
Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Mål og mandat for prosjektet	5
1.3 Presisering av mandatet	6
1.4 Metode og datagrunnlag	7
1.5 Dokumentasjon av prosjektets resultater	7
2 Generelt om effektivitet i offentlig sektor	9
2.1 Om begrepene effektivitet og produktivitet	9
2.2 Samfunnsøkonomisk effektivitet	10
2.3 Anvendelse av begrepet effektivitet	11
2.4 Offentlig styring og effektivitet	12
2.4.1 Styringsmessige utfordringer og effektivitet	13
2.4.2 Økonomiregelverket for staten	14
2.4.3 Erfaringer med mål- og resultatstyring	15
3 Sysselsetting i offentlig forvaltning	16
3.1 Sysselsetting i 1999	16
3.2 Historisk utvikling	17
3.3 Framskrivningene i langtidsprogrammet	17
3.4 Sysselsetting i statsforvaltningen	20
3.5 Sysselsetting i kommunal sektor	21
3.6 Ressurser til administrasjon og tjenesteyting i staten	22
4 Effektivitet og empiriske resultater fra offentlig forvaltning med hovedvekt på statlig ressursbruk	25
4.1 En oversikt over utredninger	25
4.1.1 NOU 1991: 28 Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig virksomhet	25
4.1.2 NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping	27
4.1.3 KOSTRA	27
4.2 Sektorstudier	28
4.3 Gjennomgang av årsrapporter og tildelingsbrev for statlige virksomheter	32
4.4 Effektivitet i offentlig sektor i andre land	32
4.4.1 Sverige	33
4.4.2 Finland	35
5 Vurderinger	36
5.1 Framskrivning av sysselsetting i offentlig forvaltning	37
5.2 Administrasjons versus tjenesteproduksjon	38
5.3 Oppsummering av empiriske resultater om effektivitet	39
5.3.1 Vurdering av empiriske resultater	40
5.3.2 Samlet vurdering	41
6 Forslag til mulige veier videre	43

Litteratur



Sammendrag

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, ved Fornyelsesenheten, har bedt Statskonsult om å gjøre en analyse av effektivitet i statlig ressursbruk som ledd i oppfølgingen av regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor. Målet er å gi en oversikt over status og utvikling når det gjelder produktivitet, effektivitet og sysselsettingsutvikling i offentlig sektor med fokus på statlig sektor.

Begreper som effektivitet, effektivisering og produktivitet brukes ofte i forvaltningspolitikken. Avhengig av problemstilling og politikkområde kan betydningen variere. I økonomiregelverket for staten har effektivitet, produktivitet, kvalitet og resultat en sentral plass. Effektivitet dreier seg først og fremst om å få mer velferd eller verdiskaping ut av gitt innsats, og ikke om å øke innsatsen.

Statskonsult har gjennomgått en rekke studier av effektivitet innenfor ulike områder i offentlig sektor. Studiene omfatter statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, og viser et samlet effektiviseringspotensial på 2,5–35 prosent med et gjennomsnitt på om lag 20 prosent. Som en illustrasjon kan vi med utgangspunkt i et effektiviseringspotensial på 20 prosent i gjennomsnittet grovt anslå dette å tilsvare størrelsesorden 45 milliarder kroner for hele offentlig sektor. Også noen internasjonale erfaringer er gjennomgått. På dette grunnlag vil Statskonsult oppsummere følgende:

- ?? Det synes å være et stort potensial for forbedringer ikke bare i sum, men også i enkeltsektorer.
- ?? Det er fortsatt mange områder der det ikke er gjort studier eller det ikke foreligger data om effektivitet. Dette gjelder også staten.
- ?? Det er få eller ingen oppfølgende utredninger eller analyser der det tidligere er gjort studier.
- ?? Generelt er det i offentlige virksomheter mangel på eller ufullstendige data som beskriver virksomhetenes produkter/prestasjoner og innsatsfaktorer, herunder kvalitative egenskaper.
- ?? Tilgjengelige data er stort sett tverrsnittdata.
- ?? Det er få eller ingen data som viser utviklingen over tid (produktivitet).
- ?? I staten synes det ikke vanlig at virksomheter rutinemessig registrerer eller beregner ulike former for effektivitet/produktivitet (f.eks. i årsrapporter), selv om økonomiregelverket krever det, i motsetning til i kommunene (f.eks. KOSTRA).
- ?? Det synes å foreligge relativt sett betydelig mindre konkret informasjon om effektivitet i staten enn i kommunene (jamfør KOSTRA).

?? I en del andre land, for eksempel i Sverige og Finland, er det noen tegn som kan tyde på at det foregår et mer systematisk arbeid enn i Norge med å kartlegge effektivitet og produktivitet i offentlig sektor.

Det er Statskonsults oppfatning at effektivisering av ressursbruken gjør det nødvendig med en styrking av arbeidet med å måle og kartlegge effektivitet i statlig virksomhet. Statskonsult antar at dette best kan gjøres ved en særskilt satsing over 2-3 år på ulike tiltak, og ser for seg flere mulige aktiviteter i det videre arbeid, som kort oppsummert er:

- ?? Økonomiregelverkets krav om at virksomhetene rutinemessig skal måle og vurdere sin effektivitet og produktivitet, og utarbeide resultatindikatorer, bør innskjerpes. Dette bør vies særlig oppmerksomhet i styringsdialogen.
- ?? Det bør utredes om det personaladministrative regelverket i staten hemmer eller fremmer omstilling og effektivisering.
- ?? Det bør foretas en kartlegging av hva årsrapporter og tildelingsbrev inneholder om effektivitet og produktivitet for å få bredere og mer ajourført kunnskap om den styringsmessige behandlingen av slike forhold.
- ?? Statskonsult antar at produktivitetsutviklingen i staten bør være gjenstand for stor oppmerksomhet i effektiviseringsarbeidet. Det tilsier at det er nødvendig å foreta beregninger av produktivitet årlig, slik at det er mulig å følge utviklingen over tid.
- ?? Det er ikke foretatt studier av effektivitet i en del sentrale sektorer og andre sektorer er ufullstendig analysert. Nye sektorer bør undersøkes, eventuelt bør dette også omfatte enkelte sektorer som tidligere er undersøkt, der det kan ha særlig interesse. Det bør også vurderes om det i noen av tilfellene skal foretas sammenligninger med tilsvarende virksomheter i andre land.
- ?? Det bør undersøkes om og hvordan beregnede effektiviseringspotensialer kan tas ut. Det bør vurderes å se nærmere på erfaringene med effektivitetsstudier i relasjon til oppfølging og praktisk nytte, herunder om det er gjort noe for å realisere gevinstmuligheter.
- ?? Det bør vurderes å velge ut én etat for å kartlegge om, eventuelt på hvilken måte, IT har medført målbare effektiviseringsgevinster.
- ?? Data om effektivitet i statsforvaltningen som framkommer gjennom særskilte studier, bør rutinemessig kartlegges og registreres og være tilgjengelig sentralt som en del av faktagrunnlaget for forvaltningspolitikken. Som et supplement bør det innhentes data om effektivitet fra utvalgte områder i offentlig forvaltning i andre land.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), ved Fornyelsesenheten, har bedt Statskonsult om å gjøre en analyse av effektivitet i statlig ressursbruk som ledd i oppfølgingen av regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor.

I fornyelsesprogrammet er det et overordnet mål å fornye, omstille og effektivisere offentlig forvaltning, slik at den kan fungere bedre i forhold til befolkningens behov og samfunnsøkonomiske hensyn. To av hovedmålene er

?? å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov

?? å effektivisere ressursbruken og øke handlingsrommet på alle nivåer.

For å følge opp disse målene, er det ønskelig med en oversikt som viser status og utvikling for produktivitet og effektivitet i offentlige virksomheter over et bredt felt og med hovedvekt på statlig sektor. I offentlige utredninger og enkeltstudier gjort av forskningsinstitusjoner, foreligger det et materiale som tyder på betydelige effektivitetsproblemer i offentlig tjenesteyting, og at det er et potensial for mer effektiv ressursbruk. Et viktig kjennetegn ved offentlig virksomhet er bl.a. at den er arbeidsintensiv med forholdsvis lav produktivitetsvekst, og dermed relativ høy kostnadsvekst. Dette gjør det interessant å følge utviklingen i sysselsettingen i offentlig sektor.

Det foreligger relativt få studier og data om effektivitet og produktivitet i statsforvaltning. Det gjelder både mellom virksomheter (tverrsnittsdata) og for virksomheter eller områder over tid (tidsrekke-data). Kommunal forvaltning er bedre belyst gjennom undersøkelser om slike forhold. I denne sammenhengen er det derfor ønskelig at det legges vekt på å framskaffe kunnskap om statsforvaltningen.

Statskonsult har nylig startet et prosjekt kalt *Forvaltningsutsyn*, som skal utvikle et kvantitativt basert kunnskapsgrunnlag som innebærer å framskaffe og systematisere kunnskap om situasjonen og endringer i statsforvaltningen. Dette prosjektet vil bl.a. omfatte temaet effektivitet og produktivitet.

1.2 Mål og mandat for prosjektet

Som et ledd i arbeidet med å få til en mer effektiv bruk av ressurser i statlig tjenesteproduksjon, er målet med dette prosjektet å gi en oversikt over status og utvikling når det gjelder produktivitet, effektivitet og sysselsettingsutvikling i offentlig sektor. Prosjektet skal særlig fokusere på statlig sektor.

På denne bakgrunn har AAD bedt Statskonsult om følgende:

-
1. Å kartlegge, sammenstille og vurdere det som fins i forskningsrapporter og internt i statlige virksomheter av konkrete data om effektivitet og produktivitet i statsforvaltningen. Dette materialet skal så langt som mulig sammenlignes både med tilsvarende data fra andre sektorer i samfunnet, og med tilsvarende internasjonale data – spesielt nordiske, men også data fra EU og OECD, som en målestokk for status og utvikling her i landet.
 2. Å kartlegge og belyse utviklingen i sysselsettingen i offentlig forvaltning for å vurdere bruken av arbeidskraftressursene i et effektiviseringsperspektiv. Det skal framgå hvordan sysselsettingen fordeler seg på statlig og kommunal forvaltning. I den grad det er mulig skal bruken av ressurser til administrasjon i forhold til tjenesteproduksjon vurderes.
 3. Å utrede problemstillinger og kunnskapsbehov for videre oppfølging av effektivitet og produktivitet i statsforvaltningen.

1.3 Presisering av mandatet

Effektiv ressursbruk og effektivisering er ett av flere viktige hensyn som gjelder for offentlig forvaltning. Andre viktige hensyn er rettssikkerhet, likebehandling og politisk styrbarhet. Vi vil i denne sammenhengen konsentrere oss om effektiv ressursbruk, men forutsetter samtidig at dette ikke skal skje på bekostning av andre grunnleggende samfunnshensyn.

Utredning av disse hovedproblemstillingene skal så langt som mulig belyse potensialet for forbedringer. Det gjelder potensial for kostnadsreduksjoner under forutsetning av uendret produksjonsnivå – herunder reduksjon av innsatsfaktoren arbeid, og potensial for produksjonsøkning under forutsetning av uendret ressursforbruk.

I kartleggingen av data om effektivitet og produktivitet skal hovedvekten legges på statlig virksomhet, men data fra kommunal virksomhet (KOSTRA m.m.) vil også være av interesse.

På grunnlag av pålitelighet og utsagnskraft i disse dataene om produktivitet, effektivitet og sysselsetting (antall personer og årsverk) skal det om mulig gjøres sammenligninger mellom ulike nivåer og sektorer og mellom virksomheter. Det skal også gjøres sammenligninger over tid og med andre land.

Det skal spesielt redegjøres for kunnskapsgrunnlaget om effektivitet/ produktivitet i statsforvaltningen i Norge sammenlignet med kunnskapsgrunnlaget om slike forhold i andre land.

Den knappe tiden som er til rådighet, vil bare gjøre det mulig med en relativt grov kartlegging og sammenstilling av data, og enkle vurderinger og konklusjoner. På grunnlag av det som framkommer i denne første fasen, vil Statskonsult foreslå en eventuell videreføring av prosjektet. I planen for

videreføringen av prosjektet forutsettes at problemstillinger og ambisjonsnivå vil være nærmere avgrenset.

1.4 Metode og datagrunnlag

Hovedtilnærmingen har vært dokumentstudier, deltaking på seminarer og enklere intervjuer. Vi har ikke selv samlet inn data for å beregne effektivitet eller produktivitet, men forsøkt å kartlegge det som foreligger.

Dokumentstudiene har omfattet offentlige utredninger, stortingsdokumenter, offentlig statistikk, forskningsrapporter, andre studier/oversikter (norske og utenlandske), tildelingsbrev, årsrapporter og Statskonsults eget materiale.

I vurderingen av sysselsettingsutviklingen har vi tatt utgangspunkt i offentlig statistikk og framskrivingene som er gjengitt i regjeringens Langtidsprogram.¹

Vi har hatt samtaler/intervjuer med forskere på Frisch-senteret ved Universitetet i Oslo, som er et av de sentrale forskningsmiljøene på området økonomiske effektivitetsanalyser av offentlig sektor.

Kartleggingsarbeidet spenner over mange forskjellige offentlige virksomhetsområder og med til dels kompliserte faglige problemstillinger. Med den forholdsvis brede angrepsmåten som har vært nødvendig for å få en tilstrekkelig oversikt, og med knapp tid til disposisjon, har det ikke vært mulig å gå særlig grundig inn i erfaringer fra andre land. Både tilgangen til og gjennomgangen av utenlandske studier krever mye tid. Vi tror likevel at vi har fått et rimelig dekkende inntrykk av situasjonen i noen land på en del områder som bør være interessante for oss.

1.5 Dokumentasjon av prosjektets resultater

Begreper som effektivitet, effektivisering og produktivitet brukes ofte i forvaltningspolitikken, men betydningen kan variere sterkt – avhengig av både problemstilling og politikkområde. Offentlig virksomhet er noe mer enn bedriftsøkonomi og har særtrekk som gjør at disse begrepene blir mer sammensatte enn for annen tjenesteproduksjon, og de kan være vanskelige både å tallfeste og tolke. Forståelsen og nytten av empiriske data vil være avhengig av at man har noe generell bakgrunnskunnskap om effektivitet i denne sammenhengen. Vi har derfor valgt å beskrive generelt begrepet effektivitet for offentlig virksomhet, og effektivitet i forhold til begrepets generelle betydning for styringen og driften av offentlige virksomheter (jamfør kapittel 2).

Den delen av mandatet som gjelder å kartlegge og belyse utviklingen i sysselsettingen i offentlig forvaltning i et effektiviseringsperspektiv, er behandlet i kapittel 3.

¹ St.meld. nr. 30 *Langtidsprogrammet for 2002–2005*

Kartlegging og sammenstilling av empiriske resultater om effektivitet fra ulike deler av offentlig virksomhet, herunder i andre land, er behandlet i kapittel 4.

Statskonsults vurderinger finnes i kapittel 5, og noen mulige forslag til videre arbeid følger i kapittel 6.

2 Generelt om effektivitet i offentlig sektor

Effektivitet og *effektivisering* er sentrale begreper som ofte brukes i forvaltningspolitikken av både politikere og fagfolk. Betydningen kan imidlertid variere sterkt – avhengig av både problemstilling og politikkområde, og kan til dels framstå som uklar. I økonomisk faglitteratur finnes presise definisjoner, noen relativt enkle, mens andre stiller krav til innsikt i økonomiske modeller og underliggende teori. De fleste vil antakelig ha en viss intuitiv forståelse av begrepet. I notatet er vedlagt referanser til litteratur der begrepet effektivitet behandles mer inngående. I dette kapitlet beskrives begrepet effektivitet generelt og i forhold til generell betydning for styringen og driften av offentlige virksomheter.²

2.1 Om begrepene effektivitet og produktivitet

I denne sammenhengen er effektivitet et begrep som i økonomisk forstand kan defineres som måloppnåelse sett i forhold til ressursinnsatsen. I forvaltningspolitikken omtales av og til effektivitet som å gjøre de riktige tingene på riktig måte, og det refereres gjerne til to former for effektivitet: kostnadseffektivitet og formålseffektivitet. Det fins også en rekke andre betegnelser som vi kort vil gå inn på.

Effektivitet er også at en virksomhet oppnår det den vil, og at det skjer med overskudd (nytte større enn kostnad). I offentlig forvaltning er effektivitet at verdien av prestasjonene (vare, tjeneste eller aktivitet) er større enn kostnaden ved å utføre dem, og kan uttrykkes som forholdet mellom verdi (nytte) og kostnader:

$$\text{Effektivitet} = \text{Verdi(nytte)}/\text{kostnader}^3$$

I verdibegrepet inngår naturligvis om produktene har de ønskede effektene (virkningene). Derfor kan effektivitet også defineres som oppnådde effekter i forhold til kostnader:

$$\text{Kostnadseffektivitet} = \text{Effekter}/\text{kostnader}$$

Denne definisjonen, som kalles *kostnadseffektivitet*, skiller seg fra den foregående fordi den ikke verdsetter effektene. I praksis kan det ofte være vanskelig å oppgi de virkelige effektene. Isteden kan da de prestasjonene som fører til

² Framstillingen i dette kapitlet bygger på bl.a. NOU 1991: 28 *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig virksomhet*, og NOU 2000:21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Disse to utredningene er nærmere omtalt i kapittel 4.

³ I økonomiske termer kan disse begrepene uttrykkes slik: *Verdien* $V=p*y$ der p er prestasjonenes (tjenestenes) pris og y er mengden. *Kostnaden* $C=w*x$ der w er prisen (bl.a. lønn) på produksjonsfaktorene (bl.a. arbeid) og x er mengden av produksjonsfaktorer.

Effektivitet kan uttrykkes som $E=p*y/w*x$

Produktivitet kan uttrykkes som $P=y/x$

Sammenhengen mellom E og P kan uttrykkes som $E=V/C=P*p/w$

effektene, settes i relasjon til kostnadene. Det er dette som kalles produktivitet, og er lik forholdet mellom produksjon og ressursbruk:

$$\text{Produktivitet} = \text{Produksjon/ressursbruk}$$

Hvis produktiviteten skal måles slik at den sier noe om effektiviteten, må prestasjonene være akkurat dem som gir opphav til de ønskede effektene og som skaper verdi/nytte.

Effektivitet kan også defineres som forholdet mellom faktisk produktivitet og en antatt best mulig produktivitet (hvis den er mulig å beregne).

Enhver konkret og empirisk behandling av temaet *effektivitet* må ta for seg de elementene (data) som her er nevnt, det vil si prisen på og mengde av vare, tjeneste eller aktivitet, og innsatsfaktorene (mengde og pris). Et viktig spørsmål er om det alltid kan framskaffes slike data og med hvilken kvalitet.

Vekst eller nedgang i produktivitet over tid kan skyldes en rekke kombinasjoner av endringer i prestasjonen og endringer i kostnader/ressursinnsats. For å forstå og kunne tolke slike endringer, er det nyttig å være klar over at for eksempel produktivitsvekst kan forekomme når

- ?? ressursinnsatsen reduseres og måloppnåelsen er uendret
- ?? ressursinnsatsen reduseres og måloppnåelsen øker
- ?? ressursinnsatsen er uendret og måloppnåelsen øker
- ?? ressursinnsatsen øker og måloppnåelsen øker forholdsvis mer
- ?? ressursinnsatsen reduseres forholdsvis mer enn måloppnåelsen reduseres

For en nedgang i produktivitet vil det være tilsvarende mulige kombinasjoner av endringer.

En annen type informasjon som er helt sentral, er kvaliteten på det som produseres eller standarden til produktene. Verdien er også en funksjon av kvalitet: høyere kvalitet betyr høyere verdi. Sammenligninger enten det er data for samme type virksomheter (tverrsnittsdata) eller data på forskjellige tidspunkter (for samme virksomhet eller flere like virksomheter) må ta hensyn til eventuelle forskjeller i kvalitet på produktene.

2.2 Samfunnsøkonomisk effektivitet

Effektivitet er et spørsmål om å oppnå resultater med minst mulig ressursinnsats. Vi sløser med ressursene hvis det er mulig ved å bruke dem på en annen måte å oppnå mer på et område (eller for en gruppe) uten at vi oppnår mindre på et annet område (eller for en annen gruppe). Effektivitet eller effektivisering dreier seg først og fremst om å få mer velferd eller verdiskaping ut av gitt innsats, og ikke om å øke innsatsen. Samfunnsøkonomisk effektivitet vil i en velfungerende markedsøkonomi forutsette at tre betingelser er oppfylt:

-
1. Det er ikke mulig å framstille de vare- og tjenestemengdene som blir produsert med mindre bruk av ressurser.
 2. De produserte mengder blir fordelt slik at det ikke er mulig gjennom en annen fordeling av godene å gjøre det bedre for en person eller gruppe uten at andre får det verre.
 3. Sammensetningen av produksjonen (de mengdene som framstilles av ulike goder) er i samsvar med forbrukernes prioriteringer.

Dette er selvfølgelig en teoretisk tilstand og markedssystemet har sine begrensninger. Mye av grunnlaget for offentlig virksomhet er nettopp svakheter ved et uregulert markedssystem. Dette er svakheter som begrunner at det offentlige bør påta seg et ansvar for

- ?? inntektsfordelingen
- ?? tilgangen på fellesgoder
- ?? regulering av eksterne virkninger
- ?? regulering av markeder med alvorlig innslag av ufullkommen konkurranse eller informasjonsasymmetri

Det offentliges formål på disse områdene, kanskje med unntak av det første, er å unngå ineffektivitet, og derfor må det være viktig at det offentlige selv er effektiv.

2.3 Anvendelse av begrepet effektivitet

En diskusjon om effektivitet i offentlig virksomhet må baseres på at offentlig virksomhet er noe annet og mer enn en bedrift i vanlig forstand. Det vil dreie seg mer om samfunnsøkonomi enn om bedriftsøkonomi. Vi tar utgangspunkt i den offentlige sektor vi har i dag, som generelt omfatter bl.a. ansvar for fellesgoder, en rettferdig inntektsfordeling og det å korrigere feil og mangler i den private sektor. Dette innebærer i seg selv at vi trenger andre og videre effektivitetskriterier for offentlig virksomhet enn for privat.

Et viktig særtrekk ved offentlig virksomhet er at de viktigste beslutningene fattes på den politiske arena. Det har en egenverdi – både fordi det innebærer at valgene og grunnlaget de treffes på, er synlige i en grad som sjelden gjelder i privat sektor, og fordi demokratisk medvirkning er et gode i seg selv. Vi trenger derfor et effektivitetsbegrep som innebærer å kunne stille krav til og måle effektiviteten av de valg politikerne gjør. Effektivitet er ikke bare et krav som kan stilles til *iverksettelsen* av politikk, men det er et krav av minst like stor relevans ved *utformingen* av politikken. En slik vid tolkning av begrepet må legges til grunn hvis man skal se på mulighetene for effektivisering, og det betyr at man bør se på

- ?? *kostnadseffektivisering*, det vil si å frambringe offentlige tjenester billigere

?? *resultateffektivisering*, det vil si å oppnå overordnede politiske mål billigere ved å fordele innsatsen på ulike områder på en annen måte

?? *nytte-kostnadsforbedringer*, det vil si å omprioritere fra områder der den siste krone i innsats kaster lite av seg til områder der ekstra innsats kaster mye av seg

I litteraturen⁴ finnes også en annen variant av en tredeling av effektivitetsbegrepet, nemlig *kostnadseffektivitet*, *resultateffektivitet*, og *prioriterings-effektivitet*. Resultateffektivitet dreier seg om forholdet mellom hvilke resultater (effekter) som oppnås og ressursbruk. Dette begrepet består av to deler: *direkte resultat* (direct output), som for eksempel kan være produsert mengde av en tjeneste, og *brukerens resultat* (consumption output), som for eksempel kan være om tjenestene gir den tilsiktede effekt for brukeren. Prioriteringseffektivitet er et mer komplisert begrep, noe som skyldes at det er ulike syn på hvilken rolle offentlig sektor skal spille i samfunnet, og vil for eksempel kunne dreie seg om hva en bestemt offentlig virksomhet skal ha som formål og oppgaver. Se fotnote 4 for nærmere omtale av begrepet.

2.4 Offentlig styring og effektivitet

Offentlig virksomhet er preget av noen viktige trekk:

?? Virksomheten er arbeidsintensiv med forholdsvis lav produktivitsvekst, og dermed relativt høy kostnadsvekst

?? Det er vanskelig å måle kvaliteten på offentlige tjenester, noe som medfører usikkerhet om den reelle produktivitsutviklingen

?? Offentlige tjenester har høy inntektselastisitet; ved økende inntektsnivå i samfunnet øker etterspørselen etter mange offentlige tjenester mer enn økningen i inntektsnivået

?? Det er fellesfinansiering av ytelser som kun tilfaller enkelte grupper

?? Det er informasjonsulikevekt; tjenesteprodusentene har et informasjonsovertak både overfor brukerne av tjenestene og bestillerne (myndighetene)

Flere av disse trekkene, som lav produktivitsvekst, høy inntektselastisitet og informasjonsulikevekt, gjelder også andre deler av økonomien enn offentlig sektor. Problemene ved fellesfinansiering er ikke knyttet til offentlig drift i seg selv, men til at tjenestene er offentlig finansiert. Et større innslag av privat tjenesteproduksjon ville derfor ikke endret disse forholdene grunnleggende. Slik det er valgt å organisere tjenestetilbudet i Norge og i andre land med lignende velferdsmodell, medfører disse trekkene et kraftig press på offentlig sektor. Offentlig tjenesteproduksjon omfatter kollektive goder (forsvar,

⁴ Sørensen, Borge, Hagen 1999

rettsvesen, infrastruktur m.v.) og velferdstjenester (utdanning, helsevesen, eldreomsorg m.v.) Velferdstjenestene utgjør størsteparten av offentlige utgifter til tjenesteproduksjon. Tjenestene retter seg mot enkeltpersoner (skoleelever, syke, eldre) og er svært arbeidsintensive. De er også kjennetegnet ved lav produktivitsvekst. Det er betydelige måleproblemer i å anslå slik produktivitsvekst, særlig fordi tjenestenes kvalitet forbedres over tid og fordi nye tjenester utvikles.

Det er vanskelig å redusere arbeidsinnsatsen i en tjeneste (gitt antall klienter) uten å redusere kvaliteten på tjenesten. Når arbeidstakerne har samme reallønnsutvikling som resten av økonomien, men arbeidsproduktiviteten utvikler seg svakere, vil relativ pris for disse tjenestene øke over tid. Det blir derfor stadig dyrere å produsere velferdstjenester i forhold til andre goder (relativ høy kostnadsvekst). Isolert sett bidrar dette til at offentlig sektor vokser relativt til privat sektor i bruk av ressurser. Denne utviklingen forsterkes ved at etterspørselen etter mange offentlige tjenester øker mer enn økningen i inntektsnivået. Offentlig sektor vil altså legge stadig større beslag på samfunnets ressurser, med mindre man gjør noe for å motvirke dette. Dette viser hvor viktig det er å ha søkelyset på effektiviteten og produktiviteten i offentlig sektor.

2.4.1 Styringsmessige utfordringer og effektivitet

Offentlig tjenesteproduksjon har i hovedsak vært finansiert ved alminnelige skatter og organisert i forvaltningsorganer. Dette er en fleksibel organisasjonsform, men er primært utformet for myndighetsutøvelse. Som styringsalternativ gir den rik anledning til politisk styring, men organisasjonsformen har følgende to hovedsvakheter (som vi her ikke går nærmere inn på):

?? Den gir svake insentiver til kostnadseffektiverende innovasjoner og kostnadseffektiv drift

?? Myndighetenes ulike roller glir over i hverandre

Styringsmessige utfordringer internt i offentlig sektor knyttet til effektivitet henger sammen med følgende forhold:

?? Målene settes av politiske organer og er komplekse. De kan til dels være uklare og det er ingen oppskrift på hvordan målkonflikter skal avklares. I tillegg kommer at politiske organers virkemåte og prosesser ofte er kompliserte. Mot en slik bakgrunn blir det ikke enkelt å styre ressursene effektivt, når effektivitet i offentlige velferdstjenester omfatter bl.a. kvaliteten på tjenestene, tilgjengelighet for brukerne, trygghet for tilbudet og tillit til det tilbudet som gis.

?? Det er et betydelig informasjonsproblem i tjenesteproduksjonen. Det er ikke enkelt å framskaffe og tallfeste all relevant informasjon i forhold til effektivitet, og det er derfor vanskelig å evaluere resultatet i forhold til ressursinnsatsen og dermed effektiviteten i ressursbruken. Måling av produksjon og effektivitet tar som regel utgangspunkt i faktorer som det er mulig å tallfeste, og det er mye som ikke kan tallfestes. I tillegg kommer spørsmålet om

hvordan det skal tas hensyn til eventuelle endringer i de kvalitative egenskaper ved produktene. Økte kostnader per enhet kan skyldes bedre kvalitet. Hvis økt kvalitet på en tjeneste medfører økt betaling, er tjenestens innhold endret, og det er i dette tilfellet ikke riktig å betrakte økning i enhetskostnader som en reduksjon i produktiviteten. Tilsvarende er det heller ikke et uttrykk for mer effektiv drift dersom tjenesteproduksjonen økes med uendret eller lavere ressursinnsats ved å senke kvaliteten på tjenesten. Generelt er kvalitet en egenskap ved et produkt eller en tjeneste som det kan være vanskelig både å observere og verifisere. Å trekke sikre konklusjoner om produktivitetens utviklingen er derfor problematisk.

- ?? Det er vanskelig for politisk valgte organer å etablere troverdige budsjett-rammer og avtaler med underliggende etater. Slike ”myke budsjett-rammer” vil gi mulighet til å presse folkevalgte organer til tilleggsbevilgninger eller større bevilgninger. Denne muligheten vil ulike grupper kunne benytte seg av, for eksempel tjenestebrukere gjennom sine interesseorganisasjoner, politiske partier, og ansatte og ledelse i den enkelte virksomhet. Budsjett-rammene er derfor ikke nødvendigvis med på å anspore noe særlig til utvikling av nye arbeidsmåter, organisasjonsformer og produkter.
- ?? Det kan være lang styringslinje mellom eier (staten, fylkeskommunen eller kommunen), som kan framstå som utydelig, og leder for den tjenesteproduserende virksomhet. Lederen er i en vanskelig situasjon på grunn av uklarheter i politiske prioriteringer, uklare retningslinjer og tendens til politisk overstyring. I tillegg er det svake eller mangel på personlige incitamentersom kan fremme effektiv ressursbruk.

2.4.2 Økonomiregelverket for staten

Betydningen av effektivitet og effektivisering som en del av verdigrunnlaget for virksomheten i staten, gjenspeiles i økonomiregelverket⁵ for staten. Begreper som effektivitet, produktivitet, kvalitet og resultat står sentralt i dette regelverket. Særlig tydelig framkommer det i kommentaren til økonomireglementets § 3, der det bl.a. nevnes at resultatbegrepet dreier seg om

- ?? kvantifisering av ytelser fra virksomheter
- ?? vurdering av nyttevirkninger (effekter)
- ?? vurdering av forholdet mellom ytelser og ressursforbruk (også i forhold til formålet)
- ?? vurdering av endringer i ytelsers kvalitet

Det tredje punktet er det samme som en vurdering av produktivitet og effektivitet, selv om de to sistnevnte begrepene ikke brukes direkte. At effektivitet og produktivitet er viktige vurderingstema, påpekes for øvrig flere steder i de funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten. Selv om formaliseringen av denne type krav kom med det nye økonomiregelverket i 1996, er dette en videreføring av forhold som også var sentrale i budsjettreformen på 1980-tallet.

⁵ *Økonomireglementet for staten* fastsatt ved kongelig resolusjon 26.1.1996 og *Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten* fastsatt 24.10.1996

Dette må oppfattes som et alminnelig krav eller en forventning til alle virksomheter i staten om at det skal drives et løpende arbeid for å få sikre at ressursinnsatsen er effektiv og gir mest mulig velferd.

2.4.3 Erfaringer med mål- og resultatstyring

Et sentralt tema i Statskonsults rapport om erfaringer med mål- og resultatstyring (rapport 1999:19) dreier seg om hvordan mål- og resultatstyring utøves som teknikk og metode, det vil si hvordan statsforvaltningen bruker mål- og resultatrapportering m.m. På tross av viktige forskjeller mellom de 10 undersøkte virksomhetene er hovedinntrykket at det ikke er lagt stor vekt på å formulere mål som begrunner virksomhetens eksistens og der måloppnåelse kan etterprøves. Spissformulert sies det at mål- og resultatstyringen er blitt en form for oppgavestyring. Bare unntaksvis foretas målinger av sammenhenger mellom ressursbruk og kostnader på den ene siden og resultater i form av samfunns- virkninger på den andre siden.

Det er en alvorlig svakhet at informasjon som kan gi grunnlag for vurdering av om ressursbruken er hensiktsmessig i forhold til oppgaver og samfunns- virkninger, er lite utviklet. Dette er forholdet det ble lagt stor vekt på i de sentrale reformtiltakene på 1980- og 90-tallet og i økonomireglementet.

3 Sysselsetting i offentlig forvaltning

3.1 Sysselsetting i 1999

I henhold til nasjonalregnskapsstatistikken var det i 1999⁶ totalt 2 280 000 sysselsatte personer inklusive både lønnstakere og selvstendige. Det ble til sammen utført 3 182 millioner timeverk i norsk økonomi i 1999, jf. tabell 1.

Tabell 1: Sysselsatte personer (1000) og utførte timeverk (millioner) i 1999

	Sysselsatte personer 1999		Utførte timeverk 1999	
	Antall (1000)	Prosent	Antall (mill.)	Prosent
Privat sektor	1 577	69	2 332	73
Offentlig forvaltning	704	31	850	27
– stat	152	7	228	7
– kommune	552	24	622	20
I alt	2 281	100	3 182	100

Om lag 704 000 av de sysselsatte arbeider i offentlig forvaltning, dvs. 31 prosent av samlet sysselsetting. Til sammen ble det utført vel 560 000 normalårsverk innenfor offentlig forvaltning. Dette tilsvarer 27 prosent av total timeverkinnsats i økonomien.

I 1999 ble det i statsforvaltningen utført 228 millioner timeverk av om lag 152 000 personer, og 622 millioner timeverk i kommuneforvaltningen av totalt 552 000 personer. Dette tilsvarer henholdsvis 142 000 og 420 000 årsverk. Kommuneforvaltningen omfatter i denne sammenhengen kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak. Statsforvaltningen sysselsatte i 1999 22 prosent av de offentlige tilsatte mens 27 prosent av timeverkene i offentlig forvaltning ble utført innenfor statsforvaltningen.

Vel en firedel av sysselsatte personer jobbet deltid i 1999.⁷ Det er flere kvinner (42 prosent) enn menn (12 prosent) som jobber deltid og flere innenfor offentlig sektor (34 prosent) enn i privat sektor (22 prosent). Det er kommunesektoren som drar opp andelen deltidsarbeidende i offentlig sektor. 40 prosent av de tilsatte i kommunesektoren arbeider deltid mot 14 prosent av de tilsatte i statsforvaltningen.

Yrkesdeltakingen i Norge er høy sammenlignet med andre land. I 2000 var 73 prosent av befolkningen yrkesaktiv. Likevel er gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt lav i internasjonal sammenheng. Dette skyldes først og fremst stor

⁶ Sysselsettingstallene for 2000 var ikke tilgjengelige da disse beregningene ble gjort.

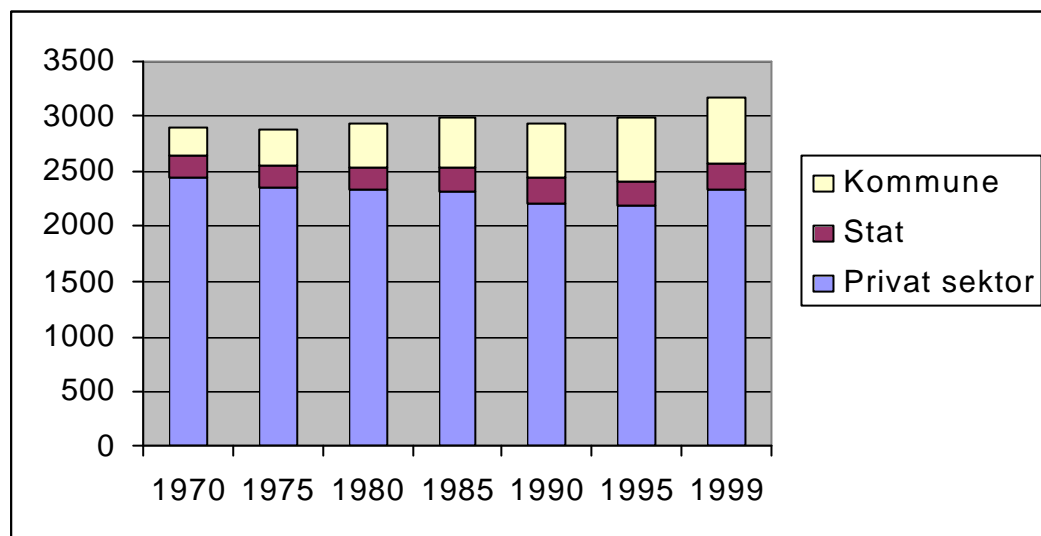
⁷ Kilde: [H-15/00](#) Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi oktober 2000

andel deltidsarbeidende. Den offentlige sysselsettingen i Norge er også høy sammenlignet med andre land enn de nordiske. Av 10 vestlige land det er naturlig å sammenligne seg med, er det bare Sverige som har en tilsvarende andel.⁸

3.2 Historisk utvikling

Figur 1 viser en volummessig fordeling av sysselsettingsutviklingen.

Figur 1: Utvikling i utførte timeverk (millioner) i perioden 1979–99



I 1999 var den samlede sysselsettingen 40 prosent høyere enn i 1970. Det var sysselsatt 30 prosent flere personer i statsforvaltningen i 1999 sammenlignet med 1970. Det var mer enn tre ganger så mange personer sysselsatt i kommuneforvaltningen i 1999 sammenlignet med 1970.

På grunn av mye deltidsarbeid er veksten i utførte timeverk mindre. I hele økonomien har timeverksinnsatsen økt med 10 prosent fra 1970 til 1999, jmf figur 1. Timeverksinnsatsen i offentlig forvaltning er nær fordoblet – noe som først og fremst skyldes den kraftige veksten i utførte timeverk innenfor kommunesektoren.

3.3 Framskrivningene i langtidsprogrammet

Framskrivningen av sysselsettingen i statsforvaltningen vil avhenge av en rekke faktorer. Den offentlige sysselsettingen vil bl.a. avhenge av hva som til enhver tid faller inn under det offentlige ansvarsbegrepet.

⁸ Kilde: OECD Economic Surveys Norway, February 2001

I dette avsnittet har vi i all hovedsak brukt framskrivingene som Statistisk sentralbyrå (SSB) har gjort i forbindelse med regjeringens *Langtidsprogram 2002–2005*⁹ og tall fra SSBs *Nasjonalregnskapsstatistikk 1970–1999*. Framskrivningene i regjeringens *Langtidsprogram 2002–2005* bygger på en rekke tekniske og andre forutsetninger.¹⁰ Det antas bl.a. en gjennomsnittlig produktivitetsvekst på om lag 1 prosent per år og en moderat vekst i arbeidsstyrken fram til 2020.

Gitt dagens fruktbarhetstall og samme netto innvandring som i 90-årene, vil veksten i antall personer i yrkesaktiv alder gradvis avta de neste tjue årene for så å stoppe opp / stabiliseres på om lag 2,9 millioner, dvs. 10 prosent over dagens nivå. Dette vil medføre lavere vekst i arbeidsstyrken (den arbeidsføre delen av befolkningen mellom 16 og 66 år).

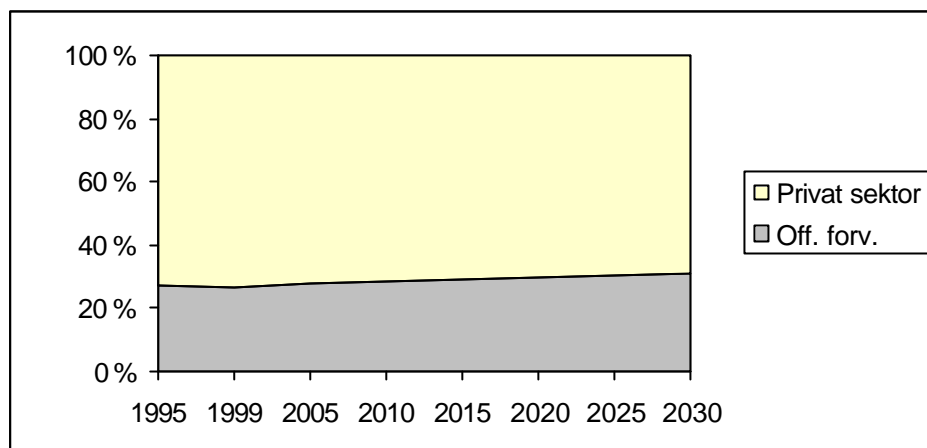
I langtidsprogrammet er det laget tre alternative framskrivninger:

1. *Vegringsalternativet* bygger på en fortsatt vekst i offentlig sysselsetting på 1,6 prosent per år, en videreføring av regelverket i folketrygden og om lag samme skattenivå som i dag. Dette alternativet gir ikke en utvikling som det er mulig å opprettholde på sikt. Budsjettbalansen vil bli negativ fra midten av 2020-tallet. Den økonomiske politikken må legges om. Dette kan innenfor dette alternativet skje gjennom en økning i skattenivået, gjennom å redusere offentlig sysselsetting med en tredel i forhold til toppnivået rundt 2020 og/eller gjennom å stramme inn på overføringsordningene.
2. *Referansealternativet* forutsetter at veksten i offentlig sysselsetting begrenses til om lag 0,5 prosent per år for å oppnå en utvikling som det er mulig å opprettholde på lang sikt. Regelverket for folketrygden og om lag samme skattenivå som dagens, videreføres. BNP (bruttonasjonalproduktet) for fastlands-Norge anslås å øke med vel 1,5 prosent per år fram til 2030, deretter vel 1,0 prosent per år.
3. *Fornyelsesalternativet* forutsetter at effektiviteten i offentlig tjenesteproduksjon øker med 0,25 prosent per år, at gjennomsnittlig avgangsalder øker med ett år og at utdanningstiden kortes ned slik at unge i gjennomsnitt kommer ett år tidligere i fullt arbeid.

⁹ St. meld. nr. 30 (2000–01)

¹⁰ Se St.meld. nr. 30 (2000–01), bl.a. boks 6.6: *Tekniske forutsetninger bak de makroøkonomiske beregningene for langtidsprogramperioden*, side 132 og boks 3.2 *Viktige forutsetninger i framskrivingene*, side 396.

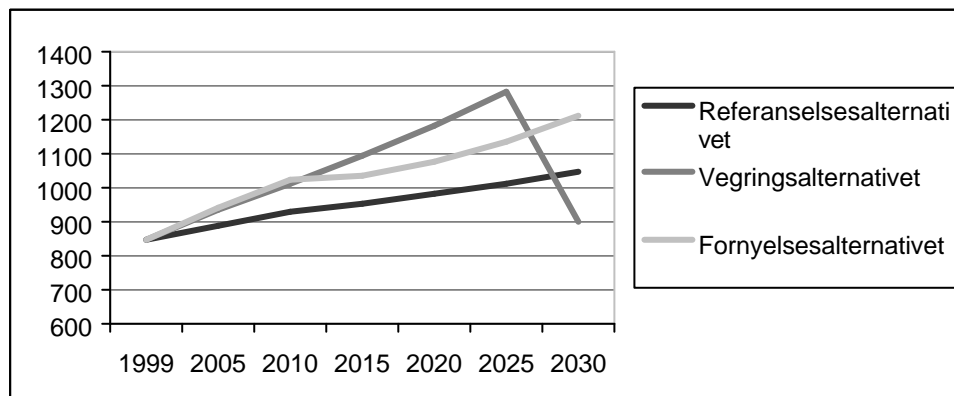
Figur 2: Framskrivning av utførte timeverk i offentlig og privat sektor (Referansealternativet). Prosentvis fordeling.



I figur 2 er det tatt utgangspunkt i *Referansealternativet*. I denne framskrivningen forutsettes det at den samlede timeverkinnsatsen i økonomien øker med om lag 5 prosent fra 1999 til 2030.¹¹ I samme periode øker timeverkinnsatsen i offentlig forvaltning med mer enn 20 prosent. Som det framgår av figuren, vil offentlig forvaltning utgjøre en økende andel av den samlede sysselsettingen i årene framover.

I figur 3 er de tre alternative utviklingsbanene for offentlig sysselsetting – målt som utførte timeverk – angitt.

Figur 3: Framskrivning av utførte timeverk i offentlig forvaltning. Millioner timeverk.



Referansealternativet åpner for en moderat vekst i offentlig sysselsetting de neste 30 årene. Utførte timeverk i 2030 vil ligge vel 20 prosent over 1999.

Dersom *Vegringsalternativet* legges til grunn, vil utførte timeverk i offentlig forvaltning stige bratt fram til 2020, deretter avta dramatisk de neste 5-10 årene. I 2030 er det beregnet at utførte timeverk i offentlig forvaltning ligger 14 prosent under Referansealternativet.

¹¹ Se St.meld. nr. 30 (2000–2001), bl.a. tabell 6.1 *Makroøkonomiske hovedtall. Referansealternativet. Nivå i 1999 og gjennomsnittlige volumvekstrater*, side 121.

Dersom *Fornyelsesalternativet* legges til grunn, vil samlet timeverkinnsats øke som følge av økt effektivitet, økt gjennomsnittlig avgangsalder og tidligere yrkesdeltakelse:

- ?? Bedret effektivitet i offentlig forvaltning som medfører en årlig besparelse på ¼ prosent i arbeidskraftbehovet vil kunne frigjøre ressurser slik at den effektive sysselsettingen ligger om lag 13 prosent høyere i 2050 enn den ville gjort uten en slik effektivisering.
- ?? Ett års høyere avgangsalder vil på sikt gi en volummessig økning i utførte timeverk i offentlig forvaltning på om lag 5 prosent i forhold til Referansealternativet.
- ?? Flere unge tidligere ut i fullt arbeid, på sikt øke rommet for offentlig sysselsetting med om lag 4 prosent.

Vegringsalternativet vil medføre størst sysselsetting i offentlig forvaltning i et 20-25 årsperspektiv, men siden en slik utvikling på sikt vil medføre store budsjettunderskudd, nedtapping av statens formue og sterk økning i netto import fra utlandet, er dette en vekstbane som er lite ønskelig.

Dersom man klarer å realisere alle eller noen av forutsetningene som er lagt til grunn i *Fornyelsesalternativet*, åpner dette for økt offentlig sysselsetting utover det som følger av *Referansealternativet*.

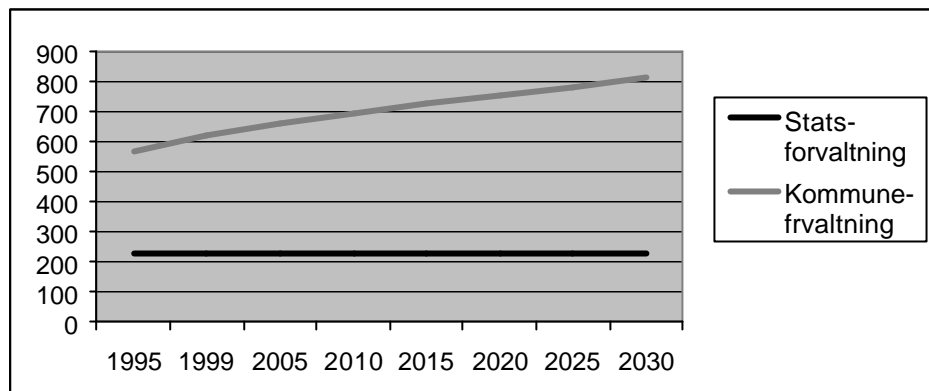
Ifølge beregningene som er gjort i forbindelse med *Langtidsprogrammet*, vil timeverkinnsatsen i offentlig forvaltning også øke dersom petroleumsprisene eller det internasjonale rentenivået øker. Tilsvarende vil den også øke dersom skatteinntekter, brukerbetaling og/eller netto innvandring øker, men alt dette medfører lavere vekst i økonomien for øvrig.

3.4 Sysselsetting i statsforvaltningen

Statsforvaltningens andel av utførte timeverk har ligget relativt stabilt på 7-8 prosent av totalt antall utførte timeverk. Fra 1992 kan en svak nedgang observeres. Denne nedgangen må sannsynligvis ses i sammenheng med de relativt store omstillingene som har skjedd i statsforvaltningen på nittitallet. Flere store statsetater har bl.a. blitt omdannet og organisert som egne enheter utenfor staten (bl.a. Telenor). Teknologisk utvikling og politiske prioriteringen har ført til omstilling og nedbemanning av andre store statsetater/- institusjoner (bl.a. forsvaret).

I 1997 sto offentlig administrasjon og sosialforsikring –bl.a. sentralforvaltningen og de store statsetatene, bl.a. skatt, toll og trygd – for nær 40 prosent av timeverkene, forsvar en tredel og undervisning en seksdel.

Figur 4: Framskriving av sysselsettingen i offentlig forvaltning. Millioner timeverk.



Referansealternativet i Langtidsprogrammet medfører en timeverksinnsats i statsforvaltningen på omtrent samme nivå som i dag. Det interessante i denne sammenheng er selvsagt hva denne innsatsen omfatter og fordelingen mellom ulike typer tjenester og kategorier.

Som oppgitt i punkt 3.1, utgjør sysselsettingen (1999) i statsforvaltningen 228 millioner timeverk, som tilsvarer vel 140 000 normalårsverk. I årene som kommer legges det opp til en nedbemanning i forsvaret og andre større etater. Samtidig vil en overføring av sykehusene til staten kunne medføre økt sysselsetting i statsforvaltningen.

3.5 Sysselsetting i kommunal sektor

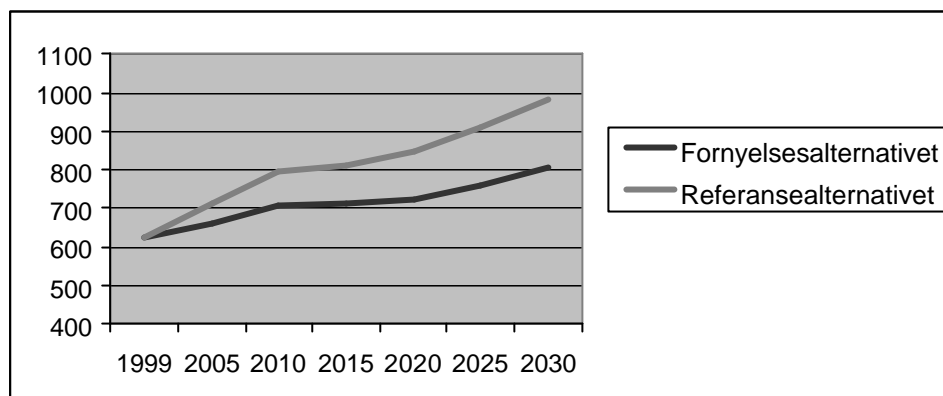
Kommunesektorens andel av utførte timeverk har økt jevnt fra 9 prosent i 1970 til 20 prosent i 1999. Timeverkinnsatsen i kommuneforvaltningen var nesten 2,5 ganger så stor i 1999 som i 1970. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på 4 prosent. De seneste årene har den årlige veksten ligget på 1,6 prosent. Veksten har særlig kommet innenfor helse-, sosial- og omsorgstjenester. Sosial- og omsorgstjenester sto i 1999 for en tredjedel av timeverkene, undervisning en fjerdedel og helsetjenester vel en femtedel.

Ut fra utviklingen de senere årene er det særlig utviklingen i den kommunale sysselsettingen som synes å være den store utfordringen. Med lav vekst i tilbudet av arbeidskraft vil økt tjenesteproduksjon i all hovedsak måtte komme fra produktivitetsvekst.

Framskrivinger av sysselsetting og tjenesteproduksjon i kommunene basert på samme produktivitet i offentlig sektor som i dag, viser en vekst i den kommunale sysselsettingen på vel 1 prosent per år fram til 2010, deretter vel en halv prosent per år. Da er vedtatte reformer innenfor helse- og omsorgssektoren, full barnehagedekning og uendrede standard- og dekningsgrader innarbeidet. Dette vil i tilfellet innebære at kommunene legger beslag på mer enn hele sysselsettingsveksten i perioden fram til 2050. Det innebærer også at offentlig forvaltning øker sin andel av den samlede sysselsettingen – målt i timeverk –

fra 27 prosent i 1999 til 32 prosent i 2050. Veksten vil bli vesentlig sterkere dersom utviklingen på 90-tallet, med en jevn økning i ressursbruk per bruker, fortsetter.

Figur 5: Framskrivning av sysselsettingsutvikling i kommunal forvaltning (målt i millioner timeverk) for Referansealternativet og Fornyelsesalternativet



Figur 5 viser at det kan være rom for en økning av timeverkinnsatsen i kommunal forvaltning dersom den yrkesaktive perioden forlenges gjennom senere avgangsalder og/eller økt produktivitet i offentlig sektor ut over det som er lagt til grunn i referansealternativet.

3.6 Ressurser til administrasjon og tjenesteyting i staten

Det er et sentralt mål i regjeringens fornyelsesprogram å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon.

Det kan skilles mellom administrasjon og tjenesteyting på ulike måter. Det kan skilles på makroplan – administrasjon av staten og kommunene versus den faktiske tjenesteutøvelsen som kommer brukerne til gode. I et slikt perspektiv kan det være aktuelt å se på ressurser til sentraladministrasjonen – eventuelt også kommuneadministrasjonene – i forhold til ressurser til tjenesteproduksjon (pleie- og omsorgstjenester, helsetjenester, forsvar og politi m.m.). Administrasjon i denne sammenhengen er et mangslungent begrep som omfatter alt fra politikkutforming og regelverksutvikling til rådgivningstjenester og rent fysisk tjenesteproduksjonsoppgaver.

Vi vil ikke gå videre med denne fortolkningen av skillet mellom administrasjon og tjenesteyting, men konsentrere oss om forholdet mellom administrasjon og tjenesteyting innenfor den enkelte virksomhet/sector. Administrasjonsomfanget antas dels å være en konsekvens av organisasjonsstruktur og dels en konsekvens av hjelpe- og serviceapparatet internt i den enkelte enhet/virksomhet.

Ressurser til administrative funksjoner øker normalt med antall organisatoriske ledd og enheter. Antall ledere øker, det skal være interne servicefunksjoner på

et visst nivå osv. Dette er en utfordring i offentlig sektor som i tillegg til effektivitet skal ivareta en rekke andre hensyn, bl.a. lik tilgjengelighet for alle brukere, troverdighet m.m.

I perioden 1995–97 gjennomførte Statskonsult en ressurskartlegging av til sammen sju departementer.¹² Her skilles det mellom seks hovedfunksjoner, hvorav den ene er internadministrasjon. Internadministrasjon er i denne sammenheng avgrenset til å omfatte det interne hjelpe- og serviceapparatet som er nødvendig for de faglige og eksternt rettede aktivitetene (arkiv, forvarelses-tjenester, IT-støtte, personal-, økonomi- og eiendomsforvaltning, og andre nødvendige støtte- og servicefunksjoner).

Ressurskartleggingen viser at de sju departementene oppgir at de i gjennomsnitt bruker mellom 26 prosent og 33 prosent av ressursene målt i årsverk på internadministrasjon. Andre undersøkelser viser at det er vanlig å operere med en internadministrasjonsandel på 25-30 prosent. Her er det store feilkilder. Variasjonene som kan registreres, skyldes ofte ulike definisjoner av internadministrasjonsbegrepet.

Dersom vi ser på offentlig forvaltning samlet, ble det i 1999 utført 850 millioner timeverk eller 562 000 normalårsverk. Gitt at den prosentvise fordelingen mellom internadministrasjon og tjenesteproduksjon i offentlig forvaltning kan anslås til 30/70, medfører det at om lag 170 000 årsverk går med til internadministrasjon, jamfør tabell 2. Antall årsverk vil øke med forvaltningens omfang slik at ressursforbruk knyttet til vekst i offentlig forvaltning vil kunne øke proporsjonalt dersom ikke spesielle tiltak iverksettes.

Tabell 2: Anslag på ressurser til internadministrasjon 1999. Normalårsverk

Fordeling internadm/ tjenesteprod. (%)	Internadm. (hele forvaltn.)	Internadm. (statsforvaltn)	Til tjenesteprod. (hele forvaltn.)	Til tjenesteprod. (statsforvaltn.)
30/70-fordeling	170 000	43 000		
29/71-fordeling	168 300	42 570	+ 1 700	+ 430
25/75-fordeling	161 500	40 850	+ 8 500	+ 2 150

Gitt en 30/70-fordeling mellom internadministrasjon og tjenesteproduksjon, brukte staten i 1999 67 millioner timeverk eller 43 000 normalårsverk på internadministrasjon. Ut fra framskivingene ligger det ikke an til vesentlige endringer i den statlige sysselsettingen i årene framover mot 2050 slik at dette ressursanslaget er relativt likt over tid.

Dersom omfanget av internadministrasjon i gjennomsnitt ble redusert med ett prosentpoeng – for eksempel fra 30 prosent til 29 prosent, ville dette utgjøre vel 400 årsverk som kunne brukes til økt tjenesteproduksjon. En reduksjon på fem prosentpoeng – for eksempel fra 30 prosent til 25 prosent – ville medføre at mer

¹² Oppsummert i Statskonsult notat 1999:1 *Kartlegging og analyse av ressursbruken i departementene*

enn 2 000 årsverk kunne overføres fra internadministrasjon til tjenesteproduksjon.

4 Effektivitet og empiriske resultater fra offentlig forvaltning med hovedvekt på statlig ressursbruk

Dette kapitlet behandler de problemstillingene i prosjektet som gjelder mandatets punkter 1 og 2, og formålet med kapitlet er

1. å gi en kort oversikt over det som fins av empiriske data om effektivitet og offentlig forvaltning med hovedvekt på statlig virksomhet, basert på dokumenterte undersøkelser, jamfør punktene 4.1–4.3
2. å vise noen hovedtrekk ved tilsvarende studier i andre land, og om mulig gjøre sammenligninger, jamfør punkt 4.4.

En vurdering av dette materialet med tanke på en mer systematisk og løpende kvantitativ kartlegging av og bruk av slik styringsinformasjon om effektivitet i statsforvaltningen følger i kapittel 5 og 6.

I presentasjonene av empiriske resultater fra offentlig virksomhet legges å langt det er mulig hovedvekt på virksomhet i staten. Også en del materiale om effektivitet i kommunal og fylkeskommunal virksomhet presenteres, fordi det på mange områder er en oppgavefordeling mellom staten og de to andre forvaltningsnivåene. Det legges vekt på å belyse hvilke sektorer eller type virksomheter som er undersøkt og hva undersøkelsene viser, og det pekes på sektorer som ikke er undersøkt. Det er videre en kort omtale av undersøkelsesmetodene.

Empiriske resultater om effektivitet i offentlig sektor må tolkes og forstås på bakgrunn av generell kunnskap tilsvarende som redegjort for i kapittel 2.

4.1 En oversikt over utredninger

I løpet av de seneste ti årene er det gjort et par offentlige utredninger der effektivitet i offentlig sektor er et sentralt tema som behandles bredt og relativt generelt. Nedenfor gjennomgås kort hovedtrekkene i disse utredningene.

4.1.1 NOU 1991: 28 Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig virksomhet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet nedsatte i 1990 et utvalg som på bakgrunn av resultatene fra en serie studier skulle utrede det samlede effektiviseringspotensial i offentlig virksomhet. Utvalget la i 1991 fram rapporten *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig virksomhet*, der formålet var å kartlegge effektiviseringsmuligheter i offentlig virksomhet, anslå størrelsesorden på effektiviseringspotensialet, og å drøfte strategier for å oppnå bedre effektivitet. Offentlig virksomhet tolkes vidt til å omfatte offentlig

tjenesteyting, sektorer som er gjenstand for omfattende offentlig regulering og områder der offentlige overføringer er av stor betydning.

Hovedpoenget i utredningen var at offentlig ineffektivitet først og fremst var resultatet av aktive politiske valg, og ikke dårlig administrasjon eller svak intern effektivitet i den enkelte virksomhet. Som særlig interessante reformområder ble det pekt på utdanning, samferdsel, distriktpolitikk og bistandspolitikk.

Utredningen hevdet at

- ?? samfunnet kan oppnå gevinster tilsvarende 115-130 milliarder kroner per år
- ?? det kan frigjøres om lag 500 000 årsverk for andre oppgaver
- ?? effektivisering kan gi budsjettgevinster for det offentlige tilsvarende 25-30 prosent av alle skatter og avgifter.

I tillegg kommer en mulig gevinst i privat sektor på størrelsesorden 40-50 milliarder kroner, som følge av lavere skatter.

Samlet effektiviseringspotensial anslås til rundt 170 milliarder kroner. Disse anslagene er meget grove, men viser at gevinstpotensialet ble antatt å være meget stort. Av dette anslås at

- ?? om lag 80 prosent kan henføres til politiske beslutninger, eller det vi kan kalle resultateffektivitet og nytte-kostnadsforbedringer (ytre effektivitet)
- ?? om lag 20 prosent til måten offentlig virksomhet blir drevet på, eller det vi kan kalle kostnadseffektivitet (indre effektivitet).

Utredningen tar for seg hovedområdene offentlig tjenesteyting, offentlig regulerte sektorer og overføringssektorer, og gjør beregninger og vurderinger av effektiviseringspotensialet. Siden utredningen er så vidt gammel og basert på tall og forhold som er mer enn ti år gamle, gjengis her kort oppsummert bare noen hovedtall fra beregningene, som en konkret illustrasjon av effektiviseringspotensial i ulike sektorer (stor usikkerhet ved tallene):

Offentlig tjenesteyting

Utdanning: om lag 30 milliarder kroner

Helsetjenester: om lag 4 milliarder kroner (+ noe som ikke er tallfestet)

Offentlig administrasjon: om lag 4 milliarder kroner

Annen offentlig tjenesteyting som forsvar, omsorg og forskning er bare kommentert fra gruppens side, det er ingen anslag

Offentlig regulerte sektorer

Elforsyning og marked for elektrisk kraft: 4,9-5,7 milliarder kroner

Samferdsel: 10,8 milliarder kroner (1987-kroner)

Overføringssektorer

Fiskerinæringen: 4,7 milliarder kroner (1987)

Landbruket: 14,2 milliarder kroner (1987-kroner)

Trygdesystemet: 25,7 milliarder kroner (1987-kroner)

Utviklingshjelp: 4,6 milliarder kroner (1987-kroner)

Det skilles ikke så skarpt mellom staten og andre deler av offentlig sektor, men hovedforslagene retter seg mot staten og det ansvaret staten har direkte for egen virksomhet, og indirekte for kommunal og fylkeskommunal virksomhet gjennom rammebetingelser og økonomiske overføringer. Utredningen foreslår også strategier og oppfølging for gjennomføring av tiltak med sikte på å realisere gevinster.

4.1.2 NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping

Regjeringen nedsatte i april 1999 et utvalg som skulle drøfte strategier for sysselsetting og verdiskaping. Utvalget som la fram sin innstilling i juni 2000, drøftet også effektivitet og kvalitet i offentlig sektor (stat og kommuner), og bestilte en særskilt utredning¹³ om dette. Utvalget behandler den prinsipielle og teoretiske delen av dette temaet grundig, og i tillegg gjengis resultater fra de senere års konkrete effektivitetsstudier av ulike virksomhetsområder i offentlig sektor. Det presenteres altså ingen nye konkrete data fra utvalgets side. Resultatene fra konkrete studier presenteres nærmere i punkt 4.2.

I sine oppsummerende vurderinger og konklusjon peker utvalget på at

- ?? både norske og internasjonale studier gir støtte til en konklusjon om at det er et potensial for mer effektiv ressursbruk i offentlig forvaltning og tjenesteyting
- ?? det er lite sikker kunnskap om årsakene til effektivitetsforskjellene, og dermed hvilke virkemidler som er best egnet til å oppnå forbedringer

Nødvendigheten av flere typer tiltak for å oppnå økt effektivitet og kvalitet understrekes også, men utvalgets tilrådinger er av generell art. Det faller utenfor rammen for dette prosjektet å gå nærmere inn på utvalgets vurderinger og forslag.

4.1.3 KOSTRA

I 1994 ble KOSTRA-prosjektet (Kommune–Stat–Rapportering) igangsatt, og har som siktemål å frambringe relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar informasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Det utarbeides nøkkeltall om kommunenes ressursbruk og tjenesteyting uavhengig av finansieringskilde. Nøkkeltallene skal danne grunnlag for så vel statlig som kommunal styring. Det er vanskelig å måle effektene av kommunal virksomhet entydig. Derfor må en bruke indikatorer i form av nøkkeltall når sammenhengen mellom ressursbruk og tjenesteproduksjon skal uttrykkes.

Presentasjonen av nøkkeltall gjennom faktaark gir mulighet til direkte sammenligning mellom kommuner. Faktaarkene inneholder også tidsserier som gjør det

¹³ NOU 2000: 21, Vedlegg 5: Jørn Rattsø, NTNU og Rune Sørensen, Handelshøyskolen BI: *Utfordringer og reformer i offentlig sektor*

mulig for kommunene å sammenligne egen utvikling over tid. I fjor var drøyt 100 kommuner og fem fylkeskommuner med på prosjektet. Rapporteringen for år 2001 skal omfatte alle kommuner og fylkeskommuner.

Nøkkeltallene er indikatorer på ulike sider ved tjenesteproduksjonen og behovsdekningen, som også sier noe om effektivitet og produktivitet. Tallene forteller om økonomi, skoler, helse, kultur, miljø, sosiale tjenester, boliger og samferdsel. Nøkkeltallene er inndelt i grupper som bl.a.

- ?? prioritering
- ?? produktivitet og enhetskostnader
- ?? dekningsgrad
- ?? utdypende tjenesteindikatorer

Noen eksempler på forholdstall, som kan gjelde flere av tjenesteområdene og som belyser effektivitet, er produktivitetsmål og enhetskostnader av typen

- ?? brutto driftsutgifter per innbygger i kroner
- ?? korrigerte brutto driftsutgifter per behandlet sak
- ?? lønnsutgifter per behandlet sak

Andre eksempler fra utdanning og helse er

- ?? korrigerte brutto driftsutgifter per elev
- ?? lønnsutgifter per elev
- ?? elever per lærerårsverk
- ?? sykehusopphold per årsverk, somatiske spesialisthelsetjenester

Slike mål eller nøkkeltall er gitt på nivåer med ulik detaljeringsgrad.

For en rekke kommunale og fylkeskommunale tjenester foreligger altså konkrete data om effektivitet og produktivitet. Bruken av slike data må ta hensyn til at det er betydelig usikkerhet i beregningene. I den grad de er relevante og pålitelige, er bruken av dem – som grunnlag for effektiv ressursbruk og tjenesteproduksjon – avhengig av at man i tillegg har god kunnskap om en rekke andre forhold ved tjenesteproduksjonen og dens rammebetingelser. Det fins ikke et lignende system for tjenesteproduksjon i staten.

4.2 Sektorstudier

Det er de senere år gjort en rekke studier av effektivitet innenfor ulike områder i offentlig sektor. Dette er studier foretatt av forskere i sentrale forskningsinstitusjoner bl.a. innenfor økonomi, og som bygger på vitenskapelige metoder. De fleste studiene er såkalte DEA-studier (Data Envelopment Analysis, eller dataomhyllingsanalyse) som er analyser av teknisk effektivitet og kostnads-effektivitet. Denne metoden definerer beste praksis, dvs. de enheter som for gitt ressursbruk oppnår høyest produksjon, eller alternativt lavest ressursbruk for gitt produksjon. De andre enhetene sammenlignes med beste praksis. På dette grunnlag kan man beregne mulighetene for kostnadsreduksjoner (eller reduksjon i bruk av innsatsfaktorer, f.eks. arbeidskraft) for gitt produksjon, eller

potensialet for produksjonsøkning for gitte kostnader (eller bruk av innsatsfaktorer). Gevinstpotensialet kan uttrykkes både i prosent, enheter og kroner. Analyser basert på DEA-metoden er beheftet med flere metodiske problemer – særlig knyttet til datakvalitet. Vi vil her ikke gå nærmere inn på dette, men viser til litteratur på området¹⁴ og til de konkrete studiene.

Studiene omfatter statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og viser et samlet *effektiviseringspotensial på 2,5–35 prosent med et gjennomsnitt på om lag 20 prosent*¹⁵. Det må understrekes at dette er beregninger som er gjort under bestemte forutsetninger og med usikkerhet både i data og metode. Disse tallene sier noe om hva som med de gitte forutsetninger vil kunne være mulig å oppnå, men er ikke et uttrykk for at hele dette potensialet lar seg realisere fullt ut. Tallene sier også noe om forbedringspotensialet er vesentlig eller ikke, noe som for øvrig ikke bare vil avhenge av den beregnede prosenten, men som også vil være avhengig av hvor stor samlet ressursinnsats det er i den enkelte sektor.

Som en illustrasjon kan vi med utgangspunkt i et effektiviseringspotensial på 20 prosent i gjennomsnittet grovt anslå dette å tilsvare *størrelsesorden 45 milliarder kroner for hele offentlig sektor*.

Forklaring til tabellene 3, 4 og 5

Nedenfor følger en kort og enkel oversikt over enkeltstudiene som viser hvilke sektorer som er undersøkt med DEA-metoden. Det er stort sett slik at det bare er en del av vedkommende sektor som er undersøkt. Hvor stor del, varierer fra sektor til sektor. Tabellene angir hvilke effektiviseringspotensial i prosent som er beregnet. Det henvises til den enkelte studie for opplysninger om hva effektiviseringspotensialet vil tilsvare i kroner, der dette er beregnet. Sektorenes totale driftsutgifter er angitt for å gi et mål for ressursbruken som en bakgrunn for hva effektivisering vil kunne innebære i kroner. Det er også angitt i hvilket år undersøkelsene er publisert. Det vises til vedlegget der det er gitt nærmere litteraturreferanse til studiene.

¹⁴ DEA-metoden er omtalt i bl.a. NOU 2000: 21, og i Rune J Sørensen, Lars-Erik Borge og Terje P Hagen: *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*, 1999 Fagbokforlaget,

¹⁵ Materialet i punkt 4.2. er i det alt vesentlige hentet fra foredrag av Sverre A.C. Kittelsen: *Empiriske forskningsresultater om effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon*, Samfunnsøkonomenes forening, Vårkonferansen 18.04.2001, og som bl.a. bygger på Erlandsen & Kittelsen *Effektivitetsmåling av offentlig tjenesteproduksjon – oversikt over DEA-studier*, SNF-arbeidsnotat nr 8/98, Askildsen, Brekke, Førund & Kalhagen *Effektivitet, ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunesektoren – En gjennomgang av empiriske studier*, SNF-rapport nr. 4/99

Tabell 3: Staten

Sektor	År	Effektiviserings- potensial i prosent	Driftsutgifter mill. kroner
1) Domstoler	1992	2,5*	700
2) Politi	2000	20-26	4 800
2) Arbeidskontorer	2000	13	1 700
4) Statlige høyskoler	1998	23	4 600
5) Elektrisitetsdistribusjon	1994	20	10 400
6) Ferger i riksveisamband	1994	25	2 000

*innsparingspotensial, men ytterligere 8-12 prosent samdriftspotensial for bydomstoler

Tabell 4: Fylkeskommunene

Sektor	År	Effektiviserings- potensial i prosent	Driftsutgifter mill. kroner
1) Videregående skoler	1992-94	25	10 500
2) Busstransport	1996	24-39*	4 500
3) Somatiske sykehus	1994/97 1996	8-9 6-7	22 000

* sparepotensial ved anbud

Tabell 5: Kommunene

Virksomhet	År	Effektiviserings- potensial i prosent	Driftsutgifter mill. kroner
1) Kommunal administrasjon	1996	20	3 000
2) Barnehager*	1996	---	7 000
3) Grunnskolen	1997	20**	22 000
4) Pleie og omsorg	1997-2000	20	30 000
5) Renovasjon	1996	6-7***	---

* Optimal barnehagestørrelse 60 heldagsplasser

** 20 prosent i forskjell i utgifter per elev

*** 6-7 prosent lavere gebyr ved anbud

Innenfor sykehussektoren er det gjennomført en rekke analyser av effekter og effektivitet, og det pågår et eget *Helseøkonomisk forskningsprogram* (HERO)

ved Universitetet i Oslo i samarbeid med Frisch-senteret og SINTEF Unimed. Dette er for øvrig et område av offentlig sektor der det foreligger mange ulike målinger av effektivitet og produktivitet, ikke bare som tverrsnittsdata, men også som tidsserier. En studie¹⁶ som nylig er utgitt, tar for seg sykehusenes effektivitetsutvikling 1992–99, og gir en empirisk analyse av effektene av innføring av såkalt innsatsstyrt finansiering (ISF) på sykehusenes effektivitets- og kostnadsutvikling.

Vi vil også nevne at sykehussektoren er et av de områdene der det over tid har vært arbeidet systematisk med sikte på å bedre datagrunnlaget om offentlige tjenester, jamfør blant annet arbeidet med *Samdatapublikasjonene*. Formålet med Samdata har vært å bearbeide tjenestedata og kostnadsdata for fylkeshelse-tjenesten, slik at det gir mulighet for å analysere forskjeller mellom sammen-lignbare sykehus og utviklingen over tid.

Av pågående DEA-studier av effektivitet som Statskonsult kjenner til, vil vi nevne:

- ?? *Effektivitetsanalyse av høgskolesektoren*. Dette er en oppfølgingsstudie som avsluttes i år. Prosjektet utføres ved Frisch-senteret og skal analysere effektiviteten og produktiviteten i de statlige høgskoler over perioden 1994–98.
- ?? *Effektivitet en til psykiatriske poliklinikker*. Prosjektet er en del av HERO-programmet og er planlagt ferdig i år.
- ?? *Spesialiserings- eller samdriftsfordeler i produksjon av helsetjenester. Evaluering av regionalt helsesamarbeid*. Prosjektet som skal pågå i perioden 2000-2005, er en del av HERO-programmet og skal bl.a. analysere spørsmålet om spesialisering gir bedret produktivitet.

Vi vil også nevne prosjektet *Effektivitet i pleie og omsorg*, som er en oppfølging av resultatene i en DEA- studie utført av Frisch-senteret i 2000. Prosjektet som er planlagt ferdig i juni i år, tar for seg et mindre utvalg kommuner og analyserer ulike faktorerens betydning mht. forskjeller mellom kommuner. Prosjektet utføres av en privat konsulent og er et samarbeid mellom Sosial- og helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet.

Med utgangspunkt i tilsvarende metoder som de refererte studiene bygger på og tilgjengelige oversikter over forskningsprosjekter, kan det se ut som om følgende sektorer/virksomheter ikke er analysert med DEA-metoden:

- ?? Forsvaret
- ?? Vitenskapelige høyskoler
- ?? Drift av veier
- ?? Statssykehus
- ?? Psykiatriske institusjoner
- ?? Statlig administrasjon (f.eks. departementer, direktorater, fylkesmannen)

¹⁶ HERO Skriftserie 2001: 5

-
- ?? Jernbane
 - ?? Fylkeskommunal administrasjon
 - ?? Teknisk sektor i kommuner og fylkeskommuner

I flere av disse sektorene foreligger det utredninger og annet materiale som også inkluderer problemstillinger om effektivitet, for eksempel innenfor forsvaret og veisektoren. Vi må ta forbehold på dette punkt, fordi vi ikke har hatt mulighet til å gå nærmere inn i disse sektorene. Statskonsult går ut fra at det foreligger interne utredninger og beregninger i en del virksomheter, men at disse kanskje ikke er gjort offentlig tilgjengelige. I tillegg fins det selvsagt mange utredninger der effektivitet belyses med andre innfallsvinkler og metoder, og der gevinstpotensialer kan være beregnet med andre metoder enn for eksempel DEA-metoden, eller der slike gevinster er mer basert på skjønn.

4.3 Gjennomgang av årsrapporter og tildelingsbrev for statlige virksomheter

Som nevnt i punkt 2.4.1, har økonomiregelverket for staten en rekke bestemmelser om at en statlig virksomhet skal måle, redegjøre for og vurdere effektivitet, produktivitet og kvalitet ved sine ytelser, så langt dette er mulig og tilpasset virksomhetens art og omfang. Dette er en betingelse for god og effektiv styring av ressurser og ytelser. På dette grunnlag bør man kunne forvente å finne slik informasjon og data i f.eks. årsrapporter fra virksomheter i staten.

Statskonsult har nylig foretatt en gjennomgang av tildelingsbrev og årsrapporter for 1999 for 24 statlige virksomheter, for få bedre kunnskap om hvordan disse fungerer som styringsdokumenter. Selv om denne gjennomgangen ikke tok spesielt sikte på å undersøke om og hvordan spørsmål om effektivitet og produktivitet ble behandlet, så gir den et visst grunnlag for å si noe om dette. Det var få utsagn i tildelingsbrevene som gjaldt effektivitet og produktivitet. Gjennomgangen av årsrapportene viste at resultatene det ble rapportert om, bare unntaksvis ble relatert til kostnader. Det synes også som om mål og resultatkrav vanligvis ikke framstår som et uttalt ønske om effektivisering.

4.4 Effektivitet i offentlig sektor i andre land

Det er interessant å merke seg at det i følge norske forskere er gjort en rekke effektivitetsstudier av offentlig sektor basert på den såkalte DEA-metoden bl.a. i Danmark, Sverige, Finland, Belgia og Nederland. Statskonsult har innenfor rammen av dette prosjektet ikke hatt mulighet til å undersøke erfaringene fra disse studiene og eventuelt sammenligne med norske forhold.

Noen internasjonale organisasjoner, bl.a. OECD og EU, utgir materiale som gir grunnlag for å sammenligne ulike land med hverandre på utvalgte områder. Noe av dette materiale kan gi uttrykk for forhold knyttet til effektivitet i offentlig sektor. Å sammenligne direkte et land med et annet kan imidlertid være

vanskelig uten ganske inngående analyser, bl.a. av bakenforliggende forhold og kvalitative aspekter ved politiske mål, tjenester og innsatsfaktorer. Innenfor rammen av dette prosjektet vil Statskonsult bare vise til den økonomiske studien av Norge som OECD nylig publiserte¹⁷, der det anbefales at det gjennomføres konkrete tiltak for å nå målet om forbedring av offentlig sektors effektivitet. OECD peker bl.a. på at tilbudet av offentlige goder ikke nødvendigvis innebærer at offentlig sektor selv må være produsent, og mener at et skifte av produksjon til privat sektor vil kunne føre til effektivitetsgevinster.

Statskonsult kjenner ikke til at det her i landet er gjort undersøkelser av produktivitetstutviklingen (data basert på tidsserier) i offentlig sektor med unntak av sykehussektoren, jmfør punkt 4.2. I en nylig publisert bok¹⁸ om forvaltningspolitiske reformer i 10 land, slås det fast at tidsseriedata om produktivitetstutvikling i offentlig tjenesteyting er en sjeldenhet. Blant de land som inngår i denne studien (Australia, Canada, Finland, Frankrike, Tyskland, Nederland, New Zealand, Storbritannia, Sverige og USA), er det Sverige og Finland som har de mest detaljerte opplysningene. Også i USA har man over lang tid hatt statistikk som gir tidsseriedata, men den har vært begrenset til arbeidsproduktivitet (produktiviteten av arbeidskraft).

4.4.1 Sverige

I Sverige er det gjennomført flere studier av utviklingen i produktivitet innenfor offentlig sektor. To studier er gjort av Ekspertgruppen for studier i offentlig økonomi (ESO) under det svenske finansdepartementet, og en studie er gjort av Statskontoret på oppdrag fra samme departement.

De første studiene ble gjennomført på midten av 1980-tallet og dekket perioden 1960–80. Formålet med studiene var å gjøre beregninger som kunne supplere nasjonalregnskapene, der offentlig produksjon kun måles i form av utgifter. Resultatene i den første rapporten gir et ganske negativt bilde av utviklingen i produktivitet innenfor offentlig sektor i Sverige. For 1970-tallet ble produktivitetstutviklingen anslått til -1,5 prosent i gjennomsnittlig årlig endring for offentlig sektor sett under ett (undersøkelsen dekket om lag 70 prosent av offentlig sektors virksomhet). På grunn av store metodologiske problemer ble det bare i begrenset grad gjort forsøk på å korrigere for endringer i kvalitet.

En ny studie¹⁹ som dekket perioden 1980–92, ble gjennomført på første halvdel av 1990-tallet. I denne ble det gjort forsøk på å videreutvikle metodikken for produktivitetsmålninger, samt videre arbeid med analyse av kvalitetsutviklingen. Hovedkonklusjonen for perioden 1980 til 1992 er en fortsatt nedgang i produktiviteten i offentlig sektor på 0,4 prosent i årlig gjennomsnitt. Dette skyldes svakere produktivitet i de lokale forvaltningsnivåenes virksomhet (-0,6 prosent), mens det kan registreres en viss forbedring i sentralforvaltningens virksomhet i denne perioden. Samlet sett har altså produktivitetsnedgangen vært

¹⁷ OECD Economic Surveys, Norway, February 2001.

¹⁸ Christopher Pollitt and Geert Bouckhaert: *Public Management Reform – A comparative Analysis*, Oxford University Press 2000

¹⁹ Finansdepartementet Ds 1994: 24 *Den offentliga sektorens produktivitetstutveckling 1980–92*, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

betydelig lavere (bare en tredel) enn den var i det foregående tiåret. Innenfor helsesektoren er den negative produktivitsutviklingen redusert fra -2 prosent på 1970-tallet til -0,8 prosent tiåret etter.

I de aller siste årene som omfattes av analysen (1991 og 1992), kan det registreres en positiv produktivitsutvikling innenfor helsesektoren. Kvalitetsforbedringene innenfor helsetjenesten er fortsatt betydelige, og det konkluderes med at det er et åpent spørsmål om produktivitsutviklingen på 80-tallet i denne sektoren ville vært negativ dersom det hadde vært mulig å beregne verdien av kvalitetsforbedringene og innarbeide denne i produktivitsanalysen. Den generelt sett noe mer positive produktivitsutviklingen mot slutten av perioden blir forklart ved en kombinasjon av innstramminger i offentlige budsjetter og økte krav til tjenestene, bl.a. i form av flere brukere. Dette har medført større kostnadsbevissthet og tvunget fram bedre kapasitetsutnyttelse blant tjenesteprodusentene. Det synes å være en klar sammenheng mellom redusert vekst i offentlig konsum og produktivitsforbedringer. En sterk ressursøkning, særlig hvis den skjer på kort tid, vil medføre et fall i produktiviteten slik den måles i disse studiene.

En tredje produktivitsstudie²⁰ ble gjennomført for perioden 1990–97. Den gjennomsnittlige årlige produktivitsforbedringen var 0,8 prosent. Studien dekker 60 prosent av den sivile statsforvaltningen. Fram til 1994 var utviklingen positiv i nesten alle virksomheter, og i den siste del av perioden var produktiviteten uforandret i noen, mens den var negativ i andre. Produktivitsgevinstene synes ikke å ha vært noen ulempe for kvaliteten i prestasjonene, selv om grunnlaget for dette er usikkert. De svenske erfaringene tyder på at budsjettinnstramminger ikke gir tilsvarende reduksjon i produksjonen, slik at stramme budsjetterammer stimulerer til økt produktivitet.

Noen erfaringer fra denne studien er:

- ?? Det går an å beregne produktivitsutviklingen for den sivile statsforvaltningen med det utvalg virksomheter som studien bygger på. Flere virksomheter i utvalget ville bl.a. gitt økt innsikt i hva som påvirker produktivitsutviklingen. Det er ønskelig å følge produktivitsutviklingen internt og eksternt i stadig flere virksomheter.
- ?? Virksomhetene kan selv gjøre de nødvendige beregninger og analyser, og kan levere data til anslaget på produktiviteten for hele statsforvaltningen. De fleste virksomheter har vist god evne til å beregne og analysere.
- ?? Produktivitsmålingene har ført til at flere virksomheter har sammenstilt interessante analyseunderlag, som også er anvendt internt i virksomheten og i styringsdialogen med fagdepartementet.

På bakgrunn av erfaringen fra denne studien og tidligere foreslo Statskontoret følgende tiltak for videre arbeid i den svenske statsforvaltningen med å måle og redegjøre for produktivitsutviklingen:

²⁰ Statskontoret 1998: 23 *Produktivitsutveckling i statsförvaltningen 1990–97*

-
- ?? Et utvalg av virksomheter bør løpende rapportere produktivitet utviklingen i sine årsrapporter som underlag for en konsolidert produktivitet utvikling for statsforvaltningen
 - ?? Det som er virksomhetenes sluttprestasjoner (produkter) fastlegges i tildelingsbrevet
 - ?? Kostnadene i produktivetsmålingene baseres på årsrapportdata, for å gjøre beregningene lettere
 - ?? Beregningene gjøres i henhold til den modellen som er anvendt i studien
 - ?? Finansdepartementet sammenstiller årlig en konsolidert produktivetsutvikling for statsforvaltningen
 - ?? Det stilles krav om at det suksessivt blir flere virksomheter som redegjør for produktivetsutviklingen i sin årsrapport
 - ?? Virksomheter og departementer bør med visse mellomrom og på en systematisk måte analysere utviklingen for de siste årene

Statskonsult har ikke undersøkt om og i hvilken grad disse forslagene er fulgt opp eller hvilke erfaringer som er gjort siden denne studien ble lagt fram i 1998.

4.4.2 Finland

Oppgaver fra Finland²¹ viser liksom i Sverige en synkende produktivitet på 1970- og 1980-tallet, deretter en reversert trend på 1990-tallet). I en annen studie²² blir den gjennomsnittlige produktivetsveksten i perioden 1994-95 for i alt 48 finske offentlige institusjoner anslått til 0,8 prosent (veiet gjennomsnitt).

I kommentarene²³ til disse studiene blir det minnet om at Finland var inne i en alvorlig økonomisk krise på begynnelsen av 1990-tallet. De offentlige bevilgningene ble radikalt redusert, det gjaldt også bevilgningene til kommunal sektor. Kommunebudsjettene ble gitt på grunnlag av et nytt system for rammebudsjettering, som innebar at sentralmyndigheten fastsatte en ramme for hver kommune og ga dem større frihet en tidligere til å allokere ressurser til ulike tjenesteområder. De finske dataene synes med andre ord å samsvare med det som er oppsummert fra Sverige, nemlig at større budsjettinnstramminger kan gi grunnlag for produktivetsforbedringer.

²¹ Hjerpe and Luoma 1997, referert i Pollitt and Bouckhaert 2000

²² Niemi, 1998, referert i Pollitt and Bouckhaert 2000

²³ Pollitt and Bouckhaert 2000

5 Vurderinger

Som tidligere nevnt, legger vi i dette notatet hovedvekten på såkalt indre eller produksjonsøkonomisk effektivitet (å gjøre ting riktig, teknisk effektivitet, kostnadseffektivitet og skalaeffektivitet, jamfør kapittel 2). Selv om ytre eller samfunnsøkonomisk effektivitet (gjøre de riktige tingene) ikke er temaet her, vil Statskonsult likevel påpeke at en vurdering av om staten gjør de riktige tingene også bør baseres på kunnskap om effektiviteten og produktiviteten av det man gjør. I motsatt fall blir det et ufullstendig grunnlag for rasjonelle beslutninger om hva som bør gjøres.

De fleste utredninger om og analyser av effektivitet redegjør for problemer med datakvaliteten, bl.a. måling av data (produkter og innsatsfaktorer), analysemetoder og andre forhold. Effektivitet omfatter for eksempel også kvaliteten på tjenestene, tilgjengelighet for brukere, trygghet for tilbudet, og tillit til det tilbudet som gis. Alt dette er nødvendig bakgrunnsinformasjon når effektivitets-spørsmål behandles. Vurderingen av om en tjeneste er effektivt produsert, vil være avhengig av i hvilken grad slike egenskaper ved tjenesten verdsettes, noe det kan det være ulike oppfatninger om. Dette understreker betydningen av arbeid med slike spørsmål både i virksomhetene selv og blant forskere.

Konkret kunnskap om og synliggjøring av effektivitet gir grunnlag for en bedre styring av offentlig sektor. Data om effektivitet hjelper oss i å komme på sporet av hva som kan være mulige forbedringer i tjenesteproduksjonen og hva som skal til for å realisere forbedringer. De hjelper oss også til å se hva det koster å ivareta kvalitative egenskaper ved tjenestene og spesielle samfunnshensyn, og vi kan få et grunnlag for målestokkonkurranse (benchmarking). Kort oppsummert kan data om effektivitet gi informasjon om

- ?? omfanget av ineffektivitet, dvs. om det er relativt mye eller lite å oppnå ved å bli mer effektiv
- ?? hvilke enheter/virksomheter som er effektive, og hva kjennetegner som dem, for eksempel om de er konkurranseutsatt eller har andre insentivmekanismer
- ?? hvilke innsatsfaktorer som er produktive, dvs. som bidrar relativt mye til resultatet
- ?? hvilke produkter/tjenester som er ressurskrevende
- ?? hvilken størrelse på produksjonsenhetene/virksomhetene som er optimal, dvs. den størrelsen som relativt sett får mest ut av ressursene som brukes

5.1 Framskrivning av sysselsetting i offentlig forvaltning

Norsk offentlig forvaltning er ikke vesentlig større enn forvaltningen i Sverige, Danmark og Finland. Det spesielle er at veksten i de andre landene har flatet ut eller vært negativ i siste halvdel av 90-tallet mens offentlig forvaltning fortsatt vokser i Norge.

Én tolkning kan være at vi vil se den samme utviklingen i Norge, men at vi ligger litt etter Sverige og Finland. En annen tolkning kan være at Norge har råd til å bruke mer i offentlig sektor fordi vi er et rikt og (olje-)formuende land. Både Sverige og Finland har vært gjennom en økonomisk "hestekur" på 90-tallet, jamfør også Vegringsalternativet i det siste Langtidsprogrammet (punkt 3.3).

Det er ikke uvanlig av offentlig sektor vokser på bekostning av resten av økonomien. Dette henger sammen med at den offentlige tjenesteproduksjonen for en stor del er arbeidsintensiv og kjennetegnet av lav produktivitet. Hvis man ser på den tjenesteproduserende delen av privat sektor, er også den arbeidsintensiv og kjennetegnet av en lavere produktivitet enn andre deler av privat sektor. Dersom deler av den tjenesteproduksjonen som i dag skjer i offentlig sektor ble flyttet over i privat sektor, ville ikke dette nødvendigvis medføre høyere produktivitet. Den offentlige sysselsettingen ville blitt redusert, men den reelle sysselsettingsgevinsten vil bare være den eventuelle effektiviseringsgevinsten som følger av en slik endring. Tjenestene vil fortsatt være arbeidsintensive og må fortsatt utføres gitt gjeldende velferds mål og framskrevet befolkningssammensetning.

Dersom offentlig sektor fortsatt skal ha hovedansvaret for de mest arbeidsintensive delene av tjenesteproduksjonen, kan det stilles spørsmål ved om det er urimelig at offentlig sektor vokser noe på bekostning av privat sektor i årene framover. Dersom mulighetene for effektivisering gjennom investeringer i teknologi og kapital er større enn i sektorer dominert av private virksomheter, er dette en naturlig og riktig utvikling. Når det er sagt, er det selvfølgelig også viktig å se på effektiviseringsmulighetene i offentlig sektor relatert til teknisk og strukturell utvikling.

Et fellestrekk for ulike framskrivingsalternativer er at norsk offentlig sysselsetting vil fortsette å vokse i årene framover. Samtidig er det klart at en videreføring av dagens vekst vil føre til en "krise" i norsk økonomi med store budsjettunderskudd og tæring på oljeformuen 20-30 år fram i tid. Det er altså behov for å begrense veksten. Samtidig medfører alderssammensetningen i befolkningen, lengre levealder og vedtatte reformer på helse- og sosialområdet at oppgavemengden øker.

I det som kalles Fornyelsesalternativet forutsettes det at sysselsettingen kan økes gjennom lengre yrkesaktiv periode. Etter Statskonsults vurdering kan det stilles spørsmål ved hvor realistiske noen av forutsetningene i Fornyelsesalternativet er. Kanskje med unntak for kategorien gifte kvinner har trenden –

både i Norge og i andre land – gått i retning av kortere yrkesaktiv periode, ikke lenger som det her legges opp til.

Det er først og fremst innenfor kommunenes ansvarsområder oppgaveveksten vil komme. I framskrivingene forutsettes det at statsforvaltningens ressursbruk vil ligge på omtrent samme nivå som den for så vidt har gjort de seneste fem til ti årene. Spørsmålet er om dette er en realistisk utvikling. Kanskje burde sysselsettingen i staten gå ned i tråd med delegering av oppgaver til kommunesektoren, fristilling av virksomheter, innføring og utnytting av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi, privatisering o.l.?

5.2 Administrasjons versus tjenesteproduksjon

Generelt er det vanskelig å si hva som er riktig eller mest effektivt når det gjelder forholdet mellom internt rettet administrasjonen og eksternt rettet tjeneste- eller vareproduksjonen. Sannsynligvis finnes det mange måter å kombinere eksternt rettet tjenesteproduksjon og internadministrasjon på som alle gir det samme sluttproduktet (output).

Hvor stor den målte internadministrasjonsandelen er vil avhenge av en rekke faktorer. Blant annet vil det variere hva som defineres som internadministrasjon. Defineres for eksempel hele eller kun deler av ledermøter og avdelingsmøter som internadministrasjon? Det vil også variere hvordan arbeidsprosessene organiseres. Noen virksomheter velger å integrere mye administrative funksjoner i den løpende – og eksternt rettede – tjenesteproduksjonen, mens andre samler ulike administrative funksjoner i egne administrative enheter. Dersom en virksomhet kjøper tjenester i det private markedet, vil disse tjenestene kunne inneholde både administrative og faglige elementer og det vil være litt tilfeldig om kostnadene regnes å høre til den administrative eller den faglige delen av virksomheten.

I debatten om effektivisering i offentlig sektor pekes det på at det kan være mulig å øke effektiviteten til de direkte tjenesteproduserende ressurser ved å avlaste disse for administrative oppgaver. Det vil innebære at andre, det vil si administrativt personale overtar disse oppgavene. Eksempler på dette fins for eksempel i helsesektoren og politiet. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at reduksjon i administrative stillinger frigjør ressurser til andre formål.

Når dette er sagt, er det også viktig å understreke at internadministrasjon i likhet med andre områder bør vurderes med tanke på mulig effektivisering. Grovt sett kan internadministrasjon reduseres på tre måter som ikke kan ses uavhengig av hverandre. Den kan reduseres gjennom

- ?? effektivisering
- ?? redusert kvalitet/servicenivå
- ?? organisatoriske grep

Det kan eksistere et effektiviseringspotensial i virksomheten pga. ineffektiv ressursbruk (dårlige rutiner, feil arbeidsprosesser o.l.). Enhver virksomhet bør

med mellomrom vurdere rutiner, arbeidsprosesser og ressursbruk knyttet til internadministrative funksjoner (arkiv, forværelsetjenester, IT-støtte, personal- og økonomiforvaltning m.m.).²⁴

Dersom man på sikt skal få til en varig og reell overgang av ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon, vil det være behov for og vilje til å diskutere kvalitet og servicenivå, men dette bør skje i forhold til virksomhetens samlede og eksternt rettede produksjon, ikke bare i forhold til internadministrasjon. Utfordringen blir å finne fram til insentiver slik at virksomheten selv ønsker og får mulighet til å realisere eventuelle effektiviseringspotensialer.

På et mer overordnet nivå er det nødvendig med mellomrom å vurdere hva som eventuelt hindrer mulig effektivisering av internadministrative funksjoner i offentlig forvaltning. Det kan for eksempel være at deler av regelverket (tilsettingsrutiner, innkjøpsregelverk, økonomiregelverk m.m.) vurderes som spesielt ressurskrevende eller til hinder for en effektivisering av administrative prosesser. Det kan også være at kompetansemessige, budsjettmessige eller andre beskrankninger gjøre at ny teknologi ikke tas i bruk og utnyttes på en optimal måte.

Store deler av offentlig sektor er ofte gjennom den politiske styringen pålagt en organisasjonsstruktur som sannsynligvis ikke er optimal ut fra et effektiviseringssynspunkt. Mange enheter og nivåer og begrensninger på mulighetene til å ta ut stordriftsfordeler gjør at administrativ ressursbruk blir større enn den ville vært uten denne type rammebetingelser. Samtidig er det slik at de organisatoriske frihetsgradene som faktisk finnes, ikke utnyttes godt nok. Dette kan ha ulike årsaker. En årsak kan være at det ikke er tilstrekkelig "press" i systemet for å effektivisere gjennom endret organisasjonsstruktur. Det kan for eksempel hevdes at det personaladministrative regelverket og praktiseringen av dette virker mer til å bevare eksisterende organisasjonsstruktur enn til endringer i den organisasjonsmessige strukturen.

Både virksomhetsspesifikk og system-/regelverksspesifikk ineffektivitet vil sannsynligvis være til stede i større eller mindre grad i de fleste deler av forvaltningen. Noe er det mulig å gjøre noe med innenfor dagens rammer og regelverk, på andre områder er det nødvendig med forhandlinger og/eller regelverksendringer for å få til endring. Dette vet vi imidlertid lite om. På dette området står forvaltningen etter Statskonsults vurdering overfor utfordringer som det er viktig å gripe fatt i og gå videre med.

5.3 Oppsummering av empiriske resultater om effektivitet

I det materialet som Statskonsult har gjennomgått i kapittel 4, er det mye interessant informasjon av generell og overordnet art, og om ulike sektorer eller områder i den offentlige forvaltningen. Effektiviseringspotensialer er identifisert både mht. sektor og størrelse, selv om det kan være betydelig usikkerhet i

²⁴ Jamfør begrepet "Business Process Reengineering"

data og beregningsmetoder. På grunnlag av dette materialet vil Statskonsult oppsummere følgende observasjoner:

- ?? Det synes å være et stort potensial for forbedringer ikke bare i sum, men også i enkeltsektorer
- ?? Det er fortsatt mange områder der det ikke er gjort studier eller det ikke foreligger data om effektivitet. Dette gjelder også staten
- ?? Det er få eller ingen oppfølgende utredninger eller analyser der det tidligere er gjort studier
- ?? Generelt er det i offentlige virksomheter mangel på eller ufullstendige data som beskriver virksomhetenes produkter/prestasjoner og innsatsfaktorer, herunder kvalitative egenskaper
- ?? Tilgjengelige data er stort sett tverrsnittsdata
- ?? Det er få eller ingen data som viser utviklingen over tid (produktivitet)
- ?? I staten synes det ikke vanlig at virksomheter rutinemessig registrerer eller beregner ulike former for effektivitet/produktivitet (f.eks. i årsrapporter), selv om økonomiregelverket krever det, i motsetning til i kommunene (f.eks. KOSTRA)
- ?? Det synes å foreligge relativt sett betydelig mindre konkret informasjon om effektivitet i staten enn i kommunene (ref KOSTRA)
- ?? I en del andre land, for eksempel i Sverige og Finland, er det noen tegn som kan tyde på at det foregår et mer systematisk arbeid enn i Norge med å kartlegge effektivitet og produktivitet i offentlig sektor

5.3.1 Vurdering av empiriske resultater

I utredningen NOU 2000: 21 påpekes at *det sentrale effektivitetsproblemet* i offentlig sektor ikke skyldes tverrsnittsvariasjoner i kostnadseffektivitet, men den langsiktige endringen i produktivitet. Grove og usikre beregninger tyder på at produktivitetsutviklingen over tid har vært liten eller negativ. Sammenholdt med utviklingen i andre økonomiske forhold, vil dette kunne innebærer en stor belastning på den framtidige ressursbruken i offentlig sektor, jf. punkt 2.4. Utredningen viser til at både de store interne produktivitetsforskjellene og den langvarig negative produktivitetsutviklingen i offentlig sektor indikerer at det kan være mye å hente på effektivitetsforbedringer. De svenske og finske erfaringene tyder på at budsjettinnstramminger ikke gir tilsvarende reduksjon i produksjonen, slik at stramme budsjett rammer stimulerer til økt produktivitet.

Studier av produktivitet har som tidligere nevnt vært viet betydelig oppmerksomhet i Sverige og Finland. I det norske nasjonalregnskapet settes produktivitetsveksten i offentlig sektor definisjonsmessig lik ½ prosent i året, og sier lite

om den faktiske utviklingen i sektoren. Dette er ikke vanlig i andre land, for eksempel i Sverige, der settes den lik null. Denne enkle tallfestingen kan skyldes at måleproblemene er svært store. I så fall vil det være tilsvarende vanskelig å foreta en systematisk evaluering av hvordan ulike tiltak faktisk påvirker effektiviteten. På den andre siden kan denne mangelen på empiriske data også ha sin årsak i at slik måling og målemetoder ikke gis særlig prioritet. Det er behov for bedre data og å finne måter som gjør at nasjonalregnskapet bedre reflekterer den reelle utviklingen i produktivitet i offentlig sektor.

Statskonsult vil peke på at ved tolkninger av endringer i produktivitet må vi ha følgende for øye: Vekst eller nedgang i produktivitet kan forekomme i en rekke kombinasjoner av endringer i produksjon (måloppnåelse, aktivitet, prestasjoner) og endringer i ressursinnsats, jamfør punkt 2.1. Når vi ser på fortolkningene av produktivitetsforbedringer i Sverige og Finland i perioder med innstramninger i de offentlige budsjettene, er det helt vesentlig å ha klart for seg denne type sammenhenger.

5.3.2 Samlet vurdering

Effektivisering av ressursbruken i staten vil generelt kreve innsats i alle sektorer og med bruk av forskjellige virkemidler enkeltvis eller i kombinasjon. Dels vil det dreie seg om interne tiltak i virksomhetene, dels tiltak av strukturell karakter. Eksempler på tiltak eller virkemidler er endringer i forholdet stat og kommune, organisasjons- og kompetanseutvikling, fristilling av virksomheter, konkurranseutsetting og privatisering.

På bakgrunn av oppsummeringen i punkt 5.3 og Statskonsults vurdering av resultatene av de empiriske undersøkelsene er det Statskonsults oppfatning at effektivisering av ressursbruken og økt handlingsrom på alle nivåer i offentlig sektor, slik fornyelsesprogrammet setter som hovedmål, gjør det *nødvendig med en styrking av arbeidet med å måle og kartlegge effektivitet i statlig virksomhet.*

Gjennomgangen ovenfor viser at det på den ene side faktisk foreligger mange utredninger og mye empirisk kunnskap. På den annen side er det også vesentlige hull i kunnskapsgrunnlaget ved at mange sektorer ikke er analysert, det er mest enkeltstudier (ingen oppfølging), og det er lite som viser utviklingen over tid.

Basert på våre erfaringer fra gjennomgang av årsrapporter og tildelingsbrev for statlige virksomheter og sammenholdt med det inntrykket vi har fra annet arbeid, synes begreper som effektivitet og produktivitet, og tallfesting av disse, ikke å ha noen sentral plass. Dette står i kontrast til den vekt slike forhold ble tillagt både i budsjettreformen på 1980-tallet og i økonomiregelverket fastsatt i 1996. Dette må etter Statskonsults oppfatning karakteriseres som en vesentlig mangel i styringsdialogen.

Statskonsult har ikke noe empirisk grunnlag som viser at mangel på målinger og konkrete anslag på effektiviseringsmuligheter er en spesielt kritisk faktor i forhold til konkret handling i retning av systematisk forbedring av effektiviteten. Slike handlinger vil selvsagt være avhengig av en rekke andre forhold,

bl.a. dreier det seg om den enkelte virksomhets evne og vilje, og om politiske vedtak. Statskonsult antar likevel at mer systematisk måling og kartlegging av effektivitet er et nødvendig virkemiddel, selv om effektivitet bare er ett av flere viktige hensyn i offentlig virksomhet.

Vi tror dette kan være et viktig bidrag til å framskaffe
?? bedre styringsdata og
?? insentiver til forbedringer i ressursbruken.

Det vil i tillegg være et bidrag til å fremme en bedre kultur i statsforvaltningen, når det gjelder evnen og viljen til å se det positive som ligger i effektivisering: Samfunnet oppnår mer for innsatsen eller pengene.

Statskonsult vil understreke betydningen av at enhver virksomhet som en normal del av sin drift, beregner og registrerer mål og indikatorer for effektivitet og produktivitet. Det vil ellers ikke være mulig å dokumentere om effektiviteten er tilfredsstillende, om den bør forbedres, eller om man faktisk har lyktes med bestemte effektiviseringstiltak. Ønsker man at virksomheter i staten skal ha en kultur som ansporer til effektivitet i sin alminnelighet, vil det etter Statskonsults syn være helt nødvendig å måle og vurdere effektiviteten på en eller annen måte. Registrering av data om effektivitet vil være styringsinformasjon som ledelsen på alle nivåer i en virksomhet, vil måtte forholde seg aktivt til. Poenget er selvfølgelig at når denne type informasjon er synlig internt, vil det være vanskelig for ledelsen å unnlate og ta stilling til om dette bør få betydning for styringen av ressurser. Dette vil gjelde selv om måltallene er beheftet med usikkerhet.

Både slike måltall, analyser og vurderingen av dem vil rutinemessig være en del av det som på en hensiktsmessig form rapporteres til overordnet myndighet, jamfør økonomiregelverket. Med tilgang til denne informasjonen vil overordnet myndighet (f.eks. et departement eller et styre) vanskelig kunne forholde seg passivt til om denne kunnskapen også bør få betydning for den overordnede styringen.

De dokumenter som inneholder rapporteringen av denne informasjonen, vil være tilgjengelig for offentligheten gjennom den alminnelige rett til innsyn. På denne måten vil informasjon om effektiviteten til en virksomhet også kunne komme miljøer utenom forvaltningen til kunnskap. At samfunnet for øvrig derved kan få bedre innsyn i offentlig virksomhet, bør i seg selv anses som et gode, og det vil i tillegg kunne virke stimulerende gjennom at miljøer utenfor forvaltningen også engasjerer seg i diskusjonen om forvaltningsutviklingen.

I de tilfeller der effektivitet måles, vurderes og rapporteres som beskrevet ovenfor, vil virksomhetslederen være klar over at informasjonen om slike forhold gjøres tilgjengelig eksternt, både for overordnet organ og for offentligheten. Dette må antas å gi virksomhetslederen et incitament i styringen til aktivt å ta hensyn til slik informasjon om effektivitet. Denne type incitament eller styringsmekanismer er i dag ikke særlig framtrædende i ledelsen av statlige virksomheter.

6 Forslag til mulige veier videre

En styrking av arbeidet med å måle og kartlegge effektivitet i statlig virksomhet vil kreve innsats over et bredt felt. Det bør rutinemessig framskaffes bedre (mer fullstendig) data, flere sektorer bør kartlegges gjennom særskilte undersøkelser, og bedre metoder for måling av effektivitet bør utvikles. Det bør også foretas evalueringer av om og på hvilken måte empiriske data om effektivitet får betydning for styringen. Statskonsult antar at dette best kan gjøres ved en særskilt satsing over 2-3 år på ulike tiltak.

Statskonsult ser for seg flere mulige aktiviteter i det videre arbeidet som skissert nedenfor:

- ?? Innskjerping av økonomiregelverkets krav om at virksomhetene rutinemessig skal måle og vurdere sin effektivitet og produktivitet, herunder utarbeide resultatindikatorer, og at dette skal registreres i sentrale styringsdokumenter. Nødvendige tiltak settes i verk for å sikre at dette etterleveres av alle, men tilpasset virksomhetenes art og omfang. Måling og vurderinger forutsettes behandlet i styringsdokumenter som resultatrapporter og tildelingsbrev, og at dette vies særlig oppmerksomhet i styringsdialogen.

En bedring på dette punkt må også ses i sammenheng med om virksomhetene har tilstrekkelig med kompetanse til dette. Noen vil antakelig ha behov for ekstern bistand, eller rekruttere kompetanse. Statskonsult vil understreke at det normalt ikke kan være nødvendig for en virksomhet å skaffe seg bistand fra forskere eller andre eksperter, for å foreta løpende måling og evaluering av effektiviteten av egen ressursbruk. Dette må anses som en helt vanlig aktivitet i enhver virksomhet.

Dette forslaget har direkte tilknytning til den alminnelige oppfølging av økonomiregelverket. Det bør derfor utvikles og gjennomføres i samarbeid med Finansdepartementet. Fordi det også dreier seg om registrering av data om tjenesteproduksjonen i staten, bør antakelig også Statistisk Sentralbyrå involveres. Det vil være en fordel om den måling av produksjon og innsatsfaktorer som dette vil innebære, gir talloppgaver som også kan være tjenlige for statistiske formål.

- ?? For å øke tjenesteproduserende virksomhet kan det være ønskelig å redusere bruk av arbeidskraft til administrative funksjoner. For å få til effektivisering er det viktig med incitament som virker til forbedring og fornyelse av arbeidsprosesser og –strukturer. Statskonsult har erfart at mange trekker fram det personaladministrative regelverket og praktiseringen av dette, når vi spør om hva som hindrer effektivisering gjennom mer fleksible administrative rutiner og nye organisatoriske løsninger. For å dokumentere om dette faktisk er tilfellet foreslås en analyse av i hvilken grad det personaladministrative regelverket i staten hemmer eller fremmer omstilling og effektivisering.

-
- ?? Statskonsult kan foreta en kartlegging av hva årsrapporter og tildelingsbrev inneholder om effektivitet og produktivitet for å et bredere og mer ajourført kunnskap og den styringsmessige behandlingen av slike forhold. Statskonsult ser for seg at dette også bør være et ledd i Statskonsults generelle arbeid med å framskaffe grunnleggende kunnskap om styring av virksomheter i staten.
- ?? Statskonsult antar at produktivitetsutviklingen i staten bør være gjenstand for stor oppmerksomhet i effektiviseringsarbeidet. Det tilsier at det i tillegg til å kartlegge tverrsnittsvariasjoner som grunnlag for effektivisering, er nødvendig å foreta beregninger av produktivitet årlig, slik at det er mulig å følge utviklingen over tid. Det må vurderes nærmere hvilke sektorer som skal prioriteres. Erfaringer fra andre land bør innhentes. Uten slik konkret kunnskap om produktivitetssendringer antar Statskonsult at styringen av ressursbruken i offentlig sektor i lengden vil være vanskelig å balansere i forhold til utviklingen i samfunnet for øvrig. Et eventuelt opplegg for måling av produktivitet vil være av særlig interesse for Finansdepartementet og Statistisk Sentralbyrå, og må i tilfelle drøftes med dem.
- ?? Med utgangspunkt i at det ikke er foretatt studier av effektivitet i en del sentrale sektorer og at andre sektorer er ufullstendig analysert, bør nye undersøkelser gjennomføres. Sektorer som tidligere ikke er undersøkt bør prioriteres, eventuelt også sektorer som tidligere er undersøkt, men der det kan være av særlig interesse å foreta nye undersøkelser. Valg av sektorer gjøres på grunnlag av en analyse av hvilke som kan anses som mest hensiktsmessig å kartlegge, og hvor mange virksomheter som totalt bør inngå. Undersøkelsene må gjøres av eksperter som har egnet analyseverktøy. Det bør vurderes om undersøkelsene bør ha som siktemål å forbedre analyseverktøyet. Det bør også vurderes om det i noen av tilfellene skal foretas sammenligninger med tilsvarende virksomheter i andre land, bl.a. fordi internasjonale sammenligninger kan nyttes i de tilfeller der tverrsnitt-analyser ikke er anvendbare eller har begrenset anvendbarhet.

Dette vil forutsette diskusjoner og samarbeid med andre departementer, både Finansdepartementet og de aktuelle sektordepartementer. Dette vil gjelde valget av hvilke virksomheter som skal undersøkes når, hvem som skal utføre undersøkelsene, og hvilken metode som skal brukes. Gjennomføringen av slike undersøkelser forutsetter også at det er finansielle ressurser til å betale for dem.

- ?? Når et effektiviseringspotensial er beregnet, er det interessant å undersøke om og hvordan dette kan tas ut. Hensikten med slike studier må også være å dra praktisk nytte av resultatene som framkommer. Dette vil innebære at man kartlegger hva som gjør at de mindre effektive enhetene har større ressursbruk enn de mer effektive, eller har mindre produksjon enn de mer effektive. Et interessant spørsmål er om det er gjort noe for å realisere slike gevinstmuligheter, og i så fall i hvilken grad og på hvilken måte. Statskonsult har ikke undersøkt dette spørsmålet, men antar at det ville være interessant å se nærmere på erfaringene med slike studier i relasjon til oppfølging og praktisk nytte. Statskonsults inntrykk etter uttalelser fra

enkelte forskere er at mange av studiene ikke synes å bli fulgt opp, hverken med konkrete tiltak eller nye studier.

- ?? Det er gjennomført store IT-satsninger i staten i løpet av de siste 10-15 årene. Det kunne vært interessant å velge ut én etat for å kartlegge om – eventuelt på hvilken måte - IT har medført målbare effektiviseringsgevinster.
- ?? Data om effektivitet i statsforvaltningen som framkommer gjennom særskilte studier, bør rutinemessig kartlegges og registreres, og være tilgjengelig sentralt som en del av faktagrunnlaget for forvaltningspolitikken. Statskonsult ser det som naturlig å vedlikeholde kunnskapsbasen av den type empiriske data som er gjengitt i dette notatet. I dette ligger også å utarbeide et forslag om hvordan det videre arbeidet kan organiseres.

Internasjonale sammenligninger så langt dette er mulig og meningsfylt vil være viktige bidrag og impulser i vurderingen av effektivitet i vår egen offentlige sektor. Som et supplement ønsker derfor Statskonsult på tilsvarende måte som nevnt over, å innhente data om effektivitet fra utvalgte områder i offentlig forvaltning i andre land, herunder data om standarder i tjenesteproduksjonen.

Litteratur

Oversikter

Andreassen, J., F.R. Førsum og E. Hernæs (1989):

Produktivitet i statlig sektor. Gjennomgang av litteratur og anbefaling om satsing

SAF-rapport nr 14/89, Senter for anvendt forskning, Oslo.

Askildsen, J.E., K.R. Brekke, F.R. Førsum og K.O. Kalhagen (1999):

Effektivitet, ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunesektoren – En gjennomgang av empiriske studier

SNF-rapport nr. 4/99, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Dalen, D.M., F.R. Førsum og E. Hernæs (1991):

Datagrunnlag for mer effektiv offentlig virksomhet

SNF-rapport nr. 14/91, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Oslo.

Erlandsen, E. og F.R. Førsum (1996):

Metoder og datagrunnlag for måling og forbedring av effektivitet og kvalitet i kommunal virksomhet

SNF-rapport nr. 83/96, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Oslo.

Erlandsen, E. og S.A.C. Kittelsen (1998):

Effektivitetsmåling av offentlig tjenesteproduksjon – oversikt over DEA-studier

SNF-arbeidsnotat nr. 8/98, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Oslo.

NOU 1991: 28 *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig virksomhet.*

Er også utgitt under samme tittel som: Førsum, F.R., E. Holmøy, O.-J.

Mørkved, V.D. Norman og R. Sørensen: SNF-rapport nr. 4/91,

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

NOU 2000: 21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping.*

Sørensen, R.J., L.-E. Borge og T.P. Hagen (1999):

Effektivitet i offentlig tjenesteyting.

Fagbokforlaget, Oslo.

Utenlandske oversikter

Finansdepartementet Ds 1994: 24

Den offentliga sektorns produktivitetutveckling 1980-1992, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Stockholm.

Pollitt C. & Bouckaert G (2000):
Public Management Reform – A Comparative Analysis.
Oxford University Press
Statskontoret 1998: 23
Produktivitetutveckling i statsförvaltningen 1990–97.
Stockholm

Enkeltstudier

Bjørnenak, T. (1997):
Ressursforbruket i Grunnskolen – ABC-analyse for sammenlikning mellom storbyene. SNF-rapport nr 22/97, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Bonesrønning, H. og J. Rattsø (1992):
Effektivitetsforskjeller i videregående skole: Analyse av almenfaglig studieretning i 34 skoler,
Norsk Økonomisk Tidsskrift, 106, 211-242.

Bonesrønning, H. og J. Rattsø (1994):
Efficiency Variation Among the Norwegian High Schools: Consequences of Equalization Policy, *Economics of Education Review*, 13, 4, 289-304.

Dalen, D.M. og A. Gomez-Lobo (1996):
Regulation and incentive contracts: An empirical investigation of the Norwegian bus transport industry,
WP96/8, The Institute of Fiscal Studies, London.

Edvardsen, D.F., F.R. Førsum og E. Aas (2000):
Effektivitet i pleie- og omsorgssektoren,
Rapport nr. 2/2000, Frischsenteret, Oslo.

Erlandsen, E. (1998):
En analyse av teknisk effektivitet i pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner basert på Data Envelopment Analysis,
SNF-arbeidsnotat nr. 4/98, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Oslo.

Erlandsen, E., F.R. Førsum og K.O. Kalhagen (1998):
Effektivitet og produktivitet i de statlige høyskolene,
SNF-rapport nr. 14/98, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Oslo.

Erlandsen, E., F.R. Førsum, E. Hernæs og S.B. Waalen (1997):
Effektivitet, kvalitet og organisering i pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner, SNF-rapport nr. 91/97, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Oslo.

-
- Førsund, F.R. (1993):
Productivity Growth in Norwegian Ferries in Fried,
H.O., C.A.K.
- Lovell and S.S. Schmidt (eds.):
The Measurement of Productive Efficiency.
Oxford University Press, New York and Oxford.
- Førsund, F.R. and E. Hernæs (1994):
A Comparative Analysis of Ferry Transport in Norway,
in Charnes, A., W.W.
- Cooper, A.Y. Lewin and L.M. Seiford (eds.):
Data Envelopment Analysis: Theory, Methodology, and Applications
Boston/Dordrecht/London, Kluwer Academic Publishers.
- Grammeltvedt, T.E. (1993):
En effektivitetsanalyse av krets- og hjelpefengslene
Hovedoppgave i sosialøkonomi, Universitetet i Oslo.
- Hagen, T.P. (red.) (1994):
Stykkprising av sykehustjenester,
NIBR-notat 1994:111, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Hagen, T.P. (1997):
Agenda setting power and moral hazard in principal-agent Relationships: Evidence from hospital budgeting in Norway,
European Journal of Political Research, 31, 287-314.
- Hagen, T.P., T. Iversen og J. Magnussen (2001):
Sykehusenes effektivitetsutvikling 1992-1999: Hvilke effekter ga innsatsstyrt finansiering?
HERO skriftserie 2001:5, Helseøkonomisk forskningsprogram ved Universitetet i Oslo.
- Kalseth, J. and J. Rattsø (1998):
Political control of administrative spending: The case of local governments in Norway,
Economics and Politics, 10:1, 63-84.
- Kittelsen, S.A.C. (1993):
Stepwise DEA; Choosing variables for measuring technical efficiency in Norwegian electricity distribution,
SNF Working Paper No. 55/93.
- Kittelsen, S.A.C. (1994):
Effektivitet og regulering i norsk eldistribusjon,
SNF-rapport nr. 3/94, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Oslo.

-
- Kittelsen, S.A.C. (1996):
DEA for NVE – Et måleverktøy for effektivitet i elforsyningen,
SNF-rapport nr. 85/96, Stiftelsen for samfunns- og
næringslivsforskning, Oslo.
- Kittelsen, S.A.C. and F.R. Førsvund (1992):
Efficiency Analysis of Norwegian District Courts,
Journal of Productivity Analysis, 3, 277-306
- Langset, T. og S.A.C. Kittelsen (1997):
*Forsyningsareal og metodevalg ved beregning av effektivitet i
elektrisitetsfordeling*, SNF-rapport nr. 85/97, Stiftelsen for samfunns- og
næringslivsforskning, Oslo.
- Løyland, K. og T.O. Thoresen (1996):
*Barnehagetjenester, effektivitet og fordelingsproblemer. En oversikt
over noen metodiske tilnærminger og empiriske resultater*,
Norsk Økonomisk Tidsskrift nr. 3, 199-227.
- Magnussen, J. (1996):
*Efficiency Measurement and the Operationalization of Hospital
Production*,
Health Services Review, 31, 21-37
- Rønning, T.C. (2000):
DEA-analyse av politidistriktene
Hovedoppgave i sosialøkonomi, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet
i Oslo.
- Rønningen, L. og J. Magnussen (1996):
Utvikling i produktivitet i perioden 1990–1994, i Kindseth, O. og K.
Solstad (red.):
*SAMDATA SYKEHUS. Sammenligningsdata for somatisk
fylkeshelsetjeneste 1995*. Rapport nr. 5/96, SINTEF NIS, Norsk institutt
for sykehusforskning, Trondheim.
- Sørensen, R. (1996):
*Effektivitet og privatisering: Bør offentlige goder leveres av private
produsenter?*, i O.Spilling: *Perspektiver på næringsutvikling*, Årbok for
BIs forskningsvirksomhet, Fagbokforlaget, Oslo.
- Torp, H., D.F. Edvardsen og S.A.C. Kittelsen (2000):
*Evaluering av formidling – En effektivitetsanalyse av arbeidskontorenes
samlete virksomhet basert på DEA*.
Rapport 8:2000, Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

REFERANSER

Tittel:	Effektivitet i statlig ressursbruk
Forfatter(e):	Oddbjørg Bakli, Anne K. Kalleberg og Tormod Rødsten
Statskonsults notatnummer:	2001:3
Prosjektnummer:	24 536 00
Prosjektnavn:	Effektivitet i statlig ressursbruk
Prosjektleder:	Tormod Rødsten
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	<p>Statskonsult har kartlagt status og utvikling når det gjelder effektivitet og sysselsettingsutvikling i offentlig sektor med fokus på staten, basert på foreliggende dokumentasjon. Statskonsult oppsummerer bl.a. at det synes å være et stort potensial for effektivitetsforbedringer, ikke bare i sum, men også i enkeltsektorer. Statskonsult mener at det er nødvendig med en styrking av arbeidet med å måle og kartlegge effektivitet i statlig virksomhet. Statskonsult mener dette best kan gjøres ved en særskilt satsing over 2-3 år, og skisserer flere mulige aktiviteter i det videre arbeid.</p>
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
Emneord:	Effektivitet, produktivitet, sysselsetting i offentlig sektor
Dato:	Juni 2001
Sider:	45
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO