykte om mannen nådde meg lenge før eg helste på han. Han var landskjend fordi han ifølgje ei avis ikkje ville tilsette ei kvinne «fordi ho var så pen at ho aldri kom til å bli verande i bygda». Om dette er sant veit eg ikkje, men spent på å sjå karen, det var eg.

Når vi tilset nye bibliotekarar hos oss brukar eg å seie at det er viktig å hugse på at det er mange personlegdomar mellom dei faglege tilsette. Stein er ein av dei.

Han er svært fagleg interessert og innan sine fag godt oppdatert. Han hevar seg galant over trendar og akademisk snobberi og kan difor framstå som temmeleg ukorrekt til tider. Han dyrkar dei vakre former, enten det gjeld kvinner eller blomar, han har ein kunstnar i magen og likar godt å skjere i tre, teikne og måle. Korleis kan bibliotekaren vite alt dette? Vi kjenner kvarandre godt no, men starten på det venskapet var krevande.

Han er kollega av sambuaren min og kom heim til oss for å diskutere eit eller anna. Eg kokte kaffe og fann fram kaker og sette meg ned med karane. Deretter blanda eg meg inn i debatten, og vart sett kontant på plass av Stein. Han sa det ikkje, men at kvinnfolk burde halde munn når mannfolka diskuterte det kom tydeleg fram. At eg hadde synspunkt han slett ikkje likte gjorde ikkje saka betre. Han vart ikkje lenge.

Han har komme att, og med piper og tobakk og mange ting han vil ha diskutert, så etter kvart har vi blitt gode vener. Einige i alt er vi framleis ikkje, men eg er optimistisk for «sjølv ein stabukk kan gjere kuvending» (Dag og tid) heiter det.

Stein er ein skrivandes mann. Han førebur seg godt når han skal «kaste perler» som han seier om det å undervise. Det betyr at han skriv sine kompendium til ulike kurs og klassar og tilpassar teksten til dei han har framfor seg. Difor finn vi titlar som politiøkonomi, helseøkonomi, kommunaløkonomikk etc. Han skriv framleis originaltekstar som supplement til lærebøker, mellom anna for masterstudentar hos oss.

Dette tek tid. Dermed kjem han på kant med eit anna krav i akademia: skriving i fagfellevurderte poenggivande tidsskrift og bøker. Han skriv for å bli lesen og det er innhaldet som betyr noko. Produktiv er han og har markert seg sterkt innan tema som New public management, kommunesamanslåing, lokalsamfunn, helsereform med mer. Eit lite søk i A-tekst og ein ser at han vert sitert svært mykje i avisene. Saman med kollega professor Bjarne Jensen har dei to prega debatten om helsereformen siste året.

Det er ein sosialøkonom Stein set like høgt som seg sjølv, og det er Kampus Fflue. Dei to fann saman i studietida. Kampus Fflue har gjort det til sitt varemerke å dyrke humoren og greier å fleipe med eige fag og brukar økonomisk teori inn i det meiningslause. At dei samarbeidar kan ein tydeleg sjå til dømes der dei

kvar på sin måte «slaktar» Christiansenutvalget si innstilling om ny kommunestruktur. Også når det gjeld finanisering av helsetenester har dei begge kritiske innlegg. Vi greidde ikke å få kontakt med Fflue no i vår så i dette festskriftet har vi difor teke med nokre få eldre innlegg av han. Å like fleip med eiga utdanning hindrar ikkje Stein i å rakke ned på andre utdanningsformer, og det er særleg samfunnsfag som får gjennomgå. Det er ikkje vitskap, berre synsing og det er ikkje måte på kor feil samfunnsvitarane tek i det meste. Det har etter kvart prella av og no er det slik at i festleg lag tek gjerne kollegaene frå samfunnsfag seg ein tur bortom Stein for å krangle litt med han. Det set ein ekstra spiss på festen.

Dei seinaste åra har han via meir og meir tid til avisdebattane. Dersom ein annan akademikar eller politikar kjem opp med synspunkt om eit tema «dei ikkje har greie på», er ikkje Stein sein om å sette dei på plass. Slik sett er han blitt sintare med åra eller kanskje han berre elskar striden.

Eg nemnde at Stein vil ha det vakkert rundt seg. Da han flytte til Rena kjøpte han eit lite småbruk og der har han pusla og stelt i fritida si. Der har dei den vakraste blomsterprakt (Stein og Evy), plenen er stor og alltid nyklipt, grillhuset er dekorert og reidskapsskuret ser ut som eit lite vikinghus. Inne derimot et bøkene seg ut frå veggane og innover i stova. Stein er uvanleg glad i bøker. Helst ville han eige alle, og det kan difor til tider vere krevande å vere den som skal få lånte bøker inn att. Purringane kan verte mange, og vi forstår jo at når ein eig så mange bøker, kan det vere vanskeleg å finne dei lånte. Ein gong toppa det seg og i staden for bøker fekk vi eit bilde. Han hadde teikna ein drage oppå ein bokhaug. Symbolikken var ikkje til å ta feil av.

Biblioteket er jo ikkje berre ei boksamling. Det er det fysiske rommet, det er alt som kan skaffast og det er ikkje minst dei kjekke damene. Så purringar til tross, han kjem trufast innom. I alle år har han hatt kallenamn på oss, og trass kvinnesak og trendar har det prella av. Snuppa lever godt som snuppa og sørlandsprinsessa eller ballerina svarer kjekt attende. Slik sett har han vel gjort denne sanninga til skamme: «Sjølv ikkje den som byr på seg sjølv, kan vere sikker på tilslag» (Dag og tid).

«Bibliotekdamene»
Gjengitt uten tillatelse fra kunstneren.

Da står det att å gratulere med dagen. Festskriftet har samla nyskrivne artiklar innan dei tema Stein er særleg interessert i. Forfattarane er folk Stein har samarbeidd med, og som alle har vore med i samfunnsdebatten dei siste 50 åra.

Dette er ført i pennen på nynorsk – det er ei gåve – noko skal riksmålsmannen Stein ha å ergre seg over.

Ikke dyrere, men mer demokratisk! Historien om: «Aksjon mot tvangssammenslutning av kommuner - ATK»

Ole Gustav Narud

Stein Østre har et sterkt engasjement for demokratiet og også for det lokale folkestyret. Dette kommer til uttrykk på mange måter opp i gjennom årene, i samfunnsdebatten og i lærebokproduksjonen blant annet. I årene 1992 til 1998 sto Stein Østre og undertegnede sentralt i opprettelsen og driften av Aksjon mot tvangssammenslutning av kommuner - ATK. Denne artikkelen er et første forsøk på å gi en kortfattet og foreløpig framstilling av historien om denne ganske spesielle organisasjonen.

Gro Harlem Brundtlands regjering nedsatte i 1989 et offentlig utvalg for å *«foreta en evaluering av den kommunale og fylkeskommunale inndeling».* Utvalget fikk navnet «Christiansen-utvalget» etter lederen, tidligere stortingsrepresentant, statsråd og fylkesmann Ragnar Christiansen. På bakgrunn av denne evalueringen skulle utvalget foreslå generelle, prinsipielle retningslinjer for den fremtidige kommune- og fylkesinndelingen.

Innstillingen fra Christiansen-utvalget ble lagt frem i mai 1992, «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring» (NOU 1992:15). Utvalget var delt, men flertallet gikk inn for å anvende generelle prinsipper for kommuneinndelingen og foreslo blant annet at *«Kommunene ...bør ha minst 5.000 innbyggere»* og *«Kommunene bør avgrenses slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter tilpasset et felles bo- og arbeidsmarked....»*

Det ble umiddelbart klart at man fra utvalget la opp til omfattende kommunesammenslåinger. Utvalgets leder, Ragnar Christiansen, uttalte for eksempel i en bok[1] som ble laget etter at utvalgsinnstillingen forelå at dersom disse prinsippene ble fulgt ville det bli tilbake: *«Mellom 270 og 350 kommuner...».* I denne samme boka ble det i siste kapittel laget en oversikt over hvilke kommuner som ville bli borte dersom man anvendte kriteriene fra utvalget, under tittelen **«Dei som må døy»**. Denne uoffisielle dødslista bidro utvilsomt til økt interesse for bokprosjektet, og kanskje også for saken.

De første reaksjonene på utvalgets innstilling var svært blandet. For eksempel omtaler Dagbladet innstillingen på lederplass og skriver at *«driftsutgiftene i forhold til innbyggertallet er størst i de minste kommunene».* Avisen konkluderer med at *«Dette tvinger alle til å tenke i nye baner. Det bør også de partiene som alltid prøver å høste politiske gevinster i slike saker gjøre.»* Dagens Næringsliv skriver om *«Milliarder å spare på kommunesammenslåinger».* Ulf Andenæs i Aftenposten skiller seg markant ut.[2] Han slakter innstillingen i en artikkel med tittelen: *«Folkestyre på slaktebenken»* og skriver om *«utvalget for sanering av norske kommuner»*, og at *«resultatet ble en triumf for fantasiløsheten».* Hans konklusjon var: *«Løs heller kommunene opp, og gjør dem mindre, for derved å styrke enkeltmenneskets deltagelse og innflytelse!»* Artikkelen utløste en debatt i avisen og Andenæs fikk sterk støtte av avisens debattredaktør, Kjell Hanssen. Sentrale medarbeidere i den konservative avisen kom gjennom dette med et interessant politisk signal.

Allerede i starten på debatten om utvalgets forslag markerte utvalgsmedlemmet Jørn Rattsø seg med velkjent harselas over de som våget å være uenige.[3] Han kritiserer utvalgets mindretall, Senterpartiets Unn Aarrestad, for å gjøre *«prinsippløshet til prinsipp»*, og hevder at Sp har *«gjort utvalget til en arena for taktikkeri og opportunisme».*

Tidsskriftet Sosialøkonomen presenterte tidlig utvalgets innstilling i en serie på seks artikler på egne temasider.[4] Denne artikkelsamlingen inneholder både ros og ris. To forhold er påfallende:

1. Professor Francesco Kjellberg, i en meget kritisk artikkel, er den første som konsekvent bruker begrepet *«tvangssammenslutning av kommuner»* i den offentlige debatt om Christiansen-utvalgets innstilling. Han omtaler dette som den *«autoritære tilnærming».*
2. Dosent Stein Østre, som også er svært kritisk til innstillingen får slippe til sammen med sitt alter ego – Kampus Fflue! Artikkelen fra sistnevnte er omtalt i forordet til artikkelsamlingen: *«Til slutt har vi vært så heldige å få et rykende ferskt bidrag fra docent dr. philos Kampus Fflue, som redegjør for oppsiktsvekkende forskningsresultater på feltet.»* Denne artikkelen er også trykket på annet sted i dette festskriftet.

Det er i seg selv interessant hvordan tidsskriftet valgte å behandle utvalgsinnstillingen.

Utredningen fra Christiansen utvalget ble sendt på høring og Kommunaldepartementet satte en lang høringsfrist, faktisk helt fram til 1.desember 1993. Professor Jens Christian Hansen som selv var medlem av utvalget kritiserte den lange høringsfristen i et intervju i Kommunal Rapport:

> *«I en tid der kampen mot EF raser for fullt, blir vår innstilling brukt som et symbol på de sterke sentraliseringskrefter som overkjører vår egenart og våre verdier. Det er derfor ikke så rart at regjeringen ønsker å utsette debatten om kommunestrukturen til etter valget. Arbeiderpartiet har allerede så mange muligheter til å tape neste valg at de ikke trenger èn til, sier Hansen.»*[5]

Strategien med en lang høringsfrist hadde ganske sikkert til hensikt å holde debatten utenfor stortingsvalgkampen i 1993. Den førte imidlertid til at kommunene fikk god tid til å organisere seg. Allerede tidlig i juni 1992 tok ordførerne i Nord-Østerdal og Rørosregionen ved ordfører Erling Brandsnes i Folldal kontakt med Hedmark Distriktshøgskole på Rena for å få bistand til å utarbeide en omfattende høringsuttalelse til Christiansen utvalgets innstilling. Stein Østre var i 1991 blitt ansatt som dosent i økonomi ved Distriktshøgskolen. Han hadde i perioden 1986-1991 arbeidet som rådmann i Folldal. Brandsnes og Østre hadde slik sett allerede hatt et nært og fortrolig samarbeid gjennom lang tid. De to blir raskt enige om å arrangere et seminar på Rena for å diskutere innholdet i en «motmelding» til NOU 1992:15. Stein Østre skulle lage et utkast.

Uavhengig av det som foregikk i Hedmark tok «Samarbeidsutvalget for kommunene i indre Østfold» et initiativ i desember 1992 i form av et brev om *«Kommune og fylkesinndelingen i Norge»* som gikk til alle kommuner i landet. I brevet heter det at de: *«er kritisk til utredningens konklusjoner.....og mener at kommunene i Norge bør gå sammen om å vurdere kommunestrukturen....på kommunens premisser»* Brevet tar til orde for dannelse av en midlertidig medlemsorganisasjon (innenfor KS) og foreslår at hver kommune bevilger 10.000,- kroner. Det er verdt å merke seg at de peker på to oppgaver for organisasjonen, både å lage en utredning og å markedsføre seg i stortingsvalgkampen. Før brevet gikk ut hadde initiativtakerne skaffet seg kontaktpersoner (ordførere) i alle fylker! Kontaktperson i Hedmark var Erling Brandsnes. Brevet var underskrevet av ordfører i Aremark, Torbjørn Østensvig, og ordfører i Askim, Svein Christoffersen.

Først i januar 1993 sender Stein Østre ut et forslag til en høringsuttalelse, og 11 kommuner i Hedmark og Sør-Trøndelag samles 27.-28. januar til møte på Rena. Distriktshøgskolen var godt representert. Etter seminaret arbeides det videre med dokumentet og 15. mars sendes det ut et brev fra de 11 kommunene, samt et forslag til vedtak i 6 punkter og med en høringsuttalelse på 16 sider som vedlegg. I forslaget til vedtak avviser disse kommunene de prinsipielle retningslinjene for endringer i kommuneinndelingen og viser til at prinsippene vil føre til sentralisering av bosettingen. Det påpekes at kommunenes kostnader i stor grad avhenger av bosettingsmønsteret – ikke kommuneinndelingen. Man framholder at små kommuner virkeliggjør demokratiske idealer og sier at

> *«I et demokratisk samfunn bør endringer i kommuneinndelingen prinsipielt skje på frivillig grunnlag, mens tvangssammenslutning representerer et svært ekstremt virkemiddel som bare bør brukes i helt spesielle tilfeller.»*

Initiativet fra Samarbeidsutvalget i Indre Østfold om dannelse av en midlertidig organisasjon mottok støtte fra 60 kommuner over hele landet. Initiativtagerne var nok noe skuffet over denne responsen. I mai ble det gjennomført et møte med de 11 kommunene som allerede var i gang med en motmelding og man ble enige om å samordne initiativene. Et interimsstyre ble satt sammen med fem ordførere:

- Torbjørn Østensvig (Sp), Aremark, leder
- Erling Brandsnes (Ap), Folldal, nestleder
- Svein Olav Agnalt (Ap), Skiptvedt
- Åse Fjellestad (H), Hof
- Vivi Nysveen (SV), Åmot

Valget av navn på organisasjonen var gjenstand for en ganske grundig diskusjon mellom ordførerne. Man valgte det relativt sterke og direkte navnet: **«Aksjon mot tvangssammenslutning av kommuner»**.

Deretter gikk det ut en ny henvendelse til kommunene datert 14. mai. Tittelen på brevet var denne gang: *«200 KOMMUNER SKAL RASJONALISERES BORT».* Teksten i brevet tar denne gangen utgangspunkt i boken «De arme små» (Se note 1 nederst) og beskriver kort forhistorien til organisasjonen. «Motmeldingen» til NOU 1992:15 er vedlagt henvendelsen og man sier at flest mulig bør slutte seg til denne. Videre argumenteres det for at man må gjøre kommunesammenslutninger til et tema i valgkampen og at det er behov for penger for å kunne gjennomføre en informasjonskampanje, en ordførerkonferanse og for å dekke administrative kostnader. Det inviteres i realiteten til et flerårig arbeid. Det opplyses at 64 kommuner har sluttet seg til initiativet så langt, men at det er behov for flere for å få gjennomslag overfor rikspolitikere og media, og for å få større slagkraft økonomisk. Til slutt opplyses det at *«styret samarbeider med økonomer ved Hedmark distriktshøgskole på Rena…….spesielt dosent Stein Østre og amanuensis Ole Gustav Narud….»*

I en halvsides annonse i Kommunal Rapport i begynnelsen av august presenteres argumentene og initiativet under en tittel som også skulle bli organisasjonens slagord:

Ikke dyrere, men mer demokratisk.

ATK ble formelt stiftet 18. august 1993. Aksjonen hadde på det tidspunkt 108 medlemskommuner, som hver betalte et tilskudd på kr. 10.000,-. Interimsstyrets medlemmer ble valgt og styret ble utvidet med tre medlemmer. Avistegneren Halvard Skauge hadde laget en logo for organisasjonen, samt en rekke illustrasjoner som ble benyttet i ATKs materiell. To studenter ved Høgskolen var ansatt på deltid som sekretærer i ATK

I forbindelse med stiftelsesmøtet ble det arrangert en partilederdebatt. Dette var midt oppe i stortingsvalgkampen og partiledere er gjerne opptatt. Johan J Jakobsen og Carl I Hagen ga raskt tilsagn om at de ville delta. Erik Solheim likeså. Samtlige partier var representert og debatten på møtet ble dekket av alle medier. Det er interessant i ettertid å lese avisenes reportasjer fra valgkampen i 2003. Alle partier lovte under debatten at det ikke skulle skje noen tvangssammenslutninger i neste stortingsperiode. Dette beroliget imidlertid ikke ordførerne i ATK – de var klar over at den virkelige trusselen lå lenger inn i framtida.

ATK sørget for å bestille medie-overvåkning fra «Argus». I arkivet til organisasjonen finnes derfor medieklipp fra alle landets medier i hele denne perioden. Selv om EU-medlemsskap utvilsomt må ha vært det dominerende temaet i 1993 så er antallet oppslag om kommunesammenslåing oppsiktsvekkende høyt. Kommunestruktur ble et viktig valgkamptema og organisasjonen kunne i ettertid konstatere at flere partier avklarte sitt standpunkt til hovedprinsippene i Christiansenutvalgets innstilling. Prinsippet om at alle kommuner burde ha et folketall på minst 5.000 innbyggere ble avvist av alle partier.

ATK fikk laget en meningsmåling[6] på slutten av valgkampen som viste at 2 av 3 velgere ville beholde dagens antall kommuner, blant de som hadde tatt standpunkt. Spørsmålet lød:

> *Det er lagt fram en innstilling om kommunesammenslåinger i Norge. Mener du det kan være behov for kommunesammenslåinger, mener du antall kommuner bør være som i dag, eller har du ingen oppfatning om dette?*

Fordelingen ble: 26% mente det var behov for sammenslåinger, 49% ville ha et antall som i dag, 25% hadde ingen oppfatning. Bakgrunnsmaterialet viste at den typiske tilhenger av sammenslåinger bodde i Oslo, hadde høy inntekt og høy utdannelse, og stemte Høyre. Motstanderne var typisk nok kvinner, medlem av LO eller YS, motstander av EU-medlemskap og fordelt på alle partier. Spørreundersøkelsen innholdt også et spørsmål om man var mest enig i utsagn A eller B:

> *A) Stortinget bør ikke slå sammen kommuner dersom folkemeningen i en av kommunene er imot.*
>
> *B)Stortinget bør slå sammen kommuner dersom dette fører til mer effektiv bruk av offentlige midler.*

Resultatet var at 47% var enig med A, 41% var enig med B og bare 12% var ikke sikre. Dette siste spørsmålet var formulert så «nøytralt» som mulig. Meningsmålingsfirmaet insisterte på det. EU-standpunkt og Oslo-adresse er de to bakgrunnsvariablene som gir sterkest utslag på dette spørsmålet.

Utover høsten 1993 arbeidet sekretariatet for at flest mulig kommuner skulle avgi høringsuttalelse og slutte seg til «motmeldingen». ATK fremmet i tillegg en egen og mer omfattende høringsuttalelse som Stein Østre forfattet utkastet til. I tillegg laget organisasjonen sitt eget informasjonsskriv – «Nytt fra ATK» som gikk direkte ut til kommunene. Dette skrivet informerte om styrets arbeid, forskjellige viktige hendelser, oppfordret til at kommunene tok initiativ til møter med sine stortingsrepresentanter og fylkesbenker, og formidlet organisasjonens strategi.

Ved årsmøtet høsten 1994 var aksjonen kommet opp i et medlemstall på 127. Største medlemskommune var Fredrikstad. I årsmeldingen redegjør styret for arbeidet mot andre organisasjoner og forteller at AUF, NBU og Norsk Kommuneforbund i hovedsak deler ATKs synspunkter. Et møte med kommunalminister Gunnar Berge førte ikke til noen ting.

Ved årsskiftet 1994/95 varslet Gunnar Berge at stortingsmeldingen om prinsippene for kommuneinndelingen ikke ble lagt fram i januar men i april/mai. ATK-sekretariatet skrev da:

> *«...Opprinnelig hadde departementet som ambisjon at Stortinget skulle behandle meldingen i vårsesjonen 1995. Nå heter det at dette ikke vil skje før våren 1996.*
>
> *For ATK er dette et gledelig temposkifte. For det første betyr dette at departementet ikke legger fram sine forslag før etter Arbeiderpartiets landsmøte 11. og 12. februar i år. På dette landsmøtet vil det da bli anledning til å ta saken opp til diskusjon. Vi har et berettiget håp om at det vil skje. Så vidt vi kan se har sterke krefter i Arbeiderpartiet et syn i denne saken som i hovedsak faller sammen med ATKs standpunkt. Det gjelder for eksempel Jan Davidsen i kommuneforbundet, byråds-lederen i Oslo, Rune Gerhardsen og AUF med deres leder Trond Giske, samt en rekke stortingsrepresentanter.*

For det andre betyr denne framdriften at spørsmålet om kommunestrukturen vil kunne bli et viktig tema i kommunevalgkampen. Det er av vesentlig betydning at vi benytter denne valgkampen til å sette saken på dagsorden, slik at partiene i full åpenhet får anledning til å klargjøre sitt syn på de prinsippene departementet foreslår. I valgkampen i 1993 gjorde Frp, Krf., Sp, V, SV og RV det klart at man ikke ville benytte tvangssammenslutninger som et generelt virkemiddel.»

Utover vinteren og våren kom det stadig nye signaler om at Høyre var i ferd med å endre standpunkt til tvangssammenslutninger, blant annet etter et sentralstyrevedtak 6. januar. Samtidig oppnevnte departementet et utvalg som skulle se på inntektssystemet til kommunene, ledet av Jørn Rattsø. Utvalget skulle blant annet se på hvordan systemet virket i forbindelse med sammenslåing av kommuner.

Kommunaldepartementet la fram Stortingsmelding 32 (1994-95) 12. mai 1995. Selve meldingen var kort, bare 64 sider. Stortingsmeldingen forteller at 90 prosent av kommunene har uttalt seg om saken og at et flertall på 156 kommuner er helt uenig i Christiansenutvalgets vurdering av behovet for en strukturreform. 45 kommuner er helt enig med utvalgets forslag, mens 62 er delvis enige. 257 kommuner svarer nei på spørsmålet om det er et reformbehov i deres egen kommune. Samlet innbyggertall i disse kommunene er 1,6 millioner mennesker. (Bare 33 kommuner, med innbyggertall på 0,6 millioner, svarer ja på dette spørsmålet.) Over 70 prosent av kommunene mener interkommunalt samarbeid er et alternativ til inndelingsendringer. For ATK var dette en massiv seier over Christiansenutvalget!

Regjeringen gikk like fullt inn for å nedsette en nasjonal komité som skulle forberede en inndelingsreform.

1. juni sendte NTB ut en melding om at Stortinget hadde vedtatt med 81 mot 58 stemmer et forslag fra Senterpartiet der:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner der kommunestyret eller et flertall i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslåing.»

Årsmøtet i ATK ble også dette valgåret lagt til Fornebu 17. august og de tre partilederne Jakobsen, Hagen og Solheim varslet tidlig at de ønsket å delta på møtet. Denne gangen deltok også Høyres Jan Pettersen, Krfs Valgerd Svarstad Haugland og Aps sekretær Dag Terje Andersen. Karin Andersen møtte i stedet for Solheim på møtet. 133 kommuner var nå medlemmer av ATK. I en pressemelding samme dag ba lederen i ATK om at Gunnar Berge måtte gå av. Også dette møtet tiltrakk seg stor oppmerksomhet fra media, men noe av spenningen var i ferd med å avta.

Stortingsmelding 32 ble behandlet i Stortinget våren 1996. Stortingsflertallet bekreftet da sitt tidligere vedtak fra juni 1995. Styret i ATK fortsatte sitt arbeid selv etter denne knusende seieren. Særlig Rattsø-utvalgets arbeid med inntektssystemet ble vurdert som en viktig oppgave. Det var imidlertid motforestillinger mot at organisasjonen skulle utvide sitt engasjement på denne måten. Etter hvert falt styret ned på at oppgaven i hovedsak var løst, men at det var behov for en form for beredskapsorganisasjon.

I referat fra styremøte i ATK på Rena 11. juni 1998 går det fram at

…….. «Styret i ATK tillater seg å tro at virksomheten i ATK ikke har vært uten betydning for utfallet av Stortingets behandling av denne sak…Styret oppnevner et fondsstyre bestående av….»

Francesco Kjellberg skrev allerede i den tidligere nevnte artikkelen i Sosialøkonomen i 1993 følgende:

> *«Når historien om den nye diskusjonen om kommunestrukturen i Norge i 1990-årene en gang vil bli skrevet (og det vil den sikkert bli) vil den derfor måtte forklare to forhold:1)At den utgjør et utpreget særtilfelle i europeisk sammenheng ..... 2) at tilsynelatende tilfeldige utspill igangsatte en så omfattende prosess som nødvendigvis vil måtte bane seg vei gjennom et notorisk politisk minefelt. Og det vil forundre meg om en slik historie ikke vil se tilbake på denne spesielle utredningsoppgaven som et spørsmål om løsninger som jakter på problemer, snarere enn det motsatte.»*

Siste gang spørsmålet om kommunesammenslåing var oppe i Stortinget var ved behandling av endringer i «Lov om inndeling i kommuner»… i 2001. Under behandlingen i kommunalkomiteen fremmet mindretallet følgende:

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

> *Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne ved folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.*

Forslaget falt.

De siste årene har debatten om kommunestrukturen blusset opp på ny og forslag om omfattende kommunesammenslåinger er igjen i ferd med å få ny kraft. Kommunene er igjen i ferd med å organisere seg og Stein Østre er fortsatt aktiv.

[1] Andreas Hompland og Jon Naustdalslid: «Dei arme små». Det norske samlaget, 1993.

[2] Ulf Andenæs, Aftenposten 21. mai 1992

[3] Nationen, 21. mai 1992

[4] Sosialøkonomen nr 6 1992

[5] Kommunal Rapport, 15. august 1992

[6] Opinion, Tabellrapport ATK Kommunesammenslåinger, Landsomfattende omnibuss 6.-7. september 1993

Lobbyvirksomhet som kanal for politisk innflytelse

Per Morten Vigtel

Den kjente norske statsviter Stein Rokkan ga i sin tid en analyse av det norske politiske systemet der han vektla at dette besto av to påvirkningskanaler, nemlig den folkevalgte og den korporative. Et av hans hovedpoenger var at den korporative kanalen utgjør et viktig demokratiserende element i det norske politiske systemet. Ikke minst gjelder det i perioder med flertallsregjeringer.

Den korporative kanalen har imidlertid gjennom årene endret karakter. Jeg begynte min yrkeskarriere i Norges Industriforbund i 1971. Forbundet hadde tette formelle relasjoner med myndighetene gjennom sin deltakelse i et stort antall utvalg og råd. Felles for disse utvalg og råd er at de var oppnevnt av myndighetene og hadde et klart definert faglig mandat.

Den uformelle kontakten med stortingskomiteer og politiske partier, som kjennetegner den egentlige lobbyvirksomheten, var imidlertid av langt mer begrenset omfang. Særlig gjaldt dette forholdet til Arbeiderpartiet og fagbevegelsen. Disse møtte representanter fra Industriforbundet første gang til en samling fra lunsj til lunsj i februar 1974. Selv om møtet fant sted i en uformell ramme ble det etterpå sterkt kritisert fra forbundets ledelse.

På den tiden var det likevel flere eksempler på en godt organisert lobbyvirksomhet. Det fremste eksemplet fant man hos landbruksorganisasjonene. Men også teko-industriens bransjeforeninger hadde lært kunsten. Det vakte den gang oppsikt hvordan de gjennom målrettet politisk lobbyvirksomhet. oppnådde både politisk og økonomisk støtte

På 1980 og -90-tallet var det Norges Rederiforbund som på mange måter fremsto som den mest profesjonelle lobbyisten. Forbundet sto blant annet bak en nyskapning på lobbyarenaen, nemlig Maritimt Forum. Dette forumet innebar en ny organisasjonsform. Mens de etablerte organisasjonene bygger på hierarkiske strukturer innen den enkelte bransje eller virksomhet, er Maritimt Forum en forening som organiserer på tvers av etablerte sektorgrenser. Det vil si at Maritimt Forum har rederier, verft, skipsutstyrsbedrifter, skipsmeglere, Det norske Veritas, skipskonsulenter, sjøfolk og verftsarbeidere blant sine medlemmer.

Den viktigste nyskapingen er at Maritimt Forum omfatter både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Det er grunn til å merke seg at da forumet ble stiftet våren 1990 var det ikke mer enn vel to og et halvt år siden NIS (Norsk Internasjonalt Skipsregister) ble opprettet. Denne saken er antakelig glemt i dag, men da striden pågikk var dette den tøffeste konflikten mellom arbeidstakere og arbeidsgivere etter krigen. Dette til tross sluttet både sjøfolkenes og verftsarbeidernes organisasjoner lojalt opp om Maritimt Forum da det ble opprettet.

Arbeidet i Maritimt Forum bygger på tre forutsetninger:

> Det ble i den innledende fasen lagt mye arbeid i å definere fellesinteressene som igjen ble lagt til grunn for et felles næringspolitisk program.
>
> Dette næringspolitiske programmet må sørge for at alle deltakende parter oppnår en gevinst. Det må med andre ord skapes en vinn-vinn situasjon.

> Men det viktigste av alt er at alle parter støtter hverandres interesser. På den måten blir minste felles multiplum snudd til en oppgradering av fellesinteressene.

I praksis innebar dette følgende:

> Sjøfolkene og verftsindustrien måtte støtte rederienes hovedsak som gjaldt skattespørsmålene.
>
> Rederiene og verftsindustrien måtte støtte sjøfolkenes hovedsak, som var det som senere er blitt kjent som nettolønnsordningen for norske sjøfolk.
>
> Sjøfolkene og rederiene måtte på sin side støtte verftsindustriens hovedsak, som den gang gjaldt verftssubsidiene.

Denne modellen fungerte også i praksis, noe som førte til at alle de tre nevnte aktørene oppnådde politisk gjennomslag for sine saker.

En enkelt episode fra våren 1991 kan illustrere arbeidsmetoden. Undertegnede hadde da en avtale med Stortingets Finanskomité for å diskutere den maritime næringens skatteutfordringer. Ved den anledning hadde Fellesforbundets representant i Maritimt Forum ikke anledning til å delta. I stedet ble det utpekt en annen representant som fikk en rask briefing. For virkelig å understreke våre poenger ble det avtalt at han skulle legge frem Rederiforbundets sak mens jeg skulle foredra Fellesforbundets anliggende.

Det som gjorde denne saken ekstra pikant var imidlertid at Fellesforbundets representant også satt i Sentralstyret i SV. Jeg merket meg at Kristin Halvorsen sperret opp øynene da vi kom inn døren på komitérommet. Men det var ingenting mot det som skjedde da han begynte å snakke. Da løftet nemlig Kristin Halvorsen hendene i været og ropte «hjelp hva er det som skjer»!

I mange år etterpå hadde jeg gleden av å holde innledninger på Kristin Halvorsens seminarer for svake lobbygrupper. Formålet var å trene disse opp til å bli profesjonelle lobbyister. Kristin Halvorsens introduksjon var alltid den samme: «Her kommer Norges mest profesjonelle lobbyist. Hør etter og lær av ham»!

Hva er så politikernes holdninger til lobbyister? Min erfaring er at hvis man følger spillereglene blir lobbyistene ønsket velkommen.

Disse spillereglene er enkle, men svært viktige:

> All informasjon som gis må være etterrettelig. Det forventes at lobbyistene har god faglig kompetanse på de områdene der de uttaler seg.
>
> Det må være tydelig hvilke interesser som en lobbyist representerer. Det er en dødssynd eksempelvis å la en representant fra et konsulentfirma å fronte egne saker.
>
> Det er lov å ta feil, men utilgivelig å lyve eller bløffe.
>
> Det er også viktig å vise at man forstår de politiske rammene som politikerne må holde seg innenfor. Det innbærer at forslagene må være innenfor en politisk realistisk ramme.

Til syvende og sist kan disse punktene summeres i ett ord, nemlig tillit. Slik tillit tar det lang tid å bygge opp og det er raskt å rive den ned. Men er det først skapt den nødvendige tillit opplever lobbyistene svært ofte at politikerne selv tar kontakt for å be om faglige innspill og politiske råd.

Selv husker jeg godt sekretæren i Stortingets Finanskomité for noen år siden gledet seg over at lobbyistene var blitt langt mer profesjonelle. Dette ble ønsket velkommen fordi det ga bedre og mer relevant informasjon til Stortingets arbeid.

Lobbyisme er også en gjensidig prosess. Det er mange eksempler på at en politiker har hatt stor suksess på grunnlag av gode råd fra lobbyister.

Da gjelder det å huske det som burde være lobbyistenes fremste læresetning; «det er utrolig hva man kan få gjennomført hvis man lar andre få æren»!

For å oppsummere:

Stein Rokkans utsagn om den korporative kanalens betydning for det norske demokratiske system gjelder fortsatt. Men innholdet er vesentlig endret. Selv om de formelle komiteene fortsatt består foregår den viktigste kommunikasjonen mellom interesseorganisasjonene og de politiske beslutningstakerne gjennom de uformelle kanalene. Samtidig er det skjedd en betydelig profesjonalisering av lobbyfunksjonen.

To store kommunale reformer, - i Danmark Kan der læres noget?

Palle Mikkelsen

Inden for en periode på mindre end fyrre år har man i Danmark gennemført to omfattende reformer af den geografiske inddeling af den offentlige sektor. Begge reformer har tillige indebåret, at fordelingen af de offentlige opgaver er blevet revideret, ligesom de finansielle relationer inden for den offentlige sektor ved begge reformer har undergået betydningsfulde ændringer. I Danmark taler man om struktur- opgave- og byrdefordelingsreformer. Sideløbende eller efterfølgende den egentlige reform er der taget hul på andre administrative emner ud fra NPM inspirerede tankegange.

Måden, hvorpå reformerne er blevet til på, er forskellig. I nogen grad gælder dette også indholdet. Dog er der også klare, fælles træk.

I denne artikel forsøges uddraget nogle karakteristika ved de to reformer, deres indhold, mål og antagelige resultater. En vis usikkerhed med hensyn til resultaterne er der naturligvis, når den seneste reform er blot tre år gammel.

Kommunalreformen i 1970.

Kommunalreformen bruges almindeligvis som betegnelse for det kompleks af reformer af struktur, opgaver og byrdefordeling, som blev gennemført med virkning fra 1970 og som blev implementeret i de følgende år.

Det startede imidlertid i Sverige og Norge. I Danmark var der beskeden debat og mest blandt særligt interesserede i 1940`rne og 1950`rne, men uden større folkelig bredde. Det var først og fremmest i hovedstadsområdet, at indlemmelser af omegnskommuner i centerkommunen København skabte politisk debat og tilsvarende omkring omegnskommunerne til de hurtigst voksende bymæssige kommuner i provinsen.

Først i 1958 var der politisk opbakning til at man nedsatte en kommunallovskommission. Men kommissoriet var snævert. Det var de kommunale styrelseslove, man skulle se på og om muligt komme med forslag til moderniseringer. Reformer af opgaver og byrder skulle man ikke beskæftige sig med, selv om især byrdefordelingen gang på gang havde været det emne, som fik en offentlig debat om større kommuner til at blusse op. Kommissionen afsluttede sit arbejde i 1966. Frem til 1969 blev der arbejdet med de konkrete sammenlægninger, således at en ny struktur så dagens lys i 1970.

Kommissionens nedsættelse blev af en del kommuner opfattet som et signal om, at der nu ville komme til at ske sammenlægninger af kommuner. Ad frivillighedens vej blev der fra 1963 til 1966 lagt 354 kommuner sammen til 105 nye kommuner. Kommissionen udarbejdede flere konkrete planer for sammenlægninger rundt om i landet.

Det vigtige overordnede princip for sammenlægninger var, at sammenhængende byområder burde udgøres af een kommune. For det andet at man kom op på en befolkningsmæssig størrelse i kommunerne, som ville muliggøre, at man kunne overlade kommunerne flere opgaver og mere indflydelse på opgavernes løsning ud fra lokale hensyn.

Strukturkommissionen. 2007-reformen.

Grænsedragningerne fra 1970 blev med få undtagelser nogenlunde accepteret af befolkningen. Man vænnede sig forholdsvis hurtigt til nye naboer, nye kommunenavne og nye «hovedstæder» Når talen senere kom ind på emnet større kommuner, blev der som regel givet udtryk tilfredshed med resultaterne fra 1970, - selv hvor disse var blevet opnået gennem heftige forudgående lokale stridigheder.

Dette gjaldt dog ikke på det regionale niveau. Kort efter amternes dannelse i 1970 kom der debat om deres berettigelse og det rimelige i, at to skatteudskrivende myndigheder var blevet udvidet til tre. En række dårlige sager igennem den følgende snes år, og en hyppigt forekommende modvilje i amterne mod at ville forandre på sundhedsområdet, førte jævnligt til kritik af amterne. Var 16 sygehusmyndigheder ikke lige i overkanten i en geografisk struktur som den danske, lød det gentagne gange i den offentlige debat.

I 1988 begyndte det for alvor at brænde på. Statsminister Poul Schluter meldte ud, at 60-70 kommuner nok var et mere passende antal end de eksisterende 277 og det amtskommunale niveau kunne undværes. Men både venner og fjender blandt de øvrige politiske partier meldte pas. Man var ikke indstillet på forandringer og Det konservative Folkeparti forblev i de følgende år ret alene med sine tanker om færre kommuner og ingen amter, men det lå hele tiden i luften at noget kunne komme til at ske.

I 2002 kom den ligeledes borgerlige statsminister Anders Fogh Rasmussen med en melding om, at regeringen havde til hensigt at nedsætte en strukturkommission og efter blot to år (jfr. de otte år for kommunallovskommissionen) kom denne med sin betænkning.

I efteråret 2005 var en ny lovgivning udmøntet i bekendtgørelser etc. og den nye kommunale inddeling trådte i kraft fra januar 2007.

Ligheder og forskelle.

I tabellen nedenfor er vist udviklingen i antallet af kommuner i Danmark fra 1960 til i dag. Ved reformen i 1970 var der kun 11 af kommunerne uden for hovedstadsområdet, som fortsatte i uændret skikkelse. I 2007 blev 65 kommuner dannet ved sammenlægninger, mens 33 kommuner af de nu 98 kommuner består uændrede. Det gælder næsten helt igennem i hovedstadsområdet, som ellers i mange år har været udpeget som kandidatområde nummer 1 til reformer af strukturen. Men her skete der stor set ingenting i 2007.

Hvor der i 1970 forsvandt 800 kommuner, blev det i 2007 til, at 179 kommuner forsvandt.

	1960	1966	1969	1970	2007
Antal kommuner	1.388	1.108	1.077	277	98

Det er flere vigtige forskelle på dengang og nu. Kommunalreformen (den geografiske inddeling) blev gennemført af et såkaldt bredt flertal i Folketinget. Strukturreformen har regeringen fået gennemført med støtte fra Dansk Folkeparti. Udover partiet Venstre er Socialdemokraterne det store kommuneparti, men partiet står uden for den seneste reform.

Den største kommune er	Pct.
- op til 25 pct. større	18
- mellem 25 pct. og 50 pct. større	14
- mellem 50 pct. og 75 pct. større	8
- mellem 75 pct. og 100 pct. større	18
- op til 6 gange større	22
- over 6 gange så stor	6
I alt	100

Som det anes af tabellen ovenfor er resultatet blevet gennemsnitligt meget større kommuner. Den gennemsnitlige kommune har nu omkring 55.000 indbyggere.

	1960	1969	1970	2007
Antal amter	24	24	14(16)	0

Anm. Fra 1970 var der 14 amtskommuner, men København og Frederiksberg var både kommune og amtskommune og dermed begge sygehuskommuner.

Fra 2007 er der 5 såkaldte regionskommuner og ingen amter. Amter har Danmark haft siden 1841.

I kommunallovskommissionen sad der repræsentanter for alle de politiske partier, der var repræsenteret i Folketinget. Strukturkommissionen var sammensat af interessegrupper og en form for eksperter, men helt uden politikere. Det betød blandt andet at de afgørende politiske forhandlinger kunne gennemføres alene på politiske synspunkter og uden for kommissionen. Ingen af de besluttende hæftede for, hvad der stod i kommissionens betænkning og det fik stor betydning for processen hen imod et politisk forlig.

Forventningerne varierede da også. I 1970 mente f.eks. Socialistisk Folkeparti, at kommuner ikke burde have under ca. 30.000 indbyggere, men i 2007 kunne partiet ikke tilslutte sig det nuværende gennemsnit på 55.000 indbyggere. Socialdemokraterne mente ligeledes i 1970 at sammenlægningerne ikke var omfattende nok. Sammenlægninger forudsås at ville fortsætte på frivillig basis hen imod 8 – 10.000 indbyggere som minimum. Også de konservative pegede i 1970 på, at enhederne måtte blive større end det man nu gennemførte.

Strukturreformen har endnu ikke ført til tilsvarende udmeldinger om holdbarheden fra de politiske partier. Jeg vover den forklaring, at geografiske reformer af denne art ikke er godt politisk stof. Kun få tror på de positive effekter, mens mange gerne ser en tilbagevenden til det historisk kendte.

De undersøgelser, som er blevet gennemført, peger ret entydigt i retning af skuffelser i befolkningen. Undersøgelser har vist, at halvdelen af de adspurgte mener, at den offentlige service er blevet ringere og at forventningerne ikke er blevet indfriet. Dette gælder især de politiske meldinger om mere effektivitet som følge af de større enheder. Derimod synes en del politikere og topembedsmænd i kommunerne (ca. 25 pct.), at administrationen i høj grad er blevet mere effektiv, men godt 70 pct. kan ikke svinge sig højere op end uændret eller «i nogen grad» mere effektiv.

En del har peget på, at de større og friske enheder med en renvasket politisk tavle kunne komme frem til en større effektivitet gennem upopulære beslutninger om lukninger af skoler, daginstitutioner, rådhuse etc., som de gamle enheder var kørt fast i. Når flere enheder blev slået sammen, forelå der en form for ny situation, hvor især skolestrukturen kunne tages op til en mere fordomsfri debat. I nogen grad er dette også sket. Især i en række af de økonomisk mest nødlidende kommuner. På den anden side er det også en kendsgerning, at den

demografiske og geografiske udvikling flere steder faktisk har affødt et presserende behov for tilpasninger på især skoleområdet. Situationen på skoleområdet er meget lig den i 1970, hvor det var en ny folkeskolelov (1958), som stillede øgede krav til undervisningen i primært landområder, som var med til at nødvendiggøre de større kommuner med centralskoler.

Som nævnt foregik der op til reformen i 1970 en række mere eller mindre frivillige sammenlægninger. Det samme var tilfældet i 2007, hvor to kommuner på Ærø forenedes samt de fem kommuner på Bornholm.

Forud for reformen i 1970 blev der varmet op til lokale debatter om sammenlægninger i og med, at kommissionen fremlagde en række konkrete skitser til, hvordan man kunne tænke sig at realisere ideen om et byområde som en kommune. I modsætning hertil holdt strukturkommissionen sig til mere generelle hensyn og ideer og i nogen grad i modstridende retninger. Et mål om 25-30.000 indbyggere som minimum gik længe i debatten som det ønskelige ud fra en effektivitetssynsvinkel, men der fremkom aldrig en overbevisende dokumentation for, at dette tal skulle være den optimale kommunestørrelse. Hverken for de allerede kommunale opgaver, eller de flere opgaver som man forventede at de nye og større kommuner skulle tage sig af. Fakta herom kom i øvrigt først på banen meget sendt i sammenlægningsprocessen.

Den noget luftige debat om, at større enheder skulle dannes for at man kunne få en højere grad af kommunal effektivitet i opgaveløsninger førte til, at man mange steder gik i gang med at finde de mest ønskværdige partnere i nabolaget. I den første del af processen skete det ud fra et krav om, at de eksisterende kommuner ikke kunne deles op i mindre enheder. Det skulle være en fusion af hele kommuner, hvilket krav ikke alle vegne forekom særligt hensigtsmæssigt.

Resultatet er da også en smule løjerligt. Afstanden i befolkningstal mellem de største og de mindste kommuner er den samme som forud for strukturreformen, selv om gennemsnittet er endt med større kommunale enheder.

Flere af de mindre kommuner overlevede ved, at der midt under processen politisk blev lanceret en såkaldt musefældeklausul. Mindre kommuner kunne forblive små mod at indgå forpligtende aftaler på specielle typer af opgaver med større kommuner. Det vil sige netop den form for kommunale fællesskaber, som man gjorde alt for at slippe af med ved reformen i 1970 på grund af dårlige erfaringer med fælleskommunale arrangementer. Når flere var ansvarlige for den samme opgave, var der reelt ingen ansvarlige og det kan diskuteres, hvor demokratisk hensigtsmæssigt det er at have kommunalpolitisk ansvar på andres vegne. Men flere af de mindre kommuner overlevede på denne mulighed. Politisk havde det den behagelighed, at «knasterne» i forbindelse med sammenlægninger til en vis grad kunne undgås. Man undgik at skulle presse eller tvinge kommuner sammen. Helt undgås kunne det dog ikke. En fhv. indenrigsminister måtte på turne og svejse de genstridige sammen, - en form for frivillig tvang.

Exit amter

For især de konservative var en fjernelse af amterne et must. Mere uklart var det, hvad der skulle erstatte amterne som sygehus – og sundhedsansvarlig myndighed. Nogle pegede på et statsligt sundhedsvæsen og andre på en form for selvejende virksomheder. Også kommunale fællesskaber var inde i billedet. Udviklingen i Norge omkring fylkerne blev der også skelet til i den danske debat.

Amter eller ej og hvor mange, var der ligeledes politisk strid om ved reformen i 1970. Flere modeller var på bordet og det endelige resultat blev en kompromis i Folketinget og indførelse af en egen skatteudskrivning for amterne, som lige siden har været lagt for had. Det skortede ikke på spådomme om en kortvarig eksistens for de nydannede amter.

Samme spådom gælder i dag for de nyoprettede regionskommuner, hvoraf der er blevet dannet 5. Der er således tale om meget store enheder. Både i geografisk udstrækning (danske forhold) og befolkningsmæssigt. Spådomme om en snarlig død baserer sig på den manglende økonomiske selvstændighed og en forventelig langt stærkere statslig styring af sygehusstruktur og indsatsområder, hvilket udviklingen den seneste tid har bekræftet. Sygehusstrukturen er sat til debat.

Regionernes opgaver er driften af sygehusvæsnet med ganske få yderligere opgaver. Driften finansieres ved et for alle gældende sundhedsbidrag på 8 pct. af den personlige indkomst, et bloktilskud fra staten og en aktivitetsrelateret betaling fra kommunerne. Forebyggende foranstaltninger på sundhedsområdet er blevet en kommunal opgave og betalingsmodellen skal gøre kommunerne interesserede i at satse på forebyggelse.

Finansieringsmodellen er blevet udsat for megen kritik. Det væsentligste argument er her de folkevalgte regionernes manglende adgang til at udskrive skat. Uden en form for selvstændig skatteudskrivning frygtes det, at enhver form for kritik af beslutninger og resultater vil blive mødt med råbet: Send flere penge.

Udpegningen af «regions-hovedstæder» har sin helt egen historie. Regeringen og dens støtter omkring reformen valgte byer, som af en eller anden grund trængte til lidt støtte og et politisk skulderklap. F.eks. må man i midtjylland se Århus, som den største by, forbigået til fordel for Viborg og hovedstadsregionen styres nu fra Hillerød.

Ændret fordeling af opgaver.

Både kommunalreformen i 1970 og strukturreformen 2007 blev krydret med politiske løfter om flere opgaver, når kommunerne først var blevet større. Decentralisering synes at være et plus-ord, men når det kommer til det konkrete, ændres holdningen ofte. Men det blev til langt flere opgaver for kommunerne efter reformen i 1970, end det er tilfældet med 2007 –reformen.

I 1970 handlede det primært om, at give kommunerne den centrale rolle på det sociale område. I sociale kredse var der en udbredt skepsis over for kommuner og deres præstationer. De mange små kommuner havde slet ikke kunnet leve op til den vækst i social velfærd, som tog fart i gennem 1960`rne. En stor kommission, socialreformkommissionen, lagde op til meget vidtgående ændringer på det sociale og sundhedsmæssige område. Strukturelle såvel som indholdsmæssige. Den offentlige sygesikring blev gennemført og vi fik en bistandslov. Herudover fik kommuner og amter langt mere vidtgående beføjelser omkring udøvelse af skøn. Kommunerne skulle vurdere behov og konkret rette ydelserne mod at dække disse behov.

Som nævnt overtog kommunerne ved den nye reform opgaver omkring forebyggelse på sundhedsområdet, men det er opgaver, hvis omfang ligger langt fra den første reform. Herudover er det alene mindre betydende funktioner, som de nye kommuner skal i kast med. Flere af dem er af rent administrativ karakter (f.eks. udlevering af pas) og er uden noget lokalpolitisk indhold. Man vil kunne betegne dem som udslag af dekoncentration mere end det er decentralisering.

I forhold til 1970 er det væsentliste nok etablering af nye jobcentre i arbejdsmarkedspolitikken. At føre den statslige og den kommunale anvisning af job sammen har været politisk ønsketænkning igennem mange år, men især socialdemokraterne har været imod en kommunalisering på arbejdsmarkedet. Nu etableres en hybrid, hvor den kommunale og statslige kundekreds (hhv. ledige på kontanthjælp og arbejdsløse forsikrede) skal behandles under samme tag.

Tidligere tiders tredeling af opgaverne på vejområdet er nu todelt mellem staten og kommunerne.

Der er ikke en direkte sammenhæng mellem de administrative ændringer på skatteområdet og reformerne. I 1970 lykkedes det kommunerne at fastholde opgaven som ligningsmyndighed, men for fem år siden gik man over til en statslig skatteforvaltning. Som det fremgår af de sidst nævnte eksempler på opgaveændringer, er der centraliseret fuldt så meget, som der er blevet decentraliseret.

Mange vil hævde, at de større og færre enheder har skabt bedre muligheder for at de centrale myndigheder kan få indblik i de lokale forhold og har fået lettere ved at gribe ind lokalt. Det være sig i konkrete sager eller formelt mere liberalt ved at alliere sig med Kommunernes Landsforening (KL) i fastlæggelsen af rammer for lokalstyret.

Byrdefordelingen.

Reformerne i 1970 og 2007 af de finansielle relationer mellem staten og kommuner og amter har til fælles, at de blev gennemført efter meget grundige forarbejder.

Reformen fra 1970 var banebrydende i den forstand, at der blev opstillet klare mål for en total forvandling af de statslige tilskud til kommunerne og mellem kommunerne indbyrdes. Som det også er tilfældet i dag, afholdt kommunerne langt over halvdelen af de offentlige udgifter, men opkrævede kun en fjerdel i lokal skat. Den overvejende del af kommunernes udgifter var berettigede til refusion fra staten og denne dækkede omkring en fjerdel af udgifterne.

Adskillelsen mellem den besluttende og den betalende myndighed betragtedes som en væsentlig forklaring på vanskelighederne med at styre de offentlige udgifter. Staten kunne ikke nægte at refundere de udgifter, som kommunerne allerede havde afholdt. Men de automatiske refusioner var en forholdsvis enkel metode til at finansiere de små kommuner på. Hvad man ikke kunne stille direkte krav om, kunne man i stedet lokke kommunerne til at gøre. Med kommunalreformen var situationen blevet en anden.

Det nye og banebrydende princip blev, at den myndighed, der havde hovedansvaret, skulle afholde udgiften og på områder, hvor ansvaret var delt, skulle man helst undgå refusionssatser på over 50. Og så var mere udligning et bredt politisk krav.

Et andet vigtigt princip var det såkaldte totalbalance princip. Hvad der blev sparet skulle kompenseres og grundstenen til de generelle tilskud blev dermed lagt. De generelle tilskud eller bloktilskuddet kunne hæves og sænkes alt efter de merudgifter eller besparelsesmuligheder, der opstod som følge af ny lovgivning eller ændringer i bekendtgørelser og cirkulærer. En gang om året gjorde man status.

Ændringer i de finansielle relationer giver altid ballade og 2007 – reformen var ingen undtagelse. Men det noteres med tilfredshed, at den nye reform fortsætter ad de samme principielle linjer, som blev stukket ud i 1970. Derfor også påpegningen af, at den delte finansiering på sygehusområdet samt afskaffelsen af den regionale skat ikke «er lige efter lærebogen», når kompetence og økonomisk ansvar skal hænge sammen.

Reformerne af byrdefordelingen fra 2007 indeholder en udbygning af den «teknificering» af tilskudssystemerne, som er pågået over en lang årrække.

Det nye udligningssystem er baseret på en opgørelse af, om den enkelte kommune ved at opkræve en gennemsnitlig skatteprocent vil få underskud eller overskud i forhold til sit beregnede udgiftsbehov. Der udlignes herefter på basis af størrelsen af det beregnede over- ellert underskud.

Nyt er det, at man overgår fra en mellemkommunal udligning til en ordning, hvor staten har hovedansvaret for at udjævne forskellene mellem kommunerne.

Samtidig måtte man politisk sande, at det ikke er muligt gennem ordninger baseret på generelle principper at nå frem til en acceptabel politisk udligning mellem kommunerne. Der er, - også efter de større enheder, en gruppe af kommuner, som er så ringe stillet økonomisk, at særlige tilskuds- eller andre former for hjælpeordninger er påkrævede. Også efter at udligningsniveauet er blevet hævet, jfr. tabellen nedenfor.

Udligningsniveau før og efter 2007-reformen

	Før reformen	Efter reformen
Landsudligning	45 pct.	58 pct.
Hovedstadsudligning	40 pct.	27 pct.
Svagt beskatningsgrundlag	40 pct.	..
Særligt ugunstigt stillede	..	32 pct.

Implementeringen.

De to store reformer har til fælles, at de har været dyre at implementere. Også mere omkostningstunge, end man forventede.

Man har lært, at IT kan billiggøre håndtering af store datamængder. Det havde man ikke i 1970. Til gengæld er det overraskende vanskeligt at ændre på den slags systemer. Gang på gang har man måttet sande, at bestående IT – løsninger nærmest determinerer, hvad der kan lade sig gøre i praksis.

Det er dyrt at sammenlægge, selv om det er besparelser der stilles i udsigt. Men besparelser bliver på den meget lange bane. Der skal forenkles og fornyes i den administrative top og hvad enten der er tale om tjenestemands – eller overenskomstansatte chefer, koster det dyrt at afskedige, og at finde nye er heller ikke billigt, ligesom der går en del tid med indkøring i en ny organisation.

Én stor kommune er ikke nødvendigvis ensbetydende med en samlet administration på eet sted. Der har ved begge reformer kunnet konstaterede em tendens til at gå meget langsom frem hvad angår fuld integration. Ofte bevares de gamle rådhuse. De gøres til borgercentre og/eller forvaltningerne forbliver spredt på de gamle lokaliteter. I hvert fald for en tid. Ved reformen i 1970 fulgte bygning af mange nye rådhuse. Det er der ikke rigtig råd til i dag, men udviklingen var frygtet. Udviklingen i 1970`rne kan i nogen grad forsvares med henvisning til de flere kommunale opgaver og at der i mange kommuner ikke havde været en professionel administration og dermed heller ikke noget, der berettiget kunne kaldes for et rådhus.

Sideløbende fornyelser.

Reformen i 1970 blev fulgt af nye budget- og regnskabssystemer i kommuner, ligesom flerårsbudgetter og former for planlægning blev et krav til alle kommuner. 2007-reformen gennemføres i en periode, hvor der i høj grad eksperimenteres med nydannelser af NPM -agtig karakter. På flere serviceområder er gennemført forskellige former for frit valg for borgerne. Det gælder f.eks. valg af sygehus, skole, daginstitution. Kvalitetsstandarder, benchmarking, mål – og rammestyring, produktivitetskrav, evaluering, udlicitering, offentlig-privat samarbejde og forskellige former for fri konkurrence er konkrete eksempler på moderniteten for øjeblikket.

Det er klart at de mange bolde i luften gør det vanskeligt at isolere effekten af blot et enkelt af de mange tiltag, herunder den nye struktur isoleret set.

Og hvad så?

Og dog kan der gøres nogle iagttagelser omkring den form for reformer.

Det er ikke vinder -emner for de politiske partier. Der spørges til formålet og de løse løfter om en bedre fremtid kommer ikke hjem. Hvor bliver besparelserne og den bedre service dog af? Det er jo gået id en modsatte retning vil mange hævde.

Forbedringerne synes i hvert fald på den korte bane at skulle vejes op imod betydelige nyinvesteringer i personer, materiel, bygninger etc.

Med 2007 reformen har der været talt meget om, at det var regeringens behov for i situationen at vise reformagtig gennemslagskraft mere, end det var faglige og økonomiske hensyn, som var forklaring på reformen. Synspunktet støttes i nogen grad af den kendsgerning, at der var en del forvirring om, hvad man egentlig ville opnå. Den søgte idealmodel på en effektiv kommune findes ikke, men kommunerne skulle gerne ende med at blive større. Dog ikke nødvendigvis alle, men hvor mange så?

Reformerne bygger på en generel opfattelse af, at decentralisering er noget positivt. Men så enkelt er det ikke. I Danmark er der blevet gennemført en betydelig udligning mellem kommunerne via kriterierne for tildeling af bloktilskud, jfr. tidligere herom. Den kommunale skatteudskrivning varierer i dag langt mindre, end det var tilfældet efter reformen i 1970. Befolkningen betaler med andre ord tæt på ensartede skatteprocenter. Hvorfor så ikke forlange ensartet service, uanset hvor man bor? Jfr. landets geografiske størrelse.

Der er områder, hvor variationer ikke opfattes som en plusværdi. Ligningseffektivitet, miljøindsats og sundhed er oplagte eksempler på områder, hvor store lokale variationer ikke falder i god jord. Der er positive eksternaliteter knyttet til f.eks. undervisning og sociale indsatser.

Der er nu brug for en periode, hvor man i ro og mag kan diskutere lokalstyrets fortræffeligheder på visse områder, uden at der samtidig er en dagsorden om, at der partout skal laves om. Koste hvad det vil. Eller forandring for forandringens egen skyld. Der er med andre ord brug for en pause til at tænke i og finde ud, hvad der samfundsøkonomisk er bedst til lokal varetagelse og hvor centrale bestemmelser gør fyldest.

Kommunene – bærebjelken i en brukertilpasset og effektiv offentlig sektor

Bjarne Jensen

En sammenligning av norsk kommunestruktur med kommunestrukturen i andre europeiske land.

1. Innledning.

Fra å være et av fattiglandene i Europa på slutten av 1800-tallet er Norge i dag blant de mest vellykkete av verdens nasjoner. Vi er på topp når det gjelder verdiskapning og inntektsnivå, utdanningsnivå, levealder og helsetjenester. Samtidig er inntektsfordelingen blant de jevneste og vi har fortsatt en relativ desentralisert befolkningsstruktur og næringsliv. Dette hadde vi langt på vei oppnådd selv før oljeintektene skyllet innover landet. Kanskje nettopp den vellutviklete grunnstrukturen i samfunnet gjorde at oljevirksomheten så langt har blitt utnyttet til beste for folk flest. Samtidig kan det se ut til at vi kan unngå mange av de skadevirkninger «klondykelignende» næringsvirksomhet har for miljø, andre næringer og samfunnsutviklingen mer generelt.

Det er mange årsaker til den positive utvikling. Verken økonomer, andre samfunnsvitere, historikere eller politikere kan på en sikker måte konkludere med hva enkeltforhold helt konkret har betydd. Det er samspillet mellom mange ulike forhold som har vært avgjørende. Mye av vår utvikling er en del av en internasjonal utvikling. Noe skyldes naturressurser. Andre kan ha med flaks og uflaks å gjøre. Men mye kan også tilskrives måten vi har organisert samfunn og samfunnsutvikling på.

Norge har en velutviklet og effektiv kommunal- og regionforvaltning. Kommunene og fylkeskommunene har vært en bærebjelke i vårt demokrati, i styringen av samfunnsutviklingen og i måten vi ivaretar felles velferdstjenester på. De har bidratt til at samfunnsutvikling og velferdstjenester er utviklet nedenifra basert på interessene til folk flest. Selvsagt har også statens styring betydd mye. Men den har i større grad bestått i å gjøre de velutviklete kommunale og regionale tjenester og tilbud landsomfattende og mer standariserte og sikre tilbudene bedre finansieringsordninger.

Omtale og debatt om norske kommuner, lokalsamfunn og offentlige fellesgoder gjenspeiler ikke den betydning de har for samfunn og samfunnsutvikling og ikke minst vårt demokrati. Den er preget av mange misforståelser, unyanserte framstillinger og faktiske feil. Eksempler er:

- Vanlig å hevde at Norge har svært små kommuner i forhold til andre land i Europa selv om det ikke er riktig.
- Store økonomiske gevinster ved å slå sammen kommuner uten at slike gevinster er dokumentert.
- Den norske kommunesektoren framstilles vanligvis som ineffektiv i forhold til privat virksomhet uten at det er dokumentert.
- Det er vanlig å hevde at vår kommunesektor er mer ressurskrevende enn andre lands kommunesektor selv om det ikke er belegg for det.
- Det arbeides iherdig for å innføre de forretningsbaserte prinsipper for ledelse og økonomistyring i så vel statlig, som kommunal forvaltning (New Public Management). Erfaringene fra pionerlandene for slike reformer og våre egne erfaringer viser ikke at man nødvendigvis oppnår en bedre utnyttelse av samfunnets ressurser. Slike reformer synes også å medføre en svekkelse av de demokratiske styringsformer som har frambragt vårt vellykkete velferdssamfunn.

I denne framstillingen skal jeg drøfte nærmere en del av disse påstandene eller mytene om kommunene våre. Det skal belyses særlig med utgangspunkt i sammenligninger med andre lands lokal- og regionforvaltning.

2. «Grovsammenligning» av strukturforhold i norsk lokal- og regionalforvaltning sammenlignet med gjennomsnitt i EU

Figur 1

EU (GJENNOMSNITT) OG NORGE NØKKELTALL KOMMUNESTRUKTUR

	EU (2005)	NORGE (2008)
GJENNOMSNITTLIG KOMMUNESTØRRELSE INNBYGGERE	5410	11022
GJENNOMSNITTLIG STØRRELSE AREAL	47 KM2	710 KM2
ANDEL KOMMUNER MED FÆRRE ENN 5000 INNB	82 PST	55 PST
KOMMUNE OG MELLOMNIVÅETS UTGIFTER SOM PST.ANDEL BNP	15,8 PST (2005)	BNP 12,0 PST BNP EKS. OLJE OG GASSINNT. 13,9 (2006)

I figur 1 er strukturtrekk ved den norske kommunesektoren sammenlignet med gjennomsnitt for tilsvarende forhold for EU-landene. Tallene for EU - landene er fra 2005. Kilden for tallene for EU-landene er studien «Sub-National Governments in the European Union» utført av Dexia (Dexia Editions. Paris 2008). Mens de norske tallene er offisiell statistikk. Denne sammenligningen viser følgende:

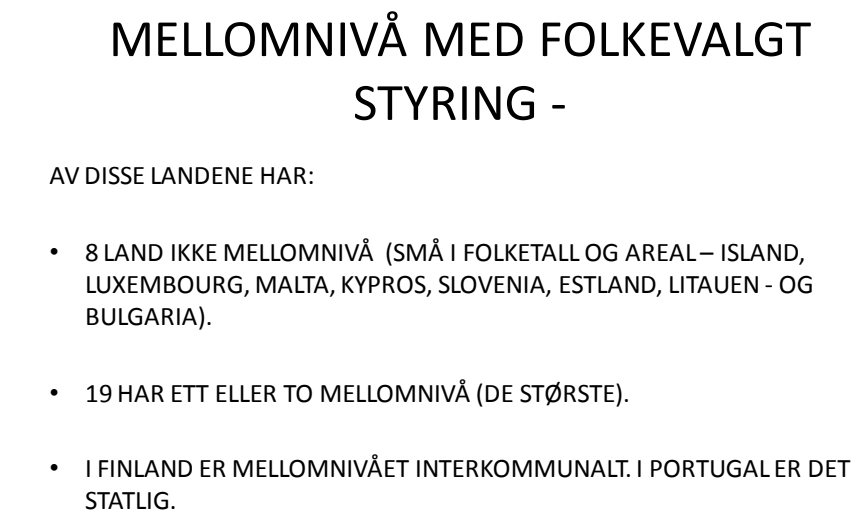
1. Gjennomsnittlig størrelse for kommunene i EU landene målt ved folketall er 5410 innbyggere, mens gjennomsnittet for Norge er 11022 innbyggere.
2. Andelen kommuner med under 5000 innbygere er for EU-landene 82 pst, mens den i Norge er 55 pst.
3. Gjennomsnittlig kommunestørrelse målt ved areal er for EU – landene 47 km2, mens den i Norge er 710 km2
4. Kommunene og mellomnivåets (Fylker/regioner) utgifter utgjør som prosentandel av bruttonasjonalprodukt 15,8 for EU-landene, mens tilsvarende for Norge er 13,9 pst for bruttonasjonalprodukt eksklusive olje og gassinntekter og skipsfart og 12,0 pst av samlet bruttonasjonalprodukt.

Denne grovsammenligningen viser at Norge ikke har spesielt små kommuner sammenlignet med andre land. Det er heller slik at våre kommuner er relativt store. For det andre viser den at de norske kommuner og fylkeskommuner heller ikke legger beslag på en stor andel av bruttonasjonalprodukt sammenlignet med andre land.

I Norge er det også en diskusjon om hvordan forvaltningsnivået mellom staten og kommunene skal ivaretas. I Norge er det fylkeskommunene som har ivaretatt dette siden formannskapslovene ble vedtatt i 1837. Det er imidlertid nå forslag fra store partier at dette nivået bør fjernes i Norge. Det kan derfor også være interessant

å se hvordan dette er håndtert i andre EU-land samt Sveits og Island. Dette bildet er oppsummert i figur 2. Det er bare de minste land i folketall og areal som ikke har noe innbyggerstyrt mellomnivå. De to unntak fra dette er Bulgaria og Portugal.

Figur 2

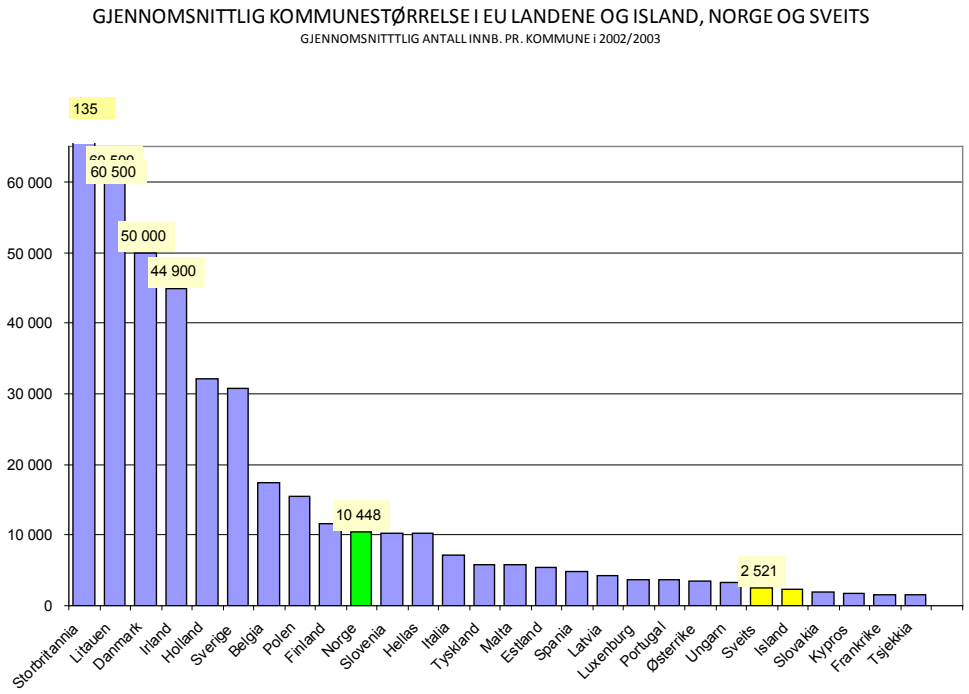


3. MYTE 1. Norske kommuner er ineffektive sementorganisasjoner som ikke endrer seg og kommunene er svært små.

Norge har ikke spesielt små kommuner.

Den første myten om norske kommuner, som må avlives, er derfor at Norge har spesielt små kommuner. Det er helt enkelt en feilaktig påstand. For å illustrere det ytterligere er i figur 3 EU-landene samt Island, Sveits og Norge rangert etter gjennomsnittlig størrelse målt i folketall. Det land som i særklasse har størst kommuner er Storbritania. Valgdeltagelsen i siste kommunevalg der var, som gjennomsnitt for kommunene, under 30 pst og de store kommunene i Storbritannia har heller ikke særlig omfattende oppgaver. Et annet ytterpunkt er Sveits med svært små kommuner. Der har kommunene relativt store oppgaver og kommunene er krumtappen i offentlig styring. Norge har, som statistikken viser, ikke spesielt små kommuner, men ligger i et mellomsjikt mellom land med svært små kommuner og land med svært store kommuner.

Figur 3



Storparten av den norske befolkning bor i store kommuner

Når kommunenes størrelse målt etter antall innbyggere skal vurderes bør en ikke bare se på gjennomsnittet. Figur 4 viser fordelingen på befolkningen etter kommunestørrelse. 58 pst av befolkningen i Norge bor i kommuner som har mer enn 20000 innbyggere. Mens bare 12 pst av befolkningen bor i kommuner som har mindre enn 5000 innbyggere. Storparten av den norske befolkning bor derfor i store kommuner. Derfor er det også slik at det er de store kommunene som står for storparten av de kommunale utgifter. Derfor er det heller ikke store økonomiske gevinster ved å fjerne de aller minste kommunene fordi de rett og slett ikke legger beslag på en stor nok andel av de kommunale utgifter.

Vi har for eksempel til sammen 94 kommuner med under 2000 innbyggere. Den samlede befolkning i disse kommuner utgjør ca. 115 000. Det uytgjør knapt 2,5 pst av landets befolkning og er mao. mindre enn innbyggertallet i Stavanger kommune. Selv om ressursbruken i disse kommuner er noe over gjennomsnittet for kommunene sett under ett vil de fleste forstå at det er svært beskjedne kostnadsreduksjoner for kommunesektoren, om overhodet noen, å oppnå ved å nedlegge dem. Jevnlig kommer det likevel stadige utsagn som hevder at de små kommunene og vår kommunestruktur er et hovedproblem for en god samfunnsutvikling i Norge.

Figur 4

KOMMUNER I NORGE FORDELT ETTER INNBYGGERTALL 2008

75 PST AV KOMMUNENE HAR LAVERE INNBYGGERTALL ENN 10.000, MENS 75 PST AV INNBYGGERNE BOR I KOMMUNER MED MER ENN 10.000 INNBYGGERE

UNDER 5000 INNBYGGERE	235 KOM. 569.468 INNB
5000 - 9999	91 KOM 639.002 INNB
10000 - 19999	55 KOM. 783396 INNB
OVER 20000	49 KOM. 2745.3O5 INNB
SUM	430 KOM. 4737.171 INNB

Utviklingen i antall kommuner og omstillingstakten.

NHOs tidsskrift Horisont hadde et spesialnummer om dette i 2003 (Nr. 2). Dagsorden for dette nummeret ble satt med følgende utsagn fra redaktøren:

«Men – det rokker ikke ved det grunnleggende problem. Vi har fortsatt nesten like mange kommuner her i landet som den gang de lokale folkevalgte ankom herredshuset med hest og karjol.»

Dette utsagnet er kanskje morsomt. Men det er et eksempel på at innsikt og kunnskap om temaet mangler. Da vi fikk formanskapslovene i 1837 ble det etablert 392 kommuner. Dette antallet økte jevnt og trutt etter hvert som folketallet i Norge økte. I 1940 var antallet økt til 740 kommuner. Etter den store kommunereformen i 1963/64 ble antallet kommuner redusert til 451. I dag er tallet redusert til 430. Hovedårsaken til reduksjonen de siste 30 år har vært at byområder med en liten sentral bykommune og større omegnskommuner er blitt slått sammen til større bykommuner. Eksempler er Larvik, Tønsberg, Horten, Arendal.

Den geografiske struktur har vært relativ stabil etter 1964. Det betyr imidlertid ikke at kommunene ikke endrer seg. De viktigste og store endringer skjer innenfor den enkelte kommune. Både i oppgavesammesettning, organisering, bemanning og teknologi har det i tiden etter 1964 foregått og foregår løpende omstillinger og det kan virke som om denne omstillingstakten øker. Kanskje er det et større problem at omstillingstakten er blitt så stor at den forstyrrer effektiviteten i løsningen av kommunenes oppgaver.

Mange av de store reformene i norsk offentlig virksomhet fra den senere tid synes å være preget av urealistiske forventninger om resultater som kan oppnås ved store overordnete reformer, mangelfulle konsekvensberegninger og dårlig forberedelse og planlegging av gjennomføringen av reformene. Eksempler er:

- NAV reformen
- Sykehus – eller helseforetaksreformen
- Nedbygging av fylkesvegkontorene og oppbygging av regionvegkontorer
- Politireformen

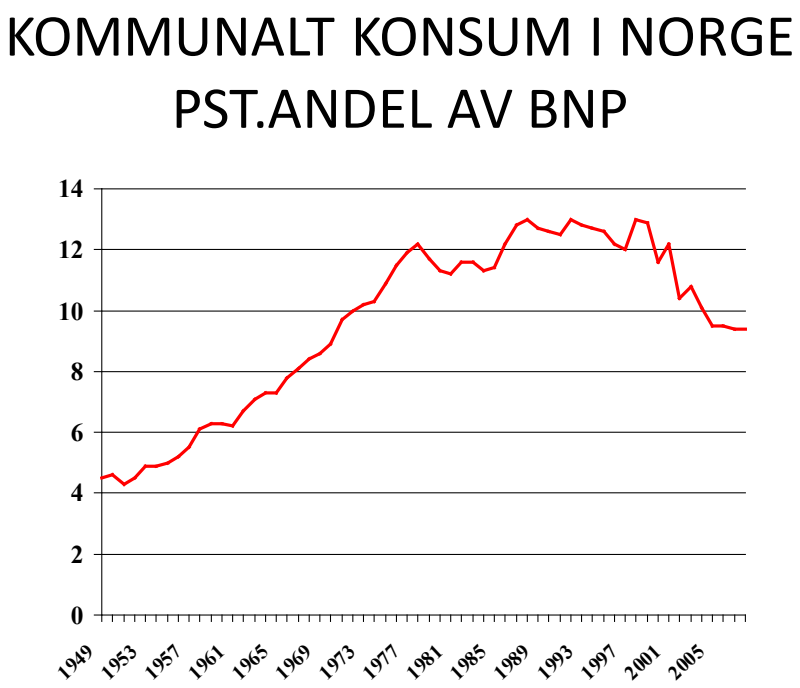
Kanskje burde en stille spørsmål ved om mange av reformene er drevet fram fordi beslutningstakerne mangler kunnskaper og forståelse for de prosesser som igangsettes. Så langt har det jeg vil kalle «reformekstremistene» ikke lykkes i sine bestrebelser på å sanere kommunene. De har hittil blitt stoppet av «folkemakten» i vårt demokrati.

4. MYTE 2. Norge har en av de største kommunesektorer og den er sterkt voksende.

En stadig gjentagende påstand er at kommunene i Norge er mer ressurskrevende enn andre lands kommuner og at den veksten som foregår ikke er bærekraftig. Det er mange måter å måle kommunenes vekst på. Etter min vurdering er det nesten meningsløst å måle den bare ved størrelser som utgiftsutvikling i løpende eller faste priser, sysselsetingsutvikling og lignende uten å relatere det til andre størrelser. De tjenester og tiltak kommunene står for har nær sammenheng med samfunnsutvikling og velferdsutviklingen for øvrig. Ubalanse mellom privat og offentlig velferd vil ikke gi de beste samfunnsløsninger. I de senere år har veksten i det private konsumet vært sterkere enn i offentlig konsum.

Figur 5 viser kommunalt konsum i Norge som prosentandel av BNP. Den store nedgangen i 2002 hadde sammenheng med at spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunene til staten. Hovedtendensen etter 1980 er likevel at den andel som brukes på velferdsgoder gjennom kommunesektoren ikke øker.

Figur 5



Fram til slutten av 1970 var det en kraftig vekst i kommuneforvaltningens andel av BNP. Denne veksten hadde i all hovedsak sammenheng med oppbyggingen av tjenestetilbudene i helse- og sosialsektoren særlig for eldre, grupper av funksjonshemmede og bedre tilbud i barnehager og skole for den yngre befolkning.

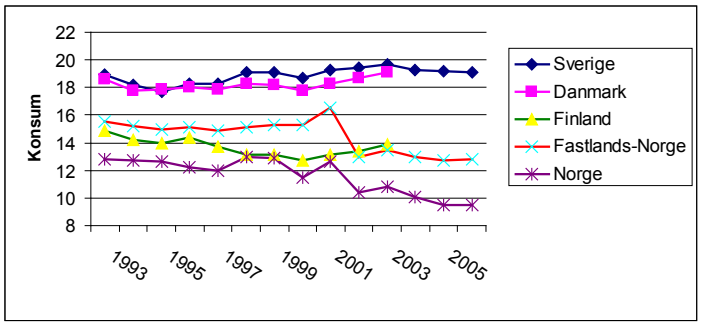
Sammen med utgiftsveksten økte også andelen av befolkningen som ble sysselsatt i kommunesektoren. Økningen var fra 7/8 pst av samlet sysselsetting målt i timeverk på 60-tallet til 20/21 pst på 1990-tallet. Senere år har økningen i sysselsettingsandelen i kommunesektoren vært moderat. Den sterke økningen i

sysselsettingen fram til 1980 åpnet for og hang sammen med den kraftige økningen i sysselsettingen for kvinner utenfor hjemmet. Det kan illustreres ved at yrkesaktiviteten blant kvinner i aldersgruppen 16-74 år økte fra 44,7 pst i 1972 til nærmere 70 pst som er dagens nivå (2).

I figur 6 er kommunalt konsum i Norge som andel av BNP sammenlignet med tilsvarende tall i Sverige, Finland og Danmark. For Norge har vi tatt med andelen både i forhold til samlet BNP og Fastlandsnorges BNP. Tallene viser at Norge ligger lavt i forhold til Sverige og Danmark og omtrent på samme nivå som Finland.

Figur 6

KOMMUNALT KONSUM PST. ANDEL AV BNP



Så den spesielt sterke norske veksten i kommunesektoren i forhold til resten av vår økonomi stemmer ikke. Den er en ren myte. Veksten i kommunesektoren har i de senere år knapt holdt tritt med veksten i resten av økonomien vår.

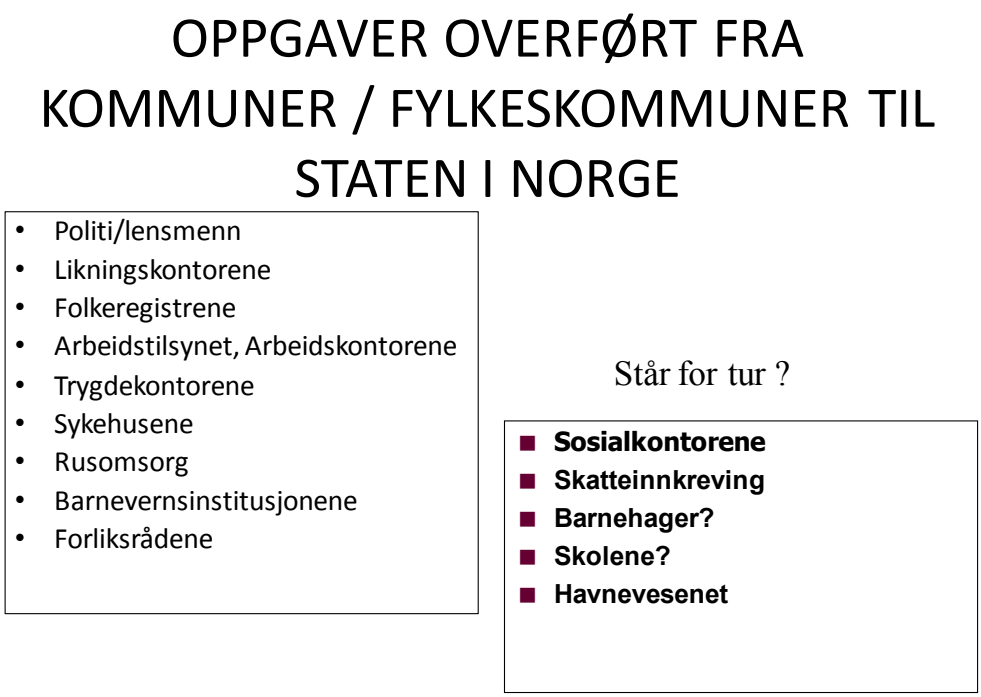
5. MYTE 3. I Norge drives utstrakt desentralisering ved at oppgaver overføres fra staten til kommunene.

Norge sentraliserer offentlige oppgaver fra kommunene til staten.

Den store veksten i kommunenes utgifter skyldes at tjenestene til grupper som barn og unge, eldre og funksjonshemmede gjennomgikk en revolusjon både i standardøkning og nye tilbud. På andre områder er imidlertid oppgaver i stor grad overført fra kommuner og fylkeskommuner til staten.

Det er likevel vanlig å hevde at vi driver en utstrakt delegering og desentralisering av oppgaver fra staten til kommuner og fylkeskommuner. Men det er det motsatte som skjer (jf figur 7). Når det gjelder politi/lensmenn så var det tidligere et langt større hopehav med kommunene. Ligningskontorene ble statliggjort på 1960 tallet. Det samme skjedde med arbeidstilsyn, arbeidskontorer og trygdekontorer. Alt dette var etater utviklet av kommuner og fylkeskommuner eller i nært samarbeid med dem. Om statliggjøringen har vært vellykket er vel knapt vurdert.

Figur 7



Neste sentraliseringsbølge kom etter 2000 hvor ansvaret for sykehus, rusomsorg og barnevernsinstitusjoner ble overtatt av staten og stort sett organisert etter forretningsmodeller. Hovedpoenget var derfor kanskje ikke statlig overtakelse, men å avvikle den styring representanter for befolkningen stod for gjennom fylkestingene.

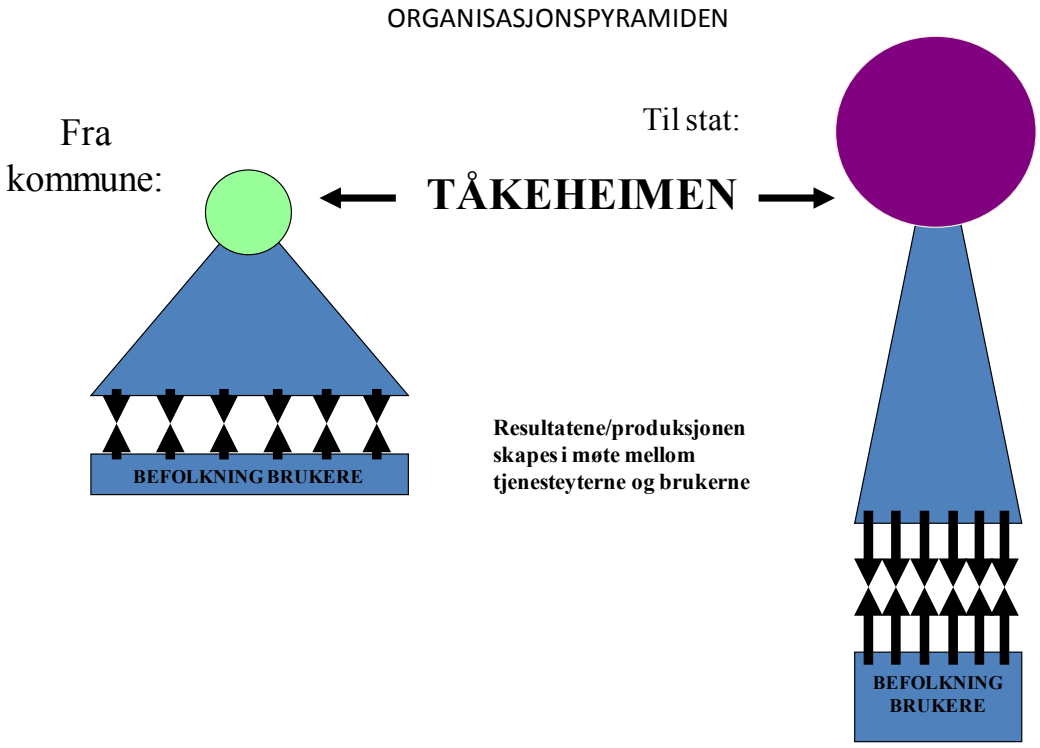
Kommunene mistet ansvaret for forliksrådene til staten. Et interessant spørsmål, som burde utredes, er om dette først og fremst har vært til fordel for advokatene, mens det for klientene, som bruker forliksrådene, først og fremst har betydd kostnadsøkninger.

Fordeler med nærhet i styringen av offentlige tjenester.

Fordelen med kommunalt ansvar for offentlige tjenester er nærheten mellom de som styrer og prioriterer, de som yter tjenestene og de som mottar disse. Denne nærheten gir et ekstra potensiale for at de tjenester som utvikles er brukertilpasset og effektive. Når staten overtar blir avstanden mellom brukerne og tjenesteyterne på den ene side og de som styrer og prioriterer for lang. Det er illustrert i fig 8.

Fordeling av oppgaver og funksjoner mellom stat, fylkeskommuner og kommuner er selvsagt ingen enkel oppgave og vil på mange områder representere en vanskelig avveing mellom mange hensyn. Det er likevel grunn til å spørre om statliggjøring av velferdstjenester er framtidsrettet politikk.

Figur 8



6. Hvordan skal vi utvikle vår kommunestruktur.

Mange og sterke krefter tar stadig til orde for en kraftig sanering av vår kommunestruktur kombinert med å legge ned fylkeskommunene. Mange har svært sterke og bastante synspunkter på disse spørsmål. Derfor kan det være nyttig å liste opp hva forskning viser om det. I fig 9 er det forsøkt å skissere hva vi har relativ sikker kunnskap om og hva vi vet mindre om.

For det første er det ikke god dokumentasjon for å hevde at sammenslutning av kommuner og at vi får færre kommuner gir innsparing i utgiftene til kommunesektoren og de kommunale tjenester. Derfor er det også få seriøse miljøer som bruker dette som argument for kommunesammenslutninger i dag. I stedet er argumentene erstattet med forhold som bedre rekruttering av personale og bedre standard på tjenestene. Dette har en imidlertid heller ikke noe forskningsmessig belegg for.

Det er imidlertid godt dokumentert fra forskning at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med sine kommunale tjenester enn innbyggerne i store kommuner. Det er også godt dokumentert at innbyggerne i små kommuner har større tillit til kommunen og sine folkevalgte i kommunestyret enn i de store kommunene. For mange av de andre argumenter spriker resultatene fra forskning ganske mye.

Avslutningsvis kan det være interessant å vurdere noen av de konsekvenser det vil ha for kommunestrukturene om det settes en minimumsstørrelse på en kommune på 20000 innbyggere. Det er f.eks foreslått av professor Jørn Rattsø som ofte opptrer som kommuneekspert. Dette er illustrert i fig. 10.

Et slikt krav vil føre til at antall kommuner reduseres fra dagens 430 til 90 - 100 kommuner. Det skyldes at mange små og mellomstore omegnskommuner til byer vil gå inn i bykommunen. Mao. 330 til 340 kommuner vil bli nedlagt. den gjennomsnittlige kommunestørrelse målt med innbyggertall vil bli ca. 50000. Da vil Storbritania være det eneste landet i Europa med større kommuner målt på denne måte. Størrelsen i Norge vil bli som i Danmark og Litauen. Stort sett vil vi ha langt større kommuner målt ved innbyggertall enn de mest tettbefolkete land i Europa som Belgia og Nederland.

Arealmessig vil Norge i særklasse få de største kommunene i Europa. I dag har Sverige det med et gjennomsnittsareal på vel 1500 km2. Norske kommuner vil etter en slik kommunesanering være dobbel så store som de svenske med et gjennomsnittstall på 3000 km2.

Det må naturligvis være anledning til å komme med dristige forslag. Men er det seriøst å foreslå slikt uten å vurdere de konsekvenser det vil ha for befolkningsstruktur, velferdstjenester, demokrati og folkestyre og hva det vil koste å gjennomføre? Eller er det et godt eksempel på reformekstremisme.

Figur 9

GJENNOMGÅENDE RESULTATER FRA FORSKNING OG UNDERSØKELSER OM KOMMUNER I NORGE

- DET ER IKKE DOKUMENTERT AT SAMMENSLUTNING AV KOMMUNER ELLER FÆRRE KOMMUNER GIR KOSTNADSBESPARELSER ELLER MER EFFEKTIVE OFFENTLIGE TJENESTER
- DET ER DOKUMENTERT AT INNBYGGERNE I SMÅ KOMMUNER ER MER TILFREDS MED DE KOMMUNALE TJENESTER ENN INNBYGGERNE I STØRRE KOMMUNER
- DET ER DOKUMENTERT AT INNBYGGERNE I SMÅ KOMMUNER HAR STØRRE TILLIT TIL KOMMUNEN OG DE FOLKEVALGTE ENN INNBYGGERNE I STØRRE KOMMUNER

- **HVORVIDT KOMMUNESAMMENSLUTNINGER VIL GI BEDRE DEMOKRATI, BEDRE KOMMUNALE TJENESTER, LAVERE KOSTNADER KNYTTET TIL KOMMUNALE TJENESTER OG BEDRE REGIONAL UTVIKLING ER SYNSING OG IKKE DOKUMENTERT MED FAKTA ELLER FORSKNING**

Figur 10

KOMMUNESTRUKTUR I NORGE MED MINIMUMSSTØRRELSE 20000 INNB
(FORSLAG FRA RATTSØ)

- ANTALL KOMMUNER REDUSERES FRA DAGENS 430 TIL 90 - 100
  DVS. NESTEN 4 AV 5 KOMMUNER MÅ LEGGES NED.
- GJENNOMSNITTSSTØRRELSE (INNB.) BLIR 50000 – 55000

BARE STORBRITANIA HAR STØRRE GJENNOMSNITTLIG INNBYGGERTALL. VÅR STØRRELSE SAMME SOM DANMARK OG LITHAUEN OG TRE GANGER STØRRE ENN BELGIA OG NESTEN 50 PST STØRRE ENN NEDERLAND – TO AV EUROPAS MEST TETTBEFOLKETE LAND.

- GJENNOMSNITTSAREAL PR. KOMMUNE BLIR OVER 3000 KM2
  DOBBELT SÅ STORE SOM I SVERIGE. DET ER EU-LANDET MED STØRST KOMMUNER I AREAL (1552 KM2 I GJENNOMSNITT)

Økonomisk informasjon
Noen perspektiver på rapportene og bruken av informasjon

Frode Mellemvik

Det er en stor glede å få gi et bidrag i tilknytning til Stein Østres 70års dag. Jeg lærte å kjenne Stein da vi begge begynte i avdelingen for økonomi ved Nordland Distriktshøyskole i 1982 (senere Handelshøgskolen i Bodø). Vi hadde begge interesse for økonomi i offentlig sektor, og mens Stein nok var mest opptatt av sektoren var jeg mest opptatt av den enkelte enhet og økonomistyringen i den. Det har vært avlagt mangt et kommuneregnskap siden vi arbeidet sammen på midten av 80-tallet, men Stein sin dag gav meg mulighet til å se litt tilbake på faglige forhold som jeg den gang begynte å interesse meg for og som til de grader fortsatt er aktuelle. I denne artikkelen vil jeg derfor gå inn på hva økonomisk informasjon er, og med særlig fokus på de økonomiske rapportene og bruken av informasjon.

«Økonomisk informasjon» kan forståes på mange måter (se for eksempel Chambers, 1995). For å nærme seg en forståelse av dette sammensatte begrepet er én mulighet å ta utgangspunkt i hvert enkelt delbegrep, dvs. økonomi og informasjon. Begrepet økonomi er avledet av det greske ordet oikos som betyr hjem eller hus, og begrepet kan således i sin grunnform forståes som husholdning eller hushold. Slik begrepet anvendes i dagligtalen knyttes det mer til beskrivelse av den virksomhet som skjer innen en organisasjon enn som en definisjon av selve enheten. Økonomibegrepet er følgelig knyttet til den mer eller mindre planmessige virksomhet som skjer innen organisasjoner med sikte på å tilfredsstille materielle behov. Eksempelvis kan økonomi som fagområde defineres som studiet av hvordan individer, grupper av individer, organisasjoner som bedrifter, kommuner og hele samfunn framskaffer og anvender ressurser, se for eksempel Robbins (1935) og Sejersted (1985). Ettersom ressursene vanligvis er begrensete, handler økonomi ofte om valg vedrørende alternative muligheter for anskaffelse og anvendelse av ressurser. Forstått på denne måten handler økonomi mye om handlinger og visjoner eller planer som måles i penger og rapporteres i regnskaper, prognoser og budsjetter.

Økonomi kan imidlertid også forståes som en type retorikk hvor det benyttes mange metaforer i tilknytning til drøftingen av visse typer tekster (Czarniawska, 2008). Tekstene kan være regnskapsrapporter, budsjetter, kalkyler, og metaforene uttrykt i begreper som for eksempel «den usynlige hånden», «god regnskapsskikk», «resultat», «likevekt». Kanskje er den mest overbevisende metaforen innen økonomien ”tall”. Denne metaforens kraft kan i følge McCloskey (1986) til og med være så sterk at når et spørsmål er redusert til tall, så tror de fleste at spørsmålet er brakt utenfor det som er menneskelig påvirkbart.

Informasjon

Også når det gjelder informasjonsbegrepet finnes det mange forståelser eller perspektiver (se for eksempel Stinchcombe, 1990; Cronin, 2003). I sin grunnbetydning er informasjon gjerne knyttet til opplysning, viten, underretning. Forstått på denne måten blir informasjon et gode som synes å ha en egenverdi på den måten at det i informasjonen ligger en mening som er uavhengig av de mennesker som er involvert i det å sende og motta dette godet. Et slikt syn på informasjon er imidlertid svært problematisk fordi det forutsetter at meningen er en del av den fysiske verden, og at meningen kan identifiseres atskilt fra den interaksjon som skjer mellom informasjon og mennesker.

De fleste vil i dag hevde at informasjon skapes i interaksjonen mellom budskap, skribent og leser av budskapet. Det er imidlertid minst to ulike måter å forstå denne interaksjonen på. Den ene måten, som kanskje også er den dominerende forståelsen, er et "innholdsperspektiv" (Jönsson, 1996; Schäffner, 2004). Interaksjonen forstått på denne måten innebærer at et budskap er kodet eller konvertert informasjon som mottakeren må dekode. Informasjonen finnes da som innholdet i budskapet. Budskapets mening framkommer følgelig om mottakeren kjenner til dekodingsreglene. Forstått på denne måten blir kommunikasjon i betydningen informasjonsdeling et spørsmål om regler for koding og dekoding.

Som en kontrast til denne forståelsen står «tolkningsperspektiv» som innebærer at budskapet ikke inneholder informasjon før det blir gitt mening av mottakeren - tolkeren. Dette innebærer at mening kommer før regler på den måten at et utsagn for eksempel i en økonomirapport først må forståes. Deretter kan det analyseres for eksempel ved hjelp av regler og prosedyrer. Informasjon blir da ikke innholdet i budskapet. Budskapet framtrer gjennom de tolkninger som mottakeren gjør av denne informasjonen, dvs. meningen kommer fram i mottakeren. Ofte er disse tolkningene enkle for mottakeren. Det dreier seg gjerne om gjenkjennelse. Gjenkjennelsen bygger på erfaring, og erfaring er knyttet til tidligere handlinger og situasjoner som hadde sine spesifikke kontekster. Mottakerens tolkning bygger derfor på så vel tidligere erfaringer som den spesifikke konteksten. Senderens situasjon blir følgelig komplisert. Ettersom han ikke har, og heller ikke kan få, full kontroll med mottakerens tolkninger, kan han heller ikke få full kontroll med hvordan budskapet blir forstått.

Økonomisk informasjon kan følgelig knyttes til budskap som framkommer gjennom tolkning av den informasjon som finnes i så vel formelle økonomiske rapporter som i andre mer uformelle økonomiske beskrivelser, for eksempel oppslag i media og samtaler. Jeg vil i denne artikkelen fokusere på de formelle økonomiske rapportene, dvs. på deres funksjoner og på noen ideer om bruken av slike rapporter.

Økonomirapportene og deres funksjoner

Med formelle økonomirapporter mener jeg regnskap, budsjett, prognoser, kalkyler, kontoutskrifter fra bank ol.. I denne artikkelen omtaler jeg i blant av hensiktsmessighet en samlebetegnelse som regnskap. Hva inneholder disse rapportene -- eller hva skal de inneholde? I utgangspunktet vil innholdet avhenge av hvilke type rapport det dreier seg om. Budsjettet vil inneholde visjoner, regnskapet vil avspeile handlinger, kalkyleoppstillinger vil spesifisere ulike kostnadselementer, bankutskrifter vil vise bevegelser på bankkonti. Det er følgelig umulig å gi en generell beskrivelse av rapportenes innhold. Som jeg vil komme tilbake til, er det også vanskelig å henvise til generelt akseptert teori som et universelt bedømningskriterium for hva rapportene skal inkludere.

Utarbeidelse av økonomiske rapporter er imidlertid en aktivitet som finnes i nærmest enhver organisasjon. Hvor ofte de utarbeides, hvordan de er utformet, antallet oppstillinger som inngår og hele det øvrige innhold, kan imidlertid variere så vel mellom ulike organisasjonstyper som mellom ulike nasjoner og kulturer (kfr. for eksempel Horovitz, 1980; Watts og Zimmerman, 1979). Til tross for disse ulikhetene utgjør selve utarbeidelsen av slike rapporter, og da særskilt regnskap, et massivt fellestrekk ved organisasjoner. Det finnes neppe noen annen organisatorisk aktivitet som er så utbredt og så felles. Det er følgelig naturlig å spørre, hvorfor? Hvorfor utarbeider nærmest enhver organisasjon hvert år minst ett regnskap? Hva er hensikten med de økonomiske rapportene? For hvem er de ment? Hvem avgjør hva de skal inneholde? Hvorfor etterspørres slike rapporter? Tilfredsstiller de tilbudte rapportene etterspørselen?

Disse og lignende spørsmål angår det fundamentale spørsmål om hva rapportene er, dvs. hva er deres funksjoner? Ettersom slike spørsmål angår for eksempel selve regnskapets eksistens, har det innen regnskapsfaget blitt ansett som svært vesentlig å kunne gi i alle fall antydninger av svar (kfr. for eksempel AAA, 1977 og Riahi-Belkaoui, 2004). Den måten som spørsmålene tradisjonelt har vært angrepet på, har vært ved å utvikle og fastsette målsettinger for regnskapet. Så vel forskere innen regnskapsområdet, hele forskningsmiljøer, statsetater, regnskapsfaglige organisasjoner som en del andre interesseorganisasjoner har engasjert seg sterkt i arbeidet med å definere hva regnskap bør være og videre utvikle målsettinger for regnskapet (kfr. for eksempel May, 1943; Chambers, 1955; AAA, 1977; Chan, 1985; Riahi-Belkaoui, 2004).

Teori tilknyttet regnskap eller andre økonomiske rapporter kan ikke defineres på en entydig måte. De fleste vil være enig i at de formål en tillegger finansregnskapsteori, er så omfattende at det er naturlig å betrakte finansregnskapsteori som bestående av mange teorier. Regnskapsteoriens manglende generalitet ble så tidlig som i 1961 påpekt av Littleton. Watts og Zimmerman (1979) hevder til og med at generelt akseptert teori heller ikke vil la seg utforme i framtida.

Kontroll og beslutning

Selv om teorien ikke er generell, og selv om den er vanskelig å anvende som grunnlag for hva som er rett og hva som er rangt, forutsetter regnskapsteorien - dvs. den normativ regnskapsteori - at regnskapets funksjoner kan knyttes til to forhold. Disse to forholdene framkommer gjennom det en kan benevne som basismålsettingene som er utviklet for finansregnskapsrapportering. Disse to er kontrollmålsettingen og beslutningsmålsettingen.

Kontrollmålsettingen innebærer at regnskapet skal rapportere ressursforvaltningen, og uttrykker at en av hovedintensjonene med regnskap er at det skal fungere som et kontrollinstrument. Beslutningsmålsettingen fokuserer på at regnskapsdata skal tjene som grunnlag for beslutningstaking. I litteraturen har beslutningsmålsettingen gjerne blitt drøftet i tilknytning til beslutningsmodeller og beslutningstakerne. Uavhengig av om interessen har vært knyttet til beslutningsmodeller eller beslutningstakerne, har den bakenforliggende idé vært at regnskapsdata bør kunne benyttes som grunnlag for beslutningstaking.

Årsaken til at jeg omtaler disse to målsettingene som basismålsettinger har med to forhold å gjøre. For det første er de forankret i framveksten av regnskap som eget fagområde. Dernest synes de å utgjøre fundamentet for de mange bidrag som er presentert for utvikling av normativ finansregnskapsteori.

Framveksten av regnskap som eget fagområde kan knyttes til utviklingen av det dobbelte bokholderi på 1300 - 1400 tallet. Dette bokholderi vokste fram som en følge av at den stadig økende handelen medførte at de italienske kjøpmenn ønsket et registreringssystem for å kunne kontrollere virksomheten til fullmektigene (kfr. Birnberg, 1980). Regnskapet skulle følgelig tjene som instrument for kjøpmennenes vokting over fullmektigene. Det må her innskytes at ideen om at den som utfører oppdrag skal stå til regnskap overfor oppdragsgiveren, går langt tilbake i historien. Gjesdal (1982) påpeker at denne problemstillingen ble behandlet alt i Hammurabis lov fra Babylon, dvs. ca. 2000 år før Kristus.

Beslutningsmålsettingen kommer om enn implisitt til uttrykk første gang ved innføringen av en regnskapsmessig årsrapportering. Ved «Ordonnance de Commerce» ble det i Frankrike i 1673 lovforordnet at enkelte foretak annethvert år skulle presentere et årsoppgjør som bl.a. inneholdt en balanseoppstilling som endte opp med en formuesspesifikasjon. Bakgrunnen for loven var at Frankrikes økonomiske situasjon siden ca. år 1650 hadde vært svært vanskelig. Mange bedrifter hadde gått konkurs, og loven hadde til hensikt å forsøke å redusere en del av den usikkerheten som rådde (Forrester, 1977). Tanken synes følgelig å være at den økte innsikten i foretakene, skulle medføre at både eieren og kreditorene skulle få større tiltro til foretakene. I og med at denne tiltroen og tilliten kan forventes å påvirke beslutningene vedrørende investeringer i foretaket, framgår det implisitt av «Ordonnance de Commerce» at regnskapsrapporteringen er ment å tjene som beslutningsgrunnlag både for eierne og kreditorene.

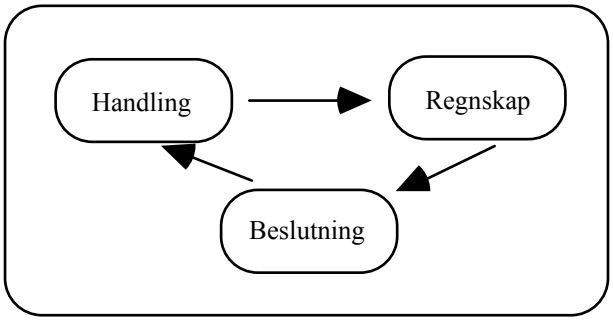
Et sant og rett regnskap er ment å redusere usikkerhet.

Med utgangspunkt i kontrollmålsetningen kan regnskapet sies å fungere i et prinsipal-agent forhold. Tanken er at agenten skal rapportere på en sannferdig måte hvordan han har forvaltet de tildelte finansielle ressursene. Videre forutsettes det at både prinsipalen og agenten handler rasjonelt på den måten at de ønsker å maksimere sin egen forventete nytte av kontraktsfellesskapet. Problemet blir da at både prinsipalen og agenten vil kunne forsøke å få til tilpasninger hvor de selv maksimerer sin egen nytte uten at de tar hensyn til den annen part. Teorien tilstreber derfor en løsning som er karakterisert ved et Paretooptimum, dvs. tilpasningen skal bli slik at ingen kan få det bedre uten at andre samtidig får det verre.

For å sikre sine interesser vil prinsipalen måtte etablere et informasjonssystem, for eksempel regnskap, som sikrer at agenten foretar optimale beslutninger ut fra prinsipalens synspunkter. Oppbyggingen og bruken av dette informasjonssystemet vil medføre ulike typer kostnader som kan være av så vel pekuniær som ikke-pekuniær karakter. Prinsipalens mål er å utforme informasjonssystemet slik at summen av kostnadene blir lavest mulig, og slik at informasjonssystemet kan tjene som et instrument for prinsipalens overvåking av agenten.

Beslutningsmålsetningen fokuserer på en annen fortolkning av sannhet og rettferdighet. Økonomirapporter skal da gi informasjon som er nyttig i forbindelse med økonomiske beslutninger, dvs. bidra til at rette beslutninger fattes. Sannheten her relaterer seg til en naturvitenskapelig forståelse av informasjon, det vil si at korrekt regnskapsinformasjon skal muliggjøre en effektiv ressursallokering.

Det eksisterer følgelig ulike tidshorisonter, en fremoverskuende og en tilbakeskuende, for sannhet og rettferdighet avhengig av om det er kontroll- eller beslutningsmålsetningene som det fokuseres på. Disse to målsettingene faller imidlertid ofte sammen. Ettersom kontrollmålsettingen munner ut i en beslutning, for eksempel beslutningen om å innvilge eller ikke innvilge ansvarsfrihet eller å betale en viss bonus basert på resultat, kan denne målsettingen betraktes som et spesialtilfelle av beslutningsmålsettingen. Fellesnevneren i begge disse problemstillingene er altså ønsket om å redusere usikkerhet i forbindelse med å evaluere og bedømme en aktivitet, en agent eller en organisasjon. Følgelig kan regnskapets samlede, tenkte funksjoner sees på som et middel til å redusere usikkerhet. Det fins altså i denne normative teorien en forbindelse mellom beslutning, handling og regnskap. Denne forbindelsen, kan som gjort i Mellemvik og Olson (1996) illustreres ved hjelp av følgende figur:



Figur 1: Forbindelse mellom handling, regnskap og beslutning.

Regnskap i praksis

Ettersom basismålsettingene utgjør de tenkte funksjoner, er det interessant å spørre om handlingene er som tanken, dvs. om målsettingene er overensstemmende med funksjonene som regnskapet tjener i organisasjonene. Brukes regnskap til kontroll og beslutningstaking? Finnes det andre bruksområder for regnskap? Inngår kontroll og beslutningstaking bare som en del av flere bruksområder? Er det mulig at regnskap ikke brukes til kontroll eller beslutningstaking i det hele tatt? Generelt er det slik at tanken rommer flere muligheter enn det som handlingene kan innlemme. Kan det muligens være tvert imot når det gjelder regnskapets tenkte funksjoner, dvs. at de ikke inkluderer alle de funksjoner som regnskapet tjener når det er i bruk?

Mellemvik og Olson (1996, se også Mellemvik, Monsen og Olson 1988) viser at regnskap tildeles disse tenkte funksjonene også i det virkelige liv. Konsekvensen av dette er at regnskapet avgrenser organisasjonen fra sine omgivelser. Dette gjøres ved at regnskapet danner et kart eller et bilde av organisasjonen og dermed ringer inne det som skal regnskapsføres. Rapporteringen av transaksjoner definerer forbindelsene mellom organisasjonen og omgivelsene. Regnskapet skiller derfor en organisasjon fra sine omgivelser, for eksempel fra andre organisasjoner, og skaper tiltro til hva organisasjonen består av og hva den er ansvarlig for.

Fordi regnskapet virker som et kart over organisasjonen, vil det også definere og atskille relasjonene mellom ulike deler av organisasjonen og mellom de ulike aktørene innenfor organisasjonen. Denne interne atskillelse som regnskapet reflekterer, kan derfor betraktes som ansvarsdelegering. Regnskapet reflekterer de ulike delene og aktivitetene i organisasjonen. Følgelig indikerer regnskapet hvilke aktører som organisasjonen tilordner ansvar, samt de aktivitetene som disse blir gjort ansvarlige for. Fordi regnskapet reflekterer ansvarsdelegering, vil det på samme tid muliggjøre en evaluering av de handlinger som aktørene i ulike deler av organisasjonen utfører. Dette kan i neste omgang brukes som underlag for beslutninger. Sammenhengen mellom regnskapsinformasjon og disse beslutningene kan imidlertid være betydelig mer problematisk enn som beskrevet ovenfor i tilknytning til beslutningsmålsettingen.

De fleste organisasjoner må legitimere seg for å få tak i ressurser fra sine omgivelser. Regnskapet spiller en viktig rolle i legitimeringen av en organisasjon. Zeff (1978) og Watts og Zimmerman (1979) diskuterer utviklingen av regnskapsprinsipp. Deres hovedpoeng er at regnskapsprinsipp legger til grunn hvordan ulike aktører ønsker at deres organisasjon skal beskrives finansielt overfor omverdenen. Følgelig vil valg av regnskapsprinsipp være en legitimeringssak. I den politiske prosessen med å utvikle regnskapsprinsipp er det følgelig mange ulike teorier som markedsaktørene kan velge mellom, og de ulike aktørene velger selvsagt teorier som understøtter deres argumenter. Dette har vi for eksempel sett i den pågående debatten om hvordan for eksempel norske kommuner og den norske staten skal håndtere sine regnskap. Her har forsvarerne av de bestående systemer og forkjemperne for endringer valgt ulike teorier som grunnlag for sin argumentasjon.

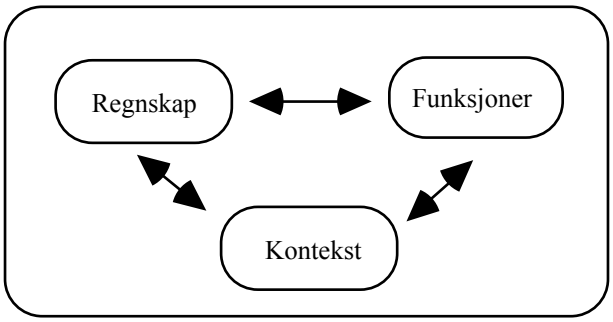
Regnskapet gjør det mulig å prate om organisasjonens rasjonalitet. Ved å hjelpe til med å skape forståelse eller myter om hvor rasjonell organisasjonen er, oppfyller regnskapet en viktig funksjon når det gjelder å legitimere organisasjonen. Før den finansielle krisen var det eksempelvis banker som med bakgrunn i regnskapet fremstilte som økonomisk sunne og pålitelige selv om krisen visste at de slett ikke var det (se for eksempel Pozen, 2009).

Virkeligheten domineres av usikkerhet – ikke bare om hva som skal skje, men også om hva som har hendt. Regnskapet er derfor nyttig i sosiale prosesser ved at det hjelper aktørene til å forstå verden og til å forme visjoner om fremtiden. Regnskapet hjelper aktørene til å rasjonalisere tidligere handlinger. Ved å gjøre dette sørger regnskapet for å rettferdiggjøre at organisasjonen kan foreta lignende handlinger i fremtiden.

Regnskap er også nært knyttet til makt og innflytelse. Ettersom regnskapet kan påvirke maktstrukturen i en organisasjon, vil valg av regnskapssystem være viktig. De grupper som har mest innflytelse i en organisasjon, eksempelvis profesjonsgrupper, kan motsette seg introduksjonen av et system som de er redd vil redusere deres innflytelse. Dette har vi sett også i Norge hvor eksempelvis en del av kommuneregnskapseliten har vært lite interessert i at det skal gjøres endringer i det systemet som regulerer dette regnskapet. Videre kan den som har formell makt og som er god til å fortelle om fordelene ved endringer av systemene, bidra til at en får til å endre regnskapssystemene. Den endringen som skjedde av regnskapssystemene som brukes av norske sykehus i dag, kan nok deles forståes ut fra en slik argumentasjon, dvs. tidligere Helseminister Tønne var en markert forkjemper for regnskapene i norske sykehus skulle endres (se for eksempel Grund, 2006).

Det er konflikter og innbyrdes avhengige forhold mellom aktørene i et sosialt system. Konfliktene reflekterer uenighet blant aktørene i systemet når det gjelder mål eller ønske. En nødvendig konfliktårsak er den innbyrdes avhengigheten mellom de sosiale aktørene. Uten denne innbyrdes avhengigheten er det ingen forbindelse mellom aktørene og dermed heller ikke noe grunnlag for konflikt. På den annen side trenger ikke innbyrdes avhengighet resultere i konflikt hvis aktørene har sammenfallende preferanser. Konflikter mellom sosiale aktører kommer særlig til uttrykk i politiske organisasjoner, fordi disse organisasjonene oppnår legitimitet ved å representere og reflektere ulike verdier, meninger og interesser som rår i deres omgivelser (Brunsson, 2002). Informasjon fra regnskap kan anvendes for å opprettholde slike konflikter, men det kan også bidra til konfliktløsning, for eksempel ved at det klart demonstrerer hvem som er ansvarlig for bestemte kostnader.

Regnskapets tenkte funksjoner kan altså stå i skarp kontrast til regnskapets virkelige funksjoner. Regnskapets virkelige funksjoner har en mye rikere og større bredde i organisasjoner og samfunn enn de tenkte funksjonene. Som eksemplene ovenfor har vist er regnskapets funksjoner avhengige av konteksten, samtidig som konteksten er avhengig av regnskapet. Vi finner derfor en slags gjensidig, eller dialektisk, avhengighet mellom regnskapet og dets funksjoner slik det er illustrert i figur 2.



Figur 2: Samspillet mellom regnskap, funksjoner og kontekst

Hva påvirker bruken av økonomisk informasjon?

Enkelte økonomirapporter er først og fremst ment til interne formål (eksempelvis interne regnskapsoppstillinger og bedriftenes budsjetter). Andre er ment å være til nytte først og fremst for eksterne brukere, mens andre igjen henvender seg både til brukere i og utenfor organisasjonen. Generelt er det ofte hensiktsmessig å skille mellom interne og eksterne brukergrupper. De interne brukergruppene omfatter for eksempel bedriftens ledelse, de ansatte, aktive eiere og interne analytikere og rådgivere. Disse skal i tillegg til sine egne interesser også fremme bedriftens målsetninger ved å planlegge, vurdere, foreta beslutninger og kontrollere den operasjonelle siden av bedriftens aktiviteter. Til dette formålet benyttes for eksempel budsjetter, kalkyler og intern regnskap. Ideen er videre at disse rapportene skal være tilpasset de enkelte brukernes spesifikke informasjonsbehov.

De eksterne brukergruppene, som består av for eksempel leverandører, kunder, kreditorer, myndighetene, allmennheten og eksterne analytikere og rådgivere, er først og fremst opptatt av egen nytte eller vinning i forhold til bedriften, eller av hvordan bedriften vil påvirke deres egen økonomi.. Denne brukergruppen benytter som regel bedriftens eksternregnskap. Eksternregnskapets hovedoppgave er å gi regnskapsinformasjon på et høyt aggregeringsnivå. Eksternregnskapet kan derfor også være av nytte for interne brukere som har behov for mindre detaljert informasjon.

Brukernes stil

Brukerne av økonomirapporter er forskjellige med henhold til hvordan de bearbeider og behandler regnskapsdata. Brukerne kan for eksempel klassifiseres i forhold deres tilnæring til økonomisk informasjon, eller det som vi kan benevne som brukernes stil (se for eksempel Hopwood, Chapman og Shields, 2009). Det finnes i alle fall tre ganske forskjellige stiler: (1) Budsjettorientert stil som innebar at brukernes vurderinger i hovedsak baseres på budsjett- og regnskapsinformasjon. (2) Overskuddsorientert stil som innebar at det rapporterte overskuddet er det overordnet begrep når vurderinger foretas. (3) Ikke-regnskapsorientert stil som innebar at regnskap og budsjett har en underordnet betydning når prestasjoner blir vurdert. Den stil som brukeren har når ulike forhold i organisasjonen skal vurderes, vil utvilsomt virke inn på hva som settes i fokus. Eksempelvis vil en bruker av økonomisk informasjon som har en budsjettorientert stil være betydelig mer opptatt av kostnader enn en bruker som har en annen stil og som forholder seg til samme økonomiske informasjon. Jeg er leder av

et sykehusstyre, og det er ikke vanskelig å se at brukernes stil betyr mye for hva oppmerksomheten rettes mot. Det er visse krav til sammensetningen av sykehusstyrene, og uten at jeg har grunnlag for å si at disse kravene er knyttet til kunnskap fremkommet gjennom regnskapsforskning, er det utvilsomt en fordel at styrene består av personer med ulik brukerstil med hensyn til økonomisk informasjon. På den måten er det større mulighet for at flere forhold vektlegges ved vurderingen av den økonomiske informasjonen som fremlegges.

Brukernes kunnskaper om bakenforliggende forhold

Bruken av økonomisk informasjon vil være avhengig av hva brukerne vet om de forhold som ligger til grunn for den formaliserte informasjonen (se for eksempel Hopwood, Chapman og Shields, 2009). Dersom det råder fullstendig klarhet og enighet om hva som er organisasjonens mål og likeledes fullstendig sikkerhet når det gjelder årsak til og virkninger av handlinger, kan regnskapet betraktes som ”å gi svar”. Gitt at organisasjonen har klare målsettinger og man kjenner årsaks- og virkningssammenhengen vil regnskapsrapporteringen kunne gi svar på om man har oppnådd målene eller hvorfor man ikke har oppnådd de. Dersom organisasjonens målsettinger er klare, men usikkerhet råder når det gjelder hvilke virkninger handlingene har, vil rapporteringen kunne bidra til ”læring”. Læring kan skje ved at regnskapsdata gjennom ulike typer analyser kan gi innsikt i hvilke virkninger endrete handlinger vil ha. I situasjoner hvor virkningen av handlingene er kjent, men målsettingene er uklare, vil regnskapet derimot kunne anvendes i ”politisk argumentasjon”. Er det meget stor uklarhet om informasjonens bakenforliggende forhold, dvs. både når det gjelder organisasjonens mål og hvilke virkninger handlingene vil ha, vil regnskapet først og fremst være med på å virke til ”rettferdiggjøring, legitimering og rasjonalisering” av tidligere beslutninger, jfr. det som ovenfor ble skrevet om regnskap i praksis.

Rasjonelle og naturlige prosesser avgjør informasjonens relevans

Økonomisk informasjon er ment å være relevant på den måten at den er nyttig for brukeren. Imidlertid er det ikke alltid lett av avgjøre hva som er relevant og hva som er unyttig. Når en står overfor usikkerhet, og det gjør jo de fleste organisasjoner, vil en nok forsøke å redusere denne usikkerheten og streve etter å få til handlinger som virker rasjonelle. En kan si at bruk av økonomisk informasjon i organisasjoner inngår både i «rasjonelle» og en «naturlige» prosesser som påvirker hverandre. En bruker av økonomisk informasjon står alltid i en sammenheng (eksempelvis i en bedrift, en kommune, et styre) som bidrar til å definere hva som er rasjonelt. Samtidig bidrar brukeren selv i interaksjon med andre til å utvikle en forståelse av hva som er viktig og hva virkelighet er. Regnskapet er et av de viktigste formelle sett av symbol eller språk som er tilgjengelig for aktører når de skal tolke og få orden på sine erfaringer. Som et naturlig instrument bidrar regnskapet til å legitimere organisasjonen og lage forestillinger (myter, se Mellemvik et al., 1988) om fremtiden. Regnskapet er et «rasjonelt» instrument på den måten at de målbare karakteristika av organisasjonen og dens omgivelser - det som er gitt - filtreres gjennom regnskapskategorier. Regnskapet er et «naturlig» instrument for eksempel på den måten at regnskapets kategorier fører til sammenheng i kaotiske organisatoriske prosesser ved at regnskapet definerer hva som er virkelig, fremhever visse spørsmål som viktige og setter stopp for andre spørsmål som irrelevante.

Mengden av informasjon og brukernes forståelse og kompetanse

Brukerne, dvs. individene, er forskjellig med hensyn til hvordan de bearbeider og behandler økonomiske data, for eksempel regnskapsdata. Ved utformingen av en økonomisk rapport bør det tas hensyn til hvem som er ment å være brukerne av rapporten. Noen er vant til å arbeide og tenke i form av abstrakte modeller, mens andre synes det er vanskelig å forholde seg til modeller, og ønsker derfor mer beskrivende tekst. Brukerne er på tilsvarende måte ulike med hensyn til om de foretrekker tabeller eller grafiske presentasjoner.

Generelt er det slik at jo mer data en har om et fenomen jo større forståelse kan det gi brukeren. Problemet er imidlertid at oppbyggingen av forståelse bare skjer opp til et visst punkt. Passerer mengden av data denne grensen, vil datamengden være med på å bryte ned den allerede opparbeidede forståelsen. Blir systemene for komplekse bryter de dermed ned brukernes forståelse. Generelt kan en si at jo mer kompleks en økonomirapport er, dess færre blir det som kan benytte rapporten på en fornuftig måte. Men samtidig er det slik at dersom rapporten blir for enkel vil den være til liten nytte for enkelte brukere. Det å finne optimum for hvor mange data som skal gies er følgelig ingen enkel oppgave. For eksempel er det ikke opplagt at en oversiktlig kontantstrømoppstilling er mer nyttig enn et mer komplisert resultatregnskap. Nytten avhenger mye av brukernes kompetanse. Imidlertid kan en hevde at mens en oversiktlig kontantstrømoppstilling gir de fleste brukere mulighet til eventuelt å etterspørre annen informasjon som ansees nyttig, vil et komplisert resultatregnskap som ikke forståes av brukerne gi lite grunnlag for noen som helst relevante spørsmål.

Mer kunnskap om økonomisk informasjon og bruken av den

Selv om vi har betydelig kunnskap om sammenhenger mellom økonomisk informasjon og bruken av den, slik det fremgår av beskrivelsene ovenfor, er det åpenbart behov for mer kunnskap om dette området. Jeg skal derfor avslutningsvis skissere noen ideer til hvordan en kan utvikle slik kunnskap. Det vil være interessant og nyttig å få bedre kunnskap om sammenhengen mellom økonomisk informasjon og innovasjon, eller det en kan kalle endringer, i bedrifter. Studiene som er gjennomført tilknyttet anvendelse av økonomisk informasjon, tar i det vesentligste utgangspunkt enten i store bedriftsorganisasjoner eller i organisasjoner innen offentlig sektor. En kjenner følgelig lite til hvordan regnskap og annen økonomisk informasjon anvendes i mindre bedrifter. Enda mindre kjenner en til hvordan denne type informasjon anvendes i forandringsprosesser som rekonstruksjon, fornyelse og i entreprenørskap. Unntakene finnes heldigvis, og en slik interessant studie er gjort av Hansen (2005), men innen dette området er det et betydelig behov for å gjøre mer.

Det er mye en ikke kjenner til når det gjelder økonomisk informasjon og bruken av den, og som ikke minst er blitt aktualisert på nytt som følge av finanskrisen. Kanskje er det slik at regnskapssystemer og regnskapsrapporter forblir uendret selv om bedriften gjennomgår en betydelig forandring? Kanskje er det slik at dette er bevisst, dvs. at eiere, finansielle institusjoner og andre brukere ikke ser noen nytte i endring av regnskapssystemet? Kanskje er det slik at regnskapssystemene, de rapporter som systemene genererer, og de begreper rapportene er bygd på, framstår som så kompliserte og vanskelige at de vurderes som irrelevante av aktørene som deltar i forandringsprosessen? Kanskje er det slik at systemene ikke endres fordi det ikke er bevissthet blant brukerne om hva informasjonen kan anvendes til?

Selv om en kjenner lite til hvordan formalisert økonomisk informasjon kommer til anvendelse i forandringsprosesser, vil en forandring implisitt uttrykke at det har funnet sted en eller annen form for læring hos de som er involvert i forandringen. Selve læringsprosessen kan være forskjellig avhengig av om forandringen for eksempel kan karakteriseres som reaktiv eller proaktiv. En vet lite om hvilken type informasjon som setter i gang og/eller vedlikeholder den læringsprosessen som forandringen innebærer. Årsaken til dette er nok at regnskapsforskere i stor utstrekning har tatt sammenhengen mellom regnskap og læring for gitt.

Hvordan blir økonomisk informasjon forstått og anvendt i en forandringsprosess? Er det slik at informasjonen gir læring som blir anvendt til forbedret styring? Er det eventuelt slik at i en forandringsprosess er det mange brukere av økonomisk informasjon fra bedriften, og at bedriften produserer og tilbyr den økonomiske informasjon som etterspørres, dvs. at bedriftens produksjon av denne type informasjon kan forståes ut fra et legitimeringshensyn? Er det eventuelt slik at nettopp i en forandringssituasjon må bedriften i større utstrekning enn tidligere anvende økonomisk informasjon på en konkret måte for å få til å håndtere de økonomiske problemer som har gjort forandringen nødvendig? Er det eventuelt også slik at forandringsprosessen ble påbegynt nettopp fordi det økonomiske informasjonssystemet gav signaler som utløste prosessen? Eller er det slik at informasjonen ble innhentet etter at forandringsbehovet var kjent?

Spørsmålene som kan reises er mange og viktige. Jeg er sikker på at vi gjennom forskningen i dette området i de neste årene vil lære mer, og samtidig få innsikt i nye problemstillinger tilknyttet økonomisk informasjon som vi i dag ikke har tenkt så mye på. En utfordring for oss forskere er jo at selv om vi i utgangspunktet skal være de mest åpne for nye resonnementer og ny kunnskap, er historien full av eksempler på at innovasjonene

og den nye kunnskapen er utviklet ved siden av de formelle forskningssystemene. Eksempelvis er ”Beyond Budgeting” (se for eksempel Bogsnes, 2008) først i de senere år blitt et tema som mange forskere er opptatt av. Denne reformen eller nye måten å stille spørsmål har bedriftene båret fram, og så har vi forskere kommet etterpå. Viktig er det i alle fall at vi forskere er åpne, gjerne kritiske men åpne, og bra synes jeg det er om vi forskere kan arbeide nærmere og helst i samarbeid med de organisasjonene som vi bruker som grunnlag for utviklingen av ny kunnskap.

Referanser

American Accounting Association (AAA) 1977, Statement on Accounting Theory and Theory Acceptance.

Rihai-Belkaoui, A., 2004, Accounting Theory, University of Illinois at Chicago Illinois

Birnberg, J. G.,1980, The Role of Accounting in Financial Disclosure, Accounting, Organizations and Society, Vol. 5, No. 1, pp. 71-80.

Brunsson, N., 2002, The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, Actions in Organizations, Abstrackt/Liber

Bogsnes, B (2008) Implementing Beyond Budgeting: Unlocking the performance potential. John Wiley & Sons

Chambers, R. J., 1955, Blueprint for a Theory of Accounting, Accounting Research, pp. 17-25.

Chambers, R. J., 1995, An Accounting Thesaurus, Pergamon.

Chan, J. L., 1985, Research in Governmental and Non-Profit Accounting, Jai Press.

Cronin, B., 2003, The Concept of Information, Annual Review of Information Science and Technology Ed. B. Cronin, Vol. 37, Chapter 8, pp. 343-411.

Czarniawska, B., 2008, Theory of Organizing, Edward Elgar Publishing.

Forrester, D. A. R., 1977, Schmalenbach and after - a Study of the Evolution of German Business Economics, Strathclyde Convergencies.

Gjesdal, F., 1982, Insitamentsproblemet i økonomisk teori, Statsøkonomisk Tidsskrift, vol 96, no 1, s. 23-60.

Grund, J., 2006, Fire helsepolitiske utfordringer, Dagens Næringsliv 5. oktober 2006

Hansen, O. B., 2005, Regnskap og entreprenørskap. En fortolkende studie av hvordan to entreprenører bruker regnskap, PhD avhandling, Handelshøgskolen i Bodø.

Hopwood, A. G., Chapman, C. S. og Shields, M. D., 2009, Handbooks of Management Accounting Research, 3, Elsevier.

Horovitz, J. H., 1980, Top Management Control in Europe, London: Macmillan.

Jönsson, S., 1996, Accounting for improvement, London, Pergamon.

May, G. O., 1943, Financial Accounting, The Macmillan Company

McCloskey, D.N., 1986, The rhetoric of economics, Brighton, Sussex: Harvester.

Mellemvik, F., Monsen, N., & Olson, O., 1988, Functions of Accounting - A Discussion, Scandinavian Journal of Management, Vol. 4, Nos 3-4, pp 101 – 119.

Mellemvik, F. and Olson, O. (eds.)., 1996, Regnskap i Forandring. Utvikling, spredning og bruk av kommuneregnskap, Cappelen Akademiske Forlag, Oslo

Pozen, R. C, 2009, Is It Fair to Blame Fair Value Accounting for the Financial Crisis?, Harvard Business Review, November

Robbins, L., 1935, An essay on the nature and significance of economic science, London: Macmillan.

Schäffner, C., 2004, Metaphor and translation: some implications of a cognitive approach, Journal of Pragmatics, Vol. 36, Issue 7, Pages 1253-1269

Sejersted, F., 1985, Historisk introduksjon til økonomien, Oslo: J. W. Cappelens forlag

Stinchcombe, A. L., 1990, Information and organizations, Berkeley, University of California Press.

Watts, R. L. and Zimmerman, J. L., 1979, The Demand for and Supply of Accounting Theories: The Market for Excuses, The Accounting Review, pp. 273-305.

Zeff, S. A., 1978, The Rise of Economic Consequences, Journal of Accountancy, December, pp. 55-63

Regnskapsmessig periodisering i kommuneregnskapet

Norvald Monsen

Kommuneregnskapet periodiserer inntektene og utgiftene på en komplisert måte, noe som fører til at regnskapet er komplisert og vanskelig å forstå. I denne artikkelen illustreres den spesielle regnskapsmessige periodiseringen i dette regnskapet. Dessuten tar artikkelen sikte på å komme med forslag til hvordan kommuneregnskapet kan forenkles og gjøres mer forståelig.

Innledning

Kommuneregnskapet i Norge skiller seg fra andre regnskaper, først og fremst av følgende to årsaker: For det første baseres regnskapet på bruk av et pengeperiodiseringsprinsipp, som defineres på en særegen måte. For det andre kombineres dette pengeperiodiseringsprinsippet med det dobbelte bokholderis prinsipp, som er spesielt utviklet for bruk sammen med et lønnsomhetsperiodiseringsprinsipp. Som en følge av dette, er kommuneregnskapet et komplisert regnskap som er vanskelig å forstå. Formålet med denne artikkelen er for det første å illustrere hvordan kommuneregnskapets pengeperiodiseringsprinsipp kombineres med det dobbelte bokholderis prinsipp. For det andre tar artikkelen sikte på å komme med forslag til hvordan kommuneregnskapet kan forenkles og gjøres mer forståelig.

Talleksempel

Hovedbegrepene i et regnskap er inntekter og utgifter (Mülhaupt, 1987). *Inntekter* representerer krav på innbetalinger, mens *utgifter* representerer forpliktelser til utbetalinger. Inntektene og utgiftene vil alltid ha en pengevirkning, enten i form av umiddelbare eller senere innbetalinger (inntekter) og umiddelbare eller senere utbetalinger (utgifter). Inntektene og utgiftene kan imidlertid også ha en ytterligere virkning (i tillegg til pengevirkningen), nemlig en lønnsomhetsvirkning, i form av hhv. lønnsomhetsinntekter og kostnader. Til forskjell fra inntektenes og utgiftenes pengevirkning, som påvirker en organisasjons pengebeholdning, påvirker inntektenes og utgiftenes lønnsomhetsvirkning organisasjonens egenkapital.

I denne artikkelen skal et talleksempel brukes til å illustrere hvordan kommuneregnskapet periodiserer pengevirkningen av inntektene og utgiftene innenfor rammen av dobbel bokføring. For å bidra til økt forståelse for denne spesielle bokføringen, skal samme talleksempel først brukes til å illustrere hvordan dobbel bokføring kombineres med lønnsomhetsperiodisering av inntektene og utgiftene (forretningsregnskap) og deretter hvordan pengevirkningen av inntektene og utgiftene periodiseres innenfor rammen av enkel bokføring (forvaltningskameralistikk). Talleksemplet er som følger:

En organisasjon har en kassebeholdning på 2.000 ved begynnelsen av perioden. Følgende opplysninger om organisasjonens inntekter og utgifter gjelder for det aktuelle regnskapsåret:

	(1) Påløpt	**(2) Anordnet**	**(3) Betalt**	**(4) Lønnsomhetsvirkning**
(1) Driftsinntekter	16.000	15.000	14.500	15.000
(2) Driftsutgifter	11.000	10.000	9.900	10.100
(3) Renteutgifter	20	20	20	20
(4) Låneinntekt	2.000	2.000	2.000	0
(5) Avdragsutgift	200	200	200	0
(6) Investeringsutgifter	3.000	3.000	3.000	300

Kolonne (1) *Påløpt* viser inntekter og utgifter som er påløpt. Kolonne (2) *Anordnet* viser inntekter og utgifter som er anordnet (anvist) for hhv. innbetaling og utbetaling, under forutsetning av at det er av interesse å fokusere på betalingsanordninger for denne organisasjonen. Kolonne (3) *Betalt* viser inntekter og utgifter som er hhv. innbetalt (dvs. umiddelbar innbetaling) og utbetalt (dvs. umiddelbar utbetaling). Kolonne (4) *Lønnsomhetsvirkning* viser lønnsomhetsvirkningen av inntektene og utgiftene, under forutsetning av at det er av interesse å fokusere på inntektenes og utgiftenes lønnsomhetsvirkning for denne organisasjonen.

Forretningsregnskap

Forretningsregnskapet (FOR) er utviklet for bruk i private markedskoplete bedrifter som er involvert i forretningsvirksomhet. FOR baseres på bruk av det dobbelte bokholderis prinsipp, anvendt på kjøpmannens dobbeltsidige konti (med en debetside og en kreditside; se nedenfor). Bruk av det dobbelte bokholderis prinsipp innebærer at vi alltid debiterer og krediterer to ulike konti med samme beløp. Når forretningsregnskapets variant av dobbel bokføring brukes, omtalt som *kjøpmannens dobbelte bokføringsmetode* (jf. Walb, 1926), er fokus rettet inn mot lønnsomhetsvirkningen av inntektene og utgiftene, og lønnsomhetsresultatet rapporteres på to måter, nemlig via betalingssiden til transaksjonene (representert ved balanseregnskapet) og via ytelsessiden til transaksjonene, representert ved lønnsomhetsresultatregnskapet) (Kosiol, 1967). Det er m.a.o. et *lønnsomhetsperiodiseringsprinsipp* som brukes i forretningsregnskapet. I det følgende illustreres bruken av dette lønnsomhetsperiodiseringsprinsippet med utgangspunkt i talleksemplet (IB=inngående balanse; UB=utgående balanse).

ÅPNINGSBALANSE

Kasse	2.000	Egenkapital	2.000
	2.000		2.000

Kasse

IB	2.000	2a)	9.900
1a)	14.500	3)	20
4)	2.000	5)	200
		6a)	3.000
		UB	5.380
	18.500		18.500

Lønnsomhetsresultatregnskap

2a)	9.900	1a)	14.500
2b)	200	1b)	500
3)	20		
6b)	300		
7)	4.580		
	15.000		15.000

Fordringer

IB	0		
1b)	500		
1c)	1.000	UB	1.500
	1.500		1.500

Kortsiktig gjeld

		IB	0
		2b)	200
UB	1.100	2c)	900
	1.100		1.100

Anleggsmidler

IB	0	6b)	300
6a)	3.000	UB	2.700
	3.000		3.000

Langsiktig gjeld

5)	200	IB	0
UB	1.800	4)	2.000
	2.000		2.000

Ikke-kostnad (Utsatt kostnad)

IB	0		
2c)	900	UB	900
	900		900

Ikke-lønnsomhetsinntekt (Utsatt lønnsomhetsinntekt)

		IB	0
UB	1.000	1c)	1.000
	1.000		1.000

Lønnsomhetsresultat

		IB	0
UB	4.580	7)	4.580
	4.580		4.580

Egenkapital

		IB	2.000
UB	2.000		
	2.000		2.000

SLUTTBALANSE

Kasse	5.380	Kortsiktig gjeld	1.100
Fordringer	1.500	Langsiktig gjeld	1.800
Anleggsmidler	2.700	Ikke-lønnsomhetsinntekt	1.000
Ikke-kostnad	900	Egenkapital	2.000
		Lønnsomhetsresultat	4.580
	10.480		10.480

Fra bokføringen ovenfor fremkommer det at lønnsomhetsresultatet, eller netto lønnsomhetsvirkning av inntektene og utgiftene, fremkommer dobbelt:

Lønnsomhetsvirkning av inntektene og utgiftene:

1) Rapportert via betalingssiden til transaksjonene (sum debetbokføringer minus sum kreditbokføringer i balanseregnskapet i løpet avperioden; se kontoen Lønnsomhetsresultat, som representerer nettoendringen på de øvrige balanseregnskapskontoene):

Lønnsomhetsresultat 4.580

2) Rapportert via ytelsessiden til transaksjonene (sum kreditbokføringer minus sum debetbokføringer i lønnsomhetsresultatregnskapet)

Lønnsomhetsresultat 4.580

I tillegg til denne doble lønnsomhetsresultatrapporteringen, rapporteres det også et integrert fullstendig balanseregnskap når vi bruker kjøpmannens dobbelte bokføringsmetode. Dette balanseregnskapet viser organisasjonens eiendeler, gjeld og egenkapital på balansetidspunktet (se hhv. åpningsbalanse og sluttbalanse ovenfor).

Forvaltningskameralistikk

Forvaltningskameralistikken (FKAM) er utviklet for bruk i den offentlige budsjettkoplete kjerneforvaltningen, og baseres på bruk av det enkle bokholderis prinsipp, anvendt på kameralistens enkeltsidige konto (med en inntektsside og en utgiftsside; se tabell 1 nedenfor). En inntekt bokføres når den anordnes (anvises) for innbetaling (og ikke når den påløper). På tilsvarende måte bokføres en utgift når den anordnes (anvises) for utbetaling (og ikke når den påløper). Følgende to kameralistiske bokføringsregler må alltid følges: (1) en utfallsbokføring (V-bokføring; dvs. bokføring av en umiddelbar innbetaling eller umiddelbar utbetaling) kan ikke foretas uten en tidligere eller samtidig anordningsbokføring (AO-bokføring; dvs. bokføring av en innbetalingsanordning eller utbetalingsanordning) og (2) restbeløpet for overføring til neste periode fremkommer på følgende måte: Rester overført = Rester brakt frem + årets anordning - virkelig utfall (R=RF+AO-V). Disse to reglene gjelder separat på kameralkontoens inntektsside og utgiftsside (jf. inntekter bokføres på kontoens inntektsside og utgifter bokføres på kontoens utgiftsside). Denne bokføringsmetoden kan omtales som *forvaltningskameralistisk enkel bokføring* og med utgangspunkt i talleksemplet vises bokføringen ved bruk av denne bokføringsmetoden i tabell 1.

	Inntekter				Utgifter			
	Rester brakt frem (RF)	Anordning (AO)	Virkelig utfall (V)	Rester overført (R)	Rester brakt frem (RF)	Anordning (AO)	Virkelig utfall (V)	Rester overført (R)
1) Driftsinntekter		15.000	14.500	500				
2) Driftsutgifter						10.000	9.900	100
3) Renteutgifter						20	20	
4) Låneinntekt		2.000	2.000					
5) Avdragsutgift						200	200	
6) Investeringsutg.						3.000	3.000	
	0	17.000	16.500	500	0	13.220	13.120	100

Tabell 1: Forvaltningskameralistisk enkel bokføring.

Ved bruk av det enkle bokholderis prinsipp og den kameralistiske kontoen (som har fire kolonner på hver side), er det ikke bare utførte betalinger (i V-kolonnene) som bokføres, men også betalingsanordninger (i AO-kolonnene) samt betalingsanordninger som ikke er utført i form av betalinger (i R-kolonnene; jf. R=RF+AO-V). Ifølge Mülhaupt (1987) er kameralkontoen med sine ulike kolonner spesielt utviklet for å bidra til betalingskontroll, ved at betalingsanordninger og utførte betalinger sammenlignes som en integrert del av forvaltningskameralistisk enkel bokføring.

Hvis vi ser nærmere på AO-kolonnene, som representerer resultatkolonner, ser vi at det er pengevirkningen av inntektene og utgiftene, i form av hhv. anordnede inntekter og anordnede utgifter, som rapporteres:

Pengevirkning av inntektene og utgiftene:	
Anordnede inntekter (Inntekter-AO)	17.000
Anordnede utgifter (Utgifter-AO)	-13.220
Netto anordnet inntekt (pengeresultat)	3.780

Innenfor FKAM periodiseres følgelig inntektene og utgiftene med henblikk på pengevirkningen, nemlig i form av hhv. anordnede inntekter og anordnede utgifter. Dette pengeresultatet (i form av anordnede inntekter minus anordnede utgifter) suppleres dessuten med rapportering av den umiddelbare pengevirkningen av inntektene og utgiftene (i form av umiddelbare innbetalinger minus umiddelbare utbetalinger, rapportert i V-kolonnene):

Umiddelbar pengevirkning av inntektene og utgiftene:	
Umiddelbare innbetalinger (Inntekter-V)	16.500
Umiddelbare utbetalinger (Utgifter-V)	-13.120
Netto kasseendring	3.380

Restkolonnene (balansekolonnene; RF og R) på den kameralistiske kontoen inneholder ikke påløpte inntekter og utgifter som ikke er anordnet for hhv. innbetaling og utbetaling. Det ville ikke vært noe bokføringsmessig problem å utvide innholdet i restkolonnene, slik at påløpte, men ikke anordnede, inntekter og utgifter kan bokføres på kameralkontoen, noe som ville medført rapportering av fullstendige restkolonner (balansekolonner; RF og R). Hvis restkolonnene hadde blitt utvidet på denne måten innenfor FKAM, ville det imidlertid blitt mer problematisk å oppfylle betalingskontrollmålsettingen innenfor rammen av FKAM. Dette skyldes at også innholdet i AO-kolonnene måtte blitt utvidet (dvs. påløpte inntekter og påløpte utgifter som ikke er anordnet for betaling ville måtte bokføres i AO-kolonnene sammen med anordnede inntekter og anordnede utgifter), hvis restkolonnene (RF og R) skulle representert fullstendige restkolonner (balansekolonner) (jf. R=RF+AO-V; se Monsen, 2009, for flere detaljer).

Kommuneregnskapet

Kommuneregnskapet (KOM) fokuserer på pengevirkningen av inntektene og utgiftene, som derfor periodiseres i samsvar med et *pengeperiodiseringsprinsipp*, omtalt som ´anordningsprinsippet´. Ettersom KOM kombinerer et pengeperiodiseringsprinsipp med bruken av dobbel bokføring, mens FOR kombinerer et lønnsomhetsperiodiseringsprinsipp med bruken av dobbel bokføring, er *kommuneregnskapets dobbelte bokføringsmetode* forskjellig fra *kjøpmannens dobbelte bokføringsmetode*, som brukes i FOR.

Dagens kommunale regnskapsforskrift krever at alle inntekter og utgifter skal bokføres enten i driftsregnskapet (driftstransaksjoner samt betalte avdrag på mottatte lån) eller i investeringsregnskapet (omtalt som kapitalregnskapet i tidligere forskrifter) (investerings/kapitaltransaksjoner med unntak av betalte avdrag på mottatte lån) (se for eksempel Monsen, 2009). Her er det verdt å merke seg at kommuneloven og regnskapsforskriften refererer til påløpte inntekter og påløpte utgifter (noe upresist omtalt som ´alle kjente utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger i året´), noe som betyr at kommuneregnskapets anordningsprinsipp relaterer seg til Kolonne (1) *Påløpt* i talleksemplet. Dette betyr at kommuneregnskapets anordningsprinsipp skiller seg fra forvaltningskameralistikkens anordningsprinsipp, som relaterer seg til inntekter og utgifter som er anordnet for betaling, nemlig Kolonne (2) *Anordnet* i talleksemplet.

Det er opprettet en spesiell konto - kapitalkonto - som best kan oppfattes som en korreksjonskonto, som er nødvendig å bruke for enkelte transaksjoner for å oppfylle forskriftens spesielle rapporteringskrav og forskriftens krav om bruken av det dobbelte bokholderis prinsipp. I det følgende illustreres bokføringen av talleksemplet ved bruk av kommuneregnskapets dobbelte bokføringsmetode. Det fortutsettes at hele låneinntekten på 2.000 forbrukes (til å delfinansiere investeringsutgiften på 3.000) i løpet av regnskapsåret. Dessuten forutsettes det at kassebeholdingen på 2.000 ved begynnelsen av perioden motsvares av et disposisjonsfond med samme beløp (IB=inngående balanse; UB=utgående balanse).

ÅPNINGSBALANSE

Kasse	2.000	Disposisjonsfond	2.000
	2.000		2.000

Memoriakonti

Memoriakonto ubrukte lån	0	Motkonto for memoriakonto ubrukte lån	0
	0		0

Kassebeholdning

IB	2.000	2a)	9.900
1a)	14.500	3)	20
4a)	2.000	5a)	200
		6a)	3.000
		UB	5.380
	18.500		18.500

Driftsregnskap

2a)	9.900	1a)	14.500
2b)	1.100	1b)	1.500
3)	20	6d)	300
5a)	200		
6d)	300		
8)	1.000		
9)	3.780		
	16.300		16.300

Fordringer

IB	0		
1b)	1.500	UB	1.500
	1.500		1.500

Investeringsregnskap

6a)	3.000	4c)	2.000
		8)	1.000
	3.000		3.000

Anleggsmidler

IB	0	6c)	300
6b)	3.000	UB	2.700
	3.000		3.000

Kortsiktig gjeld

		IB	0
UB	1.100	2b)	1.100
	1.100		1.100

Langsiktig gjeld

		IB	0
5b)	200	4a)	2.000
UB	1.800		
	2.000		2.000

Kapitalkonto

4c)	2.000	IB	0
6c)	300	5b)	200
UB	900	6b)	3.000
	3.200		3.200

Disposisjonsfond

		IB	2.000
UB	2.000		
	2.000		2.000

Ikke disponert netto driftsresultat (regnskapsmessig overskudd)

		IB	0
UB	3.780	9)	3.780
	3.780		3.780

Memoriakonto ubrukte lån

IB	0		
4b)	2.000	4d)	2.000
		UB	0
	2.000		2.000

Motkonto for memoriakonto ubrukte lån

		IB	0
4d)	2.000	4b)	2.000
UB	0		
	2.000		2.000

SLUTTBALANSE

Kasse	5.380	Kortsiktig gjeld	1.100
Fordringer	1.500	Langsiktig gjeld	1.800
Anleggsmidler	2.700	Disposisjonfond	2.000
		Ikke disp. nto. driftsres.	3.780
		Kapitalkonto	900
	9.580		9.580

Memoriakonti

Memoriakonto ubrukte lån	0	Motkonto for memoriakonto ubrukte lån	0
	0		0

Det er pengevirkningen av inntektene og utgiftene som rapporteres i KOM, nærmere bestemt i driftsregnskapet (DR) og i investeringsregnskapet (IR). DR rapporterer nemlig pengevirkningen av driftstransaksjonene samt låneavdragstransaksjonene, mens IR rapporterer pengevirkningen av investerings- og kapitaltransaksjonene, med unntak av låneavdragstransaksjonene. For øvrig er det verdt å merke seg at det er låneforbruket, og ikke låneinntekten, som inntektsføres i IR. La meg illustrere dette nærmere med utgangspunkt i gjennomgangstalleksemplet (oppstillingen følger forskriftens oppstillingskrav; jeg har imidlertid supplert med begrepene ´pengeresultat i DR´ og ´pengeresultat i IR´):

Pengevirkning av inntektene og utgiftene i DR:	
Driftsinntekter (14.500+1.500+300)	16.300
- Driftsutgifter (9.900+1.100+300)	-11.300
Brutto driftsresultat	5.000
Renteinntekter-Renteutgifter (0-20)	-20
- Låneavdrag	-200
= Netto driftsresultat	4.780
- Overføring til investeringsregnskapet	-1.000
= Ikke disponert netto driftsresultat (regnskapsmessig overskudd)/ (Uindekket negativt netto driftsresultat) (regnskapsmessig underskudd) = Pengeresultat i DR	3.780

Pengevirkning av inntektene og utgiftene i IR:	
Låneforbruk	2.000
Overføring fra driftsregnskapet	1.000
Sum investeringsinntekter (A)	3.000
Investeringsutgifter	3.000
Sum investeringsutgifter (B)	3.000
Pengeresultat i IR (A-B)	0
Samlet pengeresultat i DR og IR (3.780+0)	3.780

Sett i sammenheng representerer DR og IR et pengeresultatregnskap, som rapporterer et ´pengeresultat´. Det er imidlertid ikke et rendyrket pengeresultatregnskap, fordi vi bl.a. finner interne finansieringstransaksjoner rapportert i DR og/eller IR, i form av regnskapsmessige overføringer mellom ulike konti. I talleksemplet har vi kun én slik intern finansieringstransaksjon, nemlig en overføring fra DR til IR (1.000) uten netto pengeresultatvirkning i DR/IR. Det kan imidlertid finnes interne finansieringstransaksjoner mellom DR og/eller IR og andre konti, som vil påvirke det rapporterte pengeresultatet i DR/IR. Når det gjelder den såkalte kalkulatoriske avskrivningen (300; dvs. ikke-pengetransaksjon) av anleggsmidler, bokføres den med samme beløp på debet- og kreditsidene i DR, og påvirker følgelige ikke pengeresultatet. I talleksemplet er låneforbruket som inntektsføres i IR (2.000) identisk med låneinntekten (2.000). Dette gjelder imidlertid ikke generelt. Dermed vil det rapporterte pengeresultatet i DR/IR også påvirkes av endring i beholdningen av ubrukte lånemidler, selv om denne beholdningsendringen ikke representerer en inntekt eller en utgift.

Når det gjelder kommuneregnskapets balanseregnskap, inneholder det bokførte verdier for eiendeler, gjeld og differansen mellom eiendeler og gjeld. I talleksemplet består denne differansen av disposisjonsfond, ikke-disponert netto driftsresultat og kapitalkonto (se Sluttbalanse ovenfor), men ifølge regnskapsforskriften kan inntil 10 ulike konti utgjøre denne differansen mellom bokførte verdier for eiendeler og gjeld.

Diskusjon og konklusjon

Valg av regnskapsmessig periodiseringsprinsipp bør baseres på hvilken inntekts- og utgiftsvirkning man har behov for informasjon om. Dette har igjen sammenheng med hvordan den aktuelle organisasjonen pådrar seg utgifter og skaffer seg inntekter for å finansiere disse utgiftene. Når det gjelder private bedrifter involvert i markedsmessige byttetransaksjoner med sine omgivelser for å oppnå størst mulig lønnsomhet av disse transaksjonene, synes det å herske en allmenn oppfatning om at det er lønnsomhetsvirkningen av inntektene og utgiftene man har behov for informasjon om. Derfor brukes et lønnsomhetsperiodiseringsprinsipp ved utarbeidelse av forretningsregnskap (FOR).

I offentlig sektor står vi imidlertid ikke overfor markedstransaksjoner, hvor penger byttes direkte mot varer eller tjenester. En kommune pådrar seg utgifter (betalingsforpliktelser) i forbindelse med levering av offentlige tjenester, slik som undervisning (lønnsutgifter osv.) og snøbrøyting (bensinutgifter osv.). Disse utgiftene må finansieres i form av inntekter, først og fremst skatteinntekter. Det viktige her er at inntektene er store nok til å dekke utgiftene. Derfor er det pengevirkningen av inntektene og utgiftene som er av interesse. Sagt på en annen måte: et negativt pengeresultat (utgiftene er større enn inntektene) viser at inntektene ikke er store nok til å dekke utgiftene, mens et positivt pengeresultat viser det motsatte. Ettersom det er pengevirkningen av inntektene og utgiftene som er av interesse i offentlig sektor, er det et pengeperiodiseringsprinsipp (anordningsprinsipp) som brukes i offentlige regnskaper, slik som i forvaltningskameralistikken (FKAM) og i kommuneregnskapet (KOM).

I FKAM og KOM brukes riktignok ulike varianter av anordningsprinsippet, samt ulike bokføringsmetoder. FKAM kombinerer anordningsprinsippet (definert som anordnede inntekter og anordnede utgifter) med det enkle bokholderis prinsipp (anvendt på kameralistens enkeltsidige konto med en inntektsside og en utgiftsside). KOM kombinerer derimot anordningsprinsippet (definert som påløpte inntekter og påløpte utgifter, med enkelte unntak) med det dobbelte bokholderis prinsipp (anvendt på kjøpmannens dobbeltsidige konti med en debetside og en kreditside). Viktige årsaker til at KOM er et komplisert regnskap, er nettopp at KOM kombinerer sitt uklare anordningsprinsipp (for å periodisere pengevirkningen av inntektene og utgiftene) med bruken av det dobbelte bokholderis prinsipp og kjøpmannens dobbeltsidige konti (med debet- og kreditsider), som er utviklet for bruk til periodisering av lønnsomhetsvirkningen av inntektene og utgiftene.

Ettersom de kommunale utgiftene primært finansieres av skatteinntekter, og ikke av markedsmessige byttetransaksjoner, mener jeg at det er inntektenes og utgiftenes pengevirkning vi har behov for informasjon om i kommunesektoren. Derfor bør vi fortsette med å bruke anordningsprinsippet i KOM. Men vi bør samtidig vurdere å definere dette prinsippet slik det er definert i FKAM, nemlig som anordnede inntekter og anordnede utgifter, istedenfor å fortsette med den uklare definisjonen som vi i dag bruker (som påløpte inntekter og påløpte utgifter, med enkelte unntak). Hvis vi velger å innføre FKAMs definisjon av anordningsprinsippet i KOM, bør vi også vurdere å innføre forvaltningskameralistisk enkel bokføring samt kameralistens konto (med en inntektsside og en utgiftsside) som er spesielt utviklet for bruk av dette anordningsprinsippet. Vi bør m.a.o. vurdere å innføre forvaltningskameralistikk i kommunesektoren!

Referanser

Kosiol, E., Buchhaltung und Bilanz (Berlin: Walter de Gruyer & Co, 1967).

Monsen, N., Regnskap i offentlig sektor: En innføring med fokus på statsregnskapet og kommuneregnskapet i Norge (Norges Handelshøyskole: Rapport, 2009).

Mülhaupt, L., Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987).

Walb, E., Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe. Eine Grundlegung (Berlin: Industriverlag Spaeth & Linde, 1926).

Kan man bruke sosialøkonomer til noe annet enn å utdanne sosialøkonomer, eller til å holde alle debatter gående?

Svein Haga

Det lurer jeg fortsatt på selv om jeg jo vet at sosialøkonomene har tatt på seg opplysningsrollen i departementer, SSB, Norges Bank og i et utall organisasjoner. I denne kapasiteten utdanner de, og herjer med, andre akademiker- og yrkesgrupper.

Men det er ikke bare «de andre» og nye sosialøkonomer de etablerte utdanner. De har påtatt seg en livslang oppgave med å videreutdanne hverandre. Det gjøres skarpt og hardt, like hardt som når man går løs på andre akademiker-grupper, og prosessen tar aldri slutt.

Men det jeg egentlig ennå ikke har klart å få oversikt over, er om sosialøkonomene også kan brukes som rådgivere utenfor sine kjerneområder, der ikke alle har funnet seg en patte på statspurka?

Jeg skynder meg å si at det på ingen måte er galt å finne seg en patte på statspurka. For det første er det bra at sosialøkonomene prøver å styre det offentlige og de yrkesgruppene som ellers representerer samfunnets utgiftsside. Det er sosialøkonomene som representerer de nøkterne holdningene innen det offentlige. Ofte er det også de flinkeste sosialøkonomene som havner der. Det gjelder ikke alle akademikergrupper.

De som forvalter fellesskapets interesser, bør i utgangspunktet sitte i trygge posisjoner. Noe av det essensielle ved norsk sosialøkonomisk utdannelse har vokst ut av den klare holdningen at trygghet skal være en viktig ingrediens i utviklingen av samfunnsøkonomien og et korresponderende sosialdemokratisk samfunn (og det er vel egentlig det vi alltid har, uansett hvem som styrer landet).

Nei, det jeg lurer på, er om vår felles kunnskap også kan brukes mer utenfor det tradisjonelle nedslagsfeltet for sosialøkonomer?

Når vi ser bort fra NHO & LO, finner vi bare noen få av «våre» utenfor det offentlige, hovedsakelig i deler av industrien. Men de færreste av dem har gått gradene der. De har ofte kommet inn etter først å ha hatt en statlig eller politisk karriere. Noen holder på med samme type virksomhet som de ville bedrevet i et departement, direktorat eller i en institusjon. Det flyttes på tall, tallene analyseres, man ser etter nye sammenhenger, og deretter gjør man de samme operasjonene om igjen, helt til resultatene synes sikre. Deretter erklærer man at en krise har begynt, eller at den er over, eller (vanligst) at det ikke er noen krise. Men da er vi dessverre ofte forlengst inne i en endret konjunkturell eller markedsmessig situasjon. Og så begynner hele prosessen på nytt.

Man forutsetter og forutsetter før man prøver å finne ut hvor «det» bærer hen.

Om forutsetningene er litt virkelighetsfjerne, eller bærer preg av en direkte gal virkelighetsoppfatning, spiller det tilsynelatende liten rolle. Det er metodikken og systematikken som er viktigst.

Det ville være så mye bedre for oss alle om virkelighetsoppfatningen var like god som systematikken, ikke minst for beslutningstakerne.

Dette så vi under det som feilaktig kalles finanskrisen. Det tok altfor lang tid før mottiltakene kom eller var tilpasset den krisen vi faktisk sto overfor. Da hadde vi allerede hatt mange fruktesløse debatter om senkede skatter, økt offentlig forbruk, likviditetstilførsler og penge- og finanspolitikk.

Mange sto forbløffet i bakgrunnen og undret seg over hvorfor man analyserte ikke-relevante problemstillinger akkurat da. Like forundret kan man bli når en rekke ulike fagmiljøer alltid har helt ulike syn på hva som skjer, og på hva som bør gjøres. Synspunktene er nok ofte preget av politisk ståsted, selv i fagmiljøene. Det er for øvrig også et problem innenfor de andre samfunnsfagene.

For et stort, nøytralt flertall synes det viktigste å være debatten i seg selv, og å holde den gående. Avklarende konklusjoner synes umulig å bli enige om, og ethvert forsøk på å komme videre, blir snart spiddet av en intellektuell penn. Tilbake til startpunktet igjen. Mange fagøkonomer elsker nok nettopp den prosessen, og de har tid til å fortsette den uten at «det koster noe».

Utenfra kan det virke som en organisert uorganiserthet. Ingen vinner egentlig debatten noen gang, men mange tror de har gjort det. Det hjelper ikke beslutningstakerne.

For andre er det bare å gå i gang med å bake det daglige brødet mens sosialøkonomer og andre diskuterer sammensetningen av deigen, og delingen. Noen snakker heldigvis om behovet for større brød, men havner snart i en heftig debatt med dem som sier at brødet er stort nok, det er sammensetningen og delingen som er viktigst osv.

Men har man premissgivere som er markedsorienterte, og som har en riktig virkelighetsoppfatning, da representerer sosialøkonomenes metoder og systematikk en inner-tier.

En rekke kjente, internasjonale sosialøkonomer har «bevist» det over det siste tiåret, spesielt når det gjelder de problemer som nå må håndteres. De så hva som ville komme, advarte og presenterte mottiltakene, og beskrev deretter forløpet av opprettingsprosessen.

Tidligere, under andre problemstillinger, har det vært andre sosialøkonomer som også var like klarsynte.

Det er nettopp ved en korrekt forståelse av «status presens» at sosialøkonomenes arbeidsmetodikk blir så nyttig for samfunnet. Da blir utredningene og konklusjonene virkelig matnyttige, ikke bare en laudabel hovedoppgave.

Klarer man å befordre en bedre virkelighetsoppfatning til akademikere med så god arbeidsmetodikk som sosialøkonomenes, har vi altså kommet langt. En korrekt virkelighetsoppfatning på problemer som har sin rot i internasjonale forhold, er det imidlertid ikke alltid lett å lese seg til ved tilgjengelig norsk bakgrunnsmateriale.

Selv med det utvalg av fremragende, men kostbare, internasjonale kilder som er tilgjengelige, kan man komme til kort.

Finansmarkedene forteller oss imidlertid mye som kan kombineres med andre kilder, for å frembringe en best mulig forståelse av den aktuelle problematikken.

Arbeidet med å forstå samspillet mellom markeder og teoretisk økonomi ligger etter min oppfatning noe tilbake å ønske i de sosialøkonomiske miljøene i Norge. Det kan igjen henge sammen med karrierene sosialøkonomene vanligvis velger, men som kanskje også sier noe om deres interessefelt.

Markedskunnskap virker ikke prioritert blant våre kolleger, og siviløkonomene har inntatt podiet.

Men hva med den gruppen som utdanner andre sosialøkonomer, og som «korrigerer» alle andre akademiker- og yrkesgrupper?

For at disse skal kunne ta markedspodiet tilbake fra siviløkonomene og andre, må vi konsentrere oss om å dra lærdom fra den såkalte finanskrisen. Den vil ha stor betydning for økonomisk politikk og utvikling i mange år fremover.

Hva skjedde?

Hvordan kunne det skje?

Hvorfor var det så få som så hva som ville skje?

Spørsmålene burde stått i kø, også hos sosialøkonomene

Vi vet at finansielle ubalanser av enormt omfang hadde bygget seg opp. Hvorfor var det nesten ingen beslutningstakere i privat og offentlig virksomhet som var på den «ballen»? Resultatet av at ingen var på den «ballen», var at vi fikk en krise som hadde ingrediensene til en depresjon, og som brakte med seg enorme sosiale og økonomiske kostnader, inklusive en ødeleggende arbeidsløshet.

Jeg skal forsøke å foreta en summarisk gjennomgang av «finanskrisen» ut i fra mine erfaringer som trader før, under og etter krisen.

Det var et faktum at verdens største gjeldsberg, absolutt og relativt, forble uoppdaget av de aller fleste beslutningstakerne. Teoretikere med sosialøkonomisk bakgrunn var imidlertid blant dem som tidligst påpekte farene.

Til tross for at det var sosialøkonomer som både «visste og advarte», kom ikke budskapet og advarslene frem der de trengtes mest.

Andre, antatt profesjonelle miljøer var ikke i nærheten av å skjønne hva som traff dem, og oss.

Mange av de andre som i etterhånd sier at de «så det», synes likevel ikke å ha agert på sitt syn på en hensiktsmessig måte. Det er derfor kanskje tvilsomt om de egentlig var særlig klarsynte.

Jeg har lenge sittet tett opp til de realøkonomiske og markedsmessige problemstillingene som rådgiver for noen av landets mest profesjonelle investorer, spekulanter og institusjoner.

Det har gitt meg en god innsikt i hvem, og hvilke miljøer, som både så at noe ødeleggende var på vei, og hva det skyldtes.

Det siste er ikke minst viktig. Mange kan rope ulv gjentatte ganger, og tilsynelatende også med god effekt, selv om det egentlig til slutt var en bjørn som faktisk forårsaket skadeverket.

En riktig virkelighetsforståelse kan være avgjørende for mottiltakene og dermed forløpet av en krise. Man jakter ikke bjørn på samme måte som ulv.

Det var en gjeldskrise som utløste problemene, og det er en gjeldskrise vi fortsatt har. Vi ser at lenge etter at finanskrisen er avblåst, så er fortsatt verdensøkonomien og mange nasjonale økonomier i ubalanse. Det skyldes at gjeldsberget fortsatt er nesten like stort som før nedturen begynte i 2008.

Fra et gjeldsberg kan det rase i alle retninger – hvor som helst, og når som helst. Gjeldskriser har egne manus. Senest er det Hellas som er i fokus i denne sammenheng.

Den vestlige verden lånte mellom 20 og 25 prosentenheter mer, som andel av GDP, enn trendutviklingen skulle tilsi, og for det fikk vi en GDP-vekst på ca 10 prosent mer enn vi ellers ville fått, og med det høyere levestandard enn ellers. Prosessen akselererte etter hundreårsskiftet.

USA var den største synderen, men mange andre land var ikke langt unna. Noen sektorer var mye verre enn andre. Privat sektor i Norge har for eksempel økt gjelden sin relativt mer enn de fleste. Men det har gått bra foreløpig for konsumentene i Norge, fordi flertallet allerede hadde funnet seg den tidligere omtalte patten på statspurka, og fordi (delvis av samme årsak) boligprisene har holdt seg.

En gjeldsboble blir ikke stor uten at det kan oppdages. Når den oppdages, er det også mulig å komme med løsninger som skal redusere følgene av at boblen sprekker.

Velutdannede mennesker i ledende posisjoner i offentlig og privat virksomhet burde hatt forutsetninger for å se hva som var på vei. Ihvertfall burde de hatt tilgang til rådgivere som burde sett det. I sin akademiske selvsikkerhet har de kanskje ikke sett behovet.

I etterhånd var det altså flere som sier at de «så det», eller de hevder at ingen andre heller så det. Det siste er liksom en unnskyldning for egen utilstrekkelighet. Men ingen av delene er riktig.

Noen få har riktig ropt ulv med jevne mellomrom, men det var altså noe mye verre enn en ulv som dukket opp. Nettopp det at noen ropte ulv støtt og stadig, uten at ulven, eller andre farer, dukket opp, medvirket til å finte ut departementer, sentralbanker og markeder, for en periode.

Mange av private og offentlige beslutningstakere tok seg imidlertid fint inn når det etter hvert ble klart hva vi sto overfor.

Men faktum er altså at det var flere kjente, erfarne økonomer og markedsaktører som advarte mot nettopp det som skjedde, og noen hørte heldigvis på dem. Markedsaktørene hadde i de tilfellene ganske sikkert også sine kunnskaper fra noen få sosialøkonomiske miljøer.

De akademikerne det gjaldt, er svært kjente navn, og må betegnes som sosialøkonomer selv om de ikke er fra Fredriks gate eller Blindern.

Oppturen i forkant skulle vi helst ikke hatt, og «smellen» kunne, og burde, ha kommet tidligere, og vi burde ha vært forberedt.

Det var den siste, overdrevne oppturen som førte til at gjeldsboblen ble for stor og sprakk, og finanskrisen og andre avledede kriser var et faktum.

Mange av dem jeg her refererer til, var også flinke til å spå utviklingen i etterkant av de «før-skjelvene» vi opplevde i 2007 og tidlig i 2008. Det nytter derfor ikke å si at varslerne ropte ulv for tidlig, eller for ofte, og at det medvirket til uoppmerksomheten på det kritiske tidspunktet. Den type jordskjelv som ble varslet av de jeg her snakker om, var det vi fikk.

Men det er faktisk ganske dårlig av alle de «andre» å havne midt i myra, i tåka, uten å ha kjent gyngingen underveis.

Saken er i et nøtteskall, at det har gått så galt som det gikk, nettopp fordi de aller fleste ikke så hva som kom, og derfor ikke traff mottiltak. Finansinstitusjoner, bedrifter og enkeltpersoner så «ingenting» før det var for sent. De var tvert imot optimistiske. Det kostet kunder, aksjonærer og skattebetalere dyrt. Etterpå har vi derimot fått advarsler fra høyre og venstre.

De sistnevnte, aksjonærer, kunder og skattebetalere, er ikke bare ofre. De har selv overforbrukt og overinvestert, og har sterkt medvirket til kalamitetene.

Men advarsler, fra dem som burde kunne gi det, har de fått lite av mens det var mulig å tilpasse seg.

Heller ikke departementer, sentralbanker og regulerende myndigheter klarte å være tidlig ute.

Men akademikere som Godley & co, Roubini, kanskje Krugmann i hans bedre stunder og flere andre, godt hjulpet av enkeltpersoner innen finans (Stephen Roach bl.a) presenterte problemene, og advarte mot nettopp det som traff oss.

En rekke navn er uheldigvis ikke på den listen, som f.eks Greenspan, Paulson, Trichet m.fl. Her hjemme kan vel hverken Norges Bank, Finansdepartemenet eller Finanstilsynet ta æren for noe som lignet advarsler.

Fremtredende industrifolk, og de fleste innen eiendom og shipping, er heller ikke på listen.

Beslutningstakerne hørte dessverre stort sett bare på dem som ikke var på varsler-listen. Det passet best. Derfor er vi der vi nå er, og historiske redningspakker måtte iverksettes. Deretter så vi de grufulle konsekvensene i regnskapene for 2008, og i skattelistene.

Industriledere, shippingledere og ledere av handelsbedrifter, som var «flinkest» under den vanvittige opptur-en, var plutselig ikke flinke lenger. De så jo ingen faresignaler, med et mulig unntak for Røkke. Han hadde imidlertid en god kunde som ikke så noe.

Bankene, som virkelig hadde mulighet til å se hva som var på gang, har åpenbart masse skyld, på nesten alle områder. De har ikke lyttet etter advarsler, og heller ikke gitt advarsler, kanskje fordi utviklingen førte til superfortjenester – inntil det sprakk. Sjefen for Citibank uttalte sommeren 2008 at så lenge det var champagne i glasset, var festen fortsatt i gang.

Forbrukerne eller bedriftene, som lånte for mye, har seg selv å klandre. Meglere og analytikere burde bruke burkha en tid.

Etterhvert begynte pressen å fordele skyld. Pressen konsentrerer seg i gode tider om representantene for nett-opp gode tider, og omvendt i dårlige tider. De har lite å skryte av i denne forbindelse.

Det var en veldig demokratiserende prosess vi opplevde fordi de aller fleste tilsynelatende dummet seg ut. Den prosessen vil, i alle fall for en stund, påvirke lønns-og bonuspakker. Men «nøkkelpersonell» vil etter hvert overbevise styrene om at det var umulig å forutse utviklingen, da skal jo ingen «straffes».

Men jeg forstår likevel ikke hvorfor noen som har sittet i ansvarlige posisjoner, skal få bonus bare fordi noen av dem, som ikke så «det» komme, gjorde en akseptabel jobb med å rydde opp etter seg selv. Å ha vært på jobb når «sola skinte» burde heller ikke utløse de store bonusene. Styrene bør virkelig vurdere sine håndteringer før, under og etter krisen.

Ingen bør lenger erklæres flinke bare fordi de var i den rette bransjen på det rette tidspunktet. Nå er det heldig-vis klart, inntil den fordummende hodejegerbransjen igjen glemmer det, også for dem som ikke visste det, at ledere, tradere, meglere og analytikere bør ha vært med under en full konjunktursykel, med godkjent karakter, før de kan erklæres som «konger» på sine områder. Kompensasjonspakker bør justeres for det.

Det er alltid enkelte flinke folk som klarer oppturene fint, og det finnes dem som klarer nedturene bra. Men det er få som klarer begge deler, eller får sjansen.

Det ble byttet ut mange ledere etter 2008, og prosessen fortsetter. Mange «brente» analytikere vil være på vakt mot gjentagelser, og vil derfor advare mot nye nedturer trutt og jevnt, langt inn i neste opptur. Etter hvert vil de igjen ha ropt ulv så mange ganger at ingen hører på dem lenger. Da kommer repetisjonene.

Og hodejegerne må fortsette å skrive om listene sine.

En rekke akademikere, og av dem spesielt flere sosialøkonomer, kan fortsette å undervise sine studenter i et håp om at noen av dem kan bli tidlig-varslere ved senere anledninger. Man kan ikke regne med at det er dem med høyest inntekt og bonus som tar den rollen.

Alfred Marshall og hans innflytelse i Norge[1]

Arild Sæther

Sammendrag

Det er nå 85 år siden den engelske økonom Alfred Marshall (1842-1924) døde i en alder av nesten 82 år. Ved hans død var det klart at en av verdens mest innflytelsesrike økonomer hadde gått bort. Professor Thorvald Aarum ved Universitetet i Oslo skrev i sin nekrolog i Statsøkonomisk tidsskrift 1924: «Med ham er igjen en av stormændene inden den socialøkonomiske videnskap gaat bort.»

I dag er det fortsatt ingen uenighet om at Marshall var en «stormand», for å bruke Aarums ord, i utviklingen av samfunnsøkonomisk vitenskap.

Det er ikke mulig innen rammen for denne framstillingen å gi en utførlig redegjørelse for Marshalls bidrag til utviklingen av den økonomiske vitenskap. En kort framstilling av Marshalls virke som økonom og en skisse av noen av hans viktigste bidrag gis. Deretter stilles spørsmålet om hvilken betydning han fikk for norske økonomer og for utviklingen av samfunnsøkonomien som vitenskap i Norge.

Dette spørsmålet svares på ved å ta utgangspunkt i Anton Martin Schweigaards dominerende rolle for utviklingen av samfunnsøkonomien som fag før Marshalls hovedverk *Principles of Economics* ble publisert i 1890. Deretter trekkes den første 'Marshallianer' i Norge Torkel Aschehoug inn. Hans fire binds verk *Socialøkonomik* ble en milepæl i Norge på samme måte som Marshalls Principles ble det internasjonalt. Etter Aschehoug fulgte Aarum og Ragnar Frisch, begge beundret Marshall og begge bygget i stor grad på hans arbeider.

Det konkluderes med at Alfred Marshall har hatt stor og varig innflytelse på den økonomiske tenkningen i Norge.

Innledning

I henhold til Schumpeter (1954; s.834) har John Maynard Keynes (1883-1946), i nekrolog i desember nummeret av *Economic Journal* fra 1924, gitt et briljant portrett av Marshall; mennesket, vitenskapsmannen, læreren og tenkeren som det ikke er mulig å gjøre bedre. En tilsvarende rosende nekrolog et gitt av professor Thorvald Aarum (1867-1926) i *Statsøkonomisk Tidsskrift* fra samme år.

Marshalls hovedverk er den berømte læreboken *Principles of Economics,* som kom ut i 1890[2]. Boken hadde, ifølge Keynes' nekrolog, blitt mottatt med stor forventning og spenning siden Marshall allerede var en kjent økonom i Storbritannia. Den ble da også en umiddelbar suksess og den fikk en enorm innflytelse på den økonomiske tenkning og utviklingen av samfunnsøkonomien som vitenskap ikke bare i Storbritannia men i flere

1 Min gode venn og kollega Tore Jørgen Hanisch døde 15 januar 2007. Han var medforfatter på et 'working paper'som kom ut i 2004. Uten hans bøker, artikler, arbeidsnotater og nært samarbeid over flere år kunne ikke denne artikkelen ha vært skrevet.

2 I henhold til Schumpeter (1954; s.21) var Marshall den første som brukte ordet economics i stedet for political economy. I denne artikkelen bruker vi de norske uttrykkene sosialøkonomi eller samfunns-økonomi for economics og statsøkonomi for political economy.

andre land deriblant Norge. Boken utkom i 8 utgaver, den siste i 1920. Den siste utgaven er dessuten blitt trykket opp igjen og igjen. Marshalls framstilling av grunnleggende samfunnsøkonomisk teori er i dag blitt almeneie i en slik grad at knapt noen lærebokforfatter i mikro- og markedsteori kan si seg fri fra hans innflytelse.

I følge Schumpeter (1984; s.833) grunnla Marshall en skole innen den samfunnsøkonomiske vitenskap. Denne skolen som var konsentrert ved universitetet i Cambridge hadde en betydelig innflytelse fram mot begynnelsen av 1930 tallet. Som følge av sammenbruddet i verdensøkonomien fikk den imidlertid et tilbakeslag. Markedsøkonomien som skolen sto for kom i misskreditt. Etter sammenbruddet i de såkalte sosialistiske økonomier i Sentral og Øst Europa på 1990 tallet står et markedsøkonomisk system, slik som det ble framstilt av Marshall og hans tilhengere, fram som vinneren. I dag kan det vel derfor sies om de aller fleste økonomer at de er Marshallianere.

Det er ikke mulig innen rammen for denne framstillingen å gi en utførlig redegjørelse for Marshalls bidrag til utviklingen av den økonomiske vitenskap Formålet er kun å gi en kort framstilling av Marshalls liv og hans virke som økonom og en skisse av noen av hans viktigste bidrag til utviklingen av den økonomiske vitenskap. Deretter forsøkes det å analysere hvilken betydning Marshall har hatt for norske økonomer og for utviklingen av samfunnsøkonomien som vitenskap i Norge.

Alfred Marshalls liv

Alfred Marshall var født i Clapham (London) i 1842. I 1861 fikk han rett til et stipend til St. Johns College, Universitetet i Oxford. Dette stipendiet ville etter tre år ha gitt ham en stilling som universitetsstipendiat. Denne stillingen ville igjen ha vært første steget til å oppnå ordinasjon i den evangeliske kirke, noe hans far, som selv var prest, hadde planlagt. Dette var imidlertid ikke noe for den unge Marshall som hadde liten sans for de fag som ledet fram til en ordinasjon som prest. Han hadde en langt større interesse for matematikk og andre realfag.

Til hans fars store misnøye sa han derfor fra seg stipendiet. Med finansiell hjelp fra en rik onkel fikk han muligheten til å begynne å studere matematikk ved St. Johns College, Universitetet i Cambridge. Etter tre år med stor arbeidsinnsats ble han i 1865, som følge av sine gode resultater, tildelt et universitetsstipendium.

Under sine studier ved Universitetet i Cambridge fikk Marshall også interesse for vitenskapsteori, metafysikk, moralfilosofi og etikk. Fra etikkstudiene ble han opptatt av samfunnsvitenskap og statsøkonomi. Han leste med økende interesse *Principles of Political Economy* av John Stuart Mill (1806-73). Dette var en lærebok som hadde fått stort gjennomslag blant den daværende generasjon av professorer og studenter i statsøkonomi. Marshall skrev selv at lesningen av Mills *Principles* hadde gjort ham opprømt, men at den store fattigdommen han på samme tid så i flere engelske byer hadde gitt ham store kvaler. Han bestemte seg derfor i 1867 for å gjennomføre et så grundig studium av statsøkonomien som mulig for å kunne finne botemidler for disse store sosiale problemene.

Året etter, i 1868, mens han fortsatt var opptatt med metafysiske spørsmål og forholdet mellom metafysikk og statsøkonomi, fikk han en trang til å lese Immanuel Kant (1724-1804), en filosof han etter eget utsagn tilba, på originalspråket. Dette førte ham til Dresden hvor han bodde hos en professor, som tidligere hadde veiledet den engelske professor i statsøkonom Henry Sidgwick.[3] Vinteren 1870-71 under den fransk-tyske krig var Marshall tilbake i Tyskland. Denne gangen i Berlin. Senere besøkte han Tyskland flere ganger både i studieøyemed og på ferie, siste gangen var i 1920. Det faktum at Marshall behersket det tyske språk og at han kom i nær kontakt med tyske økonomer fikk stor betydning for hans utvikling som økonom.

I 1868 opprettet St. Johns College, ved Universitetet i Cambridge et spesielt universitetsstipendiat for Marshall i moralvitenskap. Selv om han i denne stillingen også gav forelesninger i andre deler av moralvitenskapene, for eksempel logikk og Benthams nytteteori, så viet han seg fra nå av for statsøkonomien.

3 Henry Sidgwick (1838-1900) engelsk statsøkonom. I henhold til Schumpeter (1954; s.408) var han; «one of the greatest English university men all the same: milieu-creating, milieu-leading, soul-shaping, to an extraordinary degree.»

I de neste ni år arbeidet Marshall med utviklingen av faget statsøkonomi. Han lykkes i å etablere seg som en grundig og systematisk forsker og en god foreleser. Han publiserte imidlertid ikke i denne perioden resultatene av sine studier og sin forskning. Dette innebar imidlertid ikke at han holdt sin forskning for seg selv. Hans studenter og kolleger fikk del i hans resultater og var hele tiden oppdatert på hva Marshall holdt på med. I tillegg til sin undervisning og sine studier hjalp han professorene Henry Fawcett[4] og Henry Sidgwick med å etablere Statsøkonomi som et seriøst studium ved Cambridge Universitet.

I henhold til Keynes (1924; s.327) utviklet Marshall sine karakteristiske doktriner i disse årene selv om de ikke fikk sin endelige utforming før i 1883. Publisert ble de ikke før i 1890 selv om de fantes i privattrykk, som sirkulerte mellom enkelte av hans nære venner og kolleger. Her bør det også nevnes at Marshall i 1875 besøkte USA. Oppholdet varte i over fire måneder. Under dette oppholdet var han innom universitetene Harvard og Yale, hvor han hadde lange samtaler med ledende universitetsøkonomer. Han hadde også samtaler med flere av de fremste ledere innen amerikansk bedrifts- og næringsliv. Oppholdet inkluderte også en omfattende reise og studievirksomhet på kryss og tvers over hele landet og han nådde så langt som til San Fransisco, på den amerikanske vestkysten.

Etter tilbakekomsten holdt han samme året et foredrag i Moral Science klubben i Cambridge om Amerikansk næringsliv og senere i Bristol i 1878 et foredrag om De økonomiske forhold i USA.

Alfred Marshall giftet seg i 1877 med Mary Paley. I samarbeid publiserte de i 1879 en lærebok *The Economics of Industry*. I virkeligheten hadde denne boken opprinnelig vært hennes. Hun hadde skrevet den på oppdrag fra en gruppe av lektorer ved Cambridge University Extension. Disse gav undervisning i økonomi for personer som ikke var regulære studenter.

Marshalls stilling som universitetsstipendiat tok slutt da han giftet seg. Dette medførte at ekteparet flyttet til Bristol hvor Alfred ble professor i statsøkonomi og First Principal ved University College. Mary ble lektor i samme fag.

Keynes skriver, i nekrologen fra 1924, svært positivt om forholdet mellom ektefellene Alfred og Mary. Blant annet at etter syv og førti års ekteskap var Alfreds avhengighet og hengivenhet til henne fullstendig. Mary på sin side gav fullstendig sitt liv til han og hans arbeid. Etter Keynes oppfatning var der ingen tvil om at det også var et intellektuelt partnerskap og at hun hadde en stor del i hans bidrag til utviklingen av samfunnsøkonomien som vitenskap. Imidlertid må hans syn på forholdet mellom ektefellene ha endret seg etter som tiden gikk. I hans nekrolog over Mary Marshall i *Economic Journal* fra 1944 er tonen en annen når det gjelder forholdet mellom ektefellene. Her skriver Keynes fortsatt at Alfred var helt avhengig av Mary og at hun på sin side ikke krevde noe for seg selv. Imidlertid har han skjønt at Alfreds kvinnesyn må ha vært en belastning i ekteskapet. Keynes skriver at Alfred i økende grad kom til den konklusjon at det ikke var noe særlig brukbart i kvinnenes intellekt. I 1896, til manges overraskelse og fortvilelse, gikk han også imot at kvinner skulle få adgang til å ta eksamener ved Cambridge-universitetet.

Cambridgeøkonomen Austin Robinson (1897-1994) skriver i sin anmeldelse i Economic Journal 1948 av Mary Marshalls bok *What I Remember* følgende om ekteparet Marshall: «Mary Marshall was enslaved to forty years of self-denying servitude to Alfred: The 'fool-ometer' by which he measured the popular intelligibility of his writing, the organiser of his materials, the breakwater between himself and the irritations of life.» Han finner Alfreds holdning opprørende og uforståelig og stiller til slutt spørsmålet. «Why indeed did Alfred make a slave of this great woman and not a collegue?»

Ekteparet Marshall gjorde imidlertid en stor innsats mens de var i Bristol. Denne innsatsen ble det også satt så stor pris på at Mary Marshall mange år senere, etter hennes manns død, ble tildelt graden Dr. Litt. Som følge av blant annet en stor arbeidsinnsats gjennom mange år brøt Alfreds helse sammen under oppholdet i Bristol.

4 Henry Fawcett (1833-84). Hans Manual of Political Economy kom i hans levetid ut i 6 utgaver. Schumpeter (1954; s.533) skriver: «The heroic energy of this eminent man, who lost his eyesight at twenty-five and nevertheless taught, wrote, practiced sports, was an active and independent Member of Parliament, and even a successful cabinet minister, cannot be sufficiently admired: he rightfully commanded the highest respect of his fellow economist.»

Til tross for at han etter et fem måneders opphold i Palermo i Italia kom seg så ble han aldri helt frisk. Han var plaget av dårlig helse og ble i større og mindre grad pleiet av sin kone resten av livet. Dette medførte også at de måtte avslutte engasjementet i Bristol.

Etter et kort men suksessfullt opphold ved Balliol College, Oxford returnerte ekteparet i 1885 til Cambridge. Alfred ble utnevnt til professor i statsøkonomi og tilsatt i læresetet ved universitetet. Dette hadde blitt ledig etter Henry Fawcetts bortgang. Dette læresetet ble Alfred Marshall i inntil han gikk av med pensjon i 1908. Sitt arbeid som økonom fortsatte Marshall med inntil hand døde i 1924.

Da ekteparet Marshall flyttet til Cambridge tok Mary Marshall på seg rollen som bestyrer av husholdningen og som assistent for sin ektemann. Mary døde i 1944. Hennes bok *What I Remember* kom ut tre år senere.

Dannelse av en skole

Schumpeter (1954; s.834) hevder som nevnt at «Marshall created a genuine school» og han klassifiserer situasjonen i engelsk økonomisk vitenskap før og etter at Marshall holdt sin tiltredelsesforelesning ved Cambridge-universitetet i 1885. Han sammenlikner Marshalls suksess og innflytelse med Adam Smiths. Marshalls *Principles of Economics* som utkom i 1890 ble mottatt med entusiasme blant hans kolleger og studenter i statsøkonomi. Den fikk også en svært varm mottakelse i pressen. Smiths *Wealth of Nations* fikk da den kom ut i 1776 en heller kald mottakelse i pressen. Den ble imidlertid lest av foretningsfolk, som tok i mot den med åpne armer, og den slo raskt igjennom i utlandet. Den første oversettelsen kom på dansk, etter initiativ fra norske forretningsfolk, allerede året etter utgivelsen. Marshalls *Principles* ble derimot ikke i særlig grad lest av forretningsfolk. Den ble en lærebok lest av universitetsøkonomer og studenter. Som lærebok fikk den imidlertid som nevnt en svært stor innflytelse.

John Meynard Keynes hevdet i en artikkel i *Economic Journal* fra 1940 at utgivelsen av *Principles* i 1890 var den første av tre hendelser som markerte begynnelsen på hva han kalte «the modern age of British economics». De øvrige begivenhetene var etableringen av the Royal Economic Society og Palgraves Dictionary of Political Economy.

Marshall begynte som nevnt for alvor å studere økonomisk teori i 1867 og hans karakteristiske doktriner utviklet han tidlig og de fikk som nevnt sin endelig form i 1883. Til tross for dette kom hans *Principles* ikke ut før i 1890, og deler av de andre emner han hadde arbeidet med fra begynnelsen av ikke ble publisert før nesten femti år senere i 1923 da boken *Money, Credit and Commerce* utkom. I denne sammenheng skal det imidlertid nevnes at Marshalls *The Pure Theory of Foreign Trade and the Domestic Values* ble trykket opp av Henry Sidgwick i 1879 for privat sirkulasjon.

Marshall hadde som nevnt ikke holdt sine ideer og forskningsresultater for seg selv. Han hadde delt dem med sine studenter og kolleger. Dette medførte at da hans *Principles* utkom var han en kjent og respektert økonom, som det ble stilt store forventninger til. Svært mange så fram til utgivelsen. Boken fikk da også en svært god mottakelse. Den ble anmeldt av et stort antall aviser og tidsskrifter. Alle anmeldelsene var gode og svært mange var overstrømmende. The Pall Mall Gazette skrev, for eksempel, at den nye statsøkonomien har ankommet og at den gamle statsøkonomien, «the dismal science, which treated the individual man as a purely selfish and acquisitive animal and the State as mere conglomeration of such animals» nå er blitt erstattet.

Da Marshall begynte sine økonomiske studier var det David Ricardo (1772-1823) og John Stuart Mill som ble ansett som de store økonomene i England. Ricardo hadde i 1817 utgitt *The Principles of Political Economy and Taxation*, en bok som kom til å dominere britisk klassisk økonomi i de neste femti år. I 1844 kom John Stuart Mills bok *Essays on some Unsettled Questions in Political Economy* ut. Denne boken hadde han faktisk skrevet allerede i 1829, kun 23 år gammel. I 1848 utgav han, som allerede nevnt *Principles of Political Economy with some of their application to Social Philosophy*. Den siste boken ble i de neste tretti år den mest brukte pensumboken i økonomi i Storbritannia. Den ble revidert og utgitt i flere utgaver. Den syvende og siste i 1871.

Både Ricardo og Mill kom i stor grad til å prege Marshalls utvikling som økonom. Imidlertid så også Marshall tilbake til Adam Smith og hans *Wealth of Nations*. Hans vurdering av Smith og hans innsats for utviklingen av statsøkonomien som vitenskap uttrykte han på denne måten: «The next great step in advance, the greatest step that economists have ever taken, was the work, not of a school, but of an individual». Han fortsatte; «‚yet the more one compares him with those who went before and those who came after him, the finer does his genius appear, the broader his knowledge and the more well balanced his judgement. … ; while here is scarcely any economic truth now known of which he did not get some glimps.»[5]

For å forstå Marshalls bidrag til utviklingen av samfunnsøkonomien som vitenskap kan det være nyttig igjen å minne om hans kjennskap til det tyske språk og hans kontakt med Tyskland og tyske økonomer, noe som på denne tiden var et særsyn blant engelske økonomer. Han var i særlig grad influert av de tyske økonomene Wilhelm G. F. Roscher (1817-94), Friedrich B. W. von Hermann (1795-1868) og Karl Heinrich Rau (1792-1810). [6] Marshall kalte Hermann «the brilliant genius».[7]

Hovedverket til Karl Marx (1818-83) *Das Kapital* utkom i 1868. Få økonomer på denne tid og heller ikke Marshall unngikk å bli influert av Marx og de øvrige sosialister. Alfred Marshall var allerede som student opptatt av spørsmålet om hvordan de presserende sosiale problemene i samfunnet kunne løses. Han sluttet seg tidlig til kretsen rundt Fabian Society[8] men kunne ikke følge med da den utviklet seg mer og mer i ren sosialistisk retning. Marshall fant at analysen som sosialistene kom med ikke var av en slik dybde at han hadde tillit den. Etter hans mening kunne deres forslag til løsning av datidens økonomiske og sosiale problemer ikke være de riktige. Det var særlig sosialistenes forslag om å avskaffe privat eiendomsrett og å erstatte fri forretningsdrift og privat initiativ med offentlig styring og ledelse som han fant foruroligende og som han ikke hadde noen tiltro til. I følge Keynes (1924) så beskrev han i et privat brev den sosialistiske bevegelse som «by far the greatest present danger for human well being».

I 1871 kom Carl Mengers (1840-1921) verk *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre* ut og samme år utgav Willliam Stanley Jevons (1835-82) sitt hovedverk *Theory of Political Economy*. Utgivelsen av Jevons bok var en stor skuffelse for Marshall siden den tok nyheten fra ideer som han hadde forelest over og arbeidet med i flere år. Imidlertid var han svært forsiktig med å kritisere Jevons sin framstilling av teorien selv om det var åpenbart at han ikke hadde særlig mye til overs for den.

Marshalls tid som professor ved Cambridge representerer en integrasjon av de økonomiske idéene til David Ricardo, John Stuart Mill og andre britiske klassiske økonomer med idéne til marginalistene representert ved Jevons, Leon Walras (1834-1910) og østerrikerne Menger, Friederich von Wieser (1851-1926) og Böhm-Bawerk (1851-1914). Marshall selv underslo aldri sin tilknyttning til klassikerne spesielt Smith og Ricardo. I motsetning til Jevons og østerrikerne la han like mye vekt på produksjonskostnadene som på nytten av forbruket i sin verditeori. Denne integrasjonen av idéer dannet skole og idéene til denne skolen, som gjerne ble kalt Marshallianerne eller Cambridge nyklassikerne. Enkelte, for eksempel Shove (1942, s 313) deler engelsk statsøkonomi i tre epoker: den klassiske, den Ricardianske og den Marshallianske eller reformert Ricardianske..

Til Marshallianerne hørte foruten Marshall selv først og fremst John Neville Keynes (1852-1949),[9] Francis Ysidro Edgeworth (1845-1926), Edwin Cannan (1861-1935) og Herbert S. Foxwell (1849-1936). Av disse var John Neville Keynes Marshalls nære venn. Hans korte avhandling fra 1891 *The Scope and Method of Political Economy* ble da også et viktig metodologisk dokument for denne skolen.

Den neste generasjon av økonomer som bygget på Marshall og utviklet hans ideer videre var hans egne studenter eller studenter av hans kolleger. Denne gruppen inkluderte økonomene Artur C. Pigou (1877-1959), som overtok professoratet til Marshall, Dennis H. Robertsen (1890-1963), John M. Keynes, Frederick Lavington

5 Principles of Economics, Appendix B, Sec 3.

6 Roschers System der Volkwirtschaftslehre som utkom i 5 bind fikk stor innflytelse i samtiden. Særlig første bind Grundlagen der Nationaløkonomie som utkom i 1854 fikk en enorm spredning. 22. utgave kom ut så sent som i 1922. Raus sin Lehrbuch der politischen Økonomi fra 1826 og Hermanns Staatswirtschafliche Untersuchungen fra 1832 var bøker som Marshall benyttet seg av.

7 Marshall (1890 [1974] s.634).

8 Stiftet i London i 1883 av en gruppe radikale intellektuelle. Hadde i begynnelsen nær kontakt med det liberale parti.

9 Far til John Maynard Keynes.

(1881—1927), John Clapham (1873-1946), Hubert D. Henderson (1890-1952), kjent som en populariserer på grunn av læreboken *Supply and Demand* fra 1922, Gerald F. Shove (1887-1947), Edwin Austin Gossage Robinson (1897-1994) og sist men ikke minst Joan Robinson (1903-1983).

De la vekt på praktiske intiutive argumenter heller enn matematisk formalisme hvor de også tok hensyn til den historiske utvikling, den institusjonelle og industrielle struktur samt fenomener som usikkerhet, penger og konjunktursvingninger. De ønsket å holde seg så nær virkeligheten som mulig og hadde fokus på betingelser som representerte virkeligheten. Følgelig ble mye av deres analyser konsentrert om partiell markedslikevekt heller en store idealiserte generell likevektssystemer.

Pigou for eksempel konsentrerte sin analyse om bransjer med avtagende og tiltagende kostnader. Han blir husket for sin analyse av skille mellom private bedriftsøkonomiske og samfunnsmessige kostnader og hans anvisning av hvordan skatter kan brukes for i slike tilfelle å få den beste samfunnsmessige løsning. Her la han grunnlag for teorien om eksternaliteter.

Ulik de radikale libertarianerne, ved det som feilaktig er blitt kalt Manchester skolen, så var Marshallianerne ikke ensidige tilhengere av laissez-faire. De stillte mange betingelser og enkelte gikk svært langt i å anbefale offentilg inngrep i markedene. Mange var utilitarianere og følgelig så de på en fri markedsøkonomi som kun et redskap til å nå en rekke økonomiske mål. Markedsøkonomien måtte defor evalueres ut fra resultatene og ikke som et gode i seg selv. Dersom den markedsøkonomiske løsningen gav en uakseptabel inntektsfordeling måtte myndighetene gripe inn å omfordele inntekt.

Utenfor Storbrittania er det også en gruppe økonomer som kan regnes som Marshallianere. Her nevnes først de eldste; italieneren Maffeo Pantaleoni (1857-1924) ved Universitetet i Roma, amerikaneren Frank W. Taussig (1859-1940) ved Harvard universitetet og nordmennene Torkel Aschehoug (1822-1909) og Peder Thv. Aarum (1867-1914) ved Universitetet i Kristiania. Av de, i denne sammenheng, yngre kan nevnes Jacob Viner (1892-1970), Milton Friedman (1912-), George J. Stigler (1911-91) og Ragnar Frisch (1895-1973).

Det sies gjerne at den Marshallianske skole var ledende i Storbritannia fra 1890 til begynnelsen av 1930 tallet. Sammenbruddet i verdensøkonomien førte til en grunnleggende markedsskeptisisme. Særlig fra sosialistisk hold ble det hevdet at det markedsøkonomiske system hadde brutt sammen innenfra. At det var ulike inngrep i markedsøkonomien som hadde ført til sammenbruddet, ble ikke erkjent av politiske årsaker. Sosialismen ble av mange sett på som det foretrukne økonomiske system. Selv blant ikke sosialistiske økonomer ble det etter slutten på den andre verdenskrig langt på vei akseptert at Oscar Lange (1904-1965) hadde vunnet debatten om det var mulig å foreta rasjonell økonomisk kalkulasjon i sosialistiske samfunn. Med sammenbruddet i de sosialistiske økonomier i Sentral og Øst Europa på slutten av 1980 og begynnelsen på 1990 tallet står etter vår oppfatning markedsøkonomien igjen som seierherre. På samme måtte som man på 1940 og 1950 tallet sa at vi er alle Keynesianere kan vi vel i dag si at vi er alle Marshallianere.

Principles of Economics

Det er ikke tvil om at Marshalls *Principles of Economics* i dag blir regnet som hovedverket i den Marshallianske teorioppbygning.

Som allerede nevnt hadde Marshall allerede i 1883 utformet sine økonomiske idéer. Imidlertid tok det 7 år før boken ble utgitt i 1890. Det er derfor ikke urimelig å starte med å spørre om hvorfor det tok så lang tid før han ville publisere sine arbeider. Hovedårsaken er at Marshall tidlig hadde kommet til det syn at samfunnsøkonomi som vitenskap ikke var en samling av harde sannheter men et verktøy som en kunne bruke til å finne sannheter. De samfunnsøkonomiske teoriene hadde i seg selv liten verdi dersom de ikke kunne nyttes til å finne løsninger på aktuelle økonomiske problemer. Det var derfor nødvendig å ha inngående kjennskap til den økonomiske virkelighet for å se om teoriene kunne anvendes. Denne kunnskapen burde man ha samlet inn og skaffet seg oversikt over før en publiserte sine teorier.

Marshall var perfeksjonist til en slik grad at dette, i henhold til Keynes, ble hans store svakhet. Han var også redd for å ha tatt feil og han tålte dårlig kritikk. Det verktøy som vi også i dag bruker i mikro- og markedsteori er i stor grad Marshalls verk. Men det er et faktum at han gav dette verktøy til sine studenter og kolleger før han tilbød det til verden.

Det var imidlertid også en annen grunn nemlig hans stadig sviktende helse som han var sterkt plaget av helt til sin død.

Principles of Economics var fra Marshalls side tenkt som en innledning, den hadde derfor også undertittelen *An introductory volume*. Dette bind hadde som motto: Natura non facit satum, dvs. naturen gjør ingen sprang.[10] Etter hans oppfatning utviklet økonomien i et samfunn og den økonomiske tenkningen seg som naturen, uten skarpe brudd eller sprang. Som fortsettelse hadde han planlagt to eller tre bind, som skulle omhandle organiseringen av produksjonen, penge- og kredittvesenet, internasjonal handel og de sosiale reformer.

Han klarte imidlertid ikke å fullføre denne store planen. Dels på grunn av dårlig helse, dels på grunn av en lang rekke offentlige verv og ikke minst hans perfeksjonisme så tok det mange år før fortsettelsen kom. Først i 1920 lenge etter at han hadde gått av på pensjon kom andre bind med tittelen *Industry and Trade*. Som første bind er også dette et omfangsrikt verk på hele 875 sider.

Som motto for denne boken satte Marshall ordene: The many in the one, the one in the many. Dette begrunnet han med at utviklingen i hver enkelt næringsgren var en vekselvirkning mellom alle bedriftene i næringen og alle bedriftene i de øvrige næringene i samfunnet.

Dette bindet gir derfor en omfattende beskrivelse og analyse av tekniske, kommersielle og historiske forhold som påvirker det økonomiske livs struktur og organisering. Særskilt blir de moderne stordrifts og sammenslutninger i næringslivet underkastet en inngående analyse. Det viktige grunnsynet at vi må se helheten i økonomien gjennomsyrer boken.

Det er her ikke meningen å gi en fullstendig framstilling av innholdet i *Principles of Economics*. Her skal kun gis en skisse av innholdet. Likeledes skal det sies at den på mange måter er blitt standarden for svært mange framstillinger av mikro- og markedsteorien. Den åttende og siste utgaven fra 1920 er inndelt i fem bøker. Den første gir en innledende oversikt, den andre definerer og forklarer en del grunnlegende begreper, den tredje teorien for forbrukerens tilpasning (behovene og deres tilfredsstillelse), den fjerde produsenttilpasning (produksjonens agenter land, arbeidskraft, kapital og organisasjon) den femte markedsteorien (generelle relasjoner vedrørende etterspørsel, tilbud og verdi) og den sjette fordelingslæren (fordelingen av nasjonalinntekten). Boken har tolv appendikser nummerert fra A til L som omhandler så ulike emner som for eksempel økonomisk idéhistorie, bruk av abstrakt tenkning i økonomisk vitenskap, byttehandel og Rocardos verditeori. I tillegg er det også et matematisk (analytisk) appendiks. I alt har «paperback» opptrykket av denne ugaven fra 1974 over syv hundre sider. Den er preget av en stor rikdom av analytiske og faktiske detaljer. Boken har som motto Natura non facit saltum, som direkte oversatt betyr Naturen foretar ikke sprang. Marshall var av den oppfatning at den økonomiske utvikling, som i naturen for øvrig ikke foregikk sprangvis. Slik mente han at det også foregikk i utviklingen av den økonomiske vitenskap. Det skjedde en gradvis utvikling.

Principles of Economics fikk en svært god mottagelse og ble som nevnt anmeldt i et stort antall aviser og tidsskrifter. Boken fikk i England en gradvis dominerende stilling som lærebok for økonomistuderende. Den ble innenfor sitt felt den ledende pensumbok for studentene. Begreper som likevekt mellom tilbud og etterspørsel (som bestemmende for prisfastsettingen), grenseproduktivitet, elastisitet, substitusjon, adskillelsen av kort og lang sikt med flere ble kjent og tatt i bruk av de aller fleste økonomer. I England står Marshalls *Principles* på linje med Adam Smiths *Wealth of Nations* og David Ricardos *Principles* som en av tre milepæler i utviklingen av sosialøkonomien som vitenskap.

10 Marshall oversatte selv det latinske motto med; Economic evolution is gradual and continuous on each of its numberless routes. Marshall (1919, Preface).

Boken var da også, i følge Shove (1948), hva det strengt analytiske angår i direkte nedad stigende linje gjennom Mill fra Ricardo og gjennom Ricardo fra Smith. Det er ikke slik at Marshall integrerer teoriene til Smith, Ricardo og Mill. Men han bygger på dem og utvikler teoriene videre. Det er en kontinuerlig utvikling og vekst fra Smith til Marshall. I sin framstilling identifiserer Shove først manglene eller gapene i teoriene til Ricardo og Mill. Deretter viser han hvordan Marshall utbedrer og utvikler manglene og fyller gapene.

Marshall bruker i sin framstilling i stor grad grafiske framstillinger for å forklare sine utledninger og for å vise virkningene på for eksempel pris og omsatt kvantum av endringer i etterspørsel eller tilbud. Om Marshalls bruk av grafisk framstilling som verktøy sier Keynes (1924; s.332): «Marshall's mathematical and diagrammatic exercises in Economic Theory were of such a character in their grasp, comprehensiveness and scientific accuracy and went so far beyond the 'bright ideas' of his predecessors, that we may justly claim him as the founder of modern diagrammatic economics.»

Marshalls verditeori

Marshalls største bedrift og bidrag til utviklingen av samfunnsøkonomien er etter de fleste økonomiske idéhistorikeres oppfatning hans verdi- eller pristeori. Denne er beskrevet i Book V i hans *Principles of Economics*. Her utvikler han teorien samtidig som han bygger bro mellom den klassiske skolen og den østerrikske skolen. Han integrerer elementer fra disse skolene i en teori som i dag kjennes av alle studenter som tar et grunnkurs i samfunnsøkonomi verden over. Dette til tross for at kanskje de fleste studenter ikke vet at det var Marshall som utviklet teorien og som introduserte den grafiske framstilling av teorien.

Marshalls verditeori er framstilt på over 140 sider i Book V som har tittelen *General Relations of Demand, Supply and Value*. Framstillingen starter med en beskrivelse av ulike markeder. Deretter beskrives likevektssituasjonen og hvilke faktorer som påvirker tilbud og etterspørsel. Her introduseres også begrepet substitusjon og likevekt på kort og lang sikt drøftes. Begrepene indirekte eller avledet etterspørsel og tilbud og deres virkning på likevektstilpasningen forklares. Kostnadsbegrepet vies stor plass og drøftes i relasjon til om vi har konstant, avtakende eller tiltakende avkastning. Ulike kostnadsfaktorer som for eksempel forsikring mot usikkerhet og markedsføring trekkes inn. Begrepet konsumentoverskudd trekkes også inn i drøftingene. Til slutt drøftes markedsformen monopol og det legges vekt på å få fram reduksjonen i konsumentoverskuddet som følge av monopoltilpasningen.

En overfladisk gjennomlesning av dette kapitlet kan etterlate det inntrykk at Marshalls verditeori kun er en partiell likevektsteori. Dette har fått en del økonomer til å hevde at Marshall i sin analyse ikke beveget seg utover en partiell analyse. Vi slutter oss imidlertid til Schumpeter (1954) som konkluderte: «It seems fair, therefore, to list Marshall also among the builders of the general-equilibrium system as well as of the marginal utility analysis per se.»

I sin enkleste form kan Marshalls verditeori framstilles som følger: På den ene side viste Marshall hvordan etterspørselen etter en vare er avhengig av en forbrukers nytte. Til større mengder en forbruker får av en vare til mindre ekstra nytte får forbrukeren av å kjøpe en enhet til av varen. En rasjonell forbruker vil ikke fortsette å kjøpe ekstra enheter av en vare til nytten av den siste enheten er null. Forbrukeren vil slutte å kjøpe ekstra enheter av en vare når han finner ut at det han må betale for en ekstra enhet, dvs. varens pris, er mer verd enn den økningen i nytte han får ved å konsumere den ekstra enheten. Vi vil derfor komme fram til et likevektspunkt. Med utgangspunkt i dette likevektspunktet vil det være slik at dersom prisen skulle falle så vil nytten av å kjøpe en ekstra enhet være større enn det forbrukeren må betale for denne enheten. Det vil derfor være til forbrukerens fordel om han øker forbruket dvs. kjøper mer av denne varen. Tilsvarende så vil en økning i prisen føre til at nytten av den siste enheten er mindre enn det forbrukeren må betale for denne enheten. Det vil derfor være til forbrukerens fordel å redusere forbruket dvs. kjøpe mindre av varen. Generelt så betyr dette at en økning i pris fører til at etterspurt kvantum minker og at en prisreduksjon fører til at etterspurt kvantum øker. Det kan derfor i et diagram tegnes en kurve som viser sammenhengen mellom pris og etterspurt kvantum. Denne kurven som kalles etterspørselskurven vil normalt ha negativ helning. For å måle virkningen på etterspurt kvantum av en liten endring i prisen fant Marshall opp begrepet elastisitet.

På produksjons- eller tilbudssiden utviklet Marshall en egen kostnadsteori hvor kostnadenes utvikling for en bedrift, når produksjonen øker, avhenger av om vi har stigende, konstant eller avtagende utbytte i produksjonen. Marshall drøfter først hva som vil skje i en markedsperiode hvor tilbudet av bestemte varer er gitt. Deretter drøfter han hva som skjer på kort og på lang sikt. På kort sikt hvor antall enheter produsert kan økes men bare til en grense satt av den nåværende produksjonskapasitet. På lang sikt hvor produksjonskapasiteten kan økes.

På kort sikt får vi derfor når produksjonen øker først en fallende og deretter en stigende grensekostnadskurve. Av dette følger at når målet er størst mulig overskudd så vil stadig høyere priser være nødvendig for at en bedrift skal være villig til å øke produksjonen. Vi får derfor en sammenheng mellom prisen for en vare og antall enheter produsert. Denne sammenhengen mellom pris og kvantum kan illustreres ved hjelp av en kurve. Denne kurven som kalles tilbudskurven vil normalt ha positiv helning.

Prisen på varen vil nå bli bestemt gjennom interaksjonene mellom de forhold eller de krefter som bestemmer tilbud og etterspørsel i et marked. En vares pris blir bestemt i det punkt hvor markedets tilbuds- og etterspørselskurve skjærer hverandre. Dette virker i henhold til Marshall som bladene på en saks. Ikke noe blad klipper uten tilstedeværelsen av det andre. Det er altså samspillet mellom tilbud og etterspørsel som bestemmer prisen.

Marshall drøftet også spørsmålet om det var tilbudet eller etterspørselen som hadde størst innflytelse på fastleggelsen av markedsprisen. Klassikerne var opptatt av de mer langsiktige (’normale’) forhold og baserte seg derfor vanligvis på forutsetningen om konstante grensekostnader og en horisontal tilbudskurve. Det var derfor rimelig at denne skole kom til det resultat at det var produksjonskostnadene altså forholdene på tilbudssiden som var den prisbestemmende faktor. Økonomene i den østerrikske skole var mer opptatt av forholdene på kort sikt og baserte seg derfor ofte på en forutsetning om at tilbudet var fullstendig uelastisk, altså en vertikal tilbudsskurve. Østerrikerne regnet stort sett med at det var en gitt tilgang av de forskjellige varer og at det i det korte løp ikke var særlige muligheter til å øke produksjonen.

På kort sikt er det grunn til å anta at tilbudselastisiteten er mindre enn i det lange løp. I det korte løp er det bare noen av produksjonsfaktorene som kan varieres, mens en rekke faktorer må holdes fast. På kort sikt er produksjonskapasiteten gitt. Etter hvert som tiden går kan imidlertid flere av faktorene varieres, produksjonskapasiteten kan utvides, og dette gjør det mulig å øke kvantum uten en altfor sterk økning i grensekostnadene. Til flere av produksjonsfaktorene som kan varieres til flatere blir grensekostnadskurven og til mer elastisk blir markedets tilbudskurve. Marshall knyttet forbindelsen mellom den klassiske skolen og østerrikerne idet han mente at det på kort sikt var etterspørselen som hadde størst betydning, mens det på lang sikt var tilbudet som hadde størst betydning.

Hvilken betydning fikk Marshall i Norge?

For å kunne besvare dette spørsmål er det nødvendig å gå tilbake til årene før første utgaven av Marshalls *Principles of Economics* utkom i 1890. Før denne boken utkom hadde den økonomiske tenkningen i Norge i over 50 år vært dominert av Anton Martin Schweigaard (1808-1870) og den tradisjonen han etterlot seg. Schweigaard kan, i henhold til Bergh & Hanisch (1984) bli sett på som en «farsfigur» i utviklingen av både norsk rettslære og samfunnsøkonomi eller statsøkonomi som det ble kalt på denne tiden. Med Schweigaard fikk statsøkonomien som fag både et innhold og en posisjon i det akademiske og politiske miljø som la grunnlaget for en utvikling som strakte seg langt utover hans egen tid.

Schweigaard startet sin akademiske karriere som jurist. Han tok juridisk embetseksamen ved Universitetet i Oslo[11] i 1831 og ble i 1835 lektor i lovkyndighet ved universitetet. Men i 1837 tok han på midlertidig basis over undervisingen i statistikk. Tre år senere tok gikk han over i en stilling som omfattet alle de tre fagene lovkyndighet, statsøkonomi og statistikk. Denne fagkombinasjonen var, i henhold til Bergh & Hanisch (1984), verken tilfeldig eller unaturlig. «Det var ved å bringe disse fagene sammen at han grunnla noe av en særnorsk tradisjon. Som skulle få stor og langvarig betydning for sosialøkonomien.»[12]

11 Universitetet ble etablert i 1811og fikk navnet Det Kgl. Frederiks Universitet. Dette navnet beholdt det til 1939 da navnet ble endret til Universitetet i Oslo. I denne framstillingen har vi valgt å bruke navnet Universitet i Oslo også for tidspunkter før 1939.
12 Berg & Hanisch (1984) side 21.

Adam Smith og den klassiske skolen spilte en fundamental rolle i Schweigaards økonomiske tenkning. I hovedsak var han enig i den liberalistiske økonomiske politikk som denne skolen anbefalte. Imidlertid distanserte han seg også fra denne skolen representert ved David Ricardo, Nassau Senior (1790-1864) og John Stuart Mill. Han mente at de engelske økonomene hadde mange gode ideer og teoretiske modeller men at de i viktige praktiske saker fulgte teoriene og modellene for langt. Schweigaard var derfor i flere viktige spørsmål i større grad enig med noen av de klassiske økonomene på kontinentet og da spesielt de to tyskerne Friedrich von Hermann og Karl Heinrich Rau. To økonomer som også Marshall hadde stor aktelse for. Som allerede nevnt kalte Marshall Hermann «the brilliant genius».

Aschehoug – Den første 'Marshallianer'

Da Schweigaard døde i 1870 ble Professor i lovkyndighet Torkel H. Aschehoug (1822-1909) spurt om også å ta over ansvaret for statsøkonomi og statistikk. Aschehoug hadde vært en av Schweigaards studenter. Etter å ha fullført sin juridiske embetseksamen startet han sin karriere i 1846 som statsstipendiat i statsøkonomi. På denne tid så han statsøkonomi som sin hovedinteresse og sannsynligvis så ønsket han først og fremst å bli økonom. Skjebnen ville det imidlertid annerledes. Etter noen få år med statsøkonomi som hovedinteresse vente han tilbake til jussen og i 1862 ble han utnevnt til professor i et læresete i lovkyndighet. Noe motvillig, på grunn av et større juridisk arbeid han holdt på med, forlot han i 1870 denne stillingen da han ble spurt om å overta Schweigaards lærestol.

Allerede i 1877 var en «ren» lærestol i statsøkonomi og statistikk blitt opprettet og utlyst ved universitetet. Av de kvalifiserte søkerne ble Ebbe Hertzberg (1847-1912), som også var en av Schweigaards studenter, utvalgt til stillingen. Hertzberg ble imidlertid tvunget til å gå av i 1886 på grunn av sin homoseksuelle legning.

Aschehoug som i 1870årene hadde gjort statsøkonomi til sin hovedinteresse tok over denne lærestolen. Inntil sin død i 1909 var han den dominerende skikkelse i norsk statsøkonomi, både innenfor og utenfor den akademiske verdenen. Her skal nevnes at han i 1883 tok initiativ til å etablere en forening for norske økonomer, Statsøkonomisk forening.[13] Denne foreningen ble et møtested for den opplyste elite av norske økonomer, ledende forretningsfolk, embetsmenn, statsråder og parlamentarikere. Foreningen så det som sin oppgave å spre kunnskap om økonomiske forhold ved å arrangere åpne møter med inviterte foredragsholdere fra inn- og utland og ved fra 1887 å publisere *Statsøkonomisk tidsskrift*, med Aschehoug som den første redaktøren.[14] Dette tidsskriftet var det første genuint økonomiske tidsskrift i Norge.[15] Aschehoug var ved sin aktive deltakelse i Statsøkonomisk forening og sine tallrike bidrag til tidsskriftet den drivende kraft.

Andre tegn på utviklingen i samfunnsøkonomi som vitenskap i denne periode var flere avhandlinger i økonomi som ble forsvart med suksess for den filosofiske doktorgraden. Den første var en avhandling om Adam Smith i 1894. Som en følge av Aschehougs samvittighetsfulle arbeid ble et uavhengig studieprogram i Statsøkonomi etablert ved universitetet i 1905. Tidligere hadde statsøkonomi vært en del av det juridiske studiet. Det nye studieprogrammet var to-årig og delt i tre deler, teoretisk, historisk og praktisk økonomi.

Aschehoug mente sterkt at økonomisk teori kunne bli brukt til å løse dagens økonomiske og politiske problem. Imidlertid hadde han i flere år vært utilfreds med hvordan klassikerne så vel som marginalistene framstilte den økonomiske teori. Som Schweigaard var han spesielt utilfreds med de praktiske anvendelser av teorien.

Alfred Marshall var blitt godt kjent i Norge etter publikasjonen av bøkene *Economics of Industry*, med som nevnt hans kone Mary Paley som medforfatter, og *The Pure Theory of Foreign Trade* som også sirkulerte blant norske økonomer. Hans forsøk i læreboken *Principles of Economics* fra 1890 «to present a modern version of old doctrines with the aid of the new work [of the present generation], and with reference to the new problems,

13 Den danske Nationaløkonomiske Forening ble etablert 1872. American Economic Association 1886

14 Til sammenlikning kan neves at det danske Nationaløkonomisk Tidsskrift ble startet i 1873. Harvard University startet utgivelsen av Quarterly Journal of Economics i 1886. The Royal Economics Society startet Economic Journal i 1891 og Chicago University Press startet Journal of Political Economy i 1892.

15 Her skal nevnes at det første økonomiske tidsskrift i Norden var Danmark og Norges Oekonomiske Magazin, som utkom i København i tidsrommet 1757-64, med Erik Pontoppidan (1698-1764) som redaktør. Dette tidsskriftet hadde mange norske bidragsytere og stor sirkulasjon i Norge.

of our own age»[16] ble som allerede nevnt vel mottatt og fikk innpass som lærebok i statsøkonomi ikke bare i Storbritannia men også i flere andre land. I Norge var det først og fremst Aschehoug som sørget for introduksjonen. Han var av den oppfatning at Marshall med denne boken hadde lykkes i sitt forsøk på å gi en moderne framstilling av økonomisk teori. Han bestemte derfor at Marshalls Principles skulle være obligatorisk lesning for alle studentene som valgte statsøkonomi som deres hovedstudium.

Så tidlig som i 1886 bestemte Aschehoug seg for selv å gi en framstilling av den økonomiske vitenskap på norsk. Det første utkast til hans *Socialøkonomik* forelå så tidlig som i 1891. Denne framstillingen var i større eller mindre grad en redigert versjon av hans forelesninger i statsøkonomi fra 1870 årene, skjønt han hadde tatt med i framstillingen utviklingen innen faget de senere år. Utviklingen til den tyske historiske skole og særlig statssosialismen til den yngre historiske skole slik den ble uttrykt av dens leder Gustav von Schmoller (1838-1917) og grensenytteteorien som Carl Menger hadde utviklet i den allerede nevnte *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre* fikk en framtreden plass. Imidlertid skjedde det mye innen faget i denne perioden og Aschehoug ble derfor ikke tilfreds med resultatet. Han startet på nytt med blanke sider og en ny framstilling var ferdig i 1896. Selv om han i denne versjonen inkluderte en del av Marshalls arbeider så var han fortsatt ikke tilfreds. Innen han gikk i gang med en tredje versjon utarbeidet han to teoretiske avhandlinger om henholdsvis «Avkastning og Indtægt» og «Værdi og Prislærens Historie». Disse avhandlingene, hvor Marshall i ikke liten grad blir trukket inn, ble publisert i *Statsøkonomisk Tidsskrift* i 1900 og 1902. Aschehoug startet så i sitt 80de år den endelige revisjon av sitt hovedverk. Dette resulterte i en fullstendig omarbeidelse, som ble publisert i fire bind i perioden 1902-08 og som et samlet verk utkom det kort tid etter hans død i 1909 med Peder Thv Aarum som redaktør.

Hvorfor hadde Aschehoug slikt et stort problem med å fullføre sitt verk? I følge Bergh og Hanisch (1984) var årsaken utviklingen innen verdi- eller pristeorien.[17] Arbeidene innen grensenytteteorien til den tidligere nevnte Menger fra 1871, Jevons fra 1871 og Leon Walras fra 1874 hadde en så stor innflytelse på innholdet og utviklingen innen økonomisk vitenskap at de skapte det som er blitt kalt en vitenskapelig revolusjon.[18]

Imidlertid var arbeidene til disse forfatterne, som skrev helt uavhengig av hverandre, svært like i innhold men absolutt ikke i form. Siden disse forfatterne ikke visste om hverandre skapte dette mange spekulasjoner og mye strid. Innflytelsen fra østerrikerne hadde som følge at grensenytteteorien i Norge ble formulert ved hjelp av verbale og kvalitative begreper. Matematikken spilte blant norske økonomer på denne tiden kun en liten rolle i framstilling av økonomiske teori. Skjønt matematikk ikke ble brukt i noe større omfang blant norske økonomer før Ragnar Frischs tid så var det Aschehoug som klarte å endre holdningen til matematikken som et verktøy for økonomer og han viste gang etter gang til Marshalls grafiske presentasjoner.

På samme måte som Marshalls *Principles of Economics* ble en milepel i utviklingen av økonomisk teori internasjonalt så ble Aschehougs fire binds verk *Socialøkonomik* en milepæl i Norge. Dette arbeid hadde vært delvis publisert i kompendier og memoranda beregnet på studenter ved Universitetet i Oslo eller som artikler i *Statsøkonomisk Tidsskrift*. Det ble et viktig landemerke i utviklingen av samfunnsøkonomien som en teoretisk og anvendt vitenskap i Norge. Marshalls store innflytelse kan bli sett i alle fire bind. I disse bindene finner vi mer enn 170 henvisninger til Marshalls arbeider. Ingen annen forfatter er sitert eller henvist til på langt nær så mange ganger.

Aschehoug hadde sett betydningen av Marshalls *Principles of Economics* for utviklingen av og undervisningen i statsøkonomi kort tid etter at første utgave utkom i 1890. Han brukte som nevnt *Principles* som en integrert del av sin undervisning i statsøkonomi, han anbefalte boken til sine studenter og han henviste til den eller til andre arbeider av Marshall i de fleste av sine tallrike bidrag i *Statsøkonomisk tidsskrift*. I sitt arbeid som opponent i nesten alle doktorgradsdisputaser innen statsøkonomi i denne perioden henviste han også ofte til Marshall. På denne tid ble disse disputasene stenografert og publisert i Statsøkonomisk tidsskrift. Med Aschehougs omfattende omtale og bruk av Marshalls arbeider skjedde det et omfattende skifte i innflytelsen fra tyske til engelske forfattere blant norske økonomer

16 Marshall (1890) Preface to first edition.
17 Bergh & Hanisch 1984 s. 78
18 Stanley Jevons The Theory of Political Economy utkom i 1871 og Leon Walras Elements d'Economie Pure i 1874.

Jæger og Aarum

Oskar Jæger (1863-1933) var en sentral person i den norske profesjon av økonomer mellom Aschehough og Ragnar Frisch. Hans bidrag til utviklingen av norsk samfunnsøkonomi spenner fra avhandlinger om metodologi til offentlig økonomi og en svært aktiv, om enn omdiskutert, deltakelse i økonomisk politikk. I hans historiske forelesninger i statsøkonomi var han svært opptatt av utviklingen av «moderne» analyse sett fra østerrikernes synspunkt. Han viser også til Marshall men hans favoritt er uten tvil Eugen von Bøhm-Bawerk (1851-1914).[19]

Peder Thorvald Aarum (1867-1926) tok juridisk embedseksamen i 1893. Fra 1899 til 1908 arbeidet han som byråkrat i Justisdepartementet. I 1908 ble han statsstipendiat i statsøkonomi. Samme år ble han kreert til Doktor philos. på en avhandling om Arbeidsverdi teorien. Han ble i 1913 utnent til ekspedisjonssjef i Sosialdepartementet hvor han sto sentralt i arbeidet med flere sosialpolitiske reformer. De viktigste var kanskje Lov om uførepensjon og Lov om alderspensjon. I 1917 ble Aarum utnevnt til professor i statsøkonomi ved Universitetet i Oslo. Hans universitetskarriere ble relativt kort. Imidlertid utgav han to lærebøker i henholdsvis teoretisk og praktisk sosialøkonomi, i henholdsvis 1924 og 1928. Siden disse bøkene fikk stor utbredelse ble hans innflytelse betydelig også i årene etter hans død.

Som universitetsstipendiat redigerte, reviderte og utvidet Aarum Aschehougs hovedverk *Socialøkonomik*. Hans egen forskning ble oppsummert i hans to lærebøker som hadde sirkulert blant studentene som kompendier før de ble publisert. Aarum bygget på Marshall og han la vekt på forskjellen mellom kort, mellom og lang tid, og han forsto prosessen som bestemte pris som et resultat av individuelle etterspørsels- og tilbudsfunksjoner som smeltet sammen i samlet etterspørsel og tilbud i markedet. På tilbudssiden understreket Aarum spesielt de forskjellige fortolkningene av produksjonskostnadene avhengig av om vi har avtagende, konstant eller økende avkastning.

Aarum ble sett på som den «moderne» blant norske økonomer. Han la stor vekt på Marshall både i sine bøker, i sin undervisning og i sin egen forskning. Ikke minst som følge dette så leste i økende grad de mer videregående studentene Marshalls *Principles of Economics*.

Den klassiske skole hevdet som tidligere nevnt at et godes verdi, dets pris, ble bestemt av arbeidskostnadene. Den østerrikske skolen gikk til den andre ytterlighet og hevdet at verdien ble bestemt av grensenytten alene og at produksjonskostnadene ikke hadde noen betydning. Aarum fulgte Marshall og hevdet at sannheten lå et eller annet sted i mellom. Interaksjonene mellom tilbud og etterspørsel i markedet virket som en saks, ingen av bladene skjærer uten tilstedeværelsen av det andre. Tilbud og etterspørsel i markedet bestemmer simultant pris og kvantum. Markedslikevekt ble fra nå av et nøkkelbegrep

Professor Aarums beundring for Marshall går klart fram av den nekrolog over Marshall han skrev i Statsøkonomisk tidsskrift, årgang 1924: «Med ham er igjen en av stormændene inden den socialøkonomiske videnskap gaat bort.» Det var først og fremst Marshall som teoretisk systembygger han la vekt på: «Marshall har hat en mer dyptgaaende indflydelse paa vor tids økonomiske tænkning end nogen anden av sine samtidige, selv om hans navn kanske ikke er saa kjendt inden den store almenhet som enkelte andres, der knytter seg til en eller anden teori der er let at populariserе. Det er for gjennomarbeidelsen av den hele teoretiske lærebygning, dens rekonstruktion og videre utbygning paa moderne videnskabelig grund, at Marshalls gjerning har hat sin betydning, og det er derfor ikke saa meget paa et enkelt iøinespringende punkt som paa hele den samlede teoretiske grundopfatning den kan paavises. Dette viser seg tydelig nok i den evne han har hat til at virke befrugtende paa andres tænkning.»

Aarum har imidlertid også syn for Marshalls vektlegging av tidligere økonomers bidrag og kontinuiteten i utviklingen av den økonomiske vitenskap: «Trods det utpreget nye i og selvstændige i hans opfatning av de økonomiske grundproblemer og i maaten at behandle disse paa, har han dog mere end nogen anden hat øie for betydningen av de tidligere erobringer i den videnskabelige forskning, for kontinuiteten og sammenhængen i den, og han kaster ikke uten videre over bord den ældre opfatning for et nyt synspunkts skyld, når det gjennem en bredere eller dypere formulering av den lar sig gjøre at forene den med dette og på denne maate at bygge bro mellom gammelt og nyt. Han rekonstruerer paa samme tid som han bygger til nyt.».

19 Medlem av den østerrikske skole. Hans hovedverk inkluderer Kapital und Kapitalzins fra 1884 (oversatt til engelsk i 1890 i to bind, første med tittel Capital and Interest og andre med tittel Positive Theory of Capital).

Som en konsekvens av å følge Marshall introduserte Aarum også en omfattende bruk av grafiske framstillinger i sine økonomiske forelesninger og bøker. I så henseende ble han en foregangsmann.

Ragnar Frisch - En Marshallbeundrer

I de siste årene av sitt liv konsentrerte Aarum sin forskning om produksjonsteorien. I 1925 ble en assistent, Ragnar Frisch (1895-1973), knyttet til dette forskningsprosjektet. Frisch hadde tatt svenne- og mesterprøve i sølv- og gullsmedfaget før han begynte å studere ved universitetet. Her valgte han statsøkonomi siden det var det korteste studiet. Han tok statsøkonomisk eksamen i 1919. Deretter dro han utenlands hvor han studerte økonomi og matematikk i England og Frankrike. Han ble kreert til Doktor philos ved Universitetet i Oslo i 1926 på en matematisk statistisk avhandling. I samme år fikk han stilling som universitetslektor ved universitetet. Her ble han Aarums assistent samtidig som han underviste i produksjonsteori. Han ble utnent til dosent i 1928 og til professor og forskningsdirektør ved det nyetablerte Sosialøkonomisk Institutt i 1933. Frisch ble sammen med nederlenderen Jan Tinbergen (1903-94) tildelt den første Nobelprisen i økonomi i 1969.

Frisch underviste i årene 1933-38 grunnkurset i økonomisk teori for økonomistudentene, først for studentene på det gamle studiet i statsøkonomi og deretter for studentene på det nye embetsstudiet i sosialøkonomi som ble opprettet i 1936. Han tok opp tradisjonen fra sine forgjengere Aschehoug og Aarum og brukte Marshalls *Principles of Economics* som hovedlærebok i dette kurset. I særdeleshet framhevet han Book V. Denne delen inneholder, som nevnt, Marshalls verdi- eller pristeori. Verditeorien var ifølge Frisch den sentrale del i Marshalls teoriframstilling. Han skriver: «Marshalls verk gir et grunnlag i økonomisk teori som en ikke kommer utenom selv i vår tid.» [20]

Imidlertid var Frisch av den oppfatning at Marshalls framstilling trengte supplering på forskjellige områder. Disse suppleringene gav han i sine forelesninger og de ble utgitt skriftlig i flere, hver for seg, selvstendige ekskurser. Målet med disse ekskursene var å gi en mer systematisk framstilling av hovedpoengene i Marshalls verditeori i særdeleshet og hans *Principles* generelt. Disse ekskursene ble, sammen med hva Frisch kalte «en del randmerknader til Marshall», utgitt i stensilert form i 1939 under tittelen *Notater Grunnkurs i økonomisk teori*.

Marshalls *Principles* ble brukt som hovedlærebok eller en av hoved-lærebøkene for studentene i sosialøkonomi ved Universitetet i Oslo fram til etter andre verdenskrig.

Det er klart fra forordet til *Notatene* at Frisch hadde stor beundring og respekt for Marshall. Han betraktet hans *Principles* for den beste lærebok som var skrevet i sosialøkonomi. I avslutningen i *Notatenes* ekskurs 14, som gir en oversikt over Marshalls verdilære, sier han: «Denne framstilling har søkt å skjematisere og systematisere tankegangen i Marshalls Book V. Den inneholder bare de store trekk og kan på ingen måte overflødiggjøre studiet av selve boken. Det mest verdifulle ved Marshalls framstilling er hans rikdom på detaljer og hans sans for forbindelse mellom teorien og det konkrete. Disse ting kan en bare få tak i ved å lese boken – og lese den grundig.»

Frisch gav også uttrykk for sitt syn på Marshalls verditeori i en 30 siders artikkel i tidsskriftet *Quarterly Journal of Economics* fra 1950. Her startet han med å påpeke at 'like all human work' Marshalls teori 'had its definite shortcomings'. Frisch hevder at Marshall ikke innså at en hvilken som helst optimaliseringsprosedyre, dvs et hvilket som helst problem hvor det gjelder å kombinere faktorene på den best mulig måte, avhenger av et system av priser eller andre slags verdikoeffisienter som en bedrift, eller en industri sektor, eller ett land som gjennomfører optimalitetsprosedyren, må forutsette for at optimaliseringen skal ha en presis mening. Marshall var, i henhold til Frisch, øyensynlig av den oppfatning at forutsetningene for problemet om å finne den beste kombinasjonen av innsatsfaktorene som en regel kunne bli formulert i rene tekniske termer, noe som etter Frischs oppfatning bare er tilfelle for det spesielle tilfelle at faktorene er strengt begrenset i deres virkning. Siden Marshalls argumentasjon generelt ikke var begrenset til et slikt spesialtilfelle så viser det seg, i følge Frisch, at mye av det han sier om optimalisering blir heller uklart.

20 Forord til 2 utgave 1941.

Til tross for mangler som denne, og til tross for alle endringer i de økonomiske forhold og den økonomiske politikken som har kommet til siden Marshall skrev sin verditeori, så skriver Frisch klart at 'this theory holds its own'. 'It contains elements about which no economist can afford to be ignorant however 'modern' he claims to be.' I sin framstilling forklarer og systematiserer Frisch resonnementene i Marshalls teori og konkluderer: 'Only the general features [of the theory] have been considered. To appreciate the wealth of detail one must study the book itself. What is most valuable in Marshall's work is the way in which he succeeded in combining the theoretical and the concrete.'

Marshalls varige innflytelse i Norge

Det var ikke bare Aschehoug, Aarum og Frisch som i sine bøker henviste til Marshall. De fleste norske lærebøker i sosialøkonomi, til bruk for studenter ved handelshøyskoler og universiteter, som har utkommet i årene siden andre verdenskrig har hatt henvisninger til Marshalls *Principles* og har brukt hans framstillingsmetode.

Ragnar Frischs *Notater til økonomisk teori* ble for eksempel revidert og utvidet av Frisch og hans stab og gitt ut igjen og igjen i nye utgaver. De siste utgavene utkom som kompendium på Universitetsforlaget. Skjønt kompendiet forsvant helt fra pensumlisten på slutten av 70 tallet ble det henvist til av faglærerne og brukt av studentene ved Sosialøkonomisk Institutt så sent som på slutten av 1990 tallet.

Her skal også nevnes Thomas Sindings (1896-1951) lærebok *Socialøkonomisk Teori*. Sinding var selv eklektiker som søkte å forene nye og gamle teorier. Det var derfor naturlig at han nyttet Marshalls metode selv om han sjeldent hadde direkte henvisninger til denne. Læreboken hans, som spesielt er blitt brukt i faget samfunnsøkonomi ved det juridiske studiet, utkom første gang i 1935. Den er imidlertid blitt revidert, utvidet og har kommet i stadig nye opplag. Boken var i bruk helt til på slutten av 1970 tallet.

Lærebøker i mikro- og markedsøkonomi på norsk som har utkommet de senere år viser også direkte til Marshall eller bruker hans metodikk. Her er det tilstrekkelig å nevne Dedekam jr. (2002) og Sæther (2003).

Imidlertid må det understrekes at Alfred Marshalls bidrag til økonomisk teori, og ikke minst hans pedagogiske bidrag til framstilling av teorien, i dag er blitt «allemannseie» i en slik grad at den ofte ikke refereres til. Den bare brukes.

Til slutt bør det nevnes at det ikke bare var Marshalls *Principles* som var kjent i Norge. På grunn av stadige henvisninger til Marshalls arbeider fra både Aarum og Frisch så var hans *Industry and Trade* fra 1919 og *Money, Credit and Commerce* fra 1923 vel kjent blant studenter og ansatte ved Universitetet i Oslo. Språkkunnskapene blant norske studenter og økonomer var slik at det aldri, på noe tidspunkt, var tale om å oversette noen av Marshalls arbeider til norsk.

På denne bakgrunn kan det trygt konkluderes at Alfred Marshall har hatt en inngående og varig innflytelse på undervisningen i faget samfunnsøkonomi, på den økonomiske tenkning og derved på norske økonomer i mer enn 100 år.

Referanser:

Aschehoug, Torkel H (1908): *Socialøkonomik*, Kristiania: Aschehoug og Nygaard.

Bergh, Trond and Tore J. Hanisch (1984): *Vitenskap og politikk. Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år,* Oslo: Aschehoug og Nygaard.

Dedekam, Anders jr (2002): *Mikroøkonomi*, Bergen: Fagbokforlaget

Friedman, Milton (1996): *Goenewegen's Marshall. A Review.* Journal of Economic Literature, 34 Desember.

Frisch, Ragnar (1939): *Notater til grunnkursus i økonomisk teori*, Oslo: Socialøkonomisk Institutt.

Frisch, Ragnar (1941): *Notater til økonomisk teori. 2. utgave*, Oslo: Socialøkonomisk Institutt.

Frisch, Ragnar (1950): *Alfred Marshall's Theory of Value*, Quarterly Journal of Economics, Vol. LXIV, November, 1950, No. 4, side 495-524.

Frisch, Ragnar (1962): *Notater til økonomisk teori. 5. utgave*, Oslo - Bergen: Universitetsforlaget.

Groenewegen, P. D. (1995): *A Soaring Eagle: Alfred Marshall 1842-1924*, Aldershot UK: Elgar.

Jæger, Oskar (1922): *Teoretisk Socialøkonomik*., Kristiania: Centrum Avskrivningsbyraa.

Keynes, John Maynard (1924): *Alfred Marshall 1842-1924*, Economic Journal, Vol. 34, No. 135, s. 311-372.

Keynes, John Maynard (1940): *The Society's Jubilee 1890-1940*, Economic Journal, Vol 150. Dec. s. 401-409.

Keynes, J. M. (1944): *Mary Paley Marshall (1850-1944)*, Economic Journal, Vol 54, No. 214, s. 268-84.

Marshall, Alfred (1890): *Principles of Economics. An introductory volume*. London: Macmillan Press Ltd. Eight edition 1974.

Marshall, Alfred (1919): *Industry and Trade,* London : Macmillan and Co. Fourth issue 1923.

Robinson, E. A. G. (1948): *Review of What I Remember by Mary Paley Marshall*, Economic Journal, 58. s. 123-4.

Shove, G. F. (1942): *The Place of Marshall's Principle in Economic Theory.* Economic Journal, Vol.52, No 208, December. Side 294-324.

Schumpeter, Joseph A. (1954): *History of Economic Analysis,* Oxford: Oxford University Press

Sinding, Thomas (1935): *Socialøkonomisk Teori* , Oslo: Johan Grundt Tanum Forlag.

Statsøkonomisk tidsskrift 1887-1936: Kristiania (Oslo): Forlagt av H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard).

Sæther, Arild (2003): *Mikro- og Markedsøkonomi*, Oslo: Kolofon AS.

Aarum, Peder Thv. (1924): *Læren om Samfundets Økonomi I. Teoretisk Socialøkonomi*. Kristiania: Olaf Norli.

Aarum, Peder Thv. (1925): *Alfred Marshall 1842 – 1924.* Statsøkonomisk Tidsskrift, 38 Aargang 1924, Oslo: Forlagt av H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard).

Aarum Peder Thv. (1928): *Læren om Samfundets Økonomi II. Praktisk Socialøkonomi,* Oslo: Olaf Norli.

Helseøkonomikk: Den maksimale betalingsvillighet for kirurgiske inngrep

Kampus Fflue

HELSEØKONOMIKK:

Den maksimale betalings-villighet for kirurgiske inngrep

Foreliggende undersøkelse dokumenterer empirisk ved beregning av pasienters maksimale betalingsvillighet at samfunnet kan realisere betydelige velferdsgevinster ved hemorroide-operasjoner idet de foreliggende edb-utskrifter viser at operasjoner av alle pasienter registrert av Norsk Hemorroide Register vil gi et konsumentoverskudd på 109 mill. kroner såfremt operasjonene foretas i feltsykehus.

AV DOSENT, DR PHILOS KAMPUS FFLUE[1])

1. Innledning[2])

Med utgangspunkt i NAUTs forskningsprogram «Erfaringstall fra kommunaløkonomiske helsekategorier» opprettet man ved Statens Institutt for Intens Forskning, SIFIF, i 1976 en egen Gruppe for helseøkonomikk under ledelse av professor Brink-Wink-Olåylafsen. Gruppen har spesielt arbeidet med problemer i tilknytning til etterspørsel efter helsetjenester.

Beregning av den maksimale betalingsvillighet i forbindelse med akutte somatiske lidelser, f eks blindtarmbetennelse, hjerteattakk, kunstig åndedrett m v, byr på store praktiske problemer (pasienten har vanskelig for å konsentrere seg om å gi skikkelige svar såvel muntlig som skriftlig osv). Teoretisk sett er det også betenkeligheter idet taksering av pasientens eiendeler, fastleggelse av lånemuligheter m v vanskelig lar seg avklare – og kontrollere – med de tidsmarginer man vanligvis står overfor, – kfr Brink-Wink-Olåylafsen (1981).

I 1981 valgte man derfor å konsentrere undersøkelsene om betalingsvilligheten for behandling av sykdommer som sjelden er livtruende – iallfall på kort sikt – og som vanligvis ikke nedsetter pasientens bevissthetstilstand. Med dette utgangspunkt innledet man et meget fruktbart samarbeide med Institutt for Rectal Antropologi og Urinell Analyse, IRAUA, og opprettet en medisinsk styringsgruppe som foruten representanter fra SIFIF besto av

overlege Peder Utslet, IRAUA, formann,
byråsjef Anne Mi, Helsedirektoratet,
overdirektør Johan Ødeland, Rikstrygdeverket,
analkirurg Ståle Skar, Haukeland sykehus,
vaktmester Bredo Berset, Rikshospitalet,
utedosent Per Pleks, Universitetet i Tromsø, og
2. reservelege Halvtann Brokk, IRAUA, sekretær.

Sjefsveterinær Thor Ax, Ullevål Sykehus, har vært knyttet til gruppen som observatør.

Efter grundige overveielser i styringsgruppen valgte man å konsentrere seg om efterspørselen efter kirurgisk behandling av hemorroider. Denne sykdom er ikke livtruende såfremt det ikke oppstår full blokkasje, – kfr Brokk og Utslet (1979).

2. Metodisk opplegg

Kenneth Fertilizer og John Fart valgte i sin beregning av de samfunnsøkonomiske kostnader ved hermorroider en indirekte beregningsmåte, som omfattet tidskostnadene ved lange toalettopphold, kløkostnader, utgifter til medisiner osv, – kfr Fart & Fertilizer (1974). Ved SIFIF valgte man en mer direkte metode idet man gikk ut for å undersøke den maksimale betalingsvillighet.

Det er velkjent fra den økonomiske litteratur at det er problematisk å fastlegge folks betalingsvillighet efter goder som tilbys omtrent vederlagsfritt av det offentlige, kfr Atkinson, Bohm, Bramness, Buchanan, Haavelmo, Johansen, Samuelson, Sandmo, Stiglitz, Synåtråtåen (1964, 1965, 1966, ..., 1983).

På denne bakgrunn valgte man å gjøre pasientenes beslutningssituasjon mest mulig realistisk ved at man opprettet feltlasarett, sommeren 1982, på Fluberg stasjon (nedlagt) på Valdresbanen i nært samarbeid med 3. sanitetsskvadron i Brigg S under ledelse av oberst, dr vet Ragnar Rokk. Derved var man istand til å operere de av de spurte pasienter, dvs inntil 50 av dem, som viste den høyeste betalingsvillighet.

Spørreskjema gikk i januar 1982 ut til 7 394 personer/pasienter som var trukket tilfeldig fra kartoteket til Norsk Hemorroide Register. Spørreskjema ble utarbeidet i

[1]) Forfatteren takker professor Brink-Wink-Olåylafsen, (månedlig leder av SIFIF), forsøksleder Ansgar Synåtråtåen, byråsjef Armand Ellevill, sjefsamanuensis Ellgrim Villsporet, vareadresse Skjåk, og svensken Göran Grenqvist, som ikke hadde anledning til å kommentere manuskriptet før trykking. Cand oecon Stein Østre har ansvaret for korrekturlesning m v.

[2]) Prosjektet er gjennomført i perioden 1976–1982 og er delfinansiert med kr 1,7 mill fra Foreningen for Ekstremt Hemorroide-Syke, FEHS, kr 2,3 mill fra Amerikansk-Norsk Union mot Sykdommer, ANUS.

nært samarbeid med Institutt for Demografiske Intervju Og Telefonkontakt, IDIOT, og er gjengitt som figur 1. Spørreskjema er spesielt enkelt idet det bare stilles ett spørsmål og ved at det medfølger et tabellvedlegg på 387 sider, dvs rentetabeller m v, som skal gjøre det enkelt å besvare spørsmålet. Man skulle således kunne forvente en forholdsvis høy svarprosent.

3. Resultater

Av de 7 394 som mottok skjemaet fikk man henvendelser av ulik art fra 7 268. Man mottok også utfylte skjema fra 114 pasienter. Blant de som ikke ga skikkelige svar var 23% allerede operert, 18% spiste fiber, 14,3% hadde flyttet, mens 8,2% var kvinner. Av de 114 returnerte skjema var 38 registrert av Nord-Europeisk Inkassoregister, NEI, som usikre betalere og disse skjema ble derfor lagt til side.

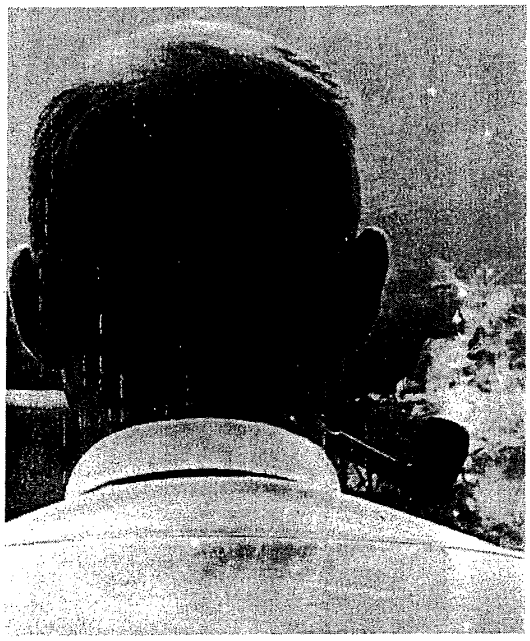
Av de gjenværende 76 skjema oppga 34% urimelig høye beløp, dvs beløp fra 1,4 til 7,2 mill kroner. Disse skjema ble derfor lagt til side. 64% oppga urimelig lave beløp, dvs beløp fra 5 til 1 000 øre. Også disse skjema ble lagt til side. De resterende 2% oppga henholdsvis kr 500 og kr 1 500. Efterspørselskurven ble så beregnet ut fra beregningsformelen

(1) $p - p_1 = [(p_2-P_1)/(x_2-x_1)]\,(x-x_1)$

som gir følgende efterspørselsfunksjon på prisform:

(2) $p = 2500 - 1\,000x$

der p betegnèr pris og x betegner antall operasjoner. Den maksimale betalingsvillighet ved pris lik null blir



Kampus Fflue ble doctor philosophiae i 1958 med verket «Studier av den irregulære ultra-passum lov med monotont stigende passuskoeffisient» og har vært dosent ved SIFIF siden 1961. For mer fullstendige opplysninger se Sosialøkonomen nr 8/1976, side 15.

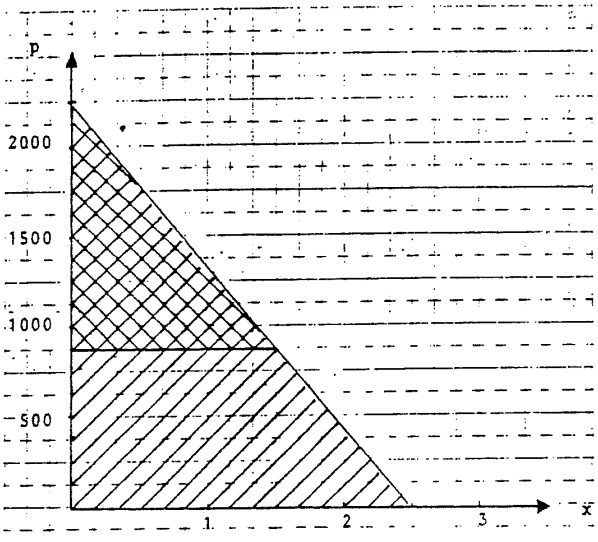
Figur 1: *Spørreskjema*

Hvor meget er De idag villig til å betale for å bli operert for Deres hemorroider, gitt at De frem til pensjonsalderen kan regne med at

1) De fortsatt har lønnet arbeide,
2) reallønnen stiger med 1,35% pr år,
3) progressiviteten i inntektsbeskatningen blir som nå, dvs sykliske svingninger med stortingsvalgene, kfr vedlegg 1,
4) adgangen til rentefradrag, 'DUF-avsetninger og dannelse av kombandittselskaper opprettholdes, dog slik at maksimumsbeløpene for skattefribanksparing øker med kr 2 000 pr skatteklasse ved hvert fremtidig stortingsvalg,
5) bankenes innskudds- og utlånsrenter holdes på samme nivå som idag frem til 1993 hvor efter utviklingen blir som spesifisert i vedlegg 2,
6) barnetrygden viser en realvekst på 2¾% i år uten stortingsvalg og 3¼ i år med slike valg,
7) endringene i de relative priser blir som i perioden 1950 til 1980, kfr vedlegg 3,
8) prisen på hemorroide salve og riga balsam avtar i realverdi med ½% pr år frem til år 2003 hvorefter det er en årlig økning på 1,7% frem til 2065, for perioden efter 2065 kfr vedlegg 4,
9) prisen på toalettpapir følger Kondratieff's sykliske opplegg med et lag på 3 måneder i oppgangstider og 2 måneder i nedgangstider, og
10) De skal bruke en sosialtidspreferanse på 7% kfr siste rundskriv fra Finansdepartementet.

Rentetabeller følger vedlagt som vedlegg 5.

Figur 2



(3) $MBV = {}_0\int^{2,5}(2500-1000x)dx = 3125$

Det gir en gjennomsnittlig maksimal betalingsvillighet på kr 1 562,50 pr pasient, kfr det skraverte areal i figur 2.

Beregning av konsumentoverskuddet ved hemorroideoperasjoner byr på problemer i det man mangler pålitelige oppgaver over kostnadene ved slike operasjoner ved ordinære sykehus. Man har imidlertid forsvarets sanitet som har ubenyttet kapasitet, samtidig som det ligger an til overproduksjon av leger. På denne bakgrunn vil alternativkostnaden ved operasjon i feltsykehus være liten. Kostnadene til sytrå, bandasjer, anestesihjelpemidler og lignende beløper seg til kr 875 pr pasient. Kostnader til mat, personlig hygiene osv påløper selvom pasienten ikke blir operert og skal følgelig ikke medregnes. Ut fra dette blir det gjennomsnittlige konsumentoverskudd pr pasient på kr 2 300 kfr dobbelt skravert område i figur 2.

Med andre ord, hvis året 1985 ble et nasjonalt hemorroideår, og man opererte de 47 811 pasienter som er registrert i Norsk Hemorroide Register ville man kunne oppnå et samlet konsumentoverskudd på anslagsvis 109 mill kroner forutsatt at alle pasienter ble operert i feltlasarett.

LITTERATURHENVISNINGER

Brink-Wink-Olåylafsen, Ole Per Knut (1981): The Maximum Willingness to Pay for Urgent Surgery, refusert artikkel i American Economic Review 1981, Economica 1982, Scandinavian Journal of Economics 1982 og Journal of Economic Review 1983.

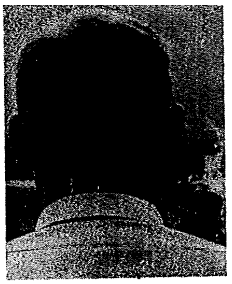
Brokk, Halvtann og Peder Utslet (1979): Findings from Rectal Analysis of Hemorroids, Zeitschrift für Artz und Medizin, Tübingen Band 98745, Teil 342874, No 465398, p 3–5.

Fart, John and Kenneth Fertilizer (1974): The Economics of Hemorroids. South-Holland Publishing Company, The Hague.

Kommunometri: Utgiftsbehov og inntektsutjevning blant kommuner

Kampus Fflue

Kommunometri: Utgiftsbehov og inntektsutjevning blant kommuner[1)]



AV
DOSENT, DR PHILOS KAMPUS FFLUE
STATENS INSTITUTT FOR INTENS FORSKNING (SIFIF)

Det er en hovedsvakhet ved mange analyser av kommunale utgiftsbehov at man ikke klarer å få tilstrekkelig forklaringskraftige modeller, dvs. korrelasjonskoeffisienten blir for lav. Ved SIFIF har man arbeidet med dette problem i en årrekke. Ved en genial kombinasjon av Basic Orthogonal Measurement (BOM-metoden) og Maximum Correlation and Benefit Estimation Regression (MaCABER-metoden) får man en firkantet korrelasjonskoeffisient på 1,000017 basert på 4 716 forklaringsvariable/behovsindikatorer.

Inntektsfordelingen blant kommunene er tilnærmet Pareto optimal.

1. Problemstillingen[2)]

Kommunometri, matematisk og statistisk analyse av kommunale problemer, er et forsømt forskningsfelt i Norge. Ved SIFIF har man under professor Brink-Wink-Olåylafsens dynamiske ledelse arbeidet med disse problemer såvel metodisk som datatrivielt, og vi har hermed gleden av å presentere de første funn på dette felt.

Kommunene har visse inntekter. De har også visse utgifter. Spørsmålet blir om inntektene, dvs. skatte- og avgiftsinntekter samt skatteutjevningsmidler, står i rimelig forhold til de kommunale utgiftsbehov? Dette er et problem man ved SIFIF har arbeidet med siden 1962 og hovedrapporten «Measuring Expenditure Needs and Optimal Income Distribution among Local Government Units», i 7 bind, er nu sendt til trykning. Rapporten inneholder en mengde funn. I denne korte artikkel er det imidlertid bare mulig å gi en oversikt over de viktigste funn.

Kampus Fflue ble doctor philosophiae i 1958 med verket «Studier av den irregulære ultra-passum lov med monotont stigende passuskoeffisielt», og har vært dosent ved SIFIF siden 1961. For en mer fyldestgjørende biografi se Sosialøkonomen nr 8/1976, side 15. Av spesielt viktige arbeider for øvrig kan nevnes «Pareto optimal lokalisering av flyplass i Oslo-området» i Sosialøkonomen nr 5/1971, «Økonomisk analyse av offentlig avtrede» i nr 2/1974 og «Eksterne virkninger av hundehold med beregning av optimal hundeavgift», i nr 8/1976.

[1)] Enhver likhet mellom foreliggende analyse og andre norske analyser på dette felt er helt stokastisk.

[2)] Forfatteren takker professor Brink-Wink-Olåylafsen (ukentlig leder av SIFIF), forsøksleder Ansgar Sunåtråtåen, byråsjef Armand Ellevill, sjefsamanuensis Ellgrim Villsporet, vareadresse Skjåk, svensken Göran Grenqvist, og vit ass Gaule Graathen, som har gitt en rekke kommentarer til manuskriptet som det ikke var anledning til å ta hensyn til. Cand oecon Stein Østre har ansvaret for korrekturlesning m.v.

2. Datamateriale og metode

Foreliggende funn er basert på en spesielt konstruert databank for denne analyse. Innsamlingen av data har pågått i perioden 1962 til 1981 og dekker året 1962. Det er tverrsnittsdata for alle norske kommuner. Databanken er et samarbeidsprosjekt mellom SIFIF og Institutt for Datasystem og Systemering (IDasS).

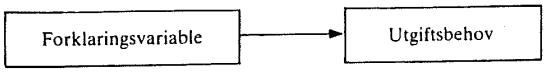
Metodemessig hadde man tenkt å anvende SPSS (Scientificly Proved Statistical Stupidity), men det viste seg ikke å være tilstrekkelig. Ved SIFIF utviklet man Basic Orthogonal Measurement (BOM-metoden) for innhenting av data, og Maximum Correlation and Benefit Estimation Regression (MaCABER-metoden) for gjenomføring av selve beregningene.

Utgangspunktet for analysen er professor Brink-Wink-Olåylafsens forklaringsmodell, kfr. figur 1, som angir sammenhengen mellom de variable.

Hertil ble det utviklet en forståelsesmodell av forsøksleder Ansgar Synåtråtåen og sjefsamanuensis Ellgrim Villsporet som angir en to dimensjonal tremisjonering av strukturstrategiske variable med sikte på binære eflaps av utgiftsbehovsindikatorkriteriene, når alle variable er regnet pr. innbygger, kfr. figur 2.

Med utgangspunkt i figur 2 kan man si det er de diagonaliserte frekvenseffekter som er funnet. Analysen er basert på 4 718 forklaringsvariable/behovsindikatorer.

Fleksibilitetskorrigerte regresjonskoeffisienter, abnormerte standardavvik og firkantede korrelasjonskoeffisienter (squared coeffisients of multiple correlation) er beregnet for hver av de åtte utgiftskapitler i kommuneregnskapet og for disse åtte utgifts-



Figur 1. *Forklaringsmodellen.*

Indikativitet	Lavt utgifts-behov pr. innbygger	Høyt utgifts-behov pr. innbygger
Lav indikator-verdi	1	2
Høy indikator-verdi	3	4

Figur 2. *Forståelsesmodellen.*

kapitler samlet. Det henvises til tabell 1, 1. kolonne.

Inntektsvariable som skatteinntekter og skatteutjevningstilskudd gir opphav til multikollinaritet og er erstattet med mer behovsrelaterte variable. Det er forøvrig heller ikke vanlig å trekke inn inntekten i denne type av analyse, kfr. Cameron & Lotz (1981), side 94. Pedersen (1981) representerer her faktisk en unntagelse.[3)]

Den enkelte forklaringsvariabel er ikke signifikanstestet. Vi slutter oss her fullt ut til representanter fra Institut for Statskundskab ved universitetet i århus – kfr. Preuss (1980), side 65 og 66, – som hevder at dels er signifikanstester her irrelevant idet «hele universet», dvs. alle kommuner, inngår i beregningen, og dels at slike tester for øvrig generelt sett er meningsløse.[4)]

3. Arkommuniologiske funn

I tabell 1 er det gitt en oversikt over de funn som er gjort. Det skulle være unødvendig å kommentere tabellen nærmere. Det kan likevel være nyttig å se litt nærmere på hvilke variable som for de ulike hovedoppgaver ga best forklaring, dvs. de såkalte variable de la correlation superieur.

(1.1) Utgiftene til sentraladministrasjon pr. innbygger er særlig avhengig av antall kommunestyrerepresentanter og av representantenes yrkesmessige bakgrunn. Kommuner med få representanter og stort innslag av bønder og fiskere samt kommuner med mange representanter og stort innslag av personell med høyere utdannelse har gjennomgående høyere utgifter pr. innbygger enn kommuner med et middelsstort antall representanter. Kommuner med mellom 23 og 37 representanter hadde de laveste utgifter pr. innbygger. På dette felt finner man klart en U-formet kurve.

(1.2) Undervisningsutgiften pr. innbygger øker særlig med nynorsk-andelen av elevene, primærnæringsandelen og det inverse antall pensjonister. Det er derimot ikke påvist at kommuner med skolesjefer som var medlem av Norsk Lærerlag gjennomgående ligger høyere enn andre kommuner.

(1.3) Helseutgiftene pr. innbygger øker særlig med antall personer med utdannelse ut over 9-årig grunnskole, og forekomsten av fylkeskommunale helsetilbud (antall sykesenger i fylkessykehusene). Man konstaterer således at helsetilbudene er best utbygget i de deler av landet der man har de største behov.

(1.4) Sosialutgiftene pr. innbygger øker med antall Høyre-representanter i kommunestyret. Det kan virke overraskende men skyldes åpenbart at eksploateringsgraden er størst i slike kommuner og at det *fremtvinger* høyere sosiale utgifter. Denne effekt er særlig merkbar i større byer hvor Høyre gjerne står sterkt. Sosialutgiftene øker for øvrig med kvadratet av logaritmen til antall sosionomer med godkjent utdannelse.

(1.5) Kirke- og kulturutgiftene pr. innbygger øker særlig med antall sitteplasser i ikke-kommunale bedehus og frikirkelige samlinger (smør-på-flesk-effekten). For benker har man da regnet med en gjennomsnittlig setebredde på 87 cm med avrunding til nærmeste hele bakpart.

(1.6) Utgiftene til bolig- og utbyggingsformål pr. innbygger øker særlig med innflyttingen i kommunene. Her har man et klart årsaksforhold: jo større innflytting i en kommune, jo større utgifter blir kommunene *påtvunget* til opparbeidelse av tomter osv. Disse utgifter er for øvrig positivt korrelert med antall gitte skjenkebevillinger pr. innbygger.[5)]

(1.7) Utgiftene pr. innbygger til kommunal forretningsdrift dvs. e-verk, kinoer, transportselskap m.v.) øker spesielt med antall m^2 gulvareal i detalj- og engrosforretninger.

(1.8) Utgiftene til ymse formål pr. innbygger, som blant annet inneholder de kommunale renteutgifter, er særlig korrelert med de lokale bankers samlede forvaltningskapital regnet pr. innbygger.

(1.1.–1.8) Utgiftene pr. innbygger til alle formål sett under ett viser klar sammenheng med en rekke relevantrelaterte indikatorkriterier. Foruten de vari-

[3)] Pedersen har bare med 28 variable og kan derfor ikke vente å finne noen særlig god forklaring på utgiftsvariasjonene.

[4)] Preuss selv synes ikke å dele disse synspunkter. Hun refererer fra en meningsutveksling med folk fra Århus.

[5)] Årlig leder Vincent Ølberg ved Kongelig Norsk Institutt for Alkoholkonsumforskning (KoNIAK) har hatt koeffisienten til uttalelse og hevder at det ikke må bli slik at «med fyll skal landet bygges».

Tabell 1. *Hovedresultater.*

Hovedformål/ hovedkapitel	Fleksibilitets-korrigerte regresjonskoeffisienter	Abnormerte standard avvik	Firkantete korrelasjons-koeffisienter
1.1 Sentral administrasjon	18.7	43.8	0,9973
1.2 Undervisning	19,2	31,4	1,0010
1.3 Helsevern	11,5	311,2	0,9999
1.4 Sosiale oppgaver	8,9	32,3	0,9989
1.5 Kirker og kultur	7,5	45,0	1,0001
1.6 Bolig og utbygging	21,3	29,8	0,9799
1.7 Forretningsdrift	16,4	19,3	0,9994
1.8 Ymse oppgaver	13,8	27,9	1,0020
Samlet	14,6	29,2	1,000018

able som er nevnt ovenfor viser det seg at utgiftsbehovet er sterkt, positivt korrelert med kommunenummeret[6].

4. Pareto optimal inntektsfordeling?

Denne modell innebærer at de kommunale utgifter pr. innbygger er fullt ut forklart for hver eneste kommune med 4 719 behovsindikatorer. Modellen definerer således hva som er den behovsoptimale inntektsfordeling mellom kommuner.

Det viktigste funn i analysen, som kan karakteriseres som sterkt overraskende, er at *den faktiske inntektsfordeling i beregningsåret fullt ut er overensstemmende med den behovsoptimale inntektsfordeling*. Dette betyr at det arbeide som nu pågår/har pågått i Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen med sikte på å endre statstilskuddssystemet for kommunene er bortkastet. Det eksisterende system er det beste man kan ha.

Likevel viser det seg at inntektsfordelingen ikke er Pareto optimal. Det skyldes at man i beregningsåret holdt igjen kr 230 713,41 i Skattefordelingsfondet. Hadde også dette beløp vært fordelt ville imidlertid den interkommunale inntektsfordeling vært Pareto optimal.

LITTERATUR:

Cameron & Lotz, eds (1981): *Measuring Local Government Expenditure Needs:* The Copenhagen Workshop, OECD, Paris ISBN 92-64-12133-1.

Pedersen, Jan-Tore (1981): *Inntektsfordelingen mellom kommunene*, INAS raport 81:3. Oslo.

Preuss, Dorthe (1980): *Sammenligning af tre forskellige sæt analyser over de kommunale udgifter*, Amtskommunernes og kommunernes forskningsinstitut, København, ISBN 87-7509-056-2.

HUSK HØSTKONFERANSEN

Grand Hotel, 18. og 19. oktober

«Arbeidskraft – overflod eller knapphet»

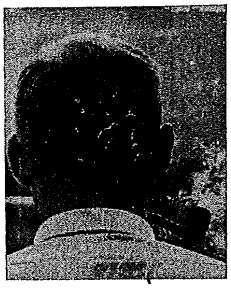
NSF, telefon 02-20 22 64

[6] Kommunenummereringen starter i Østfold med Halden (nr. 0101) og avsluttes i Finnmark med Sør-Varanger (nr. 2030).

Eksterne virkninger av hundehold – med beregning av optimal hundeavgift

Kampus Fflue

Eksterne virkninger av hundehold — med beregning av optimal hundeavgift *



AV
DOSENT DR. PHILOS KAMPUS FFLUE,
STATENS INTITUTT FOR INTENS FORSKNING

Inntektselastisiteten for hund synes å ligge nærmere to. Med den inntektsutvikling man har hatt i Norge i etterkrigstiden har det således skjedd en forholdsvis eksplosiv utvikling i antall hunder i Norge. Hundehold medfører imidlertid ikke bare kostnader/ulemper for hundeeierne, men også for de øvrige innbyggere. Flue gir i artikkelen en beregning av de samlede eksterne kostnader ved hundehold i en middelsstor norsk kommune. Det utvikles videre en teori for optimal fastleggelse av hundeavgiften, slik at man kan få samfunnsmessig styring over utviklingen av hundeholdet i Norge.

Med dette arbeidet har SIFIF (Statens Institutt for Intens Forskning) på ny tatt for seg et forsømt felt innen norsk samfunnsforskning. Fflues analyse kan karakteriseres som epokegjørende. Den vil trolig bli «en klassiker» i norsk miljødebatt.

1. *Problemstillingen*

Hundehold medfører betydelige negative eksterne virkninger. Det er beklagelig at kommunene ikke bruker lov om hundeavgift av 26. juni 1925, nr. 4, som et effektivt virkemiddel for å få redusert hundeholdet.

Statens Institutt for Intens Forskning (SIFIF) ble våren 1972 gitt i oppdrag av en norsk kommune å beregne den optimale hundeavgift for kommunen. Efter at beregningsresultatene forelå ønsker ikke vedkommende kommune å innføre de nye avgifter idet ordførerens svoger er styremedlem i Norsk Kennelforbund. Kommunen ønsker således å være anonym.

Bemerk at i foreliggende artikkel benyttes *kostnad* som en generell betegnelse for ulemper eller negative nyttevirkninger ut fra et alternativkostnadssynspunkt. Kostnad slik det brukes her innebærer således ikke nødvendigvis ressursvirkninger og er følgelig mer omfattende enn det realøkonomiske kostnadsbegrep.

2. *Teoretisk analyse.*

Det forutsettes at markedets etterspørsel efter hunder i angjeldende kommune gir uttrykk for den private sektors betalingsvillighet for hundehold. Avstemminger i vedkommende kommunestyre innebærer at i denne kommune vet det enkelte individ selv best hvorvidt individet er tjent med å ha hund eller ikke. Det betyr at markedets betalingsvillighet for hunder kan tolkes som samfunnets betalingsvillighet for hunder.

La X_f betegne antall hunder i kommunen av type

Kampus Fflue tok statsøkonomisk embetseksamen og vinterlandbruksskolen i 1937. Tok fagbrev som elektriker (svak strøm) i 1939 og flyktet til Sverige etter trefningene i Lillegrensen i 1940. Magistergraden i litteraturhistorie (grad.mag) ved Lund Universitet i 1944 med avhandlingen «Adam Smiths roll før spannmålsstridet inför det britiske samhället på 1800-talet». Studerte sosialøkonomikk ved Universitetet i Oslo fra 1945—56. Ble cand. oecon. i 1956 med spesialoppgaven «Intertemporale komparativitetsanalyser ved hjelp av multivariable allokeringsmodeller» (1957, eget forlag). Ble doctor philosophiae i 1958 ved UiO med avhandlingen «Studier av den irregulære ultra-passum-lov med monotont stigende passuskoeffisient» (1958, eget forlag). Mottok samme år et større stipend fra grosserer Jergil Fflue og frue Argåt født Schmalhënschen's legat. Studietur til Kanariøene, Bahamas, California og Hawaii.

Dosent ved Statens Institutt for Intens Forskning fra 1961. De viktigste arbeider fra denne tid omfatter «Pareto optimal lokalisering av flyplass i Oslo-området», Sosialøkonomen nr. 5/1971 og «Økonomisk analyse av offentlig avtrede», Sosialøkonomen nr. 2/1974.

*) Forfatteren takker professor Brink-Wink-Olåylafsen (daglig leder av SIFIF), samt byråsjef Armand Ellevill, forsøksleder Ansgar Synåtråtåen, SIFIF-stipendiat Ellgrim Villsporet, vareadresse Skjåk, svensken Gøran Grenqvist og førstelektor Stein Østre, for positiv kritikk, korrekturlesning m.v. Frk Gnistlaug Lappen fortjener en spesiell takk for iherdig innsats ved hiroglyftyding under skrivemaskineringen. Gjenstående feil og mangler står på forfatterens egen regning.

nr. f (det tales her om hundetype istedet for hunderase, idet genemixing er svært vanlig blant hunder). Det regnes ialt med E hundetyper. La videre V_f være den samlede betalingsvillighet for hunder av type nr. f, og anta at denne betalingsvillighet pr. hund er en funksjon av antall hunder av denne type. Efterspørselsfunksjonen skrevet på prisform blir da

$$V_f = V_f(X_f) \tag{1}$$

for alle f.

De private kostnader ved hundehold for hund av type nr. f betegnes med B_{jf} og behandles mer utførlig i efterfølgende avsnitt. De samfunnsmessige kostnader er imidlertid vesentlig større enn de private kostnader — kfr. efterfølgende redegjørelse. De eksterne kostnader ved hundehold betegnes med B_{ef}. Det forutsettes at de samfunnsmessige kostnader ved hundehold for hunder av type nr. f er en funksjon av antall hunder av denne type. Altså

$$B_{jef} = B_{jf} + B_{ef} = B_{jef}(X_f) \tag{2}$$

for alle f, der B_{jef} betegner de samlede samfunnsøkonomiske kostnader ved å holde hund av type nr. f.

Problemet består nu i å fastlegge det optimale antall hunder av hver type (X_{of}), slik at samfunnets nytte av hundehold maksimeres. Brutto-konsumentoverskudd (= social surplus = (netto) consumers' surplus + producers' surplus), W, er definert ved

$$W = \Sigma_{f=1}^{E} \left[\int_0^{x_{of}} V_f(X_f)dx_f - B_{jef}(X_f) \right] \tag{3}$$

Førsteordensbetingelsen for regulært maksimum av (3) innebærer at i optimum skal

$$V_{of} = B'_{jef} \tag{4}$$

for alle f, der V_{of} betegner verdien av betalingsvilligheten pr. hund i optimum av type nr. f (= Grensenytten av hund av denne type), mens B'_{jef} betegner den samfunnsmessige grensekostnad ved å endre hundeholdet av type nr. f med én hund. Annenordensbetingelsen forutsettes oppfyldt. Med andre ord maksimalt bruttokonsumentoverskudd av hundehold i en kommune krever at

- den samfunnsmessige grensenytte av endring i hundehold er lik den samfunnsmessige grensekostnad ved å endre hundeholdet for enhver hundetype.

Iflg. (2) kan den samfunnsmessige grensekostnad dekomponeres i to elementer, dvs.

$$B'_{jef} = B'_{jf} + B'_{ef} \tag{5}$$

B'_{jf} er den private grensekostnad ved en endring i hundeholdet av type nr. f, som forutsettes kjent og betalt av den private sektor i kommunen. Dette betyr at den optimale hundeavgift for hund av type nr. f, G_{rof}, kan defineres som

$$G_{rof} = B'_{ef} \tag{6}$$

for alle f. Dvs. den optimale hundeavgift er den verdi av hundeavgiften for hunder av type nr. f, som er lik de eksterne grensekostnader, B'_{ef}, ved å holde hund av denne type.

Dette betyr videre at man i praksis ved fastleggelse av optimale hundeavgifter ikke behøver å kjenne hverken V_{of} eller B'_{jf}. Det er tilstrekkelig å beregne de eksterne grensekostnader for å maksimere nytten av hundeholdet i en kommune.

3. *Beregning av de eksterne hundeholdskostnader.*

Ved den foreliggende beregning av de eksterne grensekostnader ved hundehold har det av praktiske grunner ikke vært mulig å differensiere beregningene efter hundetype. Det gjør at fordelingen av de eksterne hundeholdskostnader på hundeeiere ikke kan bli rettferdig.

Det er forutsatt de eksterne gjennomsnittlige hundeholdskostnader er konstante og dermed lik den eksterne grensekostnad ved hundehold. Bare som en tilnærmelse er denne forutsetning holdbar. Det er helt klart at dess flere hunder det er i én kommune dess større er sannsynligheten for at hund møter hund og fører til besvær av forskjellig karakter.

I det følgende er de samlede samfunnsøkonomiske hundeholdskostnader delt i 13 komponenter, hvorav de 7 første «dekkes» av hundeeieren og således utgjør de private kostnader ved hundehold. Disse 7 komponenter nevnes her summarisk for oversiktens skyld.

Hundeeieren dekker: (1) Utgifter til hundemat, (2) Avskrivning på anskaffelsesutgifter ved kjøp av hund, (3) Vaske- og rensekostnader av eget hjem og egne klær o. l. p.g.a. hår, ekskrementer m. v., (4) Økte vedlikeholdskostnader av hjem og utstyr p.g.a. oppspiste stolben, tøfler o. l. (denne virkning er negativ korrelert med (1)), (5), Ulemper ved lufting av hund utenom det hundeuavhengige tur- og mosjonsprogram (spesielt ved impulskjøp av «nusselig hvalp» kan denne virkning bli betydelig). Herunder kommer alle opprivende scener i hundeeierens familie om hvem som skal ut med hunden, som mange ganger oppveier nyttevirkningene ved at medlemmer av hundeeiers familie regelmessig tvinges ut av TV-stolen, (6) Ulemper ved hund i ferien (eie av hund er normalt en meget effektiv hindring mot utenlandsreiser; den positive eksterne virkning som derved oppstår ved redusert forbruk av turistvaluta oppveier imidlertid ikke tapet ved å feriere innenlands, viser foreløpige undersøkelser

ved SIFIF, og (7) Ulempene ved hund i brunsttiden (eier av hunn-hund vil se sin bolig omgitt av avlsbevisste hann-hunder og vil leve i stadig frykt for å bli eier av en kennel, mens eier av hann-hund vil være enten uten hund eller vil omgås en noe uartig hund).

De negative eksterne kostnader ved hundehold omfatter seks kategorier som ikke belastes hundeeierne i dag. Det er:

(8) Ekskrementelle virkninger, dvs. tilgrising av fortau, lyktestolper, parker o. l. Erfaring fra prøvelufting av hund — foretatt i Stensparken i mars i år — viser at påbud om bruk av hundetoalett ikke vil være effektive. Påbud om at hundelufter skal føre plastpose og skje kan i beste fall bare gjøres gjeldende for fast avfall og byr på vesentlige overvåkningskostnader. Undersøkelsen utført ved Institutt for hundologi ved Norges Veterinærhøyskole, Hundseid (1971), viser at gjennomsnittshunder avfører seg gjennomsnittlig 1,3 ganger pr. døgn (fast avfall), dvs. ca. 474,5 avføringer pr. hund pr. år. I den undersøkte kommune var det ialt 1 143 hunder pr. 1. januar 1973, hvilket ialt gir 542 353,5 avføringer. La $B_{æs}$ betegne de totale oppsopningskostnader. Det kan vises at disse kostnader er en funksjon av antall avføringer, Y, prosentandelen av hunder som avfører seg i tettbebyggelse i kommunen, S, og det samlede antall lyktestolper i kommunen, J. Altså

$$B_{æs} = F(Y,S,J) \tag{7}$$

Den gjennomsnittlige oppsopningskostnad i den ubenevnte kommune var på kr. 4,57 eksklusiv moms. Den samlede verdi av de ekskrementelle kostnader blir derved på kr. 2 478 555,40 — kfr. tabell 1.

(9) Bitekostnader. Dette problem har blitt vesentlig redusert efterat Postverket sluttet å levere post ved dørene. Intervju-undersøkelser ved et representativt utvalg av sentralsykehus og fødehjem viser at man i Norge må regne med ett bitt pr. ti hunder pr. år som trenger medisinsk behandling. Gjennomsnittlig behandlingskostnad er kr. 57 pr. bitt. De samlede kostnader i forbindelse med hundebitt er i angjeldende kommune anslått til kr. 6 515,10. Når det gjelder biting er det imidlertid ikke de faktiske bitt som byr på det største problem, men snarere frykten for å bli bitt. Spørsmålet om naboens hund kommer til å spise barna er en levende realitet for mange foreldre. Det er en svakhet ved foreliggende beregning at ulempene ved frykt for bitt ikke er kvantifisert i kroner.

(10) Hundestøy, dvs. bjeffing i ulike former er blant de største negative eksterne virkninger ved hundehold. Nyere medisinsk forskning viser at lydstyrken, målt i decibel, normalt ikke er somatisk skadelig. De psykiske skadevirkninger av hundestøy er avhengig av bjeffehyppighet (tidsavstanden mellom hvert bjeff) og tidspunkt for bjeffing (eks. søndagsmorgen kl. 0700.). Det er spesielt i denne forbindelse at behovet for en differensiert hundeavgift melder seg. Gjentatte undersøkelser bekrefter von Risenschnauzer's lov som sier at bjeffehyppigheten er omvendt proporsjonal med hundens vekt, regnet i kilo. La H betegne antall bjeff pr. time pr. hund og la K betegne hundens vekt i kilo. Da er von Risenschnauzer's konstant definert ved

$$H = rK^{-1} \tag{8}$$

For angjeldende kommune ble r ved maximum information side step regression (MISS-regresjon) beregnet til 31,2 med positiv standardavvik. Gjennomsnittsvekten pr. hund i kommunen er 28,3 kg, hvilket ifølge (8) gir 1,102 bjeff pr. time eller 9 657,6 bjeff pr. hund pr. år. Med 1 143 hunder blir det samlede antall bjeff i kommunen i 1973 11 038 685. Undersøkelser viser at 14,6% av alle bjeff medførte eksterne virkninger. Betalingsvilligheten pr. unngått bjeff er anslått til kr. 2,36 pr. bjeff (bemerk at kommunen mottar skatteutjevningsmidler), slik at den økonomiske verdi av hundestøy kan anslås til kr. 3 803 489,20.

(11) Ulemper for vilt og fugleliv. Dette er en ekstern virkning ved hundehold hvis betydning er sterkt overdreven. Det viser seg at det gjennomsnittlige antall skadede rådyr, hjort, elg, bever o. l. på grunn av løse hunder bare er 0,4 dyr pr. 100 hunder (den kjente Schwartzwald-undersøkelsen viser et ennu mindre tall, nemlig 0,37). Gjennomsnittsprisen på pent skadet vilt er ved noteringer (svartebørs) på Røssbakken i Østerdalen anslått til kr. 283 pr. skrott i 1973. Det samlede tap i kroner for vilt og fuglebestanden kan således beregnes til kr. 1 293,88.

(12) Det har vært hevdet at hundeeieres naboer og venner ofte har glede av møte med/besøk av «snill hund». Det betyr imidlertid ikke nødvendigvis at naboer og venner er villige til å betale for å få hilse på (besøke) «snill hund». Nitidige logiske analyser ved SIFIF viser imidlertid at det må foreligge en slik positiv betalingsvillighet blant naboer og venner, men at denne går opp i opp med kostnadene ved å hilse på/få besøk av «snill hund». Disse kostnader består av (i) vask- og rensentgifter av hjem og tekstiler (håravfall, merker efter forpoter på skjortebryst o. l.), (ii) utgifter til desinfeksjon av ansikt og hender efter slikking, (iii) utgifter ved nedlogring av kaffeservice og cognacglass fra stuebord etc., etc. Venner og naboer av hundeeiere sørger for ved planmessig justering av møte- og besøksfrekvens at disse kostnader blir like store som den positive betalingsvillighet for kos med «snill hund», biting av uartige barn osv. Det foreligger altså ingen netto ekstern virkning i dette tilfelle, hvilket benevnes «Villsporets likevektshypotese» — kfr. Villsporet (1975).

(13) Ulemper for hunden *selv* ved hundehold, såkalt ekstern selvkost. Omfanget av manglende mosjonering av hunder og andre mer direkte former for hundemishandling er ikke endelig klarlagt, men er trolig betydelig større enn det som det er vanlig å anta. Tendensen blant folk med mindreverdighetskompleks til å anskaffe schäfer for å ha noe å herse med synes nu endelig verifisert, kfr. Paulov-Hansen (1972). Det foreligger imidlertid ikke nok data til kvantifisering av denne virkning, spesielt byr det på forholdsvis store problemer å anslå hundenes egen betalingsvillighet i denne forbindelse. Forsøksleder Ansgar Synåtråtåen, (1975), har imidlertid beregnet fuglehunden Rex's betalingsvillighet for lufteturer målt i koteletter (svin), slik at man på lengre sikt nok kan regne med å få inkorporert denne virkning ved beregning av hundeavgiften.

4. *Beregning av optimal hundeavgift.*

I tabell 1 er det gitt en sammenfattende oversikt over de eksterne kostnader ved ekskrementer, bitt, hundestøy og skader på vilt/fugleliv ved hundehold. Det viser seg at disse kostnader som ialt beløper seg til ca. 6,3 millioner kroner, må sies å være betydelig større enn det man rent ureflektert ville ha antatt. Hertil kommer at ulempene for hundene selv samt frykten for hundebitt ikke er kvantifisert. Det viser seg at det er de ulemper som den enkelte borger daglig er utsatt for ved hundehold betyr mest, dvs. hundestøy og ekskrementer utgjør 99,9% av de kvantifiserte kostnader.

Tabell 1. Eksterne kostnader ved hundehold i ikke navngitt norsk kommune i 1973.

(8) Ekskrementelle kostnader	kr.	2 478 555,40
(9) Bitekostnader	»	6 515,10
(10) Kostnader ved hundestøy	»	3 803 489,20
(11) Kostnader vilt og fugleliv	»	1 293,88
Kvantifiserte kostnader	kr.	6 289 853,68

Under våre forutsetninger med bl. a. 1 143 hunder i kommunen betyr dette at hundeavgiften bør settes til kr. 5 502,93 pr. hund pr. år. Tatt i betraktning at man i ubenevnte kommune idag har en hundeavgift på kr. 50 pr. hund pr. år, kan man si at det vil dreie seg om en forholdsvis sterk økning i hundeavgift. På månedsbasis blir avgift pr. hund kr. 478,58.

Samfunnsmessige hensyn tilsier altså en vesentlig økning av hundeavgiften som bør gjøres obligatorisk i alle kommuner hvor det holdes hund. Det er grunn til å tro at avgiftsforhøyelsen vil føre til en vesentlig reduksjon av hundeholdet og dermed i de plager ikke-hundeeierne påføres ved hundehold. Man kan stille seg spørsmålet om en optimal fastleggelse av hundeavgiften vil føre til en så høy avgift at det blir slutt på hundeholdet i Norge. Svaret på spørsmålet er trolig benektende idet det med dagens prisnivå ikke kan sies å være meget å måtte betale kr. 15,08 pr. dag i avgift for en hund man «virkelig» er glad i.

På den annen side vil det trolig ved optimal fastleggelse av hundeavgift være riktig å innføre en ordning med *hundetrygd* som vil bestå i adgang for visse grupper til å betale mindre i avgift enn det som er optimalt. Enslige bør kunne oppnå en ikke uvesentlig reduksjon i avgiften. Videre bør det ikke kreves avgift av svaksynte som bruker hund.

SIFIF har nedsatt et utvalg under ledelse av professor Brink-Wink-Olåylafsen til å utrede problemet om hundetrygd nærmere. Innstillingen ventes ferdig i 1979 (mars).

Litteraturhenvisninger:

Hundseid, Gunnar Petter Knut: «Avføringshyppigheten blant norske buehunder sammenlignet med andre raser», Memorandum nr. 4 fra Institutt for hundologi, NVH, 1971.

Paulov-Hansen, Palle: «Den danske markedsføringsskole og kjøpsstudier av hund», artikkel i festskrift til professor Ole Skilt-Hanssen ved Handelshøjskolen i København 1972.

von Risenschnauzer, Fritz: «An Inquiery into the Nature and Causes of Barking», Edinburgh 1876.

Villsporet, Ellgrim: «Likevektshypotesens kognitive relevans for studier av hundehold», rapport 1975:13 fra SIFIF.

Synåtråtåen, Ansgar: «An Empirical Study of the Willingness-to-Pay for Fresh Air Trips among English Gordon Setters in the Kristiansand Area 1973», Journal of Dogmatism, Vol. XYZII, p. 444, 1975.

Milliardgevinster ved optimalisering av kommunestrukturen

Kampus Fflue

Milliardgevinster ved optimalisering av kommunestrukturen

AV
DOCENT, DR PHILOS
KAMPUS FFLUE[1]

Christiansen-utvalgets innstilling, NOU 1992:15, foreligger. Den banebrytende hovedkonklusjonen er at eliminasjon av alle kommuner med mindre enn 5000 innbyggere gir en samfunnsøkonomisk gevinst på 100 mill kr pr år (side 140). Ved SIFIF (Statens Institutt For Intens Forskning) under professor Brink-Wink-Olåylafsens ledelse har arbeidet efter det samme opplegg og har kommet frem til enda mer banebrytende resultater . Foreliggende edb-utskrifter viser at en optimalisering av kommunestrukturen eir *en årlig samfunnsøkonomisk gevinst på 1,5 milliarder kroner*. Alle kommuner med under 14.000 og over 18.000 innbyggere må da elimineres.

Analytisk utgangspunkt

De analyser Christiansen-utvalget baserer seg på kan sies å være et resultat av det såkalte SMURF-programmet (Småkommuner Under Rasjonell Forskning).[2] Ved SIFIF har man gått et skritt lenger ved modellering av FLAKS-modellen (Fullstendig Logistisk Aggregering av Kommune-Strukturen)[3] De to modellen tar utgangspunkt i nøyaktig det samme datagrunnlag. SMURF-modellen, adskiller seg prinsipielt fra FLAKS-modellen bare ved to forhold. For det første ser man spesielt på kommunale utgifter til administrasjon, som representerer en innsnevring av det analytiske utgangspunkt. For det annet begrenser man den nummeriske analyse til bare å omfatte de minste kommuner.

Optimal kommunestørrelse

I tabell 1 er kommunene delt i 14 grupper, hvorav den siste bare inneholder Oslo. I 1. kolonne er gruppenummer angitt samt i parentes antall kommuner i gruppen. 2. kolonne angir middelfolketallet i hver gruppe. 3.kolonne angir samlede (brutto) driftsutgifter pr innbygger for de 14 grupper i henhold til side 39 i Strukturtall 1989.[4] For Oslo (gruppe 14) er det gjort fratrekk for den gjennomsnittlige æ?driftsutgift i alle fylkeskommuner.[5]

Bortsett fra gruppe 14 er dette nøyaktig de samme tall man finner på side 137 i NOU 1992:15. Tallenes tale er klar.*Selv uten basale kunnskaper i derivatri ser man med det blotte øye at gruppe 9 med fra 14000 til 17999 innbyggere (middelfolketall 16000) angir den optimale kommunestørrelse*. Hvis byrået hadde operert med en finere gruppeinndeling av kommuner, så ville et mer presist estimat av den optimale kommunestørrelse vært mulig iflg forsøksleder Ansgar Synåtråtåen (1992).[6]

Kampus Fflue

I 4.kolonne, i tabell 1, er det foretatt en beregning av overforbruk pr innbygger for samtlige kommunegrupper. Tallene er definert som differansen mellom driftsutgift pr innbygger i hver gruppe minus det tilsvarende tall for den optimale kommunegruppe (gruppe 9). I 5.kolonne er tallene i 4.kolonne multiplisert med middelfolketallet i gruppen og antall kommuner i gruppen. Det gir den samlede samfunnsøkonomiske gevinst ved å eliminere kommunene i vedkommende kommunegruppe.

Beregningene viser at eliminasjon av de underoptimale kommuner, gruppene 1 til 8, bare representerer 4,8 milliarder kr pr år

Tabell 1. *Driftsutgifter pr innbygger for alle utgiftsformål, eksl forretningsdrift, 1989, samt beregning av overforbruk pr innbygger og samlet gevinst i millioner kroner*

K-gruppe (antall)	Middel folkemengde	Drifts-utgift pr innb	Over forbruk pr innb	Samlet overforbruk i mill kr
1 (18)	500	33 814	18 120	163.1
2 (70)	1 500	27 885	12 191	1 280.1
3 (66)	2 500	22 019	6 325	1 043.6
4 (98)	4 000	18 945	3 251	1 274.4
5 (50)	6 000	17 800	2 106	631.8
6 (36)	8 000	16 368	674	194.1
7 (17)	10 000	16 734	1 040	176.8
8 (30)	12 500	15 790	96	36.0
9 (20)	16 000	15 694	0	0
10 (17)	21 500	16 186	492	179.8
11 (10)	30 000	16 802	1 113	333.9
12 (10)	47 500	15 856	162	77.0
13 (5)	140 000	17 736	2 042	1 092.5
14 (1)	458 364	26 815	11 121	5 097.5
(448)				11 580.5

* Det er da tatt hensyn til at Oslo også er fylkeskommune, - kfr. fotnote 5.
Kilde: Driftsutgift pr innbygger er, i likhet med NOU 1992:15, NOS Strukturtall for kommunenes økonomi 1989.

[1] Jeg takker professor Brink-Wink-Olåylafsen, forsøksleder Ansgar Synåtråten, byråsjef Armand Ellevill, vareadresse Skjåk, senilagronom Ellgrim Villsporet og svensken Gøran Grenqvist for all oppmerksomhet i anledning min 50-års dag.

[2] SMURF-programmet har ingen tilknytning til tegneserienes små blå menn (Fremskrittspartiets Ungdom?), selvom det legges praktisk talt ensidig vekt på «kostnadseffektivitet».

[3] FLAKS-modellen er omtalt i Kampus Fflue: An Inquiery into the Natur and Courses of the Expenditure Differences of Local Government, Edinburgh University Press 1992.

[4] Fullstendig betegnelse er NOS Strukturtall for kommunenes økonomi 1989 fra Statistisk sentralbyrå.

[5] Oslo kommune har en samlet driftsutgift pr innbygger på kr 37.440, side 40 i Strukturtall 89. Oslo har imidlertid også fylkeskommunale oppgaver. Den gjennomsnittlige driftsutgifter pr innbygger i alle fylkeskommuner er på kr 10.625, - kfr side 20. Den primærkommunale andel er følgelig anslått som differansen, dvs kr 26.815. Det dreier seg altså om påtagelige stordriftsulemper.

[6] Kfr A Synåtråtåen (1992): Accuracy in the Congurent Estimation of the Optimal Size of Local Authorities, Paper to the XIVXth Workshop for the Elimination of Smaller Local Governments 29th-30th February 1992 at Waldorf Astoria Osaka Hotel, Japan., side 314.

eller ca 42% av den samlede samfunnsøkonomiske gevinst. Det er eliminasjon av de overoptimale kommuner, gruppene 10 til 14, som betyr mest. De representerer 6,7 milliarder kr pr år eller 58% av totalen.

Dette representerer en kraftig forsterkning og utvidelse av Christiansen-utvalgets konklusjoner om smådriftsulemper. Utvalget har åpenbart, velvillig tolket, hatt mistanke om at det kan være stordriftsulemper også. Kfr nederst side 140 der det heter «.. det er verd å undersøke nærmere om større kommuner kan utnytte ytterligere stordriftsfordeler i administrasjon..». Ved SIFIF har vi nå, kfr Fflue (1992)[1]. ~~Dvs foreliggende fremstilling,C,~~undersøkt dette nærmere og saken er at det for de største kommuner ikke er tale om «å ta ut» noe stordriftsfordeler, men at det faktisk foreligger stordriftsulemper.

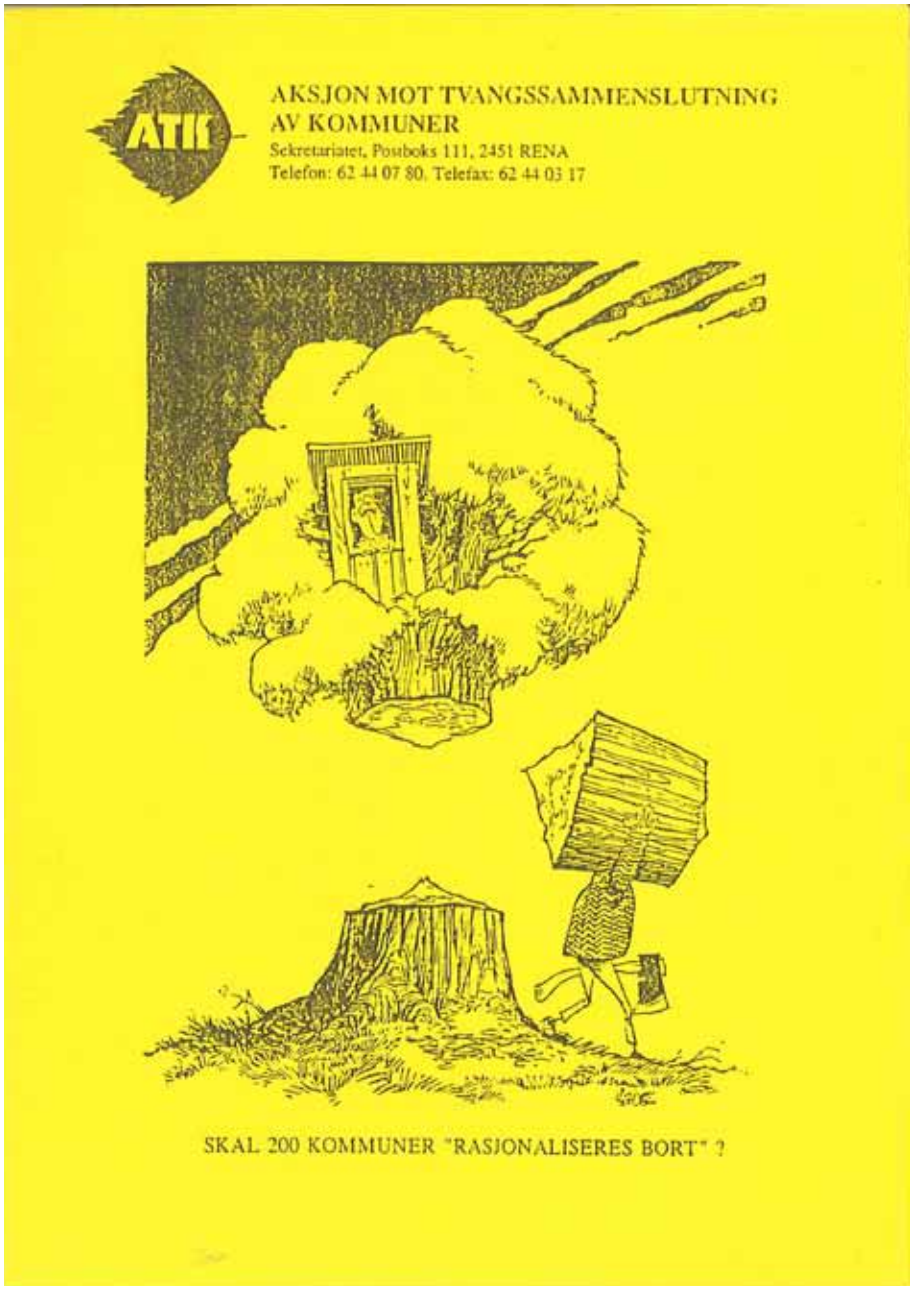
[1] Det henvises til denne artikkel i Sosialøkonomen.

Strukturelle konsekvenser

Beregningsresultatene har klare konsekvenser for hva som er den optimale kommunestruktur. Bare 20 av de 448 kommuner i 1989 var av optimal størrelse. 385 kommuner var underoptimale og bør sammensluttes til 113 kommuner. 43 kommuner var overoptimale og bør oppløses til i alt 144 kommuner. F eks er de nåværende bydelsforvaltninger i Oslo gjennomsnittlig sett er for store og Oslo kommunen bør omdannes til 29 kommuner. Det gir en samlet reduksjon i antall kommuner fra 448 (1989-tall) til 277 kommuner.

Det videre arbeide

Ellgrim Villsporet ved SIFIF vil remodellere FLAKS-modellen for analyse av den optimale struktur for fylkeskommunene. Instituttet avventer spent svar på søknaden om økonomisk støtte fra SLØS-programmet (Samfunn, Ledelse, Økonomi og Styring)


AKSJON MOT TVANGSSAMMENSLUTNING
AV KOMMUNER
Sekretariatet, Postboks 111, 2451 RENA
Telefon: 62 44 07 80. Telefax: 62 44 03 17
SKAL 200 KOMMUNER "RASJONALISERES BORT" ?

Bibliografi rapporter

Østre, S. (1970) Økonomisk vurdering av trafikkulykker: prisen på trafikksikkerhet eller kostnaden ved trafikkulykker. *Rapport (Utvalg for trafikksikkerhetsforskning) Vol. 14*. [Oslo]: [Transportøkonomisk institutt].

Østre, S. (1971). *Informasjon for økt trafikksikkerhet: 2500 menneskeliv spart* (TØI-notat Nr. X 5245). Oslo: TØI.

Østre, S. (1971). *Kompendium i mikro-økonomikk* (TØI-rapport Nr. Off 89). [Oslo]: Transportøkonomisk institutt.

Østre, S. (1971). *Nordlandsbanens forlengelse* (TØI-notat Nr. X 5542). Oslo: Transportøkonomisk insitutt.

Østre, S. (1971). *Trafikkulykkenes eksterne virkninger 1968* (TØI-notat Nr. X5280). Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Østre, S. (1971). *Trafikkulykker og andre miljøeffekter i nytte-kostnadsanalyser* (TØI-notat Nr. X 5115). Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Østre, S. (1971). *Valg av utbyggingsområder i distriktspolitikken* (TØI-notat Nr. X 5186). Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Østre, S. (1972). *Om subsidiering av trafikksvake jernbaner* (TØI-notat Nr. X 5574). Oslo: Transportøkonomiskminstitutt.

Østre, S. (1972). *Om vurdering av trafikksvake jernbaner* (TØI-notat Nr. X 5577). Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Østre, S. (1973). *Kompendium i kommunaløkonomikk* (Skrifter Nr. 5/73). [Kristiansand]: Agder disktriktshøgskole, Økonomisk fagseksjon.

Østre, S. (1973). *Kort om nytte, grensenytte og grensekostnad*. Kristiansand.

Østre, S. (1973). *Optimal budsjettpolitikk og programbudsjettering.* Kristiansand.

Østre, S. (1974). *Fellesgoder, eksterne virkninger og prispolitikk: Notat av 1. april 1974.* Kristiansand: Agder disktriktshøgskole.

Østre, S. (1974). *Kompendium i mikro-økonomikk* (Skrifter Nr. 3/74). [Kristiansand]: Agder disktriktshøgskole, Økonomisk fagseksjon.

Østre, S., & Tønnessen, G. (1974). *Kostnader ved sykehusbehandling av skadede ved ulykker: Sentralsykehuset i Kristiansand 1972* (Skrifter Nr. 1/74). [Kristiansand]: Agder distriktshøgskole,Økonomisk fagseksjon.

Østre, S. (1974) *Nytte-kostnadsanalyser.* Kristiansand.

Østre, S. (1974). *Skattepolitikk*. Kristiansand.

Østre, S., & Vestby, E. (1975). *Arbeidskrafttapet ved dødsfall i Norge, 1973* (Skrifter Nr. 4/75). [Kristiansand]: Agder distriktshøgskole, økonomisk fagseksjon.

Nilsen, R., & Østre, S. (1975). *Rentetabeller for renter fra 1 til 50 0g for tidshorisonter fra 1 til 10 0 år.* Kristiansand.

Østre, S. (1975). *Verdien av menneskeliv: økonomisk vurdering av personskader ved ulykker* (Skrifter Nr. 1/75). [Kristiansand]: Agder disktriktshøgskole,Økonomisk fagseksjon.

Harnes, S., & Østre, S. (1978). *Forholdstall for studenter og undervisningspersonale ved Studiesentret/ADH 1975: rapport 1 i prøveprosjektet med programanalyser ved Agder distriktshøyskole 1975* (Skrifter Nr. 1978:3). [Kristiansand]: Agder distriktshøgskole, økonomisk fagseksjon

Østre, S., & Harnes, S. (1978). *Merkostnadene ved økning av studentopptaket ved Agder distriktshøyskole 1975: rapport 3 i prøveprosjektet med programanalyser ved Agderdistriktshøyskole 1975* (Skrifter Nr. 1978:5). [Kristiansand]: Agder disktriktshøgskole, Økonomisk fagseksjon.

Østre, S., & Harnes, S. (1978). *Prioritering av utbyggingsoppgaver ved Agder distriktshøyskole 1975: rapport 4 i prøve-prosjektet med programanalyser ved Agderdistriktshøyskole 1975* (Skrifter Nr. 1978:6). [Kristiansand]: Agder disktriktshøgskole, Økonomisk fagseksjon.

Østre, S. (1978). *Programanalyser ved Agder distriktshøyskole 1975 : et prøveprosjekt : sluttrapport* (Skrifter Nr. 1978:7). [Kristiansand]: Agder disktriktshøgskole, Økonomisk fagseksjon.

Harnes, S., & Østre, S. (1978). *Utgifter pr studieplass ved Studiesentret/ADH 1975: rapport 2 i prøveprosjektet med programanalyser ved Agder distriktshøyskole 1975* (Skrifter Nr. 1978:4). [Kristiansand]: Agder distriktshøgskole, økonomisk fagseksjon.

Østre, S. (1979). *Kompendium i kommunaløkonomikk*. Kristiansand: Agder disktriktshøgskole. økonomisk fagseksjon.

Østre, S. (1980). *Offentlig budsjettering og optimal budsjettpolitikk*. Stavanger: Rogalandsforskning.

Østre, S. (1981). *Kommunal inntektsutjevning: økonomisk analyse med eksempelstudie av 26 Rogalandskommuner* (Rapport S. Nr. 7-1981). Stavanger: Rogalandsforskning.

Østre, S., & Bruket, R. (1981). *Statlige utgiftsbindinger i grunnskolen* (Rapport, S Nr. 4-1981). Stavanger: Rogalandsforskning.

Østre, S. (1981). *Statstilskudd til kommuner - en økonomisk analyse* (Rapport, S Nr. 3-1981). Stavanger: Rogalandsforskning.

Østre, S. (1981). *Økonomisk analyse av tilskuddsordningen i grunnskolen* (Rapport ,S Nr. 1-1981). Stavanger: Rogalandsforskning.

Østre, S. (1982). *Nytte og grensenytte: banan-kompendiet*. Bodø: Nordlandsforskning.

Østre, S. (1983) Innledende synspunkter på en skatteanslagsmodell for kommuner. *Skatteanslagsprosjektet: Vol. 1/83*. Bodø: Nordlandsforskning.

Østre, S. (1985). *Hovedårsaker til økonomiproblemer i kommuner*. Bodø: Nordland distriktshøgskole.

Østre, S. (1986) Om bruk av betalingsordninger i forbindelse med koordineringsproblemer i helse- og sosialsektoren. *NOU 1986:4. Samordning i helse- og sosialtjenesten.* (s. 214-244).

Østre, S. (1986). *Rudimentær økonometri: foreløpige forelesningsnotater.* Mørkved: Siviløkonomutdanningen i Bodø.

Østre, S. (1992). *Kommunal budsjettering og planlegging: foreløpige forelesningsnotater notat av 1. april 1992*. Rena: HDH. Økonomisk fagseksjon.

Østre, S. (1992). *Kommunal næringspolitikk (KNP): foreløpige forelesningsnotater.* Rena: Hedmark distriktshøgskole. Økonomisk fagseksjon.

Østre, S. (1993). *Produktvalgs-analyser: emner innen analytisk bedriftsøkonomikk med lineær programmering.* Rena: Hedmark distriktshøgskole.

Østre, S. (1993). *Økonomiske styringsproblemer i offentlig sektor: notat av 26. mai 1993*. Rena: HDH. Økonomisk fagseksjon.

Østre, S. (1994). *Nytte-kostnadsanalyser: kompendium av 12. april 1994*. Rena: Hedmark distriktshøgskole.

Østre, S., & Langen, O. R. (Eds.). (1995). *Steinvik/Opphusprosjektet: kommunegrenseregulering mellom Stor Elvdal og Åmot kommuner.* Rena: Høgskolen i Hedmark, institutt for økonomi

Østre, S., Narud O G, Klemmetvold, J. (1996). *Argumenter mot tvangssammenslutning av kommuner. Bemerkninger til St. meld. nr. 32 (1994-95).* Rena: Aksjon mot tvanssammenslutning av kommuner.

Østre, S., Klemmetvold, Jan. (1996). *Uttynningseffekten av kommunesammenslutninger: Hypotetisk beregning av befolkningsutviklingen i Folldal ved kommunesammenslutning.* Rena: Høgskolen i Hedmark, Institutt for økonomi.

Østre, S. (1997). *Om kostnadene ved opprettelse og nedleggelse av studier ved en høgskole* (Notat Nr. 6-1997). Elverum: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (1997). *Produksjonsteknologi og kostnadsstruktur ved kommunal pleie- og omsorgstjenester. Kompendium*. Rena: Høgskolen i Hedmark, Økonomisk fagseksjon.

Østre, S. (1998). *Konkurranseutsettelse i kommunesektoren*. Rena: Høgskolen i Hedmark, Institutt for økonomi.

Østre, S. (1998). *Om vitenskapelig arbeid ved Høyskolen i Hedmark*. Rena: Høgskolen i Hedmark, Institutt for økonomi.

Østre, S. (1998) Veiledningshefte for videoforelesninger: [modul 4]. *Kommunal økonomi*. [Lillehammer]: Høgskolen i Lillehammer.

Østre, S. (1999). *Er kommunesammenslutninger lønnsomme?* (Rapport Nr. 6-1999). Elverum: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2001). *Effektivitetsanalyser, nytte-kostnadsanalyser og reformer i foffentlig sektor. Forvaltningsøkonomi, del 2*. Rena: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2001). *Offentlig økonomi og ny politisk økonomi. Forvaltningsøkonomi, del 1.* Rena: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2001). *Om lineær programmering og skyggepriser. Kompendium*. Rena: Høgskolen i Hedmark . Institutt for økonomi.

Østre, S. (2001). *Vurdering av en Sefor-rapport om grensejustering mellom Sande og Vanylven kommuner.* Rena: Forfatteren.

Østre, S. (2002). *Alternativer til dagens inntektssystem - herunder et friere skatteøre*. Rena: Høyskolen i Hedmark.

Østre, S. (2003). *Mikroøkonomi og politisk økonomi*. Rena: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2003). *Nytte-kostnadsanalyser: NKA*. Rena: Høgskolen i Hedamark.

Østre, S. (2003). *Politisk økonomi: public choice, new public management og principal/agent-teori*. Rena: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2003). *Politiøkonomi: del 1 ; grunnleggende begreper og teori*. Rena: Høyskolen i Hedmark.

Østre, S. (2003). *Politiøkonomi: del 2 ; budsjett-teori og moderniseringstiltak*. Rena: Høyskolen i Hedmark.

Østre, S. (2004). *Forvaltningsbudsjettering: Foreløpige forelesningsnotater våren 2004 om budsjettering med mer i kurset 3ØK364 Kommunaløkonomisk analyse 2*. Rena: Høyskolen i Hedmark.

Østre, S. (2004). *Hvorfor er det hensiktsmessig med små kommuner*. Rena: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2004). *Om det kommunale selvstyre: diskusjonsnotat*. Rena: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2004). *Prinsipielle synspunkter på spørsmålet om kommunesammenslutninger*. Rena: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2004). *Valg av grunnprinsipper for statstilskudd til kommuner*. Rena: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2005). Formålene med inndelingsreformer .I S. Østre (Red.), *Kommunesammenslutning eller samarbeid i Sør-Østerdal* (s. 43-52): Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2005). *Kommunesammenslutning eller samarbeid i Sør-Østerdal* (Rapport Nr. 3-2005). Elverum: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2005). Mulige interkommunale samarbeidsformer i Sør-Østerdal. I S. Østre (Red.), K*ommunesammenslutning eller samarbeid i Sør-Østerdal* (s. 159-176): Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2005). Nærdemokrati I S. Østre (Red.), *Kommunesammenslutning eller samarbeid i Sør-Østerdal* (s. 59-72): Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2005). Problemstillinger I S. Østre (Red.), *Kommunesammenslutning eller samarbeid i Sør-Østerdal* (s. 21-35): Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2006). *Forvaltningsøkonomi del 3: komparative analyser.* Rena: Høgskolen i Hedmark, Institutt for økonomi.

Østre, S. (2006). *Forvaltningsøkonomi MPA III. Del 1. Innledning og økonomiske grunnbegreper; Markedsteori og markedssvikt.* Rena: Høyskolen i Hedmark.

Østre, S. (2006). *Forvaltningsøkonomi MPA III. Del 2: Politisk økonomi. Reformer i offentlig sektor.* Rena: Høyskolen i Hedmark.

Østre, S. (2006). *Forvaltningsøkonomi: MPA III . Del 3. Komparative analyser.* Rena: Høyskolen i Hedmark.

Østre, S. (2006). *Forvaltningsøkonomi: MPA III. Del 4: Analyse av økonomiske beslutningsproblemer (eller problemanalyse): nytte-kostnadsanalyser og effektivitesanalyser av ulike slag.* Rena: Høyskolen i Hedmark.

Østre, S. (2006). *Komparativ kommunaløkonomisk analyse: Innføring i hovedproblemer. Kompendium*. Rena: Høgskolen i Hedmark. Institutt for økonomi.

Østre, S. (2007). *Analyse av prinsipper for budsjettering og regnskapsføring i offentlig forvaltning: delrapport 3: økonomistyringssystemer og New Public management* (Rapport Nr. 14-2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark.

Jensen, B., Bollingmo, M., Voldnes, F., & Østre, S. (2007). *Helsereform: utfordringer og løsninger* (Rapport Nr. 15-2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2007). *Hva koster det? Produktkalkyler for kommunal forvaltningsvirksomhet*. Rena: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2007). *Komparativ kommunaløkonomisk analyse: Eksempelstudie av kulturutgiftene i Åmot kommune. Metodekompendium*. Rena: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2007). *Resultatstyring i offentlig forvaltning: mål og resultatstyring : muligheter og begrensninger for offentlig virksomhet : delrapport 2: økonomistyringssystemer og New Public management* (Rapport Nr. 13-2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2008). *Forvaltningsbudsjettering: teoretiske betraktninger relatert til kommunesektoren* (Rapport Nr. 9-2008). Elverum: Høgskolen i Hedmark.

Østre, S. (2010). *Forvaltningsøkonomi Politisk økonomi og budsjett-teori*. Rena: Høyskolen i Hedmark.

Jensen, B., Østre, S., & Hagen, U. (2010). *Helsesektorens økonomiske og organisatoriske utfordringer: Samhandling, lokalsykehus og offentlig økonomi*. [S.l.]: [s.n.].

Østre, S. (2010). *Nyttekostnadsanalyser: forelesningsnotater i samfunnsøkonomisk prosjektanalyse for offentlig forvaltning*. Rena: Høyskolen i Hedmark.

Østre, S. (2010). *Øremerkede skatter for bedre folkestyre og økt velferd* (Rapport Nr. 1-2010): Høgskolen i Hedmark.

Bibliografi artikler

Østre, S. (1980). Ansvarsprinsipp og utgiftsbehov i grunnskolen i sammenheng med forslaget til nytt inntektssystem for kommunene. *Kommunalt tidsskrift*, 67(12), 2-5.

Østre, S. (1981). Misbrukte begrep i norsk kommunaldebatt : 1 : bundne utgifter og statlige utgiftsbindinger. *Kommunalt tidsskrift,* 68 (5), 14-15.

Østre, S. (1982). Nytt inntektssystem for kommunesektoren. *Sosialøkonomen,* 36(7), 12-14,33

Østre, S. (1982). Vil det nye inntektssystem gi tilskudd etter utgiftsbehov? : hovedkomitéens opplegg og et alternativt forslag. *Kommunalt tidsskrift* (1), 6-9.

Østre, S. (1984). Funksjonsfordelingsproblemer og beskatningsrett. *Sosialøkonomen*, 38(2), 16-24.

Østre, S. (1984). Regjeringens forslag til kommunalt tilskuddssystem. *Sosialøkonomen,* 38(2), 30-32.

Østre, S. (1986). Fordelene ved reell beskatningsfrihet i kommunesektoren. *Sosialøkonomen,* 39(6), 9-11.

Østre, S. (1986). Matematikk for økonomer. Anmeldelse av: Matematikk med anvendelse i økonomi. *Sosialøkonomen,* 40(2), 18.

Østre, S. (1986). Oppdrettsnæringen: En ny ''subsidienæring''?. *Sosialøkonomen,* 40(7), 7-10.

Østre, S. (1987). Oppdrettsnæringen - en ny «subsidienæring»?. *Norsk fiskerinæring* 27(2), 61, 63.

Østre, S. (1992). Mangel på økonomisk teori og problemorientering. Temasider om Christiansenutvalgets innstilling. *Sosialøkonomen,* 46(6).

Østre, S. (1999). Halvdan Skard på ville veier!. *Kommunal rapport,* 13(37), 28.

Østre, S. (2000). Regional økonomi og politikk. Bokanmeldelse av Håvard Teigens bok. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 41(1), 135-138.

Østre, S. (2006). Feilaktige regnskapsformer i offentlig sektor?. *Kommunal økonomi,* 86(1), 27.

Østre, S. (2006). Fremskrittspartiets oppslutning: Fremskrittspartiet som «medianvelgerparti». *Økonomisk forum*, 60(8), 4-5.

Østre, S. (2006). Sammenlignbarhet i Kostra: oversikt over noen hovedproblemer. *Kommunal økonomi,* 86(3), 10 - 11.

Østre, S. (2007). Demokrati som velferdsgode. *Stat og styring,* 17(4), 20-22.

Østre, S. (2007). Skolestrukturen og bosettingsmønsteret. *Kommunal rapport,* (21), 21.

Bibliografi bøker

Olsen, K. H., & Østre, S. (1983). *Kostnadsstrukturen i grunnskolen: en analyse av 131 grunnskoler i 11 kommuner.* Stavanger: Universitetsforlaget.

Østre, S. (1969). *Efterspørsels-elastisiteter for det norske smørmarked: 1963-1967.* Universitetet, Oslo.

Østre, S. (1984). *Kommunaløkonomikk: økonomisk analyse av kommunale problemer.* Oslo: Universitetsforlaget.

Østre, S. (1993). *Kommunaløkonomiske prinsipper.* [Oslo]: Bedriftsøkonomens forl.

Østre, S. (1994). Brukerstyring, informasjonssvikt og profesjonsstyring i skolen. In P. Mikkelsen (Ed.), *Brugerindflydelse - hvorfor og hvordan*. Fredrikshavn: Dafolo.

Østre, S. (1995). *Kommunaløkonomisk styring.* [Oslo]: Cappelen akademisk forl.

Østre, S. (2005). *Kommunalt selvstyre for demokrati og individtilpasset velferd.* Oslo: Kommuneforl

Bibliografi Kampus Fflue

Fflue, K. (1970). Ekskursjon til Balearene. *TØI-posten, 1*(3), 1-3 (Memorandum).

Fflue, K. (1970). Pedestri i Oslo: Reevaluering av fotgjengeri i by-trafikk. *TØI-posten, 1*(1), 1-3 (Memorandum).

Fflue, K. (1970). Pedestriens betydning i Norge, sett i relasjon til det samlede transportarbeide og med prognose frem til 1990. *TØI-posten, 1*(2), 1-3 (Memorandum).

Fflue, K. (1971). Pareto optimal lokalisering av flyplass i Oslo-omådet. *Sosialøkonomen, 25*(5), 38-40.

Fflue, K. (1973). Komparativ forbruksforskning: Binders. *Kapital, 3*(5), 22-23.

Fflue, K. (1973). Likestillingsanalyse: Tiltale av kvinner. *Kapital, 3*(2), 21.

Fflue, K. (1974). Fremskritt i lokaliseringsteorien: Synåtråtåen-metoden. *Geografen, 8*(Vår), 42-45.

Fflue, K. (1974). Statens bilmonopol må etableres! En egalitetsanalyse. *Samferdsel, 13*(1), 23,25.

Fflue, K. (1974). Økonomisk analyse av offentlig avtrede: eksempelstudie av kommunale toaletter i Kristiansund. *Sosialøkonomen, 28*(2), 25-27.

Fflue, K. (1976). Eksterne virkninger av hundehold - med beregning av optimal hundeavgift. *Sosialøkonomen, 30*(8), 15-18.

Fflue, K. (1982). Kommunometri. Utgiftsbehov og inntektsutjevning blant kommuner. *Sosialøkonomen, 36*(7), 23-25.

Fflue, K. (1983). Caravanometri: Samfunnsøkonomiske kostnader ved bruk av campingtilhenger. *Samferdsel, 22*(10), 68-71.

Fflue, K. (1983). Helseøkonomikk: Den maksimale betalingsvillighet for kirurgiske inngrep. *Sosialøkonomen, 37*(8), 22-24.

Fflue, K. (1992). Milliardgevinster ved optimalisering av kommunestrukuren. *Sosialøkonomen, 46*(6), 15-16.

Eksempler på Østres treskjærerkunst

Barneleke, 1995.

Klokketårn med dragedekor, ca. 1995.