

# Verden og oss

Næringslivets perspektivmelding 2018



13.

# Fremtidens offentlig sektor

- 322 Innledning: Omfangsrik offentlig sektor
- 235 Mindre handlingsrom fremover
- 327 Skattesystemet under press
- 328 Veivalg
- 332 Arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor
- 334 Offentlig sektor som kunde
- 335 Hvordan brukes pengene?
- 337 Fremtidens offentlige sektor





# Innledning

---

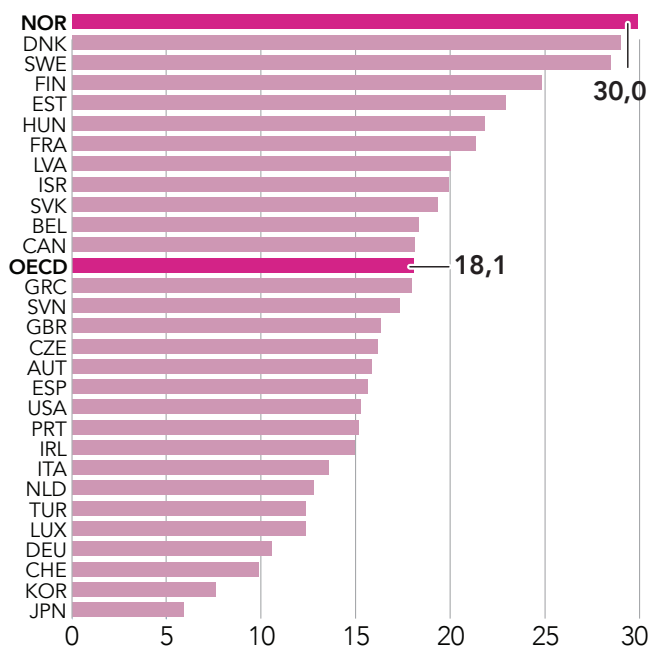
Sammenliknet med mange andre land har Norge en svært stor offentlig sektor. Med utgiftene til oljevirkosomheten holdt utenom, utgjør offentlige utgifter nesten 60 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

Nesten en tredel av alle sysselsatte jobber i offentlig sektor. Dette er det høyeste av alle industriland. Siden flere offentlige ansatte jobber deltid, er andelen av timeverkene noe lavere, men fortsatt meget høy. En stor offentlig sektor viser dels at samfunnet har høye ambisjoner for velferden, dels hvilke valg som er tatt om organiseringen av produksjonen, og dels at man har hatt råd til et høyt ambisjonsnivå.

Dette gir opphav til tre overordnede problemstillinger. For det første benytter offentlig sektor en så stor del av samfunnets samlede ressurser at nasjonale produktivitsutfordringer også må adresseres i offentlig sektor. Om ikke en tredel av ressursene brukes best mulig, blir også den samlede verdiskapingen skadelidende.

**Offentlig sysselsetting**

Prosent av alle sysselsatte. 2015



Kilde: OECD/NHO

For det andre må velferden finansieres. Brorparten av Norges velferdsordninger har vært finansiert av skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien. Men i tillegg har oljeinntektene, kanalisert via oljefondet, gjort oss til et statsfinansielt annerledesland. I 2018-budsjettet er nesten hver femte utgiftskrone utenom utgifter til oljevirksomheten finansiert av overføringer fra oljefondet. Denne muligheten har ingen andre industriland, mange av dem er tungt forgjeldede. Siden finanskrisen har da også veksten i offentlig forbruk vært dobbelt så høy i Norge som i andre industriland.

For det tredje: Når offentlig sektor har en så sterk posisjon i samfunnet, blir det avgjørende hvordan staten og kommunene opptrer i møte med næringslivet. Offentlig sektor må prioritere riktig, bruke ressursene effektivt og ha høy kvalitet i saksbehandling og tjenesteleveranser. En sammensatt offentlig forvaltning bør være enkel å forholde seg til og opptre mest mulig sømløs. Offentlige innkjøp på rundt 500 milliarder kroner bør stimulere til innovasjon og næringsutvikling.

I dette kapittelet ser vi på disse tre problemstilling i mer detalj, og drøfter hvilke konsekvenser de har for fremtidens offentlig sektor.

*I 2018-budsjettet er nesten hver femte utgiftskrone utenom utgifter til oljevirksomheten finansiert av overføringer fra oljefondet. Denne muligheten har ingen andre industriland.*

# Mindre handlingsrom fremover

---

Fire faktorer vil i vesentlig grad begrense det budsjettmessige handlingsrommet fremover.

For det første blir befolkningen eldre. Selv om høyere levealder også vil bety at pleiebehovet inntreer senere, innebærer aldringen økte utgifter til pensjoner og helse og omsorg.

For det andre vil den økonomiske veksten avta. Dette følger direkte av aldringen, både fordi veksten i den arbeidsføre delen av befolkningen blir lavere, og fordi yrkesdeltakelsen, både andelen i jobb og arbeidede timer, avtar med alderen. Men i tillegg har produktivitetsveksten avtatt i alle industriland, herunder Norge. Lavere økonomisk vekst innebærer lavere vekst i skatteinngangen, alt annet likt.

For det tredje passerte produksjonen av olje og gass på norsk sokkel toppen i 2004. Oljefondet, som har vokst hurtig til nå, vil vokse mye svakere fremover. Allerede om ti år vil fondet vokse svakere enn fastlands-BNP. Det innebærer at for en gitt avkastning vil fondets bidrag til finansieringen av budsjettet – målt som andel av samlet verdiskaping – gå ned.

For det fjerde er rentene rundt oss tett på historiske bunnivåer. Aldring, økende ulikheter og globale ubalanser har økt ønsket global sparing samtidig som lav vekst, usikkerhet, svake statsfinanser og billigere realkapital har

redusert ønskede investeringer. Betegnende nok nedjusterte regjeringen i fjor den langsiktige forventede realavkastningen på oljefondet fra fire til tre prosent.

Siden 2001 er oljepengetruken økt fra 31 til 226 milliarder 2018-kroner, det vil si med vel 11 milliarder 2018-kroner årlig. I årene 2014–17 har den årlige økningen vært nesten dobbelt så stor. Målt som andel av fastlands-BNP har bruken økt fra 1,4 til 7,6 prosent, som innebærer gjennomsnittlige årlige budsjettimpulser (endring i oljepengetruken fra det ene året til det neste) på knapt 0,4 prosent av fastlands-BNP.

Målt som andel av fastlands-BNP skrumper den årlige endringen i løpet av de neste 10–15 årene inn til null. Frem til 2025 tilsvarer dette nesten 6 milliarder 2018-kroner årlig.

Frem mot midten av hundreåret viser beregningene i regjeringens perspektivmelding et økende budsjettunderskudd, og dermed et tilhørende innstrammingsbehov i størrelsesorden 5 milliarder 2017-kroner årlig. Grovt sagt avspeiler dette at utgiftene til pensjoner og eldre fortsetter å vokse, samtidig som avkastningen av oljefondet utgjør en stadig lavere andel av den samlede verdiskapingen.

I Perspektivmeldingen er det forutsatt at ressursinnsatsen innen sykehussektoren øker med 0,5 prosent årlig (justert for alders- og kjønns sammensetningen), men at ressursbruken for øvrige velferdstjenester, for eksempel utdanning, holdes på dagens nivå. Denne forutsetningen er krevende av to grunner. Dels vil det være vanskelig for politiske partier gjennom flere tiår å målbære at velferdstilbudet er godt nok, og dels vil velgerne etterspørre flere og bedre velferdstjenester. Dette følger både av at velgerne inntekter øker, og av at etterspørselen etter velferdstjenester normalt vil øke raskere enn inntektene. Til sammenlikning har offentlig ressursinnsats økt 1,7 prosent årlig siden 1970 som følge av et stadig bedre velferdstilbud.

Et budsjettunderskudd får andre konsekvenser i Norge enn i andre industriland. Der andre land må finansiere

underskudd med opplåning, kan Norge i prinsippet dekke underskudd ved å trekke på oljefondet. I dag står handlingsregelen – at en bare skal kunne bruke den antatte realavkastningen av fondet – i veien for dette. Men slik Stortinget i sin tid vedtok en slik regel, kan Stortinget når som helst vedta en annen regel, som for eksempel åpner for gradvis uttapping av fondet. Til syvende og sist er dette et politisk spørsmål.

Fra et faglig ståsted er det flere innvendinger mot å etablere en ny regel. For det første kan fravær av budsjett-skranker føre til manglende husholdering med fellesskaps midler, som innebærer ineffektiv bruk. For det andre trekker ikke oljeinntektene inn ressurser, slik skatte- og avgiftsinntekter gjør. Dermed kan merbruk bidra til å skape prisvekst, svekket konkurransekraft og lavere verdiskaping og færre jobber i konkurranseutsatte bedrifter. Dersom pengebruken er opprettholdbar over tid, er dette mindre kritisk, men når den ikke er det fordi fondet tømmes, må politikken senere reverseres, og arbeidsplasser bygges opp igjen. I tillegg kan det hevdes at oljeformuen ikke bare tilhører dem som var her da den ble hentet opp, men også fremtidige generasjoner, og at den derfor bør forvaltes i evighetens perspektiv.

Dersom handlingsregelen skal bestå og oljefondet skal bevares for ettertiden, har vi som samfunn reelt sett bare fire valg: Vi kan nedskalere ambisjonsnivået for velferdsordningene, øke verdiskapingen, produsere velferdstjenestene mer effektivt eller øke skattene. Og selvfølgelig er det mulig å kombinere disse fire.

For ordens skyld kan det legges til et femte alternativ: flaks. Dersom realavkastningen øker fra 3 til 5 prosent, vil hele Perspektivmeldingens finansieringsgap tettes. Det samme skjer om oljeprisen stiger til 110 dollar fatet. Men å basere seg på flaks er en dårlig rettesnor for langsiktig planlegging. Også fordi vi da vil ha en mindre finansiell buffer i tilfelle uflaks.



# Skattesystemet under press

---

I tillegg til at økonomiske og demografiske forhold gjør det vanskeligere å finansiere velferdsstaten fremover, bidrar globaliseringen til å legge press på selve skattegrunnlagene ved at de i stadig større grad kan flytte over landegrensener. Det gjør at det er blitt mer krevende enn før for nasjonale myndigheter å kreve inn skatteinntekter uten å ramme verdiskapingen.

Dette er blitt særlig tydelig innenfor kapitalbeskatningen. Kapitalen er både verdifull og skjevt fordelt og er derfor et yndet skatteobjekt i de fleste land. Samtidig er den blitt stadig mer kostbar å skattlegge når den så lett kan flyttes på. Hvis for eksempel et selskap blir pålagt høy skatt ved å bruke kapital i et bestemt land, vil selskapet kunne flytte kapitalen til et annet land uten eller med lavere skatt. Landet står i så fall igjen uten skatteinntekter fra kapitalen og med mindre kapital tilgjengelig.

Globaliseringen gjør det dermed desto mer krevende å løse finansieringsutfordringene til offentlig sektor. Vi kan imidlertid bøte på problemet ved å ha et effektivt skattesystem, der det er lagt størst vekt på skattegrunnlag som er lite påvirkelige eller mobile over landegrensener, som fast eiendom, og minst vekt på skattegrunnlag som er mest mobile, som produsert kapital. Når skattesystemet er effektivt utformet, vil nemlig verdiskapingen bli høyere. Det vil øke skatteinngangen.

# Veivalg

---

Dersom handlingsregelen skal bestå og oljefondet skal bevares for ettertiden, har vi som samfunn reelt sett bare fire valg: Vi kan nedskalere ambisjonsnivået for velferdsordningene, øke verdiskapingen, produsere velferdstjenestene mer effektivt eller øke skattene.

### Veivalg 1: Gjøre mindre

Etter mange tiår med vekst har Norge et høyt offentlig utgiftsnivå. Bakom ligger høyere ambisjoner, valg av organisering og budsjettmessig handlingsrom. Hvor grensen går mellom hva fellesskapet skal finansiere og/eller drive, og hva det ikke skal betale for, har ikke vært fast historisk og vil neppe være det fremover heller.

Når samfunnets samlede inntekter, og dermed husholdningenes disponible inntekter, fortsetter å vokse, kan det gi grunnlag for at privat sektor helt eller delvis får et større ansvar for enkelte offentlige tjenestetilbud.

Et alternativ til å gi privat sektor et større ansvar er å øke brukerbetalingene (gebyrene). Da fortsetter produksjonen i offentlig regi, men finansieringen går fra å være offentlig til å være privat. Dersom bruken av tjenester ikke er frivillig (renovasjon, alvorlig sykdom), er det kanskje mer presist å definere dette som skattlegging enn brukerbetaling. Men der brukeren har reelle valg (bruke mindre vann, produsere mindre avfall, kjøre mindre) og gratis-tjenester slik sett kan gi overforbruk, kan gebyrer også påvirke etterspørselen i riktig retning. Regjeringen anslår i sin perspektivmelding at budsjettgapet vil tettes hvis brukerbetalingene doubles, fra fire til ni prosent av fastlands-BNP.

### Veivalg 2: Jobbe mer

Når befolkningen eldes, og det blir flere eldre per person i arbeidsfør alder, svekkes det inntektsmessige grunnlaget for velferdsordningene. Dersom vi skal opprettholde eller bedre velferdsordningene, må flere jobbe, og de må jobbe mer. Ifølge regjeringens perspektivmelding vil en økning i antall arbeidede timeverk per innbygger i alderen 15–74 år på 10 prosent kunne tette hele det anslåtte finansieringsgapet innen 2050.<sup>1</sup> Sett skjematisk er dette innenfor rekkevidde. Dersom alle sysselsatte kvinner jobber heltid, vil antall timeverk øke med 8 prosent, altså tette halve gapet. Dersom ikke-vestlige innvandrere har like høy sysselsettingsrate som den øvrige befolkningen, øker timeverkene med 3,5 prosent. Og dersom sykefraværet går ned til svensk nivå, øker timeverkene med 1,0 prosent. Høyere pensjonsalder, færre uføre og mindre utenforskap er enkelte av de andre endringene som kan øke antallet tilbudte arbeidstimer i økonomien.

Løsningene vi har beskrevet over, er alle "vinn-vinn-løsninger". Flere arbeidede timer vil øke verdiskapingen og

skattegrunnlaget, redusere utgiftene til passive ytelser, øke inntektene for den enkelte og bidra til inkludering i bredere forstand.

Haken er at utviklingen går motsatt vei. For menn har yrkesdeltakelsen avtatt siden årtusenskiftet, og for kvinner har den flatet ut i samme periode. En økende andel unge, særlig menn, står uten jobb, praksis eller skoleplass. Høyere sysselsetting kan ikke vedtas. Bedrifter og offentlige virksomheter velger selv hvor mange de ønsker å ansette. Og samtidig som mange sliter med å få jobb, finnes det også de som selv velger å ikke jobbe fulltid eller velger å tre ut av arbeidslivet. Å sørge for å fremskaffe mange nok, gode jobber på den ene siden, og ha et høyt, kompetent arbeidstilbud på den andre siden, er en av våre største samfunnsutfordringer.

### Veivalg 3: Jobbe smartere

Norge er ett av de mest produktive og veldrevne landene i verden. Små forskjeller og stor grad av tillit gjør mellommenneskelig og økonomisk samhandling lettere og reduserer behovet for ressurskrevende avtaleverk, kontroller og oppfølging. Et godt partssamarbeid også på den enkelte arbeidsplass gjør det lettere å finne løsninger. Høy tillit til nasjonale myndigheter bidrar til høy skattemoral og potensielt mindre unndragelse og potensielt større aksept for nødvendige reformer.

Et godt rettsvesen med lite innslag av vilkårligheter, favorisering eller korrupsjon bidrar til forutsigbarhet og trygghet for verdier. Verdensbanken rangerer da også Norge som det sjette beste landet i verden å etablere en ny bedrift i.

Et høyt utdanningsnivå og relativt god digital kompetanse gjør det mulig å ta i bruk arbeidsbesparende digitale verktøy innen administrasjon og offentlige tjenester. Norge ligger allerede langt fremme i digitaliseringen av offentlige tjenester, herunder i kommunikasjonen med publikum, og OECD anslår da også at effektiviseringspotensialet i offentlig administrasjon er mindre i Norge enn i de fleste andre land.

Selv om andre land har større effektiviseringspotensial enn Norge, betyr ikke det at ikke Norge også har rom for å få mer ut av de omfattende ressursene offentlig sektor bruker. Også dette er en "vinn-vinn-løsning". Regjeringen anslår i sin perspektivmelding at hele finansieringsgapet kan

1

Beregningene er nærmere omtalt i kapittel 12.

*Løsningene vi har beskrevet, er alle "vinn-vinn-løsninger". Flere arbeidede timer vil øke verdiskapingen og skattegrunnlaget, redusere utgiftene til passive ytelser, øke inntektene for den enkelte og bidra til inkludering i bredere forstand.*

tettes dersom offentlig timebruk per innbygger kan kuttes med 0,3 prosent årlig. Isolert sett virker dette kanskje ikke spesielt krevende, men beregningen forutsetter altså ingen ressursvekst i form av høyere velferdsnivå, med unntak av for sykehussektoren.

Produktivitetskommisjonens andre rapport (NOU 2016: 3) viser at offentlig sektor fortsatt har store muligheter for å øke effektiviteten på en rekke områder. Dette gjelder innenfor utdanning, helse, regionstruktur, offentlige investeringer og innkjøp.

#### **Veivalg 4: Øke skattene**

Finansieringsgapet kan også tettes ved å øke skattene. Som illustrert i regjeringens perspektivmelding vil eksempelvis en økning i den direkte skattleggingen av husholdningene fra 24 til 33 prosent av fastlands-BNP, altså med 37 prosent, tette hele gapet.

Norge har imidlertid allerede et høyt skattenivå i internasjonal sammenheng. Med skatter og avgifter fra oljevirksomheten holdt utenom tilsvarer skatteinntektene godt over 40 prosent av verdiskapingen. Bare fire industriland ligger høyere.

Dette er et krevende utgangspunkt. I henhold til økonomisk teori vil det nemlig være vanskelig for et høyskatteland å øke skattene ytterligere, uten at dette svekker selve skattegrunnlaget. Årsaken er at man i praksis må dekke finansieringsbehovet med vridende skatter. Slike skatter påfører økonomien effektivitetstap. Eksempelvis vil økte bedriftsskatter svekke investeringene, mens økt skatt på arbeid vil redusere arbeidstilbudet. Begge deler vil gi mindre å skattlegge. Disse effektene er sterkere når skattenivået allerede er høyt.

Når skattegrunnlaget blir redusert ved økte skatter, må skattene økes enda mer enn det som fremkommer i regjeringens perspektivmelding. Det vil påføre økonomien ytterligere kostnader.

En måte å øke skatteinngangen på er imidlertid å reformere skattesystemet. Det er nemlig ikke likegyldig hvordan skattesystemet er utformet. Ved å legge mest vekt på de skattene som er minst hemmende for verdiskapingen, og minst vekt på skattene som er mest hemmende, vil verdiskapingen øke. Når verdiskapingen øker, øker også skatteinngangen.

### Nye befolkningsfremskrivninger fra SSB

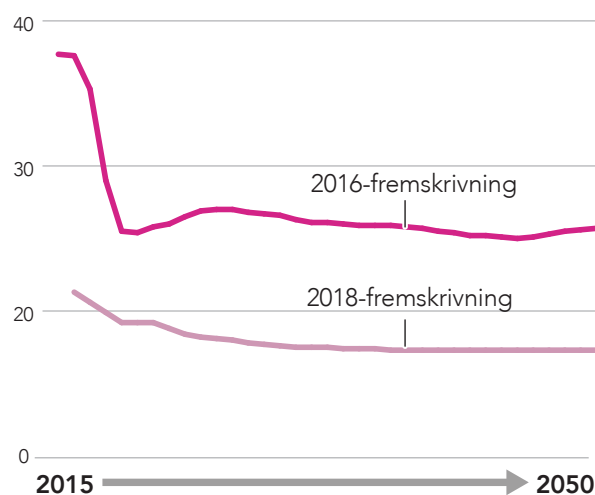
Annet hvert år fremskriver SSB befolkningens størrelse og sammensetning basert på antakelser om fremtidig fruktbarhet, dødelighet, inn- og utvandring og innenlandske flyttinger. Fremskrivningene presenterer et hovedalternativ og flere alternativer basert på ulike antakelser om hovedpremissene. I fremskrivningen fra 2016 anslo SSB at Norges befolkning ville passere 6 millioner like etter 2030. I fremskrivningen fra i år anslås dette først å skje i 2040. Dels skyldes dette at den faktiske befolkningen er lavere nå enn antatt for to år siden, og dels at SSB nå forutsetter lavere nettoinnvandring (figur) og fruktbarhet fremover.

En konsekvens av endret befolkningsfremskrivning er økt forsørgelsesbyrde. Ifølge hovedalternativet vil forholdstallet mellom personer over 67 år og personer i aldersgruppen 20-66 være på over 40 prosent i 2050. Dette er nærmere 4 prosentpoeng høyere enn anslått i forrige fremskriving.

Beregningene i regjeringens ett år gamle perspektivmelding er basert på SSBs befolkningsfremskrivninger fra 2016. Å gjøre disse beregningene på ny, med et oppdatert befolkningsgrunnlag, er ikke mulig uten tilgang til SSBs modellapparat og perspektivmeldingens detaljerte forutsetninger. Men generelt vil SSBs nye fremskrivninger innebære to viktige justeringer. For det første vil befolkningen i arbeidsfør alder vokse mye tregere, slik at det nødvendige antall nye jobber for å opprettholde full sysselsetting blir lavere enn tidligere antatt. For det andre innebærer en vesentlig høyere forsørgelsesbyrde at det blir et større gap mellom sysselsettingen i referansebanen og den arbeidsinnsatsen som er nødvendig for å tette budsjettets langsiktige finansieringsgap.

#### Nettoinnvandring

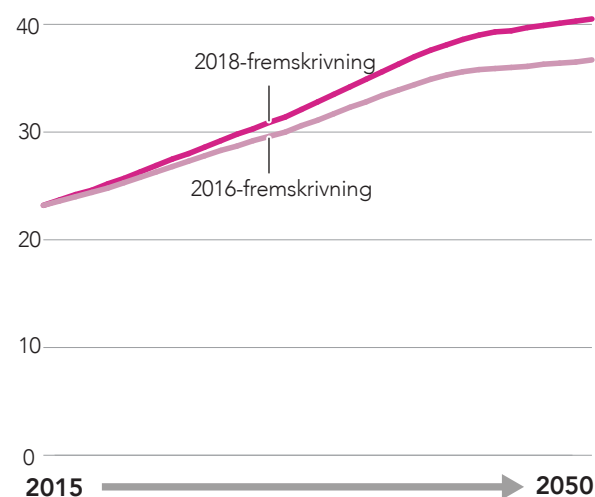
Antall i 1000



Kilde: Statistisk sentralbyrå/NHO

#### Forsørgerbyrde

Over 67 år/20-66 år. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå/NHO

# Arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor

---

En fornuftig arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor er sentralt for å benytte de samlede ressursene våre best mulig og møte et mindre handlingsrom i de offentlige budsjettene fremover.

Dagens arbeidsdeling avspeiler politiske veivalg, økonomiske forutsetninger og hensiktsmessighet, men i noen grad også tilfeldigheter.

Som vi har drøftet, innebærer beregningene i regjeringens perspektivmelding at det er behov for en kritisk gjennomgang av både hvilke oppgaver det offentlige skal ta på seg, og hvordan oppgavene best kan løses.

Vi som samfunn bør bruke våre ressurser der de kaster mest av seg. Bare slik kan vi få høyest mulig velferd.

Allerede i dag har vi gode erfaringer med at offentlige og private aktører står side om side når det gjelder å levere kritiske tjenester til innbyggerne. Et eksempel er barnehagesektoren der private og offentlige barnehager utgjør omtrent jevnstore størrelser i markedet. I helse- og omsorgstjenestene er det private innslaget mindre, men også her finner vi private aktører i hele verdikjeden. Figuren på neste side viser anslag for omsetningen i 2017 for ulike deler av verdikjeden (Menon 2018).

Det globale helsemarkedet er i sterk vekst som følge av demografiske endringer, velstandsutvikling, livsstilssykdommer og stadig nye teknologiske gjennombrudd. Verdens helseorganisasjon forventer at rundt 50 prosent av de globale helseutgiftene (ca. 4000 milliarder dollar) blir brukt på de tre vanligste dødsårsakene: hjerte- og karsykdommer, kreft og luftveissykdommer. Implementeringen av nye innovasjoner vil kunne endre hvordan helsesektoren forebygger, diagnostiserer, overvåker og behandler sykdom. Her vil næringslivet være en avgjørende utviklings- og samarbeidspartner.

Det aller meste av produksjonen i økonomien kan og bør skje i privat sektor, siden det gir best utnyttelse av våre samlede ressurser. Hovedårsaken til dette er at de fleste beslutninger om hva og hvor mye som skal produseres, og til hvilken pris, fattes mest effektivt i samspillet mellom produsenter og konsumenter.

Å ha en tilstrekkelig stor privat sektor som er innovativ og produserer effektivt, er en helt sentral forutsetning for å sikre vekst og verdiskaping, og dermed også grunnlaget for velferden i samfunnet. Velferd favner dessuten videre enn den delen som er offentlig finansiert. For den enkelte bestemmes velferden først og fremst av lønnsinntekten. For to av tre i Norge kommer den fra en jobb i privat sektor. Derfor er også privat sektors bidrag til velferden mye mer enn hva som betales i skatt.

Det er flere grunner for offentlig inngripen i et marked, og det kan skje gjennom eierskap, drift, finansiering, prising og/eller regulering. Avgjørende for valget er hva som gir best bruk av ressursene. Argumenter for offentlig inngripen er dermed ikke argumenter for offentlig drift.

Og tilsvarende, at offentlig sektor har finansieringsansvar for en tjeneste, betyr ikke dermed at det offentlige selv må produsere tjenesten. Det er ulike måter å organisere produksjon og finansiering av velferdstjenester på. Mye kan produseres av eller i samspill med privat sektor, og det gjøres også i utstrakt grad.



### Forventede helseinnovasjoner

Deloitte Center for Health Solutions har presentert det de mener er de ti innovasjonene som med størst sannsynlighet vil øke effektiviteten i helsesektoren:

- **Neste generasjons sekvensering (NGS):** Fremskritt innenfor genetisk sekvensering kan føre til utvikling av diagnostiske tester som kan identifisere utsatte befolkningsgrupper der tidlig intervensjon kan spare helsekostnader nedstrøms. Diagnostiske tester kan også hjelpe å målrette bestemte medisiner til pasienter som sannsynligvis vil respondere godt på dem. Dette vil redusere eller eliminere bruken av ineffektive behandlinger.
- **3D-printede enheter:** Produsenter og leverandører kan bruke 3D-printere for å produsere tilpasset og kostnadsbesparende medisinsk-teknisk utstyr som i tillegg kan skreddersys for å passe den enkelte pasient.
- **Immunterapi:** Immunterapi, klasser av legemidler som styrker kroppens evne til å generere en immunrespons, har potensial til å forlenge overlevelse for kreftpasienter, uten de negative bivirkningene og helsekostnadene ved tradisjonell cellegiftbehandling.
- **Kunstig intelligens:** Kunstig intelligens, datamaskiners evne til å tenke som mennesker, er forventet å forvandle helsetjenester ved at datamaskiner kan fullføre oppgaver som i dag utføres av mennesker med større hastighet, større nøyaktighet og færre ressurser.
- **Point-of-care-diagnostikk (POC):** POC-diagnostikk tillater praktisk og tidsriktig testing på for eksempel legekontor, i ambulanse, hjemme eller på sykehus. Dette resulterer i raskere, mer sammenhengende og mindre kostbar pasientomsorg.
- **Digital kommunikasjonsteknologi:** Bruk av digitale kommunikasjonsløsninger mellom helsepersonell kan øke graden av samhandling, føre til raskere beslutninger og dermed raskere behandling.
- **Virtuell virkelighet:** Virtuell virkelighet kan tilby pasienter kunstige sanseopplevelser som kan akselerere atferdsendring på en måte som er tryggere, mer praktisk og mer tilgjengelig.
- **Utnytte sosiale medier for å forbedre pasientens opplevelse:** Sosiale medier tilbyr helseorganisasjoner en potensielt rik kilde til data for å effektivt spore forbrukernes erfaringer og helsetrender i befolkningen i sanntid, langt mer effektivt enn dagens metoder.
- **Biosensorer og wearables:** Biosensorer i wearables og medisinsk-teknisk utstyr gjør det mulig å overvåke og spore pasientenes helse, slik at tidligere intervensjon og forebygging er mulig, på en måte som er langt mindre påtrengende i pasientens liv.
- **Praktisk omsorg:** Klinikker og akuttentre gir mer praktisk og rimeligere omsorg til pasienter for en rekke helseproblemer.
- **Telemedisin:** Telemedisin tilbyr en mer praktisk måte for forbrukerne å få tilgang til behandling på samtidig som det kan redusere kontorbesøk og reisetid. Denne praktiske omsorgsmodellen har potensial til å øke egenomsorgen, forebygge komplikasjoner og gi færre legevaktbesøk.

Kilde: Deloitte (2016) og Menon (2018).

# Offentlig sektor som kunde

---

Offentlig sektor er en stor kunde av næringslivets varer og tjenester. Offentlig forvaltning og forretningsdrift gjør innkjøp for om lag 500 milliarder kroner årlig, som tilsvarer 18 prosent av fastlands-BNP og i overkant av en fjerdedel av offentlige utgifter totalt.

Offentlige innkjøp gir med andre ord en viktig etterspørselssimpuls i økonomien. I tillegg legger det viktige premisser for markedenes virkemåte.

Et grunnleggende krav i regelverket for offentlige anskaffelser er at de skal være gjenstand for konkurranse. Det bidrar til at anskaffelsen får en riktigere pris, og det kan også virke innovativt. Samtidig må det ressurser og kompetanse til både for å gjennomføre og for delta i konkurransen. Det kan være krevende for mindre virksomheter.

Offentlige anskaffelser er også en drivkraft for å endre markedets karakter og bidra til innovasjon, næringsutvikling og å skape hjemmemarked for løsninger som senere kan være aktuelle for et internasjonalt marked (se boks om Nasjonalt program for leverandørutvikling). Ett eksempel er hvordan offentlige anskaffelser kan fremme null- og lavutslippsløsninger i kollektivtransporten. Kompetente og profesjonelle innkjøpere er en forutsetning for å realisere disse ambisjonene.

Innovative anskaffelser krever både at stat og kommune opptrer som krevende kunder og at de har vilje til å ta risiko. Her er det særtrekk ved offentlig sektor som virker hemmende: svake økonomiske insentiver for innovasjon, liten sammenheng mellom innsats, resultat og belønning, manglende kompetanse og risiko for omdømmetap.

## **Leverandørutviklingsprogrammet - verktøy for innovative offentlige anskaffelser**

I 2010 etablerte NHO og KS Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP). De siste årene har Difi også vært sentral i utviklingen av programmet, og fra 2018 er også Innovasjon Norge og Forskningsrådet med som sentrale utviklingspartnere.

Formålet til LUP er å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser. Programmet er et operativt samarbeid mellom statlige virksomheter, fylkeskommuner, kommuner og næringsliv - med støtte også fra regjeringen. Programmet har bidratt vesentlig med å demonstrere muligheter gjennom innovative anskaffelsespiloter, erfaringsspredning, arbeid opp mot offentlige virksomheter, i tillegg til å mobilisere og veilede offentlige innkjøpere og leverandører.

I en sammenstilling av 8 gevinstanalyser (8 anskaffelser av de mer enn 160 anskaffelsene programmet har fulgt) kan man dokumentere 334 millioner i offentlige besparelser (39 milliarder hvis hele Norge hadde tatt akkurat de løsningene i bruk).



# Hvordan brukes pengene?

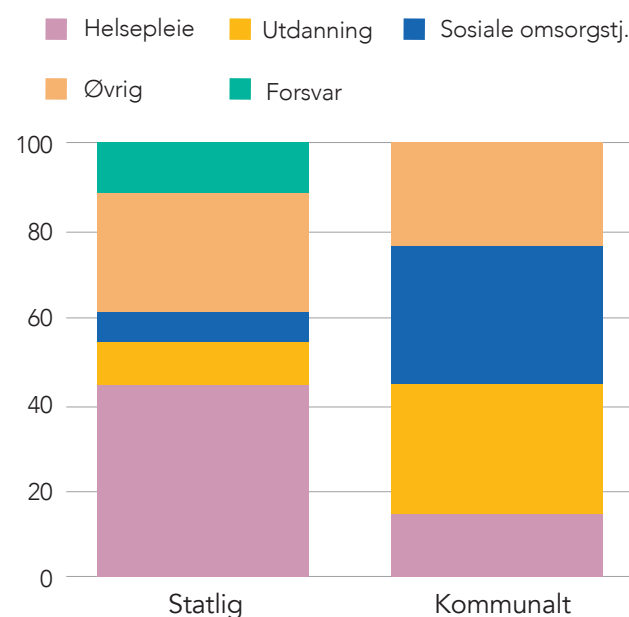
Utgiftene i offentlig forvaltning utgjorde om lag 1600 milliarder kroner i 2016. De siste årene har veksttaket i utgiftene vært sterkere enn veksten i norsk økonomi for øvrig. Utgiftene utgjorde 57 prosent av BNP for Fastlands-Norge i fjor, noe som er 4 prosentpoeng mer enn for ti år siden.

Offentlig forvaltnings utgifter kan i prinsippet deles i to: produksjonsrelaterte utgifter på den ene siden (tilsvarende omtrent offentlig konsum og investeringer i nasjonalregnskapet), og utgifter i form av kontantoverføringer til andre sektorer på den andre.

Figuren under viser hvordan utgiftene til konsum fordeler seg på ulike formål i henholdsvis statsforvaltningen og kommuneforvaltningen.

## Konsum i offentlig forvaltning

Andel av totale konsumutgifter i prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå/NHO

Det er samtidig stor variasjon i fordelingen mellom offentlig og privat sysselsetting i fylker og kommuner.

Dette gjenspeiler selvsagt hvordan næringsstrukturen ser ut på forskjellige steder i landet. Men det er også åpenbart at man velger forskjellige løsninger fra sted til sted hva gjelder grad av privat og offentlig sysselsetting og tjenesteproduksjon. Figurene nedenfor viser i hvilken grad kommunene kjøper tjenester eller konkurranseutsetter ulike oppgaver.

### Kommunale kjøp av private tjenester

Prosentandel av alle kommuner. 2016



Kilde: Finansdepartementet/NIBR/NHO

### Kommunal konkurranseutsetting

Prosentandel av alle kommuner. 2016



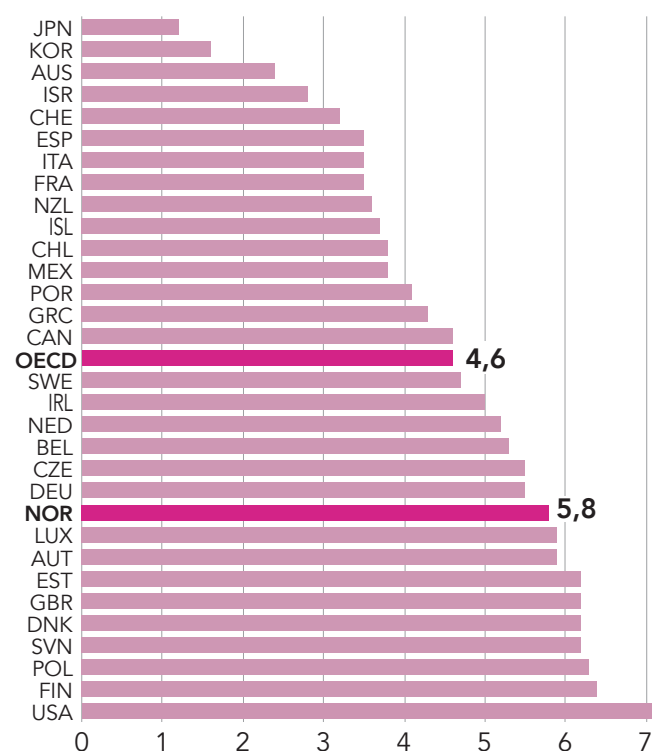
Kilde: Finansdepartementet/NIBR/NHO

Disse oversiktene er gjengitt i regjeringens perspektivmelding og basert på beregninger fra NIBR (2016). Oversikten tyder ikke på at det ligger en klar prinsipiell eller økonomisk grensdragning til grunn. Eksempelvis burde markedet for drift og vedlikehold av bygg være minst like velfungerende som markedet for vedlikehold av veier. Likevel er andelen kommuner som har valgt å konkurranseutsette drift av vei, tre ganger så høy.

Å vurdere effektiviteten i offentlig sektor er krevende. Kvalitet er vanskelig å måle. OECDs indikatorer for anslått effektiviseringspotensial i helsesektoren, tyder på at potensialet for effektivisering er høyere i Norge enn i gjennomsnittet for OECD-landene.

### Anslått effektiviseringspotensial

Offentlig sektor, helse. Prosent. 2015



Kilde: OECD/Finansdepartementet/NHO

# Fremtidens offentlige sektor

---

En god og effektiv offentlig sektor er et konkurransefortrinn for næringslivet. Offentlig forvaltning legger premisser for næringslivets vekst- og konkurranseevne gjennom lovgivning, planprosesser, tilsyn, offentlig innkjøp og så videre. Hvordan det offentlige utfører sine oppgaver og aktiviteter, og hvilke effekter disse aktivitetene har, får stor betydning for næringslivet og for samfunnet som helhet.

I motsetning til i mange andre land er offentlig sektor i Norge velfungerende og nyter stor tillit både hos innbyggere og næringsliv. Tilliten vil være avhengig av at det offentlige løser sitt samfunnsoppdrag med god kvalitet, forvalter det med effektiv ressursbruk og at de administrative og finansielle byrdene ikke overstiger den opplevde nytten.

Blandingsmodellen med offentlig og privat produksjon og finansiering har tjent Norge godt. Men dagens organisering er ikke hugget i stein. Det er behov for en kritisk gjennomgang av både hvilke oppgaver det offentlige skal ta på seg, og hvordan oppgavene best kan løses. Vi vil sannsynligvis få flere prioriteringsdiskusjoner om offentlige midler

fremover. Dette handler om samfunnets møte med aldring, men også det offentliges rolle på mange andre samfunnsområder (samferdsel, utdanning, osv.) der ambisjonene er høye og nødvendige. Det må samtidig etableres en tverrpolitisk forståelse for at vi skal være forsiktige med å skattlegge konkurranseutsatt næringsliv ut over det som er normalt internasjonalt.

Det betyr for det første at en større del av offentlige tjenester kan bli mer brukerfinansiert enn i dag. Vi har gode erfaringer med dette på mange områder, for eksempel bompenger til veiformål og foreldrebetaling til barnehager. Å innføre beskjedne brukerbetalinger på flere områder vil bidra til

å sikre bærekraften i ordningene og engasjere borgere og brukere i at offentlig sektors ansvarsområder blir klokt og effektivt forvaltet.

For det andre bør det bety at det offentlige blir mer opptatt av gevinstrealisering knyttet til bruk av ny teknologi og innovasjoner i offentlig sektor. Gevinstene kan tas ut i form av økt kvalitet i tjenestene, lavere kostnader som følge av mer effektiv ressursbruk eller overføres til prioriterte områder og satsinger. Bevisstgjøring av gevinstrealisering vil bidra positivt til både tilliten og bærekraften i offentlig sektor.

For det tredje bør økt mangfold i befolkningen og mer oppmerksomhet om enkeltbrukeres individuelle behov samt mer vekt på resultater skape ny presedens for hvordan det offentlige utøver sitt ansvar. Det skaper større interesse for hvordan offentlig sektor kan samarbeide med andre aktører som næringslivet og hvordan ulike bedrifters kompetanse og kapasitet kan utnyttes til å skape bedre tjenester. Offentlig sektor blir også slik mer bevisst på sin rolle i å tilrettelegge for ny næringsvirksomhet som en del av sitt samfunnsoppdrag.

Det er rimelig å anta at generelt stigende forventninger til velferdsytelser, økt innslag av livsstilssykdommer og videre velstandsutvikling i befolkningen også vil øke etterspørselen etter rene private tilbud. En todeling av velferdstilgangen, der de rikeste kjøper skreddersydde løsninger mens resten av befolkningen får tilgang til standardløsninger av mer moderat kvalitet vil svekke tilliten i samfunnet. Derfor er det avgjørende at offentlig sektor er omstillingsdyktig og legger til rette for valgfrihet og fornyelse av de tjenestene som det offentlige har hovedansvar for.

For det fjerde bør offentlige anskaffelser bli en sterkere utviklingsdriver for både offentlig forvaltning og tjenester og næringsliv. Mange av de store utfordringene og samfunnsendringene – knyttet til klima, aldring og helse, digitalisering og jobbskaping for å nevne noen – ligger i skjæringspunktet mellom det offentlige og det private. Det offentlige må da profesjonalisere sin bestillerkompetanse, risikovilje og ledelse og opptre som en mer krevende kunde som:

- utfordrer næringslivet og gjør det mer nyskapende.
- skaper et hjemmemarked for nyutviklede løsninger og produkter, løsninger og produkter som da får testet seg i markedet og får viktige offentlige referansekunder.

For det femte vil offentlig forvaltning være heldigital i fremtiden. Det innebærer at dialogen mellom offentlig sektor og innbyggere og næringsliv er sømløs og effektiv. De administrative byrdene er minimert, og det er frigjort ressurser i både offentlig sektor og næringslivet til å konsentrere seg om kjerneoppgavene.

For det sjette betyr dette at offentlig sektor i større grad bør organiseres etter oppgavene som skal løses og kompetansen som trengs for å løse dem. Kommuneinndelingen følger i så fall i større grad bo- og arbeidsmarkedsregionene, mens de sektorvise skillene i staten bygges ned for bedre å håndtere samfunnsutfordringer og næringslivsbehov som ligger i skjæringspunktene.

For det syvende blir det offentlige mer opptatt av å være en utviklingspartner for næringslivet. Kommuner blir mer opptatt av at lokalt næringsliv skal vokse fordi de innser at lokalsamfunnet er avhengig av dette. Offentlige etater blir opptatt av å styrke egen leverandørindustri fordi de ser at det er en gjensidighet mellom tjenesteutvikling og næringsutvikling.

Arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor må tilpasses mulighetene markeds- og teknologiutviklingen gir, og ikke skape unødige begrensninger for ny næringsutvikling. Vertskapsattraktivitet bør være et førende prinsipp for innretningen av offentlig sektor, og vi inviterer til et samarbeid om hvordan dette kan realiseres. Her vil særlig kommunesektoren være viktig.

For det åttende bør det stimuleres til mer privat eierskap. Det offentlige eierskapet bør utøves profesjonelt, og en bør unngå rolleblending. Der offentlige og private bedrifter opptrer i samme marked, må konkurransen være basert på like vilkår.

For det niende er det ikke likegyldig hvilke prioriteringer som gjøres i statsbudsjett, kommunestyre og i andre forvaltningsorganer. Når en av de viktigste oppgavene vi står foran, er å skape et bedre grunnlag for vekst og flere jobber i privat sektor, må den offentlige innsatsen legge til rette for at dette blir et tungtveiende argument i de løpende prioriteringene.

# Kildeliste

---

Deloitte (2016) *Top 10 health care innovations: Achieving more for less*, <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/life-sciences-and-health-care/articles/top-10-health-care-innovations.html> (sist besøkt 4. juli 2018).

Menon Economics (2018) *Helsenæringens verdi 2018*, <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-37-Helsen%C3%A6ringens-verdi-2018.pdf> (sist besøkt 4. juli 2018).

NIBR (2016) *Kommunal organisering 2016*, NIBR-rapport 2016:20, <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Kommunal-organisering-2016> (sist besøkt 4. juli 2018).

NOU 2016:3 (2016) *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*, Finansdepartementet, Oslo.

