

Om foretak i UH-sektoren

Innhold

Forord	3
1 Innledning	4
2 En gammel ide	5
2.1 Lov om statsforetak	5
2.2 Lov om helseforetak m.m.	7
3 Fristilling til mer direktørstyre.....	8
3.1 Flere og dyrere direktører.....	13
3.2 Styre med eksternt flertall	14
4 Økonomiske konsekvenser av foretaksorganisering	16
4.1 Regnskapsloven skal gjelde.....	16
4.2 Lønnsomhetsregnskap i offentlig sektor	17
4.3 Avskrivninger har ingen resultateffekt.....	18
4.4 Ny regnskapsstandard i helseforetakene	19
4.5 Farvel til foretakene – skotske erfaringer.....	20
4.6 Pensjonsforpliktelser balanseføres ikke	20
4.7 Fristilling og økonomisk handlefrihet.....	21
5 Ulike reaksjoner på regjeringens initiativ	24
6 Konsekvenser for ansatte	29

Forord

Rapporten **Om foretak i UH-sektoren** er utarbeidet i De Facto – Kunnskaps-senter for fagorganiserte på oppdrag for NTL-foreningen ved NTNU.

Regjeringen har vedtatt at det nå skal gjennomføres en såkalt *mulighetsstudie*, som blant annet skal utrede om universiteter og høyskoler kan sikres utvidet autonomi ved at de organiseres som foretak. Denne rapporten er ment som underlag og innspill til fagforeningens arbeid med dette.

Rapporten bygger på dokumentstudier og samtaler med ressurspersoner i sektoren. Referansene kommer som fotnoter i den løpende teksten. Takk til alle som har bidratt med innspill og kunnskap.

Oslo, april 2018

Roar Eilertsen

1 Innledning

De statlige universitetene og høyskolene er i dag organisert som *forvaltningsorganer med særskilte fullmakter*. Som del av forvaltningen er institusjonene underlagt Kunnskapsdepartementet, men er gjennom lov sikret et utvidet selvstyre. For eksempel slås det fast i Universitets- og høyskoleloven (§1-5 Faglig frihet og ansvar) at departementet ikke kan instruere institusjonene i faglige spørsmål. På flere andre områder er det også bestemmelser som gir institusjonene utvidet ansvar, f.eks. at man selv langt på vei har myndighet til å avgjøre hvilke studier som skal tilbys, at rettighetene til ansatte reguleres av blant annet Statsansatteloven, mm. Man er kort sagt innenfor statsforvaltningen, Kunnskapsdepartementet er overordnet myndighet, men man har et utvidet selvstyre.

Koblingen til statsforvaltningen understrekes også av at arbeidstakernes og arbeidstakerorganisasjonenes rettigheter ivaretas gjennom Hovedavtalen for arbeidstakere i staten (med lokale tilpasningsavtaler), mens viktige lønns- og arbeidsbetingelser fastlegges i Hovedtariffavtalen i staten. Som del av den offentlige forvaltningen er det en rekke institusjonelle skranker som holder sektoren utenfor den tradisjonelle markedsøkonomien. Inntektene kommer fra bevilgninger, det overordnede ansvaret er politisk, mens ansvaret for utvikling og drift er desentralisert til institusjonene selv. Nå kan denne modellen være i spill.

I Jeløya-plattformen for regjeringen fra Høyre, Frp og Venstre heter det i punktet om høyere utdanning blant annet:

«Regjeringen vil ta initiativ til en mulighetsstudie for å se på ulike tilknytningsformer for universitets- og høyskolesektoren, som for eksempel foretaks-modellen, for å sikre mer uavhengige institusjoner.»

Dette ble fulgt opp i et brev til institusjonene¹ fra Kunnskapsdepartementet:

«Statlige universiteter og høyskoler er formelt organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Denne organisasjonsformen kan medføre noen begrensninger for institusjonenes autonomi og handlingsrom, og det bør utredes om andre organisasjonsformer kan være aktuelle. Utskillelse fra staten vil gi større autonomi, og kan gi bedre forutsetninger for å foreta prioriteringer i tråd med samfunnets behov, langsiktig planlegging og satsing. Departementet vil derfor gjennomføre en mulighetsstudie for å se på ulike tilknytningsformer for statlige universiteter og høyskoler, f.eks. en foretaksmodell, for å sikre mer uavhengige institusjoner.»

Initiativet har allerede utløst en heftig debatt i sektoren. I denne rapporten vil vi gi en oversikt over noen av de viktigste utfordringene som en foretaksmodell vil medføre. Vi henter frem igjen tidligere analyser av et tilsvarende forslag, og vi gjengir hvordan sentrale aktører i sektoren har reagert denne gangen.

¹ Kunnskapsdepartementet, 6. mars 2018: Forenkling og forbedring av rammeverket for universiteter og høyskoler.

2 En gammel ide

Ideene om å organisere universiteter og høyskoler som foretak, med begrunnelsen at det skal føre til mer fristilte institusjoner med større autonomi og mer handlefrihet, er ikke ny. Både i Mjøs-utvalget i 2000² og i Ryssdal-utvalget i 2003³ var spørsmålet oppe til drøfting. I begge disse rundene var det et flertall i utvalgene som anbefalte det man omtalte som «økt fristilling». Disse flertallene gikk riktignok inn for at universiteter og høyskoler skulle organiseres som «egne rettssubjekter i henhold til en egen særlov», og ikke som rene statsforetak. I praksis representerte forslagene den samme «fristillingen» som det som ligger i foretaksmodellen. Felles for dem er nemlig at man tar universiteter og høyskoler ut av den offentlige forvaltningen.

Før vi går grundigere inn på hvordan disse forslagene ble mottatt i hhv 2000 og 2003, og hvordan ulike aktører vurderte realiteten i den «fristillingen» de representerer, skal vi se nærmere på hva som kjennetegner «statlige foretak» og «fristilte rettssubjekter med egen særlov». Både formelt innhold, likheter og forskjeller kan illustreres ved å se nærmere på Lov om statsforetak og Lov om helseforetak m.m. Den første regulerer hva et statsforetak er og hvordan det skal operere, mens Helseforetaksloven er et eksempel på et rettssubjekt med egen særlov.

2.1 Lov om statsforetak

Denne loven ble vedtatt i 1991, og den var basert på et utredningsarbeid i Statsselskapslovutvalget⁴, ledet av advokat Gunnar Knudsen. I sammendraget til NOU-en het det at:

«Det lovutkast utvalget legger fram, har karakter av et tilbud til staten om en organisasjonsform for statlig næringsvirksomhet».

Allerede her er man tydelig på hva som karakteriserer statlige foretak, og hvor organisasjonsformen er aktuell: I næringsvirksomhet. Dette er med andre ord en organisasjonsform som skal brukes på foretak som driftes etter samme logikk og regler som aksjeselskaper som opererer i markedet.

I lovens § 1 slås det fast at et statlig foretak eies av staten alene. Det er med andre ord ikke åpning for at statlige foretak kan del- eller hel-privatiseres. Men for øvrig er det i all hovedsak aksjelovens system og regler som ligger til grunn. I NOU-sammendraget skriver Knudsen-utvalget:

«Et viktig spørsmål for utvalget har vært å etablere en organisasjonsform for statlig virksomhet som gir foretaksledelsen stor grad av frihet når det gjelder den forretningsmessige ledelsen av foretaket, men som samtidig sikrer staten en overordnet eiermyndighet og mulighet til å påse at virksomheten blir drevet i samsvar med foretakets overordnede

² NOU 2000:14 Frihet med ansvar – Om høgre utdanning og forskning i Norge

³ NOU 2003:25 Ny lov om universiteter og høyskoler

⁴ NOU 1991:8 Lov om statsforetak

sektorpolitiske målsetting m.v. Den organisasjonsmodellen utvalget foreslår, har mønster i det skillet mellom eierstatus og foretaksledelse som bl.a. gjelder i aksjeselskapsformen».

De statlige foretakene er med andre ord «aksjeselskaper med to særtrekk»; - de er hundre prosent eid av staten og er (gjennom vedtekter) pålagt å oppfylle særskilte, sektorpolitiske målsetninger.

Ledelsen av de statlige foretakene har samme rolle i som i aksjeselskaper. Utvalget skriver:

«Reglene om foretakets ledelse, dvs styret og administrerende direktør, er utformet ut fra det siktemål at ledelsen skal ha tilnærmet samme grad av forretningsmessig handlefrihet som ledelsen i et aksjeselskap. Reglene om styret og administrerende direktør bygger derfor i stor utstrekning på de tilsvarende reglene i aksjeloven».

De ansatte har rett til representasjon i foretakets styre etter samme regler som for aksjeselskap. Hovedregelen er at de ansatte kan velge inntil en tredjedel av styremedlemmene i alle foretak som har mer enn 50 ansatte.

Staten utøver sin styring med de statlige foretakene gjennom foretaksmøtet. Knudsen-utvalget skriver:

«Foretaksmøtet er et statsforetaks høyeste organ. Foretaksmøtet er eierens organ, vil langt på vei svare til generalforsamlingens stilling i et aksjeselskap.

... Det er bare departementet som har stemmerett i foretaksmøtet og det er derfor departementet som har herredømme over de vedtak som treffes der».

Det som kjennetegner aksjeselskaper er at de opererer i markeder og at et overordnet mål med virksomheten er å maksimere aksjonærenes profitt med minst mulig risiko for selskapet. Det er altså et sterkt fokus på økonomisk resultat.

Det var denne eksplisitte kommersielle innretningen, mot markeder og profittmaksimering, som fikk hele i Mjøs-utvalget til å avvise statsforetak som organisasjonsform for universiteter og høyskoler. I NOU 2000:14 (s. 405-406) skriver man:

«Aksjeselskapsformen er i utgangspunktet tilpasset kommersielle foretak, og vil kunne gi inntrykk av at man ønsket å innrette institusjonene ensidig i kommersiell retning. Noen ville også kunne mene at en slik organisering ville åpne opp for fremtidig privatisering.

Utvalget mener det ikke er aktuelt. Av samme grunn ønsker heller ikke utvalget at man organiserer institusjonene som statsforetak. Denne selskapsformen er primært brukt i de tilfeller der virksomheten i stor grad er rettet mot markedet.»

Den samme konklusjonen kom man til i Ryssdal-utvalget. I NOU 2003:25 (s.113) heter det:

«Statsforetaksformen fremstår ofte som hensiktsmessig for etablering av enheter utenfor forvaltningen, men de mange særtrekk ved utdanningssektoren, slik som hensynet til akademisk frihet og behovet for

spesiell styresammensetning, gjør at det er behov for så vesentlige særtilpasninger at flertallet anser også dette alternativet lite aktuelt.»

Men selv om det var enstemmighet i både Mjøs- og Ryssdal-utvalgene om å avvise statsforetak som fremtidig organisasjonsform, gikk som nevnt et flertall i begge utvalg inn for at universiteter og høyskoler skulle fristilles fra den statlige forvaltningen. De anbefalte å gjøre dem til «egne rettssubjekter med egen særlov». En aktuell parallell, som kan belyse hva dette vil si i praksis, er helseforetaksloven.

2.2 Lov om helseforetak m.m.

Helseforetaksloven ble vedtatt i 2001 i forbindelse med den store sykehusreformen som ble gjennomført fra 2002. Da ble eierskapet til sykehusene overført fra fylkene til staten. Staten plasserte eierskapet til sykehusene i (den gang fem, nå fire) regionale helseforetak (RHF-er). RHF-ene har ansvar for å planlegge, organisere og sørge for at det tilbys spesialisthelsetjenester i sitt område. Sykehusene innenfor hver region ble i sin tur organisert i foretak, eid av RHF-ene.

Innholdet i Lov om statsforetak og Lov om helseforetak m.m. er grunnleggende sett ganske likt. I begge lover slås det fast at foretakene er selvstendige rettssubjekter, at eier (staten ved et departement) styrer gjennom foretaksmøtet, departementet bestemmer hvem som skal være eierens representanter i styret, og foretaket ledes og driftes av styret og administrerende direktør. Forskjellene ligger først og fremst i maktfordelingen mellom styret og eier (departement).

I vanlige statsforetak er mye makt delegert til styret, som grovt sagt kan gjøre «som det vil», så lenge det ivaretar foretakets kommersielle interesser og er i samsvar med foretakets formål. Departementet styrer gjennom hvem de utnevner som styremedlemmer på foretaksmøtet (generalforsamlingen). Er man misfornøyd med disposisjoner og vedtak i foretaket, bytter man ut styret.

Helseforetaksloven har bestemmelser som sikrer noe større grad av politisk styring. Her må eieren godkjenne alle beslutninger «som antas å ha vesentlige samfunnsmessige virkninger» (§ 30). Som eksempler på dette nevnes det i § 30:

1. Vedtak som kan endre virksomhetens karakter.
2. Vedtak om nedleggelse av sykehus.
3. Omfattende endringer av sykehusstrukturen i helseregionen.
4. Omfattende endringer i tjenestetilbudet.
5. Vedtak om endringer i antallet helseforetak i regionen.
6. Vesentlige endringer i opptaksområdet for helseforetak.

I §§ 31-33 slås det fast at salg av faste eiendommer skal godkjennes av eier, Stortinget må godkjenne salg av sykehusvirksomhet, og det er begrensinger i helseforetakenes rett til å ta opp lån. Lån kan bare tas opp dersom det i vedtektene er gitt eksplisitt adgang til det.

Den vesentlige forskjellen mellom den generelle statsforetaksloven og en særlov er med andre ord at staten i særloven sikrer seg mer direkte styring over områder som oppfattes å ha særlig stor samfunnsmessig betydning. Hvordan dette utformes konkret, vil naturligvis variere fra område til område.

3 Fristilling til mer direktørstyre

De som ønsker å skille UH-sektoren ut av den offentlige forvaltningen bruker stort sett fristilling og økt autonomi som argumenter. Virkningene av markedsgjøring, mindre demokrati, mer direktørstyre og konsekvenser for akademisk frihet tones ned. Dette preget også argumentasjonen til tilhengerne av «uavhengig rettssubjekt med egen særlov» i både Mjøs- og Ryssdal-utvalget tidlig på 2000-tallet.

I Mjøs-utvalgets innstilling formulerer flertallet sitt forslag slik (s. 410):

«De statlige institusjonene for høgre utdanning organiseres som egne rettssubjekt i henhold til egen særlov. Loven for organisering av universiteter og høyskoler følger samme modell som for statsforetak, men gir mer innflytelse til ansatte og studenter ved institusjonene og gir sterkere begrensninger i det økonomiske handlingsrommet for institusjonene.

... Utvalgets flertall tror ikke en mer selvstendig stilling for statlige universiteter og høyskoler vil medføre en reell svekking av de ansattes stilling. Organisert som egne rettssubjekt vil de statlige universitetene og høyskolene selv ta over rollen som arbeidsgiver. Dette vil i større grad gjøre det mulig for institusjonene å utforme belønningssystemer for ansatte som er tilpasset satsningsområder og rekrutteringsbehov.»

Flertallet i Ryssdal-utvalget var av samme oppfatning. I innstillingen foreslo de (s. 85):

«Flertallet, bestående av lederen Ryssdal og medlemmene Brautaset, Grund, Hestad, Kvam, Steine og von der Fehr, fremmer forslag om at universiteter og høyskoler omdannes til egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner. Styret blir institusjonens øverste organ. Ansatte og studenter er representert i styret, men flertallet består av eksterne medlemmer. Rektor blir institusjonens daglige leder.»

I begge utvalgene var det et mindretall som gikk imot utskilling og omdanning til egne rettssubjekter. I Mjøs-utvalget formulerte mindretallet seg slik (s. 408):

«Utvalgets mindretall, medlemmene Brautaset, Karlsen Seim, Kjenndalen, Magga, Rommetveit og Valla mener at forvaltningsorgan med særskilte og utvidete fullmakter er den mest egnede organisasjonsform.

Denne organisasjonsformen er etter disse medlemmenes syn en sikrere garanti for at institusjonene kan ivareta forskningens frihet og selvstendighet i undervisningen.

Mindretallet legger til grunn at høyere utdanning og forskning er en viktig del av det offentlige ansvar. Utdanningsinstitusjonene er ikke og bør ikke bli kommersielle foretak basert på økonomisk inntjeningsevne.

... Mindretallet vil også gi uttrykk for en prinsipiell holdning mot å velge en organisasjonsform som kan betraktes som et skritt på vei mot privatisering av de statlige institusjonene.»

I Ryssdal-utvalget formulerte mindretallet seg slik (s.125):

«Mindretallet frykter at en organisering av institusjonene som selvstendig rettssubjekt over tid vil kunne føre til at institusjonenes strategier innen forskning og utdanning i stor grad gjøres avhengige av eksterne finansieringskilder. En slik utvikling vil svekke institusjonenes uavhengige stilling i samfunnet.»

Fra mindretallets argumentasjon tar vi også med (s. 123)

«Mindretallet anser at den faglige autonomi i universitets- og høyskolesektoren sikres ved at universitetene og høyskolene fortsatt organiseres som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter. Mindretallet foreslår at det i tillegg lovfestes en uavhengig status for disse institusjonene.

Mindretallet vil peke på at det verken er realistisk eller ønskelig at institusjoner som finansieres løpende over statsbudsjettet for å ivareta viktige samfunnsoppgaver, gis fri adgang til å lånefinansiere sin virksomhet eller treffe andre beslutninger med store konsekvenser for institusjonens fremtidige økonomi og handlefrihet.»

Vi ser at mens flertallet er opptatt av rettslig fristilling og autonomi, er mindretallet mer opptatt av markedsgjøring og konsekvenser for økonomi og uavhengighet. Mindretallet argumenterer også med konsekvensene av endringer i regnskapsprinsipper og forholdet til EØS-avtalens konkurranseregler (s. 123-24):

«Mindretallet vil også peke på at en omlegging til regnskapsprinsippet, som vil være én konsekvens av en eventuell overgang til selvstendig rettssubjekt for statlige universiteter og høyskoler, vil medføre store administrative kostnader. Det vises her til sykehussektoren der innføring av regnskapsprinsippet som et ledd i overgangen til foretaksmodell, har vært både kostbar og tidkrevende.

Flertallets forslag om omgjøring av institusjonene til selvstendige rettssubjekt kan innebære at den norske stat blir ansett som avskåret fra, ut fra en senere og mer ekspansiv forståelse av EØSavtalen, å favorisere egne institusjoner i konkurranse med utenlandske foretak som ønsker å gi tilbud på det norske marked. Når utdanningsinstitusjonene er organisert som foretak, er de i mindre grad eksponert for EØS/EU-regler.»

Bekymringene i forhold til om konkurranseregelverket i EU/EØS kommer til å gripe inn i norske myndigheters frihet til å prioritere norske, offentlige utdanningsinstitusjoner bør ikke ha blitt mindre i løpet av de 15 årene som har gått siden mindretallet i Ryssdal-utvalget skrev dette. Områdene og reglene for EUs indre marked utvikles og utvides stadig, og antall saker hvor ESA griper inn og krever at norske reguleringer og norsk politikk må vike for konkurransereglene

krav om fri konkurranse og likebehandling har blitt stadig flere. Ethvert tiltak som bringer offentlige virksomheter nærmere markedssfæren av økonomien vil gi grunnlag for krav om likebehandling av offentlige og private virksomheter. Omgjøring av universiteter og høyskoler til foretak vil være et slikt tiltak. Mindretallet pekte også på en annen sentral problemstilling (s. 129):

«Mindretallet frykter at innføring av særlovsmodeLL vil innebære at gratisprinsippet i økende grad vil bli utfordret, og at det på sikt kan bli innført studieavgift for ordinære grunnstudier ved universiteter og høyskoler.»

I prinsippet er det konkurranseregelverkets krav om likebehandling som kan slå inn også her. Man kan se for seg at myndighetene stilles overfor følgende dilemma: Enten må private institusjoner fullfinansieres på linje med offentlige, eller så må offentlige begynne å ta studieavgifter på linje med det de private gjør. Det ligger i kortene hva som i så tilfelle vil bli konklusjonen. Mindretallet i Ryssdal-utvalget formulerte det slik:

«Lik rett til utdanning er en grunnpillars i norsk utdanningspolitikk og kan best sikres ved at det offentlige har et hovedansvar for finansiering og overordnet tilrettelegging. Etter mindretallets oppfatning vil den organisasjonsform disse medlemmer går inn for, ligge bedre til rette for en dialog med politiske myndigheter, sikre forutsigbare og stabile rammebetingelser. Ikke minst vil det understreke det nasjonale ansvaret og den forpliktelse fellesskapet har overfor virksomheten. En ytterligere fristilling vil etter disse medlemmenes syn representere en særlig fare for de deler av utdannings- og forskningsvirksomheten der langsiktighet er helt nødvendig og der alternative finansieringskilder er mindre aktuelt.»

Mindretallets synspunkter var sentrale i den brede aksjonen **Fritt akademia**, som ble satt i gang blant ansatte på alle landets universiteter og høyskoler i 2003. Aksjonen samlet underskrifter fra 4 300 ansatte i sektoren på et opprop (Professor-oppropet), som hadde følgende hovedparoler:

- Fortsatt lik rett til utdanning – vern om gratisprinsippet
- Forsvar den individuelle forskningsrett og frihet
- Demokratisk valgte ledere – rektor som styreleder
- Kunnskap er ingen handelsvare – nei til kommersialisering av norsk utdanning

Den brede og kraftfulle aksjonen var sterkt medvirkende til at et flertall på Stortinget den gang gikk imot Bondevik II-regjeringens forslag om å innføre foretaks-modellen i UH-sektoren. I denne aksjonen spilte tillitsvalgte og medlemmer i NTL på universiteter og høyskoler en svært sentral rolle.

På en rekke sentrale områder var hele Ryssdal-utvalget enige om en del parametere som en kunne sammenligne de forslagene i forhold til. Dette samlet man i en tabell (tabell 6.1, s 91-92). Vi gjengir denne her:

Tabell: 6.1 Sammenligning av flertallets og mindretallets forslag

Rettslig status	Flertall		Mindretall
	Selveiende institusjon	Forvaltningsorgan	
Styresammensetning	Flertall av eksterne medlemmer, som dog er utpekt av institusjonen selv.	Ingen gruppering har flertall.	
Innflytelse fra ansatte og studenter	– Direkte styrerepresentasjon	– Styring gjennom faglig legitimitet	
	– Indirekte innflytelse gjennom utpeking av eksterne styre-medlemmer og ansettelse av rektor	– De ansatte og studentene velger styreflertall og rektor (hovedregel)	
	– Lovfestet krav om intern behandling av strategiplan	– Reglementfestet deltakelse i andre beslutende organer	
	– Reglementfestet deltakelse i andre beslutende organer		
Institusjonens ledelse	– Styret er øverste organ og har ansvaret for institusjonens ledelse	– Styret har ansvar for institusjonens ledelse	
	– Rektor er daglig leder og rapporterer til styret	– Rektor er styrets leder (hovedregel)	
	– Rektor bør ansettes utfra så vel faglige som organisatorske kvalifikasjoner	– Rektor velges blant faglig ansatte (hovedregel)	
	– Administrerende direktør rapporterer evt. til rektor	– Administrerende direktør forestår den administrative ledelse og rapporterer til rektor og til styret (hovedregel)	

Tabell: 6.1 Sammenligning av flertallets og mindretallets forslag

	Flertall	Mindretall
Juridisk og økonomisk handlefrihet	Som eget rettssubjekt har institusjonen: – ansvar for og rådighet over egne inntekter og utgifter – eget budsjett og eget regnskap – egen balanse og eiendomsrett til egne aktiva – juridisk kompetanse til å inngå avtaler i eget navn – juridisk kompetanse til å oppta egne lån og eie egne fond – juridisk kompetanse til å opprette egne selskaper og inngå samarbeidsavtaler	Som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter har institusjonen. – rett til å disponere egne midler etter prinsippene for nettobudsjettering – eget budsjett og regnskap etter reglene for nettobudsjettering og statens økonomireglement – disposisjonsrett over eiendom og andre aktiva – delegert myndighet til å disponere over egne fond – delegert myndighet til å inngå nærmere bestemte avtaler på statens vegne – mulighet til å opprette randsoneselskaper etter fullmakt fra departementet
Rettslig beskyttelse	Lovfestet beskyttelse av institusjonens egennavn, eksamener, grader og visse stillingstitler.	Lovfestet beskyttelse av institusjonens egennavn, eksamener, grader og visse stillingstitler.
Ansattes rettsstilling	Reguleres av universitets- og høyskoleloven, samt arbeidsmiljøloven. Egne tariffavtaler må inngås. Tilpasning av ansettelsesforholdet for ansatte som er embetsmenn må foretas.	Reguleres av tjenestemannsloven og statens tariffavtaler.

3.1 Flere og dyrere direktører

Da helseforetaksreformen ble vedtatt var avbyråkratisering av sykehusdriften et av argumentene. Ved oppstarten ble det overført ca 700 årsverk fra fylkeskommunene (som tidligere hadde det administrative ansvaret for spesialisthelsetjenesten) til helseforetakene. Mesteparten ble overført til sykehusene/foretakene (HF-ene), men noen også lagt til det overordnede, administrative nivået (RHF-ene).⁵

I Kvinnsland-utvalgets rapport (NOU 2016:25) om organiseringen av spesialisthelsetjenesten vises det til undersøkelser fra Helsedirektoratet om utviklingen i antall administrative stillinger (s.88). Der konkluderes det med at det har vært en konstant vekst i antall slike stillinger, men at vekst i denne kategorien ikke har vært særlig forskjellig fra aktivitetsveksten og den gjennomsnittlige veksten i antall stillinger i helseforetakene.

Men færre har det definitivt ikke blitt, og noen avbyråkratisering er det ikke mulig å finne spor av. Derimot har det blitt mange flere, høyt lønnede direktører.

VG presenterte i mars 2018⁶ en oversikt over lønns- og sluttavtalene til toppsjefene i helseforetakene. Den viste at lønnsnivået nå ligger mellom 1,6 til 2,7 mill kr. pr år. På bakgrunn av oppslaget i VG fremmet representanter fra SV, SP og Krf et krav om at helseministeren skal komme til Stortinget med en oversikt over de lønnsavtaler som er inngått.

I et representantforsalg i Stortinget fra bl.a. SP-representanten Kjersti Toppe vises det til at det i helseforetakene nå er mellom fire og seks ledelsesnivåer. Det har blitt mange flere direktører – og de fleste av dem er blant de aller høyest lønte i offentlige stillinger.

Foretaksmodellens «fristilling» ser ut til å føre med seg et svulmende direktørsjikt og en form for frikobling fra den nøkternheten som tidligere preget ledelseskulturen i offentlige virksomheter. I Kvinnsland-utvalgets rapport refereres det til den kritikken som ofte rettes mot ledelsen av helseforetakene. Kritikken omtales slik:

«At helseforetaksmodellen fører til en byråkratisering av det norske helsevesenet er et argument som fremmes med jevne mellomrom i løpet av analyseperioden. Flere aktører er frustrerte og helsepersonell opplever at mye tid som skulle vært brukt til pasientbehandling, går med til møter, rapportering, sekretærarbeid og lignende. Flere politiske partier ønsker å avvikle de regionale helseforetakene fordi de framstår som et byråkratiserende mellomledd i helsepolitikken og at de fører til en overadministrering av sykehusene.»

⁵ NOU 2016:25 Organisering av spesialisthelsetjenesten, s. 88

⁶ <https://www.vg.no/spesial/2018/helsetoppenes-millionavtaler/>

Ikke overraskende (?) konkluderte et flertall i Kvinnsland-utvalget med at kritikken stort sett var feilslått, og at dagens foretaksmodell med RHF-er og HF-er bør videreføres.

3.2 Styre med eksternt flertall

Fra den sammenfatningen vi ser i tabellen hentet fra Ryssdal-utvalgets rapport fremgår det at «selvstendig rettssubjekt» / foretak betyr at et flertall i styret skal være eksterne medlemmer, og at rektor skal ansettes. Dagens modell, hvordan de fleste universiteter (unntak er bl.a. NTNU) utnytter adgangen til å ha en rektor valgt av og blant egne ansatte, vil forsvinne. Nå, som sist det ble foreslått, oppfattes dette som et direkte angrep på demokratiet ved universiteter og høyskoler. Det å outsource ansvaret for drift og utvikling av virksomhetene til et eksternt styreflertall og en ansatt rektor oppleves som et angrep på institusjonenes akademiske frihet og uavhengighet.

Noe av den samme kritikken og diskusjonen har man hatt i helseforetakene. I Kvinnsland-utvalgets rapport omtales dette slik:

«Styrene i helseforetakene er målet for mye av kritikken av helseforetaksmodellen. Kritikken har ulike innfallsvinkler. Blant annet påpekes at utvelgelsen av representanter til styrene er udemokratisk. I flere tilfeller legges det også vekt på at modellens struktur fører til at styremedlemmer ikke holdes til ansvar for beslutninger som tas. En tredje innfallsvinkel til kritikk er at styrene/lederne tar ukloke beslutninger. Det vises i flere tilfeller til utsagn av typen «viktige beslutninger blir tatt på bakrommet» og «styresammensetningen bygger på vennskap og kjennskap».

I essayet «Den nye helseadelen» av prof. Rune Slagstad⁷, omtaler han styringen av helseforetakene slik:

«Helseforetaksreformen skulle skape tydeligere ansvarsforhold, mindre byråkrati og bedre politisk styring. Slik er det ikke blitt. Siden 2002 er 50 sykehus blitt til 20 foretak med nye ledernivå og en rekke enheter uten stedlig ledelse. I 2002 var hovedregelen i norske sykehus stedlig ledelse både på avdelingsnivå og overordnet nivå. Majoriteten av sykehusene hadde to eller tre ledernivåer. I 2012 har antallet ledernivåer økt til 4 – 6 i det store flertallet av norske sykehus (22). I 2002 var antallet ansatte i de regionale foretakene 350, i 2012 var tallet ca. 3 500.

... I stedet for folkevalgt kontroll har vi gjennom foretaksreformen fått en maktkonsentrasjon, en ny helsebyråkratisk maktelite av en slags førdemokratisk karakter. Et illustrerende fenomen er direktørmøtene (AD-møtene) mellom og innad i de regionale helseforetakene. Det er organer

⁷ Publisert i Tidsskrift for den norske Legeforening, 16.08.2017

på siden av de formelle linjer, idet direktørene møtes uten innsyn og referat i en viktig premissleverende og politikkkutformende kontekst.»

Mens flertallet i Kvinnsland-utvalget mente kritikken av helseforetakenes administrasjon og styrer var feil, omtalte Rune Slagstad dem bl.a. slik i sin konklusjon:

«Dette er et nytt sjikt av bunnlinjebyråkrater som i senere år har trengt seg inn i det norske systems bærende samfunnsinstitusjoner, med institusjonsforvitrende følger.»

Det er grunn til å frykte at foretak i UH-sektoren vil bringe med seg mye av det samme.

4 Økonomiske konsekvenser av foretaksorganisering⁸

Utskilling av offentlige virksomheter fra forvaltningen til foretaksmodellens mer markedsbaserte organisering og forankring er en del av den større nyliberale offensiven som har preget store deler av verden de seneste tiårene. Styring flyttes fra politikken til markedet. De offentlige virksomhetene skal utsettes for konkurranse, og organisasjonsformen skal sikre at konkurransen skjer «på like vilkår». Ett av grepene for å sikre dette er like regnskapsregler.

4.1 Regnskapsloven skal gjelde

Et viktig kjennetegn ved markedsgjøringen er at det skal være fri etableringsrett og likebehandling av offentlige og private tilbydere av tjenester. Det nyliberale mantraet er at fri konkurranse skal føre til mangfold, mer innovasjon, økt effektivitet og lavere priser. Et sentralt virkemiddel for å sikre «konkurranse på like vilkår» er å pålegge offentlige virksomheter og foretak å legge om regnskapssystemene til det regelverket som gjelder i privat sektor. I Norge er dette regelverket samlet i Regnskapsloven, og i helseforetaksloven er det en egen paragraf (§ 43) som slår fast at Regnskapslovens bestemmelser gjelder for helseforetakene. Man kunne kanskje tro at dette kun er et teknisk spørsmål, som i beste fall handler om å gi best mulig informasjon om virksomhetenes totale økonomi. Det selges gjerne inn som det. Men i «teknikken» ligger det også viktige politiske hensyn, som har betydelige konsekvenser for virksomhetenes driftsgrunnlag og utvikling.

Regnskapslovens regler er bygd opp for å gi svar på hvor lønnsom en virksomhet er for eierne. Det resultatmålet som det fokuseres på, er om virksomheten bidrar til at eiernes kapital vokser. Hvis den gjør det, anses resultatet for å være positivt, hvis den ikke gjør det, er resultatet negativt. International Accounting Standards Board (IASB) nedlegger gjennom de såkalte IFRS-standardene et meget omfattende arbeid for å utvikle regnskapsstandarder som skal spisse denne type regnskaper enda skarpere på å få en presis måling av effekten på eiernes kapital.

Offentlig virksomhet har ikke som formål å bidra til å øke eiernes kapital. Det er helt feil å gi inntrykk av at Regnskapsloven eller de internasjonale IFRS-standardene er uttrykk for en slags universell regnskapsmodell som er hensiktsmessig for alle formål. Prinsippene for offentlige regnskaper, både for kommunal og statlig sektor, skiller seg kvalitativt fra dette.

Kommunale regnskaper er finansielt orientert, dvs. spesielt rettet mot å måle om kommunens løpende utgifter ligger innenfor den rammen som kommunens

⁸ I arbeidet med regnskapsmessige konsekvenser av foretaksmodellen har jeg fått nyttige og lærerike innspill fra Torstein Dahle, høgskolelektor ved Høgskulen på Vestlandet

løpende inntekter definerer. Derfor er f.eks. de løpende avdragsforpliktelsene en av driftsregnskapets utgiftsposter som må ha finansiell dekning i kommunens løpende inntekter. Kommunen investerer ikke i et skolebygg for å tjene penger på bygningen, men for å sikre at lærere og skolebarn har hensiktsmessige fysiske rammer rundt undervisningen. Selvsagt er det da meningsløst å innrette regnskapet på å måle om bygningsinvesteringen er bedriftsøkonomisk lønnsom.

Heller ikke statlig virksomhet har til formål å øke eiernes kapital raskest mulig. Derimot dreier det seg om å bruke offentlige ressurser mest mulig hensiktsmessig for å løse offentlige oppgaver. Bevilgningene til forskning og undervisning framstår som utgifter, og det er hverken mulig eller hensiktsmessig å måle denne virksomhetens betydning for inntektene i dette landet. Å regnskapsføre slik aktivitet etter prinsipper innrettet på måling av hvorvidt virksomheten gir overskudd eller underskudd for eierne, er dermed meningsløst. Dersom man likevel gjør det, risikerer man å gi beslutningsunderlag som fører til helt gale beslutninger. Et eksempel er når universiteters bygningsinvesteringer vurderes som om formålet med investeringen er lønnsom eiendomsdrift. Men den helt dominerende ressursbruken ved universiteter og høyskoler dreier seg ikke om husleie, men om hvordan studenter, forskere og undervisere bruker hodene og hendene sine. Der ligger det en samfunnsmessig investering av kolossalt omfang, men der «inntektssiden» ikke lar seg måle i noe regnskap. En bedriftsøkonomisk orientering av regnskapet vil med stor sikkerhet gi gale beslutninger.

Teknisk sett er en av de viktigste forskjellene mellom de ulike regnskapsmodellene knyttet til hvordan investeringer, eiendeler og verdiutvikling av disse er behandlet i regnskapene. I Regnskapslovens system suppleres **resultatregnskapet** (oversikten over inntekter minus kostnader i en periode) med en **balanse**. I balansen er alle virksomhetens eiendeler på et gitt tidspunkt verdsatt og ført opp (i årsregnskapene pr 31.12.). Mye av den internasjonale regnskapsdebatten dreier seg om vurderingsprinsippene for disse eiendelene, og hvordan verdiforringelse av eiendeler kan måles for å gi et bilde som er mest mulig hensiktsmessig fra en bedriftsøkonomisk lønnsomhetssynsvinkel. Et av de begrepene som brukes i den forbindelsen er en kostnad som kalles *avskrivninger*. Det betyr at det bare blir et positivt resultat av virksomhetens drift dersom man tjener inn / får bevilget nok penger til å dekke:

- varekostnader
- lønnskostnader
- andre kostnader
- **og avskrivningskostnader.**

En privat aktør som skal konkurrere om et oppdrag hos en offentlig innkjøper, må altså i sitt tilbud ta høyde for at man får et overskudd *etter* at avskrivninger/kapitalkostnader er belastet regnskapet.

4.2 Lønnsomhetsregnskap i offentlig sektor

I regnskapene for offentlige virksomheter er verdiutviklingen av de ulike eiendelene av helt underordnet interesse. Her er det ikke et mål at investeringer

skal være bedriftsøkonomisk lønnsomme. Tanken er at investeringer gjøres for å dekke et bestemt samfunnsmessig behov, og de betales gjennom løpende bevilgninger.

Som del av den nyliberale politikken har det de senere årene vært en pågående prosess med å bringe hele den statlige forvaltningen over på Regnskapslovens «lønnsomhetsstandard». Det gjelder også for UH-sektoren, som i statsregnskapssammenheng omtales som såkalte «nettobudsjetterte virksomheter». Disse får sine bevilgninger over statsbudsjettet til drift som en rundsum, med større lokal handlefrihet til å bruke disse bevilgningene på en hensiktsmessig måte. I tillegg gis det særskilte, øremerkede bevilgninger til alle (større) investeringer. En begrunnelse for å holde universiteter og høyskoler utenfor statsregnskapet, er at de har betydelige inntekter fra andre kilder enn via statlige bevilgninger. De er derfor pålagt å utarbeide egne, selvstendige regnskaper. Men fra 2010 ble universiteter og høyskoler pålagt å verdsette alle eiendeler i sektoren og føre dem opp i en balanse i tråd med bestemmelsene i Regnskapsloven. Det er innført en såkalt periodisert regnskapsmodell, der bl.a. eiendelenes årlige verdifall skal synliggjøres i regnskapene som avskrivningskostnad.

Det statlige Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sendte i februar 2018⁹ ut informasjon om hvordan årsregnskapet 2017 for nettobudsjetterte virksomheter (som UH-sektoren) skal settes opp. Her ble det sendt ut en rapporteringsmal som skal følges, og som langt på vei betyr at universiteter og høyskoler nå avlegger regnskaper etter samme regler som private virksomheter. Men det er gjort noen viktige tilpasninger. Blant annet behandles både avskrivninger og pensjonsutgifter annerledes. Dette skiller de statlige regnskapsstandardene fra Regnskapslovens system, og, som vi skal se, har det svært stor betydning.

4.3 Avskrivninger har ingen resultateffekt

I den statlige regnskapsstandarden er det gjort en svært viktig tilpasning som gjør at avskrivningskostnadene ikke har resultateffekt. I virksomhetenes årsrapporter beskrives anvendte regnskapsprinsipper, og her omtales dette slik¹⁰:

«Varige driftsmidler er vurdert til anskaffelseskost og avskrives over driftsmidlets forventede levetid, men nedskrives til virkelig verdi ved verdifall som ikke forventes å være forbigående. Varig driftsmidler balanseføres med motpost Statens finansiering av immaterielle eiendeler og varige driftsmidler. Forpliktelsen som etableres på investeringstidspunktet oppløses i takt med avskrivningene og utligner dermed resultatvirkningen av avskrivningene.»

For lesere som ikke har regnskapsfaglig bakgrunn kan nok dette synes ganske uforståelig. I et «vanlig» regnskap er avskrivninger, som nevnt, en kostnad i resultatregnskapet på linje med andre kostnader. For at driftsresultatet skal bli

⁹<https://dfo.no/fagomrader/statlige-regnskapsstandarder/veiledning-og-maler-til-srs/veiledning-og-maler-for-nettobudsjetterte-virksomheter>

¹⁰ Se f.eks. NTNUs Årsrapport 2017, s 82 og UIOs Årsrapport 2017 s. 56

positivt, eller komme i null, må det være inntekter / bevilgninger som dekker alle kostnader – inkl avskrivningskostnadene.

For å illustrere hvilke virkninger dette har, kan vi se nærmere på erfaringene fra helseforetakene. Her ble Regnskapslovens system innført fra 2002 uten at det ble gitt adgang til å nulle ut kostnadseffekten av avskrivningene.

4.4 Ny regnskapsstandard i helseforetakene¹¹

Når offentlige foretak skal følge regnskapslovens regler, er det nødvendig å etablere en såkalt «åpningsbalanse» for foretaket. Ved etableringen av helseforetakene i 2002 ble det engasjert revisorfirmaer som fikk i oppdrag å registrere alle eiendeler i alle landets sykehus, og å verdsette disse til et eksakt kronebeløp på åpningstidspunktet. I løpet av 2001-2002 ble det brukt om lag 100 mill kr på dette. Alle sykehustomter, bygninger, alt utstyr, m.v. ble gitt en kroneverdi i hvert foretaks åpningsbalanse. Deretter måtte man bestemme seg for hvor lang gjenværende levetid hver av disse eiendelene skulle antas å ha. Det sier seg selv at dette var en øvelse med et stort rom for tilfeldigheter og manipulasjon («tenk på et tall»).

I utgangspunktet kom revisjonsselskapene til at alle eiendeler i sykehussektoren var verdt ca 100 milliarder kroner pr. 31.12.2001, og at de hadde en gjenværende levetid på i gjennomsnitt 20 år. Det førte til at den årlige avskrivningskostnaden ble beregnet til 5 milliarder kr ($100 \text{ mrd kr} / 20 = 5 \text{ mrd kr}$).

For at foretaksregnskapene skulle gå i null måtte Stortinget bevilge 5 milliarder kroner mer pr år enn det som trengtes for å dekke de normale driftskostnadene. Dette var mer enn man den gang mente det var rom for i budsjettene, og regjeringen «bestemte» derfor at den samlede verdien av sykehussektorens eiendeler skulle settes til ca 67 milliarder kroner, og at årlige avskrivninger skulle settes til ca 4 milliarder kroner. Deretter foreslo man å bevilge 3 milliarder kroner som bidrag til å dekke avskrivningskostnader, mens sykehusene ble pålagt å dekke inn den siste milliarden gjennom innsparinger i resten av driftsbudsjettet. Konsekvensene ble at sykehussektoren gikk med gigantiske underskudd de første årene etter reformen, og det ble et stort press på økt effektivitet og lønnsomhet i driften.

Vi ser at når avskrivningene har resultateffekt, vil underfinansiering (for små bevilgninger) skjerpe konflikten mellom drift og investeringer. Det kommer igjen blant annet som økt press mot lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte.

¹¹ Fremstillingen bygger på De Facto-rapporten Når sykehus blir butikk. September 2003

4.5 Farvel til foretakene - skotske erfaringer¹²

Den norske sykehusreformen fra 2001 var sterkt inspirert av tilsvarende new public management-reformer i offentlig sektor i Storbritannia. Der startet privatisering og markedsføring av offentlige tjenester for fullt i Thatcher-perioden (1979-97), og den fortsatt under Tony Blairs «New Labour». Blant de omlegginger som ble gjennomført var å gjøre om sykehusene til offentlig eide foretak (trusts), og å innføre stykkprisfinansiering og mer konkurranse i den britiske spesialisthelsetjenesten NHS (National Health Services).

På 1980-90-tallet var helsesektoren i Skottland styrt fra London, og dermed ble de samme markedsliberale omleggingene gjennomført også der. Sykehusene ble omdannet til foretak og det ble innført kvasi-markeder med konkurranse om penger og pasienter.

Parallelt med dette vokste oppslutningen om skotsk nasjonalisme utover 1990-tallet, og en viktig del av det Labour-programmet som sikret Tony Blair valgseieren i 1997 var at man forpliktet seg til å gjennomføre reformer for økt selvstyre i (bl.a.) Skottland. Ansvar for helsevesenet var ett av de områdene hvor makten ble overført fra London til det skotske parlamentet i Edinburgh.

Overføringen ble gjennomført i 2000, og noe av det første det skotske parlamentet gjorde (tilnærmet enstemmig) var å skrote foretaksorganiseringen i helsesektoren. Sykehusene ble tatt tilbake til den offentlige forvaltningen. Argumentet var at forsøkene på å lage konkurranse og marked innenfor denne sektoren, i et lite land som Skottland (ca 5 mill innbyggere), skapte langt flere problemer enn det løste. Man samlet seg i stedet om slagordet: «Vår vei til et godt helsevesen går gjennom samarbeid – ikke konkurranse». Og når det ble sagt farvel til markedsføringen, var det heller ingen god grunn til å videreføre foretaksmodellen. Fra 2004 var den historie.

4.6 Pensjonsforpliktelser balanseføres ikke

En overgang til «selvstendig rettssubjekt» / foretak, med bruk av Regnskapslovens bestemmelser og gjeldende regnskapsstandarder, vil innebære at fremtidige pensjonsforpliktelser må balanseføres. Det betyr at man skal beregne virksomhetens fulle pensjonsforpliktelser mot tidligere og nåværende ansatte, gi dette en nåverdi og føre den opp som en gjeldspost i regnskapet.

Dette er en problemstilling som de seneste årene er aktualisert i flere fristilte (tidligere statlige) virksomheter. Et eksempel er når Institutt for energiteknikk, IFE, skulle utarbeide sitt 2013-regnskap. Da insisterte revisor og styreflertallet på

¹² Fremstillingen her bygger på De Facto-rapporten De tok sykehusene tilbake. Mars 2009

at gjeldende regelverk tilsa at pensjonsforpliktelsene skulle balanseføres. I et De Facto-notat utarbeidet i 2014 omtales dette blant annet slik¹³:

«Effekten av den nye praksisen er dramatisk. Det anslås at IFE må balanseføre en (ny) netto pensjonsforpliktelse på ca 316 mill kr. Det medfører at hele stiftelsens egenkapital fremstår som tapt, og at man i praksis er teknisk konkurs.»

I de fristilte virksomhetene har dette regelverket blitt brukt til å presse frem en overgang til innskuddsbaserte pensjoner.

Pr i dag sier den statlige regnskapsstandarden, som UH-sektoren følger, at pensjonsforpliktelser ikke skal balanseføres. I redegjørelsene for anvendte prinsipper i årsregnskapene for universitetene, heter det i punktet om pensjoner (ref. s. 83 i NTNU og s. 57 i UIO-regnskapet):

«De ansatte er i hovedsak tilknyttet Statens Pensjonskasse. Det er lagt til grunn en forenklet regnskapsmessig tilnærming, og det er ikke foretatt beregning eller avsetning for eventuell over- eller underdekning i pensjonsordningen. Årets pensjonskostnad tilsvarer årlig premie til SPK.»

Hvis universiteter og høyskoler tas ut av forvaltningen, er konsekvensene i forhold til regnskapsmessig behandling av pensjonsforpliktelser helt uavklart. Det er heller ikke avklart hva som blir konsekvensene på dette området av den omleggingen av det offentlige pensjonssystemet som skjer nå i 2018. Dersom argumentet om likebehandling av aktører i privat og offentlig tillegges avgjørende vekt (som i instituttsektoren), vil det bety et press om balanseføring og overgang til rendyrkede innskuddsordninger også i UH-sektoren.

4.7 Fristilling og økonomisk handlefrihet

Ett av argumentene for å gjøre universiteter og høyskoler til «egne rettssubjekter» er at det vil gi større handlefrihet og åpne for mer langsiktighet for beslutninger om investeringer i bygninger og utstyr. Man mener virksomhetene i dag er for sterkt bundet av forvaltningens bevilgningsreglement, som det hevdes er begrenset av at det må gjøres årlige bevilgninger over statsbudsjettet.

Denne problemstillingen ble drøftet i produktivitetskommisjonens første rapport fra 2015. Der skriver man¹⁴:

«En ofte framsatt påstand i offentligheten er at årlige budsjettbevilgninger er til hinder for rasjonell framdrift i utbyggingsprosjekter, og at det derfor må etableres andre finansieringsløsninger som ikke «begrenses» av årlige budsjettvedtak. Det bør imidlertid pekes på at det ikke er noe ved det

¹³ «Regnskapsmessig behandling av fremtidige pensjonsforpliktelser», notat til styret i IFE fra De Facto v/ Roar Eilertsen, datert 11.04.2014

¹⁴ NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd, s 376

norske budsjettssystemet som forhindrer rasjonell gjennomføring av investeringsprosjekter. Stortinget gir fullmakt til å gjennomføre store prosjekter over flere år. Slike vedtak har hjemmel i Stortingets bevilgningsreglement § 6 og innebærer at forvaltningen får fullmakt til å inngå kontrakter som binder staten juridisk over flere år. Ved å fatte vedtaket forplikter Stortinget seg til å bevilge tilstrekkelig midler i framtidige år og til å honorere statens forpliktelser overfor tredjepart. Dette gjøres i praksis i stor skala i de årlige budsjettene, og særlig for bygg og samferdselsprosjekter.»

Den samme problemstillingen var oppe i forbindelse med etableringen av statsaksjeselskapet Nye Veier AS¹⁵. Ansvaret for viktige veibyggingsprosjekter ble tatt ut av forvaltningsvirksomheten Statens vegvesen, og overført til Nye Veier AS. I et innlegg i tidsskriftet Samferdsel (nr. 2/2015) skriver Gunnar Lindberg, direktør for Transportøkonomisk Institutt, følgende:

«Den bakenforliggende årsaken til forslaget (om et statlig utbyggingsselskap, vår presisering) er blant annet at de årlige budsjettbevilgningene er til hinder for rasjonell framdrift av store prosjekter.

... Men Produktivitetskommisjonen konkluderer med at det ikke er noe ved det norske budsjettssystemet som hindrer rasjonell gjennomføring av investeringsprosjekter og med at Stortinget kan gi fullmakt for flere år. I stedet sier Kommisjonen at utfordringen er «et politisk ønske om å sette i gang flere prosjekter enn det samlet sett er midler til».

... Det har vært debatt i England om hvorvidt man skulle innføre vegavgifter for å finansiere selskapet. Det har endt med at selskapet inntil videre skal bli finansiert over statsbudsjettet, men istedenfor årlige budsjetter, kommer selskapet til å få en bevilgning for fem år (2015-2021) for å unngå «stop-start funding». Ifølge Produktivitetskommisjonen er dette en løsning som det skulle gå an å bruke også i Norge.»

Det argumenteres videre med at man som «eget rettssubjekt» har større frihet til å ta opp lån og til å selge eiendeler (f.eks. tomter og bygninger) som deler av finansieringsplaner for nye investeringer. Så fremt man ikke tenker seg at UH-sektoren skal være helt frikoblet fra staten, viser erfaringene fra helseforetaksloven at det er klare begrensninger både i foretakenes rett til å selge / legge ned eiendommer og virksomheter, og det er begrensninger i retten til å ta opp lån. Det gir ingen mening i å gi offentlig eide foretak full frihet på dette området, når det til syvende og sist er det offentlige som sitter med ansvaret og regningene. Den overordnende utviklingen av virksomhetene er og bør være et politisk ansvar.

I UH-sektoren er betydelige inntekter knyttet til finansiering av ulike prosjekter, og det er ikke alltid samsvar mellom når prosjektbevilgninger kommer og når de

¹⁵ Se De Facto-notat 5:2016 Nye Veier AS – privatisering på ville veier

blir brukt. I et oppslag i nettavisen Khrono¹⁶ opplyses det at UH-sektoren samlet hadde 5,5 milliarder kroner i ubrukte midler ved utgangen av 2016. Men dette er midler som i all hovedsak er bundet til ulike prosjekter, og som bare i mindre grad er tilgjengelig til investeringsformål. I forhold til det store etterslepet som er ved mange institusjoner når det gjelder behov for nybygg, rehabiliteringer og vedlikehold, er målkonflikten mellom midler til drift og investeringer høyst reell. Dette kan illustreres med det styret ved UiO skriver i sin årsberetning for 2017 under punktet Ressursutfordringer (s. 48-49). Der heter det:

«I Masterplan for UiOs eiendommer dokumenteres det per juni 2015 et behov for tekniske oppgraderinger («vedlikeholdsetterslep») på 2,8 mrd. kroner og et moderniseringsbehov

(«funksjonelle oppgraderinger») for å tilfredsstille dagens og morgendagens krav til lokaler for forskning og undervisning på 5,8 mrd. kroner.

I hovedsak må lukking av teknisk vedlikeholdsetterslep og funksjonelle oppgraderinger hentes fra andre kilder. Selv om det er avsatt betydelige midler til rehabilitering av bygningsmassen de senere arene, har UiO ikke mulighet til å dekke nødvendige oppgradering og modernisering, uten å redusere UiOs strategiske handlingsrom i stadig sterkere grad.»

Det er en illusjon å tro at det blir mer midler til investeringer ved å organisere UH-sektoren i foretak. Viktigere er det at en omlegging til Regnskapslovens «lønnsomhetsregnskap» vil skjerpe konflikten mellom drift og investeringer. Erfaringene fra sykehussektoren er at den bedriftsøkonomiske lønnsomhetstenkningen blir mer dominerende, med økt fokus på bunnlinje og økonomisk resultat.

¹⁶ Khrono 10.05.2017. «UH-sektoren har fortsatt 5,5 mrd kr i ubrukte midler», basert på opplysninger i Tilstandsrapporten for høyere utdanning 2017

5 Ulike reaksjoner på regjeringens initiativ

Et oppslag i avisen Dagens Perspektiv 15.01.2018 hadde følgende overskrift:

Topplederen ved både NTNU, UiO og det ferskeste tilskuddet på den norske universitetshimmelen, Oslo Met, er positive til en mulig foretaksmodell for kunnskapssektoren.

Listen over positive reaksjoner fra toppledere i sektoren kan gjøres lengre. I et oppslag i avisen Khrono 16.01.2018 uttaler rektor ved UiT Norges arktiske universitet at det «blir spennende å diskutere foretaksmodellen opp mot nåværende modell. Den har opplagt noen fordeler når det gjelder bygg og eiendom, men den må vurderes helhetlig. Jeg er helt klart for mulighetsstudier.»

I samme oppslag uttaler rektor ved UiB, Dag Rune Olsen, at han «som rektor er opptatt av institusjonens autonomi og andre tilknytningsformer som kan bidra til å styrke denne vil jeg ønske velkommen.» Olsen fortsetter:

«Institusjonen kan få større økonomisk handlingsrom for eksempel ved å ta opp lån, lønn begrenses ikke av lønnstrinn og eiendomsmassen kan håndteres friere. Vi vil trolig ikke behøve å måtte tilby bygg vederlagsfritt til en annen statlig institusjon før eventuelt salg kan gjennomføres.»

Men selv om topplerne er positive, har det også kommet mange negative reaksjoner på regjeringens initiativ. I det følgende skal vi ta med noen utdrag fra kommentarer som har kommet i løpet av vinteren.

Jusprofessor Hans Petter Graver uttalte til Forskerforum 22.02.2018¹⁷:

«Foretaksmodeller er særlig innrettet til å gi institusjonene frihet til å tilpasse seg markedet og økonomiske insentiver. Og jeg er mye mer redd for at det vil true den frie forskningen, enn det å være underlagt staten, som de er i dag.

Argumentet om større autonomi er etter mitt syn et skinnargument. Det vil ikke gi universitetet større autonomi i den faglige utviklingen, men skape større press for markedstilpassing. Og det er en autonomi universitetene ikke trenger og ikke bør ha.»

Fra Forskerforums intervju tar vi også med:

«Graver mener at ikke noe særlig er endret siden universitetenes tilknytningsform ble diskutert for 15 år siden. Han ser en endring på det politiske nivået, både universitetene og offentlig sektor møter et sterkere press om markedstilpassing. Graver er også redd for at en foretaksmodell vil gå på tvers av den måten universitetene har kultur for å bli styrt på, med konsensus og i råd satt sammen av de faglig ansatte.

¹⁷ Forskerforum 22.02.2018: Håper professorer gjør opprør mot foretaksmodell

Tradisjonen med faglig ledelse er så sterk i universitets kultur at det vil bli veldig vanskelig å få gjennomført vedtak ved hjelp av de tradisjonelle styringsmåtene som vi kjenner fra byråkratiet og foretak, sier Graver. Derfor tror han også at foretaksmodell vil kreve et større byråkrati og flere ansatte i administrasjonen for å gjennomføre beslutninger.»

Forskerforbundets leder, Petter Aaslestad, er i et innlegg i Khrono 27.02.2018¹⁸ inne på hva som kan være bakgrunnen for at forslaget om foretaksorganisering nå er plukket frem igjen. Han skriver:

«Det kan selvfølgelig ligge rent ideologiske motiver bak ønsket om å fjerne akademia fra staten, men trolig har forslaget bakgrunn i internasjonale analyser av norsk høyere utdanning. Det er særlig på EUAs – European University Associations – autonomy scorecard at Norge scorer lavt, og særlig når det gjelder finansiering. EUA peker på at norske universiteter og høyskoler har begrenset mulighet til å ta opp lån og til å opparbeide overskudd, at de er bundet til ettårige budsjettperioder og begrensninger til disponering av bygningsmassen, og at de mangler muligheten til å ta studieavgifter

... Intensjonen bak en foretaksmodell er økt autonomi, men konsekvensen kan fort bli det motsatte. Dagens organisering innebærer et overordnet politisk ansvar for nasjonal styring av sektoren, og styrker mulighetene for faglig samarbeid og arbeidsdeling. Dette vil endre seg hvis hvert enkelt universitetsforetak først og fremst må svare for seg og sitt årsresultat.

... Da tusenvis av vitenskapelig ansatte i 2003 protesterte mot foretaksmodellen, var det nettopp fordi en slik modell truet universitetenes frie og uavhengige stilling. Det man kan vinne i budsjetteknisk autonomi, kan man tape i faglig frihet og uavhengighet.»

De hovedtillitsvalgte i NTL-foreningene¹⁹ i UH-sektoren publiserte et innlegg i Khrono 19.03.2018. Der skriver de blant annet:

«En foretaksmodell som flytter makta fra politikerne til marked gir ikke økt frihet. Det gjenspeiler først og fremst en blind tro på at konkurranse og private løsninger er svaret på alt. Erfaringer fra helseforetakene tilsier noe annet. Politikerne har mulighet til å gi virksomhetene økt autonomi med dagens tilknytningsform. Likevel opplever vi at det motsatte skjer. Økt konkurranse om forskningsmidler, pålegg om osthøvelkutt, sentralisering og outsourcing av støttefunksjoner preger hverdagen til alle universiteter og høyskoler og deres ansatte. Dagens mål- og resultatstyringssystem fra KD er en detaljstyring av virksomhetene, og forplanter seg helt ned til den enkelte ansatte.»

¹⁸ Petter Aaslestad: Foretaksmodell betyr ikke nødvendigvis mer frihet, Khrono, 27.02.2018

¹⁹ Øyvind Bakke Reier, NTL Universiteter & høyskoler, Torill Nustad, NTL UIT, Sturla Sjøpstad, NTL NTNU, Jørgen Melve, NTL UIB, Signe Kroken, NTL NMBU og Ellen Dalen, NTL UIO: Autonomi og målstyring, Khrono 19.03.2018

I et oppslag på nettstedet Forskning.no, 21.02.18, er jusprofessor Jan Fridthjof Bernt i Bergen intervjuet. Der heter det:

«Bernt mener foretaksmodellen utydeliggjør samfunnsoppdraget til universiteter og høyskoler. Han begrunner dette slik: I stedet for en politisk ansvarlig arbeids- og funksjonsfordeling mellom norske universiteter og høyskoler, basert på et helhetlig syn, videreutvikles det en konkurransemodell. Der utvikler hver institusjon sin portefølje og virksomhet ut fra forestillinger om hva som kan gi best økonomisk uttelling; på statsbudsjettet, i konkurransen om midler fra forskningsrådet, eller fra private bidrags- eller oppdragsgivere.

... Det er direktøren som har ansvaret for den løpende virksomheten ved institusjonen, og vedtaksmyndighet i «alle saker som etter foretakets forhold er av uvanlig art eller stor betydning. Direktøren trenger ingen fullmakt fra styret for å treffe vedtak om virksomheten, forklarer Bernt.»

Førsteamanuensis Arve Hjelseth ved NTNUs Institutt for sosiologi og statsvitenskap, hadde et innlegg i Khrono 28.01.18. Der skriver han blant annet:

«Det man vinner på mindre avhengighet av staten, tapes på større avhengighet av markedet. Derfor er det grunn til å spørre hvem man skal være uavhengig fra.

... Når en del rektorer i utgangspunktet stiller seg positive til en foretaksmodell, er det antakelig fordi ledelsesnivået vil oppleve økt handlingsrom og dermed kunne opptre mer uavhengig. For menige professorer vil det fort kunne se ganske annerledes ut hvis markedets logikk skal styre enda mer av hvordan ressursene fordeles. De risikerer å bli enda mer maktesløse overfor ledelsens og styrenes beslutninger.»

Professor i offentlig politikk, Noralv Veggeland, ved Høgskolen i Innlandet formulerer seg slik i et innlegg i Khrono 17.01.2018:

«Det må ikke bli som i helseforetakene at et sjikt av bedriftsøkonomer og markedsorienterte byråkrater sitter med makta.

... Vi har erfaring fra vår store sykehusreform som skapte de Regionale Helseforetakene. Det ble hardere økonomiske prioriteringer, uklare ansvarslinjer og rapporteringskrav på bekostning av fag. Det er bekymringsfullt at den folkevalgte kontrollen forsvant. Med erfaring fra helseforetakene risikerer vi at høyere utdanning og forskning blir overlatt til det såkalte frie markedet der profitt er det eneste saliggjørende?

... Sykehusene skulle for enhver pris bort fra offentlig forvaltning og «organiseres som foretak etter modell fra aksjeloven», for å sitere Tore Tønne. Sykehusreformen var en markedsliberalistisk reform med New Public Management (NPM) som styringsform. Med foretaksmodellen kom det store forandringer. Todelt ledelse ble forkastet på prinsipielt grunnlag. Ledelse skulle utvikles som eget fag. Fagledelse ble nedprioritert. Økonomi ble eneste fokus. Sykehuset skulle bli mer likt andre bedrifter og

regnskapssystemet ble endret til et forretningsregnskap som i privat sektor. Det ble målstyring, flere regler, mer kontroll og byråkrati. Foretaksorganisering betyr ut av forvaltningen og inn i New Public Management. Stykkpris, internfakturerings og rapportering ble den nye hverdagen.

... Skal fri forskning sikres, så trenger vi blant annet en fri offentlig forvaltning. Forskning må ikke bli en handelsvare som foretak blir fokusert på.»

Det har også kommet reaksjoner fra politisk hold. Senterpartiets Marit Arnstad, som er medlem av utdannings- og forskningskomiteen på Stortinget og tidligere styreleder ved NTNU, ble intervjuet i Khrono 31.01.2018. Vi tar med følgende:

«Jeg forstår ikke hva universiteter og høyskoler skal få ut av en slik løsning. Jeg ser at det argumenteres med at man får mulighet til å selge eiendom, og at man kan få enklere tilgang til frie forskningsmidler, sier Arnstad, og hun legger til:

Universiteter og høyskoler har viktige samfunnsoppdrag, og de er ikke tjent med å fjerne seg fra folkevalgte organ.

Universiteter og høyskoler har i dag en bred økonomisk støtte til grunnforskning, noe som er viktig både for institusjonene og samfunnet. Jeg forstår ikke hvorfor man vil sette dette på spill for å få muligheter til mer frie midler. Hvorfor kan man ikke beholde dagens styringsmodell, og så jobbe bedre selv for å øke andelen frie forskningsmidler, undrer Arnstad.

Arnstad sier også at hun har sett at det har vært trukket fram med bekymring at Norge ikke gjør det så bra på internasjonale rankinger som måler autonomi for universiteter og høyskoler.

Men på disse rankingene blir man rangert etter om man har muligheter for å låne penger, selge eiendom og innkreve skolepenger. Det er jo ingen av disse elementene som egentlig er viktige sett med norske øyne, og derfor bør ikke resultatene fra slike rangeringer være førende for de styringsvalg vi ønsker å ta for våre universiteter og høyskoler.

Arnstad poengterer at man skal hegne om den store grad av akademisk frihet som man har her til lands, og at denne friheten heller vil bli satt under press enn styrket ved en innføring av foretaksmodell, fordi man da i neste omgang kan sette den økonomiske grunnmuren for høyere utdanning og forskning i spill.»

SVs Mona Fagerås, tok spørsmålet om foretaksorganisering opp i den muntlig i spørretimen i Stortinget 14.02.2018. Der sa hun blant annet:

«... Samtidig er regjeringen bekymret for universitetene og høyskolenes autonomi. Nå signaliserer regjeringen med Venstre i førersetet et skritt videre for en mer markedsliberalisert foretaksmodell. Spørsmålet mitt til statsråd Nybø blir: Hvorfor mener statsråden at økt konkurranse og markedsliberalisering er det rette svaret for å styrke UH-sektorens faglige autonomi?»

I sitt svar nøyde statsråden seg med å understreke at henvisningen til foretak kun var ment som et eksempel, og at det ikke er riktig å mene noe om konklusjonene før mulighetsstudien er gjennomført.

6 Konsekvenser for ansatte

Den oppmerksomme leser merket seg nok at det i den refererte kommentaren fra rektor ved UiB, Dag Rune Olsen (s. 24), blant annet var med følgende poeng:

«... lønn begrenses ikke av lønnstrinn.»

Tariffmessig vil en omdanning til «selvstendig rettssubjekt» medføre at de ansatte blir flyttet over til Spekter-området.

Det blir selvsagt et tema for forhandlinger mellom arbeidstakerorganisasjonene og Spekter om hvordan tariffavtalene skal bygges opp og hvordan lønnsdannelsen innenfor dem skal skje. Men det er liten tvil om at presset i retning mer lokal og mer individuell lønnsfastsettelse vil øke.

Dersom UH-sektoren tas ut av forvaltningen og institusjonene gjøres til «selvstendige rettssubjekter», vil de ansatte i sektoren ikke lenger være statsansatte. Rettslig flyttes de fra Statsansatteloven til Arbeidsmiljøloven.

Arbeidstakere som omfattes av Statsansatteloven har på noen områder sterkere rettigheter enn det som ligger i Arbeidsmiljøloven. Av aktuelle punkter nevner vi at den best kvalifiserte søkeren skal ansettes, og tilsetting skjer i et parts-sammensatt ansettelsesråd. Ansatte som sies opp på bakgrunn av i forhold i virksomheten, har i utgangspunktet fortrinnsrett til annen stilling i staten.

I kapittel 4 var vi inne på at foretaksorganisering betyr balanseføring av pensjonsforpliktelser, og at dette erfaringsmessig fører til økt press i retning rene, innskuddsbaserte pensjonsordninger. I innskuddsbaserte ordninger vil det normalt være sånn at all risiko for størrelsen på fremtidig pensjon er flyttet over på arbeidstakeren. Innbetalte pensjonspremier forvaltes i kapitalmarkedene, og avkastningen her påvirker hvor mye som er tilgjengelig for utbetaling i årene som pensjonist. Det gis ingen garantier om at pensjonen skal utgjøre en bestemt andel av tidligere lønn. Men selv om dette er basis, skal det selvsagt forhandles om detaljene i en eventuell pensjonsavtale.

Foretaksorganisering kan bety mer press mot at institusjonene må «jakte på frie midler», og sterkere fokus på økonomisk resultat. «Frie midler» vil i sin natur dra i retning mer kortsiktighet og mer markedsretting av virksomheten, og mer resultatfokus vil bety mer intensiv jakt på billigere støttetjenester. Mer fristilling kan bety mer frihet til å outsource eiendomsdrift, vedlikehold, regnskap og ulike service-funksjoner. Det vil bety oppsplitting av arbeidstakerkollektiver, mindre fagforeningsmakt og dårligere lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte.

Det var derfor ingen tilfældighet at arbeidstakernes organisasjoner var sterke motstandere av foretaksorganisering forrige gang dette var oppe til diskusjon. Og det er ingen grunner til at de skal være mer positive denne gangen.

