

Markedsretting av offentlig sektor – virkemidler og alternativer

Fanny Voldnes



FAGFORBUNDET

www.fagforbundet.no

Forord

I stadig større grad opplever vi at oppgaver som tidligere var utført av det offentlige, overtas av private aktører. Argumentasjonen er at dette er «økonomisk nødvendig». Fordi offentlig sektor er bærebjelken i velferdsstaten er Fagforbundet opptatt av at velferdsordningene skal eies, finansieres og drives av det offentlige og være underlagt politisk styring og demokratisk kontroll. Derfor utarbeider vi nå rapporter som viser hva dette innebærer. Rapporten «Markedsretting av offentlig sektor – prosessen, virkemidler og alternativer» er en del av dette arbeidet.

Målet med Fagforbundets arbeid er å presentere mer kunnskap om hva det innebærer at private aktører overtar offentlige oppgaver, og peke på alternative løsninger. Spørsmål som problematiseres er blant annet: Blir det billigere for samfunnet med private løsninger? Betyr det noe for kvaliteten på tjenesten? Hva skjer med de ansattes lønns- og arbeidsvilkår når private overtar? Har det noe å si for innsynet til allmennheten at private aktører overtar offentlige tjenester – og hva skjer med kontrollen med bruken av de offentlige midlene?

Rapporten «Markedsretting av offentlig sektor – prosessen, virkemidler og alternativer» viser hvordan offentlig sektor på ulike måter et blitt åpnet for private aktører. Det beskrives hvordan regler og systemer som styrer offentlig sektor blir mer og mer lik næringslivets spilleregler, og at alternativer sjelden blir vurdert. Det vises til at dette ikke er en nødvendig utvikling, men er resultat av politiske valg og at det finnes alternativer som vil sikre videreutvikling av velferdsstaten.

Rapporten bygger blant annet på et stort forskningsprosjekt i regi av LO om den nye måten å styre offentlig sektor på og hvor forfatteren Fanny Voldnes var prosjektansvarlig. Fanny Voldnes er registrert revisor, cand philol og leder av Samfunnsøkonomisk enhet i Fagforbundet.

Desember 2012


Jan Davidsen

Markedsretting av offentlig sektor – virkemidler og alternativer

Flere oppgaver som har vært utført av det offentlige har de siste 20 årene blitt overtatt av private kommersielle aktører. Nå er det mulig å tjene penger på for eksempel pleie av eldre, barnehager, barnevern og helse. Tradisjonelt har slike oppgaver vært sett på som så viktig for samfunnet at de derfor har vært holdt utenfor kommersiell forretningsdrift. Men mange reformer har de siste 20 årene kommersialisert stadig større deler av offentlig sektor og åpnet den for private aktører.

Det er blitt politisk aksept for å bruke kapitalistiske begreper om flere og flere offentlige tjenester, nå også for velferdstjenester. Begrunnelsene for reformene i offentlig sektor er flere, blant annet at veksten i offentlige utgifter er for høy og at markedet løser dette på en mer effektiv måte og at reformene derfor er «økonomisk nødvendig».¹ Konsekvensen er imidlertid at de økonomiske forskjellene i samfunnet øker på ulike måter, dels indirekte og dels direkte. Men må vi akseptere dette; at velferdstjenester blir gjort om til varer i et marked?

Et politisk prosjekt

For å kunne svare på om vi må akseptere at velferdstjenester gjøres om til varer, må vi forstå hvorfor det skjer og hvordan reformene virker. Omleggingen av offentlig sektor og de mange reformene som er gjennomført henger sammen med endringer i vårt økonomiske system og måten det virker på. Disse endringene er globale, men arter seg på spesielle og stort sett sammenfallende måter i de såkalte høykostlandene i den industrialiserte delen av Europa og Amerika.

Utgangspunktet er at kapital styres dit den gir høyest avkastning for eierne. Den kriserammede økonomien i de høyindustrialiserte landene søker å oppnå dette ved flytting av sine virksomheter til lavkostland. Men de søker også å oppnå dette ved å skape nye markeder hjemme, ved at offentlige oppgaver og tjenester blir omskapt til forretningsobjekter med høy og sikker avkastning.

1 Flere rapporter avviser dette. Se for eksempel Laura Hartman, som konkluderer med at private nepper kan utføre velferdstjenester billigere og mer effektivt enn det offentlige; Laura Hartman; *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS Forlag 2011

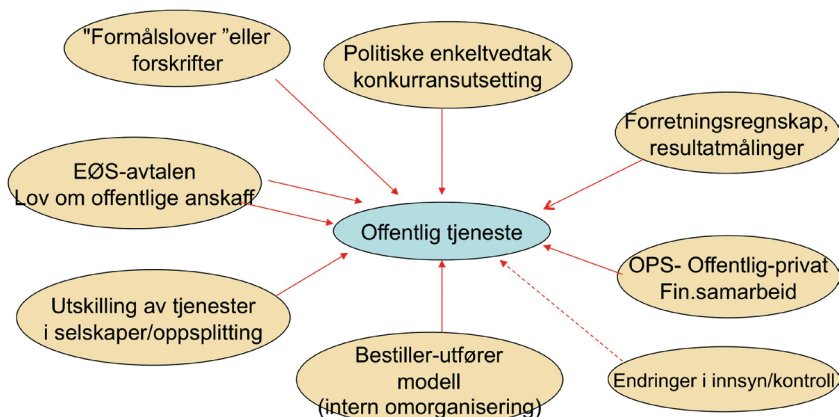
Den avreguleringen og markedstilpasningen som vi har sett i offentlig sektor her hjemme og i vesten de siste 20 årene, kan forstås på denne bakgrunn.

Generelt kan man si at det knapt finnes sikrere pengeplassering og inntektskilde enn det offentlige. Den økonomiske krisa i vestlige land gjør imidlertid at noen land er mer attraktive for privat kapital enn andre. Her er Norge i en særstilling på grunn av den store offentlige rikdommen som følge av den store oljeformuen. Offensiven som NHO to år på rad har hatt mot offentlige tjenester i kommuner og forslaget fra Bjørn Rune Gjelsten jula 2010 om å bygge sykehus i Molde med privat kapital kan forstås på denne bakgrunn. Men den «nye» åpningen for privat kapital i offentlig sektor startet lenge før det.

Mange virkemidler

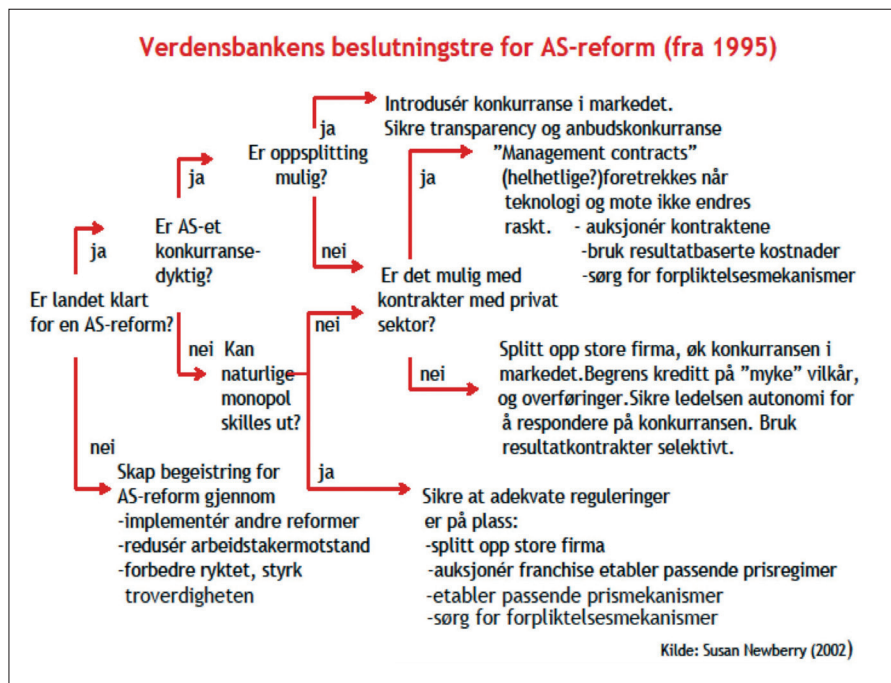
Private har i alle år samarbeidet med det offentlige om å løse samfunnsoppgaver. For eksempel har private bygd skoler og offentlige bygninger på vegne av det offentlige. Det nye er at private aktører har overtatt flere og flere oppgaver som tidligere var forbeholdt det offentlige.² Det henger sammen med en internasjonal trend og har skjedd på ulike måter. Noe skyldes pålegg gjennom EØS-avtalen, men hovedtyngden er resultat av nasjonale, politiske valg. Nedenfor vises en oversikt over noen virkemidler som fremmer privatisering av kommunale tjenester, og er nokså likt for statlige tjenester.

Hva fremmer privatisering i kommuner?



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

Siden 90-tallet er mange offentlige tjenester blitt skilt ut fra statlig forvaltning. De er etablert som egne selvstendige juridiske enheter og drevet i tråd med forretningslivets spilleregler. I tur og orden ble Televerket, Postverket, Norges Statsbaner med flere utskilt, splittet og omdannet til kommersielle aktører i et marked. «Verdensbankens beslutningstre for AS-reform» fra 1995 viser at det fantes en oppskrift for hvordan land som ønsket å skille ut offentlig virksomhet i egne foretak skulle gå fram.³ Jo lenger til høyre i skjemaet, jo større innslag er det av private aktører.



Ut fra erfaringene med hva som skjedde med kraft- og telebransjen på begynnelsen av 90-tallet og senere med blant annet Postverket, Luftfartsverket og sykehusene kjenner vi igjen prosessen og flere av spørsmålene i skjemaet. Helt til venstre spør man; «Er landet klart for en AS-reform?» Hvis nei; oppfordres det til å forbedre ryktet til reformen, reklamere for reformens troverdighet og redusere arbeidstakermotstand. Hvis ja; skal man vurdere om foretaket vil være konkurransedyktig.

3 Susan Newberry; *New Zealand's Public Sector Financial Management System: Financial Resource Erosion in Government Departments*, University of Canterbury 2002, oversikten er oversatt av Fanny Voldnes.

Neste fase er å skille ut naturlige monopol (som Statnett) og etterpå skal det vurderes om mer oppsplitting er mulig. Prosessen går sin gang med oppsplitting og kommersialisering av tjenestene, og jo lenger mot høyre i skjemaet, jo flere innslag er det av konkurranseutsetting, anbud og kontrakter med privat sektor. I Norge er nå et stort antall offentlige tjenester skilt ut fra forvaltningen, både den statlige og den kommunale, og er etablert som egne selskap.

De helstatlig eide sykehusene er styrt gjennom Lov om helseforetak og årlige oppdragsdokumenter fra Helse- og omsorgsdepartementet. Av loven framgår det at sykehusene er organisert i fire forretningslignende konsern, eller regionale helseforetak (RHF) som de kalles. Stor grad av beslutningsmyndighet er delegert fra politisk nivå til hvert av de fire konsernstyrene som utpekes av statsråden. Fordi helseforetakene er underlagt regnskapsloven for privat forretningsdrift er økonomien styrende for mange valg. I konsernstyrene tas alle viktige beslutninger, akkurat som i et ordinært forretningskonsern. Det betyr at styrene i de underliggende helseforetakene reelt sett har minimal innflytelse. På denne måten har konsernstyret i Helse Sørøst RHF, som består av elleve personer, ansvar for helsetjenestene til nesten 60 prosent av den norske befolkning og rår over 56 mrd. kroner i 2012. Konsernstyrenes rolle blir enda sterkere hvis forslaget til endringer i Lov om Helseforetak som nå er på høring blir vedtatt. Her foreslås at det er konsernstyrene som skal bestemme hvor mange private helseaktører sykehusene skal bruke.⁴ I dag avgjøres dette politisk av departementet.

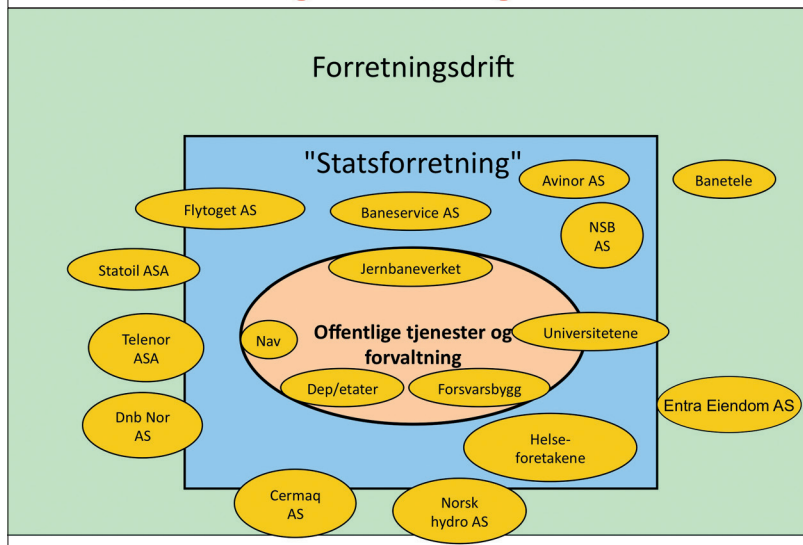
Reformer innenfor forvaltningen

Men det stopper ikke med utskillinger. Også innenfor forvaltningen er det gjennomført reformer som virker privatiseringsdrivende, slik at driften og styringen kan karakteriseres som en slags «stats- eller kommunal forretning». Politiske beslutninger er delegert til profesjonelle styrer for mange statlige tjenester, det brukes forretningsorienterte regnskaper, bestiller- og utførelsesfunksjonen av tjenesten er delt, finansieringen er delvis knyttet til oppnådd økonomisk resultat og de tradisjonelle, årlige budsjettene er ikke lenger styringsverktøy. Universitetene og høyskolene er i en slik mellomposisjon mellom forvaltning og statsforretning. Formelt sett er de forvaltningsorganer på særskilte vilkår og således en del av staten som rettssubjekt, men de er samtidig særlovselskaper som styres av Lov om universiteter og høyskoler. Oversikten nedenfor viser et utvalg av statlige tjenester, og måten de er drevet og styrt på ut fra graden av forretningsdrift.⁵

4 <http://www.regjeringen.no/pages/36639823/Hoeringsnotat.pdf> Lovforslag ny § 2a.

5 Oversikten er laget av Sverre Arne Lie, rådgiver i Samfunnsøkonomisk enhet i Fagforbundet.

Fra forvaltning til forretning i staten



Markedsrettingen av kommuner

En tilsvarende utvikling har skjedd i kommunene. Kommuner har alltid drevet noe forretningsdrift og bruker aksjeselskapsformen til dette. For kommunale tjenester var det fram til rundt 1995 mest vanlig med et avtalebasert interkommunalt samarbeid når kommunestyret mente det var hensiktsmessig for å få best mulig tjenester. I de siste årene har det imidlertid vært et press på å skille ut flere kommunale tjenester i egne juridiske selskaper, eller krav om utskilling av deler av virksomheten i allerede utskilte kommunale selskaper.

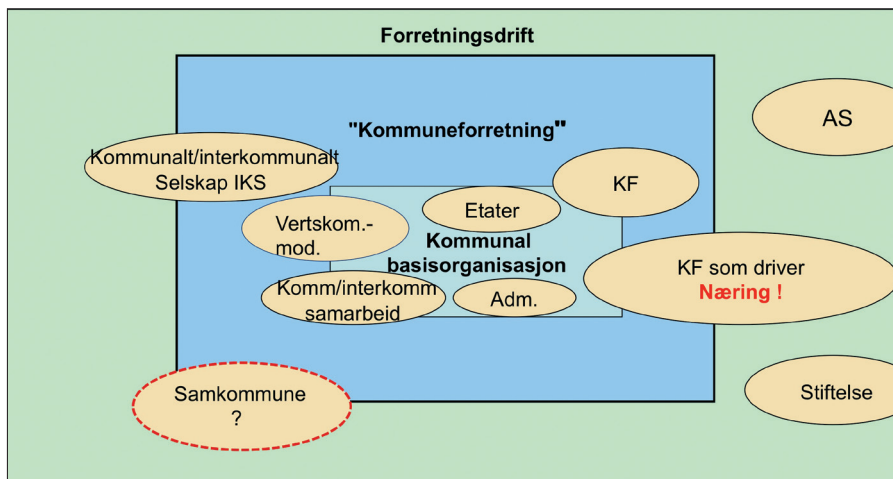
Bak kravene ligger begrunnelser som blant annet henger sammen med definisjonen av hva som er forretningsdrift. Et eksempel gjelder kommunal parkering. Private parkeringsselskaper har påberopt seg konkurranseulemper, med henvisning til EØS-avtalen, og krever at kommunal parkeringsdrift må skilles ut i aksjeselskaper. Departementet varslet høsten 2011 en ny parkeringsforskrift i saken. Det er så langt uklart hvordan forskriften blir.

Et annet eksempel på press for å splitte opp tjenester er fra Trondheim. Det kommunale vannprøvelaboratorium hadde påtatt seg små tilleggsoppdrag fra private, noe som resulterte i krav om utskilling av tjenestene. Erfaringen er at presset på utskilling og oppsplitting av kommunale tjenester er større hvis den kommunale tjenesten er organisert som et selskap i kommunen enn hvis virksomheten er en kommunal enhet. Eksemplene illustrerer godt presset på at kommunale oppgaver fragmenteres og at selve kommunen «krymper».

Vi ser at antallet utskilte selskaper har økt. Mens det i 1997 var 1047 utskilte selskaper, er det nå 2486 utskilte virksomheter. Av dette er 2064 aksjeselskaper, 68 er interkommunale selskaper og 138 er kommunale foretak.⁶

Hvis dette er uttrykk for at flere kommunale tjenester er blitt mer markedsstyrt er det betenkelig. Det innebærer i så fall svekking av både politisk styring, innsyn og kontrollmulighet med bruken av offentlige midler. Hvordan tjenesten er organisert rent juridisk er viktig fordi det har betydning for hvor sterk den politiske innflytelsen er.

Utskilling av kommunale tjenester :



De forskjellige måtene kommunale tjenester kan organisere på er vist i plansjen over. Det er etater, interkommunalt samarbeid, kommunalt foretak (KF), interkommunalt selskap, vertskommune, aksjeselskap (AS) og stiftelse.⁷

Organiseringen avgjør også hva slags medbestemmelsesregler som gjelder for ansatte, hva slags innsyn allmennheten har, hva slags rapportering som skjer fra virksomheten og hva slags kontroll virksomheten er underlagt. De mange utskilte kommunale virksomhetene som er egne rettssubjekter og har egne styre er bare indirekte underlagt kommunestyret. Det betyr at den politiske styringsmuligheten avhenger mye av personene fra kommunestyret som velges til styrerepresentanter i den kommunale virksomheten.

6 DnR Kompetanse AS; Styring av offentlig eide selskaper, Kursdokumentasjon mars 2011 som viser til SSB mars 2011.

7 Vedlagte tabell viser de ulike tilknytningsformene kommunale og statlige tjenester kan ha.

Ut fra intensjonen med KommuneLOVEN fra 2004 er dette uproblematisk fordi helheten i styringen av kommunen lå til grunn for LOVEN. Men med økonomisk markedstenkning viser det seg at styrerepresentantene lett får lojalitetsproblemer mellom selskapets beste og kommunens helhetlige interesse. Markedstenkningens taushetsplikt settes opp mot ansvaret for helheten i det kommunale tjenestetilbudet. En ny habilitetsregel øker denne konflikten ytterligere⁸. Når kommunene velger en kommunestyre-representant til et styre, kan denne personen bli utelukket fra å delta i beslutninger i kommunestyret som vedrører selskapet. Dette vil i så fall føre til en ytterligere svekking av muligheten til en helhetlig politisk styring av kommunens tjenestetilbud. Spørsmålet om habilitet er viktig, men da i forhold til muligheten til å berike seg selv. I en kommunal virksomhet virker taushetsplikt begrunnet i forretningshemmeligheter som irrelevant. Gitt en slik tolkning skulle man tro at det var en fordel at personer som har kunnskap om en virksomhet kan bidra også i den helhetlige styringen av kommunen.

I tillegg ser vi at tolkningen av gjeldende lover ser ut til å endre seg, og at intensjonene med lover utvannes gjennom ny praksis. Når det gjelder Lov om interkommunale selskaper, så var intensjonen med LOVEN fra 1999 å avgrense det som er interkommunalt samarbeid om kommunale tjenester fra det som er forretningsvirksomhet. Hensikten med LOVEN står i sterk kontrast til en rapport finansiert av Kommunal og regionaldepartementet fra 2010, hvor det framgår at interkommunalt selskap primært skal drive med oppgaver av forretningsmessig art⁹. Det er uklart hva dette betyr og om det er et forsøk på å svekke intensjonen med interkommunale selskapers status som nettopp interkommunalt samarbeid, og på den måten fram-tvinge flere aksjeselskaper. I så fall kan dette være enda et eksempel på at det skjer endringer i kommuner i retning av mer markedstenkning. Hvis kommuner er ment å være velferdskommuner er dette neppe veien å gå, og alternativen er klare.

Forretningsorienterte regnskaper

En sentral reform som trigger konkurranseutsetting og kommersialisering og baner veien for private aktører er bruken av forretningsorienterte regnskaper.

Når forretningsorienterte regnskaper tas i bruk innebærer det at det tradisjonelle budsjettet som styringsverktøy blir borte og erstattes med økonomisk resultatstyring.

⁸ Forvaltningslovens §6, 1. led punkt c ble endret med virkning fra 1.1.2011

⁹ Dag Ingvar Jacobsen; *Evalueringsrapport om interkommunalt samarbeid etter KommuneLOVEN § 27 – Omfang, organisering og virkemåte* 2010, s. 25. Rapporten er skrevet på oppdrag fra KRD.

Politikerne gir dermed fra seg styringen til administrative ledere av virksomhetene. Det var bruken av forretningsregnskap og nye regnskapsregler som var hovedårsaken til de store underskuddene ved norske sykehus etter Helseforetakereformen i perioden 2002-2007¹⁰, og det ville ikke vært underskudd hvis sykehusene hadde ført sine regnskaper som før reformen.¹¹ Det er interessant når vi samtidig vet at underskuddene har vært den sentrale drivkraften for store kostnadsutt, salg av sykehusbygninger og nedlegging av avdelinger ved sykehus.

På lignende måte har de samme regnskapsreglene vært en brekkstang for overgangen fra ytelsesbaserte til innskuddsbaserte pensjonsordninger for ansatte i privat sektor. Med nye aggressive justeringer av reglene i 2007 ble de kollektive, ytelsesbaserte ordningene så dyre for bedriftene at det ble begynnelsen på slutten for de gjenværende gode ytelsesbaserte ordningene. Det hjalp lite at LO i flere brev til Finansdepartementet ba om at regnskapsreglene burde endres.¹²

Forretningsorienterte regnskaper er tatt i bruk i stor skala i offentlige virksomheter fordi man misvisende hevder at de viser «hva det koster».¹³ Det er også hevdet at forretningsorienterte regnskaper sikrer vedlikehold av offentlig eiendom, selv om fagpersoner vet at dette er feil fordi vedlikehold bare sikres gjennom større bevilgninger.

Samtidig brukes markedsverdier på offentlige eiendeler og gjeld (som for eksempel pensjonsforpliktelse). Dette innebærer at de offentlige tjenestene må lønne seg og gå med overskudd for at virksomheten ikke skal utarmes finansielt. Nettopp dette påviste private revisorer at var problemet for sykehusene i Wales, hvor konklusjonen var å etterlyse private løsninger.¹⁴

Bruken av forretningsorienterte regnskaper medfører at offentlige tjenester framstår som dyre. Det fører til press på lønninger, pensjoner og arbeidsvilkår generelt. FrP fremmet et forslag for Stortinget i 2009 om at kommuner skal bruke forretningsregnskap, med begrunnelsen om at det vil stimulere til konkurranseutsetting.¹⁵

10 Fanny Voldnes: «Helseforetakene. Forretningsmessige drevne foretak i en større reform», *Alternativ evaluering av helseforetakene*. Folkebevegelsen for lokalsykehusene, 2007
11 Bjarne Jensen og Magnar Bolingmo: *Helsereform. Utfordringer og løsninger*, Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 13/2007 side 52. Se også styreprotokoll fra Helse Vest RHF 6.2.2008 hvor en slik beregning er gjort og som bekrefter dette, styresak 0140/080

12 Det siste brevet; www.lo.no/s/Arbeidsliv/Regnskapsanalyse/Pensjon-og-regnskapsregler/
13 NOU 2003:6 *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*

14 Howard Mellett, Louise Macniven, Neil Marriott; *NHS Resource Accounting in Wales: Problems of Implementation*, The Institute of Chartered Accountants of Scotland 2007

15 Dok 8:18 (2008-2009)

Samtidig fastholder Stortinget at statsbudsjettet skal være basert på den tradisjonelle kontantbaserte måten, senest ved behandlingen av Gul Bok for 2012.

Per i dag er forretningsorientert regnskap anbefalt for intern styring i alle statlige virksomheter i forvaltningen. Universiteter og høyskoler er pålagt å følge reglene og NAV har nylig begynt arbeidet med å ta dem i bruk. I tillegg bruker alle utskilte virksomheter i staten forretningsregnskap. Kommuner har så langt stått i mot presset mot å bruke forretningsregnskap, men flere av de utskilte kommunale virksomhetene kan likevel velge å bruke forretningsregnskap.

Flere forskere hevder at det er et demokratisk problem at offentlige tjenester skal styres av et system som krever at politikerne har en spesiell kompetanse¹⁶, i tillegg til at det vil innebære at offentlig virksomhet vil være underlagt kommersielle vurderinger. Alternativet er åpenbart. Det er det tradisjonelle budsjett- og regnskapssystemet. Her skilles det mellom hva som brukes til investeringer og hva som brukes til drift. Dette systemet brukes allerede av norske kommuner og trenger bare en videreutvikling for å kunne tas i bruk i hele offentlig sektor. Systemet er spesiallaget for offentlig sektor og er basert på den kontante årlige budsjettstyringen i kommunen og viser i tillegg hva kommunen eier og hvordan det er finansiert.¹⁷

Barnehageløftet

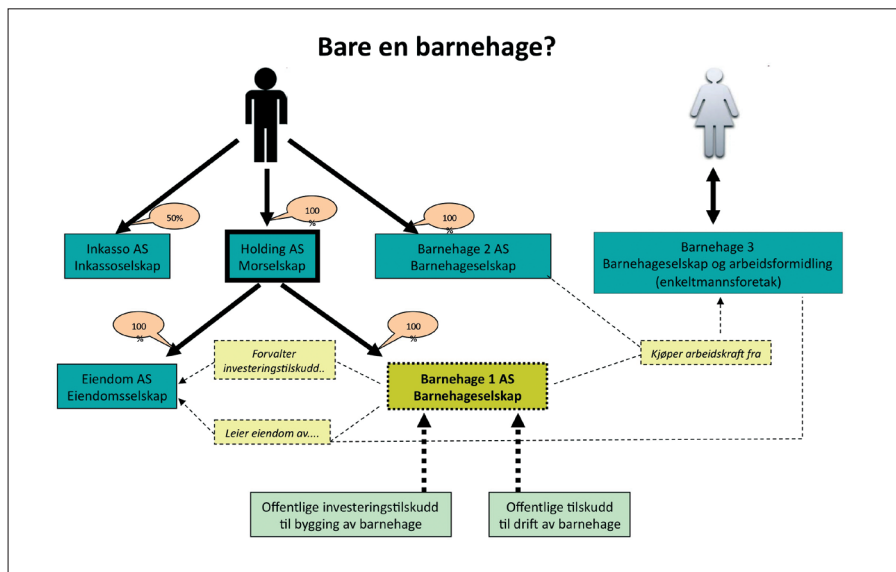
I noen tilfeller blir det gjort politiske vedtak om privatisering, enten Stortinget vedtar en lov eller en kommune gjør et enkeltvedtak. Barnhageløftet, som skulle sikre alle barnehageplass, ble gjennomført med Lov om private barnehager i 2004. Politikerne hadde neppe sett for seg den oppblomstringen vi har sett av store, private barnehagekonsern, noen også med forgreininger til skatteparadis.¹⁸ Det viser seg at offentlige midler ikke alltid blir brukt til å drive barnehage, men forsvinner ut i private lommer. Det handler ikke om at det er tatt ut store utbytter fra barnehager som er aksjeselskaper.

16 Stein Østre; *Resultatstyring i offentlig forvaltning. Mål og resultatstyring; Muligheter og begrensninger for offentlig virksomhet*, Rapport nr. 13/2007 og Susan Newberry; *Bruk av forretningsorienterte regnskaper i New Zealands sentralregjering. Oppnådde resultater og nye refleksjoner*, Samfunn og økonomi 1/2012

17 Bjarne Jensen og Norvald Monsen; *Regnskap i stat og kommune. Om dagens regnskaper og et alternativ*, Høgskolen i Hedmark rapport nr. 7/2009.

18 For Velferdsstaten: *Med sugerør i statskassa*, 2010.

Problemet er at fordi loven ikke regulerer hvordan privat barnehagedrift skal organiseres, har private eiere mange muligheter til å berike seg på offentlige tilskudd. I dag ser vi at også små barnehager helt lovlig er organisert i kompliserte konsernstrukturer hvor det er begrenset innsyn, slik at kommunen mister muligheten til å kontrollere hva de offentlige midlene blir brukt til.



Denne oversikten viser hvordan et ektepar driver sin barnehagevirksomhet.¹⁹ De 20 som jobber der visste ikke noe om at barnehagene med 60 barn var organisert slik og at de egentlig var ansatt i et bemanningsbyrå, organisert som et enkeltpersonforetak, og var utleid arbeidskraft til de andre selskapene. I et av årsregnskapene var lønna til de ansatte ført opp som varekostnad. De tre barnehagene leier lokaler av et eiendomsselskap som er eid av mannen til kona, som er daglig leder i barnehagene. I 2009 mottok barnehagene samlet offentlige tilskudd på 15 mill, og kona hadde en netto næringsinntekt på 2,4 mill. i tillegg til lønn på 760 000. Fordi de er gift med hverandre nyter de sannsynligvis også godt av fellebeskatning. Problemet er at dette er fullt lovlig, men ingen har full oversikt over hva de 15 mill. offentlig bevilgede midlene faktisk går til. Det henger sammen med manglende innsyn og kontrollmuligheter av private barnehageaktører.

¹⁹ Oversikten er laget av Svenn Arne Lie, rådgiver i Samfunnsøkonomisk enhet i Fagforbundet.

Det handler om store beløp. Per dato brukes 30 mrd til barnehager og omkring 50 prosent av landets barnehager er private. Telemarksforskning har nylig anslått at mellom 450 og 700 mill. av bevilgede offentlige midler til private barnehager, ikke er brukt til drift av barnehagene.²⁰ Av dette kan vi oppsummere at private barnehager er en sikker inntektskilde for private aktører. Utviklingen vi ser tendenser til nå, hvor små og ideelle barnehager kjøpes opp av kapitalsterke investorer, er derfor bekymringsfull.

Det problematiske er at forslaget til endringer i Lov om private barnehager ikke vil avhjelpe noe av dette.²¹ Private aktører kan på ulike måter fortsette å ta ut privat fortjeneste. Den enkleste måten å regulere dette på vil være at kommunen inngår en avtale med hver enkelt privat barnehageeier. Kommunen gir så tilskudd ut fra avtalen og innsendt budsjett, og det skjer en etterberegning ved årets slutt. På denne måten kan det enkelt sikres at det bevilgede tilskuddet faktisk brukes til barnehagedrift.

Innsyn, kontroll og styring

Både for kommunale og statlige virksomheter er muligheten for innsyn og kontroll endret dramatisk de siste 10 til 15 årene. Riksrevisjonen er fratatt revisjonen av mange av de utskilte statlige virksomhetene, og utfører bare indirekte kontroll gjennom såkalt selskapskontroll og revisjon av departementer.²²

I staten ble det innført «utsatt offentlighet» i all korrespondanse mellom Riksrevisjonen og virksomhetene den kontrollerer. Det betyr at innsyn for allmennheten først er mulig etter at Riksrevisjonen har lagt fram sin årlige rapport for Stortinget, som kommer minst ett år etter at saken er aktuell.²³

De mange utskilte kommunale virksomhetene som er egne rettssubjekter med egne styre, er bare underlagt kommunestyret indirekte. Det har vist seg at innsynsretten for allmennheten praktiseres ulikt, spesielt når det gjelder aksjeselskaper. Informasjon fra slike virksomheter avhenger derfor som tidligere nevnt i stor grad av personene som velges til å representere kommunen i styret, i tillegg til måten virksomhetene er organisert på. Kollektivtrafikken i Oslo er et godt eksempel på et konglomerat av aksje-

20 Trond Erik Lunder: *Gullgraving i sandkassa? Profittmuligheter og uttak av verdier i private barnehager*, TF-notat nr 51/2011. Se http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Rapporter%20og%20planer/Gullgraving_i_sandkassa.pdf

21 Høring fra Kunnskapsdepartementet om endringer i barnehageloven vedrørende bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager, 25.10.2011

22 Dette gjelder mange statlige virksomheter, inklusive Helseforetakene og Oljefondet.

23 Riksrevisjonens rapport kalles Dok. nr 1 og legges vanligvis fram for Stortinget i november påfølgende år.

selskaper som handler med hverandre på kryss og tvers. Systemet fungerer slik at hvert enkelt selskap prøver å oppnå best mulig økonomisk resultat for seg selv og det gjøres valg ut fra det, uavhengig av hva som er best for kollektivtrafikken og tilbudet til befolkningen som helhet. Forretningsøkonomien overstyrer lett det som er samfunnsmessig hensiktsmessig.

Ved en organisering som den for Oslo kollektivtrafikk blir i tillegg ansvarsforholdene uklare, informasjonsflyten vanskelig og kontrollen av pengeflyten svært vanskelig. Resultatet så langt er da også at flere sentrale personer i ledelsen er under etterforskning for korrupsjon. Det er vanskelig å forstå hvorfor kollektivtrafikken i Oslo er organisert på denne måten. Det kan ikke være særlig hensiktsmessig, siden formålet er å bruke offentlige midler til et godt kollektivtilbud til befolkningen.

Det sentrale må være at kommunen må ha god, helhetlig politisk styring med tjenestene de skal yte overfor befolkningen. Da må både organisering og innsyns- og kontrollmuligheten tilpasses dette. Det er ikke tilfellet med kollektivtrafikken i Oslo i dag.

Som om ikke dette er nok er det stadig press på å erstatte kommunerevisjonen med private revisorer, som om innholdet er det samme. Det er vanskelig å få belyst godt nok den betydningen kommunal revisjon har for den demokratiske kontrollen av fellesskapets midler, noe Fagforbundet har påpekt i brev til Kommunal- og regionaldepartementet.²⁴ Blant annet er det et paradoks at kommunerevisjonen ikke har den samme adgangen som Riksrevisjonen har til å kontrollere de offentlige virksomhetene. Sterke pådrivere for disse endringene er de private revisorene, som lenge har ivret for dette. Det nok neppe bedre nå som en stor del av markedet for private revisorer blir borte fordi revisjonsplikten for små private AS er bortfalt.²⁵

Bestiller- og utfører modell

I mange kommuner og statlige virksomheter har man delt tjenester i en bestiller- og en utførerfunksjon. Denne delingen har gitt mange negative konsekvenser og er godt dokumentert i flere rapporter.²⁶ Det fører til oppsplitting av kompetanse, dårligere samarbeid, konkurranse mellom miljøer og lite rom for nytenkning for bedring av rutiner. I tillegg er det byråkratiserende og dyrt blant annet på grunn av internfakturerings. Til tross for mye kritikk fortsetter man å dele offentlige tjenester i en bestillerdel og en utførerdell.

24 <http://www.regjeringen.no/pages/16513828/fagforbundet.pdf>

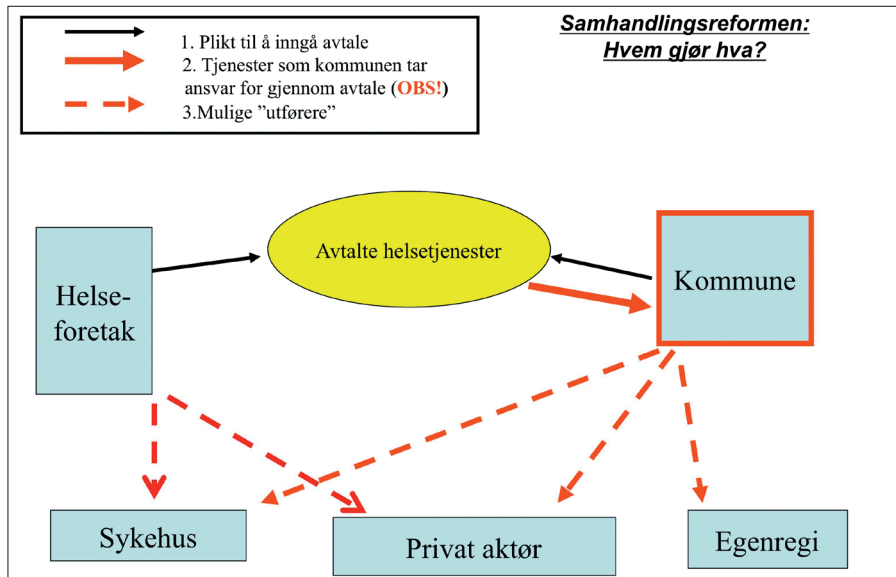
25 Vedtatt i Stortinget 15. april 2011 med virkning fra 1.1.2012. Revisjonsplikten er bortfalt for ca 130 000 private små akseselskaper.

26 Se for eksempel *Lokalsykehusenes akuttfunksjoner i en samlet behandlingskjede*, rapport til Helse- og omsorgsdepartementet 2007

Det kan bare forstås dit hen at det er helt nødvendig for å kunne fortsette konkurranseutsettingen av utførerdelen av tjenesten.

Samhandlingsreformen ble innført 1.1.2012. De viktigste forslagene framgår i ny kommunal helse- og omsorgslov. Over 487 sider beskrives mange gode intensjoner. Godt pasientforløp, behandling nærmest mulig pasienten og rett behandling til rett tid av rett personell er det lett å stille seg bak. Men det er strid om virkemidlene for gjennomføringen av reformen fordi de åpner opp for større innslag av private helseaktører.

Det viktigste er at kommuner nå skal betale for innbyggernes bruk av sykehus, såkalt kommunalt medfinansieringsansvar, i denne omgang når det gjelder utvalgte somatiske behandlinger. Hvem som har ansvar for å utføre hvilke helsetjenester skal avgjøres i forhandlinger mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten. Det innebærer at avgjørelsen om hvem som har ansvaret for helsetjenestene flyttes nedover og lett blir et økonomisk forhandlingsspørsmål. Flere høringsinstanser, blant annet KS og Helsedirektoratet, hadde lignende bekymring da forslaget var på høring.²⁷ Erfaringen med økonomiske incentiver fra helseforetaksreformen fra 2001 er at viktige spørsmål som «hva har innbyggerne i kommunen behov for, hva slags kompetanse har vi i kommunen, hva slags kapasitet har vi og hva kan vi ta faglig ansvar for», lett vil komme i bakgrunnen.



27 Se høringsssvarene på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing2/hoeringsuttalelser.html?id=621190>

Man kunne valgt en annen finansieringsmodell. Hvis man avtalte regionalt hvem som har ansvaret for hvilke tjenester, kunne finansieringen skje direkte fra departementene ut fra disse beslutningene. Dette ville gi den nødvendige regionale fleksibiliteten. Men fordi den nye kommunale helse- og omsorgsloven åpner for forhandlinger om hvem som har ansvar for finansiering og hvem som har ansvar for drift, åpnes det for et nytt marked for helsetjenester. Med en allerede anstrengt kommuneøkonomi er det grunn til å tro at spørsmålet om kostnader og pris på helsetjenester får stor betydning i forhandlingene.

Kommunene vil i denne situasjonen ha tre valgmuligheter, hvorav avtale med spesialisthelsetjenesten er en. De to andre er at kommunen utfører oppgaven selv (egenregi) eller at kommunen kjøper tjenester av private. Selv om kommuner allerede kan bruke private, vil omfanget av helsetjenester som kan settes ut til private bli langt større. Dette kan forsterkes av at tilskuddsordningen for bygging av pleie- og omsorgsboliger nå er endret. Før kunne kommunen bare inngå avtaler med non-profit aktører. Nå kan kommunen velge å inngå OPS-avtaler²⁸ om pleie og drift av omsorgsboliger også med kommersielle aktører.²⁹

Den nye kommunale helse- og omsorgsloven kan være enda en urovekkende endring i retning av «den komplette bestiller-utførermodellen for helsetjenester.» I denne modellen skal staten eie sykehusbygningene, mens kommunen skal bestille og finansiere tjenestene. Helseforetakene skal levere tjenestene, som én av flere leverandører til kommunene. Kommunen blir en slags bestiller av helsetjenester til befolkningen. Selve formålet med modellen er å fremme konkurranse, privatisering og mer troverdige kontrakter for helsesektoren.³⁰ Dette er langt fra egenregitenkningen som Fagforbundet er sterk talsmann for.

På denne bakgrunn må vi forvente oss ytterligere press og nye måter å få tilgang til helse- og omsorgssektoren fra NHO og høyresida.³¹ Med den økonomiske uroen i verden, selv om den så langt ikke er så merkbar i Norge, vil private norske og utenlandske investorer være svært interessert i en nesten risikofri pengeplassering i offentlig sektor. Investeringer i helse og pleie i Norge er gullkantet og det offentlige er en sikker inntektskilde.

28 *Offentlig-privat samarbeid (OPS) - Dumt og dyrt*, Hallvard Bakke for Fagforbundet, 2011

29 <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2010-2011/inns-201011-285.pdf>

30 Rune Sørensen; *Mer penger eller mer for pengene?*, 2002

31 Et fersk eksempel (fra jan 2012) er forskningsprosjektet «Nært og kjært» hvor Tromsø Private Omsorgstjenester AS, den ideelle stiftelsen Elisabethsenteret og det departementsfinansierte Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin vil ta over lovpålagte hjemmehjelpstjenester i flere kommuner i Troms og Nordland for å lage nye innovative og effektive løsninger. Prosjektet er dessuten sponset av Gjensidigestiftelsen.

Oppsummering

For å møte den nye offensiven fra private aktører er det viktig å forstå at de gjennomførte endringene i offentlig sektor er et politisk prosjekt. Fagforbundet er selvsagt ikke motstander av endringer i offentlig sektor. Det er tvert i mot helt nødvendig å stadig tilpasse og effektivisere både organiseringen og måten offentlige tjenester styres og driftes på. Men det må bygge på forutsetningen om at det er en fundamental forskjell på offentlig og privat sektor.

Endringene må være til det beste for befolkningen og må gjennomføres i samarbeid med ansatte som kjenner tjenestene og rutinene bedre enn de fleste andre. Det er en lang tradisjon for å drive velferdstjenester i egenregi. Derfor må det diskuteres åpent og tas til motmæle hvis politikerne ønsker at det skal være mulig å tjene private penger på slike tjenester.

Vedtaket på LO-kongressen i 2009 og Fagforbundets handlingsprogram gir et klart mandat til å bekjempe den markedstilpasning som skjer av offentlige tjenester. Det er derfor ikke nødvendig å akseptere at velferdstjenester gjøres om til varer i et marked. I tillegg til direkte privatisering er det godt dokumentert at flere reformer som presenteres som rasjonelle og uten politiske konsekvenser, faktisk tilrettelegger for privatisering og omfordeling av verdier som skapes i samfunnet.

Når det argumenteres for en stor offentlig sektor, må man ikke glemme at det hjelper lite med en stor offentlig sektor når den i økende grad forvandler offentlig rikdom til privat fortjeneste. Private gevinster på velferdstjenester vil alltid gjøre dem dyrere i lengden. Velferdstjenester i egenregi vil derfor reelt sett være samfunnsmessig billigere. Derfor handler markedsrettingen vi ser i offentlig sektor i Norge i dag ikke om «økonomiske nødvendigheter», men om politiske valg.

Offentlige tjenester kan organiseres på følgende måter:

Kommuner:

Organisasjonsform	Kort beskrivelse	Lov eller annen regulering	
Kommunal forvaltning (-enhet)	- er del av kommunen - ikke eget rettssubjekt - underlagt kommunestyret - organisert under rådmannen - kontrollutvalget (KU) (valgt av kommunestyret eller fylkestinget) skal føre løpende tilsyn med forvaltningen.	Kommuneloven Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner (2000-12-1424) Offentlighetsloven Forvaltningsloven Forskrift om Kommunalt rapporteringsregister (KOSTRA) (FOR 2005-10-27 nr. 1255)	
Kommunalt eller fylkes-kommunalt samarbeid	- vanligvis basert på avtale - ikke eget rettssubjekt - kan ha eget styre - styrets myndighet er begrenset - kommuner/fylkeskommuner samarbeider - dokumentavgift utløses ikke da eiendommer ikke overføres	Jfr. Kommuneloven § 27 Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkes-kommuner (2000-12-1424) Offentlighetsloven Forvaltningsloven Forskrift om Kommunalt rapporteringsregister (KOSTRA) (FOR 2005-10-27 nr. 1255)	

	Rapportering	Revisjon	Tariffområde
	Utarbeider årsregnskap og årsberetning iht. GKRS (God kommunal regnskapsskikk) og rapportere til dept. KUs uttalelse, formannsskapets eller fylkesutvalgets innstilling og kommunestyrets eller fylkestingets vedtak skal vedlegges. (§ 11) Er offentlige dokumenter Dept./etat sender info til registerenheten i Brønnøysund	Kommunalt ansatte revisorer, interkommunalt selskap eller privat revisjonsselskap. Kommunestyret eller Fylkestinget velger revisor etter innstilling fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget «skal påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning» (Forskrift om kontrollutvalg 2004-06-15-905)	KS-området
	Utarbeider årsregnskap og årsberetning iht. GKRS (God kommunal regnskapsskikk) og rapportere til dept. KUs uttalelse, formannsskapets eller fylkesutvalgets innstilling og kommunestyrets eller fylkestingets vedtak skal vedlegges. (§ 11) Er offentlige dokumenter Oversendes dept. og SSB Dept./etat sender info til registerenheten i Brønnøysund	Kommunalt ansatte revisorer, interkommunalt selskap eller privat revisjonsselskap. Kommunestyret eller Fylkestinget velger revisor etter innstilling fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget «skal påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning» (Forskrift om kontrollutvalg 2004-06-15-905)	KS-området

Organisasjonsform	Kort beskrivelse	Lov eller annen regulering
Kommunalt/ fylkeskommunalt foretak; KF	- del av kommunen - ikke eget rettssubjekt, - underlagt kommunestyret - kan ikke ta ut utbytte - kan ikke gå konkurs, men kan ha høyere utgifter enn inntekter. - overskudd kan overføres kommunen - eget styre og daglig leder - registreres i foretaksregisteret - inngår avtaler på vegne av kommunen (kan pådra kommunen forpliktelser) - kan drive næringsvirksomhet¹⁾ (FOR 2006-08-24 nr.1033 § 19 Forskrift om særbudsjett mv for kommunale og fylkeskommunale foretak)	Kommunelovens kapittel 11 Forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning (FOR 2006-08-24 nr.1033) Bokføringsloven (i hovedsak) Forskrift om årsregnskap og årsberetning for komuner og fylkeskommuner (2000-12-1424) Forskrift om Kommunalt rapporteringsregister (KOSTRA) (FOR 2005-10-27 nr. 1255) Regnskapsloven Forskrift om rapportering fra IKS og KF som driver næringsvirksomhet (21.10.2003 nr. 1445)
Interkommunalt/ fylkeskommunalt selskap; IKS	- eget rettssubjekt - valgt representanskap er selskapets øverste myndighet - har ubegrenset ansvar for andelens forpliktelse - eget styre med ansattrepresentanter og daglig leder - kan bare benyttes av kommuner og fylkeskommuner - dokumentavgift utløses ved overføring av eiendommer	Lov om interkommunale Selskaper Regnskapsloven, men kan bruke kommunale regler (GKRS) (§27)

Rapportering	Revisjon	Tariffområde
Utarbeider særregnskap og årsberetning ut fra kommunale regnskapsprinsipper (GKRS). KUs uttalelse, formannsskapets eller fylkesutvalgets innstilling og kommunestyrets eller fylkestingets vedtak skal vedlegges. Er offentlige dokumenter Oversendes dept. og SSB Dept./etat sender info til registerenheten i Brønnøysund Egentlig rapporteringskrav som for andre KF, men skal bruke regnskapsloven. Derfor skal ikke sende inn årsregnskap til Brønnøysund.¹⁾		KS-området
Enten: Årsregnskap, årsberetning og revisors beretning. (Regnskapsloven) Eller: Utarbeide særregnskap og årsberetning ut fra kommunale regnskapsprinsipper (GKRS). KUs uttalelse, formannsskapets eller fylkesutvalgets innstilling og kommunestyrets eller fylkestingets vedtak skal vedlegges. Er offentlige dokumenter Oversendes dept. og SSB Dept./etat sender info til registerenheten i Brønnøysund	Kommunalt ansatte revisorer, interkommunalt selskap eller privat revisjonsselskap. (Men revisorloven gjelder ikke.) Kommunestyret eller fylkestinget velger revisor etter innstilling fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget «skal påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning» (Forskrift om kontrollutvalg 2004-06-15-905) Revisor (og kontrollutvalg) har innsynsrett jmf. KL § 80 gjennom selskapskontroll.	KS-området NHO

Organisasjonsform	Kort beskrivelse	Lov eller annen regulering
Vertskommune-modell; VK	- ikke eget rettssubjekt - eget styre skal løse oppgavene; adm. vertssamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd. - skriftlig samarbeids-avtale mellom kommuner/fylkeskommuner - brukes for lovpålagte oppgaver og offentlig myndighetsutøvelse	Kommuneloven §§ 28, 28B, 28C Offentlighetsloven Forvaltningsloven
Samkommune	- egen juridisk enhet - eget politisk styringsorgan - beslutningsmyndighet over egne oppgaver - ubegrenset deltakeransvar - ingen overføring av formell arbeidsgiver	Lov om forsøk i offentlig forvaltning (Forsøksloven) Offentlighetsloven Forvaltningsloven
Aksjeselskaper	- eget rettssubjekt som kan gå konkurs - eget styre og daglig leder - begrenset økonomisk ansvar - må brukes når andre enn kommuner og fylkeskommuner deltar som eiere - dokumentavgift utløses ved overføring av eiendommer	Aksjeloven Vedtekter Regnskapsloven Offentlighetsloven og forvaltningsloven gjelder ikke

Rapportering	Revisjon	Tariffområde
	Kommunalt ansatte revisorer, interkommunalt selskap eller privat revisjonsselskap. Kommunestyret eller fylkestinget velger revisor etter innstilling fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget «skal påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning» (Forskrift om kontrollutvalg 2004-06-15-905)	KS-området
	Kommunalt ansatte revisorer, interkommunalt selskap eller privat revisjonsselskap.	KS-området
Årsregnskap, årsberetning og revisors beretning (følger av regnskapsloven) Er offentlige dokumenter.	Kommunalt ansatte revisorer, interkommunalt selskap eller privat revisjonsselskap. Kommunestyret eller fylkestinget velger revisor etter innstilling fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget «skal påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning» (Forskrift om kontrollutvalg 2004-06-15-905) Revisor (og kontrollutvalg) har innsynsrett jmf. KL § 80, gjennom selskapskontroll.	Heleid: KS Bedrift Deleid: Spekter NHO

Organisasjonsform	Kort beskrivelse	Lov eller annen regulering	
Stiftelser	- selveiende - har ingen eiere - kommunen er stifter - kommunen har ingen innflytelse over stiftelsens disposisjoner av midler - registreres hos Stiftelsestilsynet - rammene for stiftelsens drift settes av formålet med stiftelsen og vedtektene	Lov om stiftelser Regnskapsloven Offentlighetsloven og forvaltningsloven gjelder ikke	

1) Merknader til forskrift om særbudsjett for kommunale og fylkeskommunale foretak

Til § 19

Bestemmelsen slår fast at foretak som driver næringsvirksomhet kan avgi regnskap og årsberetning etter visse særregler. Når virksomheten utøves i et marked og formålet er å tilføre eieren en økonomisk gevinst ved drift av virksomheten, må en regne dette som næringsvirksomhet. Forarbeidene til kommuneloven kapittel 11 om kommunale og fylkeskommunale foretak (Ot.prp.nr.53 (1997-1998)) angir videre at typiske kjennetegn for næringsvirksomhet vil være at det er snakk om en aktivitet av en viss varighet og omfang, som er egnet til å gi overskudd. Hvorvidt virksomheten faktisk går med underskudd eller ikke, kan ikke påvirke vurderingen. Ved vurdering av begrepet må det tillegges vekt i hvilken grad virksomheten opererer i et marked som medfører reell økonomisk risiko eller ikke.

Rapportering	Revisjon	Tariffområde
Årsregnskap, årsberetning og revisors beretning. (følger av regnskapsloven) Er offentlige dokumenter.	Kommunalt ansatte revisorer, interkommunalt selskap eller privat revisjonsselskap. Kommunestyret eller fylkestinget velger revisor etter innstilling fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget «skal påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning» (Forskrift om kontrollutvalg 2004-06-15-905) Revisor (og kontrollutvalg) har innsynsrett jmf. KL § 80, gjennom selskapskontroll.	

Næringsvirksomhet er også virksomheter som sagbruk, sandtak, fiskeindustri o.l. Utleie av kommunale bygg til eksterne kunder vil regnes som næringsvirksomhet, mens utleie fra foretak til kommune ikke vil innebære noen reell økonomisk risiko for kommunen som helhet og vil ikke kunne klassifiseres som næringsvirksomhet. I tvilstilfeller bør spørsmålet om hvorvidt et foretak driver næringsvirksomhet, forelegges departementet.

Nr. 1 angir at forskriftens § 9, § 11 til § 15 og § 18 ikke gjelder for foretak som driver næringsvirksomhet.

Nr. 2 angir at slike foretak skal føre regnskap etter regnskapslovens prinsipper, og følge regnskapslovens regler for oppstilling og noter. Foretaket er regnskapspliktig etter kommuneloven, selv om regnskapslovens prinsipper følges, noe som innebærer at foretaket ikke plikter å sende inn særregnskap, årsberetning og revisjonsberetning til Regnskapsregisteret. (min understrekning)

Staten:

Organisasjonsform	Kort beskrivelse	Lov eller annen regulering	
Forvaltningsenhet (-virksomhet)	- ikke eget rettssubjekt, er del av statens forvaltning - organisert under fagdepartement - styres gjennom årlige tildelingsbrev fra fagdepartement - skal bruke kontantprinsippet i rapportering til dept, kan bruke nye regnskapsregler (SRS) i intern styring	Økonomistyringsreglementet for staten Bevilgningsreglementet for staten Offentlighetsloven gjelder Forvaltningsloven gjelder	
Forvaltningsvirksomhet på særskilte vilkår	- ikke eget rettssubjekt, er del av statens forvaltning - organisert under fagdepartement men med utvidet fullmakt - styres gjennom årlige tildelingsbrev fra fagdepartement - kan ha eget styre og daglig leder - skal bruke kontantprinsippet i rapportering til dept, kan bruke nye SRS i intern styring	Økonomistyringsreglementet for staten Bevilgningsreglementet for staten Statlige regnskapsstandarder (SRS) Offentlighetsloven gjelder Forvaltningsloven gjelder	

	Rapportering	Revisjon	Tariffområde
	Rapportering til DFØ (Direktoratet for økonomistyring, tidl. SSØ) som utarbeider grunnmaterialet som inngår i Statsregnskapet. Sendes også SSB til statistikk og STATRES	Riksrevisjonen	Staten
	Rapportering til DFØ (Direktoratet for økonomistyring, tidl. SSØ) som utarbeider grunnmaterialet som inngår i Statsregnskapet. Sendes også SSB til statistikk og STATRES	Riksrevisjonen	Staten

Organisasjonsform	Kort beskrivelse	Lov eller annen regulering
Statsforetak; SF	- eget rettssubjekt heleid av staten - fagdepartement er øverste myndighet gjennom foretaks-møter - har eget styre og adm. dir., ansattevalgt styrerepresentant - kan ha bedrifts forsamling - kan gå konkurs - kan være et konsern med datterforetak	Lov om statsforetak vedtekter Skal registreres i Foretaksregisteret. Offentlighet ikke regulert Forvaltningsloven gjelder ikke Forskrift for ansatterepresen-tasjon i styret
Særlovsselskap (under kommer to konkrete eksempler på slike selskaper)	Staten har skilt ut noen opp-gaver i egne rettssubjekter og laget egne lover for disse, som for Vinmonopolet, Husbanken, Folketrygdfondet, Innovasjon Norge, Bane Tele med flere. Lovene er ulike avhengig av opp-gavene.	Egen lov som gjelder for det aktuelle selskapet. Lovene er ulike avhengig av oppgaven.
Særlovsselskap etter Lov om universiteter og høyskoler (her; bare offentlige)	- ikke eget rettssubjekt - universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole avgjøres av Kongen etter vurdering fra NOKUT - eget styre og rektor (valgt eller ansatt) er styreleder - styres gjennom årlige tildelingsbrev fra KD - pålagt av KD å bruke nye regnskapsregler (SRS) - kan være et konsern med datterselskap - ved statstilskudd, kan ikke gi økonomisk utbytte	Skal registreres i Enhetsregisteret Statlige regnskapsstandarder (SRS) Offentlighet ikke regu lert i loven. Bare bestemmelser om taushetsplikt gjelder fra Forvaltningsloven. Forskrift for ansatterepresen-tasjon i styret

Rapportering	Revisjon	Tariffområde
Årsregnskap, årsberetning og revisorberetning sendes regnskapsregisteret i Brønnøysund. Er offentlige dokumenter.	Privat revisjon Riksrevisjonen kan kontrollere gjennom selskaps- eller forvaltningsrevisjon	NHO
Rapporteringen kan være ulik	Vanligvis privat revisjon, men kan være underlagt Riksrevisjonen gjennom selskaps- og forvaltningskontroll	
Utarbeider årsregnskaper og årsberetning etter mal fra regnskapsloven	Riksrevisjonen	Staten

Organisasjonsform	Kort beskrivelse	Lov eller annen regulering
Særlovsselskap etter Lov om Helseforetak	- eget rettssubjekt, heleid av staten - HOD er øverste myndighet gjennom foretaksmøter - organisert som konsern (RHF) med datterforetak (HF) - eget styre med ansattevalgte representanter og daglig leder i alle foretak - styrt av årlige oppdragsdokumenter fra HOD - kan ikke gå konkurs - disponering av foretakets midler og salg av eiendommer besluttet av foretaksmøtet - sykehusvirksomhet kan ikke selges uten Stortingets samtykke Det finnes også andre særlovsselskaper som Vinmonopolet, Norges Bank, Folketrygdfondet, Innovasjon Norge mfl.	Vedtekter Regnskapsloven Er offentlig organ iht. Arkivloven Forvaltningsloven (noe begrenset mht ansattelser) Skal registreres i Foretaksregisteret Forskrift for ansatterepresentasjon i styret
AS / ALL	- eget rettssubjekt, hel- eller deleid av staten - kan gå konkurs - generalforsamling (fagdept) øverste organ - eget styre, daglig leder og ansattevalgt representant	Aksjeloven/allmennaksjeloven Regnskapsloven Vedtekter Forskrift for ansatterepresentasjon i styret

	Rapportering	Revisjon	Tariffområde
	Årsregnskap, årsberetning og privat revisors beretning er offentlig på grunn av krav i regnskapsloven. Årlig melding til HOD om virksomheten.	Privat revisjon. Riksrevisjonen kan kontrollere gjennom selskaps- og forvaltningsrevisjon	Spekter
	Bare årsregnskap, årsberetning og revisors beretning er offentlig. (Regnskapsloven)	Privat revisjon Riksrevisjonen kan kontrollere gjennom selskaps- og forvaltningsrevisjon	NHO

Kilder:

Bakke Hallvard; *Offentlig-privat samarbeid (OPS) – Dumt og dyrt*, rapport for Fagforbundet 2011

DnR Kompetanse AS; *Styring av offentlig eide selskaper*, Kursdokumentasjon mars 2011

Erikstein Bjørn m.fl; *Lokalsykehusenes akuttfunksjoner i en samlet behandlingsskjede*, rapport til Helse- og omsorgsdepartementet 2007 fra arbeidsgruppe ledet av Bjørn Erikstein

Hartman Laura; *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS Forlag 2011

Herning, Linn og Helene Bank; *Med sugerør i statskassa*, For Velferdsstaten, skriftserie hefte nr. 9 2010

Jacobsen, Dag Ingvar; *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter KommuneLO § 27 – Omfang, organisering og virkemåte*, rapport for KRD 2010

Jensen, Bjarne; *Offentlige Velferdsgoder. Økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management*, Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 12/2007.

Jensen Bjarne og Magnar Bolingmo; *Helsereform. Utfordringer og løsninger*, Høgskolen i Hedmark rapport 13/2007

Jensen Bjarne og Norvald Monsen; *Regnskap i stat og kommune. Om dagens regnskaper og et alternativ*, Høgskolen i Hedmark rapport nr 7-2009.

Kallset, Kjell-Erik N.; *Makta midt imot*, kapittel 3, Manifest forlag 2009

Lunder, Trond Erik; *Gullgraving i sandkassa? Profittmuligheter og uttak av verdier i private barnehager*, TF-notat nr 51/2011.

Howard Mellett, Louise Macniven, Neil Marriott; *NHS Resource Accounting in Wales: Problems of Implementation*, The Institute of Chartered Accountants of Scotland 2007

Newberry Susan; *New Zealand's Public Sector Financial Management System: Financial Resource Erosion in Government Departments*, University of Canterbury 2002

Newberry Susan; *Bruk av forretningsorienterte regnskaper i New Zealands sentralregjering. Oppnådde resultater og nye refleksjoner*, Samfunn og økonomi 1/2012

Sørensen Rune; «Mer penger eller mer for pengene?», 2002

Voldnes Fanny; «Helseforetakene. Forretningsmessige drevne foretak i en større reform, Alternativ evaluering av helseforetakene» i *Folkebevegelsen for lokalsykehusene*, 2007

Østre Stein; *Resultatstyring i offentlig forvaltning. Mål og resultatstyring*; Muligheter og begrensninger for offentlig virksomhet, Rapport nr. 13/2007

Dok 8:18 (2008-2009) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Oddvar Hallset Reiakvam, Ib Thomsen og Jørund Rytman om å utrede konsekvensene av å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven *Hva koster det?* Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten, NOU 2003:6 *Forslag til endringer i helseforetaksloven*, Helse og omsorgsdepartementet, høringsfrist 20. mars 2012



FAGFORBUNDET

www.fagforbundet.no