

■ ■ ■ BRITA BYE, FORSKER, SSB:

Hemmer oljepengene effektivisering av offentlig sektor?

Debatten om bruken av oljeinntektene og konsekvenser for norsk økonomi kan det være nyttig å minne om at oljeinntekter prinsipielt ikke avviker fra andre offentlige inntekter. Prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme skal generelt sett gjennomføres uavhengig av om det er oljeinntekter som brukes til å finansiere disse. Derfor skal det samme samfunnsøkonomiske beslutningsgrunnlaget legges til grunn når man snakker om hva oljeinntektene kan benyttes til. Offentlige inntekter skal generelt gå til å finansiere offentlig konsum og investeringer som det offentlige anser for å være sin oppgave, som for eksempel bygging og drift av skoler og sykehus, investeringer i infrastruktur, i tillegg til utbetalinger av stønader og trygder. Siden det kan være til dels betydelige kostnader knyttet til inndrivningen av offentlige inntekter ved skatter (effektivitetstap ved skattefinansiering)¹, er det viktig at produksjon av offentlige tjenester foregår på den mest effektive måten. Et eksempel kan være produksjon av helsetjenester. Er det slik at man får mest mulig helsetjenester ut av det beløpet som settes inn som innsatsfaktor i produksjonen av helsetjenester?

I den grad eksistensen av stønader og trygderegler bidrar til at det er mindre attraktivt å tilby arbeid, innebærer også de offentlige utgiftene en tilleggs-kostnad ved at arbeidstilbudet reduseres. Det blir mindre arbeidskraft tilgjengelig til å produsere varer og tjenester i økonomien. Det kan listes opp en rekke slike områder (stønader, pensjonsregler, næringsstøtte, andre skatteutgifter etc.) hvor en kan sette spørsmålsteget ved om den offentlige

politikken bidrar til en effektiv utnyttelse av ressursene. Den ressurskrisen som man synes å observere innenfor f.eks. helsevesenet og grunnskolen kan derfor like gjerne skyldes en ineffektiv organisering av offentlig sektor (og dermed ineffektiv bruk av de midlene offentlig sektor har til rådighet) som at offentlig sektor har for lave inntekter/er for liten.

Hvis ressursene i økonomien er fullt utnyttet, er det ikke mulig å øke produksjonen av offentlige tjenester på andre måter enn ved å omfordele ressurser fra privat, konkurranseutsatt virksomhet til offentlig sektor, hvis ikke offentlig sektor har et effektiviseringspotensiale. Produktivitetsforskjeller innenfor produksjonen av offentlige tjenester indikerer at det er et potensiale for økt offentlig tjenesteproduksjon ved å omorganisere ressursbruken også innenfor offentlig sektor.

På kort sikt er knapphet på ressurser en viktig begrensning for hvor mye man kan få ut av eventuell økt bruk av oljeinntekter. Spesielt deler av helsevesenet sliter allerede i dag med stor mangel på nødvendig pleiepersonell. Å øke bevilgningene til deler av helsesektoren vil derfor ikke gi økt produksjon med mindre det er mulig å skaffe nok kvalifisert personale eller sektoren effektiviseres. En økning i arbeidstilbudet vil ikke nødvendigvis gi økt tilgang på kvalifisert helsepersonell. Det avhenger av om det er generell knapphet på arbeidskraft i økonomien, og i hvilken grad denne delen av offentlig sektor er i stand til å konkurrere om arbeidskraften.

På lang sikt er det flere andre spørsmålsmål og krav til politiske prioriteringer som reiser seg. I de langsiktige øko-

nomiske beregninger som har vært presentert av Finansdepartementet (bl.a. i forbindelse med Holden-utvalget, NOU 2000:21) er en viktig premisse at staten skal opprettholde sine pensjonsforpliktelser for fremtidige generasjoner. Økningen i pensjonsutbetalingene skyldes dels demografiske forhold, men også at tilleggspensjonene øker, slik at pensjonistenes inntekter i gjennomsnitt vil være økende over tid. Realavkastningen av oljeformuen skal i vesentlig grad gå til dette formålet, blant annet for å forhindre at skatteandelen (dvs. andelen av økonomiens inntekter som betales i skatt) skal øke. I disse beregningene øker imidlertid konsumnivået jevnt og trutt, slik at levestandarden øker. Det bør ikke da være gitt verken at skatteandelen nødvendigvis må være uendret, eller at alle pensjoner nødvendigvis skal finansieres over offentlige budsjetter.

Etterspørsel etter helserelevante tjenester og produkter øker med inntektsnivået (forutsatt at de er normale goder). En kan derfor forvente å få ytterligere vekst i etterspørselen etter helserelevante tjenester både fordi inntektsnivået øker, og fordi en aldrende befolkning har et større behov for omsorgs- og helsetjenester. At etterspørselen etter helsetjenester øker med økende inntektsnivå, kan være et argument for større grad av egenbetaling. Det er nemlig ikke gitt at det rent medisinske behovet for helsetjenester er like stort som etterspørselen, snarere kan det være et subjektivt ønske om en

¹ Gjennomsnittlig skattefinansieringskostnad for et offentlig prosjekt er anslått til 1,2 i NOU 1997: 27.

enda bedre helsetilstand. Innenfor markedet for helsetjenester er det jo slik at tilbudet skaper sin egen etterspørsmål, og det bør derfor stilles spørsmål om det er riktig å fortsette å tilby alle slike tjenester til null eller en symbolsk kostnad for brukerne, mens andre deler av offentlig sektor får en relativt sett mindre andel av ressursene. Alternativt kan skatteandelen økes, men da vil et større effektivitetstap bidra til at det blir en mindre «kake» å dele.

En vridning mot økt bruk av egenandeler kan gi en effektivitetsgevinst ved at brukerne av offentlige tjenester i større grad stilles overfor en kostnad. Økte egenbetalinger bidrar isolert sett til en reallønnsnedgang, og har dermed en negativ effekt på arbeidstilbudet. Imidlertid gir egenandeler konsumentene en mulighet for å substituere seg bort fra slike tjenester. Reallønnsnedgangen kan dermed bli mindre enn ved generell finansiering ved for eksempel skatt på lønnsinntekter. Begge disse momentene trekker i retning av at egenbetaling kan gi et lavere effektivitetstap enn direkte finansiering over skatteseddelen.

Det er ikke slik at Norge ikke skal kunne bruke av de inntektene som olje-

formuen gir. Imidlertid bør det være viktig å sørge for at man får noe ut av disse inntektene, slik at de ikke forsvinner inn i ineffektiv offentlig ressursbruk, uten at det blir ytt flere tjenester som gir økt velferd. En mer effektiv offentlig sektor, kombinert med en skatte- og avgiftspolitik som stimulerer til effektiv bruk av landets ressurser, vil gi større produksjons- og konsummuligheter både i offentlig og privat sektor. På kort sikt setter ressurstilgangen en begrensning for hvor mye ekstra offentlig produksjon en kan få ut av økt bruk av oljeinntekter. Men er en villig til å ta omstillingsprosessen med omfordeling av ressurser fra konkurranseutsatt virksomhet (evnt. innad i offentlig sektor) til offentlig og privat tjenesteproduksjon, vil produksjonen av tjenester kunne økes. Alternativt kan oljeinntektene brukes til å betale for økt import av slike tjenester. Dette er imidlertid et politisk valg. Det politiske valget som foreløpig ser ut til å være tatt mht. bruk av oljeinntektene, er at de skal brukes til å dekke de framtidige pensjonsutgiftene, i tillegg til noe økte bevilgninger for kjøp av helsetjenester i utlandet. Det er imidlertid ikke gitt at det hverken fra et effektivitets- eller fordelingshensyn er slik at dekking av

de framtidige pensjonsforpliktelsene er den beste anvendelsen av oljeinntektene. De økte pensjonsutgiftene skyldes jo delvis at tilleggspensjonene og dermed pensjonistenes inntekter øker. Hva med heller å prioritere barn og ungdom ved en oppgradering av skolen, eller de svært gamle ved å øke ressursene til pleie av eldre og syke på institusjoner? I årene framover kan disse gruppene bli taperne mot en stadig større gruppe velutdannede, ressurssterke og «friske» pensjonister.

Dette innlegget skisserer noen dilemmaer en står overfor når det gjelder offentlig ressursbruk generelt og bruk av oljeinntektene spesielt, men gir på ingen måte noen fullgod beskrivelse av alle alternativer. Det er imidlertid viktig at man får noe av debatten bort fra diskusjonen om man kan bruke 1,5 eller 10 milliarder kroner i året, og over mot hvordan man kan få en mest mulig effektiv utnyttelse av alle landets ressurser, gitt de politiske prioriteringene. Økonomene kan bidra med å fremlegge ulike scenarier for hvilke alternative politikkvalg man har, men det er politikerne som må ta de nødvendige valgene. ■