



FINANSDEPARTEMENTET

Ministry of Finance

Assessment of Funding Systems for State Entities

Gjennomgang av finansieringssystemer
for statlige virksomheter

PREFACE

The Norwegian Ministry of Finance participates actively in ongoing work to modernise the Public Sector in Norway. The Ministry has the main responsibility for assessing present systems of financing public sector activities in order to consider whether or not to go from budgeting based on ceilings and assessment through goals to a budgeting system based more directly on results in the sector.

A working group has carried out a general assessment of this question. The present report discusses the pros and cons of these two systems. On this basis a more concrete evaluation of specific spending systems in different sectors is now starting.

To inform ministries and institutions outside Norway, an English summary is presented as an introduction to this working paper. The main body of the paper is the full report in Norwegian.

October 2003–10-31

Thorvald Moe

Innhold

	Side
I Assessment of funding systems for state entities (English summary of a report from a working group for assessing funding systems for state entities in Norway)	7
II Gjennomgang av finansieringssystemer for statlige virksomheter	20
1. Innledning	20
1.1 Bakgrunn, mandat og opplegget av gruppens arbeid	20
1.2 Sammendrag og hovedkonklusjoner	23
2 Nærmere om resultatbasert finansiering versus rammefinansiering med mål- og resultatstyring	30
3 Krav til gode finansieringssystemer	39
4 Administrative kostnader forbundet med systemene	48
5 Sjekkliste for arbeid med å vurdere hensiktsmessigheten av resultatbaserte finansieringssystemer	49
Vedlegg 1 Mandat for arbeidet med gjennomgang av finansieringssystemer for statlige virksomheter	52
Vedlegg 2 Om utformingen av det statlige styringssystemet	55
Vedlegg 3 Kort om enkelte eksempler på resultatbasert finansiering	60

I ASSESSMENT OF FUNDING SYSTEMS FOR STATE ENTITIES

English Summary of a Report from a Working Group for Assessing Funding Systems for State Entities in Norway

1 Background and mandate

1.

The Government's programme for modernisation of the public sector, presented by the Minister of Labour and Government Administration on 24 January 2002, highlights user orientation (via an increased range of choice) along with greater efficiency and simplification as central aims of the Government's modernisation process. Decentralisation and delegation are key principles in this approach, which may require organisational reforms of the central government sector, including reform of the relationship between administration and service production, and in some cases adjustments to funding systems. In its discussion of the modernisation process, the National Budget for 2004 states that alternative funding systems need to be assessed both in terms of efficiency gains and user orientation (which can be viewed as a dimension of quality) and in terms of the need for sound cost control and macroeconomic management.

2.

A working group drawing representatives from the Ministry of Labour and Government Administration and the Ministry of Finance was mandated to assess whether various forms of performance-based funding systems can improve the functioning of the central government sector.¹ Performance-based funding is weighed against block funding combined with performance management, which is at present the main principle for funding and ma-

¹ This summary the report in Norwegian has been prepared by Jan Persson and Anne Kristin Fosli, who constituted the secretariat to the working group.

naging central government services and administrative functions. «Funding system» means a set of principles/criteria for allocating funds to finance the production of services (in the broad sense, including central government administrative functions) offered by the central government. These are services provided both by public and private sector producers, but financed by the government. The funding system can encompass entire state entities (service producers) or specific activities within an entity.

The group's mandate requires it to assess the effects of the funding system on the entity's performance and cost effectiveness. The group is also assessing how performance-based funding harmonises with, and can be adjusted to, block funding at the ministerial level. The governance system in the central government sector is designed not only to promote performance and cost effectiveness but also to ensure sound cost control, support macroeconomic management and contribute to a resource allocation among sectors that reflects political priorities. The working group was also asked to consider user charges as part of the overall funding system and as an element in the governance system.

The group's work comprises three stages. This document presents a summary of the report on the first stage. The report from stage two, which will be completed in the autumn 2003, will contain:

- * An overview of areas where performance-based schemes have now been introduced and available evidence of the effectiveness of such schemes
- * A coarse-screening of governmental service areas based on the checklist in order to identify areas where it may be relevant to consider changes in funding, including the introduction of performance-based funding schemes.
- * Selective review of international experiences (including material compiled by the OECD, experience from individual countries).

Stage 3, for which no closing date is set, consists in considering implementation of new funding arrangements/adjustment of

existing arrangements with a view to improve the state governance system.

3.

Systems for funding individual entities are just one of several elements in the overall governance of central government entities. Any assessment of the degree to which performance-based funding, possibly in conjunction with user charges, can improve the management of government-financed service production needs to take stock of how the funding systems and other elements in the overall governance system mutually affect one another.

2 Main conclusions

4.

Within the block funding/performance management framework, performance may impact on future funding, although there is no automatic link between performance and funding. Performance-based funding of public service production, on the other hand, implies a clear-cut and predictable link between indicators of results achieved and financial framework. (In practice, however, the design of such schemes is such that the links are not clear-cut in all cases.) Hence this funding system contains more direct and predictable incentives than performance management. Performance-based funding is currently used in several governmental service sectors.

5.

The mandate specifies four considerations or criteria for assessing the merits of introducing a performance-based funding system:

- * Performance
- * Cost-effectiveness
- * Resource allocation between sectors
- * Macroeconomic management.

The last two criteria are dependent on cost control. If there is a slippage in cost control in one sector, the effects will spill over

into other sectors in through crowding-out effects or weaken the overall fiscal stance.

Given these criteria, assessment of a possible change in funding systems will take into account specific features of the particular service area, including:

- * Characteristics of demand for the services, the element of user charges and other rationing mechanisms.
- * The framework conditions in which the providers operate.
- * Characteristics of the services offered.

Thus, in order to arrive at a recommendation for the choice and design of funding systems in the respective areas, an assessment needs to be made of concrete features of the area in question. Table 1 collates fundamental characteristics of block funding combined with performance-based management and of performance funding which may be useful in such a context.

6.

Performance-based funding combined with block funding may be seen as a further development of today's system of performance management.

Both systems require good performance indicators. In the case of performance-based funding the indicators must be quantifiable in order to establish the level of performance achieved. If the selected indicators lack a clear link to the results desired, the «goalposts» may shift in both systems.

If meaningful quantifiable result indicators and appropriate framework conditions can be established, performance-based funding will probably produce a better level of performance and cost-effectiveness. On the other hand the likelihood of «shifting goalposts» is clearly highest in the case of performance-based funding since this management system is more firmly anchored in performance indicators. If good (measurable and relevant) indicators cannot be designed in a service area, this suggests that performance-based funding is an inappropriate tool.

As a rule good performance requires a design of performance indicators that takes both quantity and quality into account. In

areas where it is possible to employ activity-based funding, user choice (i.e. funding follows the user) and genuine competition between providers of publicly financed services is underpinned by good market information, the users will monitor and assess performance. Hence the authorities do not have the same need to monitor performance as they do in a system where user choice is limited or absent.

7.

The outcomes of performance-based funding depend on conditions on the supply side. If entities are competing with one another, funding of the respective entities could vary according to the results achieved without adversely affecting the consumers. In the case of a monopoly it is more difficult to design a system that does not penalise the consumer. This is also a challenge in the context of performance-based management.

Competition between providers (public or private) in an activity-based funding system is not a sufficient condition for achieving cost-effective production. Producers and users in such a system will have a shared interest in setting the unit price as high as possible. Users want the highest possible quality when the government foots the bill, and the producers of services want the highest possible earnings and ample operating budgets respectively. In the case of user funding in a service area where user charges are differentiated on the basis of the service's quality, the user will be compelled to weigh the quality of the services against consumption of other goods and services, thereby diminishing this source of loss in economic welfare.

8.

Because user charges for publicly financed services are either low or non-existent, users and producers will generally push for larger budget allocations in the respective service areas. If this pressure is yielded to, there will be a risk of over-production (in relation to an optimal level from a welfare point of view). Moreover, absence of pressure on budgets impairs the incentives to achieve cost-effectiveness. Provided the adopted budgetary limits

are adhered to, block funding combined with performance-based management provides sound cost control and the flexibility needed to adjust total costs over a period of years, and across the particular year. Performance-based funding can be designed either as an entitlement-based scheme within the framework of a budgetary appropriation estimated in advance or within the framework of a block appropriation. The larger the element of entitlement-based schemes combined with preliminary appropriation, the poorer the cost control both in the individual area and in total. Hence, to achieve good cost control, performance-based funding needs to be combined with block funding. How this can best be achieved depends both on the demand for the services concerned and how the supply side is organised. In general, achieving cost control with performance-based funding that is just as effective as cost control achieved with block funding combined with performance management is probably no simple task.

If demand for the service is predictable, and the authorities aspire to meet all demand (as with primary schooling), performance-based funding in the form of a fixed unit price will provide a predictable total framework. It will be possible in principle to adjust overall costs (the total financial framework) by varying the unit price. In the case of excess demand, on the other hand, user charges or other rationing mechanisms have to be introduced in order to constrain demand. In such situations financial incentives can be varied in inverse proportion with the activity, or a financial reserve can be set aside at the funding ministry or entity to meet higher-than-expected demand or production. Alternatively the scheme can be designed such that the results achieved only have effect for subsequent years' appropriation. The details of the funding system are best left to the decision level immediately prior to the producer who is being financed.

9.

The mandate also requires funding systems to be assessed in terms of the opportunities they offer for ensuring a correct volume and composition of state-financed service production. In practice, political ambitions for service offerings in the respective sec-

tors exceed the public budgets» total frameworks. Funding systems that contribute to a high performance level in one individual sector may therefore, when accommodated to a totality, reduce performance levels in other sectors in a way that impairs the overall utility of public service production. Good cost control within a particular sector is therefore a basic premise for the ability to balance priorities between sectors in a rational manner.

Neither governance systems that employ performance-based management combined with block funding nor performance-based funding provide information on consumer's or society's willingness to pay for services in various areas. Hence the systems are of little assistance when it comes to deciding the composition of publicly financed service production and budget distribution between the various service areas. So long as services are zero-priced, or user charges are low in relation to costs, demand does not provide a good indication of the utility user's derives from consumption at the services. Excess demand can bring budgets under pressure in some areas and impair cost control.

The introduction of, or where appropriate increase in, user charges will dampen (excess) demand and thereby strengthen the possibilities for cost control, at the same time as demand will to a somewhat greater degree reflect users' willingness to pay for the services offered by central government. This may facilitate appropriate composition of publicly provided services. Thus user charges as a means of supporting cost control should be considered in connection with a transition to performance-based funding.

10.

Switching to and implementing a system of performance-based funding will incur somewhat higher administrative costs than the present system. This is due in part to the need for high precision in establishing financial incentives and reliable cost information as a basis for disbursements.

Table 1 Objectives/criteria

Funding system	Cost control / macro-economic management / assigning priorities between sectors	Cost-effective operation / performance
<p>Block funding (combined with performance management)</p>	<p>Gives the flexibility needed to regulate cost level from year to year and across the budget year.</p> <p>Provides predictability for macro-economic management, and a sound basis for assigning political priorities between sectors.</p> <p>Requires a rationing mechanism in situations of excess demand.</p> <p>Substantive cost control requires credible budgets that are robust to political pressure. This in turn requires politically legitimate rationing mechanisms.</p>	<p>The system makes for autonomy and decentralised decision-making, which are prerequisites for cost-effective production.</p> <p>Tight budget frameworks relative to performance targets may have a positive incentive effect.</p> <p>«Shifting goalposts» in the absence of good result indicators. Asymmetric information on costs and performance impedes assessments.</p> <p>Less clear-cut incentive effects than in the case of performance-based funding – even though performance in one year may have effects for next year’s budget.</p>

Funding system	Cost control / macroeconomic management / assigning priorities between sectors	Cost-effective operation / performance
Performance-based funding	<p>Facilitates cost control in situations of predictable demand and full coverage of demand.</p> <p>In other situations: Must permit combination with block budgeting at the program or ministry-level to ensure good cost control.</p> <p>Even when this system is combined with block funding, flexibility in terms of changing the cost framework may be reduced when priorities are revised in the course of the year and between years.</p> <p>Requires a rationing mechanism in situations of excess demand.</p> <p>A more transparent rationing mechanism compared with over-coverage / under-coverage due to automatic links between performance and funding, which may produce increased pressure on budgets.</p>	<p>Direct and predictable incentive effects. With good performance indicators and appropriate framework conditions, this funding system will probably produce better performance and cost-effectiveness than block funding combined with performance management.</p> <p>If it proves difficult to develop good result indicators, the problem of «shifting goalposts» will be greater than with performance management, rendering the system less appropriate.</p> <p>However, if the framework conditions are not correctly designed, there may be a risk of users and producers forming alliances in order to push up quality and costs. This can largely be counter-vailed via user funding.</p>

3 Examples of performance-based funding in Norway's central government sector

11.

Performance-based schemes have already been introduced in a number of areas within central government service provision. Some experience as regards the functioning of these schemes has been accumulated, especially in the hospital sector. In most areas a number of providers compete in the supply of services. Some schemes include elements of user choice and to a limited extent user charges.

Within the hospital sector, somewhat more than half of the operating costs are financed through activity-based financing on the basis of Diagnosis Related Groups (DRG). The preliminary budget appropriation to the hospital sector is based on an estimate of the expected activity in the sector. If the actual level of activity exceeds this estimate, the budget appropriation may have to be increased across the budget year in a similar manner to other entitlements schemes determined by the Storting.

For tertiary educational institutions about 35 per cent of budget appropriations are based on performance-based schemes (this also encompasses research activities in the universities and colleges). Total appropriations through the schemes are fixed through a block grant for the budget year. Higher-than-expected activity in the sector will not lead to renegotiation of total appropriations during the budget year. However, performance within the educational activities will, with a two year lag, affect both the total level of appropriations and the relative share of each institution (As regards appropriations to research, only the relative shares will be affected).

Within the employment and labour market sector, on a trial basis, a limited part of the activities are financed through performance-based schemes. The funding schemes are however consistent with block funding, as there is a fixed total budget allocation for the purposes. If the total activity exceeds the expected activity, the ministry may draw on a financial reserve to pay the providers of the services, or the ministry has to reassign its priorities during the year.

In the probation and after-care services associated with the penal system, 15 per cent of the funding is divided between the institutions on the basis of activity and performance. The total budget appropriations are fixed each year, and the scheme is in this respect consistent with block funding. Activity and outcomes one year lead to a reallocation of resources between the institutions the next year.

The Ministry of Transport and Communications has introduced a bonus scheme in its contract with Norwegian State Railways on passenger traffic services. Under the contract a bonus is triggered if a predefined quality standard in terms of punctuality is achieved.

4 Checklist and stage II and III of the work on funding systems

12.

Based on its review, the working group has drawn up a checklist to serve as a reference for concrete assessments of the merits of switching to performance-based funding within the respective governmental service areas.

1 Performance targets and the design of framework conditions

- * *Can the desired aim of performance-based funding be clearly defined? Is the chief concern greater cost-effectiveness, higher volume, or improved quality (user orientation)?*
- * *Can precise targets be defined, and can good result indicators be constructed?*

Efficient systems for performance-based funding require a stable and known relationship between outcomes and measured performance indicators. If this condition is not fulfilled, the introduction of performance-based funding may result in a deteriorating performance. A basis should as far as possible be taken in experiences with result indicators in corresponding areas internationally and in other service areas in Norway.

- * *Do competitive or quasi-competitive conditions exist on the supply side? If the regime is basically a monopoly, is it possible to create competitive or quasi-competitive conditions?* Where a monopoly exists on the supply side, designing performance-based systems that have the desired incentive effects without impairing cost control is problematic. Particular consideration must be given to whether a scheme can be designed, especially in terms of level of remuneration/unit price, that ensures that overall resource use is not excessive and that users are not unnecessarily affected if the required results are not achieved. If such a scheme cannot be designed, block funding combined with performance management should be retained, in the event combined with person-based remuneration systems.
- * *If conditions do not favour performance-based funding systems for the entire entity, are there benefits to be gained by establishing performance-based funding for parts of the entity, or individual grant and transfer schemes?*

II Cost control, demand and rationing

- * *Can a system of performance-based funding be designed within the block-funding system? If excess demand and rationing are already present, will the rationing mechanisms that are required be politically acceptable?* The first step should be to attempt to design a system for performance-based funding within the block funding system. When switching from a monopoly to quasi-competitive conditions on the supply side, rationing systems may have to be changed, for example by, in the short term, shifting to system where supply is no longer limited by capacity constraints, but by funding. This may make the rationing system more transparent, but also could increase budgetary pressures.
- * *Is demand price-elastic, and can demand be regulated via higher user charges? What effects do user charges have on income distribution? Do indirect consumption effects call for zero or limited user charges? If user charges are employed, are they ba-*

sed on fiscal considerations or on a socially appropriate scale of production?

III Are there alternative ways to improve the management system?

- * Within a system of performance-based management, could evaluation and benchmarking of productivity / effectiveness / cost level relative to other comparable undertakings be an alternative method of enhancing cost-effectiveness?*
- * Have the overall effects of leaving responsibility for the service offering (including funding) to the private sector been assessed? Such an assessment should, if there is a political basis for it, be based on a review of the reasoning behind the government's assumption of funding responsibility (income distribution arguments, indirect effects in terms of public goods and other forms of market failure).*

IV What are the total costs of switching to performance-based funding?

- * Will the benefits of introducing performance-based funding outweigh the costs of developing, implementing and evaluating the systems?*

II GJENNOMGANG AV FINANSIERINGSSYSTEMER FOR STATLIGE VIRKSOMHETER

1. Innledning

1.1 Bakgrunn, mandat og opplegget av gruppens arbeid

1.

Arbeids- og moderniseringsministerens moderniseringsredegjørelse av 24. januar 2002 fremhever brukerretting (bl.a. igjen-økt valgfrihet), samt effektivisering og forenkling som sentrale mål i Regjeringens moderniseringsarbeid. Desentralisering og delegering er hovedprinsipper for dette arbeidet, som kan kreve reformer av organiseringen av statlig sektor, inklusive forholdet mellom forvaltning og tjenesteproduksjon og i enkelte tilfeller en tilpasning av finansieringssystemene. I omtalen av moderniseringsarbeidet i Nasjonalbudsjettet 2004 fremheves det at arbeidet med alternative finansieringssystemer må vurderes både ut fra hensynet til effektivisering og brukerretting (som kan tolkes som en dimensjon av kvalitet) og ut fra behovet for god kostnadskontroll og makroøkonomisk styring, jf. kapittel 5 i i St. meld. nr. 1 2003–2004).

2.

En arbeidsgruppe med representanter fra AAD og FIN har hatt som mandat å vurdere om ulike former for resultatbaserte finansieringssystemer kan bidra til å understøtte moderniseringsarbeidet i statlig sektor. Mandatet for arbeidet er gjengitt i vedlegg 1 til dette notatet. Resultatbasert finansiering er vurdert opp mot rammefinansiering med mål- og resultatstyring, som i dag er hovedprinsippet for finansiering av statlig finansierte tjenester og forvaltningsoppgaver. Med finansieringssystem menes et sett av prinsipper/kriterier for tildeling av midler for å finansiere pro-

² Arbeidsgruppen har bestått av Mona Moengen Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Torun Reite, Anne Kristin Fosli og Jan Persson Finansdepartementet. De to sistnevnte har utgjort sekretariatet.

duksjonen av tjenester (i vid forstand, inklusive statlige forvaltningsoppgaver) som tilbys av staten. Dette omfatter tjenester som produseres både av offentlige og private tjenesteprodusenter. Finansieringssystemet kan omfatte hele virksomheter (tjenesteprodusenter) eller delaktiviteter innenfor en virksomhet.

I følge mandatet skal gruppen vurdere effektene av finansieringssystemet for virksomhetens resultatoppnåelse og kostnadseffektivitet. Gjennomgangen skal også omfatte en vurdering av hvordan resultatbaserte finansieringsformer harmonerer med, og kan tilpasses, det eksisterende styringssystemet med rammefinansiering som hovedprinsipp. Styringssystemet i statlig sektor skal, foruten å bidra til resultatoppnåelse og kostnadseffektivitet, sikre god kostnadskontroll for å understøtte den makroøkonomiske styringen og bidra til god ressursallokering mellom statlige sektorer. Arbeidsgruppen er også bedt om vurdere brukerbetaling som del av den samlede finansieringsordningen og som element i styringssystemet.

Mandatet og gjennomgangen omfatter ikke styring av kommunalt finansiert tjenesteproduksjon. Hovedprinsippet i finansieringen av tjenester som tilbys av kommunene er statlige rammetilskudd. Finansieringsprinsippet forutsetter en ansvarsfordeling der det er statens ansvar å gi kommunesektoren hensiktsmessige rammevilkår, mens det er kommunenes ansvar å prioritere ressursbruken og finne frem til finansieringsløsninger for de enkelte kommunale virksomhetene.

3.

Med de begrensede ressurser arbeidsgruppen har hatt til rådighet, har arbeidsgruppen konsentrert seg om å drøfte noen viktige prinsipielle avveininger knyttet til valg av finansieringssystem for statlig tjenestetilbud med utgangspunkt i de målsettingene for det statlige styringssystemet som er spesifisert i mandatet. Drøftingen tar utgangspunkt i norske erfaringer med ulike finansieringssystemer. Mens det for utforming av rammebetingelser for private markeder foreligger en relativt omfattende teoretisk og empirisk litteratur, er tilfanget av analyser av hensiktsmessige styrings- og finansieringssystemer for offentlig finansierte virk-

somheter mer begrenset. I arbeidet med denne delrapporten har det ikke vært tid til å samle inn og bearbeide internasjonale erfaringer med ulike former for finansieringssystemer.

Siktemålet med den prinsipielle drøftingen i dette notatet er å bygge opp kompetanse og etablere en felles forståelse av egenskaper ved nåværende finansieringssystemer, og av de virkningene innføring av resultatbasert finansiering kan forventes å få. Dette vil gi et utgangspunkt for det videre arbeidet som i første omgang vil bestå i å sortere ut de områder av statlige virksomheter der forholdene synes å ligge til rette for å vurdere introduksjon av resultatbaserte finansieringsordninger. Det vil også gi en referanseramme for å vurdere de resultatbaserte finansieringsordningene som allerede er innført. I tilknytning til den konkrete gjennomgangen av statlige finansieringssystemer som er foreslått i neste fase, tar arbeidsgruppen sikte på å samle inn enkelte internasjonale erfaringer med bruk av resultatbaserte finansieringsordninger. Dette arbeidet avsluttes høsten 2003.

4.

Første skritt i gruppens arbeid har bestått i å klarlegge prinsipielle forskjeller mellom resultatbaserte finansieringssystemer (dvs. finansieringssystemer der finansieringen av den enkelte virksomhet helt eller delvis avhenger av de resultater som oppnås) og rammefinansiering med mål og resultatstyring. Slike systemer er omtalt i avsnitt 2. I vedlegg 3 er det gitt en nærmere omtale av former for resultatbasert finansiering av statlig finansiert tjenesteproduksjon i Norge.

Systemer for finansiering av de enkelte virksomheter utgjør bare ett av flere elementer i den samlede styringen av statlige virksomheter. Skal en vurdere i hvilken utstrekning resultatbasert finansiering, eventuelt i samspill med egenbetaling, kan bidra til forbedringer i styringen av statlig finansiert tjenesteproduksjon, må en ta utgangspunkt i hvordan finansieringssystemene og de øvrige elementene i det samlede styringssystemet gjensidig påvirker hverandre. I vedlegg 2 er det gitt en oversikt over strukturen i det samlede statlige styringssystemet.

I avsnitt 3 drøftes egenskapene til finansieringssystemene ut

fra de kriteriene som er angitt i mandatet. I avsnitt 4 omtales administrative kostnader knyttet til innføring av resultatbasert finansiering. Avsnitt 5 inneholder en sjekklister som kan tjene som referanse for konkrete vurderinger av hensiktsmessigheten av å basere seg på resultatbasert finansiering innenfor de enkelte tjenestesektorer.

1.2 Sammendrag og hovedkonklusjoner

5.

Med en sterk vekst i regelstyrte overføringer og moderat vekst i offentlige inntekter, er det svært begrenset rom for vekst i det offentlig finansierte tjenestetilbudet. Samtidig stilles det økende krav til tilbudet av og kvaliteten på offentlige tjenester. Dette skaper store styringsutfordringer når det gjelder å sikre effektiv ressursutnyttelse, god styring av den samlede ressursbruken i offentlig sektor, og prioriteringer mellom enkeltområder.

Innenfor offentlig sektor treffes beslutningene i stor utstrekning innenfor det politisk administrative styringssystemet der en i dag finner et begrenset innslag av markedsmekanismer. For at dette styringssystemet skal fungere godt, er det behov for omfattende informasjon om bl.a. kostnadsforhold og samfunnets betalingsvillighet for ulike tjenester. I tillegg må beslutningstakerne på ulike nivåer nyttiggjøre seg informasjonen på en best mulig måte.

Rammefinansiering med mål- og resultatstyring utgjør hovedprinsippet for styring av statlige virksomheter. Ved denne finansieringsformen vil ulik grad av resultatoppnåelse kunne få betydning for virksomhetenes fremtidige finansiering. Det er imidlertid ikke noen automatisk sammenheng mellom resultat og tildeling av midler. Resultatbasert finansiering av offentlig tjenesteproduksjon innebærer i prinsippet en entydig og forutsigbar kobling mellom indikatorer for oppnådde resultater og finansiell ramme (I praksis innebærer imidlertid utformingen av slike ordninger at koblingene i enkelte tilfeller ikke er like entydig). I denne forstand inneholder dette finansieringssystemet sterkere incentiver enn systemet med mål- og resultatstyring. Resultatbasert finansi-

ering er i dag tatt i bruk i flere statlige tjenestesektorer, jf. vedlegg 3. På enkelte områder kan dette finansieringssystemet betraktes som en videreutvikling av systemet med mål- og resultatstyring.

6.

Mandatet spesifiserer fire hensyn eller kriterier for vurdering av hvor hensiktsmessig det er å innføre et resultatbasert finansieringssystem; *resultatoppnåelse, kostnadseffektivitet, makroøkonomisk styring og ressursallokering mellom statlige sektorer*. Mulighetene til å ivareta de siste to hensynene vil avhenge av graden av *kontroll med den samlede kostnadsutviklingen innenfor den enkelte sektor*. Gitt disse kriteriene, vil vurderingen av de konkrete virkningene av en endring i finansieringssystem avhenge av særtrekk på det enkelte tjenesteområde, herunder:

- * Egenskaper ved etterspørselen etter tjenestene, innslaget av brukerbetaling og andre rasjoneringsmekanismer
- * De rammebetingelsene tilbyderne opererer under
- * Egenskaper ved de tjenester som tilbys

For å komme frem til en tilrådning om utforming av finansieringssystem på de enkelte områdene er det derfor nødvendig å foreta en vurdering ut fra konkrete forhold på det enkelte område. Tabell 1 sammenfatter noen prinsipielle egenskaper ved rammefinansiering kombinert med mål- og resultatstyring og ved resultatbasert finansiering som kan være nyttige i en slik sammenheng.

7.

Resultatbasert finansiering kan gi de mest forutsigbare og direkte incentiver til resultatoppnåelse og kostnadseffektivitet. Flere forutsetninger må imidlertid være oppfylt.

En må kunne bestemme gode resultatindikatorer samtallfettes slik en entydig kan fastsette grad av resultatoppnåelse. Effektiviteten av mål og resultatstyring avhenger også av gode resultatindikatorer. Velger en indikator som ikke har en klar sammenheng med de resultater en ønsker å oppnå, kan det oppstå målfor skyvning i forhold til de ønskede resultater under begge syste-

mer. Mulighetene for målforskyvning klart størst ved bruk av resultatbasert finansiering, fordi styringssystemet entydig er basert på resultatindikatorerne. Dersom det ikke er mulig å utforme gode indikatorer (relevante og målbare) på et tjenesteområde, trekker dette derfor i retning av at resultatbasert finansiering er et lite hensiktsmessig virkemiddel i moderniseringsarbeidet. God resultatoppnåelse krever i regelen en utforming av resultatindikatorer som både tar hensyn til kvantitet og kvalitet.

På områder der det er mulig å basere seg på stykkprisfinansiering, brukervalg (dvs. pengene følger brukeren), reell konkurranse mellom tilbyderne av offentlig finansierte tjenester, bl.a. som følge av god markedsinformasjon, har ikke myndighetene like stort behov for informasjon for å utforme resultatindikatorer som i et system med begrenset eller ikke noe brukervalg.

8.

Virkningene av å innføre resultatbasert finansiering avhenger av forholdene på tilbudssiden. Dersom det er konkurranse blant virksomhetene, vil finansieringen av de enkelte virksomhetene kunne variere med oppnådde resultater, uten at dette går utover brukerne. Ved monopol er det vanskeligere å utforme et system som ikke straffer brukerne. Dette er for øvrig også en utfordring ved mål – og resultatstyring.

Skal resultatbasert finansiering gi de ønskede effektene, må en finne en hensiktsmessig utforming av de finansielle incentivene. Konkurranse mellom tilbydere (offentlige eller private) i et stykkprisfinansieringssystem er ikke en tilstrekkelig betingelse for å oppnå kostnadseffektiv produksjon. De finansielle incentivene må også fastsettes riktig ut fra de resultater en ønsker å oppnå. Dersom stykkprisen settes for lavt, risikerer en at det ikke blir tilstrekkelig lønnsomt å produsere tjenester til ønsket kvalitet i ønsket omfang. På den annen side, dersom stykkprisen fastsettes for høyt, er det risiko for at det blir lønnsomt å bygge ut overkapasitet i tjenesteproduksjonen og at incentivene til kostnadseffektivitet svekkes.

Produsentene og brukerne i et slikt system vil ha felles interesse av at stykkprisen settes så høyt som mulig. Brukerne ønsker

høyest mulig kvalitet med statens finansiering, og produsentene best mulig inntjening. Dette kan gi høy kvalitet og høy produksjon (men lav kostnadseffektivitet) innenfor enkeltsektorer. Når en skal innpasse utviklingen i én sektor i en helhet, kan resultatet bli mindre ressurser og dermed redusert måloppnåelse innenfor andre sektorer på en måte som svekker den samlede nytten av offentlig tjenesteproduksjon. God kostnadskontroll innenfor enkeltsektorer, ikke bare for de samlede offentlige utgiftene, er en grunnleggende forutsetning for å kunne foreta en rasjonell prioritering mellom ulike formål.

Ved innslag av brukerfinansiering på et tjenesteområde der brukerbetalingen differensieres etter tjenestens kvalitet, vil brukeren tvinges til å avveie forbruk av og kvalitet på tjenestene opp mot forbruk av andre varer og tjenester. På den måten reduseres denne kilden til samfunnsøkonomisk tap.

9.

Under forutsetning av at vedtatte budsjettammer overholdes, gir rammefinansiering med mål og resultatstyring god kostnadskontroll og fleksibilitet i tilpasningen av totalkostnadene over år, og gjennom året. Resultatbasert finansiering kan utformes som en regelstyrt ordning med overslagbevilgning eller innenfor en rammebevilgning til et programområde, eller til et departement. Desto større innslag av regelstyrte ordninger med overslagsbevilgning, desto dårligere kan kostnadskontrollen bli, og dermed den samlede styringen av statlig tjenesteproduksjon både på det enkelte område og totalt. For å oppnå god kostnadskontroll må derfor resultatbasert finansiering kunne kombineres med rammefinansiering på programnivå eller departementsnivå. Hvordan dette mest hensiktsmessig kan gjøres avhenger både av etterspørselen etter tjenestene og av hvordan tilbudssiden er organisert. Generelt er det trolig krevende å få til like god kostnadskontroll innenfor den enkelte sektor med resultatbasert finansiering som med rammefinansiering kombinert med mål- og resultatstyring.

Dersom etterspørselen etter tjenesten er forutsigbar, og myndighetene tilstreber å dekke all etterspørsel (som i grunnskolen),

vil resultatbasert finansiering i form av en fast stykkpris gi en forutsigbar totalramme. En vil da kunne tilpasse de samlede kostnadene (totalrammen) ved å variere stykkprisen. Ved overskudds- etterspørsel er det derimot nødvendig å basere seg på brukerbetaling eller andre rasjoneringsmekanismer på etterspørselssiden for å begrense aktivitetsnivået. I tillegg må det innføres mekanismer på tilbudssiden som sikrer at ressurstilgangen sektor tilpasses den totale rammen for et program eller et departement. Det er flere måter å gjøre dette på.

Et alternativ er å utforme de finansielle incentivene som relative størrelser, eller det kan avsettes en finansiell reserve i finansierende departement eller virksomhet for å dekke større etterspørsel eller produksjon enn forutsatt. Da kan rammene endres gjennom omprioriteringer f. eks. innenfor et programområde i finansierende departement fra år til år. En annen mulighet er å utforme ordningen slik at resultatene først får effekt på senere års tildelinger, noe som vil gi en mer forutsigbar budsjettutvikling (men ikke kontroll med kostnadsutviklingen i den enkelte sektor). Det er mest hensiktsmessig å overlate detaljutformingen av finansieringssystemet til siste ledd ut mot produsenten som finansieres.

10.

Ifølge mandatet skal finansieringssystemene også vurderes ut fra mulighetene til å sikre riktig omfang og sammensetning av statlig finansiert tjenesteproduksjon. I praksis er det slik at politiske ambisjoner for tjenestetilbudet innenfor de enkelte sektorer i sum overstiger totalrammene i offentlige budsjetter. Måloppnåelsen og virkemiddelbruken innenfor hver enkelt sektor kan derfor ikke vurderes isolert. Finansieringssystemer som bidrar til høy grad av måloppnåelse innenfor enkeltsektorer kan derfor, når de skal innpasses i en helhet, redusere måloppnåelsen i andre sektorer slik at den samlede nytten av offentlig tjenesteproduksjon reduseres. Rasjonell prioritering mellom enkeltsektorer forutsetter god kostnadskontroll.

Verken finansieringssystemene mål- og resultatstyring kombinert med rammestyrt eller resultatbasert finansiering gir i

seg selv informasjon om brukernes eller samfunnets verdsetting (betalingsvillighet) av tjenester på ulike områder. Systemene som sådan er dermed ikke til særlig hjelp når det gjelder å bestemme sammensetningen av offentlig finansiert tjenesteproduksjon og budsjettfordelingen mellom de ulike tjenesteområdene. Så lenge tjenester er nullpriset, eller brukerbetalingen er lav i forhold til kostnadene, gir ikke etterspørselen noen god indikasjon på hvordan brukerne verdsetter dem. Overskuddsetterspørsel kan skape et press mot budsjetttrammene på enkeltområder og dermed gjøre det vanskeligere å realisere de utgiftsrammene som var fastsatt i utgangspunktet.

Introduksjon av, eller økning i brukerbetalingen der det er hensiktsmessig, vil dempe (overskudds)etterspørselen og dermed styrke mulighetene for kostnadskontroll, samtidig som etterspørselen i noe større utstrekning vil reflektere brukernes verdsetting av de tjenestene staten tilbyr. Det vil kunne gjøre det lettere å oppnå en riktig sammensetning av slike tjenester. Det er spesielt grunn til å vurdere brukerbetaling som middel for å understøtte kostnadskontroll i forbindelse med overgang til resultatbasert finansiering.

11.

Overgang til og oppfølging av et system for resultatbasert finansiering vil gi noe høyere administrative kostnader enn en videreføring av dagens system. Dette skyldes blant annet behovet for høy presisjonsgrad i fastsettelsen av finansielle incentiver, samt innhenting av pålitelig kostnadsinformasjon som grunnlag utbetalinger.

Tabell 1 Mål/kriterier

Finansierings-system	Kostnadskontroll / makroøkonomisk styring/prioritering mellom sektorer	Kostnadseffektiv drift/ resultatoppnåelse
<p>Ramme-finansie-ring (med mål- og/ resultat-styring)</p>	<p>Gir fleksibilitet til å regulere kostnadsnivået fra år til år og gjennom budsjettåret.</p> <p>Gir forutsigbarhet for makroøkonomisk styring, og et godt utgangspunkt for politiske prioriteringer mellom sektorer.</p> <p>Forutsetter rasjoneringsmekanisme i situasjoner med overskuddsetterspør-sel.</p> <p>Reell kostnadskontroll krever at rammen oppnår troverdighet ved at den ikke endres som følge av politisk press. Det krever igjen at rasjoneringsmekanismene har politisk legitimitet.</p>	<p>Systemet gir autonomi og beslutninger på desentralisert nivå, som er en del av forutsetningene for kostnadseffektiv produksjon.</p> <p>I tillegg kan stramme budsjettammer i forhold til resultatmålene ha en positiv incentiveffekt.</p> <p>Målforskyvning dersom en ikke har gode resultatindikatorer. Asymmetrisk informasjon om kostnader og resultatoppnåelse vanskeliggjør vurderinger.</p> <p>Mindre tydelige incentiveffekter enn ved resultatbasert finansiering. Selv om resultater et år skal kunne gi effekter for neste års budsjett.</p>

<p>Resultatbasert finansiering</p>	<p>Gir kostnadskontroll ved forutsigbar etterspørsel og full dekning av etterspørsel.</p> <p>Må kunne innpasse i rammebudsjettering på overordnet nivå (program eller departement) for å sikre god kostnadskontroll.</p> <p>Selv kombinert med rammefinansiering kan fleksibiliteten mht. endringer i kostnadsrammer bli redusert, ved ønske om endringer i prioriteringer innenfor året og mellom år.</p> <p>Forutsetter rasjoneringsmekanisme i situasjoner med overskuddsetterspørsel.</p> <p>Bedre transparens i rasjoneringsmekanismen i forhold til overdekning/ underdekning pga mer automatiske sammenhenger mellom resultat og finansiering, noe som kan gi økt press mot budsjetterammene.</p>	<p>Direkte og forutsigbare incentiveffekter. Med gode resultatindikatorer og hensiktsmessige rammebetingelser vil finansieringssystemet gi bedre resultatoppnåelse og kostnadseffektivitet enn rammefinansiering med mål og resultatstyring.</p> <p>Samme problem med asymmetrisk informasjon som ved mål- og resultatstyring.</p> <p>Hvis resultatindikatorene ikke er gode, vil målforskyvningsproblemet bli større enn ved mål- og resultatstyring, noe som gjør systemet mindre hensiktsmessig.</p> <p>Dersom en ikke utformer rammebetingelsene riktig, kan en imidlertid risikere at brukere og produsenter inngår allianser med sikte på å presse opp kvalitet og kostnader. Dette kan i stor grad motvirkes gjennom brukerfinansiering.</p>
---	--	---

2 Nærmere om resultatbasert finansiering versus rammefinansiering med mål- og resultatstyring

12.

Rammefinansiering kombinert med mål- og resultatstyring utgjør i dag hovedprinsippet for styring av statlige virksomheter. Prinsippet innebærer at hvert departement innenfor sine

ansvarsområder fastsetter mål og resultatkrav som skal realiseres innenfor de bevilgningsrammer som Stortinget har fastlagt. Mål- og resultatstyring ble gradvis innført parallelt med reformer som gav virksomhetene større handlefrihet knyttet til ressursdisponeringen innenfor gitte rammer. Videre har det skjedd endringer i prosessene for forberedelsen av forslaget til statsbudsjett ved at departementene har fått større muligheter for å påvirke prioriteringer innenfor budsjetttrammene (rammebudsjettering). Gjennom innføring av mål- og resultatstyring ble det lagt større vekt på virksomhetenes eget resultatansvar enn tidligere.

For styringssystemet som helhet innebærer mål- og resultatstyring en desentralisering og delegering av beslutninger om drift og virkemiddelbruk fra politisk nivå til departements- og virksomhetsnivå. Gjennom faste rammer, mål og mest mulig kvantifiserbare resultatkrav skal resultatoppnåelse kunne etterprøves. Dette kan danne grunnlag for ny eller justert politikkutforming. Mål- og resultatstyring har på denne måten bidratt til å gi et bedre beslutningsgrunnlag for finansieringsbeslutninger. Systemet inneholder ikke entydige og automatiske sammenhenger mellom tildelte bevilgninger og oppnådde resultater. Resultatoppfølging og kontroll kan betraktes som «myke incentiv» – systemer. Vi har ikke noen god informasjon om hvor effektivt dette virker i forhold til tenkte markedsbaserte systemer hvor markedet kontinuerlig gir informasjon om verdsetting og tilhørende etterspørsel av de enkelte tjenestene. Vi har også begrenset empirisk grunnlag for å vurdere gevinstene ved innføring av mål og resultatstyring. Vi har imidlertid en del materiale som sier noe om hvordan brukerne selv vurderer nytten og effektene av denne styringsformen. Innføringen av det nye Økonomiregelverket og styringsreformene på 1980- og 1990 tallet, har i følge brukerne selv (Finansdepartementets erfaringsprosjekt) og ulike studier og utredninger utarbeidet av Statskonsult, medført at økonomistyring har blitt kvalitativt bedre. Et revidert og enklere økonomiregelverk bli iverksatt fra 1. januar 2004. Det er imidlertid fortsatt en utfordring å få en bedre kobling mellom mål og ressursinnsats.

13.

Gjennom ulike former **resultatbaserte incentivsystemer** søker staten gjennom finansiering å motivere tjenesteprodusenter, herunder offentlige virksomheter, tilskuddsmottakere eller private anbudstilbydere, til bedre resultatoppnåelse, kostnadseffektivitet og tilpasning til signaler fra brukerne dersom ordningen innebærer muligheter for brukervalg (brukerretting). Incentivsystemene er basert på en avtalt (eventuelt kontraktfestet dersom det er avtaler med private aktører eller egne statlige rettssubjekter) sammenheng mellom resultater og finansielle incentiver. Dette omfatter resultatbaserte finansieringssystemer eller belønningsmekanismer (bonussystemer) knyttet til tjenesteprodusentens resultater, slik at tjenesteprodusenten helt eller delvis finansieres eller belønnes med utgangspunkt i oppnådde resultater, eller individbaserte incentivsystemer som lederkontrakter og bonuslønn. Vurdering av individbaserte systemer ligger utenfor mandatet.

14.

Resultatbasert finansiering innebærer at en større eller mindre del av budsjetttildelingen til tjenesteprodusentene er basert på oppnådde resultater, jf. boks 1 og vedlegg 3. For å få etablert et slikt system kreves det at det utarbeides klare resultatkrav for tjenesteprodusenten i form av kriterier eller indikatorer som kan tallfestes. Indikatoren som det finansielle incentivet knyttes til og som utløser finansiering kan for eksempel være aktivitetsindikatorer, produktivitetsmål eller kvalitetsindikatorer. Et slikt system er bare meningsfullt dersom det er en klar samvariasjon mellom en forhåndsdefinert indikator og det ønskede formål med aktiviteten. Størrelsen på endelig finansiering fastsattes med utgangspunkt i grad av resultatoppnåelse. Aktivitetsbasert finansiering eller stykkprisfinansiering er en form for resultatbasert finansiering, der resultatoppnåelsen beregnes med utgangspunkt i konkrete produksjonsaktiviteter.

Sammenhengen mellom resultater og belønning kan utformes på forskjellige måter. Hele budsjetttildelingen kan være basert på en fast stykkpris eller på en skalajustert stykkpris per produsert

enhet (det siste prinsippet ligger til grunn for fastsettelsen av driftstilskuddet i den statlige finansieringen av private skoler, der tilskuddet per elev varierer med størrelsen på skolen). Alternativt kan virksomhetene motta en grunnfinansiering i form av et rammetilskudd med en toppfinansiering i form av en fast stykkpris, slik finansieringssystemet overfor sykehusene i dag er utformet. Utformingen av et stykkprissystem kan ta utgangspunkt i marginalkostnader eller gjennomsnittkostnader. Valg av prinsipp for belønning av resultater vil virke inn på hvordan virksomhetene på kort og lang sikt reagerer på endringer i etterspørselen.

15.

Både mål- og resultatstyring og resultatbasert finansiering stiller krav til resultatmåling og resultatinformasjon. I begge tilfeller står en overfor problemet med asymmetrisk informasjon mellom den som finansierer tjenestene (dvs. Stortinget i siste instans), bestiller av tjenestene (ofte departement, etat) og produsenten av tjenestene (den enkelte virksomhet/driftsenhet, tilskuddsmottaker eller anbudstilbyder). Overordnet nivå som trefler beslutninger om finansielle rammer og øvrige rammebetingelser har begrenset informasjon om produsentenes produksjonsmuligheter og kostnadsstruktur, noe som vanskeliggjør styringsmulighetene. En måte å bedre informasjonsgrunnlaget på, er å nyttiggjøre seg evalueringer og benchmarking, bl.a. gjennom å sammenligne produktivitet og kostnadsutvikling hos flere tjenestetprodusenter.

Resultatbasert finansiering stiller de strengeste kravene til resultatinformasjon. Systemet forutsetter at en kan spesifisere en entydig sammenheng mellom resultatindikatorverdier og utløsning av belønning/finansiering. Mål- og resultatstyring er basert på mer skjønnsmessige reaksjoner når resultatene avviker fra det avtalte, og en er dermed ikke i like stor grad avhengig av indikatorer som lar seg tallfeste. Den direkte koblingen mellom resultatindikatorer og belønning gjør resultatbasert finansiering lite hensiktsmessig dersom en ikke klarer å finne gode indikatorer på de resultater en ønsker å oppnå. En kan i så fall risikere at virksomhetene ensidig fokuserer på å oppnå høye indikatorverdier, uav-

hengig av om dette samsvarer med de ønskede resultater for virksomheten. Mangelen på finansielle incentiver innebærer at systemet med mål- og resultatstyring er mindre sårbart overfor slike effekter.

16.

Det er som regel opp til det enkelte departement å detaljutforme rammer/finansieringsprinsipper for den videre budsjett-tildelingen til tjenesteprodusenten innenfor rammen av det Stortinget har vedtatt av regler, rammer og føringer. Det vil variere fra område til område hvor sterke føringer Stortinget legger på finansieringssystemet.

Det vil ofte være flere administrative ledd mellom Stortinget og tjenesteprodusenten. Det vil sjelden være departementet selv som produserer tjenestene, men virksomheter, driftsenheter, tilskuddsmottakere eller private tjenesteprodusenter (ved kjøp av tjenester/anbud). Stortinget har for eksempel fastsatt detaljutformingen av den resultatbaserte finansieringsordningen av spesialisthelsetjenesten. For andre resultatbaserte ordninger fastsetter Stortinget overordnede mål- og retningslinjer, mens selve finansieringssystemet detaljutformes av underliggende nivå slik som de resultatbaserte ordningene under Arbeids- og administrasjonsdepartementet (Aetat). Det er mest hensiktsmessig å overlate detaljutformingen av finansieringssystemet til siste ledd ut mot produsenten som finansieres.

17.

Som alternativer til eller supplement til rammefinansiering med mål- og resultatstyring vil vi drøfte to former for resultatbaserte systemer:

- * **Systemer for resultatbasert finansiering som regelstyrt ordning** med overslagsbevilgning (åpent system). Innenfor slike systemer blir totale kostnader og dermed endelig budsjettildeling fastsatt av etterspørselen på samme måte som regelstyrte overføringsordninger. I situasjoner der etterspørselen ikke er forutsigbar, budsjetteres utgiftene som en overslagsbevilgning.

- * **Resultatbasert finansiering med rammefinansiering** (lukket system). Ordningen innpasses innenfor et system med faste bevilgningsrammer (f. eks. på program eller departementsnivå) og kan på enkelte områder betraktes som en naturlig videreutvikling av eksisterende styrings- og finansieringssystem, der hensynet til kostnadskontroll er tilagt stor vekt.

I Styringssystemet i dag har vi innslag av begge disse hovedtyper ordninger.

Resultatbaserte finansieringsordninger med rammefinansiering kan tenkes utformet på ulike måter:

I) Dersom etterspørselen etter tjenestene er forutsigbar, og myndighetene tilstreber å dekke all etterspørsel (slik tilfellet er for grunnskolen), er ordningen automatisk forenlig med et rammestyringsprinsipp. Det vil være et tak for hva tjenesteprodusentene samlet kan oppnå, men disse kan konkurrere seg i mellom om andeler av en ramme.

II) Dersom det er overskuddsetterspørsel på et område hvor man ønsker å innføre resultatbasert finansiering innenfor en ramme, kan det tenkes ulike løsninger:

- a) Det kan gjøres ved å introdusere en rasjoneringsmekanisme i forhold til brukerne slik at samlet aktivitet holdes innenfor et gitt nivå. Med en gitt finansieringsramme følger det da at en kan fastsette en gitt stykkpris. For produsentene vil inntjeningen avhenge av aktivitetsnivå.
- b) Alternativt kan den finansielle rammen være gitt uten at det er fastsatt noe tak på det samlede aktivitetsnivå. Da vil de finansielle incentivene utformes som relative størrelser som varierer med samlet aktivitetsnivå. Da vil inntjeningen til den enkelte tilbyder ikke bare avhenge av eget aktivitetsnivå, men også totalt aktivitetsnivå for alle tilbyderne.
- c) Et høyere aktivitetsnivå enn forutsatt kan dekkes av tilbakeholdte finansielle størrelser i finansierende virksomhet, eller det innføres en rasjonering fra finansørens side ved antatt overskridelse av taket.

- d) Resultatvirkningene av ordninger får først virkninger i senere år, enn budsjettåret. Et høyere aktivitetsnivå enn forutsatt løses gjennom omprioriteringer i finansierende virksomhet (jf. rammebudsjettering i regjeringens budsjettprosess og økte muligheter for å påvirke detaljfordelingen av midler innenfor egen sektor).

18.

Hensiktsmessigheten av og selve utformingen av resultatbasert finansiering vil avhenge av de rammebetingelser tjenesteproduzenten eller tjenesteprodusentene er stilt overfor. Dersom det er konkurranse på tilbudssiden, vil en kunne etablere resultatbasert finansiering, f. eks. i form av stykkprisfinansiering som straffer produsentene, men ikke brukerne i det tilfellet planlagte resultater ikke nås.

Konkurranse mellom tilbydere (offentlige eller private) i et stykkprisfinansieringssystem er ikke en tilstrekkelig betingelse for å oppnå kostnadseffektiv produksjon. Både produsentene og brukerne i et slikt system kan ha felles interesse av at stykkprisen settes så høyt som mulig. Brukerne ønsker høyest mulig kvalitet med statens finansiering, og eiere og ansatte hos produsentene ønsker hhv. best mulig inntjening og romslige driftsbudsjetter. Ved innslag av brukerfinansiering på et tjenesteområde der brukerbetalingen differensieres etter tjenestens kvalitet, vil brukeren få incentiv til å avveie kvalitet på tjenestene opp mot forbruk av andre varer og tjenester. På den måten reduseres kilden til samfunnsøkonomisk tap.

Måloppnåelse innenfor enkeltsektorer kan derfor, når det skal innpasses i en helhet, redusere måloppnåelse innenfor andre sektorer på en måte som svekker den samlede nytten av offentlig tjenesteproduksjon. God kostnadskontroll innenfor enkeltsektorer – ikke bare over de samlede offentlige utgifter – , er en grunnleggende forutsetning for å kunne foreta en rasjonell prioritering mellom ulike formål.

I de tilfellene der konkurransen er begrenset vil det være vanskeligere å utforme et hensiktsmessig system for resultatbasert finansiering. Det gjelder særlig i situasjoner der én bedrift

har monopol. Under slike betingelser kan en ikke la den samlede budsjetttrammen samvariere med oppnådde resultater. Gjorde en dette, ville en svekkelse av resultatene slå ut i en redusert budsjetttramme og dårligere tjenestetilbud for brukerne. Dette vil i så fall innebære at brukerne blir straffet to ganger, både direkte av de dårligere resultatene bedriften oppnår, og indirekte av at budsjetttrammene reduseres. Dersom det f. eksempel var ett monopol innenfor sykehussektoren, ville det innebære en lavere produktivitet utvikling enn forutsatt ville kunne lede til inndragning av budsjettmidler færre behandlinger og/eller lavere kvalitet på sykehustjenestene. Ved monopoler kan det i enkelte tilfeller være aktuelt å velge et asymmetrisk resultatbasert system som kun belønner gode resultater. Et slikt system kan imidlertid lede til tilpasninger som avviker fra det som er samfunnsøkonomisk riktig. Ved mål- og resultatstyring står man også overfor store utfordringer i å sikre effektiv produksjon i monopoler.

19.

Med resultatbasert finansiering vil tjenesteprodusentene i stor grad forutsi hva de finansielle konsekvensene av et gitt resultat blir. Ved mål- og resultatstyring er det derimot mer usikkert hva de finansielle konsekvensene vil bli. Spesielt vil virksomhetene kunne påvirke overordnet myndighets vurdering gjennom styringsdialogen. Denne forskjellen innebærer at resultatbasert finansiering inneholder en mer entydig og forutsigbar incentiveeffekt for virksomhetene.

20.

Det er innført resultatbasert finansiering på flere statlige tjenestedområder, og man har begynt å høste erfaringer med disse, spesielt når det gjelder finansieringen av spesialisthelsetjenesten. Ordningene har ulik utforming. For nesten samtlige av disse ordningene er det etablert konkurranse mellom flere tilbydere av tjenestene. For noen av disse ordningene er det også innslag av fritt brukervalg og begrenset brukerbetaling. Ordningene er nærmere beskrevet i vedlegg 3.

Innenfor **sykehussektoren (spesialisthelsetjenesten)** fi-

nansieres vel halvparten av driftsutgiftene knyttet til behandling via **InnsatsStyrt Finansiering (ISF)**. ISF er en form for stykkprisfinansiering som tar utgangspunkt i pasientens klassifikasjon i DRG- systemet (diagnose relaterte grupper). Bevilgningen som er gjenstand for resultatbasert finansiering er en overslagsbevilgning. Initialt er det fastsatt en ramme ut fra forventet aktivitetsnivå. Dersom aktivitetsnivået blir større enn forventet, kan det kreve oppjustering av rammen i løpet at året gjennom tilleggsbevilgninger slik som ved andre regelstyrte ordninger fastlagt av Stortinget.

I St. meld. nr. 5 (2003–2004) som er oversendt Stortinget i oktober 2003, foreslås det at basisbevilgningene økes tilsvarende en reduksjonen av ISF- satsen fra 60 pst. til 40 pst. og en reduksjon i poliklinikkstatsene i samme omfang.

Budsjettildelingene **innenfor høyere utdanning** deles i tre komponenter: en basisfinansiering, en utdanningskomponent og en forskningskomponent. For sektoren samlet utgjør disse komponentene hhv. 60, 25 og 15 pst. av bevilgningen. Utdanningskomponenten og deler av forskningsbevilgningen tildeles gjennom resultatbaserte finansieringssystemer. Basisbevilgningen representerer grunnfinansiering for både forsknings- og utdanningsaktiviteter. Det er en fast bevilgningsramme som ligger til grunn for budsjettåret. Resultatene på utdanningskomponenten to år før danner bl.a. utgangspunkt for budsjettforslaget for kommende år. Dersom hele sektoren øker produksjonen, vil det isolert sett innebære at budsjettammen for sektoren øker.

Innenfor **arbeidsmarkedspolitikken** er det på forsøksbasis tatt i bruk aktivitets- og resultatbaserte finansieringsordninger på begrensede områder. Ordningene er tilpasset et system med rammefinansiering, og det er tak på bevilgningsrammen til formålene. Bevilgninger til aktivitet utover budsjettert aktivitet løses gjennom tilbakeholdt reserve i departementet, eller gjennom omprioriteringer innenfor departementets rammer.

Femten prosent av finansieringen av hver av de seks regionenhetene under **kriminalomsorgen under Justisdepartementet** er basert på resultatkriterier, de øvrige rammene fordeles med utgangspunkt i såkalte tilstandskriterier. Resultatoppnå-

elsen et år skal gi seg utslag i bevilgningene neste år og den relative fordelingen mellom de ulike regionene. Den samlede finansieringen av de seks regionsenhetene tar utgangspunkt i de til enhver tid gjeldende rammer vedtatt at Stortinget.

Samferdselsdepartementet har lagt inn resultatbonus ved inngåelsen av kontrakt med **NSB vedr. kjøp av persontransport-tjenester** som utløses dersom NSB oppnår et på forhånd avtalt kvalitetsmål innenfor bevilgningsrammen fastsatt til formålet.

3 Krav til gode finansieringssystemer

21.

Med utgangspunkt i mandatet kan en fastsette følgende kriterier for å vurdere hensiktsmessigheten av ulike finansieringssystemer.

I hvilken utstrekning bidrar de til:

- I. Ønsket resultatoppnåelse innenfor den enkelte sektor
- II. Kostnadseffektiv drift innenfor den enkelte sektor
- III. Et omfang og en sammensetning av tjenesteproduksjonen som gjenspeiler samfunnets avveininger/ betalingsvillighet slik disse kommer til uttrykk gjennom politiske prioriteringer
- IV. Makroøkonomisk styring
- V. God kostnadskontroll

Kriteriene overfor kan ikke sees uavhengig av hverandre. Bedret kostnadseffektivitet (II) gir muligheter til økt resultatoppnåelse (I) med en gitt ressursinnsats, men det er ikke noen entydig sammenheng. Gode resultater, innebærer ikke bare effektiv ressursbruk, men at både produksjonskvantum og et kvalitetsnivå er i samsvar med de mål myndighetene har fastsatt.

Det er heller ikke noen entydig sammenheng mellom økt kostnadseffektivitet (II) og bedret kostnadskontroll (V). Dersom en har et styringssystem som bidrar til at produktivetsforbedringene utelukkende tas ut i form av bedret kvalitet/større brukerorientering og/eller økt produksjon, innebærer det at presset mot budsjettammene kan forbli uendret eller øke når kostnadseffektiviteten bedres.

Resultatbasert finansiering innenfor en ramme vil innebære en finansiell risiko for den enkelte produsenten. Dersom det samlede faktiske aktivitetsnivået innen en sektor overskrider det stipulerte vil det redusere belønningen. Dette vil svekke incentiveeffekten og dermed påvirke tilpasningen til produsenten.

God kostnadskontroll (III) er både en forutsetning for effektiv makroøkonomisk styring, og en nødvendig forutsetning for at ressursinnsatsen på ulike tjenesteområder skal bestemmes av samfunnsmessige prioriteringer (III). Dersom kostnadskontrollen på enkelte budsjettområder svekkes, svekkes også muligheten til styre ressurstildelingen ut fra samfunnsmessige prioriteringer. God kostnadskontroll er derimot ikke en tilstrekkelig forutsetning for en riktig ressursallokering mellom sektorene vurdert ut fra samfunnets betalingsvillighet slik denne kommer til uttrykk i politiske prioriteringer.

Kostnadskontroll har flere dimensjoner. For det første dreier det seg om å kontrollere utgiftsveksten på mellomlang og lang sikt. For det andre dreier det seg om mulighetene til å tilpasse utgiftsveksten til de rammene en fastsetter på kort sikt. Desto høyere ambisjonsnivå en har for aktivitetsregulering gjennom finanspolitikken, desto viktigere blir mulighetene for å foreta løpende tilpasninger av budsjetttrammene.

22.

I moderniseringsprogrammet er det et mål å imøtekomme brukernes individuelle behov på det enkelte område innenfor de samlede fastsatte kostnadsrammene. En måte å utvikle et mer differensiert tjenestetilbud på er å øke valgfriheten og i større grad la pengene følge brukeren. På denne måten stimulerer brukeren konkurransen mellom tilbyderne, noe som isolert sett både bidrar til økt kostnadseffektivitet og til et mer variert tjenestetilbud.

Innenfor et system med tredjeparts finansiering, slik som innenfor helsesektoren, der den som produserer en tjeneste er en annen en den finansierer tjenesten, vil verken produsent eller bruker ha noe incentiv til å ta hensyn til at økt kvalitet vil ha en kostnad i form av lavere tjenestetilbud på andre områder. Fritt brukervalg kan bidra til press på ytelsens kvalitet og omfang.

1. Forutsetninger for kostnadseffektivitet og resultatoppnåelse

23.

Skal en vurdere graden av kostnadseffektivitet under mål- og resultatstyring, krever det informasjon om kostnadsstrukturen og om i hvilken grad effektivitetspotensialet er utnyttet. En kunne ideelt tenke seg at budsjettrammen ble fastsatt slik at virksomheten kunne oppnå de fastsatte resultatkravene med den gitte tildeelingen hvis de produserte på den meste effektive måten. I praksis har en ikke god nok informasjon om slike forhold.

24.

En god resultatoppnåelse innebærer at både produksjonsnivå og kvalitet (inklusive grad av brukerorientering) samsvarer med de politiske prioriteringene (den samfunnsmessige avveiningen). Det er viktig både å unngå at kvaliteten blir «for lav», og at den blir «for høy». Dersom kvaliteten, og dermed behovet for ressursinnsats per produsert enhet overstiger det som var planlagt, vil konsekvensene kunne bli at det produseres færre tjenester enn planlagt, og at en mindre del av etterspørselen kan dekkes dersom en skal holde seg innenfor budsjettrammene. Dette er en aktuell problemstilling innefor helsetjenesten, der det kan være en rekke alternative behandlingsteknologier med store kostnadsforskjeller som kan nyttes til behandling av en bestemt diagnose. Den enkelte pasient, og den enkelte behandler kan være tilbøyelig til å velge en kostnadskrevende behandling, dersom dette kan gi pasienten en viss positiv gevinst, og dersom dette kan gjøres uten negative finansielle konsekvenser for behandler. Verken pasient eller behandler vil ha insentiv til å ta hensyn til de samfunnsøkonomiske kostnadene i form av mindre behandlingsskapasitet for andre brukere.

25.

En omlegging fra rammefinansiering med mål- og resultatstyring til resultatbasert finansiering vil under visse betingelser kunne gi bedre og resultatoppnåelse og kostnadseffektivitet. Det forutsetter både at en er i stand til å etablere gode resultatindikatorer som reflekterer avveiningen mellom kvalitet og kvantum og at den fi-

nansielle belønning/stykkpris fastsettes riktig. På områder der det er stykkprisfinansiering, brukervalg (dvs. pengene følger brukeren) og reell konkurranse mellom tilbyderne av offentlig finansierte tjenester, bl.a. som følge av god markedsinformasjon, vil tilbyderne stilles overfor rammebetingelser som har visse likhetstrekk med dem man finner i private konkurransemarkeder, og systemet vil bidra til at bedrifter som bedrer produktiviteten, eller oppnår bedre kvalitet per krone vil øke sin markedsandel. Innenfor dette systemet er det brukerne som vurderer, og belønner kvalitet gjennom valg av tilbyder. Dersom brukeren har god markedsinformasjon, har ikke myndighetene like stort behov for informasjon for å utforme resultatindikatorer under disse betingelsene som i et system med begrenset eller ikke noe brukervalg.

Boks 1 Om resultatbasert finansiering

På individnivå: Ulike belønningsmekanismer som belønner ansatte eller ledere i virksomheten knyttet til score på avtalte styringsparametre som gir uttrykk for resultatoppnåelse for virksomheten i sin helhet, eller spesifikke resultatmål for den ansatte eller lederen. Notatet omtaler ikke dette nærmere, da det ligger utenfor mandatet.

På virksomhetsnivå: Resultatbaserte finansieringssystemer er finansieringsmekanismer (eller belønningsmekanismer) knyttet til virksomhetens resultater, der det er virksomheten som helt eller delvis finansieres eller belønnes med utgangspunkt i oppnådde resultater. Ofte vil virksomheter eller ordningen ha en basisfinansiering som ikke er basert direkte på oppnådde resultater eller aktivitetsnivå. Resultat måles gjennom et sett fastlagte indikatorer, og det er en entydig og automatisk sammenheng mellom finansiering og resultatoppnåelse i følge indikatorene. Resultater kan uttrykkes på ulike måter, gjennom aktiviteter, (f. eks. antall arbeidsledige som søkes formidlet per ansatt i A-etat) eventuelt supplert med kvalitetsmål, (f. eks. sammensetningen av det tjenestetilbudet som tilbys arbeidsledige) eller effekter/virkninger for brukeren (f.eks. andelen arbeidsledige som er kommet i arbeid som følge av vellykket formidling).

Boks 1 forts.

Aktivitetsbasert finansiering eller **stykkeprisfinansiering** er en form for resultatbasert finansiering, hvor resultatoppgjøret vil beregnes ut fra konkrete produksjonsaktiviteter som belønnes.

Som alternativer til eller supplement til rammefinansiering med mål- og resultatstyring vil vi drøfte to former for resultatbaserte systemer:

- * **Resultatbasert finansiering som regelstyrt ordning** med overslagsbevilgning (åpent system). Innenfor slike systemer blir totale kostnader og dermed endelig budsjettildeling fastsatt av etterspørselen på samme måte som regelstyrte overføringsordninger. I situasjoner der etterspørselen ikke er forutsigbar, budsjetteres utgiftene som en overslagsbevilgning.
- * **Resultatbasert finansiering med rammefinansiering** (lukket system). Ordningen innpasses innenfor et system med faste bevilgningsrammer på program – eller departementsnivå og vil kunne sees på som en videreutvikling av eksisterende styrings- og finansieringssystem der hensynet til kostnadskontroll er tillagt stor vekt.

I Statsbudsjettet i dag er det innslag av begge disse finansieringsmekanismer.

26.

Ved resultatbasert finansiering bør en knytte finansieringen til resultater som har nær sammenheng med det ønskede sluttresultat. Det innebærer at en ikke bare fokuserer på aktivitets- eller produktivitetsmål, men også på kvalitet. F.eks. kan antall uteksaminerte studenter innen normert studietid være ett mål på effektiviteten til en høyskole, men det kan også være slik at en premiering basert på denne indikatoren kan få virkninger i retning av lavere kvalitet på studietilbudet. Kvalitetssikringssystemer f.eks. i form av et akkrediteringssystem for høyere utdanning vil kunne

kompensere for slike utilsiktede virkninger. Men det vil kunne innebære betydelige administrative kostnader.

For en del sektorer og forvaltningsoppgaver har det i praksis vist seg vanskelig å fastsette mål og resultatkrav i kvantitative termer. I den utstrekning dette er tilfellet, står en overfor en styringsutfordring som også vil komme til uttrykk under dagens mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring er imidlertid basert på en mer skjønnsmessig tilnærming og kvalitativ vurdering mht endringer og reaksjoner når resultatene avviker fra det avtalte, og dette systemet vil være å foretrekke fremfor resultatbasert finansiering der en ikke klarer å etablere gode indikatorer på de resultater en ønsker å oppnå.

I den grad det er rom for skjønn ved å tilordne en bestemt resultatindikator til en tjenesteytelse, og det overlates til virksomhetene selv å rapportere om oppnådde resultater, kan en risikere en at det finner sted en vridning i rapporteringen som bidrar til å øke de finansielle rammene for den enkelte virksomhet. Innenfor sykehussektoren har det etter innføringen av stykkprisfinansiering knyttet til DRG oppstått en vridning i diagnostiseringen i retning av å gi større innslag av kostnadskrevende diagnoser, noe som øker refusjonen per pasient. Et annen utfordring ved stykkprisfinansieringssystemet i sykehussektoren er at det kan være store kostnadsforskjeller per pasient innen én og samme diagnosegruppe (bestemt av forskjeller i alder og allmenntilstand). Det kan motivere sykehusene til å plukke ut pasienter som de forventer vil være billige å behandle (fløteskumming).

II. Mulighetene for å sikre kostnadskontroll

27.

På områder med offentlig finansiering, viser praksis at det oppstår et press fra brukere og produsenter for å øke rammene. En nødvendig forutsetning for at et finansieringssystem skal sikre god kostnadskontroll er at det kan utformes innenfor systemet med rammefinansiering på overordnet nivå. Rammefinansiering med mål- og resultatstyring gir i prinsippet mulighet til å holde finansieringen innenfor en på forhånd fastsatt ramme. Forutsetningene er at:

- * Det er samsvar mellom de løfter og garantier myndighetene gir om den enkelte brukers rettigheter og budsjетtramme-
ne.
- * De rasjoneringsmekanismer en tar i bruk ved overskuddsetterspørsel har politisk legitimitet og er robuste.
- * En politisk klarer å motstå press for å øke rammene, og på den måten opparbeider troverdighet for rammebudsjетteringen.

28.

Finansieringssystemet må i situasjoner med overskuddsetterspørsel/uforutsigbar etterspørsel suppleres med brukerpriser der det er hensiktsmessig eller med andre rasjoneringsmekanismer. Dette gjelder uansett finansieringssystem. Hvis rasjoneringsmekanismen blir mer transparent med resultatbasert finansiering, kan det gjøre det politisk vanskeligere å forhindre kostnadsglidning. Sammenlign for eksempel et offentlig monopol som rammefinansieres med private produsenter i konkurransemarked som stykkprisfinansieres. I det første tilfellet vil rammen innebære rasjonering fra tilbudssiden – det er rett og slett ikke mulig å øke produksjonen av tjenesten – produksjonskapasiteten er allerede fullt utnyttet. En tilleggsbevilgning vil ikke umiddelbart bety større produksjon – det kan ta tid å få sysselsatt flere, og bygge ut infrastruktur. I det andre tilfellet vil det kunne være mange produsenter som kan vise til ledig produksjonskapasitet, og produksjonen kan ganske raskt justeres opp til et høyere nivå. Her vil både brukere og produsenter ha interesse av å inngå allianser for å øve politisk trykk for økte budsjетtrammer.

Dersom en skulle basere seg på et etterspørselsdrevet resultatbasert finansieringssystem, vil mulighetene for å budsjетtere totalkostnadene avhenge av hvor presist en klarer å anslå den samlede etterspørselen, og i hvilken utstrekning det er økonomisk mulig innenfor en forsvarlig totalramme å dekke den samlede etterspørselen. I noen sammenhenger (f.eks. i grunnskolen) er ikke dette noe problem fordi etterspørselen er forutsigbar, og produksjonen skal sikre full brukerdekning. På andre områder, f. eks. innen helsesektoren, råder det større usikkerhet om etterspørselen, samtidig som den samlede etterspørselen overstiger

den ressursinnsats som politiske myndigheter har bestemt. Under slike forhold er det nødvendig dels å innarbeide mekanismer som gir incentiver til å rasjonere tilbudet av tjenester, samtidig som tilbudet må rasjoneres blant brukerne, dersom en skal sikre tilfredsstillende kostnadskontroll.

III Hvordan sikre en riktig sammensetning og nivå på offentlig tjenesteproduksjon?

29.

God kostnadskontroll er en forutsetning for å benytte budsjettpolitikken i den samlede makroøkonomiske styringen, og er en nødvendig men ikke tilstrekkelig forutsetning for at politiske prioriteringer avspeiles i ressursinnsatsen på ulike områder, dvs. en oppnår en ønsket ressursallokering. Dersom kostnadskontrollen svekkes på enkelte budsjettområder, reduseres muligheten til å styre ressurstildelingen ut fra politiske prioriteringer.

I praksis er det slik at de politiske ambisjoner for tjenestetilbudet innenfor de enkelte sektorer i sum overstiger totalrammene i offentlige budsjetter. Måloppnåelsen og virkemiddelbruken innenfor hver enkelt sektor kan derfor ikke vurderes isolert. Finansieringssystemer som bidrar til høy grad av måloppnåelse innenfor enkeltsektorer kan derfor, når de skal innpasses i en helhet, redusere måloppnåelsen i andre sektorer på en måte som svekker den samlede nytten av offentlig tjenesteproduksjon. God kostnadskontroll innenfor den enkelte sektor er derfor en grunnleggende forutsetning for å kunne foreta en rasjonell prioritering mellom sektorer.

Ideelt sett bør finansieringssystemet fastsettes slik at produsenten har et incentiv til å øke produksjonen inntil den pris/kompensasjon han mottar svarer til samfunnets betalingsvillighet for den aktuelle tjenesten. I praksis vil det være vanskelig å bestemme den samfunnsmessige betalingsvilligheten. Spesielt kan en ikke utlede betalingsvilligheten ut fra etterspørselen, når brukerbetalingen er begrenset eller fraværende. Når tjenestene er helt eller delvis offentlig finansiert vil det oppstå overskuddsetterspørsel som skaper et press i retning av å øke produksjonen utover de samfunnsøkonomiske avveininger skulle tilsi. Dette illustrerer en

begrensning ved både mål og resultatstyring og resultatbasert finansiering.

30.

I situasjoner med overskuddsetterspørsel må det innføres en eller annen form for rasjonering blant brukerne. Skal en utelukkende basere seg på brukerpriser som rasjoneringsmekanisme, må prisene settes slik at de eliminerer overskuddsetterspørselen. Denne rasjoneringsmekanismen fordeler tjenestene på brukere etter betalingsvillighet. Brukernes betalingsvillighet vil langt på vei reflektere inntektsfordelingen.

31.

Innføring av, eller endringer i brukerbetaling påvirker etterspørselen etter offentlig finansierte tjenester, og kan dermed redusere presset mot budsjetttrammene (dette gjelder ikke dersom grupper er lovpålagt å bruke en tjeneste, slik tilfellet er med grunnskolen, der alle barn i de relevante aldersklasser har skoleplikt). Innenfor skolen kan imidlertid oppstå overskuddsetterspørsel etter standard og ressursinnsats per elev.

Hvor sterk effekt en økning i brukerbetalingen vil ha på etterspørselen, vil variere fra tjenesteområde til tjenesteområde. Brukerbetaling vil f. eks. neppe ha særlig effekt på etterspørselen etter akuttbehandling innen sykehussektoren. Derimot tilbys det er rekke behandlinger både innenfor privat og offentlig helsevesen der etterspørselen er forholdsvis prisfølsom. F. eks. gikk antall steriliseringer sterkt ned i 2002 etter at egenandelen ble økt markert for denne typen behandling.

I Norge varierer brukerbetalingen sterkt mellom ulike tjenesteområder. Innenfor tekniske tjenester og offentlig transport dekkes en stor del av kostnadene gjennom brukerbetaling, og brukerbetalingen er også relativt høy på sykehjem og i barnehager. Brukerbetaling er derimot i mindre grad blitt brukt innenfor helse og høyere utdanning.

32.

Det kan imidlertid være fordelingsmessige argumenter for å begrense bruken av brukerpriser.

Det kan være et ønske om å bruke subsidiering av tjenester som et fordelingspolitisk virkemiddel for utjevne inntektsforskjeller. I den grad begrenset, eller ingen brukerbetaling begrunnes ut fra slike hensyn, bør effektiviteten vurderes i forhold til alternative omfordelingsmekanismer. Subsidiering av tjenester kommer ikke alltid først og fremst lavinntektsgruppene til gode. Ifølge analyser gjennomført i det svenske finansdepartement er det f. eks. høyyinntektsgruppene som drar mest nytte av subsidieringen av barnehagene.

Et annet argument for lave brukerpriser, ev. full offentlig subsidiering, kan være å gi alle, uavhengig av inntekt, incentiver til å bruke bestemte offentlige tjenester. Dette kan være motivert ut fra en paternalistisk tankegang, eller det kan være positive eksterne effekter knyttet til individuelt forbruk (vaksinering beskytter ikke bare den enkelte, men reduserer også smittefaren for andre).

33.

Brukerbetaling kan anvendes i kombinasjon med andre rasjoneringsmekanismer med sikte på å dempe overskuddsetterspørselen. Køer, f. eks. gjennom sortering av brukerne i grupper som gis ulik grad av prioritet, lotterier, og utvelgelse basert på prestasjoner (i høyere utdanning) representerer andre rasjoneringsmekanismer. Enkelte mekanismer (lotterier og prestasjoner) eliminerer overskuddsetterspørselen. Andre mekanismer, f. eks. køer, representerer midlertidige løsninger ved at de skyver etterspørselen foran seg. Vurdering av brukerbetaling som virkemiddel for å bidra til en riktig dimensjonering av tjenesteproduksjonen bør, der det er hensiktsmessig, inngå som ledd i arbeidet med å kartlegge mulige endringer i finansieringssystemer.

4 Administrative kostnader forbundet med systemene

34.

Det er administrative kostnader forbundet med både mål- og resultatstyring og resultatbasert finansiering. Kostnadene, i form av etablering og evaluering vil trolig være størst ved resultatbasert finansiering, fordi det er behov for en vesentlig større presisjon i fastsettelsen av de økonomiske incentivene og resultatindi-

katorer, samt mer pålitelig kostnadsinformasjon som grunnlag for fastsettelse av stykkpriser og utbetalinger. En vurdering av nytten av endringer i finansieringssystemer må derfor veies opp mot de kostnader en omlegging vil kunne innebære, inklusive usikkerhet knyttet til systemenes virkemåte. Det kan være behov for en lengre utprøvsperiode før en finner riktige resultatindikatorer og tilhørende finansiell premiering. I praksis må en løpende evaluere finansieringssystemene for å avklare om de fungerer etter hensikten.

I forholdet mellom aktører innenfor forvaltningen, vil finansieringsmekanismen utformes og formidles gjennom tildelingsbrev. Særlig på områder der finansieringsmekanismen utformes i form av en kontrakt mellom forvaltningen og statlige/private aktører som er selvstendige rettssubjekter, vil kravet til presisjonsnivået i utformingen av ordningen være høy og det vil kreves spesiell kompetanse. Dette fordi manglende oppfyllelse av forpliktelser fra den ene eller andre kontraktspart vil kunne overprøves rettslig.

5 Sjekkliste for arbeid med å vurdere hensiktsmessigheten av resultatbaserte finansieringssystemer

35.

På bakgrunn av drøftingen har arbeidsgruppen utarbeidet en sjekkliste som kan tjene som referanse for konkrete vurderinger av hensiktsmessigheten av å gå over til former for resultatbasert finansiering innenfor de statlige enkelte tjenestoområdene.

I Resultatmål og utforming av rammebetingelser

- * *Kan en klart definere hva en ønsker å oppnå med resultatbasert finansiering? Er hovedansliggende økt kostnadseffektivitet, høyere volum, eller bedre kvalitet (brukerretting)?*
- * *Kan en definere presise mål, og er det mulig å finne gode resultatindikatorer slik at en bl.a. unngår målforskyvning? En bør så langt som mulig ta utgangspunkt i erfaringer med resultatindikatorer på tilsvarende områder internasjonalt og fra andre tjenestoområder i Norge.*

- * *Er det konkurranselignende forhold på tilbudssiden. Dersom det i utgangspunktet er monopol, er det mulig å skape konkurranselignende forhold? Ved monopol på tilbudssiden er det problematisk å utforme resultatbaserte systemer som har de ønskede incentiveffekter uten at kostnadskontrollen svekkes. En må spesielt vurdere om det er mulig å utforme ordningen, spesielt mht. til nivået på belønning/stykkpris slik at samlet ressursbruk ikke blir for høyt og brukerne ikke rammes dersom ikke resultatkrav innfris. Dersom dette ikke er mulig, bør rammefinansiering opprettholdes, eventuelt kombinert med individbaserte belønningssystemer.*
- * *Dersom forholdene ikke ligger til rette for resultatbaserte finansieringssystemer for hele virksomheten, er det aktuelt å etablere resultatbasert finansiering for deler av virksomheten, eller enkelte tilskudds og overføringsordninger?*

II Kostnadskontroll, etterspørsel og rasjonering

- * *Kan en utforme et system for resultatbasert finansiering innenfor systemet med rammefinansiering? Dersom det er overskuddsetterspørsel og rasjonering i utgangspunktet, vil en ha politisk aksept for de rasjoneringsmekanismer en da må ta i bruk? En bør i utgangspunktet søke å utforme et system for resultatbasert finansiering innenfor systemet for rammefinansiering. Ved overgang fra monopol til konkurranselignende forhold på tilbudssiden kan rasjoneringsystemene endres, f. eks. ved at tilbudet på kort sikt ikke lenger begrenses av kapasitetsskranke, men av finansiering. Dette kan gjøre rasjoneringsystemet mer transparent, men trolig mer kostnadsdrivende.*
- * *Er etterspørselen priselastisk, og er det mulig å regulere etterspørselen gjennom økt brukerbetaling? Hvilke virkninger får brukerbetalingen for inntektsfordelingen. Er det indirekte konsumvirkninger som tilsier ingen eller begrenset brukerbetaling? Dersom det er brukerbetaling, er disse fiskalt begrunnet, eller er disse begrunnet ut fra en samfunnsmessig riktig dimensjonering av produksjonen?*

III Er det alternative måter å bedre styringssystemet på?

- * *Kan evaluering og benchmarking under systemet med mål- og resultatstyring i forhold til produktivitet/ effektivitet/kostnadsnivå mot andre sammenlignbare virksomheter være en alternativ metode for å drive frem kostnadseffektivitet?*

- * *Har en vurdert de samlede virkningene av å overlate ansvaret for tjenestetilbudet (inklusive finansiering) til privat sektor? En slik vurdering bør, hvis det er politisk grunnlag for det, gjøres på bakgrunn av en gjennomgang av begrunnelsen for at det offentlige har tatt finansieringsansvar (inntektsfordelingsargumenter, indirekte virkninger bl.a. kollektive goder, andre former for markedssvikt).*

IV Hva vil totalkostnadene ved å gå over til resultatbasert finansiering være?

- * *Vil gevinstene ved introduksjon av resultatbasert finansiering overstige tilleggskostnadene forbundet med utvikling, oppfølging og evaluering av systemene?*

Vedlegg 1

Mandat for arbeidet med gjennomgang av finansieringssystemer for statlige virksomheter

36.

1 Bakgrunn

I Moderniseringsprogrammet vektlegges økt valgfrihet for brukerne og introduksjon av resultatbaserte finansieringssystemer som i større eller mindre grad er basert på at «pengene følger brukeren» – prinsippet. I redegjørelsen om moderniseringen av offentlig sektor i Nasjonalbudsjettet for 2003 er «brukervalg og finansieringsordninger» fremhevet som et prioritert område. Det er angitt nye områder der man ønsker å vurdere resultatbaserte finansieringsmekanismer slik som Aetat og grunnskolen. Brukerbetaling skal ses på i sammenheng med innføring av resultatbasert finansiering. Styrkene i et rammefinansieringssystem er imidlertid også understreket, og det fremgår redegjørelsen i Nasjonalbudsjettet for 2003 at «av hensyn til nivået på de samlede offentlige utgiftene er det nødvendig å tillegge mulighetene for god kostnadskontroll stor vekt ved vurderingen av ulike finansieringsmekanismer».

2 Definisjoner og avgrensninger

I det følgende benyttes begrepet resultatbasert finansiering synonymt med finansieringssystemer som i større eller mindre grad følger brukeren, og hvor formålet er å fremme resultatoppnåelse og kostnadseffektivitet gjennom å bygge inn incentivsystemer og konkurranseelementer i finansieringsmekanismen.

Gjennomgangen skal omfatte en vurdering av ulike former for resultatbasert finansiering opp mot mer tradisjonelle former for finansieringsmekanismer og vurdere de styringsmessige effektene av disse for virksomhetens resultatoppnåelse og kostnadseffektivitet i tjenesteproduksjonen. Arbeidsgruppen skal se både på den statlige finansieringen og brukerbetaling.

Gjennomgangen skal også omfatte en vurdering av hvordan slike resultatbaserte finansieringsmekanismer harmonerer med, og kan tilpasses innenfor det styringssystemet vi har med rammebudsjettering og mål- og resultatstyring. Vi har følgende funksjoner og mål som styringssystemet skal ivareta:

På overordnet nivå:

- * Statsbudsjettets funksjon i den makroøkonomiske styringen
- * Ressursallokering mellom sektorer

På sektornivå:

- * Resultatoppnåelse innenfor den enkelte sektor
- * Kostnadseffektiv drift innenfor den enkelte sektor

Alternative finansieringsformers egenskaper skal vurderes opp mot målene ovenfor.

Forholdet til andre incentivsystemer:

Vurdering av belønningssystemer på individnivå (ledelseskontrakter, bonussystemer som gir de ansatte en andel av produktivitetstjenestene) ligger utenfor mandatet for denne gjennomgåelsen.

3 Konkret omfatter gjennomgangen følgende elementer:

- Gi en oversikt over ulike finansieringssystemer
- Drøfte ulike finansieringssystemers egenskaper mht. de målene og hensynene et finansieringssystem må oppfylle (jf. ovenfor)
- Klargjøre de utfordringer slike systemer reiser for kostnadskontroll og ressursallokering innenfor og på tvers av sektorer og økonomisk styring
- Foreslå løsninger i forhold til hvordan slike systemer kan passes inn innenfor et system med rammebudsjettering og mål- og resultatstyring
- Utarbeide en sjekklister over grunnleggende forutsetninger som må være tilstede for at ulike typer resultatbaserte finansieringsmekanismer kan være velegnet

Arbeidet skal presenteres i form av et større problemnotat som skal utgjøre en referanse i Regjeringens videre arbeid med utforming av resultatbaserte finansieringssystemer

4 Fremdriftsplan

Rapport innen utgangen av februar.

5 Organisering

Arbeidet skal utføres av medlemmer fra FIN og AAD. FIN har sekretariatsfunksjonen.

6 Videre arbeid

På bakgrunn av rapporten og den ønskede politiske drøfting av den, skal det arbeides videre med en gjennomgang av budsjettets utgiftsområder. Målet skal være å komme fram til forslag til hvilke nye virksomhetsområder som bør underlegges nærmere vurdering og utredning av alternative finansieringsordninger. Konkret mandat og timeplan for arbeidet bør avklares i forbindelse med den politiske drøftingen av den overnevnte rapporten.

Vedlegg 2

Om utformingen av det statlige styringssystemet

1 Styringen gjennom statsbudsjettet

37.

Statsbudsjettet er ett av Stortingets overordnede styringsinstrumenter, og utgjør det øverste nivået i det statlige finansieringssystemet. Statsbudsjettet og budsjettbehandlingen er forankret i Bevilgningsreglementet. Gjennom statsbudsjettet fastsetter Stortinget årlig totale utgifter og utgiftsrammer, samt fordeling på kapittel- og postnivå. Bevilgningene følges av mål og føringer for hvordan midlene forutsettes brukt, og eventuelt finansieringsprinsipper og regler for hvordan midlene på enkelt poster skal tildeles mot sluttbrukere og mottakere. Regjeringens oppgave er å iverksette de beslutninger Stortinget har fattet.

En kan skille mellom følgende hovedtyper finansieringssystemer:

- **Rammefinansierte ordninger**, hvor det fastsettes en forpliktende rammebevilgning for det enkelte budsjettår, eventuelt med overføringsadgang mellom år. Bevilgningene vil være ledsaget av mål og resultatkrav (for nærmere omtale av rammefinansiering med mål- og resultatstyring, se avsnitt 2).
- **Regelstyrte ordninger**, er ordninger der det er forhåndsdefinert, gjerne i form av et lovverk vedtatt av Stortinget, hvem som har krav på en ytelse og ytelsens størrelse.
- **Refusjonsordninger** innebærer at utfører (tjenesteproduzenten), får refusjon for bokførte kostnader ved en ytelse eller arbeid til forhåndsavtalt pris som gjerne vil innebære full kostnadsdekning. Ordningen kan også være vedtatt av Stortinget.
- **Resultatbasert finansiering** vil si at en større eller mindre del av budsjettildelingen til virksomheten er basert på de resultater virksomheten oppnår eller har oppnådd. Finansieringen kan avledes med utgangspunkt i enkelte forhåndsavtalte

indikatorer. Ordningen kan være fastsatt av Stortinget. Ordningen kan være utformet som en regelstyrt ordning med overslagsbevilgning, eller være innpasset innenfor et system med faste bevilgningsrammer.

Stortinget kan enten vedta rammer og/eller andre finansieringsprinsipper for offentlige tjenester. Det er som regel opp til det enkelte departement å detaljutforme rammer/finansiering for underliggende virksomheter, innenfor rammen av det Stortinget har vedtatt av regler, rammer og føringer. Det vil variere fra område til område hvor sterke føringer Stortinget legger på finansieringssystemet. Det vil ofte være flere administrative ledd mellom Storting/ regjering og tjenesteprodusenten. Det vil sjelden være departementet selv som produserer tjenestene, men etater, tilskuddsmottakere eller private tjenesteprodusenter (ved kjøp av tjenester/anbud). Produksjonsstrukturen på det aktuelle området vil være avgjørende for i hvilket ledd det vil være hensiktsmessig å detaljutforme finansieringssystemet. Stortinget vil uansett i de fleste tilfeller bli informert gjennom de årlige budsjettproposisjoner eller andre Stortingsdokumenter.

Dersom det er fastsatt en forpliktende ramme fra Stortinget, vil underliggende virksomheter måtte innføre en rasjoneringsmekanisme i de tilfellene etterspørselen etter tjenestene er høyere enn rammen. Desto mer innslag overslagsbevilgninger, desto mindre kostnadskontroll vil en kunne sikre på det enkelte område og totalt. Virkningene av et finansieringssystem på en sektor må derfor sees i sammenheng med andre elementer i det samlede styringssystemet.

38.

De enkelte virksomheters økonomiske tilpasningsmuligheter avhenger blant annet av de **budsjett- og regnskapsprinsipper** de er pålagt å følge. Statsbudsjettet og statsregnskapet føres etter fire grunnleggende prinsipper: Kontantprinsippet, bruttoprinsippet, fullstendighetsprinsippet og ettårsprinsippet. Disse prinsippene legger føringer og begrensninger for budsjettering, regnskapsføring og økonomistyring. Prinsippene har imidlertid vært

under press, og er modifisert gjennom ulike reformer på 1980-tallet frem til i dag. Som resultat av reformene har Stortinget gitt virksomhetene større fullmakter til å omdisponere midler mellom år, mellom driftsbevilgninger og investeringer, nettobudsjettering og bruk av merinntekter mv. Endringene er i stor grad begrunnet med muligheten for kostnadseffektive disposisjoner på virksomhetsnivå, men under hensyn til å sikre overordnet kostnadskontroll.

De siste 10–15 årene har det skjedd store endringer i organiseringen av statlige virksomheter i retning av mer fristilling fra direkte politisk styring. Mange virksomheter har endret tilknytningsform og det er opprettet en rekke nye virksomheter med annen tilknytningsform enn det tradisjonelle forvaltningsorganet. Flere virksomheter som tidligere var organisert som forvaltningsbedrifter er blitt konkurranseutsatt og som ledd i dette omdannet til statlig eide aksjeselskaper og statsforetak. I tillegg er flere selskaper de siste årene blitt privatisert helt eller delvis. Innenfor forskning og høyere utdanning har utviklingen gått i retning av økt bruk av organisasjonsformen «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter». Endringene i tilknytningsform har blant annet sammenheng med at det er blitt lagt større vekt på kostnadseffektivitet gjennom desentralisering av beslutninger om driftsspørsmål og eksponering av virksomheter for konkurranse, samt økt fokus på økonomistyring og forpliktende resultatoppfølging.

I NOU 2003: 6 Hva koster det? tilrår «at statsbudsjett og regnskap føres etter periodiseringsprinsippet» og ikke kontantprinsippet som i dag. En slik omlegging vil etter utvalget vurdering gi bedre kostnadsinformasjon: «Et regnskap etter periodiseringsprinsippet vil vise kostnader, som kan vurderes i forhold til faktisk aktivitet i den grad en kan tallfeste denne.» Utvalgte tar ikke stilling til om Stortingets bevilgningsvedtak bør endres. Utvalget tilrår videre: «at flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres i statsbudsjettet gjennom flerårige, helhetlige budsjettfremskrivninger på detaljert nivå, og at det åpnes for å fatte bindende flerårige budsjettvedtak for enkelte nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder.»

2 Rammestyring kombinert med mål- og resultatstyring

39.

Rammestyring kombinert med mål og resultatstyring tar utgangspunkt i forpliktende rammer fastsatt av Stortinget på det enkelte kapittel og post for det enkelte budsjettår. Dette er det vanligste finansieringssystemet i Statsbudsjettet. Rammefinansiering kombinert med mål- og resultatstyring har sitt formelle grunnlag i Bevilgningsreglementet og Økonomiregelverket. Prinsippet innebærer at hvert departement innenfor sine ansvarsområder skal fastsette mål og resultatkrav som skal realiseres innenfor rammen av de vedtatte bevilgninger. Mål og resultatstyring ble innført parallelt med reformer som gav virksomheten større handlefrihet knyttet til ressursdisponeringen innenfor gitt rammer, samt reformer i budsjettbehandlingen internt i regjeringen der departementer, og virksomheter har fått større muligheter for å foreslå prioriteringer innenfor rammene (rammebudsjettering). Gjennom innføring av mål og resultatstyring er det lagt større vekt på virksomhetens eget resultatansvar.

For styringssystemet som helhet innebærer reformene en forskyvning i vektleggingen fra fokus på innsatsfaktorer til resultater og en desentralisering av beslutninger om driften og virkemiddelbruk fra politisk nivå til virksomhetsnivå. Ved faste rammer, forpliktende mål og kvantifiserbare resultatkrav skulle resultatoppnåelse kunne etterprøves og erfaringer om resultatoppnåelse skulle danne grunnlag for ny eller justert politikktutforming. Over tid vil man kunne følge produktivitets- og effektivitetsmålinger i virksomheten bl.a. gjennom sammenligninger av resultatindikatorer, evalueringer og benchmarking med tilsvarende bransjer nasjonalt og internasjonalt.

Rammer videredelegeres sammen med mål og resultatkrav til underliggende virksomheter gjennom tildelingsbrev. Mål og resultatkrav er ikke alltid nøyaktig avstemt i forhold til tilgjengelige rammer. Ved konflikt mellom rammer og krav, vil det være rammen som er forpliktende. Det skal redegjøres for resultater i de årlige budsjettproposisjoner. Det forutsettes at resultatinformasjon foregående år, får betydning for prioriteringer, tiltak og virkemiddelbruk øvrige år. Dette kan også gi seg utslag i at ramme-

ne til de aktuelle formålene endres (økes eller reduseres). For å oppveie ubalansen i informasjon mellom tjenesteyter og oppdragsgiver når det gjelder resultatoppnåelse og kostnadseffektivitet, stilles det i Økonomiregelverket for staten krav om å gjennomføre periodevise evalueringer. Evalueringer er et supplement til den årlige resultatinformasjonen, og kan fokusere på virkningene av et tiltak eller ordning, effektiviteten i virkemiddelbruk og arbeidsprosesser etc.

40.

Resultatrapportering, analyser og evalueringer kan betegnes som mer «myke incentiver» for å fremme kostnadseffektivitet og resultatoppnåelse. Det ligger ingen sterke sanksjonsmekanismer i forhold til virksomheten mht budsjettøkninger/reduksjoner. Dette er blant annet bakgrunnen for at man på enkelte områder har søkt å innføre ulike former for resultatbasert finansiering, for å få mer forpliktende sammenhenger mellom tildelte bevilgninger og oppnådde resultater, og mer entydige og forutsigbar incentiveeffekt til resultatoppnåelse.

Vi har begrenset empirisk grunnlag for å vurdere **gevinstene ved innføring av mål og resultatstyring**. Vi har imidlertid en del materiale som sier noe om hvordan brukerne selv vurderer nytten og effektene av denne styringsformen. Innføringen av det nye Økonomiregelverket og styringsreformene på 1980- og 1990 tallet, har i følge brukerne selv (Finansdepartementets erfaringsprosjekt) og ulike studier og utredninger utarbeidet av Statskonsult, medført at økonomistyring har blitt kvalitativt bedre. Det er imidlertid en utfordring å få en bedre kobling mellom mål og ressursinnsats.

Kort om enkelte eksempler på resultatbasert finansiering

41.

Innenfor **sykehussektoren (spesialisthelsetjenesten)** finansieres vel halvparten av driftsutgiftene knyttet til behandling via **Innsatsstyrt Finansiering (ISF)**. ISF er en form for stykkprisfinansiering som tar utgangspunkt i pasientens klassifikasjon i DRG-systemet (diagnose relaterte grupper). Dette er et system som først ble utviklet og tatt i bruk av amerikanske helsemyndigheter, og som i dag brukes internasjonalt for å fastsette stykkpris. DRG-systemet klassifiserer sykehusopphold i grupper som skal være medisinsk og ressursmessig tilnærmet homogene. For hver gruppe beregnes en kostnadsvekt som gir uttrykk for relativ ressursbruk. Målsettingen med ordningen, som ble innført i Norge i 1997, har vært å gi incentiver til økt aktivitet (et størst mulig tilbud av tjenester for en gitt ressurstilgang) og dermed til å redusere overskuddsetterspørselen og køene ved sykehusene. Aktiviteten har vært ekstra stor, og større enn forutsatt, noe som har resultert i betydelige tilleggsbevilgninger.

Bevilgningen som er gjenstand for resultatbasert finansiering er en overslagsbevilgning. Initialt er det fastsatt en ramme ut fra forventet aktivitetsnivå. Dersom aktivitetsnivået blir større enn forventet, kan bevilgningen måtte justeres i løpet av året gjennom tilleggsbevilgninger slik som ved andre regelstyrte ordninger fastlagt av Stortinget. Et stykkprisfinansieringssystem som dette gir, i motsetning til rammefinansiering, ikke direkte kontroll med de totale budsjetttrammene.

Det forhold at stykkprisfinansieringen bare dekker en del av totalkostnadene bidrar til å disiplinere sykehusene (under forutsetning av at den rammefinansierte delen av tilskuddet ligger fast). Når totalkostnadene er lavere enn de beregnede kostnadene som ble lagt til grunn ved fastsettelsen av rammetilskuddet, vil sykehusets inntekter overstige de kostnader sykehuset pådrar

seg i følge DRG-systemet. Når totalbehandlingen er større enn den beregnede behandlingen, vil derimot inntektene være mindre enn de samlede kostnadene i følge DRG-systemet. Denne mekanismen skulle i prinsippet bidra til å trekke den faktiske aktiviteten mot den stipulerte. Styrken i denne likevektsmekanismen vil avta med økende andel stykkprisfinansiering. Men denne mekanismen er for grovkalibret til at den gir noen presis budsjettstyring. Gale oppfatninger hos produsentene kan også skape et problem i denne sammenheng. Det synes som det har dannet seg oppfatninger på enkelte sykehus om at stykkprisfinansieringen ligger over marginalkostnadene. I den utstrekning slike oppfatninger festner seg, og de er feilaktige, bidrar ikke systemet til produksjonsbegrensning, men kan i stedet innebære akkumulering av underskudd, noe som i neste omgang brukes som argument for å øke rammebevilgningene på kort sikt.

Også under dette finansieringssystemet vil det i situasjoner der sykehusene ikke finner det lønnsomt å øke produksjonen, kunne danne seg køer på samme måte som ved fullstendig ramrefinansiering. Dersom det faktiske finansieringsbehovet viser seg å være større enn lagt til grunn, må en enten gå inn med administrative tiltak for å rasjonere etterspørselen, eller dekke opp finansieringsbehovet ved tilleggsbevilgninger (både i form av økt ramrefinansiering og stykkprisrefusjon). I praksis har det vært vanskelig å unngå tilleggsbevilgninger.

Økende budsjettpress etter overgangen til stykkprisfinansiering kan ha sammenheng med at situasjonen med overskuddsetter spørsmål fortøner seg noe annerledes for brukerne enn ved full ramrefinansiering. Ved fullstendig ramrefinansiering vil brukerne stå overfor klare kapasitetsskranke på tilbudssiden (for få leger og sykepleiere). Det er kanskje lettere å få aksept for nødvendigheten av rasjonere i en slik situasjon enn i en situasjon der det er mer åpenbart at økt finansiering gjennom en økning i stykkprisen eller grunnbevilgningen vil stimulere til økt aktivitet.

Det er foretatt en bred gjennomgang av finansieringsordningene i spesialisthelsetjenesten, jf. NOU 2003:1 Behovsbasert finansiering av helsetjenesten. Denne ble fulgt opp i St. meld. nr. 5 (2003 – 2004) der hovedkonklusjonene er:

- * Dagens hovedmodell med ISF og basisbevilgning foreslås videreført og videreutviklet.
- * Basisbevilgningen økes tilsvarende en reduksjon av ISF-satsen fra 60 til 40 pst. og en reduksjon i poliklinikkstatsene i samme omfang.
- * Poliklinikktilskuddet utbetales til de regionale helseforetakene fra 2004 på samme måte som ISF.

I St.meld. nr. 5 er endringene begrunnet med at det de siste årene har det vært en betydelig vekst i pasientbehandlingen, noe som har ført til reduserte ventetider. Samtidig er ikke behovet for sterk stimulans til videre vekst i pasienttilbudet like stort som følge av dette. På noen områder kan det ikke utelukkes at det nå er en viss overkapasitet. Det er nødvendig med økt styringsmessig oppmerksomhet mot at ressursene brukes på de prioriterte områdene. En bedre balanse mellom aktivitetsfinansiering og basisbevilgning vil understøtte et slikt mål. Dette er bakgrunnen for at Regjeringen foreslår at basisbevilgningen økes og aktivitetsstatsene reduseres innen statens finansiering av de regionale helseforetakene.

Når det gjelder de regionale helseforetakenes finansiering av de enkelte sykehusene innen hver region, skal de regionale foretakene fortsatt fritt kunne fastsette prisene, og de har dermed muligheter til å ta hensyn både til variasjoner i kostnadsforhold og samlede prioriteringer. Statsene som fastsettes i regionene kan være høyere enn statens satser, gitt at de regionale helseforetakene kan håndtere den økonomiske usikkerheten det medfører.

42.

Budsjetttildelingene innenfor **høyere utdanning** deles i tre komponenter: En basisfinansiering, en utdanningskomponent samt en forskningskomponent. For sektoren samlet utgjør disse tre komponentene hhv. 60, 25 og 15 pst. av midlene. Utdanningskomponenten og deler av forskningskomponenten tildeles gjennom et resultatbasert finansieringssystem. Basisbevilgningen representerer grunnfinansiering for både forsknings- og utdanningsaktiviteter.

Undervisningskomponenten er *i sin helhet avhengig av oppnådde resultater*. Ressurstildelingen bygger på institusjonens utdanningsproduksjon målt som antall produserte *60-studiepoengsenhe-*

ter, antallet uteksaminerte kandidater og antallet utvekslingsstudenter. Ressurstildelingen basert på undervisningskomponenten er absolutt, dvs. helt basert på den enkeltes produksjon og uavhengig av hva de andre institusjonene produserer. Således finnes det verken bunn eller tak på denne komponenten. Resultatene fra ett enkelt år gir budsjettvirkning to år senere, slik at undervisningskomponenten i 2003 var basert på oppnådde resultater i år 2001.

Forskningskomponenten er *delt i en resultatbasert komponent*, og en strategisk komponent. Den resultatbaserte komponenten fordeler ressurser til institusjonene etter en del kvantitative resultatmål, blant annet antall doktorgradskandidater og mengden eksternfinansiering. Ressurstildelingen her er relativ, dvs. at det skjer en omfordeling innenfor en fast beløpsramme mellom institusjonene basert på deres oppnådde forskningsresultater. Med forskningsresultater her menes institusjonens gjennomsnittresultater de siste tre årene. Dette har man gjort for å minske svingningene i ressurstildelingen og avhengigheten av ett enkelt år i forhold til en langsiktig virksomhet.

Dette finansieringssystemet innebærer at om lag 35 pst. av den samlede finansiering av institusjonene innen høyere utdanning er resultatbasert.

Innenfor det enkelte budsjettår, ligger altså de totale rammer fast, for utdanningssektoren som helhet og for de enkelte sektorene. I motsetning til finansieringsordningen for spesialisthelsetjenesten er det lagt inn et tidslag mellom resultatoppnåelse og når denne får utslag i budsjettet.

Budsjettforslaget utarbeides med utgangspunkt i bl.a. at resultatoppnåelsen for undervisningskomponenten to år før. Dersom hele sektoren øker produksjonen, vil dette finansieringssystemet isolert sett innebære at budsjetttrammen for sektoren vil øke. Imidlertid kan det samlede budsjettet også endres gjennom endringer i basisbevilgningen.

43.

Innenfor **arbeidsmarkedspolitikken** er det på forsøksbasis tatt i bruk aktivitets- og resultatbaserte finansieringsordninger på begrensede områder. Flere forsøk settes i gang i 2003. Dette gjelder blant annet oppgaver i forbindelse med formidling av vente-

lønnsmottakere, avklaringer av saker vedr. yrkeshemmede, utbetaling av dagpenger, bruk av tiltaksmidler og jobbklubb.

Formålet med ordningene er å forbedre kvaliteten på tjenestene overfor den enkelte arbeidssøkende, samtidig som det legges til rette for økt aktivitet og mer effektiv ressursbruk. Noen ordninger er eksterne, dvs. at Aetat bestiller tjenester fra eksterne aktører, mens andre er interne, dvs. at Aetat selv får bonus eller stykkpris for utførte tjeneste.

Ordningene er tilpasset et system med rammefinansiering, og det er tak på bevilgningsrammen til formålene. Bevilgninger til aktivitet utover budsjettert aktivitet løses gjennom tilbakeholdt reserve i departementet, og/eller gjennom omprioriteringer mellom bevilgninger som kan benyttes til de aktuelle formål.

44.

Finansieringen av hver av de seks regionsenhetene under **kriminalomsorgen** (under Justisdepartementet) er delvis basert på resultatkriterier, delvis på delrammer fastsatt med utgangspunkt i såkalte tilstandskriterier. Den samlede finansieringen av de seks regionsenhetene tar utgangspunkt i de til enhver tid gjeldende rammer vedtatt av Stortinget. Av bevilgningene er 15 pst. resultatbasert, baserer seg på tre ulike resultatkriterier som gir uttrykk dels for effektivitet i driften og «kvalitet» av soningen. Resultatoppnåelsen ett år skal gi utslag i bevilgningene neste år. Ordningen gir mulighet for å sammenligne ytelsene og effektiviteten regionene i mellom.

45.

Samferdselsdepartementet har lagt inne en slik resultatbonus ved inngåelsen av kontrakt med **NSB vedr. kjøp av persontransport – tjenester**. Det er satt av et beløp som bonusutbetaling dersom man oppnår et på forhånd avtalt kvalitetsmål innenfor bevilgningsrammen fastsatt til formålet. Kvalitetskontrakter som dette vil bli innført trinnvis, både for å måle effekten av incentivene og prinsippene ansvarsfordeling innenfor kontrakten, samt de samlede økonomiske konsekvensene.