



Representantforslag nr. 102

(2008–2009)

fra stortingsrepresentantene Ulf Leirstein, Gjermund Hagesæter, Christian Tybring-Gjedde og Jørund Rytman

Dokument nr. 8:102 (2008–2009)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Ulf Leirstein, Gjermund Hagesæter, Christian Tybring-Gjedde og Jørund Rytman om sporbarhet av skattepengene

Til Stortinget

BAKGRUNN

Forslaget tar sikte på å utrede en nettbasert løsning der den enkelte kan "klikke" seg fra hovedposter i statsregnskapet og ned på detaljert nivå, for å se hva skattepengene brukes til.

Hva går skattepengene til?

Vi betaler mye skatt på lønnsinntekt i Norge, men få har innblikk i hva hardt opptjente skattepenger faktisk blir brukt til. Politikerne på venstresiden forsøker gjerne å skape et inntrykk av at én ekstra skattekrone utelukkende går til velferdsgoder "alle vil ha", som skoler og sykehus. Men mye av skattepengene går til unødvendig pengebruk, sløsing, og noe går kanskje til utgifter som ingen synes skattepengene burde gått til i det hele tatt. Det kan også være urettmessig pengebruk som for eksempel utgifter til byråkraters private gjøremål.

Riksrevisjonen går fra tid til annen gjennom en del av regnskapspostene, men for at folket skulle få skikkelig innblikk i hva staten faktisk bruker pengene på, burde ideelt sett alle bilag ligget tilgjengelig på Internett, slik at du kunne klikke deg ned fra hovedpostene i statsregnskapet.

Statsregnskapet finnes på nettet per i dag, men informasjonen stopper før den blir veldig detaljert, og dokumentene er vanskelig tilgjengelige med hensyn

til lesbarhet. På den måten blir det umulig for en skattebetaler å avdekke urettmessig pengebruk.

Hvordan bedre sporbarheten av offentlig pengebruk?

I USA har over 20 stater opprettet en utgiftsdatabase, men av varierende kvalitet. Noen er rett og slett pdf-dokumenter, og ikke veldig brukervennlige. Missouri har laget en "spending database", som er av de mer vellykkede. Denne kalles The Missouri Accountability Portal (MAP). Den er godt designet, og lett å bruke. Alle som ønsker det kan logge inn og se nøyaktig hvordan skattebetalernes penger brukes, på detaljert nivå.

Stortingets utredningsseksjon har sett nærmere på modellen i Missouri i et utredningsarbeid:

"Missouri Accountability Portal (MAP) er en internettbasert portal hvor alle som ønsker det, kan gå inn og søke fram opplysninger fra delstaten Missouris regnskap og enkelte andre opplysninger fra 2000 og fram til i dag. Basen blir oppdatert daglig og omfatter utgifter og skattefradrag for over 20 mrd USD dollar på årsbasis. Detaljeringsgraden i MAP er helt ned på underpostnivå for kjøp av varer og tjenester med angivelse av leverandør. Det er ikke kobling til faktura eller bilag, men det framkommer om for eksempel et innkjøp er knyttet til en rammeavtale/kontrakt, eller om det dreier seg om enkeltstående kjøp. For lønnsutgiftene er detaljeringsgraden helt nede på den enkelte statsansatte. Det kan søkes på virksomhet, ansatte, utgiftsart, leverandører, kontrakt, valgdistrikt m.m. MAP regnes blant de mest omfattende og vellykkede av portalene for åpenhet om bruk av offentlige midler som er opprettet av offentlige myndigheter på internett til nå. Frem til november 2008 hadde MAP over 14 mill. "treff" på internett. I et intervju med National Taxpayers Union i USA uttaler Ed Martin som var stabssjef for Guvernøren i Missouri da MAP ble implementert, at det kostet USD 200 000 å etablere portalen."

Anvendelse av en portal for sporbarhet

Offentlig pengebruk tilgjengelig på nett vil i tillegg til å kunne avdekke ureddelig pengebruk, også kunne bidra til å skape debatt om hvorvidt skattebetalernes penger brukes fornuftig, samt mer bevissthet rundt hva skattepengene faktisk går til.

På noen områder vil det selvsagt av sikkerhetsmessige grunner, eller andre årsaker, ikke være ønskelig å legge ut alle opplysninger i detalj. Men på de aller fleste områder finnes det ikke grunnlag for hemmelighet.

Utredning fra Stortingets utredningsseksjon

For å få mer kunnskap om hvordan et slikt sporbarhetssystem fungerer i USA, samt hvilken detaljeringsgrad man har lagt seg på i de vellykkede tilfellene av slike portaler, har forslagsstillerne bedt Stortingets utredningsseksjon lage en utredning/rapport hvor man vurderer modellen som finnes i Missouri, samt vurdere i hvilken grad noe lignende kan opprettes i Norge.

I det følgende gjengis deler av rapporten Stortingets utredningsseksjon har utarbeidet som vil være aktuelle for en eventuell løsning i Norge:

"Missouri Accountability Portal (MAP) – Hovedtrekk

Hovedinndeling (Modul)	Sortert på grunnlag av:	Tilgjengelige regnskapsdata / andre data:
Employees (Ansatte/ Lønnsutgifter)	Agency (Virksomhet/Enhet)	Lønnsutbetalinger for: – delstaten totalt – hvert enkelt "Agency" – den enkelte ansatte helt ned på individnivå med angivelse av navn – Lønnsutbetalinger til aktuelle stillingsgruppe totalt /fordelt på "Agency", samt personer med samme stillingsbetegnelse
	Employee name (Ansattes navn)	
	Position title (Stillingsbetegnelse)	
Expenditure (Driftsutgifter (eksklusiv lønn) og overføringer)	Agency (Virksomhet)	Samlede utgifter ("exenditure") på: – virksomhetsnivå ("kapitteinivå") – fordelt på artsgruppering ("postnivå") – spesifisert artsgruppering ("underpostnivå") Det kan søkes på leverandørnavn eller kontraktsnummer/rammeavtalenummer for å finne ut hvor mye den enkelte leverandør har fått utbetalt i angitte periode og om leveransen er knyttet til rammeavtale/kontrakt, eller enkeltstående kjøp. Det er ikke videre kobling til faktura/bilag.
	Category (Utgiftskategori)	
	Contract (Kontrakt)	
	Vendor (Leverandør)	

Statens Portal For Offentlig Ressursbruk (SPOR)

Mulighetene for å innføre en lignende portal som MAP i Norge, f.eks. kalt **SPOR** – Statens Portal for Offentlig Ressursbruk, avhenger i første rekke av hva slags omfang portalen skal ha, hvor detaljerte opplysninger som skal legges inn og hvor oppdatert portalen skal være. Jo større krav til omfang, detaljeringsgrad og oppdatering, jo mer ressurskrevende vil portalen være.

Det er i den videre drøftingen tatt utgangspunkt i en portal som kun "følger" utgiftene slik de framkommer i statsbudsjettet og statsregnskapet.

Det vises for øvrig til at det eksisterer en portal under Statistisk sentralbyrå; StatRes¹⁾ som skal vise ressursinnsats og oppnådde resultater for statlig sektor. Opplysningene der er imidlertid på mer aggregerte nivåer for staten som helhet og utvalgte sektorer/virksomheter, enn MAP. I tillegg er de seneste tallene der fra 2007. Slik StatRes er i dag, gir basen ikke mulighet til å "spore" bruken av offentlige midler frem til formål og mottaker på samme måte som i MAP.

¹⁾ <http://www.ssb.no/statres/>

Eventuell utlegging på Internett av lønnsutgifter

De samlede lønnsutbetalingene for Staten Missouri var for 2008 ifølge MAP på ca. 14 mrd kroner. Statistisk sentralbyrå (SSB) opererer til sammenligning med et anslag for Statens egne lønnsutgifter (post 01, underpost 11-19 i statsregnskapet) for 2008 på ca 55 mrd. kroner². Dette tallet omfatter ikke lønnsutgifter i statlige virksomheter som får bevilgning over tilskuddsposter (50- og 70-poster), samt forvaltningsbedriftene som får bevilgning over post 24. Selv om man inkluderer bare lønnsutgifter over post 01 Driftsutgifter, er altså lønnsutbetalingene 4 ganger høyere for den norske stat enn for delstaten Missouri. Dersom man inkluderer lønnsutbetalinger også over andre poster, blir differansen enda større.

De statsvirksomhetene som får lønnsmidler over post 01 i statsbudsjettet rapporterer månedlig til Statens senter for økonomistyring (SSØ³) for sine lønnsutgifter helt ned på underpostnivå som følger:

- 01 11 Stillinger (faste og midlertidige)
- 01 12 Ekstrahjelp (inntil 4 måneder)
- 01 13 Deltidsstillinger m.m.
- 01 14 Lærlinger, elever, innkalte, klienter, innsatte m.m.
- 01 15 Renholdspersonale
- 01 17 Styrever, råd, utvalg
- 01 18 Trygder, pensjon

Å sammenstille disse opplysningene for aktuelle statsetater på kapittelnivå og på underpostnivå burde være teknisk mulig. Å kreve rapportering hver dag fra virksomhetene ville innebære større omfang av rapporteringskrav, men dette kan trolig automatiseres. Hvor mye ressursinnsats dette ville kreve, vites ikke.

Når det gjelder lønnsutgifter fordelt på den enkelte ansatte, vises det til § 7 bokstav e i forskrift til offentleglova (offentlegforskrifta⁴) hvor det framgår at "...opplysningar om lønn og godtgjering til fysiske personar, med unntak for opplysningar om lønn og godtgjering til personar i leiande stillingar i det offentlege og i leiande stillingar eller i styret i sjølvstendige rettssubjekt", ikke skal gjøres tilgjengelig på Internett.

Forslagsstillerne ønsker heller ikke å koble en lønnsstakers navn til lønnsutbetaling. Dette blir utidig inngrepen i privatlivets fred. Det er likevel mulig å operere med totale lønnskostnader, antall ansatte og gjennomsnitt.

Eventuell utlegging på Internett av driftsutgifter (eksklusiv lønn) og overføringer

De samlede utgiftene under kategorien "Expenditure" i MAP beløper seg til i overkant av 120 mrd. kroner for 2008. Til sammenligning ble det i 2008 budsjettet med i underkant av 800 mrd. kroner til dekning av statens egne driftsutgifter eksklusiv lønn, utgifter til nybygg og anlegg mv., samt overføringer til andre statlige virksomheter og til private (postene 01- 89 med unntak av post 01 underpostene 01-19, i det norske statsregnskapet).

Nærmere om post 01 Driftsutgifter – underpost 21–29 (varer og tjenester)

Når det gjelder statens egne kjøp av varer og tjenester over post 01 underpost 21–29, er statsetatene pålagt å ha en leverandørreskontro. Det betyr at opplysninger om leverandørene skal finnes i virksomhetenes eget økonomisystem. Hvor enkelt det eventuelt er å innføre en rapporteringsrutine for hvert kjøp ned på hver enkelt leverandør med angivelse av beløp til en sentral internettportal, må utredes. Når det gjelder detaljeringsgraden for en eventuell rapportering, vises det til at kjøp av varer og tjenester over post 01 Driftsutgifter skal rapporteres månedlig til SSØ som følger:

- 01 21 Maskiner, inventar, utstyr
- 01 22 Forbruksmaterieell
- 01 23 Reiseutgifter m.m.
- 01 24 Kontortjenester m.m.
- 01 25 Konsulenttjenester
- 01 27 Vedlikehold og drift av maskiner, transportmidler m.m.
- 01 28 Vedlikehold av bygg og anlegg
- 01 29 Bygningers drift, lokalleie

Nærmere om post 21 Spesielle driftsutgifter

Denne posten kan bare tas i bruk etter nærmere avtale med Finansdepartementet. Posten er aktuell for virksomheter som driver oppdragsvirksomhet eller inntektsgivende produksjon, og det er forutsatt stor grad av samsvar mellom utgifts- og inntektsside. Den kan også brukes til større tidsbegrensede prosjekter som er uhensiktsmessig å ta inn på post 01. Også denne posten deles inn i underposter avhengig av om det dreier seg om lønn eller kjøp av varer og tjenester. I hvor stor grad og hva slags detaljnivå det eventuelt skal rapporteres på for utgifter under post 21, må avklares nærmere.

Nærmere om post 24 Driftsresultat

Denne posten gjelder Statens forretningsdrift. I hvor stor grad og hva slags detaljnivå det eventuelt skal rapporteres på for Statlig forretningsdrift til en sentral portal, må avklares nærmere.

Nærmere om post 30-49 Nybygg og anlegg

Disse postene gir en oversikt over virksomhetenes utgifter til nybygg og anlegg. Det antas at disse opplysningene kan legges ut på post og underpostnivå i en internettportal, for den enkelte virksomhet slik som for post 01.

Nærmere om post 50–59 Overføring til andre statsregnskaper

Postene 50–59 brukes bl.a. til overføringer til statlige fond, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, overføring til Svalbardbudsjettet og andre avsetninger. Samlede overføringer over 50–59-poster utgjorde i 2008-budsjettet i overkant av 34 mrd. kroner, av dette gjaldt om lag 20 mrd. kroner universiteter og høyskoler. Det antas at man kan følge disse overføringene til mottakende enhet ved hjelp av eksisterende økonomisystem hos departementene som betaler ut disse tilskudd og at disse opplysningene kan legges ut i en internettportal. Eventuell videre detaljeringsgrad utover dette må avklares nærmere.

² <http://www.ssb.no/emner/12/01/10/statsregn/tab-03.html>

³ <http://www.sfso.no/>

⁴ <http://www.lovdata.no/for/sf/id/xd-20081017-1119.html>

Nærmere om post 60–69 Overføringer til kommunesektoren

Postene 60–69 omfatter overføringene til kommunenes og fylkeskommunenes forvaltningsbudsjetter. Dette dekker både de såkalte rammetilskuddene og øremerkede tilskudd som utbetales til spesielle tiltak innenfor denne sektoren. Samlede overføringer fra staten til kommunesektoren var i 2008 på ca. 115 mrd. kroner.

Det antas at man kan følge disse overføringene fra staten til mottakende kommune eller fylkeskommune ved hjelp av det eksisterende økonomisystemet i staten og at disse opplysningene kan legges ut i en internettportal. Eventuell videre detaljeringsgrad utover dette må avklares nærmere.

For kommunesektoren har man før øvrig basen KOSTRA⁵ som inneholder informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder i hver enkelt kommune.

Nærmere om post 70–89 Overføringer til andre

Postene omfatter overføringer til private, for eksempel enkeltpersoner, organisasjoner, private bedrifter, overføringer til statlige, kommunale og fylkeskommunale bedrifter som er organisert som selvstendige rettssubjekter (f.eks. statsaksjeselskap, statsforetak og helseforetak) og overføringer til utlandet, for eksempel tilskudd til internasjonale organisasjoner og til EU.

I statsbudsjettet for 2008 utgjorde disse overføringene om lag 450 mrd. kroner. En stor andel av dette gjelder overføringer til enkeltpersoner i form av pensjoner og andre stønader. Det antas at det ikke er aktuelt å legge ut mottakere av slike stønader på Internett.

Overføringer som gjelder tilskudd til helseforetakene (87 mrd. kroner i 2008), internasjonal bistand (ca 20 mrd. kroner i 2008) og andre tilskudd til organisasjoner og virksomheter antas imidlertid å være relevant å legge ut. I hvor stor grad og med hvilken detaljeringsgrad disse opplysningene finnes i eksisterende økonomisystem, vites ikke."

Konklusjon fra Stortingets utredningsseksjon

Stortingets utredningsseksjon har konkludert som følger:

⁵ <http://www.ssb.no/kostra/>

"Det er vanskelig å se at ikke hoveddelen av de opplysningene som legges ut i Missouri Accountability Portal (MAP) også skulle kunne la seg gjennomføre for store deler av den norske statsadministrasjonen. Det må imidlertid ved en slik utlegging tas hensyn til personvern, "rikets sikkerhet", konkurranse mellom leverandører og andre forhold. Hvor lang tid det ville ta å gjennomføre et slikt tiltak og hvor mye det ville koste, må vurderes nærmere av for eksempel Senter for statlig økonomistyring under Finansdepartementet. Det må imidlertid antas at kun det faktum at det norske statsbudsjettet har et betydelig større omfang og bredde enn budsjettet til delstaten Missouri, indikerer at kostnadene vil måtte bli betydelig høyere enn de USD 200 000 som MAP skal ha kostet å implementere."

Forslagsstillernes konklusjon

Etter forslagsstillernes oppfatning burde man i første omgang på bredere grunnlag søke å utrede hvorvidt en slik løsning er hensiktsmessig, samt hvordan dette best mulig kan gjennomføres. Deretter kan man gjøre et forsøksprosjekt under utvalgte departement.

Portalen Missouri Accountability Portal (MAP) kostet USD 200 000 å implementere. Missouri har om lag 6 mill. innbyggere, men også mindre offentlig sektor om man ser på offentlige utgifter.

Forslagsstillerne mener en kost-nytte-betraktning må tas med i vurderingen av om en sporbarhetsportal skal opprettes.

FORSLAG

Det fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Regjeringen utrede en nettbasert brukervennlig løsning for å presentere bruken av skattebetalernes penger ved at man kan søke seg ned fra hovedområder i statsregnskapet til posteringsnivå.

5. mai 2009