

Produktivitet i kommunal sektor

Jakt på produktivetsforbedringer er et imperativ for bedrifter i en konkurransepreget markedsøkonomi. Det handler om å overleve. Tilsvarende gjelder ikke skattefinansiert virksomhet i offentlig sektor. Likevel er økt produktivitet også her viktig for at innbyggerne skal oppnå størst velstand og velferd.

For sikringen av framtidens velferdssamfunn er økt produktivitet i offentlig sektor viktigere enn økt produktivitet i privat sektor. Det skyldes at aldringen i befolkningen gir flere eldre pr arbeidstaker i framtida enn i dag. Velferdsoppgavene øker mer enn ressursene, og det gir finansielle utfordringer for offentlig sektor. Økt produktivitet i privat sektor – og dermed økt lønn og økte skatteinntekter – løser ikke dette problemet, fordi det fører til økt lønn også i offentlig sektor; utgiftene øker i takt med inntektene.¹ Det er derfor bare økt produktivitet i offentlig sektor som kan løse problemet. Siden det først og fremst er kommunesektoren som står for velferdstjenestene er økt produktivitet her særlig viktig.

Produktivitet i kommunal og privat sektor kan ikke likestilles

Kommunesektoren bør utvilsomt lære av arbeidet for økt produktivitet i privat sektor og utnytte mekanismer fra privat sektor bedre. Men samtidig er det viktig å huske at det er viktige forskjeller mellom de to sektorene, både hva gjelder formålet med produksjonen og som følge av det store innslag av skattefinansiering. Kommunene driver ikke profittmaksimering basert på kundenes betalingsevne og -vilje, men skattefinansiert fordeling av velferdsgoder til innbyggerne. Høy produktivitet i kommunesektoren krever generelt et mer omfattende sett med avveininger enn i privat sektor.

Også tidsperspektivet for å vurdere hva som er mest produktivt er ulikt. I privat sektor er målet salget, evt hensyn tatt til garantiforpliktelser og omdømme. I offentlig sektor er målet effekten på innbyggernes velferd over tid.

I tillegg kommer at mulighetene for å måle produksjon er dårligere i næringene som kommunene er involvert i, enn det som er vanlig i næringer som domineres av privat sektor.

Mangelfull informasjon om produksjon av skattefinansierte tjenester

En viktig forskjell mellom de to sektorene, er at vi mangler operasjonelle produktbegrep for mange kommunalt produserte tjenester, både på produksjons- og innsatssiden. Vi kan telle antall brukere, timer ressursinnsats pr bruker, egenskaper ved de som utfører tjenestene (pleiepersonell, fysioterapeuter, lærere med fagutdanning, ...). Men vi kan ikke på de fleste områdene, presist definere – og derfor heller ikke måle – hva en "tjeneste" består i.

¹ Egentlig er det verre. Siden en god del av virksomheten i offentlig sektor i dag finansieres av avkastningen på SPU («oljefondet») og ikke av skatter, er skatteinntektene fra fastlandsøkonomien lavere enn utgiftene. En lik nominell vekst i begge vil dermed gi et økende gap mellom utgifter og inntekter. Siden avkastningen av SPU ikke påvirkes av produktivetsvekst i fastlandsøkonomien, kan dette gapet ikke dekkes av økt bruk oljeinntekter, annet enn ved raskere uttapping fra SPU, noe som bare kan hjelpe på kort sikt. På lang sikt må det økte gapet dekkes enten gjennom økt skattetrykk, eller lavere volumvekst i offentlige utgifter.

Dette er likt med mye tjenesteproduksjon innen privat, markedsrettet virksomhet, men der vet vi mer. Vi vet verdien av det som produseres: I en markedsøkonomi verdsatt ved den marginale betalingsvillighet mottakeren tillegger produktet. Tilsvarende kan vi ikke for offentlig produserte goder, som finansieres via skatter.

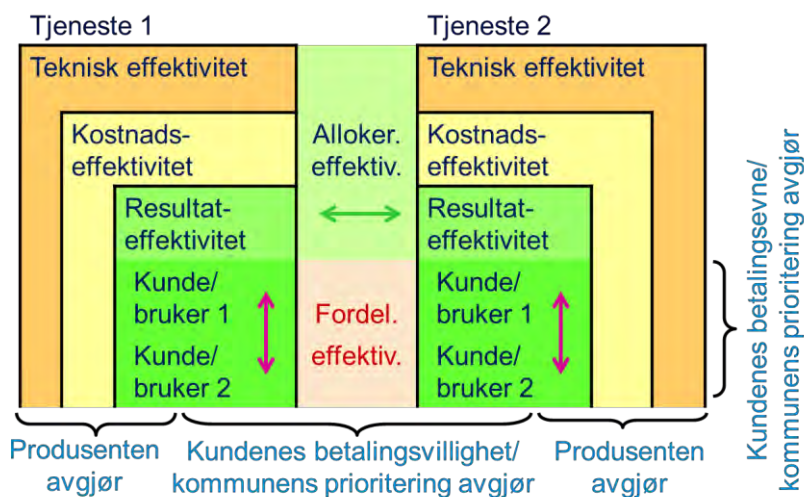
	Kvantum	Pris	Verdi	Kostnad
Markedsrettet vareproduksjon	x	x	x	x
Markedsrettet tjenesteproduksjon	?	?	x	x
Skattefinansiert tjenesteproduksjon	?	?	?	x

For markedsrettede tjenester vil det at vi kjenner en markedsverdi på tjenestene som omsettes, bety at vi får en viss hjelp til å beregne pris og kvantum. For skattefinansierte tjenester kjenner vi ikke verdien av tjenesten, bare kostnaden.

Produktivitet - begrepene

Fra et samfunnsøkonomisk utgangspunkt er målet med produktivitetsforbedringer å oppnå høyest mulig nytte, enten det nå skjer ved å summere marginal betalingsvillighet, eller ved å innføre en felles velferdsfunksjon. For at nytten skal bli høyest mulig, forutsetter det lik nytte av siste krone, uansett hvordan den brukes – og hvem den brukes på.

Det er naturlig at kommunesektoren legger vekt på det samfunnsøkonomiske perspektivet. Fra et bedriftsøkonomisk synspunkt er målet enklere, å maksimere bedriftens avkastning på produksjonsmidlene. Det er dermed ulike produktivitetsbegrep som legges til grunn i privat og offentlig sektor.



Vi kan skille mellom indre effektivitet, som går på organiseringen av produksjonen, og ytre effektivitet, som går på fordelingen av ressurser og produksjon på produkter (tjenester) og kunder (brukere).

- Indre effektivitet
 - Teknisk effektivitet
 - det sløses ikke med ressursene
 - Kostnadseffektivitet, forutsetter teknisk effektivitet
 - miksen av ressurser som gir lavest kostnader
 - *rene kutt i tjenestene er ikke kostnadseffektivisering!*

- Resultateffektivitet, forutsetter kostnadseffektivitet²
 - resultatene som oppnås når målene best mulig for den enkelte bruker
- Indre effektivitet er – bør være – lite kontroversielt
- Ytre effektivitet/prioriteringseffektivitet
 - Fordelingseffektivitet
 - tjenestene er fordelt på brukerne på ”beste” måte
 - for private tjenester avgjøres det av brukernes betalingssevne (gitt samme relative betalingsvillighet i forhold til andre goder)
 - viktig begrunnelse for *offentlige* velferdstjenester
 - Allokeringseffektivitet
 - alle deler av tjenestetilbudet er ”like bra”
 - for private tjenester avgjøres det av brukernes relative betalingsvillighet for tjenesten (gitt betalingssevne)
 - for offentlige, skattefinansierte tjenester avgjøres det av det offentlig selv

Forskjeller i formål og omfang av avveininger i privat og offentlig sektor

Mens alle valg angående indre effektivitet i privat sektor i hovedsak gjøres av bedriften, og med profittmaksimering som mål, og alle valg angående ytre effektivitet avgjøres av kunden, med maksimering av egen nytte som mål, er det kommunen som treffer alle valg hva gjelder deres skattefinansierte tjenester.

	Privat sektor	Kommunene (skattefinansierte tjenester)
Teknisk effektivitet	Bedriften	Kommunen som produsent
Kostnadseffektivitet	Bedriften	Kommunen som produsent
Resultateffektivitet	Bedriften/Kunden	Kommunen som produsent
Fordelingseffektivitet	Kundens kjøpekraft	Kommunen som bestiller
Allokeringseffektivitet	Kundens betalingsvillighet	Kommunen som bestiller

Privat sektor

- Produsenten avgjør hvordan produktet som kunden foretrekker kan produseres best mulig
- Kundens betalingssevne og betalingsvillighet avgjør produkt og mengde som skal produseres
- Staten kan påvirke betalingssevne og betalingsvilligheten gjennom skatte-/overføringspolitikken og avgiftspolitikken

Offentlig sektor

- Produsentene avgjør hvilke produkter brukerne skal få tilgang i hvilke mengder
- Staten styrer direkte eller ved regulering av kommunene

Det betyr at spørsmålet om produktivitet i kommunene blir langt mer komplisert enn i privat sektor. Kommunene kan ikke bare fokusere på hva som er mest kostnadseffektivt (og med et sideblikk på at det også er resultateffektivt for kunden), men må vurdere både fordelingen av tjenestene og allokeringen av ressursene til ulike tjenester, og samtidig ta nødvendig hensyn til statlige føringer. Og

² En kan tenke seg at en resultateffektiv løsning ikke er en del av de kostnadseffektive løsningene. Men i så fall har man definert målet for produksjonen av tjenesten feil. Hvis man har tatt hensyn til alle formål med produksjonen – herunder det å få gode resultater for brukerne – når man beregner kostnadseffektivitet, så må de(n) resultateffektive løsning(en)e finnes blant mengden av de kostnadseffektive. Dersom alle brukere har samme behov, blir i så fall kostnadseffektivitet og resultateffektivitet sammenfallende.

de må trekke inn tidsperspektivet, for eksempel vurdere forskjellen i effektivitet ved behandling vs forebyggende virksomhet.

Prioriteringer er ofte normative og dermed politisk kontroversielle. Det gjelder særlig i spørsmålet om fordelingen av ytelser, men gjelder ofte også allokeringen på ulike tjenester. Fordi dette er prioriteringer av offentlige midler som gjøres på vegne av brukerne blir de grunnleggende sett politiske valg. Det at det må gjøres slike valg er en viktig begrunnelse for at velferdsoppgaver i stor grad er overført fra statlige byråkratier til politisk styrte folkevalgte enheter.

En bedrift har bare ansvar for sitt produkt (ser da bort fra samfunnsansvar knyttet til organiseringen av virksomheten), og tilbakekoblingen til målet (profittmaksimering) er kort og direkte. En kommune har også ansvar for sin produksjon, men tilbakekoblingen skjer ikke bare direkte, men også via velgerne. Demokratisk medvirkning i seg selv et formål ved virksomheten. Siden diskusjonen rundt dette må foregå i det åpne rom, er potensialet for støy betydelig, og forskjellen til effektiviseringsbeslutninger i privat sektor blir desto større.

Fordi tilbakekoblingen fra manglende effektivitet til mangelfull oppfylling av målet med produksjonen er kortere og mer direkte i en bedrift enn for en kommune, så er det naturlig at en bedrift vil reagere raskere – og mer framoverskuende – med tiltak for økt produktivitet enn en kommune. For kommunen må det i større grad være en kriseforståelse før endringer gjennomføres. God privatøkonomisk utvikling hos velgerne vil også vanskeliggjøre tiltak før krisa er et faktum.

Dette innebærer at ved offentlig produksjon er ikke kostnadseffektivitet et dekkende mål. Man har et videre sett med mål som den mest effektive produksjonen skal oppfylle. For bedriften er problemstillingen: Velg den produksjonsmetoden som gir høyest avkastning på ressursene. Det vil være et valg blant de kostnadseffektive løsningene, bestemt av hvilken etterspørsel bedriftene står over for. Kommunene må foreta det samme valget, men nå slik at de selv samtidig bestemmer omfang og fordeling av tjenestene på brukerne.

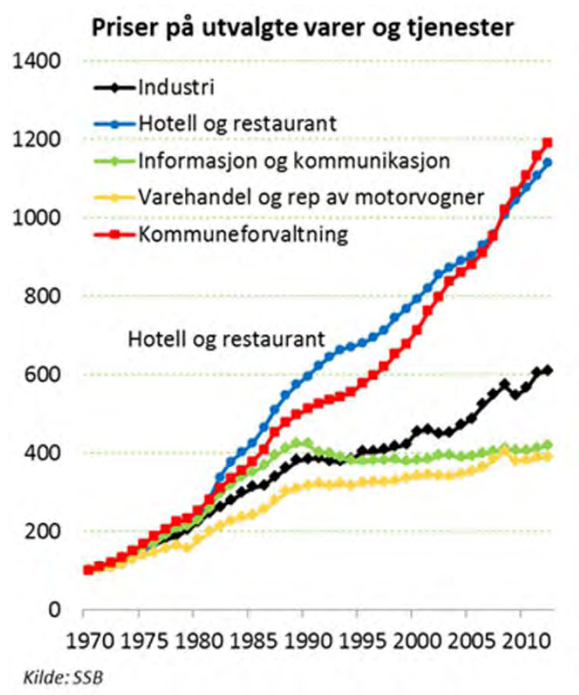
Men dersom de kostnadseffektive løsningene bygger på en utfyllende definisjon av målet med produksjonen, vil det fortsatt være et valg blant de kostnadseffektive løsningene, men da kanskje et annet sett med kostnadseffektive løsninger enn det en privat bedrift ville lagt til grunn, fordi målene for produksjonen er ulike.

Produksjonstekniske forskjeller mellom næringer

Selv i de tilfellene der settet med kostnadseffektive løsninger er sammenlignbare, kan potensialet for kostnadseffektivisering være annerledes i kommunal sektoren enn i største delen av privat sektor.

Tjenestene som tilbys i kommunesektoren er i stor grad annerledes hva gjelder mulighetene for teknisk effektivitet (og dermed også kostnadseffektivitet) enn hva som gjelder for det meste av vare- og tjenesteproduksjonen i privat sektor. Figuren nedenfor viser forskjeller mellom produsentprisene for en del næringer. Det er som en ser stor forskjell mellom næringene.

Siden det antakelig er små forskjeller i veksten i faktorpriser (arbeidskraft er viktigste produksjonsfaktor) og fortjenestemarginer, avspeiler forskjellene i prisutvikling trolig først og fremst ulik produktivitetsvekst. Vi ser at forskjellen ikke går mellom produksjon av varer og tjenester, og



heller ikke mellom privat eller offentlig produksjon. Det er næringsmessige forskjeller som er avgjørende, og forskjellen går mellom ulike typer tjenesteproduksjon.

Kommunale tjenester er ofte arbeidsintensive, med begrensede muligheter for automatisering og selvbetjening, slik det også i stor grad gjelder for hotell- og restaurantnæringen. På den annen side gjelder ikke dette alle kommunal tjenester, kommunal saksbehandling er et felt hvor stadig mer automatiseres og overføres til selvbetjening. Og det er heller ikke slik at kommunale tjenester generelt er uten mulighet for slike grep. Vi kommer tilbake til det nedenfor.

Nærmere om effektivisering i form av selvbetjening

Selvbetjening er en effektiviseringsform som kan problematiseres fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Kunder er neppe mer effektive i utførelsen av tjenester enn profesjonelle ansatte. Gevinsten ved selvbetjening er derfor i stor grad knyttet til at kundens arbeidsinnsats ikke blir beskattet. Det at produsenten må benytte beskattet arbeidskraft (og i privat sektor med moms på toppen), gjør det mer lønnsomt for kunden å utføre tjenesten selv, selv om kunden er mindre effektiv enn produsenten. Men for samfunnet kan selvbetjening gi et produktivitetstap, som motsvares av reduserte skatteinntekter for det offentlige.

Men samtidig er det også slik at selvbetjening i seg selv kan bidra til økt nytte. For eksempel muliggjør det økte «åpningstider» for tjenestene, noe kunden kan oppleve som positivt; banktjenester om kvelden som eksempel. Også det å kunne sitte hjemme og selv utføre en tjeneste, framfor være på jobb i lønnet arbeid for å kjøpe den samme tjenesten, kan oppfattes som positivt. Ja, selv det å utføre tjenesten selv kan vurderes som positivt, jf f.eks. mulighetene som nettbasert hotell- og reisebestilling gir til å finne fram til nettopp den løsningen som kunden foretrekker mest. Tids-effektivt er det neppe, men samlet nytte kan likevel bli høyere enn en gammeldags betjent løsning.

Kostnadsbesparelsen i form av reduserte skatter bør ikke inngå som argument for selvbetjening i kommunesektoren. Men de positive effektene omtalt foran kan tale for slike løsninger også for kommunale tjenester. Dessuten kan f.eks. knapphet på arbeidskraft med høyt kompetansenivå tilsi at slike ansatte bør frigjøres fra enklere oppgaver, som kan utføres av brukerne selv, selv om dette – fra et samfunnsøkonomisk perspektiv – kanskje helst burde vært løst av ansatte med lavere, men tilstrekkelig høyt kompetansenivå.

Ulike grep for økt effektivitet

Selv om mulighetene for effektivisering er mindre i næringer med kommunal produksjon enn i mange andre næringer, kan de samme virkemidlene ofte nyttes, om enn i mer begrenset grad. Tabellen

under viser en del hovedgrep som har bidratt til økt produktivitet i næringene nevnt foran. For kommunesektoren kommer i tillegg endringer i statlig styringsopplegg, som omtales nedenfor.

Endringer som har bidratt til økt indre effektivitet for ulike næringer

	Industri	Inform. kommun.	Varehandel	Hotell og restaur.	Kommuner
Organisering	x				FH
Teknologi	x	x			FH
Realkapital	x				
Stordrift (strukr.rasj.)	x		x		FH
Outsourcing	x				FH
Konkurransesponering		x			FH

FH: Eksempler på effektiviseringstiltak gitt i Først og Høverstad (2011)

Tiltak for økt produktivitet i kommunesektoren må dels bestå i at kommunene tar i bruk de ulike grepene der de gir ønsket effekt, men også i at staten vurderer i hvilken grad ulike statlige reguleringer og tiltak påvirker kommunenes muligheter (og incentiver?) til å nytte disse grepene. For kommunene handler dette i stor grad om å ha en innovativ tilnærming til hvordan produksjonen kan forbedres. Men siden endringer (beslutninger om investering og organisasjonsendringer) kan skyve på kostnader over tid, og fordi sektoren er underlagt stramme budsjettammer, kan slike grep i seg selv komme i konflikt med prioriteringer av selve tjenestetilbudet.³

Noen eksempler på mulige tiltak – og som i større eller mindre grad krever statlig medvirkning – er gitt i tabellen under.

	Organisering	Teknologi	Realkapital	Struktur- rasjonal.	Outsourcing	Konkurrans
Tiltak for økt heltid	x					
Mer fleks. arbeidstidsordninger	x		x			
Bruk effektiviseringsnettverk	x					x
KommIT	x	x				
Endre budsj/regnskapsregler	x		x			
Kommunestruktur	x			x		
Skolesentralisering/fjernund.	x	x	x	x		
Stimulér kommunesamarbeid					x	
Forbedre Sams veiadministr.	x					
Fjern reguleringer*						x
Brukerbetaling (rushavgift)*	x					

* Eksempler hentet fra den danske produktivitetskommissjonens sluttrapport (s. 9-10).

³ Tilsvarende vil gjelde for likviditets-rasjonerte private bedrifter, men det enkle målet om profitt over tid vil oftest gjøre denne avveiningen enkel å håndtere. I kommunene kan avveiningen innebære en omfordeling mellom brukerne, og dermed skape fordelingskonflikter.

Effektivitet og statlig styring av kommunesektoren

Ulike statlige styringsgrep har konsekvenser for effektiviteten i kommunesektoren. Generelt er rammestyring – økonomisk og administrativt – å foretrekke.

Øremerking – empiri

Øremerking av midler er uheldig ut fra et effektivitetssynspunkt. Det gjelder for kostnads-/resultat-effektivitet, men forsterkes når vi også trekker inn prioriteringseffektivitet, dersom det er slik at det er andre prioriteringer på statlig nivå enn det som gjelder for det lokalsamfunn der midlene skal disponeres.

Når det gjelder øremerking så finnes det godt forskningsbelegg for følgende konklusjoner:

- Sektorer der øremerkede tilskudd innføres/trappes opp blir tilført ekstra ressurser
- Gir økte kostnader pga krav til rapportering og kontroll
- Gir betydelige lekkasjeeffekter til andre sektorer
 - kommunene overflytter egne midler til andre områder⁴
- Øremerking med kommunal egenandel
 - favoriserer kommuner med god økonomi
 - forsterker inntektsforskjeller
 - motvirker likhetshensyn, som ofte er argumentet for øremerking!
- Øremerking gir normalt redusert prioriteringseffektivitet, sett fra lokalt ståsted og svekker lokalpolitisk engasjement

Når det gjelder tidsbegrensede øremerkede satstinger så vet vi dessuten:

- Gir ytterligere økte kostnader pga press på ressursene
- Gir for raskt økt aktivitet
 - i forhold til bæreevnen på lang sikt
 - for å utnytte statlige bidrag mest mulig
 - fortrenger aktiviteten i andre sektorer med mindre bindinger på tjenestenivået
 - svekker kommuneøkonomien på kort og lang sikt
- Belønner de som er dårlige på området, og straffer de som er gode
- Gir opphav til spill, kommunene avventer statlige satsinger
- Alt i alt: *Gir ineffektiv ressursbruk og bidrar til kostnads-, resultat- og prioriteringsineffektivitet*

Rettighetsfesting

Rettighetsfesting tar utgangspunkt i normative vurderinger på statlig nivå, og kan være i strid med tilsvarende normative vurderinger i de lokalsamfunn der ressursene skal disponeres. På denne måten har rettighetsfesting noe av de samme svakhetene som øremerking, ved at den ikke reflekterer prioriteringene i de lokalsamfunn der midlene skal disponeres. Samtidig kan effektene bli sterke fordi de ofte knytter seg til enkeltpersoners konkrete rettigheter til ressurskrevende tjenester.

⁴ En kan heller ikke se bort fra at økte standardkrav på et område som følge av øremerkede midler smitter over gjennom forventninger om økt standard på andre sektorer, som evt må finansieres ved svekket budsjett-balanse.

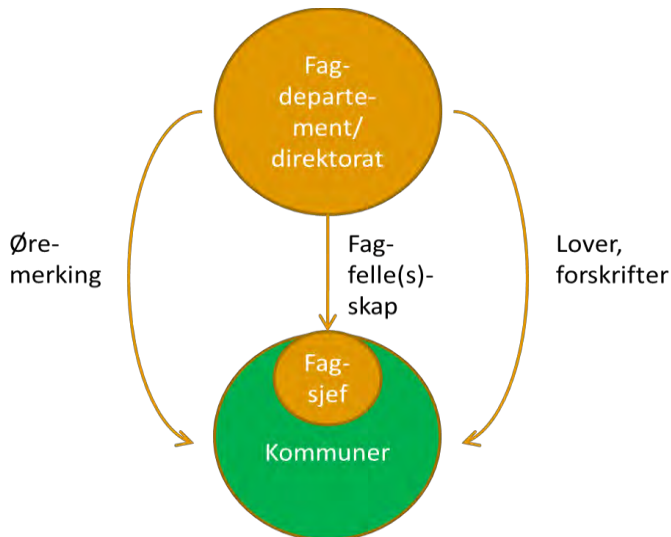
Rapporteringsbyrde

I takt med et voksende statlig byråkrati har rapporteringsbyrden for kommunene økt, ikke bare rapportering til staten, men også egenrapportering for sikre at ikke har negative avvik i tjenesteomfang og – kvalitet i forhold til eksterne og interne standardkrav.

- Direkte rapportering til staten
 - lovpålagt rapportering
 - ca 700 årsverk – 700 mill (2010-tall)
 - dokumentasjon – omfang ukjent
- I tillegg til direkte rapportering
 - for styring, informasjon, refusjon, kontroll m.v.
 - for statlige instanser, forskning, media, kommunen, «føre var»-dokumentasjon
 - kommer i tillegg til statlig tilsyn
 - har et stadig økende omfang

Er summen av statlig styring konstant?

Fjerningen av sterke fagenheter i kommunene og overgang til flat struktur, synes å ha gått sammen med økt omfang av direkte styring gjennom retningslinjer og forskrifter fra fagdepartementer og -direktorater. De senere års reduserte grad av øremerking synes å ha forsterket dette ytterligere. Det kan være en sammenheng her, at summen av statlig styring av kommunene – enten det skjer gjennom fagfelle(s)skap, administrativt eller økonomisk – tenderer til å være konstant, alt annet gitt. I den grad staten oppfatter det slik at de stiller ressurser til disposisjon for kommunene, er det ikke uventet at de også føler et vist «ansvar» for hvordan ressursene blir brukt.



Hvis summen av statlige styring ikke er konstant, bør en finne styringsmåter som er mer effektive hver for seg, dvs som har et optimalt nivå på styringsambisjonen. Hvis summen er konstant, blir utfordringen snarere å finne fram til det optimale blandingsforholdet mellom ulike styringsvirkemidler. Uansett gjelder konklusjonen: Statlig styring kan svekke mulighetene for effektiv drift, og dette effektivitetstapet bør derfor opp mot gevinstene som oppnås gjennom styringsgrepene.

Prinsipper for statlig styring

Staten må tilpasse sine styringsambisjoner til realitetene, og akseptere at et levende lokaldemokrati gir en kommunesektor med egne preferanser. Det betyr at den ikke kane styre kommunenes ulike

tjenestetilbud uten store skadevirkninger, i form av at det kan forsterke ulikheter og bidra til ineffektivitet i tjenesteproduksjonen. Styringen bør være basert på:

- Funksjonsfordeling:
 - Nasjonal regelstyring -> Statlig oppgave
 - Skjønnsbasert styring -> Kommunal oppgave
- Struktur: Store nok kommuner til kompetente miljøer med tanke på stordrift og innovasjon
- Styringsopplegg: Rammestyring gjennom lov og veiledning
- Finansiering: Rammetilskudd (og skatt)

Konkrete tiltak

Konkrete tiltak for å få staten til å følge prinsippene kan være:

- Grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre
- Lovmedvirkning (før høring) om nye lover som berører kommunesektoren
- Tvisteløsningsordning ved uenighet mellom stat og kommune

Andre konkrete statlige tiltak for økt produktivitet i kommunal sektor kan være:

- Innfør egen «fast track» for samfunnsøkonomisk lønnsomme offentlige investeringer
- Forenkle planprosessen, la fylkeskommune overta fylkesmannens oppgaver
- Økt trykk på gjennomføring av videregående skole
- Erstatt rettighetsfesting til kommunale ytelser for enkeltpersoner med «sørge for»-plikt for å yte tjenester for kommunene
- Akseptere at feil kan begås, akseptere bra nok og ikke kreve best tenkelig

Kommunesektorens bidrag til økte effektivitet i andre sektorer

De nordiske landene er eksempler på at et effektivt offentlig velferdssystem er en viktig bidragsyter til en mer effektiv privat sektor. Villigheten til å akseptere store omstillinger i nærings- og arbeidsliv er større når det ligger et godt sikkerhetsnett i bunnen.

Eksempler på mulige konkrete tiltak

- Gi økte insentiver for ungdom til å ta utdanning som kan gi arbeid
- Kommunal medvirkning til å inkludere grupper som i dag faller utenfor arbeidsmarkedet. Det vil kunne gi redusert kostnadseffektivitet for kommunene, noe som må kompenseres, men kan likevel være samfunnsøkonomisk lønnsomt
- Betydningen av kommunestruktur for areal- og samferdselsløsninger i tettbebygde områder
- Bedre koordinering av takstsystemer mellom fylkene og NSB