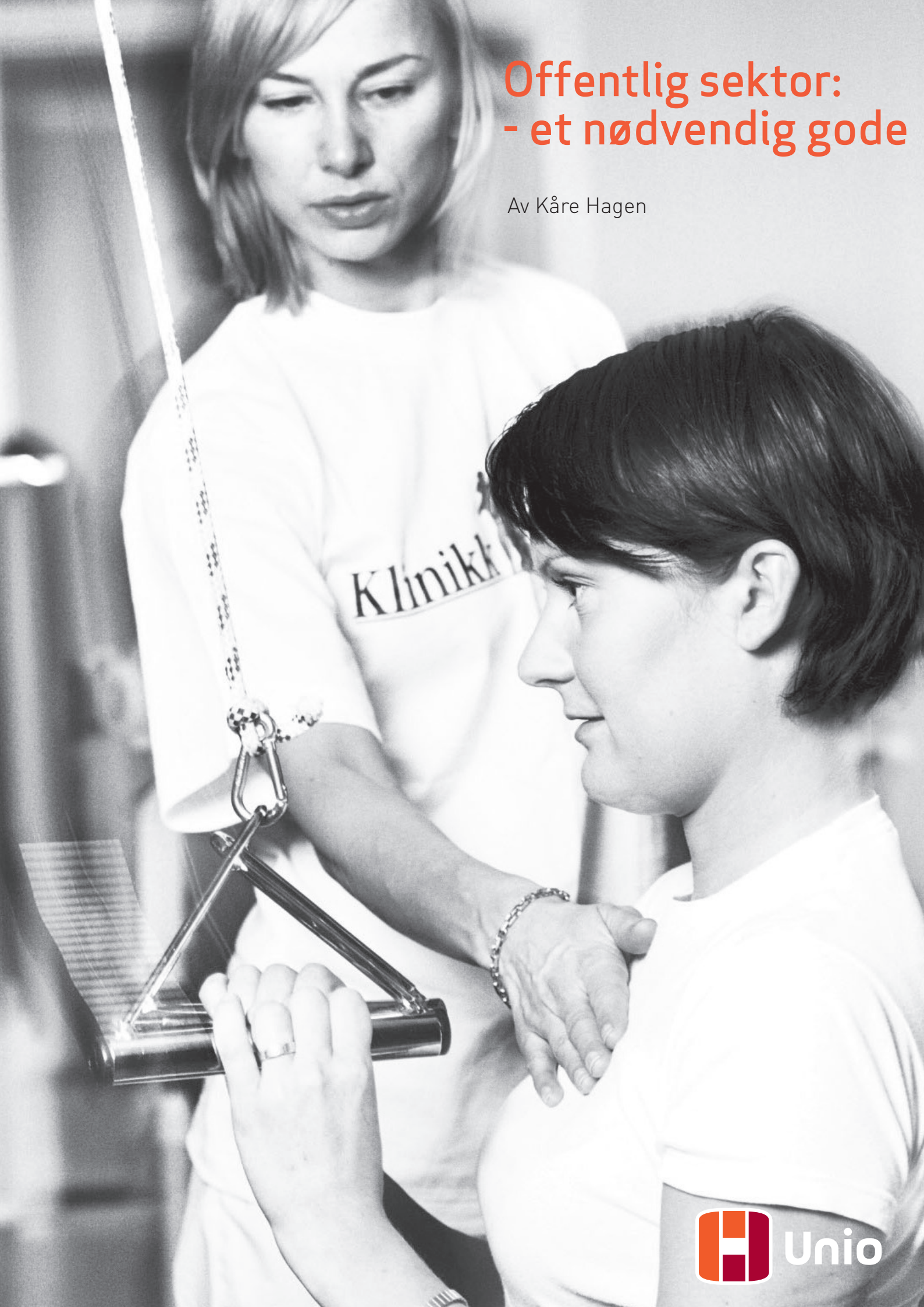


# Offentlig sektor: - et nødvendig gode

Av Kåre Hagen



## Tidligere utgivelser

### Publikasjoner:

- Unios verdibok
- Vet du nok om pensjon?
- Makt og innflytelse i EU
- Klima for endring
- For en offensiv kunnskaps- og kompetansepolitikk

### Unios notatserie:

Nr. 1/2009: Makt og innflytelse i EU – fagbevegelsens rolle

Nr. 2/2009: Unios innspill til regjeringen Stoltenberg i forkant av 2010-budsjettet

Nr. 3/2009: Modifisert bruttoordning treffer best

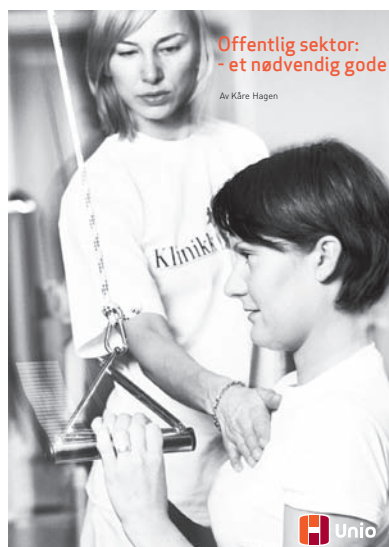
Nr. 4/2009: Kommentarer til revidert nasjonalbudsjett 2009 og kommuneproposisjonen 2010

Nr. 5/2009: Offentlig tjenestepensjon – om meklingsresultatet 2009

Nr. 6/2009: Lønnsversikt for ledere i KS

Nr. 7/2009: Unios kommentarer til forslaget til statsbudsjett for 2010

Alle utgivelsene kan lastes ned fra [www.unio.no](http://www.unio.no).



### Offentlig Sektor: - et nødvendig gode

#### Utgiver:

Unio  
Stortingsgata 2  
0158 OSLO  
[www.unio.no](http://www.unio.no)

#### Skrevet av:

Kåre Hagen

#### Utgitt:

November 2009

## Bakgrunn

Verdiskaping er eit hyppig brukt ord i samfunnsdebatten. Svært ofte er det produksjon og sal – helst til utlandet – av ting og varer som blir omtalt som verdiskaping. Den underliggande forståing er at det er dette som gir inntekter til landet. Det er den konkurranseutsette industrien alle lever av, og som er sjølve grunnmuren i velferdssamfunnet, heiter det gjerne.

Det er denne tankegangen som ligg bak praksisen om at det er industrien som må bestemme kva som skal vere lønnsutviklinga i det norske arbeidslivet. Den klassiske frontfagsmodellen har lenge vore ei kopling mellom lønnsdanning og verdiskaping.

Den snevre bruken og forståinga av omgrepet verdiskaping blir meir og meir forelda. Kunnskapssamfunnet krev ei anna tilnærming, både fagleg og politisk. Dessutan handlar dette om praktisk språkbruk og kommunikasjon. Språk er framleis makt. Og det er ikkje utan grunn at marknadssjargongen har invadert både politikken og offentleg sektor.

Unio vil sette offentleg sektor si rolle i verdiskapinga tydelegare på dagsordenen.

Dette er noko av bakgrunnen for at Unio har bedd professor Kåre Hagen om eit innspel i "verdiskapingsdebatten". Han ser særleg på samspelet mellom privat sektor og offentleg sektor, og utfordrar både mytar og praksis.

Unio håper at dette kan vere nyttig stoff både for tillitsvalde og medlemmer, og for mange andre. Vi takkar Kåre Hagen for samarbeidet.

Oslo, november 2009

Anders Folkestad  
Unio-leiar



## Forord

De Forente Nasjoner kårer jevnlig Norge til verdens beste samfunn. Sammenliknet med alle andre land har vi kommet lengst i å oppnå stor materiell rikdom og samtidig klare å fordele utdanning, helse, inntekt og trygghet jevnt mellom befolkningens ulike grupper. Utbyggingen av en omfattende offentlig sektor har vært, og er, ryggraden i dette velferdssamfunnet. En tredel av arbeidskraften brukes til å produsere velferdsstatens goder. Samtidig er Norge også et typisk vestlig, kapitalistisk land, hvor store deler av den økonomiske aktiviteten foregår i markeder. Konkurransen og private profittmotive spiller en stor rolle for at befolkningen får de varer og tjenester den trenger og ønsker.

Når produksjon av goder foregår både med offentlig og privat sektor, vil det alltid være strid om hvordan og til hva samfunnets ressurser best bør brukes. I de siste tretti årene har det rådd en forbausende enighet om at verdiskaping kun foregår i privat sektor. Det har bredt seg et syn om at offentlig sektor selv ikke skaper, men tvert imot bare forbruker verdier skapt i markedet. Det er blitt en sannhet at politikkenes viktigste mål må være å fremme marked og konkurranse, og passe på at offentlig sektor ikke blir større enn markedet "tåler".

I dette notatet utfordres denne tenkemåten. Heller enn å se på privat sektor som verdiskapende og det offentlige som forbrukende, betraktes stat og marked som ulike måter å organisere verdiskaping på. Dette er ikke noe nytt eller noe spesielt originalt synspunkt. Det innebærer snarere å trekke fram igjen perspektiver på samfunnsøkonomisk aktivitet som var allment akseptert før de politiske høyrebølger og den nyliberalistiske markedstenkningen ble dominerende. Ved å vende blikket på denne måten, synliggjøres den verdiskaping som offentlig sektor står for, og som er nødvendig både for at markeder skal bli effektive, og for at befolkningen skal få sikker tilgang på velferdsgoder av god kvalitet.

Notatet er skrevet på oppdrag for Unio. Anders Folkestad, Per Engebretsen og Rolf Stangeland skal ha stor takk for mange og nyttige kommentarer til tidligere utkast. De synspunkter og vurderinger som gjøres er selvsagt forfatterens ansvar alene.

Kåre Hagen

## Innledning

Det er en utbredt forestilling at samvirket mellom stat og marked, og mellom offentlig og privat sektor, er tuftet på en bestemt arbeidsdeling: Først skapes verdiene i markedet, deretter beskatter, fordeler og forbruker den offentlige sektoren disse godene. Underforstått spres en oppfatning om at offentlig sektor selv ikke bidrar med noe produktivt. Offentlig sektor "bare" anvender verdier som, gjennom skattene, er blitt overført fra markedet. De offentlige utgiftene må derfor, ifølge denne tenkemåten, ikke bli større enn det marked og industriens konkurransevne "tåler": Det må være lønnsomheten i de privateide foretakene som bestemmer hva vi har råd til i offentlig sektor.

I tre tiår har dette vært så dominerende oppfatninger at regjeringer over hele verden har holdt de offentlige utgiftene under streng kontroll. På mange områder er oppgaver overført til markedsaktører, både ved konkurranseutsetting og som ren privatisering. Likeså er juridisk sett offentlige virksomheter reformert gjennom kopiering av markedsprinsipper for ledelse, effektivitet og lønnsfastsettelse. Dette nyliberale "moderniseringsprosjektet" har vært tuftet på en grunnidé om at offentlig sektor har en iboende tendens til å bruke ressurser på ineffektive måter – det "sløses med skattebetalernes penger".

I dag er markedsoptimismen på retur. Dens analyse av offentlig sektor oppfattes ikke lenger som vitenskapelig sannhet. I stedet framstår den nå mer som et uttrykk for en økonomisk-liberalistisk ideologi som ble svært populær i perioden fra 1980 til 2008. Kanskje vil vi i framtida snakke om dette som den tredje store markedsromantiske fasen, og plassere den sammen med de to tidligere, liknende periodene: I 1850-80 var den rådende sannhet at dersom bare kapitalistene fikk frihet til å gjøre som de selv ønsket, ville konkurransen på markedsplassen sørge for "høyest mulig lykke for flest mulig mennesker". Det er denne perioden Karl Marx observerte, og som leder til hans dystre konklusjon om kapitalismen som et urettferdig system som aldri vil kunne imøtekomme menneskenes behov. Fra 1880-årene oppdaget stadig flere at uten et statlig ansvar for arbeidervern, hygiene, skoler, veier, forskning, sosialforsikring og andre fellesgoder,

ville markedssamfunnet bryte sammen. Den moderne, aktive nasjonalstat ble født nettopp som reaksjon på den økonomiske liberalismen. I årene 1910 til 1929 drev USA framvekst som økonomisk supermakt fram en ny periode med markedsoptimisme, inntil børskrakket i 1929 sendte hele verden inn i økonomisk depresjon. Igjen var erfaringen at uten statlig styring er kapitalismen, økonomisk og sosialt, et lite bærekraftig system. Den britiske økonomen John M. Keynes kunne på 1930-tallet slå igjennom med sin innflytelsesrike begrunnelse for et omfattende offentlig engasjement i økonomien. Ideen om en velferdsstat, og utbyggingen av en omfattende produksjon av velferdsgoder i offentlig sektor etter 2. verdenskrig, var, som en kopi av 1880-årene: Markedsøkonomiens vilkårlighet og kriser må tøyles av en offentlig sektor.



I dag hentes både Marx og Keynes fram fra glemselen. Økonomifaget er inne i en selvransakelsens fase. Noe må åpenbart ha vært galt i troen på det verdiskapende markedet og den tærende, ineffektive offentlige sektoren. Men hva er galt? Og hvordan er egentlig sammenhengene mellom en offentlig sektor, markedet og den samlede verdiskapingen i et land? Er de vestlige markedsøkonomiene kommet, slik redaktøren i Financial Times påstår<sup>2</sup>, inn i en ny historisk situasjon som påkaller helt nye forståelser av forholdet mellom stat, marked og verdiskaping? Eller kommer vi langt med å hente fram perspektiver som ble fortrent og glemt i markedsrus og børsoppgang? Og hvordan bør vi som et lite land med åpen økonomi tenke for at velferdssamfunnet skal komme gjennom krisen?

<sup>1</sup> I 1991 konkluderte et utvalg bestående av landets ledende professorer i økonomi med følgende: Analysene viser at samfunnet kan oppnå gevinster på mellom 115 og 130 milliarder per år, at det kan frigjøres 500 000 årsverk for andre oppgaver, og at effektivisering kan gi budsjettgevinster for det offentlig tilsvarende 20-30 % av alle skatter og avgifter. Tar vi hensyn til at lavere skatter vil gi bedre effektivitet også i privat sektor, kommer en tilleggsgavnst av størrelsesorden 40-50 milliarder. Alt i alt kan det derfor være et effektivitetspotensiale på rundt 170 milliarder kroner NOU 1991:28, side 8.

<sup>2</sup> Martin Wolf: The end to capitalism as we know it. / We are all keynesians now

Hensikten med dette notatet er ikke å utvikle noen nye teorier, men å hente fram innsikter som i de senere årene har vært fortrent fra samfunnsanalyse og offentlig ordskifte. Hva er de klassiske argumentene for en offentlig sektor? Hva er egentlig verdiskaping – og hvem står egentlig for den? Hvordan er forbindelsene mellom ressursbruk som styres gjennom det demokratiske systemet og mer eller mindre gunstige betingelser for bedrifter som opererer i et globalisert verdensmarked?

Notatet består av tre deler. I første del presenteres økonomifagets begrep om verdiskaping, og forestillingen om at verdiskaping kun er det som lar seg måle i penger.

I del to diskuteres påstanden om industrien og dens konkurransevne er mer grunnleggende for den samlede verdiskapingen enn tjenesteyting.

I siste del diskuteres "den nordiske gåten", og det redegjøres for de antakelser som forskningen nå arbeider med for å forklare hvorfor land med så store offentlige sektorer som våre, har klart å utvikle en så god konkurransevne i en stadig mer globalisert verden.



## Hva er egentlig verdiskaping – og hvordan måler vi den?

“Verdiskaping” er et av de mest (mis)brukte slagordene i det offentlige ordskiftet. Det er noe forførende positivt ved selve ordet: å skape verdier! Begrepet gir gjenklang i en hverdagslig erfaring: Penger må tjenes før utgifter kan betales. Det må settes “tæring etter næring” sier folkevisdommen. Det er noe opplagt riktig i at goder må skapes før de kan brukes – at det må ytes før det kan nyttes.

Denne tankemåten har formet språket som nyttes i offisiell statistikk og nasjonalregnskap. Det kalles “offentlig forbruk” når trafikkskadde hjelpes tilbake til arbeidsdyktighet. Når biler repareres etter en kollisjon, bokføres ressursbruken som verdiskaping i bilverksteder og forsikringsselskaper. Det kalles investering når en byggmester setter opp en bygning som brukes til skole. Men når lærerne inni skolen tilfører barna kunnskaper som de og samfunnet har nytte av resten av livet, er det fortsatt “forbruk”. Selve måten den økonomiske aktiviteten beskrives på, formidler et inntrykk av at bilverksteder og byggefirmaer er verdiskaperne, mens lærerne og helsearbeiderne forbruker verdier. Men hva om den trafikkskadde er bilmekaniker, og undervisningen er bygningsfag?

Det språket egentlig gjør, er å avspeile en helt bestemt idé, nemlig markedstenkningens forestilling om at bare den produksjon som kommer til uttrykk ved at produktet selges på et marked, er egentlig verdiskaping. I dette avsnittet skal det ryddes litt i ordbruken. Først skal det redegjøres for hvordan verdiskaping defineres i økonomifaget, og jeg skal argumentere for at verdiskapingen i samfunnet bør oppfattes som et bidrag fra fire sektorer. Deretter behandles problemet med å måle verdiskapingen for noen typer av goder, og hvordan utgjør et prinsipielt problem når verdiskapingen i offentlig sektor skal bestemmes.

### Noen sentrale definisjoner

#### Verdiskaping

Å skape en økonomisk verdi betyr ganske enkelt å bruke ressurser til å frambringe en vare eller en tjeneste som er mer ønsket (verdifull) enn om de samme ressursene blir brukt til noe annet. Verdiskaping er rett og slett å få fram noe som er nyttig, enten i seg selv eller fordi godet skal brukes videre i en annen sammenheng. Utdanningssektoren skaper et høyt kompetansenivå i befolkningen. Sektorens verdiskapingen ligger både i den velferdsøkning individer selv får ved økt kompetanse, og i den tilgangen på kompetent arbeidskraft som stilles til rådighet som ressurs for annen virksomhet. Aluminiumsverkene produserer metall som vi bruker til å bytte til oss varer som vi har mer nytte av. Verdiskapingen

på verket kan måles ved salgsinntekten. Skolens verdiskaping er mye vanskeligere å måle. Men både varene fra industrien og kompetansen fra skolen er nyttige goder.



#### Produksjon

Selve prosessen hvor råvarer, arbeidskraft, maskiner, teknologi, kunnskap, bygninger, osv. (ressurser) kombineres og bearbeides til et nytt gode, kalles produksjon. Vanligvis tenkes det på varer og industri når dette begrepet brukes. Men goder som helse, kompetanse, trygghet og rettferdighet er selvsagt også “produsert”. På samme måte som for varer er de et resultat av en bevisst og målrettet bruk av ressurser for å skape og fordele goder som vi ønsker oss.

Det er viktig å ikke blande sammen verdiskaping med hvor mye ressurser som anvendes i produksjonen. En del goder offentlig sektor frambringer, kjennetegnes av stor nytte til svært liten ressursinnsats: En forsvinnende liten del av de samlede helseutgiftene går til å vaksinere barn mot smittsomme sykdommer. Men bidraget til god folkehelse, altså selve verdiskapingen, er svært høy (og høyere jo farligere sykdom man sikres mot). Kostnadene ved trafikklys og skilting er en bagatell i veitgiftene, men skaper den verdi som gjør at tett trafikk overhodet er mulig. Hvorvidt verdiskapingen kommer til uttrykk som nytten av et positivt synlig gode, eller som et usynlig fravær av et onde, er i økonomisk forstand det samme.

Mange av de godene offentlig sektor produserer er nettopp fravær av ondt. Tilsyn og kontroll er nødvendig for at drikkevann og matvarer ikke truer helsen. Forskrifter trengs for at arbeidsmiljø ikke skal være farlig eller at bygninger og broer raser sammen. Grunnbok og tingslysningsregister, og et rettsvesen hvor konflikter mellom private kan løses, er helt fundamentale goder for at en markedsøkonomi skal fungere. Men i vår bevissthet vil fordelene ved fravær av ondt lett tas for gitt. Nyten av godet oppdages først når det blir borte. I dag er det stor enighet om at offentlig sektor har produsert for lite av godet “regulering og tilsyn med finansmarkedene”.

## Effektivitet og produktivitet

Forholdet mellom verdiskaping og ressursinnsats kalles effektivitet. Jo mindre ressurser vi nytter til å skape et gode, jo mer effektiv er produksjonen. Vaksiner og trafikklys er eksempler på ekstremt effektiv produksjon, fordi verdiskapingen (nyttene) er så stor i forhold til den lille ressursinnsatsen. Dersom det er lett å måle verdiskapingen, kan en produksjon bli mer effektiv på to måter: Enten ved at produksjonen endres slik at vi får en større verdiskaping ut av ressursene eller ved at samme verdiskaping oppnås ved mindre ressursinnsats. For goder hvor verdiskapingen ikke er så enkel å måle, blir det vanskeligere å danne seg oppfatninger av effektiviteten. Slagord som "mer helse for hver krone" eller "like bra utdanning for færre kroner" gir bare mening dersom helse og kompetanse kan måles på en måte alle kan enes om. Men begge disse godene er nettopp av en slik karakter at det ikke er mulig å gi en entydig definisjon på verdiskaping.

Effektivitet blandes ofte sammen med produktivitet. Produktivitet er produsert mengde i forhold til ressursene som er brukt, målt i objektive størrelser som timer med arbeid, kilowatt med energi, liter med olje, tonn med kunstgjødsel osv. Produktivitet er et ingeniørbegrep. Det inneholder ingen vurderinger av nytten av det som produseres. Produktiviteten kan godt øke med det resultat at effektiviteten går ned: Dersom antallet barn per ansatt øker i en barnehage eller en skoleklasse, vil produktiviteten



til den ansatte øke. Effektiviteten, altså hva barna får ut av undervisningen, kan ha blitt dårligere. Produktiviteten i en medisinsk behandling måles ved hvor mye ressurser som brukes. Effektiviteten måles ved om pasienten blir frisk.

Bestrebelsene på å øke effektiviteten i en produksjon av goder hvor verdiskapingen ikke er direkte målbar, går nesten alltid sammen med forenklinger og innsnevring i oppfatningene av hva verdiskapingen består av. Dette er et kjernepunkt i New Public Management. Som strategi for effektivisering utvikles det konkrete mål (indikatorer) på produksjon: kunnskapstester i skolen, vekttallsproduksjon i universitetene, antall utførte behandlinger i helsesektoren, oppklaringsprosent i politiet, saksbehandlingstid i Nav,

tid med brukerkontakt i eldreomsorgen, osv. osv. Selv om alle vil være enige i at slike indikatorer bare avspeiler en (liten) del eller aspekt ved den verdien som skal skapes, er erfaringen den at innføring av slike mål ofte har stor innvirkning på handlinger og tankemåter i organisasjonen. Fokuset skifter fra effektivitet til produktivitet. Man tilpasser seg til det man blir målt på, i særdeleshet om slike måleindikatorer også benyttes ved tildeling av ressurser til virksomheten. Sluttresultatet blir da ikke nødvendigvis økt verdiskaping, men heller en endring i oppfatningene av hvilke verdier som egentlig skal skapes.

Verdiskapingen i en produksjon er forskjellen i vår nytte av det nye godet i forhold til hva ressursene ellers kunne vært brukt til. Grunnprinsippet i all økonomi er nettopp å vurdere hvilken bruk av begrensede ressurser som gir størst verdiskaping. Dette gjelder enten produksjonen foregår i husholdninger, er organisert som marked eller som skattefinansierte offentlige goder. Forestillingen om at bare privat sektor er verdiskapende kommer ikke fra økonomifaget, men fra politikkenes høyreside. Nettopp fordi så mange av de godene som produseres med offentlig sektor er så verdifulle, er de potensielle fortjenestemulighetene store. Skraper vi litt i retorikken, brukes ordet "verdiskaping" ofte der det, i ærlighetens navn, helle burde sies fortjenestemuligheter for kommersielle private aktører. (Og fortjenesten vil alltid kunne bli større om skattene var lavere.) Språkbruk er alltid viktig i politisk interessekamp. I to tiår er verdiskaping blitt målt som prisen på aksjer. Direktører har fått eventyrlig avlønning for sitt bidrag til verdiskapingen. Når det motsatte skjer og aksjeprisen faller, endres språkbruken. Da heter det plutselig "markedskorreksjon", og ikke "verdiødeleggelse".

## Verdiskapingens organisering: De fire sektorer

### Eierskap: Offentlig og privat sektor

Definisjonene av verdiskaping, produksjon og effektivitet gjelder for enhver økonomisk aktivitet, uavhengig av om den foregår i privat eller offentlig sektor. Den økonomiske verdiskapingen som følger av en produksjon er knyttet til vurderingen av selve godet, ikke til hvem som har produsert det. "Privat" og "offentlig" er juridiske begreper som forteller hvem som eier en virksomhet, ikke hva som blir produsert. Når skillet offentlig/privat likevel benyttes mye i økonomisk tenkning, er det som stikkord for ulike måter å framskaffe ressursene som kreves for produksjon og verdiskaping. Offentlig sektor kan mobilisere ressurser gjennom tvang (beskatning, beordring), som flertallsvedtak i demokratiske organer. En privat produsent kan ikke bruke tvang, og må derfor skaffe seg ressursene gjennom andres frivillige handlinger. Ideelle organisasjoner må motta gaver. Bedrifter er avhengige av at noen velger å kjøpe det de tilbyr.

Skillet mellom mobilisering av ressurser gjennom tvang eller frivillighet er viktig i økonomien. Noen goder er i sin natur slik at når de først er produsert, blir nytten av godet tilgjengelig for alle. Forsvar, gatelys, rettsikkerhet, arbeidsmiljø og naturvern er eksempler på goder som i sin natur er slik at det er ikke mulig å skille mellom dem som ønsker godet så sterkt at man er villige til å betale for det og dem som ikke har noen interesse i det. Det offentlige må derfor ta ansvaret for at slike goder blir produsert, og finansiere dem enten direkte med skatter eller indirekte ved å pålegge private å produsere dem.

Noen goder er slik at folks betalingsvilje (eller -evne) for godet blir for liten til at samfunnet som helhet får frambrakt den verdiskaping som ønskes. Et høyt kompetansenivå i befolkningen er et eksempel på et slikt gode: Dersom det ble overlatt til hver enkelt å måtte betale for all utdanning, ville utdanningsnivået høyst sannsynlig bli for lavt. Forskning er et annet eksempel. Eldreomsorg og pensjoner et tredje: Siden ingen vet hvor lenge man skal leve, og dermed hvor store behov for inntekt og tjenester vi vil ha når vi blir gamle, er det ikke mulig å fatte en fornuftig beslutning om hvor mye som må spares gjennom yrkeslivet. Noen vil ikke ha råd til å spare det som er nødvendig, andre vil spare for mye. Derfor er det i vår egen interesse at offentlig sektor overtar produksjonen av disse godene. Poenget er at en lang rekke goder som er nødvendige for vår velferd enten ikke vil bli produsert, ikke tilbudt i stor nok mengde, eller ikke bli fordelt på en ønsket måte, om ansvaret overlates til private initiativ.

### Formål: Fortjeneste eller non-profit

Et annet viktig skille i økonomien knytter an til produsentens formål med sin virksomhet. Hensikten kan være størst mulig fortjeneste målt i penger, eller målet kan være bredere og mer idealistisk. Dette skillet er viktig fordi det knytter seg så mange antakelser om følgene av hvilken motivasjon som rå. For eksempel er det vanlig å tro at dersom et profittmotiv er dominerende, vil produksjonen nærmest automatisk bli mer effektiv, fordi produsentens egeninteresse ligger i et konstant fokus på å redusere kostnader. Et annet utbredt syn er at profittorienterte produsenter blir mer nyskapende, siden de har et så sterkt motiv for stadig å være på jakt etter nye fortjenestemuligheter. Og følgelig, at produsenter med andre motivasjoner vil bli ineffektive og lite innovative. Ut fra et markedsoptimistisk ståsted vektlegges rimeligvis de positive virkningene av profittmotiv, men også andre effekter er viktige. For eksempel at behov som ikke kommer til uttrykk som betalingssevne vil bli ignorert og at produsenter blir kortsiktige. Den ensidige troen på at materiell egeninteresse som en velsignelse for produksjon og samfunnsliv har fortrenget innsikter i hvordan nettopp fravær av profittmotiv kan være nødvendig for å få fram andre motivasjoner for effektiv produksjon: som faglig identitet og kvalitet, lagånd, lojalitet, tillit og samhandling mellom aktører innen organisasjonen med mer.

Med utgangspunkt i skillet offentlig/privat og profitt/non-profit kan vi, ut fra hvem som produserer for hvilket formål, fordele den samlede verdiskapingen i økonomien på fire sektorer. Når privat virksomhet har salg og profitt som formål, har vi et marked. Mye privat verdiskaping har ikke fortjeneste som formål. I familien og husholdningene produseres både varer og (omsorgs)tjenester. Frivillige organisasjoner, stiftelser og samvirkeforetak produserer også verdifulle goder, men med andre mål enn størst mulig fortjeneste i penger.

		Hvem eier virksomheten?	
		Privat	Offentlig
Formålet til virksomheten	Fortjeneste	Marked	Statskapitalisme "4. sektor"
	Annet formål	Husholdninger "3. sektor"	Velferdsstaten

Vanligvis tenker vi på "offentlig sektor" som skattefinansiert produksjon av goder som fordeles mer eller mindre gratis til befolkningen. Men på samme måte som det er viktig å skille mellom profittorienterte og ideelle produsenter innenfor privat sektor, må det skilles mellom offentlig virksomhet som har snevre fortjenestemål, og virksomhet med andre formål.

På grunn av det store offentlige eierskap over naturressurser, har Norge en svært stor "fjerde (statskapitalistisk) sektor": Statens Petroleumsfond, Petoro, Statkraft, Statnett osv., samt en lang rekke kommunale kraftselskaper, er eksempler på offentlig eide organisasjoner som drives med fortjenestemål. Som foretak skiller de seg ikke vesentlig fra private bedrifter som driver i samme bransjer. I tillegg har staten eierskap i formelt privatrettslige bedrifter, og hvor utøvelsen av eierskapet er mer eller mindre drevet ut fra fortjenestemotiver (Telenor, Statoil, Posten). Det er derfor nødvendig å skille denne delen av offentlig sektor ut fra det som bedre kan kalles velferdsstatlig tjenesteproduksjon, og hvor en vesentlig del av selve oppfatningen av verdiskaping er at fortjenestemotiver ikke er til stede. Når lovgivningen holder profittorienterte markedsaktører på en armlengdes avstand innen produksjon av helse, omsorg, utdanning og inntektsforsikring, er det nettopp for å oppnå en fordeling av disse godene som et marked aldri vil kunne klare. Vinmonopolet, Norsk Tipping og NRK er eksempler på offentlige foretak hvor bidraget til samfunnets verdiskaping ligger i å hindre at private fortjenestemotiver blir totalt dominerende for alkohol, gambling og kringkasting.

Denne inndelingen av produksjon i fire sektorer er viktig av to grunner. For det første fordi den løser opp, og gir et riktigere bilde av hvordan den samlede verdiskapingen er en sum av bidrag fra ulike, og for mange goder alternative, måter å organisere produksjon på. For det annet får den fram hvordan produsentens motivasjon og eierskapet til organisasjonen som produseres, må holdes adskilt. I den nyliberalistiske tenkningen er det ikke privat sektor som sådan, men en markedsorganisering, som påstås å være verdiskapende.

## Hvordan måle verdiskaping?

Samfunnets totale verdiskaping består av den samlede nytten vi som enkeltpersoner og befolkning har av de goder og tjenester som blir produsert innenfor alle disse fire sektorene. Det finnes ingen objektiv metode for kunne beregne, sammenlikne og summere fram denne totalsummen. Det er to prinsipielle grunner til at et slik regnskap ikke kan lages.

For det første er goder svært ulike. Det finnes ingen felles målestokk som gjør det mulig å sammenlikne den nytten vi har av dem hver for seg. I prinsippet kan vi tenke oss at nytten av at skolesektoren produserer en kompetent befolkning kan summeres med verdien av at helsevesenet hindrer sykdom og funksjonshemning fra å ramme oss, pluss verdien av det arbeid idrettslagene driver, giftfrie matvarer i butikken, at vi likebehandles i rettsvesen og forvaltning og sannsynligheten for at pensjoner og eldreomsorg kommer når vi trenger det osv. - og så kommer fram til en sum. I praksis finnes ingen slik metode.



Den andre grunnen er at vi som individer har ulik nytteverdier av det samme godet. Hva vi ønsker mer eller mindre av, og hvor sterkt vi verdsetter det vi (ikke) har, vil variere fra en person til en annen. Noen vil ha stort materielt forbruk og ikke tenke på klimaproblemet, andre vil ha et trygt liv og et økologisk bærekraftig samfunn. Hva som oppfattes som verdiskaping kan derfor ikke løsrives fra moralske og ideologiske betraktninger om hva vi mennesker bør verdsette og hva vi faktisk ønsker oss mer av, både som individer og som fellesskap. Ideologisk strid og debatt dreier seg nettopp om dette - om hvilke goder det er viktigst å prioritere, og hvordan skal ressurser mobiliseres for å oppnå dette?

Opp gjennom historien har det vært gjort mange forsøk på å løse disse måle- og sammenlikningsproblemene på en vitenskapelig måte. Så langt har ingen lyktes. I mangel av en enkel metode for å tallfeste den totale verdiskapingen i samfunnet (eller i en sektor eller en enkelt virksomhet), er det to mer indirekte måter å gripe dette an på:

**I et planøkonomisk perspektiv** rettes fokus på den ressursinnsatsen som har gått med til å framstille et konkret gode. Verdiskapingen vurderes etter i hvor stor grad produksjonen løser problemer og/eller tilfredsstiller behov som er definert på forhånd. I praksis vil vi da være opptatt av å etablere standarder for god kvalitet, og så vurdere verdiskaping i forhold til hva som oppnås ved en gitt ressursinnsats. Det var dette perspektivet som dominerte ved velferdsstatens framvekst, og som begrunnet offentlig sektor som et virkemiddel for å løse folks og gruppers leveårsproblemer.

**I et markedsøkonomisk perspektiv** rettes all oppmerksomhet på priser og fortjeneste. Verdiskaping defineres som forskjellen mellom salgsinntekt og produksjonskostnader. Profitt og verdiskaping blir det samme. Å skape verdier betyr ikke noe annet enn å tjene penger. Hva pengene er tjent på, er irrelevant. Verdiskapingen ved produksjon av ulike goder kan tallfestes og sammenliknes ved å se hvor fortjenesten er størst.

For goder som tilbys og omsettes i markeder er salgsinntekt og fortjeneste relevante mål på verdiskaping. I den teoretiske modellen for et perfekt marked antas det at kjøpernes frivillige beslutninger om å betale for et gode er et konkret uttrykk for nytten (verdien) av godet. Goder som mange vil betale mye for vil derfor bli tilbudt av mange, fordi mulighetene for fortjeneste er så store. Goder som ikke blir etterspurt og omsatt på denne måten, blir per definisjon ikke oppfattet som verdiskaping. Det er når dette synspunktet brukes til å beskrive hele samfunnet at offentlig sektor framstår som forbruk.

I den konvensjonelle måten å måle samfunnets verdiskaping på (brutto nasjonalprodukt til markedspriser)

vil bidraget fra velferdsstatens tjenester, så vel som fra goder produsert i husholdninger og frivillige organisasjoner, bli undervurdert og usynliggjort. Bare ressurser og produkter som passerer et salg i et marked fanges opp. Velferdsstatens produksjon blir derfor synlig som kostnader, fordi arbeidskraften og alle andre ressurser som trengs må kjøpes. Det er dette som kommer til uttrykk når offentlig sektor måles som prosentandel av bruttonasjonalproduktet.

Produksjon i offentlig sektor har per definisjon bare utgifter. Produksjon i tredje sektor blir helt negligjert. Verken ressursene som brukes i produksjonen (ubetalt arbeid, gaver) så vel som produktet er prissatt. Forsøk har vært gjort på å beregne verdiskapingen i 3. sektor ved å lage anslag på hva det ville koste å produsere tjenestene i et marked, eventuelt hva "salgsverdien" ville vært. Likeså nyttes produksjonsutgiftene ved tjenesteproduksjonen stundom som mål på verdiskapingen i offentlig sektor. Dette forteller bare halve historien: Det sier hva det koster å framstille et gode, men lite og ingenting om verdien av at godet blir framstilt. Hvor stor verdiskapingen er, må derfor bestemmes på mer indirekte måter. I praksis skjer det gjennom tre typer vurderinger.

### **Et produktivitetsfokus**

Det første settet av vurderinger er over forholdet mellom ressursinnsats og "produktet" i en eller annen innsnevret forstand. Det kan utarbeides mål (indikatorer) på produkt, slik at det er mulig å sammenlikne produksjon over tid, og mellom enheter og land. Politidistrikt kan sammenliknes med prosent oppklarte forbrytelser per årsverk, sykehus med liggedøgn for samme diagnose, skoler med elevenes prestasjoner på kunnskapstester, gudstjenester ved antall tilhørere, Nav-kontor med saker og behandlingstid per saksbehandler osv. osv. Gjennom denne metoden kan den mest effektive enheten identifiseres ("best practice"), og det kan beregnes hvor stor produksjonen kunne blitt med den totalt medgåtte ressursbruken dersom alle enheter hadde vært som den beste. Metoden har fått stor utbredelse gjennom New Public Management, og er flittig brukt av for eksempel OECD i å sammenlikne mellom land. Denne framgangsmåten kan kritiseres for i utgangspunktet å anta at det foregår mye sløsing i produksjonen, og for ensidig å vektlegge et fokus på produktivitet (mer enn effektivitet).

### **Et effektivitetsfokus**

Den andre vurderingen er betraktninger om forholdet mellom ressursinnsats og de samfunns-goder som skal skapes. Mange av velferdsstatens goder er slik at de har målsettinger utover de sider ved tjenestene som kan måles direkte ("komplekse goder"). Politiets "produkt" er mer enn oppklaringsprosjenter, det skal bidra til et trygt og rettferdig samfunn. Skolen skal ikke bare produsere et høyest mulig gjennomsnitt av mattekunnskaper, men også gi hver enkelt en fair sjanse til å utvikle sine

mer eller mindre store medfødte evner. Og ikke minst, de kompetanser skolen produserer, skal nyttes som arbeidskraft og kunnskapsressurser i annen verdiskaping. Helse- og omsorgstjenester skal bidra til den enkeltes livskvalitet, ikke bare ved den konkrete tjenesteyting overfor pasienter, men også fungere som et godt og forutsigbart forsikringssystem som er der om man trenger det. Ingen ønsker å være direkte bruker av brannvesenet, men om det først brenner, ønsker man at det finnes et førsteklasses brannvesen. Vurderingen som må gjøres er kort sagt: Får vi fram de gode og de samfunns-virkningene som vi ønsker oss?

Et stykke på vei kan brukerundersøkelser og befolkningens oppfatninger av kvalitet på offentlige tjenester gi pekepinner på verdien av tjenestene som leveres. I Norge er hovedbildet at befolkningen er tilfreds med det som tilbys, men at man ønsker mer. Dette kan tolkes som at effektiviteten er god (flertallet er fornøyd), men at den samlede verdiskapingen er for liten (man vil ha mer).



Samtidig er det flere problematiske sider ved å bestemme samfunnsnyttens av et gode på denne måten, først og fremst fordi en verdiskaping må vurderes i forhold til nytten av en alternativ bruk av ressursene. Dette krever en balansert vurdering som ingen, enn så lenge, har noen bedre oppskrift på enn et godt fungerende demokrati.

### **Et organisasjonsfokus**

For det tredje, som samfunn og politisk system har vi hele tiden et valg av hvilken organisering og hvilken sektor som skal produsere et bestemt gode. Omsorgstjenester er et

aktuelt og godt eksempel. Alle er enige om at befolkningen vil trenge mer av dette godet i årene som kommer. Eldre med behov for hjelp kan i prinsippet få dette ved å kjøpe tjenester for egne penger i et marked, bli utstyrt med en kjøpekraft fra det offentlige og selv velge produsent, motta tjenester gjennom familienettverk eller fra en frivillig organisasjon, eller ved offentlig, skattefinansiert tilbud. En offentlig eid institusjon kan selvsagt pålegges eller få tillatelse til å selge tjenester mot bestemte målgrupper.

Den politiske debatten om effektivitet i offentlig sektor er full av antakelser og påstander om sammenhenger mellom hvilken sektor som produserer et gode og hvilke verdier som ikke kan og/eller vil bli frambrakt. En markedsliberaler vil se på profittmotiver og konkurranse mellom produsenter for en nødvendig betingelse for effektivitet (fordi han antar at bare egen materiell vinning motiverer til innsats, uansett hva som produseres). Et konsekvent effektivitetsfokus antas å følge automatisk med markedsorganiseringen. En tilhenger av tredje sektor vil påstå at omsorg som "produseres" innenfor familien vil ha med seg en intimitet og en hensyntagen til mottakeren som verken et markeds- eller et offentlig tilbud kan klare. Faglig kvalitet og fordeling av godet etter behovs- og rettferdighetsoppfatninger er bare mulig i en offentlig sektor uten fortjenestemotiver. Verdier som valgfrihet, nærhet og rettferdighet er vevet inn i nyttevurderingene av selve godet på måter som i bunn og grunn er basert på hver enkelts moralske og ideologiske oppfatninger. I debatten om skolen finner vi for eksempel argumentet om at "det er en verdi i seg selv" at alle går i samme, offentlige skole, mens andre oppfatter det som en menneskerett at foreldre skal kunne velge skole for sine barn.



Hvilken sektor, og hvilken organisasjonsform, som er mest effektiv i å omdanne ressurser til høyest mulig verdiskaping, er i prinsippet et spørsmål som kan belyses gjennom forskning og konkrete undersøkelser. Gitt de store ressursene som brukes i offentlig sektor i alle de europeiske velferdsstatene, og den store variasjon det er i organisering av tjenesteytingen, burde det i prinsippet være mulig å etablere kunnskaper om hvilken sektor som best realiserer en høy verdiskaping. Et slikt kunnskapsfundament foreligger ikke, hvilket er en viktig grunn til at debatten om hvilken sektor som er "best" er så dominert av ideologi og store påstander. Det som derimot vokser fram er en økende produksjon av "nasjonsmesterskap", hvor land rangeres etter hvem som har det beste skolesystem, helsevesen, eldreomsorg osv. Slike rangeringer er godt stoff for mediene, og nyttes mye i den politiske striden. Men både metodene bak slike oppstillinger, og hvilke aspekter ved verdiskaping de (ikke) klarer å fange opp, er per i dag svært diskuterte. Mye arbeid må gjøres for at samfunnsforskningen kan klare å informere politikere og velgere om hvilken sektor som bør produsere hvilke goder, og med hvor stor verdiskaping som resultat.

### Avslutning

Forestillingen om at samfunnets verdiskaping kun foregår i markedet er like innsiktsfull som at vår individuelle velferd, eller lykke om man vil, kun består av det vi kjøper. På samme måte som det kan være vanskelig å sammenlikne nytten av goder vi kjøper med goder vi skaffer oss på annen måte, og på den måten kan regne seg fram til de ulike bidragene til vår individuelle velferd, slik er det også for hele samfunnet. Mange av de godene som er viktigst for vår velferd er av en slik natur at marked og profittmotiver ikke kan framstille dem, og at de derfor heller ikke lar seg måle med penger. Derfor må vi som befolkning benytte offentlig sektor som produsent, samtidig som selve produksjonen får det kjennetegn at verdiskapingen ikke lar seg måle direkte.

## Er vareproduksjonen grunnleggende?

Mange som arbeider i, og som forsvarer offentlig sektor, opplever å være under press fra to kanter. Fra den ene siden kommer, og som vi har gjennomgått, påstanden om at det offentlige "forbruket" ikke må bli større enn det markedet tåler. Fra den andre siden kommer påstanden om at offentlig sektor ikke må bli større enn det industriens konkurransevne tåler. Også i dette ligger en oppfatning om at en bestemt type produksjon (varer for eksport), er mer grunnleggende enn all annen verdiskaping. Mens høyresiden er bekymret for at offentlig sektor blir for stor, er den tradisjonelle venstresidens bekymring at for få blir igjen til å utføre nok "produktivt" arbeid i industrien.

I dette avsnittet skal vi først behandle forestillingen om at vareproduksjon er en forutsetning for, og derfor må komme forut for tjenesteyting. Deretter skal vi analysere et fenomen som oppstår i offentlig sektor, nemlig at utgiftene vokser, uten at verdiskapingen øker tilsvarende. Dette tolkes av mange som selve beviset på at offentlig sektor er ineffektiv, mens det egentlig er et velkjent fenomen som karakteriserer overgangen fra et industrisamfunn til en etterindustriell tjenesteytende økonomi. Til slutt vises det hvordan forholdet mellom verdiskaping i vare- og tjenesteproduksjon kan organiseres på tre prinsipielt ulike samfunnsmodeller.

### Industri: Hva er egentlig konkurransevne?

Koblingen mellom verdiskaping og industriell vareproduksjon går tilbake til Marx og arbeiderbevegelsens kamp for å få anerkjennelse for viktigheten av jobbene og yrkene i det nye industrisamfunnet. Parolen om at "verdiene tilhører dem som skaper dem" uttrykte et opprør mot utbyttingen av arbeidsfolk, og en protest mot borgerskapets uproduktive bruk av ressurser for å vise sin makt og status. Innenfor sosialistisk tenkning er dette videreført som en skepsis mot å oppfatte personlig tjenesteyting som produktivt og verdiskapende i seg selv.

Ideen om at noen former for produksjon er viktigere og mer fundamental for menneskers velferd, finnes også utenfor marxistisk tenkning. I grunnskolen lærer vi at i primærnæringene produserer maten og råvarene, i sekundærnæringene (industrien) lages ferdigvarene. Til slutt kommer tertiærnæringene med tjenester. Igjen formidles forestillingen om at ulike typer produksjon kan rangeres etter sin viktighet, og at slik industrien hviler på primærnæringene, hviler tjenesteytingen (og offentlig sektor) på industrien. Men hvor innsiktsfullt er dette for å forstå et (post)moderne samfunn? Er ikke det motsatte like opplagt? Hvorfor sier vi ikke at i tjenestesektoren produseres det kunnskaper, teknologi, arbeidskraft og

menneskelige motivasjoner som er nødvendig for at industrien skal kunne omdanne energi og råvarer til nye produkter, som så kan nyttes til å produsere mat med en fantastisk effektivitet?

I dag sysselsetter matproduksjonen i Europa under to prosent av de yrkesaktive, i USA er andelen enda lavere. Den høye produksjonen per bonde er mulig fordi landbruket mottar varer (som traktorer, kunstgjødsel, vanningsanlegg) fra sekundærnæringene, og tjenester (veterinærmedisin, agronomi og forskning) fra tertiærnæringene. Å isolere ut bondens arbeid som et mer vesentlig bidrag til verdiskapingen enn de andre faktorene, gir ingen mening. Hans innsats er et nødvendig element i et uhyre komplekst nettverk av bidrag. I samfunnsøkonomisk forstand er det overordnede målet at befolkningen har sikker tilgang på den mat vi trenger og ønsker, frambrakt med minst mulig ressursinnsats. Ikke fordi færrest mulig bønder er et mål, men fordi jo færre som er i landbruk, jo mer arbeidskraft blir ledig til annen verdiskaping.



Det samme gjelder også for industriproduksjon. Etter en hundreårig vekst i industrisysselsetting, med en topp rundt 1950, har antallet personer som arbeider i industrien falt jevnt og trutt. At arbeidskraftsbehovet i industrien synker fordi hver enkelt ansatt produserer en større varemengde, er det i og for seg ingen grunn til å være mer bekymret for enn for nedgangen i landbrukets sysselsetting. I Norge er det nå færre industriarbeidere (cirka 300 000) enn uførepensjonister (340 000). Når en slik sammenstilling gjøres, er det vanligvis ment som et retorisk varsko om en urovekkende utvikling: Det blir "for få" igjen i den egentlige verdiskaping. Men dette er egentlig ikke mer problematisk enn at det i Norge nå bare er én melkebonde per 50 barn.

Sysselsettingsnedgangen i landbruk og industri sier lite eller ingenting om trusler mot verdiskaping som

sådan. Det uttrykker bare at produktiviteten i moderne, kunnskapsintensiv vareproduksjon er blitt utrolig høy. Siden mindre av arbeidskraften trengs til å produsere varer, kan mer arbeidskraftsressurser settes inn til å produsere de tjenestene vi ønsker. I den forstand er det riktig å si at primær- og sekundærnæringer legger et materielt grunnlag for at mer arbeidskraft kan settes inn i tjenesteyting. Men det motsatte er like riktig: Det at vi setter så mye arbeidskraft inn i utvikling av kompetanse og teknologi, produktutvikling og innovasjon, kommer til uttrykk som en stor produksjon per ansatt i vareproduksjonen. En stor tjenestesektor er både belønningen for høy produktivitet i vareproduksjon, så vel som forutsetningen for den. Å hevde at en næring er mer fundamental for verdiskapingen enn andre, tilslører hvordan ulike næringer og virksomheter er tett vevet inn i hverandre gjennom gjensidige leveranser av bidrag til hverandres verdiskaping. Riktignok er vareproduksjonens verdiskaping mest synlig i det siste produksjonsleddet, og gjennom den markedsverdi den får når den omsettes i et marked. Men fra det å slutte fra dette til at alle bidragene til verdiskapingen har skjedd på bondens gård eller innenfor smelteverkets vegger, blir helt galt.

Det som derimot er viktig, er at vi produserer noe som andre er villige til å kjøpe. Vi trenger en inntekt fra eksport som gjør at vi kan kjøpe og importere det vi selv ikke produserer. Norsk eksport er bygget opp rundt råvarer, fisk og energibaserte industrivarer. Dette er et historisk forhold, og ingen økonomisk nødvendighet. At kineserne er villige til å gi oss mye sko, klær, leketøy og husholdningselektronikk i bytte mot aluminium, laks og olje, er ikke et uttrykk for at industrien er eneste verdiskaper. Det er fullt mulig å tenke seg at vi i framtida bytter til oss disse varene ved å selge kunnskaper om CO<sub>2</sub>-rensing eller tar imot kinesiske turister eller studenter. Men det er også fullt mulig å tenke seg at vi stiller oss slik at ingen vil kjøpe det vi produserer med vår industri, fordi det er for dyrt eller fordi andre lager bedre produkter.

Begrepet konkurranseevne kan oppfattes på to måter. Den første og vanligste definisjonen er evnen til å få solgt det vi produserer. Jo billigere vi kan produsere, jo større blir salgsinntekt og markedsandeler. Med et slikt utgangspunkt kan konkurranseevnen bare bedres ved å gjøre produksjonen så billig som mulig: Arbeidslønninger og skatter må presses ned for å bedre (den tradisjonelle) industriens vilkår og kostnadsnivå. Om offentlig sektor etterspør mer arbeidskraft, vil dette presse lønnsnivået opp og bli en trussel mot konkurranseevnen.

Den andre måten å oppfatte konkurranseevne på er evnen til å produsere det vi kan få solgt. Da rettes oppmerksomheten mot framtida, og på nødvendigheten av å utvikle nye produkter som kan oppnå en høy pris på verdensmarkedet. Offentlig sektor får da en helt annen

rolle: Produkter som kan selges på verdensmarkedet til høy pris fra nå og i framtida vil bestemt ikke være industrivarer med høyt arbeidsinnhold. Det vil være mer spesialiserte produkter framstilt med høy kompetanse, stort forskningsinnhold og mye teknologi, rettet mot en kresen etterspørsel hvor kvalitet, forutsigbar leveranse og en økologisk bærekraftig produksjonsprosess vil være sentrale konkurranseparametre. Markedsaktører alene vil aldri (i et så lite land som Norge) kunne frambringe slike produkter og produksjonsbetingelser, fordi de forutsetninger som fordres er av en slik karakter at en stor innsats fra offentlig sektor er nødvendig. Heller enn å se offentlig sektor som en trussel mot konkurranseevnen, må blikket vendes mot hvilke tjenester det offentlige må levere mer av for at konkurranseevnen blir stor nok til å finansiere den import vi ønsker.

Når næringer opplever sterk nedgang i sysselsetting, skjer det ofte en politisk-ideologisk utvidelse av verdiskapingsbegrepet. Samfunnet nærmest oppdager at næringen og dens aktiviteter produserer andre verdier enn bare produktene i snever forstand. Landbruk og skipsfart, og stundom også deler av industrien, støttes derfor av staten fordi aktivitetene leverer gunstige ringvirkninger (kompetanse, miljøer, lokalsamfunn). Slike utvidelser av verdiskapingsbegrepet er i regelen et mål for interessegrupper i sektoren, i en kamp om å få storsamfunnets oppmerksomhet, ressurser og annen form for støtte. Inndelingen av økonomien i en primær-, en sekundær- og en tertiærsektor er viktig i den politiske interessekampen, men har ingen realøkonomisk interesse. Når bekymringen for nedbemanning i industrien er større enn for personellmangelen i omsorgssektoren, avspeiler det maktforhold og ideologiske tenkemåter, ikke en økonomisk rasjonell bekymring for om vi i framtida produserer de verdier og goder befolkningen trenger.

## Offentlig sektor: Kostnadsvekst uten verdiskaping?

En viktigere inndeling av økonomisk aktivitet med større relevans for offentlig sektor, er skillet mellom produksjon av varer og av tjenester. Ved framstilling av ting (varer) er det, og vil alltid være, større muligheter til å erstatte arbeidskraft med teknologi. En vare kan defineres på forhånd ned i minste detalj, og settes sammen med perasjoner som er absolutt identiske for hver enkelt vare. Derfor kan vareproduksjon overlates til maskiner og roboter (eller rettere sagt, til ingeniører som konstruerer maskinene). Tjenesteyting derimot, er i sin natur basert på aktive, tenkende og handlende menneskers arbeid. En tjeneste er en framstilling av et gode som både produseres og forbrukes i en mellommenneskelig relasjon. Dette gjelder enten vi betrakter resepsjonisten på et hotell, en kelner, en lege, en lærer, en skuespiller, en forsker,

en forsikringsagent, en vaktmann, en finansmegler, en byråkrat eller en hjemmehjelper. Tjenester kan ikke lagres for senere bruk.

Siden menneskers behov er forskjellige, må det i god tjenesteyting alltid være et rom for individuell utføring og tilpasning. "Produktet" må variere litt hele tiden. Dette gjør at mulighetene for å erstatte mennesker med maskiner og roboter blir mindre enn i vareproduksjon. Selvsagt kan også tjenester i mange tilfeller produseres med mindre arbeidsinnsats. Med bedre faglige kunnskaper og metoder, nytt utstyr, raskere informasjonsformidling og annen arbeidsorganisering, kan det komme mer og bedre tjenesteyting ut av den samme arbeidskraften. Likevel vil mulighetene for slik teknologisk drevet produktivitetsøkning alltid være mindre i tjenesteyting enn i vareproduksjon. I tillegg kommer en annen begrensning: Selv om det er mulig å tenke seg at teknologi overtar tjenesteyting, vil vi som brukere (konsumenter) oppleve at det er et annet produkt som blir levert. Det er mulig å tenke seg politiets promillekontroller eller rengjøring på et pleiehjem utført av



roboter. Et passasjerfly uten flyver vil med dagens teknologi antakelig være sikrere enn et fly med flyver. Lærere kan erstattes med video over internett. Produksjonen kunne bli mindre arbeidskrevende og billigere. Men de fleste vil si at verdien som skapes, kvaliteten på produktet, er blitt dårligere. Produktiviteten har gått opp men verdiskapingen har gått ned.

For mange tjenester, og særlig for de utdannings-, helse- og omsorgstjenester som er lagt til offentlig sektor, kommer man raskt til et punkt hvor mindre innsats av arbeidskraft betyr at "produktet" endrer karakter. Nettopp det at tjenesteyteren bruker en viss tid til utførelsen, er en kvalitet ved verdien som skapes. Derfor bruker vi paralleller til industri for å beskrive dårlig tjenesteyting. Om vi sier at fastlegen behandler pasienter på samlebånd, er det ikke akkurat et komplement for god yrkesutøvelse.

Tjenesteyting kan altså ikke effektiviseres på samme måte som produksjon av varer: Brukes det mindre innsats av arbeid i en tjeneste, blir det fort et annet, og dårligere, produkt som blir levert. Siden produktivitet vanligvis

defineres som produsert godemengde per arbeidstime, vil vi over tid observere hvordan vareproduksjonen øker sin produktivitet mye hurtigere enn i tjenesteproduksjonen. Industrien og landbruket leverer en stadig større varemengde, med mindre innsats av arbeidstimer. Den framstår som effektiv (fordi vi ikke tar hensyn til de arbeidstimmene med tjenesteyting som har gått med til å gjøre arbeideren så produktiv). Tjenesteproduksjonen sysselsetter stadig mer arbeidskraft, men verdiskapingen øker ikke like mye (fordi vi ikke får tatt hensyn til den verdiskaping andre nå kan utføre). Tjenesteproduksjonen framstår, til sammenlikning med vareproduksjonen, som ineffektiv.

Disse mekanismene er knyttet til iboende trekk ved produksjon av ulike typer av goder som eksisterer uavhengig av om produksjonen er organisert med stat eller marked. Men jo mer den arbeidsintensive tjenesteproduksjonen blir produsert med en offentlig sektor, jo vanskeligere blir det å skille mellom trekk ved tjenesteproduksjon og trekk ved offentlig sektors organisering. Og tilsvarende: jo mer vareproduksjonen organiseres i et marked, jo mer ser det ut som om trekk ved vareproduksjon er et kjennetegn ved markedet. Offentlig sektor framstår som ineffektiv, markedet som effektivt.

Måten en befolkning blir rikere på er nettopp ved å overføre arbeidskraft fra vareproduksjon til tjenesteyting. Samfunnet blir "postindustrielt", og det store flertallet av de sysselsatte arbeider med å produsere tjenester. Sagt svært enkelt, en rik befolkning ønsker seg mer utdanning, mer helse og mer omsorg uten å ønske å forbruke mindre varer. Varene kan vi skaffe oss med stadig mindre bruk av arbeidskraft, mens økt tilbud av tjenester krever at mer arbeidskraft må settes inn i denne sektoren. Større produktivitet i vareproduksjon krever at arbeidskraften er (stadig mer) kompetent, frisk og trygg. Verdiskaping i vareproduksjon må anvendes til å finansiere verdiskaping i tjenesteyting, like mye som at verdiskaping i tjenesteyting kommer til uttrykk som bidrag til produktivitet i vareproduksjon. Å framstille forholdet mellom industri (i privat sektor) og tjenesteyting (i offentlig sektor) som at tjenesteytingen har beslaglagt stadig mer av verdiskapingen til vareprodusentene, blir et politisk-retorisk grep. Man kan like gjerne vende perspektivet og si at vareprodusentene må, for å kunne klare seg i den globale konkurransen, få tilgang på verdiskapingen fra offentlig sektor.

### Tre velferdsmodeller

Denne utvekslingen av produkter (verdiskaping) mellom de to sektorene kan organiseres på tre prinsipielt ulike måter: I en markedsmodell selger tjenesteyterne sine

tjenester til vareprodusentene. I en offentlig sektormodell skatter staten på vareprodusentene, og leverer tjenesteytingen gratis. I en konservativ modell produserer vareprodusenten også tjenestene. Dette er kjernen i forskjellen mellom den amerikanske, den nordiske og den tyske (kontinentaleuropeiske) velferds kapitalismen<sup>3</sup>.

I den amerikanske (markeds)modellen er offentlig sektor liten, og den alt overveiende delen av tjenesteproduksjonen er organisert som marked. En betydelig del av verdiskapingen i vareproduksjon må derfor anvendes til å kjøpe velferdstjenester: Enten ved at bedriftene kjøper det til sine ansatte, eller at de ansatte får en høyere lønn slik at de har råd til å skaffe seg (og sin familie) det "konsum" av høyere utdanning, helseforsikring, pensjon og omsorgstjenester de ønsker (dvs. har råd til). Den teknologisk betingede "ineffektiviteten" i tjenesteproduksjonen kommer til uttrykk ved at prisene på velferdstjenester blir dyrere. Betrakter vi høyere utdanning som en investering, foretas den i USA av husholdningene (og president Obama er bekymret for at det investeres for lite).

Tyskland er verdens eldste velferdsstat, og fortsatt verdens største eksportør av varer. Tyskland er (sammen med Japan) det minst postindustrielle landet i den rike verden. Og de representerer begge en velferdsstatlig utvikling hvor mer av kompetansen, helsetjenestene og pensjonene blir organisert og produsert (etter statlige pålegg) innenfor bedriften. Investeringene i humankapital foregår i betydelig grad gjennom en tradisjon for livslange

ansettelsesforhold og kvalifiseringsløp innenfor bedriften. Lønningene blir utmålt for at det skal være mulig for menn å ha hjemmeværende kone, slik at omsorgstjenestene kan produseres ved ubetalt arbeid innen familien. Overføringen av verdiskaping fra vareproduksjon til tjenesteyting foregår ikke som en markedstransaksjon (som i USA), men som en overføring mellom parter innen bedriften og familien.

I den nordiske modellen er tjenesteproduksjonen, mer enn i noen andre rike, utviklede land, organisert gjennom en offentlig sektor. I stedet for at deltakerne i vareproduksjon får en høy lønn slik at de har råd til å kjøpe tjenester, eller trekkes i lønn for at bedriften organiserer det for dem, betaler skandinaverne en stor og synlig skatt. Til gjengjeld avlastes både individet, bedriftene og familien for kostnadene ved selv å framskaffe velferdstjenestene. Velferdsstatens tjenester stilles gratis til rådighet for markedssektoren.

Disse tre samfunnsmodellene utgjør tre ulike måter å organisere utvekslingen av verdiskaping mellom vare- og tjenesteproduksjon. Dette er igjen et resultat av tre ulike måter staten og offentlig sektor definerer sin rolle i forhold til den samlede verdiskaping i samfunnet. I den amerikanske, markedsliberale tradisjonen legges det til grunn at verdiskapingen blir størst jo mer flest mulige økonomiske transaksjoner blir organisert som bytter i et marked. Statens rolle er å gi størst mulig spillerom for eget ansvar og valgfrihet, og sørge for at konkurranse leder til effektivitet. I den tyske tradisjonen oppfattes verdiskaping som er utfall av samarbeid mellom private parter. Behandles arbeidskraften godt, og ved at arbeidskontrakten samtidig også er en sosial kontrakt, kommer produktivitet gjennom innsatsvilje og lojalitet overfor bedriften. Statens rolle er tilbakelent ("subsidiær"), dens rolle er å overvåke at bedrifter ivaretar sitt sosiale ansvar.

I den nordiske tradisjonen oppfattes forholdet mellom stat og marked som en arbeidsdeling: Markedsorganisering benyttes der hvor markedet er best, nemlig til produksjon av varer for eksport. Produksjon av sosial sikkerhet er overført til staten, for på den måten å sikre en større demokratisk innflytelse over den samlede fordelingen av samfunnets verdiskaping. I et historisk lys er det ikke offentlig sektor som har skapt den store økonomiske og sosiale likheten i Norden: Det er befolkningens ønske om et samfunn med høy grad av trygghet, likt fordelt mellom alle samfunnsmedlemmene, som har skapt en stor og omfattende offentlig sektor.



<sup>3</sup> Esping-Andersen (1991) The Three Worlds of Welfare Capitalism.

## Den nordiske velferdsmodellen: Hvorfor så effektiv?

Det globale økonomiske tilbakeslaget vi nå er inne i har effektivt realitetsorientert markedsfundamentalistenes kritikk av offentlig sektor. Støvet er børstet av Keynes sin gamle oppskrift på statlig håndtering av kapitalistiske kriser. Men også før krisen har det i flere fagmiljøer vært en økende tvil på om en vitenskap om samfunnets økonomi basert på profittmotivets fortreffelighet og konkurransens velsignelser, egentlig kan forklare og forstå forholdet mellom økonomiens ulike sektorer.

Et viktig utgangspunkt for denne tvilen har vært "den nordiske gåten". Siden de skandinaviske velferdsstatene karakteriseres ved en omfattende, tjenesteorientert offentlig sektor, finansiert med skatter, og med høy økonomisk og sosial trygghet for hele befolkningen, burde vi etter markedsteorien ikke klare oss særlig godt. Våre økonomier burde vært tapere på den globale markedsplassen. Det er det motsatte som kan observeres: Ikke bare kommer de nordiske landene på topp av alle statistikker over sosial trygghet og gode levekår, vi gjør det også svært godt når det gjelder effektivitet, mobilitet, nyskaping og konkurranseevne. Vi har faktisk klart å bli gode til å produsere det som blir etterspurt. Det er denne kombinasjonen av markedsøkonomisk dynamikk og offentlig sektor organisert tjenesteyting som, ifølge professor Kalle Moene, er "en utfordring for økonomisk teori". Det vi observerer kan ikke forklares med det økonomifaget til nå har trodd det har visst om sammenhengene mellom offentlig sektor, menneskers motivasjoner og adferd og den samlede verdiskapingen i et samfunn.

Økonomifagets hensikt er å forstå verdiskaping, og å øke innsikten i hvordan et samfunn får mer eller mindre verdiskaping ut av de ressursene det rår over. Til nå har fagets metode vært å bygge opp en forståelse av verdiskaping nedenfra, via antakelser om individers motivasjon og hvordan ulike organisasjonsformer og sektorer hemmer og fremmer bestemte typer av adferd. Dette har ledet til god innsikt i hvordan adferd og verdiskaping foregår i markeder. Offentlig sektor har alltid vært en noe uforklarlig restkategori – et slags nødvendig onde som bare bør operere der hvor markedet selv ikke klarer oppgavene. Derfor er spørsmål som størrelsen på verdiskapingen i offentlig sektor og forholdet mellom offentlig tjenesteyting og effektiviteten til markeder egentlig lite belyst.

Interessen for den nordiske velferdsmodellen kan sies å innebære en annen tilnærming til spørsmålet om verdiskapingen i offentlig sektor – nærmest som en kopi av "best practice"-strategien i New Public Management: "Vi

vet ikke helt hva som leder til høy samlet verdiskaping i et samfunn, men vi kan observere at den er høyest i Norden. La oss se hva de gjør der – og kanskje det kan gi oss noen pekepinner på hvordan offentlig sektor virker i en avansert markedsøkonomi".

Et første utgangspunkt da kan være at det er neppe er offentlig sektor i seg selv som er nøkkelen til å forstå den nordiske suksessen, men mer sannsynlig at det er den spesielle ("universelle") utformingen som finansiering og fordeling av produksjonen som er det sentrale. Per i dag er det tre perspektiver som har fanget forskningens interesse: ett som vektlegger samarbeid, ett som fokuserer på risiko, og et som vektlegger stordriftsfordeler.

### En nordisk samarbeidsmentalitet?

Det første perspektivet på den nordiske suksessen er en mentalitetsforklaring. De nordiske landene er små, både geografisk og i befolkningsstørrelse. Fra naturens side er ressursgrunnlaget smalt; skog i Finland, jernmalm i Sverige, energi i Norge, korn i Danmark og fisk på Island. Industrialiseringen ble i Norden en utvikling av spesialiserte eksportsektorer. Med dette fulgte en skjebne: Avhengigheten av å lykkes på verdensmarkedene. Med denne avhengigheten følger en erkjennelse – en mentalitet: Vi må klare oss på eksportmarkedene, og vi må håndtere sterke svingninger i inntekten fra eksport. Og det er utviklingen i eksportindustrien som må bestemme hva vi ellers "har råd til" i samfunnet. Selv om altså dette ikke er en korrekt forståelse av økonomiske sammenhenger kan troen på den, og erfaringene med stadig å måtte leve med store svingninger i eksportinntekter, ha ledet til utviklingen av en særegen nordisk "samarbeidskapitalisme", tuftet på en kontrakt mellom arbeid og kapital: Lønnstakerne viser måtehold i oppgangstider, mot ikke å bli påført lønnsnedgang i nedgangstider. Profittene blir derfor store i oppgangskonjunkturer. Til gjengjeld er eiersiden "kontraktsforpliktet" til å investere slik at man står rustet til å klare bedre den nedgangstid man vet vil komme.

Dette systemet får tre utpregede trekk: Det første er en sentralisert lønndannelse mellom partene i eksportnæringene ("frontfagene") som "tres nedover" fastsettelsen av lønninger i hele arbeidsmarkedet. Det andre er små lønnsforskjeller mellom private bedrifter med ulik produktivitet. Dette betyr igjen at profitten blir størst i de mest effektive bedriftene. Disse ekspanderer, mens foretak som ikke klarer å betale høye lønninger, går konkurs. Arbeidskraft frigjøres fra lavproduktiv virksomhet, og kan strømme til nye arbeidsplasser i

høyproduktiv virksomhet. Nasjonaløkonomisk er dette en god sirkel – men som står og faller på at store eierinntekter blir nøkternt investert, og ikke kommer ut som pralende overklasseforbruk. Offentlig sektors rolle er å "assistere" denne dynamikken i den eksportrettede delen av økonomien: Å sørge for at de usikkerheter for jobb i markedet blir balansert av trygghet skapt av velferdsstaten. Dersom den markedsdrevne omstillingen skal kunne gå effektivt, må arbeidskraften akseptere hyppige skifter av jobb. Til gjengjeld skal velferdsordningene (i praksis inntektsforsikringene) være generøse. Dette er kjernen i det såkalte "flexicurity"-argumentet. Den nordiske økonomien kjennetegnes av en kombinasjon av velferdsstatlig trygghet (security) og markedsrisiko (flexibility). Denne kombinasjonen er bra for konkurranseevnen, fordi arbeidskraft og investeringer strømmer raskt til ekspanderende virksomheter. Fra dette kommer også begrunnelsen for offentlig sektor rolle: Den er å assistere eksportindustrien i den tilpasning til en mer global verdensøkonomi.

## Trygghet og risikotaking

Det andre perspektivet er mindre fokusert på de tradisjonelle eksportnæringene, og tar i stedet utgangspunkt i at det som skaper arbeidsplasser og markedsøkonomiske dynamikker, nå og inn i framtida, er den store "underskogen" av nye småbedrifter. Et høyt nivå på etablering av nye bedrifter, entreprenørskap, er derfor bra. Det betyr at folk har større tro på å få det bedre ved å forlate den virksomheten de er i og i stedet starte opp med noe nytt. På den måten får man realisert mer av sine kompetanser og ideer, og for å lykkes må man frambringe noe andre er villige til å kjøpe. Etter konvensjonelle teorier om effekter av offentlig sektor på innovasjon og entreprenørskap, vil et høyt nivå på trygghet, skatter, arbeidsmiljø osv. dempe (risiko)viljen, og dermed forekomsten av nye bedriftsetableringer. Derfor burde det, etter teorien, observeres lave nivåer på entreprenørskap i Norden. Men dette er det motsatte av hva internasjonale sammenlikninger viser<sup>4</sup>. Nivåene på entreprenørskap er svært høye i Norden. I Norge i 2008 var 256 000 personer med på å starte en ny bedrift!

Det spørsmålet som presser seg fram er om disse høye nivåene på bedriftsetableringer kan, direkte eller indirekte, knyttes til effekter av offentlig sektor. En ting er at det er relativt enkelt å starte en bedrift i de nordiske landene. Det er lite offentlig byråkrati og kontrollvirksomhet som må involveres. Et viktigere element er hvordan en sosialforsikring basert på universelle prinsipper reduserer velferdsrisikoen ved ikke å lykkes. Fordi den nordiske velferdsstaten er bygget

over prinsippet at alle individer har sosiale rettigheter uavhengig av posisjon i arbeidsmarkedet, betyr det helt konkret at en person som starter opp en ny bedrift ikke trenger å tenke på helseforsikring eller skolepenger. Behovet for å spare til alderspensjon er også mindre. Det gode tilbudet av omsorgstjenester for barn og eldre (sammenliknet med andre land) gjør at bekymringen (og kostnadene) for familiemedlemmers velferd kanskje også er mindre. I økonomisk språkdrakt betyr dette at transaksjonskostnadene ved å starte ny virksomhet er lave (fordi de i så stor grad dekkes av offentlig sektor). Sannsynligheten for at en person som bærer på en god idé faktisk forsøker å sette denne ut i livet, blir derfor større (og ikke som i markedsteorien mindre) jo bedre velferdsstaten er utbygget. Sosial og økonomisk trygghet blir på denne måten en kilde, mer enn en hemsko, til større innovasjon og kreativitet i økonomien.

Dette argumentet kan trekkes videre til en refleksjon over hva som er infrastruktur for økonomisk utvikling i en postindustriell økonomi. I den gamle industriøkonomien var veier, broer, havner, kraftlinjer og hjemmeværende koner – som smurte matpakke og passet barn og eldre – forutsetninger for verdiskaping. I dagens økonomi er det kompetanse og innovasjonsevne: denne sitter i hodene på godt utdannede mennesker. Skal man yte på jobben, kan man ikke være bekymret for familiemedlemmers velferd: barnehager, gode skoler og eldreomsorg hører også hjemme på listen over goder som (også) bør betraktes som infrastruktur. I tillegg kommer et argument om at de kreative samhandlings- og problemløsningsprosesser som nettopp karakteriserer mye post-industriell produksjon, faktisk går lettere og blir mer produktive, i egalitære kulturer: Små forskjeller i status mellom deltakerne fremmer sannsynligheten for at alle tør å bidra. Høy grad av statuslikhet øker tillitsnivået mellom personer i en gruppe, noe som igjen gjør at mer informasjon og kompetanse dermed utløses. Den nordiske likhetskulturen blir derfor en produktiv kraft.



<sup>4</sup> Se for eksempel Global Entrepreneurship Monitor Report.

## Folkehjemmet som stordriftsfordel

Det tredje og siste perspektivet på virkninger fra måten vår offentlige sektor er utformet og samfunnets samlede verdiskaping er, tar utgangspunkt i at all økonomisk virksomhet er såkalte transaksjonskostnader. Dette er alle typer av små kostnader ved å organisere og få i gang produksjon av et gode. Folketrygdmodellen for inntektsforsikring innebærer for eksempel at hele befolkningen er "kunder i ett og samme selskap". Statens ordinære skattesystem kan benyttes til å kreve inn forsikringspremiene. Betrakter vi dette forsikrings-selskapet med bedriftsøkonomiske briller, ser vi at det er ingen markedsføringskostnader, ingen utgifter til purring på og innkreving av premier, det er små utgifter til advokat til rettstvister med kunder om forsikringsvilkår osv. Mens private selskap i samme bransje må benytte 12-15 prosent av inntektene til slike utgifter, kan Folketrygds-selskapet i stedet la disse verdiene gå direkte til kunden. Argumentet er enkelt: Den stordriften som offentlig organisering og drift innebærer, gjør av verdiskapingen blir større enn for enhver annen organisering. Tradisjonen med at folk sender ungene til en grunnskole i nærmiljøet har avlastet foreldre med den tidsbruk som går med for å kjøre ungene til en skole lenger unna, fordi den er "bedre". Barnehager og eldreomsorg drevet som offentlig organisert produksjon, innebærer antakelig en mer effektiv bruk av landets samlede arbeidskraft, enn om disse godene ble produsert innen familien. Den nordiske samfunnsmodellen produserer høye nivåer på folkehelse, utdanning og sosial omsorg til en nøktern samfunnsøkonomisk kostnad. Mange andre land benytter mer ressurser på helse og trygder enn oss, men kommer likt eller dårligere ut. På likestilling og bekjempelse av fattigdom kommer Norden vesentlig bedre ut enn alle andre land. En nærliggende forklaring kan rett og slett være at det er økonomisk rasjonelt å benytte nasjonalstatens institusjoner til å produsere slike goder: Stordriftsfordelene er store, og transaksjonskostnadene er små. Kanskje har nettopp motviljen mot å benytte bedriftsøkonomiske begreper på velferdsstaten hindret oss fra å se hvor effektiv den er?

### Avslutning

Den skandinaviske velferdsmodellen skaper, med sine fordelingsorienterte virkemidler, en høy grad av økonomisk og sosial likhet enn noen annen kjent samfunnsmodell. Denne statuslikheten fostrer fram, og understøtter et høyt nivå på mellommenneskelig tillit. Et høyt nivå på tillit kan betraktes som en sosial kapital. Avkastningen på denne kapitalen virker ved å redusere konfliktnivåer i all økonomisk virksomhet, samtidig som samarbeidsevnen også øker. Økt samarbeid mellom likeverdige individer øker sannsynligheten for å identifisere produktivitetsforbedringer, samtidig som tillit også leder til bred deltakelse i alle former for omstillingsprosesser. Omstilling og innovasjon leder til en større sannsynlighet

for at virksomheten, enten den operer i et marked eller ikke, lykkes med å anvende ressurser effektivt til det formål som skal oppnås. Rettferdighet virker som en produktiv kraft. Kanskje er det slike sammenhenger som forklarer Nordens suksess?



Likhetsmålsettingene i den offentlige sektoren ble historisk støpt inn i velferdsordningene for "at ingen skulle måtte stå med lua i hånda". Dette ledet til heloffentlig, skattefinansiert produksjon av helse- og inntektsforsikringer, fordelt etter rettigheter fastsatt i det demokratiske systemet. Markedets og skjebnens vilkårligheter skulle ikke få bestemme folks levekår. Det var denne verdien som skulle skapes, og som kom til uttrykk i reformene de to første tiårene etter andre verdenskrig. Fra 1970-årene fikk en ny verdi fotfeste: Kvinners rett til arbeid og økonomisk selvstendighet, på linje med menn. Mer enn noe annet sted på jorda ble dette oversatt til offentlig politikk: Skulle kvinner ha denne retten måtte det ubetalte omsorgsarbeidet i familien organiseres på en annen måte, og forankres i andre sosiale normer en tradisjonelle kjønnsroller. Verdien likestilling måtte skapes ved en redefinering av omsorgsarbeid fra en husmorplikt til en offentlig velferdstjeneste. Og på samme måte som for inntektsforsikringene, har adgangen til godet gradvis utviklet seg fra behovsprøving til et stadig sterkere preg av rettigheter: rett for foreldre til barnehageplass, rett for funksjonshemmede og eldre til tjenester, produsert av offentlige ansatte gjennom lønnsarbeid og fulle sosiale rettigheter. Det er slike verdier velferdsstaten er bygd opp for å skape. Og selv om samfunnsforskningen en gang i samtida blir bedre i å måle og sammenlikne verdier, vil den nok aldri helt kunne klare å fange verdien av dette med tall.



Stortingsgata 2  
0158 OSLO  
Sentralbord: 22 70 88 50  
Faks: 22 70 88 60  
[www.unio.no](http://www.unio.no)

---

**Medlemsforbund i Unio:**

- Utdanningsforbundet • Norsk Sykepleierforbund • Forskerforbundet
- Politiets Fellesforbund • Norsk Fysioterapeutforbund • Norsk Ergoterapeutforbund
- Den norske kirkes presteforening • Universitet- og Høyskoleutdannedes Forbund
- Det Norske Diakonforbund • Skatterevisorenes Forening