

## **SKUP 2002 – 45**

Prosjekt: Avmaktens menn  
Medarbeider: Sigurd Bjørnstad  
Publikasjon: Aftenposten  
Publisert: September 02  
Medium: Avis  
Tema:

## **AVMAKTENS MENN.**

### **Om den ukontrollerte utgiftsveksten i statsbudsjettet.**

#### **Metoderapport**

1. **Journalisten sitt namn:** Sigurd Bjørnstad
2. **Tittel på prosjektet:** Avmaktens menn. Om den ukontrollerte utgiftsveksten i statsbudsjettet
3. **Publisert:** Aftenposten morgon 28. september 2002
4. **Adresse:** Økonomiredaksjonen, Aftenposten, Boks 1178 Sentrum, 0107 OSLO.  
Tlf: 22 86 30 00
5. **Journalisten si adresse:** Same som over. Tlf: 22 86 33 32 / 908 28 093

#### **6. Utgreiing om arbeidet**

*a) Når og korleis kom arbeidet i gang, kva var ideen som starta det heile?*

Framlegginga av statsbudsjettet 2003 var utgangspunktet for arbeidet. Økonomiredaksjonen skulle laga førehandsstoff til denne storhendinga innanfor den økonomiske politikken.

Kvar laurdag har økonomisidene ei stor sak under merkelappen "Nyhet Spesial". Det var under planlegginga av denne serien utover hausten at eg kom opp med ideen om å sjå på langsiktige utviklingstrekk i statsbudsjettets utgifter. Ut frå tidlegare arbeid utanfor og i avisa visste eg at politikarane sin fridom ikkje var stor. Statsbudsjettet er i stor grad å finna betaling for rekningar som allereie ligg på bordet - lagt der av andre.

*b) Kva var den sentrale problemstillinga ved starten av prosjektet ?*

Føremålet var å sjå på den langsiktige utviklinga innanfor tunge utgiftspostar på statsbudsjettet der den automatiske utgiftsveksten er stor. Det vil si at utgiftene veks sterkt, sjølv om det ikkje skjer eit einaste nytt vedtak i årets statsbudsjett om å auke utgiftene. Politikarane må berre betala for det som kjem. Avmakta rår.

Hypotesen var at nokre utgiftspostar innanfor pensjonar og helse vaks mykje sterkare enn totale utgifter. Eg plukka ut:

- attføring
- uføretrygd
- medisinar
- sjukehus
- uføretrygd
- alderspenjonar

Dette var truleg "gaukungane" på statsbudsjettet som sparka ut alle dei gode prosjekta ("spurvane") politikarane eigentleg ville bruka pengar på ut frå partiprogram, andre lovnader, press frå interessegruppene og popularitet.

Felles for "gaukungane" var at utgiftene i stor grad var bestemte av allereie vedtekne lover. Reglane for alderspensjon og uførepensjon er ikkje noko ein justerer frå år til år for å få budsjettet til å gå opp. Drivkreftene bak utgiftsveksten innanfor helse og pensjonar ligg utanfor politikarne sin kontroll.

Samstundes fortel veksten noko om vårt forhold til helse og pensjonar. Helseundersøkingar viser at me er like friske no som for 20 år sidan. Men statsbudsjettets utgifter til helse er likevel mangedobla.

Statsbudsjettet vert vedteke for eitt år om gongen. Dei langsiktige utviklingstrekk har liten plass i ordskiftet. Det er neste års utgifter som står i fokus, og det er høgrøsta politisk ordbruk rundt ny satsingar og tiltak. Men pengebruken i slike nye tiltak er ofte av symbolsk storleik, fordi dei "tause", automatiske utgiften har tatt mykje av rommet allereie. Men det er det ingen som diskuterer, fordi det ikkje kan knyttas til ny, offensiv politikk. Det er berre eit resultat av reglar og lover som vart vedteke for mange år sidan. Derfor havnar mesteparten av utgiftsveksten i gløymebooka når budsjettet vert lagt fram. Eg ville ha dei fram i lyset, fordi dei fortel historia om den ukontrollerbare veksten i statens utgifter.

Så vidt eg kjenner til, er det ingen som tidlegare har summert desse utgiftene systematisk over så lang tid, og så gitt det ei samla framstilling. Å gå laus på statsrekneskapan kan vera som å gå mot ein vegg. Føremålet med prosjektet var å summera mange mange års einskildavgjerder. Kva var systematikken? Fanst det "gaukungar"? Kor store var dei i så fall?

c) *Vart problemstillinga endra undervegs? I så fall, kvifor og korleis?*

Nei, den opprinnelige problemstillinga viste seg å halda godt, sjølv om det oppsto nokre metodiske problem som måtte løysast undervegs.

d) *Kort utgreiing om organiseringa av arbeidet, metodebruk, kjeldebruk, problem undervegs mv.*

Statsbudsjettets utgifter er for kvart departementet delt i grupper (kapittel) og undergrupper (postar). Eg valde meg derfor ut kapittel og postar som dekkar det aller meste av utgiftene til pensjonar og helse. Eg valde ut seks utgiftspostar på til saman 200 milliardar kroner i 2002. Dei utgjer rundt 40 prosent av dei samla utgiftene på statsbudsjettet, eksklusive utgiftene til oljesektoren. For å sjå på dei langsiktige utviklingstrekk bestemde eg meg for å gå heilt attende til 1990.

Så var det å ta fram statsrekneskapan for dei ulike åra. Tilbake til 1996 ligg dette ute på Finansdepartementets heimesider. Før den tid må ein nytta skriftlege kjelder.

Stort sett var dei ulike utgiftspostane oversiktelege satt opp i statsrekneskapan. Likevel måtte det gjerast ein del val undervegs.

Sjukehusa var eit problem fordi utgiftene ikkje har vore eigne postar på statsbudsjettet. Fram til 2002 var dei eigd av fylkeskommunane. Fylkeskommunane har sine inntekter frå tre kjelder: Eigne skatteinntekter, rammeoverføringar frå staten og spesifiserte, øyremerka overføringar på statsbudsjettet. Det betyr at ein stor del av utgiftene ved sjukehusa vert finansiert av ein stor pengesekk som vert fylt av både staten og fylkeskommunane sjølve. Berre ein del av utgiftene står som postar på statsbudsjettet.

Først i 2002 kom sjukehusa inn på statsbudsjettet ved at staten vart eigar. For sjukehus var det derfor ingen spesifikk utgiftspost i statsrekneskapen der ein kunne lesa av utgiftsveksten over tid.

Det var heller ikkje mogeleg å avleida tall for *veksten* i utgiftene ved sjukehusa på grunnlag av veksten i dei samla overføringane til kommunane. Det kunne nemleg vera mange årsakar til vekst i overføringane til fylkeskommunane. Det var ikkje grunnlag for å tilordna heile veksten til auka utgifter ved sjukehusa. Eit problem var vidare at tal for overføringar frå staten til fylkeskommunane var påverka av at fylkeskommunane sine oppgåver har vorte endra undervegs. Ei samanlikning over tid blir derfor av epler og bananar, ikke av epler og epler.

Løysinga på sjukehus-delen vart å bruka ei anna kjelde enn statsrekneskapen. SINTEF- Unimed i Trondheim har tall for utgiftene ved norske sjukehus. Tal for psykiatrien vart teke ut, fordi ein her dei siste åra gjennom politiske prioriteringar har auka løyvingane vesentleg. Psykiatri kvalifiserer derfor ikkje til nemninga "gaukunge". Det gjer derimot somatisk sjukehus, der Stortinget fint må stilla opp med ekstra milliardar av kroner i løpet av budsjettåret.

Ellers var tala for alderstrygd, medisinar, sjukepengar og uførtrygd relativt greia å finna i dei ulike årgangane av statsrekneskapen, og inndelinga på budsjettet var stort sett stabil over tid.

For attføring finst det to typar: Medisinsk og yrkesmessig. I løpet av åra sidan 1990 har den yrkesmessiga attføringa blitt flytta frå Sosialdepartementets budsjett til Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett. Men med litt hjelp av kontakter i departementa gjekk det greit å fylgja dei ulike utgiftene over tid.

Når dei ulike utgiftene var plotta inn for ulike år, gjensto det same spørsmålet som er stilt i artikkelen: Er dette mykje eller lite? Og er det "gaukunge" eller "spurvar"? Eit samanlikningsgrunnlag var naudsynt.

Det naturlege valet var å samanlikna med statsbudsjettets samla utgifter over tid. I den grad mine seks utvalde utgiftspostar viste sterkare vekt enn totalen, så kvalifiserte det til tittelen "gaukunge". Dersom veksten var mindre enn veksten i samla utgifter, var dei "spurvar". Det betydde at utviklinga på utgiftsposten hadde gitt pengar til overs til andre område.

I samla utgifter valde eg å ta bort utgifter til oljeverksemd. Dette er ein utgiftspost som kan svinga mykje frå år til år, avhengig av om det er store utbyggingsprosjekt med statleg deltaking under gjennomføring på sokkelen. Det var rimeleg å skrella

av slike tilfeldige svingningar når fokus var på langsiktige, underliggjande utviklingstrekk.

Likeeins var det problem med 2002 då statens samla utgifter auka med over 30 milliardar kroner berre fordi staten overtok sjukehusa frå fylkeskommunane. Slike eingangsforhold var heller ikkje relevante i ei analyse av langsiktige utviklingstrekk i statens utgifter.

2002 var i det heile tatt litt problematisk. Eg ville ha 2002 som sluttår for å vera mest mogeleg oppdatert. Men problemet var at det ikkje låg føre rekneskapstal. Det mest nærliggjande var å nytta vedtatt budsjett. Dette var endra ved fleire høve i løpet av 2002, og det var krevjande å fylgja desse endringane på mine utvalde utgiftspostar. Her fekk eg god hjelp av Finansdepartementet til å laga oppdaterte tall som kunne nyttast som sluttpunkt i analysen.

Eg valde å framstilla alle tall i grafikk i staden for å bruka teksten. Tal og kurver viste at hypotesen slo til med god margin for alle dei seks utvalde utgiftspostane. Veksten frå 1990 var til dels mykje sterkare enn veksten i dei samla utgiftene på statsbudsjettet. Dei var "gaukunganar" på budsjettet alle seks.

Så gjensto det å gi smak til tørre tall. Eg snakka med to tidlegare finansministrar som med statsbudsjettet på avstand vurderte budsjettprosessen. Deira vurdering er best oppsummert i Sigbjørns Johnsen's bilde om at regjeringa berre kan gjera noko med toppen av kaka. Det som er inni følgjer ei fast oppskrift. Gudmund Restads vurdering var av same slaget, og deira kommentatarar høvde godt inn i budskapet frå talla og kurvene .

Eg ville også gjera teksten framoverretta og fokusert på korleis ein kunne ta livet av "gaukunganane", så "spurvane" også kunne få leva opp. Siste halvdel av artikkelen er derfor fokusert på kva som kan gjerast i så måte. Eg tok fatt i tre leiarar i pågåande og avslutta ekspertarbeid:

- Fylkesmann Johnsen med pensjonskommissjonen, ferdig hausten 2003,
- Fylkesrådmann Matz Sandman med utvalg som greia ut tiltak for å få ned uføretrygding og sjukefråvær. Rapporten ferdig for eit par år sidan. Forslaga er under oppfylgning.
- Professor Terje P. Hagen. Leia offentleg utval som såg på finansieringa av sjukehus. Ferdig desember 2002.

Avslutninga av artikkelen var det naturleg å knytta til det som skulle skje om fem dagar: Finansminister Per-Kristian Foss legg fram statsbudsjettet.

Artikkelen vart stort slått opp på førstesida i Aftenposten og publisert laurdagen før den torsdagen statsbudsjettet vart lagt fram.

## 7. Kor mye arbeidstid og eventuell fritid er brukt på prosjektet ?

Arbeidet pågikk over to-tre veker, og vart gjennomført parallelt med det daglige nyhetsarbeidet i økonomiredaksjonen. Den siste veka gjekk det med ein del kveldsjobbing for å få det heile i havn. Mykje tid gikk med til å grave fram tall og å kvalitetssjekka dei med departementa, særleg med Finansdepartementet.

**8. Spesielle erfaringer du vil nevne ?**

Presentasjonen av eit overveldande talmateriale er viktig. Me valde å la kurvene fortelja historia for 1990-talet, og la inn tall berre for startår og sluttår. Både nivå og vekst vart tek inn i grafikken for å gi eit mest mogeleg fullstendig bilete.

9. Oslo, 21.1.2003 Sigurd Bjørnstad (sign.)