BJØRN RUDAA



STATLIG ØKONOMI

FOR TILLITSVALGTE

GYLDENDAL

BJØRN KRISTIAN RUDAA

STATLIG ØKONOMI FOR TILLITSVALGTE

GYLDENDAL

© Gyldendal Akademisk 2018
1. utgave, 1. opplag 2018

ISBN 978-82-05-52215-2

Omslagsdesign: Kristin Berg Johnsen
Layout: Laboremus Oslo AS
Sats: HAVE A BOOK
Brødtekst: Minion 10,5/15 pkt

Alle henvendelser om boken kan rettes til
Gyldendal Akademisk
Postboks 6730 St. Olavs plass
0130 Oslo

www.gyldendal.no/akademisk
akademisk@gyldendal.no

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Innhold

KAPITTEL 1 FORMÅLET MED BOKA 13

Hva kjennetegner staten som institusjon? 14
Er staten organisert på en effektiv måte? 15
Hvorfor har staten høyere oppslutning i Norge enn i mange andre land? 16
Hvilke endringer har funnet sted i synet på staten på den politiske høyresiden? 17
Hvilke særlige styringsutfordringer har offentlig sektor? 18
Hvilke særlige utfordringer ligger litt fram i tid? 19

KAPITTEL 2 TILLITSVALGTES MEDBESTEMMELSE I BUDSJETTPROSESSEN 21

Hvor i avtaleverket sikres tillitsvalgtes medbestemmelse i budsjettprosessen? 21
Hva i avtaleverket begrenser tillitsvalgtes medbestemmelse i budsjettprosessen? 23
Hva er forskjell på drøftinger og forhandlinger i staten? 24
Hva innebærer begrepene *medbestemmelse* og *medvirkning* generelt og i budsjettprosesser spesielt? 25
Hvilke ulike typer medvirkning har vi i norsk arbeidsliv? 26
Hva er formålene med medbestemmelsen i (budsjett)drøftinger? 26
Hva bør være tema for tillitsvalgte i budsjettdrøftinger? 27
Hvilke bestemmelser i Spekter-avtalen er relevant for budsjettdrøftinger? 28
Hvor i det statlige avtaleverket sikres de tillitsvalgte innsyn i virksomhetenes regnskap? 29
Skal budsjettet behandles i AMU? 30
Hvilke ulike roller kan tillitsvalgte innta i budsjettprosessen? 31
Hvordan håndtere budsjettsaker som er lite faktabasert? 33
Hva er viktige faktorer for å oppnå innflytelse i budsjettdrøftinger? 33
Hvordan få best mulig medvirkning i budsjettprosesser der det stilles høye krav til effektivisering og omstillinger? 34
Hvordan få til reelle budsjettdrøftinger om bemanningsbehov og bruk av midlertidige ansettelser? 35

Er de tillitsvalgtes/statsansattes reelle medinnflytelse synkende? 36
Hvordan skjer medbestemmelsen der budsjetter vedtas i et eget styre? 37
Hvordan drive godt påvirkningsarbeid i forbindelse med statsbudsjettet? 38

KAPITTEL 3 OVERORDNET STATLIG BUDSJETTERING – STATSBUDSJETT OG NASJONALBUDSJETT 41
Hvilke lover og regelverk er styrende for statsbudsjettet? 42
Hvordan lese statsbudsjettet? 43
Hva slags informasjon får vi fra nasjonalbudsjettet? 43
Hvilke dokumenter består statsbudsjettprosessen av? 45
Hvordan foregår budsjettprosessen i regjering og i departement? 45
Hvor lukket er regjeringens arbeid med utkast til nytt statsbudsjett? 47
Når og hvordan skjer Stortingets og komiteenes arbeid med statsbudsjettet? 47
Når og hvordan skjer behandlingen av statsregnskapet? 48
Hvordan skjer gruppering av inntekter og utgifter i statsbudsjettet? 49
Hvilke forskjeller og hvilke sammenhenger er det mellom driftsutgifter og investeringer i statsbudsjettet? 52
Bør det være større skille mellom investeringer og drift? 53
Hva betyr «stikkord» i sammenheng med statsbudsjettet? 54
Revidert nasjonalbudsjett – hva er prosedyrene for budsjettendringer? 56
Hvilke økonomiprinsipper er styrende for statsbudsjettet? 57
Hva innebærer fullstendighetsprinsippet i budsjetteringen? 58
Hva er *bruttoprinsippet* kontra *nettoprinsippet* i budsjettsammenheng? 58
Bør ettårige statlige budsjetter erstattes med flerårige? 59
Bør kontantprinsippet erstattes av periodiseringsprinsippet i statlige budsjetter? 59
Bidrar kontantprinsippet til at offentlige investeringer blir dårlig vedlikeholdt? 60

KAPITTEL 4 STATLIGE STYRINGSPRINSIPPER OG STYRINGSVERKTØY 61
Hva omfattes av begrepet statlig styring? 61
Hva skiller statlig økonomistyring fra styring av private virksomheter? 62
Hva er de grunnleggende økonomiske styringsprinsippene i staten? 63
Hva er sentrale styringsdokumenter i statlig økonomistyring? 64
Hva innebærer tildelingsbrev i statlig styring? 65
Er mål- og resultatstyring blitt for detaljert? 66
Blir målstyringen i staten mer individualisert? 67
Hvilke styringsparametere brukes i målstyring? 67
Kan noen typer måltall hindre effektiv ressursbruk? 68
Personalledelse i staten under endring – til det bedre? 69
Hvordan bidrar god medvirkning til bedre personalledelse og høy produktivitet? 69
Er bruk av økonomiske insentiver lite egnet i statlig personalledelse? 70
Hva kan prinsipal–agent-forhold bety for statlig styring? 71
Hva er risikostyring? 72

Samfunnsøkonomisk analyse – et for lite brukt styringsverktøy ved statlige beslutninger? 74
Evalueringer i statlig styring – et for hyppig brukt styringsverktøy? 75
Bidrar benchmarking til «bedre praksis»? 76

KAPITTEL 5 TILLITSVALGTES MEDVIRKNING I BUDSJETTPROSESSEN I NOEN STATLIGE SEKTORER 78

Hvordan skjer fordelingen av budsjettrammene i statsbudsjettet til den enkelte statlige virksomhet? 79
Er det for mange ulike regionale inndelinger av statlige virksomheter? 79
Hvordan foregår departementets overordnede budsjettstyring i staten? 80
Er tillitsvalgtes medvirkning i budsjettarbeidet i et departement ofte mangelfull? 81
Er det medvirkning på personalkostnadene i departementene? 82
Hva står sentralt i departementenes styring med underliggende virksomheter? 83
Det statlige barnevernet – kanaliseres det for mye ressurser til det private barnevern? 83
Hvordan foregår medvirkning i budsjettprosessen i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og i Bufetat? 83
Hvordan skjer budsjettprosessen med kriteriebaserte budsjettmodeller i et konsern? 84
Hva er konsekvensene ved merforbruk på kjøp av private barnevernstjenester? 85
Hva kan være konsekvenser for ansatte/tillitsvalgte ved økende bruk av anbud og kommersialisering? 86
Er det grunn til å frykte konsekvenser av ny finansieringsmodell? 86
Hvordan agere ved omstillinger knyttet til budsjettprosessen? 87
Sektor for høyere utdanning – økt bruk av resultatbasert finansiering 88
Hva innebærer ansattevalgte styrerepresentanters medvirkning i budsjettprosessen ved universitet og høyskoler? 88
Hva innebærer tillitsvalgtes medvirkning i budsjettprosessen ved universiteter og høyskoler? 89
Hvordan foregår budsjettprosessen i sektoren for høyere utdanning? 91
Hva er utfordringer ved den resultatbaserte finansieringen av høyere utdanning? 93
Hva er sentrale forbedringsområder i UH-sektoren sett fra ansattes ståsted? 96
Ble politiet en budsjettvinner i 2017? 97
Hvordan foregår tillitsvalgtes medvirkning i budsjettprosessen? 97
Hvordan styrke medvirkningen i budsjettprosessen? 98
Kommer disponeringsbrev for sent, og er det en mangelfull kobling mellom disponeringsbrev og virksomhetsplaner? 99
Er det behov for nye føringer i tilpasningsavtalen? 99
Er hele budsjettet bundet til faste kostnader? 99
Budsjett 2017: Snus trenden med for «mye til administrasjon og for lite til operativ tjeneste»? 100

NAV – en mastodont med to styringslinjer og to adskilte budsjettprosesser 101
Hvordan foregår budsjettprosessene i NAV? 101
Hvordan fungerer kriteriebaserte budsjettfordelingsmodeller i NAV? 103
Hvordan er de statlige tillitsvalgtes medvirkning i budsjettprosesser i NAV? 104
Hvordan skjer medvirkning i budsjettprosessen for de kommunalt ansatte i NAV? 105
Hvordan er de tillitsvalgtes politiske påvirkning på budsjettprosesser og offentlige anskaffelser i NAV? 106
Forsvaret – store krav til effektivisering og omstilling 108
Hvordan skjer budsjettprosessen og tillitsvalgtes medvirkning i Forsvaret? 108
Hvilke påvirkningsmuligheter har arbeidstakerorganisasjonene på budsjettmessige spørsmål? 109
Blir effektiviseringsarbeid i Forsvaret evaluert? 110
Er det for liten medvirkning fra de ansattes organisasjoner ved anskaffelser? 111

KAPITTEL 6 ØKONOMI- OG BUDSJETTSTYRING I DE STATLIGE HELSEFORETAKENE – TILLITSVALGTE OG ANSATTEVALGTE STYREREPRESENTANTERS MEDVIRKNING 112
Hvordan skjer finansieringen og budsjettering av helseforetakene? 113
Hvordan foregår budsjettprosessen gjennom året («årshjulet»)? 114
Hvordan skjer de tillitsvalgtes medvirkning i budsjettprosessen? 115
Hvilke styringsdokumenter kan tillitsvalgte benytte i budsjettdrøftinger i helseforetakene? 116
Hvordan skjer de ansattevalgte styrerepresentanters medvirkning i budsjettprosessen? 116
Er sykehusbudsjettene ofte urealistiske? 117
Hva er de største svakhetene ved dagens styring av helseforetakene sett fra ansatterepresentantenes ståsted? 118
Hvorfor benytter helseforetakene regnskapsloven og bedriftsøkonomiske styringsprinsipper? 121
Hvorfor har investeringene i helseforetakene blitt nedprioritert de siste årene? 122
Hvordan måle produktivitet i sykehussektoren? 124
Øker ulikhetene i tilgang på spesialisthelsetjenester? 127
Bruker Norge mye penger på helsetjenester? 128

KAPITTEL 7 ÅRSRAPPORTEN – ET STYRINGSVERKTØY FOR VIRKSOMHET OG DEPARTEMENT 131
Hva skal årsrapporten inneholde? 131
II. Introduksjon til virksomheten og hovedtall 132
III. Årets aktiviteter og resultater 133
IV. Styring og kontroll i virksomheten 133
V. Vurdering av framtidsutsikter 134
Hvilke statlige virksomheter har krav på å legge fram en årsberetning? 134

KAPITTEL 8 REGNSKAP FOR STATLIGE VIRKSOMHETER – OG KORT OM STATSREGNSKAPET 136

Hva er det bestemmende regelverket for utarbeidelse av statlige virksomheters årsregnskap? 137
Hva er forskjell på regnskapsføring etter kontantprinsippet og etter periodiseringsprinsippet i statlige virksomheter? 137
Hva kjennetegner årsregnskapet for bruttobudsjettert virksomhet? 138
Hva er standard kontoplan for statlige virksomheter? 142
Hvilke konsekvenser får et mer- eller mindreforbruk for en statlig virksomhet? 143
Hvordan kan unntak fra hovedregelen dekke inn merforbruk i regnskapet og bidra til stor økning i private barnevernsplasser? 144
Hva kjennetegner forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter)? 146
Regnskap for nettobudsjetterte virksomheter – hva betyr SRS? 146
Hva kan vi lese ut av ledelseskommentarer – og ut av resultatregnskapet? 149
Hvor ofte avgis regnskapsrapporter, og hva finner vi i tertialrapporteringen? 149
Hvordan måle verdiskaping fra årsregnskaper/årsrapporter? 150
Hvordan bruke regnskaps- og årsrapportdata til å måle produktivitet i en statlig virksomhet? 151
Hvordan finne lett tilgjengelig tall fra årsregnskap/årsrapport for statlige virksomheter? 152
Hva viser vårt «oljesmurte» statsregnskap? 153
Hva betyr et underskudd i statsregnskapet? Er statens oljepengebruk bærekraftig? 155
Hva innebærer handlingsregelen og oljefondet for den statlige økonomistyringen? 157

KAPITTEL 9 OFFENTLIGE ANSKAFFELSER, KONKURRANSEUTSETTING OG ANSATTES MEDVIRKNING 159

Hva er omfanget av Norges offentlige innkjøp? 160
Har ansatte i staten drøftingsrett ved offentlige anskaffelser og konkurranseutsetting? 161
Hvorfor engasjere tillitsvalgte i offentlige anskaffelser? 161
Hvilket regelverk gjelder for å sikre lønns- og arbeidsvilkår ved offentlige anskaffelser? 163
Hvilket regelverk gjelder ved anskaffelser av innleid arbeidskraft? 164
Hva innebærer seriøsitetskrav ved offentlige byggeprosjekter? 165
Hva er Oslo-modellen og hvilke seriøsitetskrav benyttes? 166
Hvor kan tillitsvalgte hente nyttig informasjon om offentlige anskaffelser? 167
Hvilke kvalifikasjonskrav til leverandører bør stilles ved offentlige anskaffelser? 167
Hvilke samfunnshensyn kan legges inn ved offentlige anskaffelser? 168
Hva innebærer heving av terskelverdier? 169

Kan staten gi oppdrag til seg selv ved utvidet egenregi? 170
Hva er forbedringsmulighetene ved offentlige anskaffelser ifølge Riksrevisjonen? 171
Hva er forbedringspotensialet på offentlige anskaffelser sett fra tillitsvalgtes ståsted? 172
Hvordan foregår konkurranseutsetting av statlige tjenester? 172
Hva er sentralt i de ulike politiske syn på konkurranseutsetting av offentlige tjenester? 173
Har økt konkurranseutsetting gitt lavere kostnader og økt kvalitet? 173
Hvorfor er deler av leverandørmarkedet for velferdstjenester preget av «unormal» høy lønnsomhet? 174
Hvordan begrense bruken av kommersielle selskaper og bruk av enkeltpersonforetak i offentlige anskaffelser? 175
Hvordan kan man begrense profitten på leveransen av velferdstjenester? 176
Hva kan være konsekvenser for en statlig virksomhet ved konkurranseutsetting? 177
Hvilke konsekvenser kan konkurranseutsetting ha for de ansatte? 177
Er ulikheter i lønns- og pensjonsordninger en viktig pådriver for konkurranseutsetting? 178
Hva er de samfunnsøkonomiske konsekvensene av konkurranseutsetting? 179
Er konkurranseutsetting kvasikonkurranse? 181

KAPITTEL 10 STATLIG TJENESTEPENSJON – SETT FRA BÅDE ANSATTES OG STATENS STÅSTED 182
Hvilken økonomisk betydning har tjenestepensjon for statlige virksomheter? 183
Hvorfor har utgiftene til offentlig tjenestepensjon eksplodert? 184
Hva dekker den statlige tjenestepensjonen, og hvordan reguleres den? 185
Hva betyr reguleringspremien for statlige virksomheter ved konkurranseutsetting? 188
Hva betyr konkurranseutsetting for den statlig ansattes tjenestepensjon? 189
Hvilke krav kan tillitsvalgte stille til tjenestepensjon ved konkurranseutsetting/anbud? 190
Hva skjer med tjenestepensjonen ved omgjøring fra forvaltning til statlige selskaper? 191
Hva er hybridpensjon, og er denne pensjonsformen aktuell for statlig sektor? 192
Hvorfor reforhandles den offentlige tjenestepensjonen i 2018 – og hva innebærer endringene? 193

KAPITTEL 11 PRODUKTIVITET OG EFFEKTIVITET. DRIVES OFFENTLIG SEKTOR I NORGE PÅ EN EFFEKTIV MÅTE? 198
Hva er produktivitet, og hva er effektivitet? 199
Hva er samfunnsøkonomisk effektivitet? 200
Hvordan måle produktivitet og effektivitet i statlig sektor? 201

Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten? 202
Fremmer budsjettkutt effektivisering? 203
Gir de siste års reformer en mer effektiv stat? 205
Er sysselsettingsveksten «for stor» i offentlig sektor? 206
Hvilke tiltak mener kommisjonen kan bidra til økt produktivitet i statlig sektor? 207
Hva er fagbevegelsens syn på Produktivitetskommisjonens anbefalinger om konkurranseutsetting? 209
Hvilke produktivitetsgevinster gir den norske arbeidslivsmodellen? 209
Bidrar forhandlingsrett ved organisasjonsendringer i staten til redusert produktivitet? 211
Hva betyr god medvirkning for økt produktivitet? 212
Sier hovedtariffavtalene i staten noe om produktivitet? 213

KAPITTEL 12 STATSBUDSJETTETS BETYDNING FOR SAMFUNNSØKONOMIEN – OG LITT INNTEKTS- OG PENGEPOLITIKK 215

BNP – et godt mål på velferd for innbyggerne og sunn samfunnsøkonomi? 216
Hva er sammenhengen mellom økonomisk vekst, lønnsvekst og rentenivå? 218
Hva menes med «finanspolitikk»? 220
Hvilken betydning har skatt og avgifter for statsbudsjettet og finanspolitikken? 222
Hva er statens skatte- og avgiftsgrunnlag? 223
I hvilke dokumenter fastlegger regjeringen det årlige skattenivået? 224
Hvilke virkninger får skattelettelser? 224
Hva gir mest effekt på sysselsetting – lavere skatter eller økte bevilgninger? 226
Hva menes med «pengepolitikk»? Hva er ekspansiv pengepolitikk? 226
Hva er inntektspolitikk? 228

KAPITTEL 1

Formålet med boka

Formålet med denne boka er å gi leseren bedre innsikt i statlig økonomi og styring knyttet til ulike drøftings- og beslutningsprosesser. Målgruppa for boka er først og fremst tillitsvalgte i forvaltningsorganer og frittstående statlige selskaper. Noen av kapitlene vil også være relevante for ansattevalgte styrerepresentanters rolle i statlige virksomheter. Bedre innsikt i statlig økonomi vil forhåpentligvis styrke tillitsvalgtes påvirkningsmuligheter i drøftinger med ledelsen.

Formålet med medbestemmelse i staten, og hvordan medbestemmelse kan praktiseres best mulig av både ledere og tillitsvalgte, belyses i kapittel 2. Dette kapitlet antas også å ha klar relevans for ledere i ulike statlige virksomheter som er involvert i ulike typer drøftingsprosesser med tillitsvalgte.

Kapittel 3 gir en oversikt over den administrative og politiske prosessen med utarbeidelse av statsbudsjett samt hva slags type informasjon man finner i de sentrale styringsdokumentene nasjonalbudsjett, statsbudsjett og statsregnskap.

I kapittel 4 tar vi opp andre styringsverktøy enn budsjett og regnskap relatert til statlig ressursstyring. Mange av disse styringsverktøyene vil tillitsvalgte kunne møte i sine drøftinger med ledelsen om sentrale forhold i en statlig virksomhet.

Mens i kapittel 5 og 6 beskrives budsjettprosesser i noen utvalgte store statlige virksomheter blant annet helseforetakene (kap. 6).

Tanken med å gi en mer detaljert beskrivelse av budsjett- og drøftingsprosesser i noen utvalgte statlige virksomheter er å kunne gjøre tilnærmingen til tema for boka mest mulig konkret ved bruk av eksempler fra flere statlige ståsteder.

God faktakunnskap og forståelse av en virksomhets regnskapstall kan ofte med fordel anvendes av tillitsvalgte i drøftinger av saker relatert til økonomiske forhold. Kapittel 7 og kapittel 8 gir en bred omtale av årsrapportering og statlige regnskaper (kap. 8) for ulike typer av statlige virksomheter. Statsregnskapet gis også her en kort omtale.

Økonomiske forhold vil stå mer eller mindre sentralt i mange drøftinger tillitsvalgte deltar i, enten det er snakk om budsjettprosesser, omstillinger eller offentlige anskaffelser inkludert konkurranseutsetting, som vil bli nærmere behandlet i kapittel 9.

Neste kapittel (10) om offentlig tjenestepensjon belyser også de økonomiske konsekvenser konkurranseutsetting av offentlige tjenester kan få for ansattes framtidige pensjoner, samtidig som det omhandler tjenestepensjon i statlig sektor mer generelt, inkludert såkalt hybrid pensjon.

Hoveddelen av boka omhandler økonomi og drøftinger på virksomhetsnivå (mikroøkonomi), men det er også tatt inn et par kapitler (kap. 11 og 12) som omhandler ulike samfunnsøkonomiske forhold på det nasjonale eller internasjonale plan (makroøkonomi), som rentenivå, produktivitet, inntektsfordeling og arbeidsledighet. Kapittel 11 omhandler produktivitet og effektivitet som sentrale målsettinger i statlig og nasjonal økonomi, men også sett fra den enkelte statlige virksomhets ståsted.

Fagforeninger og fagforbund vil kunne benytte overordnede makroøkonomiske vurderinger i sitt politiske påvirkningsarbeid.

Alle avsnitt i boka er innledet med et spørsmål som skal stimulere til undring, og boka er ment å fungere som et lite oppslagsverk for et stort tema – statlig økonomistyring og ansattes medvirkning via tillitsvalgte eller ansattevalgte styrerepresentanter.

Hva kjennetegner staten som institusjon?

Staten som institusjon kjennetegnes ved å ha en rekke eksklusive rettigheter. Den har blant annet myndighet til å opprettholde lov og orden (politi og domstoler), trykke penger (Norges Bank), skrive ut skatter og avgifter (vedtak i Stortinget) og utøve forsvars- og utenrikspolitikk. Staten kan også gjennomføre tiltak som innebærer en viss tvang, uten at borgerne kan stille direkte krav om motytelser.

Noen statlige tjenester, som rettsvesen, forsvar, fyrtårn mv., kalles *kollektive goder*. De kjennetegnes av at den enkelte innbyggers forbruk av et slik gode ikke reduserer andres muligheter til å forbruke godet. Når et gode vanskelig kan stykkes opp og selges enkeltvis, slik tilfellet vil være ved kollektive goder, vil det også være lite aktuelt for private bedrifter å forsøke å levere slike goder. Ansvaret for slike goder blir derfor ofte lagt til offentlig sektor. Staten har også via lovverk og politiske vedtak påtatt seg et stort ansvar for å levere individuelle velferdstjenester

som spesialisthelsetjenester, selv om ansvaret for mange velferdstjenester er delegert til kommunesektoren.

Videre har staten en sentral oppgave som leverandør av samfunnets infrastruktur, ikke minst innen samferdsel, i form av veier, jernbane og flyplasser.

En annen sentral funksjon for staten er å opptre som en stabiliserende aktør i samfunnet ved å skape stabile og lovregulerte rammevilkår for både næringsliv og individer, samt iverksette tiltak for å bidra til stabilitet i samfunnets økonomi. Dette har spesielt vært avgjørende under og etter finanskriser, som i 2008–2009. Staten har også betydelig eierskap i mange sentrale norske bedrifter. I rollen som eier ligger det mange utfordringer for å sikre eierskapet legitimitet i befolkningen. Blant annet skal statlige investeringer i næringsvirksomhet ivareta viktige nasjonale og samfunnsmessige interesser ved å sikre at viktige selskaper ikke flagges ut, og at forretningsdriften er etisk.

Er staten organisert på en effektiv måte?

Som følge av at staten har mange og ulike samfunnsoppgaver, har den valgt å organisere seg med mange typer organisasjons- og tilknytningsformer. Om statlige virksomheter har organisert seg på en mest mulig optimal måte, er gjenstand for stadige utredninger og evalueringer. Som eksempel kan vi trekke fram NOU 2016: 25 *Organisering og styring av spesialisthelsetjenesten*, som vurderer ulike endringer i organiseringen av regionale og lokale helseforetak, utskilling av et eget eiendomsselskap m.m.

Omtrent enhver ny regjering har ambisjoner om at offentlig (statlig) sektor skal effektiviseres, avbyråkratiseres, forenkles og endres. Problemfeltet har fått et eget begrep innen samfunnsforskning – *forvaltningspolitikk*. Kort sagt handler det om hvordan man organisatorisk og administrativt best mulig kan realisere den til enhver tid gjeldende politikk.

Det har over flere år vært en trend å splitte opp statlig forvaltning i ulike typer av selskapsorganisering, ikke minst som følge av anbefalingene i NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*.

Det skaper nye styringsutfordringer når den direkte instruksjonsmyndigheten forsvinner og statlige ansvarsområder fragmenteres og delegeres til mange flere ledd. Noen av disse nye statlige selskapene inngår i konserner med mange datterselskaper. Et eksempel på slike offentlige konserner er de regionale helseforetakene med sine underliggende helseforetak.

Staten som institusjon kan deles i tre typer organisasjoner: *offentlig statsforvaltning*, *statlige foretak* og *statlige finansinstitusjoner* (se tabellen nedenfor). Vi kan også snakke om statlige virksomheter. Med *statlige virksomheter* menes primært forvaltningsorganer, herunder departementer, det vil si alle virksomheter som er en del av staten som juridisk person. I dagligtale kan også selvstendige statlige selskaper, som Vinmonopolet AS, omtales som *statlige virksomheter*.

Tabell 1.1 Ulike typer statlige organisasjoner

Offentlig statsforvaltning	Statlige foretak/selskap	Statlige finansinstitusjoner
Tradisjonelle forvaltningsorganer og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, som høyskoler/universiteter	Aksjeselskap (helt eller delvis i statlig eie), statsforetak (SF), særlovselskaper, helseforetak, stiftelser	Norges Bank, Statens lånekasse for utdanning, Husbanken

Hvorfor har staten høyere oppslutning i Norge enn i mange andre land?

Staten som forvalter og leverandør av velferdstjenester har hatt stor oppslutning i befolkningen – og i de senere år fra nær sagt alle politiske partier. Den sterke oppslutningen om staten som garantist for gode velferdstjenester har ført til at staten i Norge generelt oppfattes på en positivt måte, jf. blant annet Difis (Direktoratet for forvaltning og IKT) årlige innbyggerundersøkelser om tilfredshet med offentlige tjenester (www.difi.no/search/site/innbyggerundersøkelser). Den brede oppslutningen om den norske staten i befolkningen er avhengig av god styring av statens ressurser i form av gode tjenester og en effektiv forvaltning. Gode og effektive velferdstjenester er også en forutsetning for velvilje i befolkningen når det gjelder å finansiere staten i form av skatter og avgifter.

I en rekke andre land, også i rike vestlige land som USA, oppfattes staten med mistenksomhet, og framstilles sågar som en fiende av vanlige folks interesser, slik det blant annet ble gjort Trumps valgkamp i 2016 og i Ronald Reagans tiltredelsestale som nyvalgt president i 1981: «In this present crisis; government is not the solution to our problem; government is the problem» (www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=43130).

Det kan delvis forklares med at staten der framstår som svak og med liten evne til å levere tilstrekkelig med velferdstjenester til innbyggerne. I en rekke land er også korrupsjon knyttet til offentlige tjenester et stort problem, noe som selvsagt også svekker statens legitimitet og oppslutning.

Hvilke endringer har funnet sted i synet på staten på den politiske høyresiden?

Utover 2000-tallet har det funnet sted et markant skifte i synet på statens rolle i samfunnet blant partier på høyresiden. Svært mange europeiske partier som befinner seg ytterst på den politiske høyresiden, har to sentrale fellesnevnere: De er kritiske til innvandring og tilhengere av en sterk stat – selv om mange av dem ikke har like stor interesse av å finansiere velferden med et tilstrekkelig høyt skattenivå.

De mer moderate konservative partiene, både i Norge og i våre naboland, har i tur og orden omfavnet betydningen av en sterk velferdsstat. De to sentrale høyrepolitikerne Torbjørn Røe Isaksen og Nikolai Astrup kastet et svært kritisk blikk på velferdsstaten i debattboka *Velferd etter velferdsstaten* fra 2004. På side 10 i boka hevder han at velferdsstatens vekst har kommet ut av kontroll: «Staten har gått fra å være en tjener for folket, til å bli en herre over folket.» Etter at Røe Isaksen tiltrådte som statsråd i Solberg-regjeringen i 2013 er det knapt noen tegn til demontering av velferdsstaten, selv om virkemidlene har en klar høyreprofil med mer bruk av private aktører for å levere velferdstjenester. Solberg-regjeringen økte de statlige utgifter betydelig i sin første regjeringsperiode (2013–2017). Tabellen nedenfor er hentet fra Statistisk sentralbyrå (ssb.no) og viser en betydelig økning i statens totale utgifter fra 2013 til 2016 og med ytterligere økninger statsbudsjettet for 2017 og 2018.

Tabell 1.2 Statens totale utgifter

	2013	2014	2015	2016
	Beløp	Beløp	Beløp	Beløp
B. UTGIFTER I ALT	1 063 121	1 127 096	1 194 465	1 246 092

Samme utvikling kan ses i vårt danske naboland, der tidligere økonomi- og skatteminister Anders Fogh Rasmussen i 1993 skrev boka *Fra socialstat til minimalstat*, hvor han blant annet ytret ønske å frigjøre danskene fra det han omtalte som deres «slavenatur». Denne slavenaturen hadde ifølge Rasmussen én enkel årsak: statsmakten, og var en følge av at danskenes liv var blitt «statsliggjort». Men da den samme Rasmussen var statsminister i Danmark i åtte år (2001–2009), hadde pipa igjen fått en annen lyd: Rasmussen målbar nå et ønske om å videreutvikle statens engasjement i bedre offentlige tjenester.

Kristin Clemet, leder av den liberale, høyreorienterte tenketanken Civita, beskriver i *Dagsavisen* 10. mars 2016 på en illustrerende måte denne politiske endringen i Norge:

> Mange partier på høyresiden har de siste tiårene gjort sitt beste for å overbevise velgerne om at de er (minst) like gode som venstresiden til å bevilge mer penger til offentlig velferd. Dette har, særlig i Norge, ført til en voldsom ekspansjon i offentlig sektor, mens den politiske interessen for næringsliv og verdiskaping har sunket til et lavmål. Og dermed kan de høyreorienterte partiene ha sørget for ris til egen bak. Ansatte i offentlig sektor stemmer nemlig i større grad på venstresiden enn på høyresiden. Hvem som da vil bli ansett som best egnet til å begrense den offentlige utgiftsveksten når det nå blir nødvendig, er ikke lett å si.

Høyresiden i norsk politikk har tradisjonelt vært mer skeptisk enn venstresiden til dimensjoneringen av velferdsstaten og har ønsket at private aktører i større grad skal være leverandører av velferdstjenester. Dette ønsket gjør seg fortsatt gjeldende. I Solberg-regjeringens politiske plattform for regjeringsperioden 2013–2017 finner vi blant annet følgende sitat om ønsket om flere private aktører (side 35):

> Regjeringen mener i utgangspunktet at produksjon av velferdstjenester skiller seg lite fra andre tjenester. Bruk av konkurranse stimulerer til verdiskaping, bedre tjenester og effektivisering. Det er derfor helt nødvendig at konkurranse blir et gjennomgående element i offentlig virksomhet.

Konkurranseutsetting av statlige tjenester behandles for øvrig mer utførlig i kapittel 9.

Hvilke særlige styringsutfordringer har offentlig sektor?

Statlig virksomhetsstyring stilles overfor enkelte andre utfordringer enn private virksomheter, blant annet fordi det offentlige har flere og mer komplekse målsettinger med sine tjenester enn private virksomheter. Ikke minst har det offentlige et overordnet mål å tilby om lag like gode velferdstjenester over hele landet.

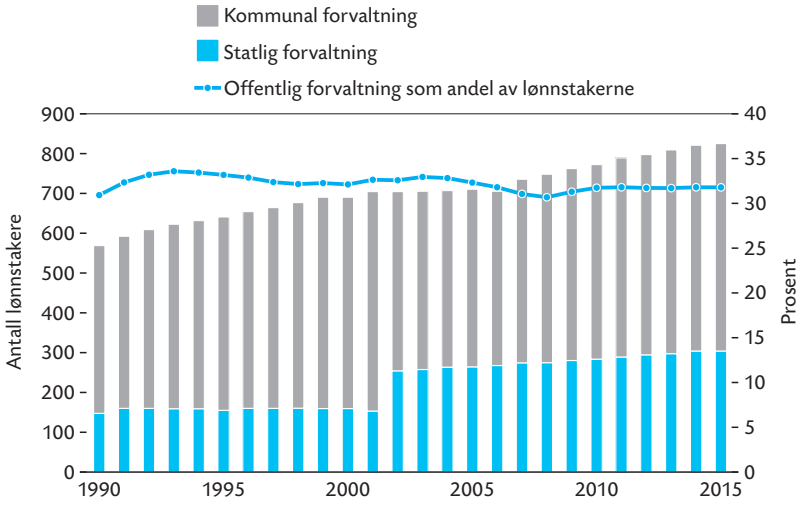
Mål- og resultatstyring ble innført som et overordnet styringsprinsipp i staten allerede på 1980-tallet. Mange statlige virksomheter har etter hvert fått en myriade av mål og styringsparametere de skal prøve å navigere etter. De fleste offentlige virksomheter skal ivareta både samfunnsmessige hensyn (miljø, distriktspolitikk, økonomisk fordeling, sikre økonomisk vekst) og individuelle mål (deltakelse i arbeidsliv, god helse m.m.).

En rekke offentlige tjenester er enten gratis eller sterkt subsidiert. Når prisfastsettelse basert på tilbud og etterspørsel settes til side, kan det være mer krevende å avklare faktisk nytteverdi (betalingsvillighet) for brukerne. Samtidig er det opplagt at mange innbyggere har stor nytte av og er tilfreds med mange offentlige velferdstjenester. Betalingsvilligheten for offentlige velferdstjenester avspeiles gjennom at det er forholdsvis høy aksept for et relativt høyt skatte- og avgiftsnivå i Norge.

Uavhengig av politisk flertall har de siste års regjeringer etablert mål om effektivisering av offentlig sektor og mindre byråkrati. I alle fall det sistnevnte målet – redusert byråkrati – har vist seg vanskelig å realisere. En stadig mer detaljert målstyring og økende bruk av bestiller–utfører modeller (som ved skille av forvaltning og drift) har vært en klar pådriver for økende byråkratisering.

Målet om redusert byråkrati kan også få redusert effektivitet i offentlig sektor som konsekvens, idet har vist seg nødvendig å opprettholde en kritisk masse av kompetente byråkrater, både hva gjelder kontroll og utforming av offentlige tjenester.

Figuren nedenfor viser antall lønnstakere i offentlig forvaltning i perioden 1990–2015 (målt på venstre akse, tall i tusen) samt offentlig forvaltnings andel av lønnstakerne (målt på høyre akse). Vi ser av figuren at andelen av norske lønnsmottakere som arbeider i offentlig sektor, har ligget ganske konstant på rundt 30 prosent i hele perioden 1990–2015, til tross for at de totale statlige utgiftene, inkludert overføringer til kommunesektoren, har økt betydelig, slik vi ser av tabell fra ssb. no gjengitt ovenfor.



Figur 1.1 Kilde: Fafo-rapport 2017: 15 *Offentlige tariffområder.* Tall i tusener

Hvilke særlige utfordringer ligger litt fram i tid?

Den største styringsutfordringen for den norske staten et stykke fram i tid består av en kombinasjon av store demografiske endringer (eldrebølgen) og fallende inntekter fra blant annet oljesektoren. Noen grep for å redusere konsekvensene av disse

utfordringene er allerede tatt, slik som pensjonsreformen, som skal gi befolkningen insentiver til å stå lenger i arbeid, i takt med økt forventet levealder og flere år med god helse. Likeledes ble det under den første Solberg-regjeringen lagt fram to NOU-er som blant annet omhandlet produktivitetsutfordringer i statlig sektor. Å sikre høy produktivitet er selvsagt et viktig virkemiddel i en kommende situasjon med stadig færre yrkesaktive per pensjonist. Problemstillinger knyttet til krav til økt produktivitet i offentlig sektor blir behandlet i kapittel 11.

En annen styringsutfordring er de demografiske endringene som kommer som følge av økt innvandring til Norge, og økte utfordringer i integreringsarbeidet. Økende klimaproblemer kan også innebære at staten må ta større ansvar for å investere i ny infrastruktur og bidra til å gjøre Norge til et lavutslippssamfunn.

Samtidig er det gode grunner for framtidsoptimisme, og jeg vil avslutte innledningen til boka med et sitat fra innledningen (side 5) til Perspektivmeldingen fra 2017 (Meld. St. 29 (2016–2017)) – en type dokument om framtidsscenarioer som regjeringen legger fram hvert fjerde år:

> Norge er godt rustet til å møte fremtiden. Mange deltar i arbeidslivet, og vi har store naturressurser, en kompetent arbeidsstyrke og solide statsfinanser. Velstanden er jevnere fordelt enn i de fleste andre land. Vi som bor her, har i stor grad ressurser og frihet til å styre våre liv etter egne vurderinger og ønsker.