

Dokumenttype	NOU 1991:28	Dokumentdato	1991-04-07
Tittel	Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor		
Utvalgsleder	Norman, Victor D.		
Utgiver	Arbeids- og administrasjonsdepartementet		
Oppnevnt	1990-08-15	Sider	119
Note	Først utg. av Stiftelsen for Samf. og Næringslivsforskn., SNF-rapp. 4/91		
Kapittel	Innledning og sammendrag Bakgrunn		

Skal det offentlige makte de store oppgavene vi står overfor når det gjelder helse, omsorg, miljø og andre sentrale fellesoppgaver, og skal vi samtidig unngå at finansieringen av fellesoppgavene blir så tyngende at det hemmer verdiskapningen ellers i økonomien, må vi sørge for at det offentlige får mer ut av ressursene. Det gjelder de ressursene stat og kommune eier, de ressursene det offentlige selv bruker, og de ressursene som brukes av sektorer som staten styrer gjennom direkte regulering eller statlige overføringer.

På denne bakgrunn ble det i 1989 oppnevnt en styringsgruppe for å analysere effektiviseringsmulighetene knyttet til offentlig virksomhet. Gruppen ble administrativt underlagt Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Styringsgruppen initierte en serie studier av effektiviseringspotensialet i ulike deler av offentlig virksomhet. Resultatene av sektorstudiene forelå i løpet av sommeren og høsten 1990. Med utgangspunkt i disse ønsket styringsgruppen å få utredet det samlede effektiviseringspotensialet. Dette ble i brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 15.8.1990 satt bort som oppdrag til en ekspertgruppe bestående av

professor Victor D. Norman, Norges Handelshøyskole
professor Finn Førstund, Universitetet i Oslo
forsker Erling Holmøy, Statistisk Sentralbyrå
førsteamanuensis Ole-Jørgen Mørkved, Nord-Trøndelag Distriktshøyskole
professor Rune Sørensen, Handelshøyskolen BI

Vi fikk følgende mandat:

Med utgangspunkt i de enkeltutredninger som styringsgruppen for effektivitetsstudier har fått gjennomført skal det utarbeides en rapport som redegjør for det teoretiske og metodiske opplegg og som summerer opp og sammenstiller enkeltstudiene på en konsistent måte.

For å sikre faglig kvalitet på sluttproduktet forutsettes det at utredningsgruppen gjennomgår den enkelte delutredning og resonnerer bak effektiviseringspotensialet og korrigerer anslagene dersom dette finnes nødvendig, bl.a. ved enhetlig skyggeprisverdier eller ved å trekke inn andre beregninger og resonneringer dersom utredningen ikke i tilstrekkelig grad kan innpasses i samleutredningens tilnæringsmåte eller forøvrig ikke er fullstendig.

Rapporten skal angi de ulike komponenter i et effektiviseringspotensiale og det skal vises hvorledes potensialet skal kunne realiseres helt eller delvis. Rapporten fra gruppen skal bearbeides og gis en slik form at den gjøres tilgjengelig for en noenlunde bred leserkrets.

Det ble gitt svært kort frist for arbeidet - forutsetningen var at rapporten skulle være klar tidlig i 1991.

Kapittel Innledning og sammendrag
Mål og avgrensning

Med de knappe tidsfrister vi hadde, sier det seg selv at vi ikke kunne ta mål av oss å tallfeste det samlede effektiviseringspotensiale med noen grad av nøyaktighet. Det vi har hatt som mål, er (a) å komme frem til anslag på den størrelsesorden det kan være tale om, og (b) å identifisere områder hvor effektiviseringspotensialet er betydelig og mulighetene til å høste inn gevinster er tilsvarende store.

Med effektiviseringsgevinster mener vi gevinster knyttet til

- Kostnadseffektivisering; dvs. tiltak som reduserer kostnadene knyttet til produksjon av offentlige tjenester
- Resultateffektivisering; dvs. omlegninger som bidrar til å overordnede politiske mål med mindre bruk av ressurser
- Nytte/kostnadseffektivisering; dvs. overføring av ressurser fra områder hvor nytten av den siste kronen i innsats er liten til områder hvor den er stor.

Vi legger altså et vidt effektivitetsbegrep til grunn. Vi legger også til grunn en vid tolkning av offentlig virksomhet. De enkeltsektorer som omfattes, er offentlig tjenesteytelse (utdannelse, helsetjenester, offentlig administrasjon), offentlig regulerte sektorer (elforsyning og samferdsel), og overføringssektorer (landbruk, fiske, trykkesystemet, utviklingshjelpen). I tillegg har vi med den ineffektivitet som ligger i arbeidsledighet og den ineffektivitet som skapes i privat virksomhet fordi offentlig ressursbruk, og derved skattene, er høyere enn det som er nødvendig for å oppnå dagens mål.

Kapittel Innledning og sammendrag

Samlet effektiviseringspotensiale

Analysene viser at samfunnet kan oppnå gevinster på mellom 115 og 130 milliarder kroner pr. år; at det kan frigjøres rundt 500.000 årsverk for andre oppgaver; og at effektivisering kan gi budsjettgevinster for det offentlige tilsvarende 25-30% av alle skatter og avgifter. Tar vi hensyn til at lavere skatter vil gi bedre effektivitet også i privat sektor, kommer en tilleggsgevinst av størrelsesorden 40-50 milliarder. Alt i alt kan det derfor være et effektiviseringspotensiale på rundt 170 milliarder kroner.

Utgangspunktet for disse anslagene er tallmaterialet i sektorrapportene. På en del punkter har vi foretatt justeringer i ekspertanslagene; i første rekke for å sikre konsistens og unngå dobbelttelling. Vi har med det som utgangspunkt beregnet besparelspotensialet i økonomien som helhet, ved hjelp av Statistisk Sentralbyrås makroøkonomiske modellverktøy.

Vi vil understreke usikkerheten i tallanslagene. Om noe, mener vi imidlertid å ha holdt oss på den lave siden i anslagene.

Hovedkildene til gevinster er:

Offentlig tjenesteytelse

- Utdannelse
 - Kortere tid fra barnehage til arbeidsliv
 - Økt elevtall pr. lærer i grunnskolen
 - Generell kostnadseffektivisering
- Helsetjenester
 - Lavere driftsutgifter i helseinstitusjonene
- Off. adm.
 - Reduksjon i omfanget av internadministrasjon

Offentlig regulerte sektorer

- Elforsyning
 - Korrekt prissetting på elkraft
- Samferdsel
 - Overføring av transport mellom transportmidler
 - Omregulering av rutetransport
 - Forsert utbygging av veinettet
 - Omlegning av avgiftssystemet for biler

Overføringssektorer

- Fiske - Rendyrking av produksjonsmålet
- Jordbruk - Rendyrking av produksjonsmålet
- Trygdesystemet - Lavere kompensasjonsgrad
 - Bedre jobbtilbud
- U-hjelpen - Krav til politiske reformer i mottagerlandene
 - Omlegning av handelspolitikken

Kapittel Innledning og sammendrag

Særlig interessante reformområder

De områdene som peker seg ut som særlig interessante, er utdanning, samferdsel, distriktpolitikk og bistandspolitikk.

Utdanning

Den viktigste kilden til effektiviseringsgevinster i utdannelsessektoren er knyttet til nedkorting av tiden fra barnehage til arbeidsliv, ved å

- senke skolepliktig alder fra 7 til 6 år
- redusere tidsbruken i videregående skole, ved å fjerne flaskehalser i de yrkesfaglige studieretningene og ved å tillate en del av elevene i allmennfaglig studieretning å gjennomføre videregående skole på to år.
- redusere frafallet og tidsbruken frem til eksamen i universitets- og høyskolesystemet

Samlet vil dette, med uendrede utdannelsesfrekvenser, kunne gi en årlig økning i arbeidsstyrken på 80-90.000 årsverk.

Det virker også som om det i utdannelsessektoren kan være et betydelig potensiale for kostnads- og resultateffektivisering gjennom omorganisering av virksomheten. Det gjelder spesielt i grunnskolen, hvor antall elever pr. lærerårsverk fra 1970 til 1987 sank fra 17,0 til 10,7; og hvor bare rundt halvparten av dette kan henføres til sentralt fastsatte reformer (endringer i mønsterplan, integrasjon av funksjonshemmede elever o.l.).

Samferdsel

Effektiviseringsmulighetene i samferdselssektoren er mange. De har dels sammenheng med den sterke subsidieringen av NSB og Hurtigruten, dels med reguleringen av innenlandsk rutetransport forøvrig (busser, ferger og fly), dels med manglende utbygging av lønnsomme veistrekninger, og dels med utformingen av avgiftssystemet for biler (avgift på eie, istedenfor på bruk, av bil).

Over 2 mrd. av potensialet består i gevinster ved overføring av fjerntransport fra jernbane til vei og fly. Trafikkgrunnlaget for deler av det norske fjernbanenettet er så tynt at det ikke er mulig å utnytte de stordriftsfordeler jernbane representerer, og samtidig tilby trafikkantene tilfredsstillende transportfrekvens. Det er derfor naturlig å konsentrere norsk jernbanetransport om deler av landet der man har et tett trafikkgrunnlag (i første rekke Østlandsområdet) og nedlegge deler av fjerntognettet (i første rekke Rørosbanen, Sørlandsbanen og Nordlandsbanen). Fordi utnyttelsesgraden i deler av jernbanesystemet idag er så lav, vil en slik omlegning kunne gjennomføres uten negative miljøkonsekvenser - f.eks. vil utslagene for norske CO₂-utslipp være minimale.

Den andre hovedkilden til effektiviseringsgevinster i samferdsel er omregulering av rutegående transport med fly, buss og ferje. Rutekonsesjonssystemet innebærer at det hverken er konkurranse om rutene eller priskonkurranse i rutene. Det har dels som konsekvens at konsesjonærene ikke oppmuntres til kostnadsbevissthet; dels at pris/kostnadsmarginene blir unødig høye. Rapporten anslår at dette fører til en ineffektivitet på 2,5 mrd. kroner.

Forsert utbygging av veier kan gi en gevinst på 2,9 mrd. Det er her

tale om forsert realisering av veiprosjekter som i henhold til Norsk Veiplan har høy lønnsomhet.

Endelig vil effektivisering av lastebilnæringen og omlegning av avgiftssystemet kunne gi en gevinst av størrelsesorden 3 mrd. pr. år.

Alternativ distriktpolitikk

Det store potensialet i landbruk og fiske, tildels også potensialet knyttet til prissetting av elkraft og effektivisering i samferdselssektoren, har å gjøre med ambisjonsnivå og utforming av distriktpolitikken. Det samme gjelder deler av besparelspotensialet i trygdesektoren. Regner vi at hele effektiviseringspotensialet i landbruk og fiske, 75% av potensialet i elforsyning, 25% av potensialet i samferdsel og 10% av trygdepotensialet er kostnader knyttet til distriktpolitikken, betyr det at distriktpolitikken alene medfører realøkonomiske kostnader i størrelsesorden 32 milliarder kroner pr. år. Dette er sannsynligvis et lavt anslag, siden distriktshensyn også medfører store merkostnader i utdannings- og helsesektoren og i deler av den økonomiske politikk som ikke omfattes av vår analyse. Det alene burde tilsi at man snarest mulig burde komme i gang med en omvurdering av mål og virkemidler i norsk distriktpolitikk.

Samtidig er det sannsynlig at distriktpolitikken i stadig mindre grad "treffer" målet om variert bosetting i bærekraftige distriktskommuner. Den generasjonen som er kommet inn i arbeidsstyrken i de senere år har i liten grad ønsker om arbeid i jordbruk, fiske og kraftintensiv industri; det er derfor bare et tidsspørsmål før disse næringenes rolle som hjørnesteiner i distriktsbosettingen er utspilt.

Følgende regneeksempel kan i denne forbindelse være tankevekkende: Et grovt anslag på distriktsbosettingen i Norge er 1,1 million mennesker, eller rundt 500.000 årsverk. Om distriktpolitikken koster oss 32 milliarder, vil det si at vi bruker 64.000 kroner pr. årsverk i distriktene, for å opprettholde et variert bosettingsmønster; og selv med støtte av en slik størrelsesorden klarer vi altså neppe å nå målene.

Det kan være liten tvil om at en omlegning av distriktpolitikken i retning av ikke-næringsbundne støtteordninger vil bidra til at målet om variert og spredt bosetting lar seg realisere til langt lavere realøkonomisk kostnad enn idag.

Bistandspolitikk

Det siste området som peker seg ut, er bistandspolitikk. En rekke internasjonale studier tyder på at utviklingshjelp går til lønnsomme enkeltprosjekter, men at hjelpen på makronivå allikevel har liten eller ingen utviklingsfremmende effekt på mottagerlandene sett under ett. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike grupper av mottagerland. Det som er avgjørende, synes å være "bistandsfiltrene" i mottagerlandene - dvs. de virkninger utviklingshjelpen har (1) på hvilke investeringsprosjekter som forøvrig gjennomføres i mottagerlandene, (2) på den økonomiske politikken, og (3) på forholdet mellom konkurranseutsatt og skjermet virksomhet. De land Norge gir bistand til, består for en stor del av land med negative bistandsfiltre: Bistanden frigjør ressurser fra lønnsomme prosjekter, men disse går i stor grad til å finansiere ulønnsomme aktiviteter. Samtidig fører de norske samarbeidslandene en uheldig økonomisk politikk, bl.a. med utstrakt regulering av priser, lønninger og renter, og med en systematisk overvurdert valuta. Endelig er norsk bistand konsentrert om land der samlet bistand er så stor at den har uheldige konsekvenser for konkurranseutsatt produksjon - og dermed fører bistanden til en undergravning av den industrielle base som skulle danne utgangspunktet for økonomisk utvikling.

Skal utviklingshjelpen ha en effekt, må bistandspolitikk legges om. U-hjelpen må kobles med krav om økonomiske reformer i mottagerlandene; alternativt må den kanaliseres til land som evner å nyttiggjøre seg den. Samtidig må norske og andre vestlige markeder åpnes for import fra utviklingsland, slik at mottagerlandene får lønnsomme avsetningsmuligheter for den jordbruks- og industriproduksjon som bistanden tar sikte på å legge grunnen for.

Effektiviseringsstrategier

Skal et effektiviseringsprogram virkelig føre til bedre utnyttelse av

ressursene, må det inneholde både "negative" og "positive" elementer. Med den mener vi at tiltak som frigjør arbeidskraft eller andre ressurser må kombineres med tiltak som sikrer at de frigjorte ressursene faktisk blir brukt fornuftig. Det vil åpenbart ikke være fornuftig å gjennomføre "effektivisering" hvis resultatet bare er at arbeidsledigheten stiger - da blir sluttresultatet enda lavere effektivitet enn det vi hadde i utgangspunktet. Det samme vil skje om frigjorte ressurser kanaliseres til formål som i og for seg er produktive, men hvor verdien er enda lavere enn den var der ressursene ble brukt i utgangspunktet.

Det er derfor nødvendig at effektiviseringstiltak på sektornivå inngår i helhetlige strategier for økt effektivitet i økonomien. Slike strategier må på den ene side omfatte konkrete effektiviseringstiltak, og på den annen side positive tiltak som sikrer at frigjorte ressurser blir brukt fornuftig.

Effektiviseringstiltak

Konkrete effektiviseringstiltak må gjennomføres både på det politiske og forvaltningsmessige nivå. På det politiske plan er det spesielt viktig å få vedtatt:

- Reduksjon i skolepliktig alder til 6 år og utvidelse av timetallet i grunnskolen til 30 timer pr. uke for skoletrinnene 1-4.
- Avvikling av støtteordningene til jordbruk og fiske og opphevelse av lover og reguleringer som hindrer effektive produksjonsformer i disse næringene.
- Avvikling av særbehandlingen av kraftkrevende industri når det gjelder tildeling av, og priser på, elkraft; og avvikling av de begrensninger industrien er pålagt når det gjelder disponering av tildelt kraft.
- Innføring av en distriktpolitikk med ikke-næringsbundet støtte pr. arbeidsplass og kontantoverføringer til kommunene som hovedvirkemidler.
- Omlegging av samferdselspolitikken, herunder avvikling av støtte til Hurtigruten og NSBs fjerntrafikk, åpning for konkurranse på konsesjonsbelagte transportruter innen fly-, buss- og ferjetrafikk, og omlegning av avgiftssystemet for biler fra avgift på kjøp og eie til avgift på bruk av bil.
- Reduksjon i kompensasjonsgraden og skjerping av tildelingskriteriene for en del trygdeytelser; herunder sykelønnsordningen.
- Omlegging av bistandspolitikken.

Forvaltningsmessig må rammevilkårene for offentlig virksomhet legges om i retninger som oppmuntrer til økt effektivitet i de enkelte tjenesteproduserende enheter. Blant reformer som peker seg ut, er:

- Fristilling av tjenesteproduserende enheter
- Stykkprisfinansiering, helst etter resultater
- Oppmykning av sentralt fastsatte standardkrav
- Konkurranse enhetene imellom, ved fritt brukervalg når det gjelder skoler, sykehus o.l.

Positive tiltak for utnyttelse av effektiviseringsgevinsten

Når det gjelder tiltak for å sikre at frigjorte ressurser blir utnyttet fornuftig, vil det være et politisk spørsmål hva man foretrekker. I kapittel 9 skisserer vi tre alternative scenarier - ett hvor potensialet benyttes til å styrke omsorg og offentlig tjenesteytelse, ett hvor potensialet brukes til å styrke privatøkonomien og øke aktiviteten i privat sektor, og ett hvor man satser på balansert offentlig/privat utbygging.

I alle tre scenariene er det forutsatt at omlegning av distrikts- og bistandspolitikken ikke skal skje på bekostning av de overordnede mål på disse områdene. Det er derfor lagt inn at distriktsbosettingen skal opprettholdes, og at vi skal gi utviklingshjelp av samme omfang som i 1987.

En vesentlig del av effektiviseringspotensialet har å gjøre med yrkesdeltagelse og arbeidstid: At vi kommer for sent ut i arbeidslivet, at vi har for overforbruk av trygd, og at vi har for mange arbeidsledige, betyr i sum at vi går glipp av 350.000 årsverk. I alle tre scenariene har vi antatt at vi vil ønske å ta ut noe av dette i form av andre typer arbeidstidsforkortelser, f.eks. lavere pensjonsalder, omsorgspermisjon for

foreldre med små barn, lengre ferier, eller kortere ukentlig arbeidstid. Resten av potensialet tas så ut i form av økt offentlig tjenestetilbud eller stimulering av privat virksomhet.

I scenario A - omsorg og offentlige tjenester - antar vi at halvparten av potensialet tas ut i form av arbeidstidsreformer og halvparten i form av økt offentlig tjenestetilbud. Det betyr konkret f.eks. at det innføres fleksibel pensjonsalder fra fylte 60 år, at alle med små barn får 2 års omsorgspermisjon, at den ukentlige arbeidstiden reduseres med 1 time, at helse- og omsorgssektoren tilføres 100.000 nye årsverk, og at andre offentlige tjenestesektorer tilføres 35.000 nye stillinger. Et slikt scenario vil, hvis effektiviseringstiltakene gjennomføres fullt ut, være forenlig med full sysselsetting og balanse i økonomien.

I scenario C - styrket privatøkonomi - tas det meste av potensialet ut i form av skattelettelser som stimulerer privat forbruk og investering. Realisering av hele effektiviseringspotensialet vil gjøre det mulig å fjerne all direkte skatt på arbeidsinntekt (bortsett fra trygdepremiene) og all direkte skatt på bedrifter (bortsett fra oljeskattene). Det vil gi en så sterk stimulans til privat sektor at det vil bli skapt nok nye arbeidsplasser der til at all frigjort arbeidskraft blir sysselsatt. For å sikre balanse i utenriksøkonomien vil det være behov for en nedjustering av lønnskostnadene i Norge relativt til kostnadene ute; men den nødvendige justeringen er så liten i forhold til skattelettelsene at reallønnen etter skatt vil være adskillig høyere enn idag.

Scenario B - balansert utvikling - innebærer at man tar ut gevinstpotensialet med 1/3 i form av arbeidstidsreformer, 1/3 i form av økt offentlig tjenestetilbud, og 1/3 i form av skattelettelser og økt privat etterspørsel. I et slikt scenario vil det være rom for 2 års omsorgspermisjon, en nedkorting av ukentlig arbeidstid med 1 time, 80.000 nye årsverk til helse- og omsorgstjenester, 10-15.000 nye årsverk til andre deler av offentlig sektor, og skattelettelser på nesten 30 milliarder kroner. I dette tilfellet vil scenariet være forenlig med full sysselsetting og balanse i økonomien uten noen nedjustering av norske lønninger i forhold til lønningene i utlandet.

Kapittel Innledning og sammendrag

Tidshorisont

Reformer av det omfang vi diskuterer kan ikke gjennomføres raskt, og det bør de heller ikke. Går man for raskt frem, vil konsekvensen bli at man pådrar seg så store omstillingskostnader at nettogevinsten blir adskillig mindre enn den nødvendig. Våre anbefalinger bør derfor ikke sees på som et straksprogram, men som ingredienser i en langsiktig strategi.