



Finansdepartementet

Deres ref.

Vår ref / Saksbehandler
15/3332-4 U01 &13
Fanny Voldnes/tlf 41556805

Dato:
29.05.2015

HØRING - NOU 2015 : 1 - PRODUKTIVITET - GRUNNLAG FOR VEKST OG VELSTAND

Fagforbundet støtter LOs høringssvar til Produktivitetskommisjonens første rapport. I tillegg vil Fagforbundet komme litt nærmere inn på faktagrunnlag og kommisjonens vurderinger av offentlig sektor.

Fagforbundet støtter kommisjonens vurderinger om at reformer i offentlig sektor må utredes på en tilfredsstillende måte. Det har vært et problem at fakta- og kunnskapsgrunnlag knyttet til store reformer ikke har vært tilfredsstillende. Mangelfulle utredninger har bidratt til at flere store reformer ikke har gitt de resultatene en forventet. NAV reformen er et eksempel på det. Problemet er ikke bare at reformenes tiltak har vært for dårlig utredet, men også at den virkelighetsbeskrivelse som reformen har vært basert på, ikke har vært dekkende eller har vært direkte feil. Slike forhold finner vi også i Produktivitetskommisjonens første rapport. Vi skal trekke fram tre forhold.

Faktafeil

I forbindelse med omtale av Helseforetaksreformens intensjoner om bedre ressursutnyttelse i sykehusene skriver kommisjonen:

«Mens regnskapsføringen i sykehusene tidligere var basert på kontantprinsippet, i likhet med statsforvaltningen for øvrig, skulle de nå følge regnskapsloven». (s. 492)

Problemet er at sykehusenes regnskap ikke har vært basert på kontantprinsippet. De ble ført etter systemet for kommuneregnskapet hvor det nettopp er et klart skille mellom investeringer og drift ved at det er eget kapital og driftsregnskap. Systemet opererer med avskrivninger og periodiseringen er basert på anordningsprinsippet. I tillegg var det krav om en økonomiplan eller langtidsbudsjett hvor bl.a. langsiktige konsekvenser av investeringer og

sammenhengen mellom investerings – og driftsbudsjett er sentralt. Slike krav var det ikke for verken statsforvaltningen eller i regnskapsloven, som sykehusene nå følger. Dette har vært påpekt i flere forskningsrapporter.ⁱ

Kommisjonen trekker også inn vurderinger omkring de store regnskapsunderskuddene Helseforetakene hadde i de første 6 årene etter helseforetaksreformen og hvordan de ble løst (s. 492). De glemmer imidlertid å ta med at hovedårsakene til underskuddene skyldes endring av regnskapssystem. Da sykehusene gikk over til å bruke regnskapsloven fikk den beregnede størrelse avskrivninger resultateffekt. Dette sammen med nye måter å beregne pensjonskostnadene var årsaken til regnskapsunderskuddene. Dette hadde derfor lite med økonomistyringen i helseforetakene å gjøre. I 2008 og 2009 ga Stortinget Helseforetakene ekstra tilleggsbevilgninger på 5 milliarder kroner til å dekke avskrivninger og ekstra pensjonskostnader. Etter dette har helseforetakenes regnskap vært mer i balanse. Det skyldes ikke først og fremst bedre økonomistyring, men at helseforetakenes økonomi ble forbedret gjennom ekstraordinære bevilgninger.

Misvisende bruk av datamateriale

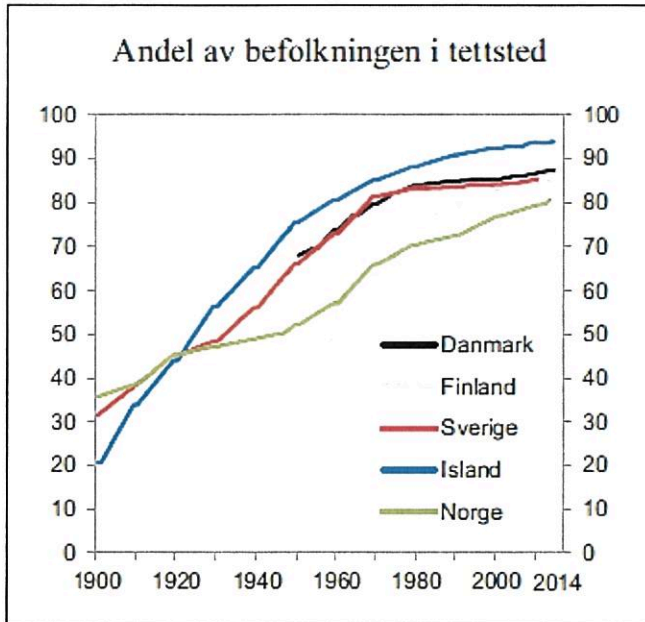
Produktivitetskommisjonen er svært opptatt av sentralisering av befolkningen til store byområder, og synes å mene at det er viktig å styrke de sentrale byområder for å få en bedre produktivitetsutvikling. For å vise hvor sterk sentraliseringen til store og mellomstore byområder har vært, gjengir de statistikk som viser utviklingen i andelen av befolkningen som bor i tettsteder fra 1900 og fram til i dag. Utviklingen i Norge sammenlignes med utviklingen i de andre nordiske land i figur 1.12. Kommisjonen kommenterer tabellen på følgende måte:

*«En økende andel av Norges befolkning bor i store og mellomstore byregioner»,
(figur 1.12 s.22)*

Dette må bety at kommisjonen mener at grafene i denne figuren gir uttrykk for hvordan andelen av befolkningen i store og mellomstore bykommuner har utviklet seg. Et tettsted defineres som en samling hus hvor det ikke er større avstand mellom husene enn 50 meter og hvor det til sammen bor minst 200 mennesker. Dette innebærer at nesten alle kommuner i landet har ett eller flere tettsteder. I Båtsfjord kommune i Finnmark bor f.eks. over 98 prosent av befolkningen i tettsted. Det denne statistikken viser er derfor hvor stor andel av befolkningen i hele landet som bor både i store og små tettsteder. Dette gjelder tettsteder i alle landets fylker og de aller fleste kommuner. Skal en måle hvor stor andel av befolkningen som bor i store og mellomstore byregioner må en først

ⁱ Første gang i *Helsereformer – utfordringer og løsninger*. Rapport nr 5 fra Høgskolen i Hedmark 2007. Jensen, B og Bollingmo, M.

definere hva som er store og mellomstore byregioner og så måle hvor stor andel av befolkningen som bor der. Den andelen har sikkert også økt, men det er altså et helt annet mål enn det som Produktivitetskommissjonen bruker.



Figur 1.12 Prosentandel av befolkningen i nordiske land bosatt i tettsted. Utviklingslinjer 1900–2014¹

Viktig med rett virkelighetsbeskrivelse

Kommisjonen skriver at «Internasjonale sammenligninger og forskjeller i ressursbruk og resultater innen offentlig sektor tilsier et stort effektiviseringspotensial. Offentlig sektor har ikke samme insentiver til effektiv ressursbruk som næringslivet, og er derfor avhengig av et velfungerende politiske system og styringssystem. I hovedsak produseres tjenester av god kvalitet, men produktivitetsutviklingen ser på mange områder ut til å være dårlig.»

Dette er feil. I virkeligheten er det god grunn til å tro at Norge har en svært effektiv offentlig sektor. Norge skårer blant de beste i internasjonale sammenligninger av livsstandard og levekår, samtidig som den andel av ressursene som brukes på offentlig sektor ikke er spesielt høy. I forhold til BNP bruker Norge klart lavest andel av de nordiske landene på de samlede offentlige utgifter, ca. 43 prosent. OECD gjennomsnittet er ca. 45 prosent, EU gjennomsnittet ca. 49 prosent, mens alle våre naboland ligger godt over 50 prosent.

Å bruke andel av BNP som sammenligningsgrunnlag vil imidlertid gi et noe misvisende bilde av ressursbruken i Norge, siden deler av BNP som følge av olje- og gassvirksomheten er omplassering av formue. I stedet sammenlignes offentlige utgifter ofte med Fastlands BNP, der andelen utgjør vel 55 prosent. Det blir nesten like feil, med motsatt fortegn. Det mest riktige vil være å sammenligne med de ressurser som totalt disponeres i Norge. Da holdes det særnorske eksportoverskuddet utenom. I en slik beregning utgjør de offentlige utgifters andel i Norge omlag 50 prosent, det vil si omtrent på gjennomsnittet for EU landene og fortsatt godt under de andre nordiske landene.

Det har ikke vært noen økning i andelen offentlig sysselsatte de siste tjue årene. Dette til tross for at offentlige tjenester stort sett er svært arbeidsintensive, og at både omfanget av tjenestene og befolkningens størrelse har økt betydelig. Det tyder på at offentlig sektor har hatt en meget god produktivitetsutvikling i denne perioden.

Kommisjonen «anslår» likevel at det er potensiale for å øke produktiviteten med opptil 30-35 prosent for kommuner med lav produktivitet, dersom de utnytter ressursene like effektivt som de mest effektive kommunene, jfr. s. 393. Det tallgrunnlaget og den metoden kommisjonen bruker til å beregne disse såkalte effektiviseringspotensialene kan imidlertid ikke brukes til slike beregninger, jfr. s.406. Det tas ikke hensyn til kvalitetsforskjeller og heller ikke forhold som kan gjøre det dyrere å yte tjenester som f.eks. spredtbygdhet. Hvis man skal sammenligne produktiviteten mellom kommuner må man ta hensyn til blant annet geografiske forhold og befolkningens sammensetning. Hvis kommisjonen hadde oppgitt noen sammenlignbare kommuner med slik kostnadsforskjell, hadde man hatt muligheter til å vurdere denne påstanden. Kommisjonen viser ikke til et eneste slikt tilfelle.

Kommisjonen mener at kommunesammenslutninger kan gi produktivitetsgevinster. Når kommuner med lavere befolkningstall har lavere produktivitet skyldes det i stor grad geografiske forhold. Merkostnader som følge av spredt bebyggelse forsvinner imidlertid ikke ved kommunesammenslutninger. De blir bare fordelt på flere ved produktivitsberegninger.

I likhet med den danske kommisjonen mener Rattsø-kommisjonen at store besparelser kan oppnås gjennom mer konkurranse. Kommisjonen «antar» at konkurranse gir gevinster. Dette er imidlertid ikke underbygd av seriøs forskning. Det danske Anvendt Kommunal Forskning foretok en større undersøkelse av 3893 empiriske studier som evaluerte danske og utenlandske erfaringer. Etter å ha eliminert de fleste som useriøse, satt man igjen med åtte studier som viste besparelser på det tekniske området og to studier innenfor

«bløte» serviceytelser som viste entydige økonomiske gevinster. Mange av studiene manglet dokumentasjon på at besparelser ikke var skjedd på bekostning av kvalitet og service. Et annet problem var at man ikke hadde regnet inn transaksjonskostninger ved gjennomføring og kontroll av utlysning, oppfølging og tilsyn. Likeledes ga de fleste studiene bare et øyeblikksbilde ved første utlysingsrunde, som ikke tar hensyn til at første gangs besparelser som regel forsvinner over tid.

I 2011 publiserte det svenske næringslivstilknyttede Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) rapporten «Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?» Fra å være et land med omfattende offentlige velferdsmonopol hadde Sverige gått langt i å tillate private kommersielle aktører innen velferden. For første gang hadde nå en gruppe av Sveriges ledende velferdsforskere sammenstilt kunnskapen om hva forandringene hadde ført til. Rattsø-kommisjonen hevder at hovedkonklusjonen i denne rapporten viser at det er for tidlig å si noe bestemt om gevinster ved økt konkurranse. Heller ikke dette er riktig. Rapporten konkluderte med at man ikke kunne finne noe vitenskapelig belegg for at de store forhåpningene om at økt konkurranse skulle føre til forbedringer av velferden var blitt innfridd. Privatiseringen av velferden hadde ikke økt effektiviteten.

Undersøkelser har også vist at når det påpekes besparelser skyldes dette ofte at private ansatte har lavere lønn og særlig dårligere pensjonsvilkår enn offentlig ansatte. Som også kommisjonen erkjenner er dette ikke en effektivitetsgevinst, men en fordelingsvirkning.

Kommisjonen skriver at offentlig sektor ikke har samme insentiver til effektiv ressursbruk som i næringslivet og derfor er avhengig av et velfungerende politiske system og styringssystem. Offentlig og privat sektor har ulike insentivsystemer. I privat sektor er drivkreftene konkurransen mellom bedriftene og nyttemaksimering i et økonomisk marked. Offentlig sektor ivaretar fellesgodene og velferdstjenester. De finansieres i fellesskap og målsettingene er å sørge for størst mulig velferd av de ressursene som disponeres. Det synes som om kommisjonen mener at privat sektor har et bedre insentivsystem enn offentlig sektor, og at offentlig ansatte og offentlig virksomhet er mindre effektive. Det er imidlertid ikke noe forskningsmessig belegg for å hevde at privat sektor eller privat ansatte er mer effektive enn offentlig sektor eller offentlig ansatte.

Kommisjonen skriver at sjenerøse velferdsordninger samtidig krever et høyt skattenivå. Økte skatter «vil isolert sett gjøre økonomien mindre effektiv.» Kostnadene ved økte skatter kan også antas å øke progressivt med skattesatsene, kan vi lese i rapporten. I 2011 publiserte det amerikanske National Bureau of Economic Research (NBER) en studie av forskerne Thomas Piketty, m.fl. som

konkluderte med at det ikke er noen dynamisk effekt av lavere skattesatser. Det finnes intet grunnlag for å hevde at det er kostnader ved økte skatter som øker progressivt med skattesatsene, slik kommisjonen hevder.

Økonomiprofessor Josef E. Stiglitz, som har fått Nobels minnepris i økonomi, skriver i boken «The price of Inequality» at det derimot er positive virkninger av progressiv beskatning. Han angir tre grunner til det. For det første innebærer større likhet høyere produktivitet. For det andre underminerer manglende rettferdighet tilliten i et samfunn, og tillit er helt avgjørende for at et samfunn skal fungere godt. Og endelig kommer manglende progressivitet dem med høyest inntekt til gode, noe som forstyrrer den økonomiske balansen og reduserer produktiviteten.

Det eneste holdbare målet på om et høyt skattenivå hemmer yrkesdeltakelse og produksjon får vi ved å sammenligne de landene som har høyest skattenivå med dem som har lavere skatt. De nordiske landene ligger alle høyt på skattestatistikken. Samtidig er de blant landene med høyest produksjon per innbygger, høyest yrkesdeltakelse og lavest arbeidsledighet.

I 2014 kom to rapporter som viste at det er ulikhet som er skadelig for den økonomiske veksten. Den ene, «Redistribution, Inequality end Growth», fra det Internasjonale Pengefondet, viste at større likhet er forbundet med høyere økonomisk vekst, både innen og mellom land. Og større overføringer gjennom skattlegging for å skape større likhet har ingen negativ virkning på økonomien.

Den andre rapporten fra OECD, «Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth» viste også at når inntektsulikhetene øker, reduseres den økonomiske veksten. Selv om Norge har mindre ulikhet enn de fleste land, har ulikheten vokst de senere årene, noe som ifølge rapporten har ført til at vår produksjon er nesten ni prosent lavere enn den ellers kunne vært.

Kommisjonen har ikke nevnt noen av disse rapportene. En sentral oppgave i kommisjonens videre arbeid må være å se på hvordan vi kan begrense inntektsulikhetene i samfunnet, noe som vil være av avgjørende betydning for å bedre produktiviteten.

Med hilsen
FAGFORBUNDET

Mette Nord
Leder
(sign)