

Dokumenttype	NOU 1993:11	Dokumentdato	1993-03-04
Tittel	Mindre til overføringer - mer til sysselsetting		
Utvalgsnavn	Sysselsettingsutvalget		
Utvalgsleder	Kleppe, Per		
Utgiver	Finans-og tolldepartementet		
Oppnevnt	1992-10-09	Sider	364
Note	Utrykt vedlegg: Statsbudsjettets overføringsordninger til private		
Kapittel	1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning 1.1 Overføringenes rolle for handlefriheten i den økonomiske politikken		

Kapittel 1

Strategi for reduksjon i overføringene: sammenfatning

1.1 OVERFØRINGENES ROLLE FOR HANDLEFRIHETEN I DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN

Utgangspunktet for utvalgets arbeid er

Sysselsettingsutvalgets forslag, jf. NOU 1992: 26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene. Som ledd i en strategi for varig økt sysselsetting i Norge i 1990-årene legges det i denne innstillingen frem forslag om reduksjon av overføringene med 5 mrd. kroner i 1994-budsjettet. I dette ligger at målet om økt sysselsetting og redusert arbeidsløshet har høyeste prioritet, og dette kan i sin konsekvens medføre at en må nedprioritere andre mål.

Sysselsettingsutvalget viste at et samlet opplegg for å øke sysselsettingen i 1990-årene bl.a. måtte omfatte reduserte overføringer til næringer og husholdninger. Dette er nødvendig for å skape rom for tiltak som påvirker sysselsettingen i gunstig retning. Reduserte overføringer, tiltak for å bedre økonomiens virkemåte, lavere pris- og kostnadsvekst, og derigjennom en bedre kostnadsmessig konkurransevne, skulle gi et større handlingsrom for den økonomiske politikken. Dette kunne så utnyttes til arbeidsmarkedstiltak, kompetanseheving, styrking av små og mellomstore bedrifter, eller til å øke offentlig kjøp av varer og tjenester, redusere skattenivået og/eller bedre budsjettbalansen. Det var ulike oppfatninger i Sysselsettingsutvalget når det gjaldt vektleggingen av disse elementene.

Siden Sysselsettingsutvalget la frem sin innstilling har det i Sverige og Finland funnet sted til dels betydelige nedskjæringer i velferdsordningene. En hadde innført ordninger som ikke lenger lot seg opprettholde da de økonomiske forutsetningene endret seg skarpt til det verre, ikke minst etter at arbeidsløsheten var blitt det største samfunnsmessige problemet.

Selv om Norge i øyeblikket har et sterkere økonomisk grunnlag, viser langsiktige beregninger at velferdsordningene også hos oss vil bli en langt større belastning på de yrkesaktive enn de er i dag. Også vi blir nødt til å omprioritere om vi skal makte de store oppgavene i fremtiden. Ikke minst gjelder dette i en sammenheng hvor alle skal bidra til at det kan skapes flere arbeidsplasser. For å oppnå en vesentlig større sysselsetting enn det vi ellers kunne regne med, vil det kreves både moderasjon og endringstiltak som blir merkbare for hver og en. Men dette er en nødvendighet for at vi igjen kan nærme oss målet om full sysselsetting.

For å sikre den finanspolitiske handlefrihet som vi trenger

for å gjennomføre en forsterket og troverdig sysselsettingsstrategi over tid, blir det i praktisk politikk nødvendig å kombinere aktive sysselsettings- og kompetansefremmende tiltak med en gradvis reduksjon av statens budsjettunderskudd. Dette må skje i løpet av 1990-årene; med den nåværende sysselsettings- og ledighetssituasjon kan vi ikke lenger skyve disse utfordringene foran oss.

Med henblikk på bedre balanse i statsbudsjettet, er det viktig å se at folketrygdens utgifter ved uendret regelverk, dvs. selv uten de årlige forbedringer som har vært vanlige i de 25 år folketrygden har eksistert, vil utgjøre en sterk og økende belastning på statsbudsjettet i årene fremover. Skal balansen bedres, vil utgifter til andre formål måtte begrenses kraftig. Det er knyttet stor usikkerhet til fremskrivninger av den økonomiske utviklingen. Dette gjelder i noen grad også trygdens utgifter og andre fremtidige velferdskostnader.

Fremskrivningene viser likevel et aktuelt forløp som en må forholde seg til. Forhold som er utenforliggende i forhold til norsk økonomi vil hele tiden øve sterk innflytelse på utviklingen. Men dette kan virke begge veier. Det kan gå bedre, men også verre enn fremskrivningene viser.

Med den oljeavhengighet vi er kommet i over et relativt kort tidsrom, er vår nasjonaløkonomiske sårbarhet nå stor. Et større fall i oljeprisene vil lett kunne føre oss inn i betydelige vanskeligheter, både i utenriksøkonomien og i statens egne finanser, i tillegg til de konsekvenser en vil kunne få på sysselsettingen. Utviklingen i Finland, med bortfall av det meste av det store økonomiske fortrinn som lå i østhandelen, er en tankevekkende analogi for en økonomi som den norske. Også vi er meget avhengige av ett eneste dominerende fortrinn, energirikelighet, med derav følgende energiprisrisiko. Ved alvorlig svikt i oljeinntektene, kan det også hos oss bli nødvendig å stramme inn finanspolitikken i hittil uvant skala. Dette vil i første omgang gi lavere sysselsetting og produksjon i fastlandsøkonomien. I utforming av den økonomiske politikken er det nødvendig å ta hensyn til bl.a. denne usikkerheten. Det innebærer at det økonomisk-politiske opplegget må sikre handlefrihet og tilpasningsevne i fall den økonomiske utviklingen skulle bli vesentlig annerledes enn forutsatt.

Det vil for øvrig alltid være grenser for hvor lenge en budsjettpolitikk med store underskudd vil kunne opprettholdes. Dersom staten år etter år pådrar seg ny gjeld, vil det over tid innebære at en økende budsjettandel må gå til renter og avdrag. Gjeldsbetjeningen vil etter hvert komme til fortrensel for andre budsjettformål. Det korte budskap er: Dersom en ikke lykkes med å bremse utgiftsveksten i tide, vil rentebetalingene alene begrense mulighetene for å styrke sysselsettingen. Utvalgets flertall, alle unntatt Dahl, Ingebrigtsen, Limi og Steenstrup, vil påpeke at for å demme opp for budsjettunderskudd vil en økning av skattene også være et alternativ til utgiftskutt. Flertallet legger imidlertid til grunn at det uansett mulighetene for skatteøkninger vil være nødvendig å redusere utgiftene for derigjennom å sikre grunnlaget for sysselsettingen.

Utvalgets medlemmer Dahl, Ingebrigtsen, Limi og Steenstrup tar avstand fra at skatteøkninger, i dagens situasjon, kan være et alternativ til reduserte overføringer.

Utgiver	Finans- og tolldepartementet
Kapittel	1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning 1.2 Overføringsordninger

1.2 OVERFØRINGSORDNINGER

Støtte fra det offentlige til husholdninger og bedrifter kan forekomme innenfor alle grener av offentlig virksomhet, på ulike nivåer og i ulike varianter. Utvalget har i hovedsak konsentrert seg om å gjennomgå statsbudsjettets overføring til næringsliv og husholdninger, slik mandatet presiserer oppgaven, for å kartlegge tiltak som vil redusere bevilgningsbehovet. Med statsbudsjettets overføringer menes da budsjettoverføringer til andre etter den definisjon som er gitt gjennom Stortingets bevilgningsreglement. Denne utgiftsart skiller seg fra statlig drift, statlig byggevirksomhet og investeringer samt avdrag på statsgjeld og utlån til statsbanker. At overføringen er til næringsliv og husholdninger, innebærer at den kommer fra statsbudsjettets utgiftsside, og at andre mottakere er utelatt (kommunesektoren, utlandet).

Av denne typen overføringer finnes det 505 ulike poster i vedtatt budsjett for 1993, med samlede utgifter på 183.8 mrd. kroner.

Beløpsmessig domineres utvalgets mandat av et fåtall store ordninger: På 31 poster er bevilgningsbeløpet på over en mrd. kroner, og disse postene utgjør til sammen nær 80 pst. av det totale overføringsbeløpet. 76 pst. av ordningene er på under 100 mill. kroner hver; de utgjør til sammen 4 pst. av totalbeløpet.

Utvalgsmedlemmene Velsand og Yrkjevil viser til sine særmerknader under kapittel 4, avsnitt 4.7, når det gjelder omfanget av utvalgets mandat.

Utvalgsnavn Sysselsettingsutvalget

Utgiver	Finans- og tolldepartementet
Kapittel	1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning 1.3 Innsparingsforslag for 1994 1.3.1 Innledning

1.3 INNSPARINGSFORSLAG FOR 1994

1.3.1 Innledning

Utvalgetshovedoppgave er å redusere overføringene på statsbudsjettet med 5 mrd. kroner i 1994-budsjettet. Utvalget har i tillegg konkrete forslag til tiltak som vil innebære utgiftsreduksjon og bedret ressursbruk også i årene etter 1994. Det som skjer i 1994 er bare en del av en prosess som må ta flere år, bl.a. for å unngå altfor brå overgangsvirkninger for dem som blir berørt.

En reduksjon på 5 mrd. kroner lar seg ikke gjennomføre uten at det vil få merkbar virkning for de grupper som har nytt

godt av de ordninger som foreslås endret. Utgangspunktet er imidlertid den overordnede begrunnelsesom ligger i en helhetstilnærming til forbedret sysselsetting i 1990-årene. Her inngår det som et sentralt element å få til en endret sammensetning av offentlige virkemidler i sysselsettingsstimulerende retning. Det har imidlertid vist seg vanskelig å foreta konkrete beregninger av sysselsettingsvirkninger av de ulike forslag.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.3.2 Konkrete innsparingsforslag

1.3.2 Konkrete innsparingsforslag

Jordbruk:

Utvalgets flertall, medlemmene Brathaug, Dahl, Gjestebø, Ingebrigtsen, Kleppe, Limi, Reegård, Steenstrup og Totland legger disse forholdene til grunn når en vurderer reduksjoner i overføringene til jordbruket:

Norsk landbruk har lenge, men særlig siden midten av 1970-årene mottatt store overføringer fra statsbudsjettet. Jordbruket mottok i 1992 en støtte over statsbudsjettet på vel 12 mrd. kroner. Av totale næringsoverføringer på ca. 19.5 mrd. kroner, utgjør overføringene til jordbruket 63 pst.

Denne betydelige næringsstøtten tilfaller en yrkesgruppe som i betydelig grad har lønnsinntekter ved siden av næringsinntekten. Ifølge St.prp. nr. 8 (1992-93) Landbruk i utvikling har 60 pst. av jordbrukshusholdningene inntekter utenom bruket som er større enn jordbruksinntektene.

Ut fra både næringsmessige og samfunnsmessige synspunkt er det behov for å redusere de høye kostnadene i jordbruksproduksjonen samtidig som budsjettstøtten reduseres. De siste årene har en hatt en stor overproduksjon av viktige jordbruksprodukter. Overproduksjonen av kjøtt var i 1992 ca. 11.000 tonn. Også i melkeproduksjonen er det en betydelig høyere produksjon enn det nivå som er nødvendig for å dekke konsum av melk og melkeprodukter innenlands. I tillegg er produksjonskapasiteten også klart større enn dagens faktiske produksjon. Etter disse medlemmers mening vil en generell reduksjon av inntektsstøtten til jordbruksprodusentene bidra til at en på sikt vil kunne få bedre samsvar mellom produksjon og produksjonskapasitet.

Disse medlemmenemener det foreligger særlige grunner for å redusere overføringene til korn- og sauekjøttproduksjonen. I disse produksjonene har brukerne jevnt over store inntekter utenom selve jordbruksproduksjonen. Siden også eggprodusentene bør dekke kostnadene ved egen markedsregulering, foreslår en videre å redusere overføringene til denne produksjonen.

Disse medlemmenemener at det er grunnlag for å ta bort noen enkeltordninger over jordbruksavtalen. Dette vil medføre at en får klarere frem kostnadene med en del tiltak. De konkrete ordninger som foreslås opphevet er tilskudd til markedsregulering, markedsordningen for poteter og kontraktsproduksjonen for egg. Disse medlemmenemener ved vurderingen av enkeltordninger også lagt vekt på at en i størst mulig grad reduserer overføringene til alle produksjonene i landbruket.

Medlemmet Limiforeslår i tillegg å oppheve ordningene med tilskudd til avlingsskadefondet og produksjonstillegg for planteprodukter.

Medlemmene Brathaug, Dahl, Gjestebø, Ingebrigtsen, Kleppe, Reegård og Totland foreslår at en reduserer overføringene til jordbruket med 965 mill. kroner over jordbruksavtalen i budsjettet for 1994. Innarbeidet i dette beløpet ligger besparelsene av å redusere produksjonsnivået for melk med 25 mill. liter.

Medlemmene Limi og Steenstrup mener at en bør redusere overføringer til jordbruket med 1.5 mrd. kroner over jordbruksavtalen i budsjettet for 1994.

Medlemmet Steenstrup slutter seg til alternativ 2 som gir en reduksjon i overføringene på 965 mill. kroner. I tillegg foreslår dette medlem fjernet all strukturprofil under ett årsverk for melkeproduksjon, reduksjon av støtten til bruk med en produksjon under 0.4 årsverk, en justering av årsverksgrensene, slik at et årsverk i kornproduksjonen settes til 500 dekar, og et årsverk i melkeproduksjonen økes med ca. 2 årskyr, samt justering av velferdsordningene så langt dette følger av innskrenkninger i velferdsordningene for andre grupper. For å ivareta den relative lønnsomhet på effektive bruk, gjennomgås de øvre grenser for produksjonsnøytrale tilskudd med det prinsipielle siktemål at de øvre grenser skal fjernes. Det bør utformes et totalt opplegg slik at en samlet vil få en reduksjon i overføringene til landbruket på om lag 1.500 mill. kroner.

Medlemmet Limiforeslår at overføringene til jordbruket over kap. 1150 reduseres med 1.5 mrd. kroner i budsjettet for 1994. Inkludert i dette beløpet ligger besparelsene av å redusere produksjonsnivået for melk med 50 mill. liter. Dette medlem slutter seg til intensjonene i alternativ 3 slik det er beskrevet i innstillingen. Dette medlem vil fremheve følgende primære mål for en radikal endring i landbrukspolitikken:

- sterk reduksjon i overføringene fra skattebetalerne via statsbudsjettet til næringen,
- større effektivitet og produktivitet i næringen,
- større enheter/bruk for å sikre rasjonell drift og produksjon, og
- rimeligere produkter til norske forbrukere.

Dette medlem vil således presisere behovet for en ytterligere reduksjon i overføringene til jordbruket, bl.a. at diverse velferdsordninger bør reduseres og fjernes på sikt, men innser at overføringsreduksjonene må foretas over tid av hensyn til næringens omstillingsevne.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.3.2 Konkrete innsparingsforslag

Medlemmene Velsand og Yrkjelegger disse forholdene til grunn når en vurderer mulighetene for reduksjoner i overføringene til jordbruket:

Jordbruket har viktige oppgaver både i matproduksjon og i å gi matvaresikkerhet, gi grunnlag for bosetting og sysselsetting i distriktene og i miljøpolitikken. Jordbrukets evne til å fylle disse funksjonene er avhengig av omfanget av norsk jordbruk og av at samfunnet er villig til å betale for det.

Norsk jordbrukspolitik er basert på at produksjonen skal dekke det innenlandske forbruket. For melk innebærer dette at

det bør foretas en nedjustering av produksjonsmålet med 50 mill. liter i forhold til dagens nivå. Det er verken ønskelig eller realistisk å gjennomføre en slik reduksjon i løpet av ett år. Budsjettvirkningen av en reduksjon i 1994 settes derfor til 50 mill. kroner. Det forutsettes for øvrig at gjennomføringen av en slik reduksjon skjer gjennom forhandlinger mellom partene i jordbruksoppgjøret.

De samlede overføringene på statsbudsjettet til jordbruket har gått ned. Bøndernes arbeidsvederlag er lavere enn industriarbeiderlønn, forskjellen har økt siden 1980. Det har vært en sterk omstilling i jordbruket, brukstall og sysselsetting har gått ned, Mens industriarbeiderlønnen øktemed 6,4 pst. i perioden 1990-92, ble inntektene i jordbruket ifølge modellbruksberegningene redusert med 3,3 pst. i samme periode. Norge har ikke internasjonale forpliktelser som gjør det nødvendig å redusere overføringene til jordbruket.

Reduksjon av overføringene til jordbruket vil gi store negative sysselsetningsvirkninger. Det er grunn til å anta at disse ikke oppveies av mulighetene for ny sysselsetting gjennom omdisponering av midlene. For hver arbeidsplass som tapes i primærproduksjonen vil det forsvinne mellom 0.2 og 0.85 i annen virksomhet. Samfunnsøkonomisk vil gevinsten ved å frigi arbeidskraft være liten. Virkningen på statsbudsjettet vil reduseres av økte kostnader knyttet til arbeidsløsheten.

Reduserte overføringer vil ramme distriktsjordbruket spesielt.

På bakgrunn av disse forholdene kan ikke utvalgets medlemmer Velsand og Yrkje tilrå noen reduksjon i overføringene til jordbruket. Disse medlemmer finner det helt urimelig og i klar strid med forutsetningene for

solidaritetsalternativet dersom en enkelt yrkesgruppe skal pålegges innstramminger som andre grupper skjermes for. Urimeligheten blir enda større ved at vi her har å gjøre med en gruppe som har hatt en klart dårligere inntektsutvikling enn andre, og som på den måten alt i flere år har vist den moderasjon som nå også bør kreves av øvrige grupper i samfunnet.

Disse medlemmer viser for øvrig til sine særmerknader i kapittel 33, avsnittene 33.2.2 og 33.2.3.

Lege- og spesialisttjenesten:

Tilrådingen har som utgangspunkt en realvekst i overføringene til disse formålene som ikke kan forklares gjennom merproduksjon av tjenester. Siste inntektsundersøkelse fra Statistisk sentralbyrå viser at netto næringsinntekt for legene har økt meget sterkt, og langt mer enn det som har vært forutsatt i forhandlingene.

Utvalgsmedlemmene Brathaug, Dahl, Gjesteby, Ingebrigtsen, Kleppe, Reegård, Totland og Yrkjeforeslår å oppjustere allmennlegenes og spesialistenes driftstilskudd til 50 pst. med en tilsvarende nedjustering av takstelementet. Det foreslås at de refusjonsmidler som frigjøres i trygdebudsjettet, som gjelder refusjoner til leger med driftsavtale, i sin helhet blir overført til kommunenes og fylkeskommunenes rammetilskudd til dekning av økte driftstilskudd. Innsparingseffekten anslås til 200 mill. kroner.

Medlemmet Velsand vil foreslå at refusjonsnivået til allmennleger og spesialister reduseres med om lag 13 pst. i 1994, uten tilsvarende kompensasjon i driftstilskuddet. Dette begrunnes i at innstrammingen bør gjelde for alle legegrupper. Dette vil gi en innsparing på anslagsvis 200 mill. kroner. Det er en forutsetning at en reduksjon av refusjonsnivået ikke skal dekkes inn gjennom økte takster.

For at forslagene skal kunne få den ønskede innsparingsvirkning kreves en grundig oppfølging på kontrollsiden fra trygdeetaten, og forhandlingene mellom staten

og Legeforeningen må endres fra å være takstforhandlinger til å være rammeforhandlinger hvor det forhandles på grunnlag av de totale inntektene.

For at forslagene skal kunne få helårsvirkning i 1994 må avtaleåret f.o.m 1.1.1994 følge budsjettåret.

Utvalgsmedlemmet Limivil avvise flertallets forslag om at driftstilskuddet til leger og spesialister oppjusteres fra 40 til 50 pst. med en tilsvarende nedjustering av takstelementet (stykkprisen), fordi dette forslaget innebærer at de positive incitamentene som ligger i stykkprisfinansieringen reduseres, og at legene i større grad går over på fastlønn. Folketrygdens utgiftsvekst til lege- og spesialisttjenesten på hele 70 pst. fra 1986 og frem til 1993 (realvekst) indikerer at det er behov for tilstramminger, men dette må gjennomføres ved at det legges inn bedre kontrollfunksjon i stykkprissystemet (slik det bl.a. er påpekt i kapittel 16), bl.a. ved at trygdekontorene foretar en langt mer aktiv oppfølging og kontroll av refusjonsmengden, og ved at det f.eks. foretas stikkprøver for å kontrollere at alle refusjonene bygger på reelt grunnlag. I dagens system er refusjonstakstene gjenstand for forhandlinger mellom staten og Legeforeningen. Dette forhandlingssystemet bør oppheves, slik at staten ved folketrygden fastsetter takstene (stykkprisen), og således kan bruke stykkprisfinansieringen til å sikre et forsvarlig lege- og spesialisttilbud også i distriktene, gjennom gradert stykkpris. Således kan fastlønnselementet fjernes til fordel for en rendyrket stykkprismodell, som forutsatt riktige kontroll- og oppfølgingsfunksjoner, vil inneholde incitamentene til beste for dem som systemet skal tjene; pasientene.

Dette medlemkonstaterer at utvalgets flertall ikke støtter et slikt forslag og vil således ikke foreslå reduksjoner på kapittel for lege- og spesialisttjenesten med innsparingsvirkning for 1994.

Medlemmet Steenstruper enig i at den sterke veksten i overføringene til dette området må føre til en kritisk gjennomgang av tilskuddsordningene og kontrollen med bruk av midlene. Dette medlemmer imidlertid av den oppfatning at det grunnlagsmateriale som er fremlagt for utvalget ikke er tilstrekkelig gjennomarbeidet til at det kan danne grunnlag for omfattende reformer. For å få til en mer helhetlig behandling av denne sektoren er dette medlemmenig i at avtalen med Legeforeningen skal følge kalenderåret.

Utvalget foreslår at avsetningene til Legeforeningens fond trappes ned, og at avsetningene til fondene for sykehjelps- og pensjonsordningen og fondene for videre- og etterutdanning reduseres med 100 mill. kroner i 1994. Dette må skje uten kompensasjon i takstforhandlingene.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.3.2 Konkrete innsparingsforslag

Sykepengene:

Utvalgets flertall, alle med unntak av medlemmene Reegård og Totland, går inn for at det foretas en endring av dagens sykelønnsordning.

Medlemmene Reegård og Totland vil gå imot forslag om endringer i dagens sykelønnsordning. Dette vil for det første være brudd på avtale inngått mellom LO, NHO og regjeringen.

Den innebærer at utgiftsreduksjoner, som alternativ til endret regelverk, skal skje gjennom et samarbeidsprosjekt for redusert sykefravær med varighet ut 1993. Dersom det før dette gjøres vedtak om endringer i ordningen, vil det ha uheldige virkninger for oppslutningen om aksjonen. En kan da gå glipp av deler av den sterke fraværreduksjonen som allerede er konstatert (ca. 13 pst. pr. 3. kvartal 1992, tilsvarende rundt 3 mrd. kroner i kostnadsreduksjon om det overføres på hele arbeidslivet) og den som er ventet i tiden fremover.

Disse medlemmer vil også vise til at endret regelverk vil ha svært skjeve sosiale virkninger med størst inntektsnedgang for lavtlønte enn for høyere lønte, og størst virkning for de mest belastende jobbene. Det vil slå mer uheldig ut for kvinner og barnefamilier enn for andre.

Det vil være umulig å sikre at innstramminger spesielt innenfor arbeidsgiverperioden slår likt ut for alle. En vil få tilbake det klasseskille en hadde før 1978 hvor ledende funksjonærer og andre høytlønte hadde full dekning fra første dag, mens svakere stilte grupper på arbeidsmarkedet hadde en dårligere dekning. Det vil også oppstå store gjennomføringsmessige og kontrollmessige problemer i forhold til avtaleverk og praktisk tillempling for den enkelte virksomhet.

Utvalgets øvrige medlemmer vil påpeke at LO/NHO avtalen utløper i 1993. De forslag som fremmes om endring i sykelønnsordningen vil gjelde f.o.m. 1994.

Utvalgets øvrige medlemmer har ulikt syn på hvordan en endring av sykelønnsordningen bør utformes. Felles for forslagene er imidlertid at de vil gjøre den enkelte arbeidstaker medansvarlig for kostnadene ved eget sykefravær slik at bruk av sykmelding vil kunne reduseres og feilbruk begrenses.

Etter medlemmene Brathaug, Dahl, Ingebrigtsen, Kleppe, Limi, Steenstrup og Yrkjes syn, bør ingen trygdefinansierte ordninger gi 100 pst. kompensasjon.

Medlemmene Brathaug, Dahl, Ingebrigtsen, Limi, Steenstrup, Velsand og Yrkje går i noe ulike varianter inn for en kombinasjon av karensdag/reduisert dekningsgrad de 3 første dager og redusert dekningsgrad i den øvrige sykepengeperioden. Det er imidlertid ikke enighet om hvor mye av innsparingen som skal tilfalle folketrygden og hvor mye som skal tilfalle arbeidsgiverne.

Medlemmet Gjestebø går inn for en sykelønnsordning med 50 pst. dekningsgrad i fraværets 3 første dager, men støtter ikke forslaget om endret kompensasjonsgrad for langtidsfravær.

Utvalgets leder Kleppe går inn for en sykelønnsordning med 90 pst. kompensasjon fra 1. dag, men foreslår ellers ingen endring for 1994.

For nærmere presentasjon av de enkeltes forslag vises det til beskrivelsen under.

For nærmere beskrivelse av de forutsetninger som ligger til grunn for anslag av budsjettvirkninger vises det til kapittel 22.

En evt. utvidelse av skjermingsordningen for bl.a. kronisk og/eller hyppig syke vil medføre at respektive innsparingsvirkninger blir lavere enn skissert i dette kapitlet.

De anslåtte virkninger av innstrammingsforslagene faller delvis på arbeidsgiverne og delvis på offentlig sektor. Gjennom virkemidler som økt arbeidsgiveravgift, forlenget arbeidsgiverperiode eller delansvar for arbeidsgiver gjennom hele sykepengeperioden, er det mulig å overføre arbeidsgivers gevinst til offentlig sektor.

Kleppe foreslår at en legger følgende modell til grunn for sykelønnsordningen:

Reduksjon i dekningsgraden fra 100 pst. til 90 pst. gjennom hele sykepengeperioden.

Den samlede budsjettvirkning for offentlig sektor kan bli

en innsparing på 750 mill. kroner i 1994 ved 90 pst. dekningsgrad gjennom hele sykepengeperioden, forutsatt full inndragning av arbeidsgivers gevinst. Kleppe viser forøvrig til sin merknad i kapittel 34 og avsnitt 1.4 nedenfor.

Medlemmet Gjestebø synes det arbeid som gjøres av LO og NHO for å redusere sykefraværet er meget verdifullt. Det baserer seg på en avtale med varighet ut 1993. Dette medlemmet kan derfor vanskelig se at denne avtalen er til hinder for at det skjer innstramminger i sykelønnsordningen fra 1994. Dette vil gjelde alle arbeidsplasser også utenfor LO-NHO-området og kan ses på som en videreføring av den holdning LO-NHO har lagt til grunn i sitt arbeid med å redusere sykefraværet.

Dette medlemmet vil på denne bakgrunn foreslå at sykefravær dag 1, 2 og 3 kompenseres med 50 pst. Arbeidsgiverperioden forlenges tilsvarende. Det utarbeides skjermingsregler for kronisk syke og for barns sykefravær. Det er en forutsetning for forslaget at det blir allmenngyldig, dvs. at det etableres regler og oppfølgingsmekanismer slik at ingen får eller avtaler seg frem til høyere kompensasjonsgrad.

Dette stiller krav til lojal oppfølging av alle parter i arbeidslivet og alle enkeltarbeidsgivere. Praktiske årsaker kan derfor gjøre det vanskelig å få/oppnå helårseffekt av innsparingsforslaget i 1994.

Den samlede budsjettvirkning for offentlig sektor kan bli en innsparing på 1.100 mill. kroner i 1994 ved 50 pst. dekningsgrad de tre første dagene, forutsatt full inndragning av arbeidsgivers gevinst.

En utvidelse av skjermingsordningen for bl.a. kronisk og/eller hyppig syke vil medføre mindre innsparinger enn anslått her.

Utvalgsmedlemmene Ingebrigtsen og Yrkje foreslår at en legger følgende modell til grunn for sykelønnsordningen:

50 pst. dekningsgrad fra dag 1 til dag 3.
 90 pst. dekningsgrad fra dag 4 til 14 (arbeidsgiverperioden) og i trygdeperioden frem til uke 40.
 Overgang til attføringsytelser f.o.m. uke 40.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.3.2 Konkrete innsparingsforslag

Den samlede budsjettvirkning for offentlig sektor kan bli en innsparing på ca. 1.600 mill. kroner i 1994. Dette forutsetter full inndragning av arbeidsgivers gevinst.

Medlemmet Ingebrigtsen vil støtte tanken om at den anslåtte innsparing "deles" slik at om lag halvparten av bedriftenes besparelse ved redusert sykelønnsutbetaling forblir i bedriftene, og at den samlede budsjettvirkning for stat og folketrygd blir ca. 1 mrd. kroner i 1994.

For nærmere begrunnelse av forslaget vil medlemmet Ingebrigtsen vise til sin merknad i kapittel 33.

Medlemmet Limi foreslår følgende modell for sykelønnsordningen:

50 pst. dekningsgrad fra dag 1 til dag 3
 80 pst. dekningsgrad fra dag 4 til 14
 (arbeidsgiverperioden) og i trygdeperioden frem til uke 40.
 10 pst. delansvar for arbeidsgiver i hele trygdeperioden

f.o.m. dag 15 og frem til uke 40.

Overgang til attføringsytelser f.o.m. uke 40. Antall egenmeldinger reduseres fra 4 til 2 i løpet av et år. Kronisk syke skjermes i størst mulig grad.

Den samlede budsjettvirkning for stat og folketrygd sett samlet kan bli en innsparing på om lag 1 mrd. kroner i 1994. (Det er da ikke forutsatt inndragning av arbeidsgivernes gevinst utover 10 pst. delansvar i trygdeperioden. Det er heller ikke forutsatt kompensasjon av kommunesektoren.) En utvidelse av skjermingsordningen for bl.a. kronisk og/eller hyppig syke vil medføre mindre innsparinger enn anslått her.

Medlemmet Velsand foreslår at en legger følgende modell til grunn for sykelønnsordningen:

50 pst. dekningsgrad fra dag 1 til dag 3, 90 pst. dekningsnivå i den øvrige periode, dvs. ut uke 52.

Det forutsettes en skjermingsordning for kronisk og hyppig syke.

Den samlede budsjettvirkning for offentlig sektor kan bli en innsparing på 1.600 mill. kroner i 1994, forutsatt full inndragning av arbeidsgivers gevinst. En utvidelse av skjermingsordningen for bl.a. kronisk og/eller hyppig syke vil medføre mindre innsparinger enn anslått her.

Medlemmene Brathaug og Dahl foreslår følgende modell for sykelønnsordningen:

50 pst. dekningsgrad fra dag 1 til dag 3

90 pst. dekningsgrad fra dag 4 til 14

(arbeidsgiverperioden) og i trygdeperioden frem til uke 40.

10 pst. delansvar for arbeidsgiver i hele trygdeperioden

f.o.m. dag 15 og frem til uke 40.

Overgang til attføringsytelser f.o.m. uke 40.

Den samlede budsjettvirkning for stat og folketrygd sett samlet kan bli en innsparing på om lag 630 mill. kroner i 1994. (Det er da ikke forutsatt inndragning av arbeidsgivernes gevinst utover 10 pst. delansvar i trygdeperioden. Det er heller ikke forutsatt kompensasjon av kommunesektoren.) En utvidelse av skjermingsordningen for bl.a. kronisk og/eller hyppig syke vil medføre mindre innsparinger enn anslått her.

Disse medlemmer vil i tillegg gå inn for å inndra arbeidsgivers gevinst ved 10 pst. lavere dekningsgrad i arbeidsgiverperioden. Dette utgjør om lag 220 mill. kroner. Total innsparing for staten/folketrygd blir etter dette ca. 850 mill. kroner i 1994. Private arbeidsgivere styrkes med om lag 1.150 mill. kroner i 1994 og 1.650 mill. kroner som helårsvirkning. For nærmere begrunnelse av forslaget vises det til egen omtale i kapittel 33. Medlemmet Steenstrup mener at det er viktig å redusere kostnadene som er knyttet til sykelønnsordningen. Det er viktig at mennesker i arbeid viser solidaritet med de som er uten ved å reformere sykelønnsordningen. For dette medlem har det vært viktig å utforme sykelønnsordningen på en slik måte at betydelige deler av gevinsten blir igjen i bedriftene og dermed kan styrke disse, skape grunnlag for ny vekst og dermed ytterligere arbeidsplasser. Dette medlem vil foreslå at sykelønnsordningen reformeres slik:

1 karensdag - 75 pst. dekningsgrad dag 2 og 3

90 pst. dekningsgrad dag 4 til 14

80 pst. i trygdeperioden frem til uke 40

Overgang fra attføringsytelser fra og med uke 30

10 pst. delansvar for arbeidsgiver i trygdeperioden.

Det foreslås at reformen trer i kraft fra 1.1.1994.

Den samlede budsjettvirkning for stat og folketrygd sett samlet kan bli en innsparing på om lag 1.6 mrd. kroner i 1994.

Helårsvirkning av forslaget er en innsparing på om lag 2.1 mrd. kroner. (Det er da ikke forutsatt inndragning av arbeidsgivernes gevinst utover 10 pst. delansvar i trygdeperiode. Det er heller ikke forutsatt kompensasjon av kommunesektoren.) Private arbeidsgivere styrkes med om lag 1.8 mrd. kroner i 1994. Helårsvirkningen av forslaget er en styrking av private arbeidsgivere på i overkant av 1.9 mrd. kroner. Det må tas hensyn til kronikere ved utformingene av ordningene.

Som det fremgår av ovennevnte talloppstilling vil reformen styrke næringslivet med milliardbeløp. Dette vil være et meget viktig bidrag til å trygge og styrke sysselsettingen. Det understrekes at ovennevnte budsjettvirkninger er rent statiske og ikke tar hensyn til at regelendringene vil føre til redusert fravær og dermed ytterligere styrke næringslivet og redusere folketrygdens utgifter.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.3.2 Konkrete innsparingsforslag

Enslige forsørgere, behovsprøving av ekstra barnetrygd:

Etter utvalgets oppfatning er enslige forsørgere en gruppe som gjennomgående har dårligere inntektsforhold enn andre grupper. Eneforsørgere har også store praktiske ekstrabelastninger i forbindelse med barneomsorg m.v. Utvalget mener det er nødvendig å hindre at ytelser rettet mot enslige forsørgere ikke samtidig blir utnyttet av andre, som reelt ikke er eneforsørgere. Det er nødvendig at samboende med barn her i størst mulig grad blir behandlet på lik linje med gifte. Selv om det her er store problemer med å etablere et forvaltningssystem som virker 100 pst. effektivt, må en snarest komme i gang med dette med tanke på den voksende betydning samboerproblematikken vil representere for fordelingen av velferdsstatens ytelser. Det vises her til at en i Sverige har etablert et system som skiller visse grupper samboende (det gjelder pensjonister) fra de som reelt er enslige. En har også allerede innslag av slike regelverk i Norge gjennom skattelov, trygdlov, hustandsfelleskapsloven m.v.

Utvalgsmedlemmene Brathaug, Dahl, Reegård, Steenstrup, Totland og Velsand mener at samboere uten felles barn (men med særkullsbarn) som på varig basis deler husholdning i barnetrygdsammenheng bør likebehandles med gifte/samboer med felles barn.

Om en forutsetter at 1/10 av de som mottar ekstra barnetrygd som eneforsørgere reelt ikke er det, vil en slik endring av regelverket representere en innsparing på i størrelsesorden 100 mill. kroner for det offentlige.

Medlemmene Brathaug, Dahl, Ingebrigtsen, Kleppe, Limi og Yrkje går alle inn for å behovsprøve den ekstra barnetrygden som i dag ytes til alle enslige forsørgere uavhengig av deres økonomiske situasjon.

Disse medlemmenetilrå at ekstra barnetrygd til enslige forsørgere heretter bare ytes til enslige forsørgere med forventede brutto lønnsinntekter som er lavere enn kr. 164.710 (grensen for overgangsstønad). Tilrådingen innebærer at ingen enslige forsørgere som i dag er innenfor folketrygdens ordninger bestående av overgangsstønad med særtilllegg vil

miste den ekstra barnetrygden. Dessuten innebærer forslaget at enslige forsørgere som har inntekter på linje med dem som har overgangsstønad etter de nåværende regler vil kunne søke om å få beholde den ekstra barnetrygden til barnet er 16 år.

Disse medlemmenes oppfatning er at et slikt tiltak vil lede til at støtten til enslige forsørgere, i sterkere grad enn tilfellet er i någjeldende støtteordninger, målrettes mot dem med et særlig behov.

Disse medlemmene har i sin tilråding lagt avgjørende vekt på at enslige forsørgere er en uensartet gruppe. Mange enslige forsørgere er i en presset økonomisk situasjon, samtidig som en del enslige forsørgere har solide inntekter og god økonomi. Overfor en slik gruppe er summarisk tildeling av særlige kontantytelser en lite formålseffektiv bruk av offentlige midler.

Innsparingspotensialet av tiltaket er anslått til om lag 500 mill. kroner i 1994.

Utvalgsmedlem Brathaug vil understreke at et av formålene med innstramningen er å like-stille samboere med særkullsbarn og samboere/ektepar med felles barn. Siden det pr. i dag er uklart om og hvorledes dette kan gjøres, ser dette medlemmet det som et alternativ å yte ekstra barnetrygd til alle med overgangsstønad samtidig som alle andre enslige forsørgere etter en inntektsvurdering kan få tilstått ekstra barnetrygd. Det forutsettes at sistnevnte må søke, og i søknaden oppgi sine inntektsforhold og evt. samboerforhold.

Utvalgets medlem Gjestebyminner om at enslige forsørgere er en gruppe som gjennomgående har dårligere inntektsforhold enn andre grupper. Dette medlem støtter derfor ikke forslag som reduserer de spesielle ytelsene til denne gruppen. Dette medlem viser ellers til utvalgets tilråding om utredning av samboerbegrepet. Endringer må vente til slike utredninger er gjennomført.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.3.2 Konkrete innsparingsforslag

Enslige forsørgere, avvikling av utdanningsstønad:

Utvalgsmedlemmene Dahl, Ingebrigtsen, Kleppe, Limi, Reegård, Totland, Steenstrup, Velsand og Yrkje tilrår at den særlige utdanningsstønaden for enslige forsørgere avvikles for utdanning utover videregående skole. Det er disse medlemmenes oppfatning at enslige forsørgere i likhet med andre som investerer i sin egen fremtid ved å ta en høyere utdanning bør benytte ordinære studiefinansieringsordninger. Innsparingsvirkningen i 1994-budsjettet er anslått til om lag 26 mill. kroner.

Barnetrygden - særordninger:

Utvalgets medlemmer Brathaug, Dahl, Gjestebym, Ingebrigtsen, Kleppe, Limi, Reegård, Totland, Velsand og Yrkjemener det bør være lik barnetrygd for alle barn uavhengig av plassering i søskenflokken. Disse medlemmene, med unntak av Reegård, mener også at det særskilte tillegget for barn i Nord-Troms og Finnmark også bør avvikles, noe som gir en innsparing på 76 mill. kroner.

Medlemmene Gjestebø, Ingebrigtsen, Reegård og Totland foreslår at alle barn får en barnetrygd som dagens førstebarnsats, samt at småbarnstillegget avvikles. Dette gir en samlet innsparing i 1994 på 1.340 mill. kroner. Utvalgets leder Kleppe foreslår en avskaffelse av søskengraderingen, småbarnstillegget og den spesielle ordningen for Finnmark og Nord-Troms (1.416 mill. kroner). På den andre siden foreslår Kleppeat engangsstønaden for hjemmевærende mødre økes fra kr. 17.790 til kr. 25.000 (120 mill. kroner) og at den generelle barnetrygdsatsen økes med om lag kr. 450 (430 mill. kroner). Kleppe har i sin tilråding lagt vekt på at virkningen for barnefamilieene av innsparinger i barnetrygden må ses på bakgrunn av den foreslåtte innsparing på forbrukersubsidiene.

Totalt vil forslagene gi en netto innsparing på ca. 870 mill. kroner i 1994.

Kleppe viser til sitt forslag om inntektsgradering av barnetrygden nedenunder. Dette forslaget er ikke tatt med i forslagene til innsparing i 1994. Utvalgets medlem Yrkje viser til sin særmerknad i kapittel 33, og vil presisere at bortfall av søskengraderingen bør motsvares av at alle barn får en høyere sats, slik at dette forslaget ikke innebærer en netto innsparing.

Utvalgets medlem Limiforeslår at engangsstønaden til hjemmearbeidende kvinner økes med et beløp som tilsvarer utbetalt småbarnstillegg for tre år, ved at det ordinære småbarnstillegget i barnetrygden avvikles (fra kr. 17.790 til kr. 32.900). Dette vil gi en netto innsparing på 640 mill. kroner i 1994. Dette medlem foreslår også at bortfall av søskengradering motsvares av at alle barn får en høyere sats, slik at det ikke blir noen netto innsparing av dette forslaget.

Utvalgets medlemmer Brathaug og Dahl foreslår å avvikle ordningen med småbarnstillegg og søskengradering. Samtidig foreslår en å legge dagens satser for 2. barn til grunn som den generelle satsen. Ved denne vurderingen er det tatt hensyn til en foreslått innsparing på forbrukersubsidiene. Den totale netto innsparing på barnetrygden er beregnet til 953 mill. kroner (inklusive avvikling av Finnmarkstillegg).

Utvalgets medlem Velsand går inn for en avvikling av søskengraderingen, slik at alle barn får satsen for 1. barn (netto innsparing 440 mill. kroner). Dette medlem foreslår også å avvikle småbarnstillegget for barnets første leveår, med unntak for mødre som ikke har rett til fødselspenger (netto innsparing 215 mill. kroner). Dette innebærer en økning av engangsstønaden på kr. 5.040. Dette må ses i sammenheng med den sterke økningen som har funnet sted i svangerskapspermisjonen. Samlet innsparing inkludert bortfall av Finnmarkstillegget vil være på 731 mill. kroner.

Utvalgets medlem Steenstrup går i mot å gjøre endringer i særordningene for barnetrygden. Dette medlem viser til at disse ordningene er å anse som en del av skattepolitikken.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.3.2 Konkrete innsparingsforslag

Barnetrygden - behovsprøving:

Etter utvalgsmedlemmene Reegård og Totlands syn vil det sterke behovet for bedre utnyttelse av overføringsordningene

innebære en sterkere målretting av de store beløp som utbetales til barnetrygd helt uavhengig av foreldrenes inntektsforhold. Disse medlemmer legger også til grunn økt velferd for barn gjennom barnehager, skolefritidsordninger, 6-års skolestart og barnevern trenger økte ressurser i offentlig sektor i tiden fremover. En viss omfordeling fra generelle støtteordninger til aktive tiltak vil både gi bedre tilbud for barn og barnefamilier og ha stor betydning for sysselsettingen. Disse medlemmene ønsker således å styrke grunnlaget for den aktive barneomsorg ved:

- At småbarnstillegget i barnetrygden som ble innført for å bremse barnehageutbyggingen bortfaller, 900 mill. kroner.
- At søskengraderingen av barnetrygden bortfaller, tilsvarende 440 mill. kroner.
- En inntektsdifferensiering av barnetrygden slik at ytelsene avkortes for familieinntekter som overstiger to normale årslønninger. En foreslår at barnetrygden avkortes med 50 pst. for en samlet husholdningsinntekt mellom kr. 400.000 og kr. 600.000 (personinntekt), og at den bortfaller helt for husholdningsinntekter på over kr. 600.000. Provenyvirkningen er beregnet til 1.325 mill. kroner pr. år. En legger til grunn en budsjettvirkning i 1994 på 7-800 mill. kroner.
- At foreldrenes permisjonsordninger ikke svekkes.

Utvalgets leder Kleppevurderer en behovsprøving av barnetrygd for husholdninger med mer enn kr. 300.000 i husholdningsinntekt, enten ved å gjøre ytelsene toppskattepliktig eller ved en inntektsgradering. Den konkrete utformingen av modellen må utredes videre. Dette antas å gi en provenyvirkning på minst 500 mill. kroner for 1994.

Utvalgets medlemmer Brathaug, Dahlog Gjestebye peker på at vi fortsatt står overfor betydelige oppgaver for å bedre barns velferd i Norge. Det trengs ressurser til flere barnehager, skolefritidsordninger, skoletilbud til 6-åringene, barnevern og helsekontroller. Dette er også sysselsettingsintensive tiltak. Behovene gjør det nødvendig å omprioritere de midler samfunnet bruker for å sikre barns velferd. Dette må innebære at en ser kritisk på den generelle barnetrygd, og det faktum at barnetrygd utbetales også til barnefamilier med høyt inntektsnivå.

Utvalgets medlemmer Brathaug, Dahlog Gjestebye går på denne bakgrunn inn for inntektsgradering av barnetrygden. Disse medlemmene synes ingen av de skisser som er fremlagt er godt nok gjennomarbeidet. Disse medlemmene vil derfor anbefale at det utredes nærmere hvordan en inntektsgradering kan gjennomføres på en mest mulig hensiktsmessig måte. For disse utvalgsmedlemmene er det en forutsetning for en omlegging at midlene øremerkes til bedre dekning av barns velferdsbehov. Utvalgsmedlemmet Ingebrigtsen har foreslått å avvikle særordningene i barnetrygden. Dette utvalgsmedlemmet vil legge vekt på at barnetrygdens karakter av å være negativ rundsumskatt i skatteopplegget ikke svekkes. Dette har vært et viktig element i de senere utforminger av vårt skattesystem. Dette utvalgsmedlemmet vil gå i mot at det nå tas opp prinsipielle omlegginger som kan skape ny uklarhet og usikkerhet omkring den skattereform som er vedtatt.

Utvalgets medlem Steenstrup går sterkt imot å redusere barnetrygden. Dette gjelder både avvikling av særordninger og behovsprøving av barnetrygden. Dette medlemmet viser til at barnetrygden er en del av skattesystemet. Dersom barnetrygden reduseres i et slikt omfang som foreslått av en rekke utvalgsmedlemmer vil dette kunne ramme tusenvis av barnefamilier på en dramatisk måte; i virkeligheten dreier det seg om en betydelig skatteskjerpelse som rammer generelt og også den gruppe som i henhold til levekårsundersøkelser har det økonomisk vanskeligst.

Utvalgets medlem Velsand går inn for en

inntektsgradering av barnetrygden, slik at den avkortes for husholdningsinntekter (personinntekt) over kr. 400.000. Den konkrete utformingen av modellen må utredes videre. Dette medlem legger til grunn en provenyvirkning på 600 mill. kroner.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.3.2 Konkrete innsparingsforslag

Fødselspengeordningen:

Utvalgets medlemmer Dahl, Ingebrigtsen, Limi, Kleppe og Yrkje foreslår at kompensasjonsnivået i fødselspermisjonsordningen for yrkesaktive justeres noe ned slik at den samlede stønadperioden kan tas ut enten:

- som 52 uker med 70 pst. av lønnsgrunnlaget, eller
- som 40 uker med 90 pst. av lønnsgrunnlaget.

Et slikt opplegg vil gi en innsparing over statbudsjettet for 1994 i størrelse 250 mill. kroner (og 530 mill. kroner som helårsvirkning).

Disse utvalgsmedlemmenes vurdering er at det ikke finnes særlige grunner for at offentlige trygdeordninger generelt bør fullkompensere for bortfall av arbeidsinntekter. Dette gjelder også fødselspermisjon. Ved en reduksjon i ytelsesnivået i dagens fødselspermisjonsordning, vil en bringe disse offentlige ytelsene mer på linje med øvrige trygdeordninger hva gjelder ytelsesnivå. En har også lagt vekt på at tiltaket bidrar til å jevne ut ytelsesnivåene i fødselspengene som ytes til hjemmeværende og til utearbeidende kvinner.

Disse utvalgsmedlemmenes oppfatning er videre at den foreslåtte reduksjonen i ytelsesnivået ikke generelt vil lede til reduksjon i familienes husholdningsbudsjetter dersom en sammenligner situasjonen under og etter en fødselspermisjon. Overgangen fra fødselspenger basert på 70 pst. kompensasjon til full lønn etter fødselspermisjon er mindre enn det umiddelbart synes om en tar hensyn til beskatning, barnepasskostnader og utgifter til transport. Det understrekes at permisjonens lengde ikke berøres av dette forslaget, og det vil dermed ikke komme i konflikt med en eventuell tidskontoordning, som nå er under utredning.

Utvalgets medlem Steenstrup mener at det er grunnlag for å vurdere denne ordningen i sammenheng med engangsstøtten til hjemmeværende mødre, men at en eventuell reform her først og fremst må ta sikte på å rette opp skjevheter i de bestående ordninger.

Utvalgets medlemmer Brathaug og Gjestebø går mot å gjøre endringer i den nylig utvidede fødselspengeordningen.

Bostøtte:

Utvalgets medlemmer Ingebrigtsen, Limi og Steenstrup vil foreslå en gradvis avvikling av Kommunaldepartementets bostøtteordning over 5 år, med en budsjettvirkning på 145 mill. kroner i 1994.

Disse medlemmene mener at dette bør gjøres ut fra at det kan være uheldig å ha to bo- støtteordninger som i noen grad overlapper hverandre, slik som Sosialdepartementets og Kommunaldepartementets bostøtteordninger. Videre bør det offentlige i utgangspunktet ikke dekke private boutgifter gjennom særskilte ordninger. Disse medlemmene foreslår at

nedtrapping av ordningen skjer gradvis, og at støttebeløpene reduseres med 20 pst. i 1994. Dette gir en innsparing på 145 mill. kroner i 1994.

Utvalgets medlemmer Brathaug, Dahl, Gjestebø, Kleppe, Velsand og Yrkje foreslår en sammenslåing av de to bostøtteordningene basert på Sosialdepartementets ordning. Disse medlemmene legger til grunn en forsiktig innsparing ved sammenslåingen på i alt 150 mill. kroner realisert over 3 år, slik at 50 mill. kroner kan spares inn i 1994.

Medlemmene Reegård og Totland vil gå imot forslaget om å avvikle bostøtteordningen under Kommunaldepartementet, da dette kan gi uheldige og vanskelig overskuelige utslag for husholdninger i en hardt presset økonomisk situasjon. En vil imidlertid støtte en nærmere gjennomgåelse av disse ordninger sett i sammenheng med sikte på en best mulig målretting og en viss innsparing på støttemidlene.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.3.2 Konkrete innsparingsforslag

Rentesubsidier:

Medlemmene Ingebrigtsen, Reegård, Steenstrup og Totland vil foreslå en reduksjon av rentestøtten gjennom Husbanken. I en situasjon hvor det generelle rentenivået er redusert betydelig ned mot Husbankens satser og i en situasjon hvor økt boligbygging kan forsterke vanskelighetene på boligmarkedet, bør rentestøtten kunne reduseres med 200 mill. kroner med virkning for 1994. Hvor mye av reduksjonen som skal tas på endrede lånevilkår og hvor mye som skal tas på antall lån må vurderes nærmere i forhold til utviklingen i boligmarkedet og i rentenivået.

Utvalgets medlem Limi foreslår at Husbankens subsidier til nye boliger avvikles. Forslaget begrunnes med at subsidiering av nybygging i dag bidrar til å forsinke prosessen tilbake mot en likevekt i boligmarkedet. Økt tilbud av boliger fører til at det vil ta lenger tid før boligprisene i annenhåndsmarkedet kommer på nivå med nybyggingskostnadene. Hvis Husbankens subsidier til nye boliger bortfaller, vil det sannsynligvis på kort sikt føre til at antallet igangsatte boligprosjekter faller ned til et svært lavt nivå, men på lang sikt vil nybyggingen ta seg opp når det blir større samsvar mellom prisene på nye og brukte boliger. Færre igangsatte boliger vil isolert sett gi økte boligpriser i annenhåndsmarkedet. Dette vil øke husholdningenes viktigste formueskomponent; boligformuen. En stigning i boligformuen vil bidra til å redusere gjeldsproblematikken for utsatte grupper. En avvikling av boligsubsidieringen tilknyttet nye lån vil på kort sikt ikke gi noen merkbar styrking av statsbudsjettet. Dette fordi det tar tid før innvilgede lån kommer til utbetaling (utbetales når boligen er ferdigstilt). De statsfinansielle konsekvensene vil derfor komme på lang sikt. Det foreslås videre å øke topprenten i Husbanken med ett prosentpoeng, som gir en innsparingseffekt i 1995 på 500 mill. kroner. Videre foreslås en gradvis utfasing av subsidielementet i Husbankordningen. (Dette ses i sammenheng med den generelle renteutviklingen.)

Forbrukersubsidier (pristilskudd):

Utvalgets flertall, medlemmene Brathaug, Dahl, Gjestebø, Ingebrigtsen, Kleppe, Limi, Reegård, Steenstrup og Totland vil foreslå å avvikle pristilskuddet i 1994, noe som frigjør om lag 1.160 mill. kroner. I sin vurdering har flertallet lagt vekt på at innsparingen som her kan realiseres innfrir de hovedhensyn som er søkt ivaretatt i denne utredningen. Pristilskudd til nedskrivning av forbrukerpriser på enkelte matvarer er blitt begrunnet ut fra fordelingshensyn hvor hensikten har vært å støtte barnefamilie. Virkemiddelet må imidlertid anses som diskutabelt, noe som hyppig har blitt påpekt fra forskermiljø.

Disse medlemmer har lagt vekt på at avviklingen

- vil måtte bæres i tilnærmet like stor grad av alle samfunnsgrupper,
- vil ikke ha negative sysselsettingskonsekvenser,
- vil virke nøytralt regionalpolitisk, og
- på sikt vil bedre økonomiens virkemåte.

Medlemmene Brathaug og Dahl peker på at ønsket om å støtte barnefamilie ivaretas bedre gjennom barnetrygd enn gjennom forbrukersubsidier. For å kompensere for bortfallet av forbrukersubsidier, spesielt for melk, har disse medlemmene derfor foreslått at den generelle barnetrygdsatsen legges på det som tilsvarer dagens 2. barns sats, jf. omtalen under barnetrygd. Utvalgets medlemmer Velsand og Yrkje viser til at Stortingets flertall (Ap, Kr.f. og Sp) 18.12.1992 vedtok at det skal innføres gradert merverdiavgift eller lovfestet momskompensasjon for enkelte matvarer fra 1.7.1993. Disse medlemmene vil derfor gå imot forslag som forutsetter innsparinger på dette området.

Disse medlemmene vil påpeke at utvalgets flertall ved å foreslå innsparinger her, velger å inkludere ordninger som flertallet i andre sammenhenger ikke ønsker å ta med blant utvalgets arbeidsfelt. Disse medlemmene vil hevde at det ikke er noen prinsipiell forskjell mellom den ordning som Stortinget har vedtatt skal gjelde for matvarer, og den fritaksordning for moms som avisene nyter godt av. Etter disse medlemmers oppfatning bør slike ordninger være en del av utvalgets arbeidsfelt, men det må konstateres at flertallet nokså tilfeldig velger å ta ut de ordningene som synes å passe.

Utvalgets medlemmer Velsand og Yrkje vil ellers vise til at det fra flere hold er argumentert sterkt for at det er nødvendig å redusere matvareprisene. Det forslaget som flertallet her legger frem, vil ha motsatt virkning, det vil bidra til en vesentlig økning i matvareprisene.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.3.2 Konkrete innsparingsforslag

Fraktutjevningstilskudd for drivstoff:

Utvalget foreslår å avvikle fraktutjevningsordningen for drivstoff fra og med 1994. Dette vil gi en innsparing på om lag 130 mill. kroner.

Fraktutjevningstilskudd for drivstoff skal ivareta hensynet om mest mulig like drivstoffpriser i de enkelte regionene og innen disse, men tilskuddet har liten betydning for den enkelte forbruker sett i forhold til de totale bilholdskostnadene.

Utvalgets medlemmer Brathaug, Gjestebø, Kleppe, Reegård, Totland, Velsand og Yrkje går inn for at det utredes en fondsbasert utjevningsordning som ikke belaster statsbudsjettet. Forutsetningen for at utvalgets medlem Velsand går inn for å avvikle fraktutjevningsordningen for drivstoff er at det opprettes en selvfinansierende fraktutjevningsordning.

Transportstøtte:

Etter medlemmene Reegård og Totlands oppfatning er det sterkt ønskelig med en mer effektiv utnyttelse av de drøye 3 mrd. kroner som går til rutetransport gjennom fylkeskommunen. Dagen system gir mer kostbare løsninger enn nødvendig pga. flere forhold:

- Det er ikke gjennomført anbudsordninger som kan fremme en effektivisering blant ruteselskapene.
- Støttesystemer stimulerer i liten grad til god utnyttelse av transportkapasiteten fordi den i sterk grad er basert på kjørelengde og ikke antall transporterte passasjerer.
- Konesjonssystemer for bussruter medfører en lite effektiv organisering av ruteselskapene og bruken av transportkapasiteten.

For å fremme et mer effektivt system foreslår disse medlemmer at tilskuddene reduseres med 600 mill. kroner, dog slik at halvparten av denne reduksjonen tilføres fylker som etter nærmere angitte kriterier realiserer en effektivisering. Til å lette gjennomføringen av denne prosessen, etablerer Samferdselsdepartementet en støttetjeneste som kan bistå fylkeskommunene med analyser og praktisk gjennomføring av omorganiseringene. Oppstartingen av dette arbeidet bør skje i god tid før budsjettåret 1994.

Medlemmene Brathaug, Dahl, Gjestebø, Kleppe, Limi og Steenstrup er positive til intensjonene i forslaget, men betrakter overføringer til kommuner og fylkeskommuner som utenfor utvalgets mandat.

Fritak for merverdiavgift for aviser:

Aviser, bøker, tidsskrifter med overveiende politisk, litterært eller religiøst innhold er fritatt for merverdiavgift. For dagsavisene er den samlede verdien av denne fritaksordningen anslått til ca. 600 mill. kroner (jf. NOU 1992: 14 Mål og midler i pressepolitikken). Dette beløpet bør ses i sammenheng med den pressestøtteordningen som administreres av Kulturdepartementet, og som for 1993 kom opp i ca. 262 mill. kroner.

Et viktig poeng med pressestøtten - enten den kommer frem som direkte støtte over statsbudsjettet eller i form av momsfrigat - er å sikre en differensiert dagspresse. Pressestøtteordningen er lagt opp med dette klare siktemålet, noe som gjenspeiles i det regelverket som er utarbeidet. Spørsmålet er om momsfrigat er en ordning som er godt nok målrettet, eller om det innebærer overføringer til virksomheter med til dels svært god lønnsomhet.

Utvalgets medlemmer Velsand og Yrkje kan ikke se at et generelt momsfrigat for aviser kan være den rette måten å støtte norsk dagspresse på. I en situasjon hvor det er behov for nedskjæringer på overføringene, vil det være naturlig å la avisene komme inn under de samme reglene for merverdiavgift som gjelder for andre. Disse medlemmer vil derfor foreslå å oppheve dagens ordning med fritak for merverdiavgift for aviser. Disse medlemmer er klar over at en slik omlegging vil kunne medføre problemer for økonomisk svake og utsatte aviser. Det forutsettes derfor at det foretas en vesentlig styrking av den ordinære pressestøtten, i størrelsesorden 200 mill. kroner. Netto innsparing ved dette forslaget 400 mill.

kroner.

Medlemmene Brathaug, Dahl, Gjestebø, Ingebrigtsen, Kleppe, Limi og Steenstrup ser at det kan være prinsipielt uheldig med unntak fra merverdiavgiften og forsåvidt også gradering av satsen. Disse medlemmene mener imidlertid at det faller utenfor dette utvalgets mandat å vurdere slike økninger av statens skatte- og avgiftsinntekter, eller også å foreslå å redusere/fjerne statlige bevilgninger som ikke inngår i de overføringsordninger som tas opp i regjeringens mandat for utvalget.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.3.2 Konkrete innsparingsforslag

Skipsverft:

Medlemmet Steenstrup mener at det som ledd i en reduksjon av de statlige næringsoverføringene også er nødvendig å redusere verftsstøtten. Usikkerhet omkring kontraheringsvolumet for 1994 gjør at det på det nåværende tidspunkt er vanskelig å angi en konkret utforming av støttesatsen. Dette medlem forutsetter imidlertid at regjeringen i forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet for 1994 foretar endringer i satsstrukturen som vil gi et redusert støttebehov i forhold til 1993 på 100 mill. kroner.

Medlemmet Limivil anbefale at det foretas en reduksjon av støtten til skipsbyggingsindustrien, ved reduksjon av støttesatsene under ordningen med kontraheringstilskudd i tråd med følgende forslag:

Dette medlem vil vise til at skipsbyggingsindustrien mottar betydelige beløp i støtte over statsbudsjettet. Bevilgningen i 1993 beløper seg til samlet 2.062 mill. kroner, hvorav 820 mill. kroner er knyttet til nye kontrakter. Næringsstøtten sett i forhold til bruttoproduktet ligger klart høyere for skipsbyggingsindustrien enn for sektoren industri og bergverk samlet. Også sett i forhold til den direkte sysselsettingsvirkningen er støttenivået ved skipsbygging svært høyt, med mellom kr. 100.000 og 150.000 pr. arbeidsplass. Dette medlem er kjent med at næringen er inne i en lav-konjunktur og at ordreinngangen således er lav, slik at innsparingsvirkningen av ovennevnte reduksjonsforslag kan være usikker. Dette medlem vil derfor av forsiktighetsgrunner anslå innsparingsvirkningen i 1994 til 200 mill. kroner.

Utvalgets øvrige medlemmer mener at tiden ikke er inne til å gjøre noe med verftsstøtten, men viser til merknad under avsnitt 1.4 nedenfor og i kapittel 34 om behovet for støttereduksjon når konjunktorene snur.

NSB - reduksjon i tilskudd vedr. overtallig ansatte:

Utvalgets medlemmer Limi og Steenstrup er uenig i at det med virkning for 1993 er opprettet en egen ordning med tilskudd til overtallige i NSB. Det er prinsipielt uheldig at ansatte i offentlig sektor har bedre oppsigelsesvern enn ansatte i privat sektor. Det er derfor uakseptabelt at det innføres slike særordninger for enkelte statsansatte. Overtallige i NSB må behandles på samme måte som andre grupper på

arbeidsmarkedet. Disse medlemmene vil derfor foreslå ordningen avvirket, hvilket vil gi en innsparingseffekt på 156 mill. kroner allerede i 1994.

Utvalgets øvrige medlemmer ser behovet for å skape et system med fleksibilitet innen offentlig sektor, men kan ikke se at dette forslaget vil bidra til det, eller gi noen innsparing i 1994. Det vises for øvrig til at spørsmål om overtallighet i staten vil bli lagt frem for Stortinget som egen sak med det første.

Generell overføring til NSB:

Utvalgets medlemmer Limi og Steenstrup viser til at det fortsatt er til stede et klart effektiviseringspotensial i NSB. Driftskostnadene er høye, samtidig som inntektene er utilfredsstillende. Det vises i denne sammenheng blant annet til vurderinger gjort av Norman-utvalget (NOU 1991: 28). Disse medlemmene vil derfor foreslå overføringene til NSB redusert med 250 mill. kroner.

ENØK-tiltak:

Utvalgets medlem Steenstrup viser til at fornuftige ENØK-prosjekter som er bedriftsøkonomisk lønnsomme vil bli gjennomført uten statlig medvirkning. Det må derfor være grunnlag for en reduksjon av de statlige overføringer til slike tiltak og foreslår en reduksjon på 100 mill. kroner.

Pressestøtte:

Utvalgets medlemmer Limi og Steenstrup mener at det er prinsipielt uheldig at pressen gjøres avhengig av statlig tilskudd og foreslår derfor den statlige pressestøtten avvirket. Utvalgets medlem Limi legger til grunn en reduksjon på 250 mill. kroner i budsjettet for 1994. Utvalgets medlem Steenstrup legger til grunn en reduksjon på 200 mill. kroner i budsjettet for 1994. Utvalgets medlemmer Brathaug og Dahlstøtter Limi og Steenstrupssynspunkter, men foreslår at pressestøtten trappes ned over 3 år med en budsjettvirkning på 90 mill. kroner i 1994.

Overføring til postverket:

Utvalgets medlemmer Limi og Steenstrup mener at det er uheldig at postgiro ved hjelp av statlige overføringer skal få en bedre konkurransesituasjon enn privat betalingsformidling. Disse medlemmer foreslår at den delen av overføringene til postverket som ikke er direkte kjøp av betalingsoppdrag avvirkles. I budsjettet for 1994 legges til grunn en reduksjon på 200 mill. kroner. Det er videre prinsipielt uheldig å blande sammen ulike formål i en og samme overføringspost.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.4 Innsparingsmuligheter for 1995 og fremover

1.4 INNSPARINGSMULIGHETER FOR 1995 OG FREMOMER

En del av de aktuelle nedjusteringene av overføringer vil få full effekt først etter 1994. Andre er det først aktuelt å iverksette i 1995 og senere. Noen ordninger må endres over en årrekke. Flere av overføringsordningene representerer en betydningsfull inntektsside i husholdnings- og bedriftsbudsjetter. For flere av de nødvendige endringene bør det kunne gis tid slik at både husholdninger og bedrifter kan innrette seg etter et evt.

endret støttenivå. Det er av samme grunn ønskelig å varsle evt. nødvendige omlegginger så tidlig som mulig. Utvalget vil derfor anbefale at det snarest råd varsles hvilke overføringsordninger en på sikt bør redusere. I det følgende gjennomgås ordningene enkeltvis med henblikk på tiltak etter 1994. Utvalget vil også anbefale at man utreder behovet for mer langsiktige endringer av overføringssystemet, bl.a. med utgangspunkt i langsiktige fremskrivninger av utgifter ved de nåværende ordninger. Spesielt gjelder dette utviklingen i folketrygdens tilleggs pensjoner. Listen over innsparingsmuligheter er på ingen måte uttømmende. Tiden som har vært til rådighet har imidlertid ikke tillatt en grundigere og mer omfattende behandling.

Jordbruk:

Utvalget har foreslått reduksjoner i jordbruks-overføringene i 1994. Flertallet, alle unntatt Velsand og Yrkje er av den oppfatning at en bør føre denne politikken videre og gradvis gjøre jordbruket mindre avhengig av offentlige overføringer. Dette bør skje både ut i fra nasjonale og internasjonale forhold.

Medlemmene Velsand og Yrkje viser til sin særmerknad i avsnitt 1.3 ovenfor og i kapittel 33.

Skogbruk:

Utvalget vil på bakgrunn av uroen på valutamarkedet og en vanskelig markedssituasjon ikke foreslå konkrete reduksjoner innen overføringsordningene til skogbruksnæringen for 1994.

På noe lengre sikt, er imidlertid utvalget av den oppfatning at det vil være behov for en nærmere og mer systematisk gjennomgang av tilskuddsordningene til skogbruksnæringen. Utvalgets flertall, alle med unntak av Velsand og Yrkje, mener at tilskuddsordningene gradvis bør nedbygges.

Utvalget viser til at det gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 8 (1992-93) kom klart frem at det er et mål å utvikle skogbruket med sikte på privatøkonomisk lønnsomhet, virkesforsyning til industrien på kort og lang sikt, og å bidra til lokal verdiskapning og sysselsetting. Samtidig skal det legges vekt på hensynet til naturmiljøet og annen bruk av skogen.

En vil legge vekt på den langsiktige karakter investeringene i skogbruket har, og den store samfunnsmessige betydningen det vil ha å sikre en forsvarlig forvaltning og utnyttelse av våre skogressurser. Utvalget, alle unntatt Limi, ser på bruken av visse offentlige støtteordninger som gunstig for å oppnå de mål som er satt for skogpolitikken. Dette gjelder spesielt til langsiktige investeringer, til infrastruktur, og til tiltak som skal sikre flersidig bruk av skogen. Disse medlemmene ser behovet for en gjennomgang og vurdering av de støtteordninger som brukes.

Utvalgets flertall, alle med unntak av Velsand og Yrkje, mener at tilskuddsordningene gradvis bør nedbygges.

Medlemmene Velsand og Yrkje vil gå imot at støtteordningene avvikles eller gjøres konjunkturavhengige.

Medlemmet Limi mener at støtten til skogbruket over tid bør fjernes i sin helhet.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.4 Innsparingsmuligheter for 1995 og fremover

Fiskeri:

Utvalget viser til innstillingen om strukturmeldingen hvor fiskerikomiteens flertall uttaler at næringsstøtten gradvis bør avvikles. Utvalgets flertall, alle unntatt Velsand og Yrkjevil videre tilrå at fiskerinæringen på sikt finansierer sine egne sosiale ordninger (garantilott), og at evt. bevilgninger til strukturtiltak kan fremmes for Stortinget over ordinært budsjett uten forutgående forhandlinger. Utvalgets medlemmer Velsand og Yrkjeforutsetter at det gjennomføres en konsekvensanalyse over virkningene før den gjenværende støtten over Hovedavtalen avvikles. Utvalget mener også at statens reguleringer av fisket bør skje på en slik måte at lønnsomhet sikres. Staten bør legge til rette for at fisket gjennomføres mer effektivt, samtidig som ressursgrunnlaget forvaltes på en bærekraftig måte.

Skipsverft:

Utvalget vil understreke problemet med å få sammenlignbare tall for støttenivået i ulike land. Det foreslås derfor at det straks igangsettes et utredningsarbeid med bred medvirkning fra berørte interesser som skal vurdere støttenivået i Norge i forhold til andre land og behovet for endringer i det norske systemet for at rimelige sammenligninger kan foretas. Utvalgets flertall, alle med unntak av Limi og Steenstrup, vil ikke foreslå reduksjoner i støtten til skipsbyggingsindustrien på 1994-budsjettet, men mener at reduksjoner bør vurderes i forbindelse med senere års budsjetter.

Etter utvalgets vurdering bør Norge arbeide aktivt internasjonalt for å bygge ned denne type støtteordninger. Utvalgets medlemmer, alle unntatt Limi og Steenstrup, mener at det er grunn til løpende å følge utviklingen i støtte til skipsbyggingsindustrien nasjonalt og internasjonalt. Reduksjon i de norske støttesatsene vil aktualiseres blant annet av evt.

- endringer i etterspørselen etter skip,
- reduksjon i rentenivået internasjonalt i tiden fremover. En slik rentenedgang vil innebære reduksjoner i de subsidier konkurrentene i EF-land mottar under finansieringsordninger innenfor OECD-vilkår,
- reduksjon i den maksimale driftsstøtten i EF-land, og/eller
- internasjonale avtaler i regi av OECD om nedbygging av støtte til skipsbygging eller om det iverksettes ensidige tiltak fra f.eks. USA rettet mot skip som er bygget med statlige subsidier.

Utvalgets medlem Steenstrup mener at det systematisk må arbeides for en nedtrapping av støtten til skipsbyggingsindustrien. Tempoet i reduksjonen i de norske støttesatsene vil aktualiseres blant annet av

- endringer i etterspørselen etter skip,
- reduksjon i rentenivået internasjonalt i tiden fremover. En slik rentenedgang vil innebære reduksjoner i de subsidier konkurrentene i EF-land mottar under finansieringsordninger innenfor OECD-vilkår,
- reduksjon i den maksimale driftsstøtten i EF-land, og/eller
- internasjonale avtaler i regi av OECD om nedbygging av støtte til skipsbygging eller om det iverksettes ensidige tiltak fra f.eks. USA rettet mot skip som er bygget med statlige subsidier.

Etter medlemmene Reegård og Totlands syn vil en beslutning om redusert støtte til skipsbygging virke svært uheldig i forhold til sysselsettingen med den vanskelige ordresituasjonen som må ventes de nærmeste årene og den store betydning verftene har i mange distrikter. Det høye støttenivået i andre land gjør det også nødvendig at en nedbygging av støtten må skje parallelt med disse.

Medlemmene Limi og Steenstrup vil vise til sine forslag for 1994 i avsnitt 1.3 ovenfor og i kapittel 33.

Store Norske Spitsbergen Kulkompani:
Utvalget vil advare mot en utbygging av gruvedriften på Svalbard som forutsetter et høyt fremtidig støttenivå. Utvalget ser det som viktig å intensivere arbeidet med å skaffe alternativ sysselsetting på Svalbard.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.4 Innsparingsmuligheter for 1995 og fremover

Innenlandsk transport:

Utvalgsmedlemmene Reegård og Totland viser til sitt forslag under avsnitt 1.3 og kapittel 33. Utvalget vil understreke betydningen av at Stortingets vedtak om å gi kommunesektoren anledning til å legge rutekonsesjoner ut på anbud, samt forsøksordning med bruk av anbud ved tildeling av tilskudd til riksvegferjer følges opp snarest. Det er grunn til å tro at anbudsprinsippet vil kunne øke den gjennomsnittlige kostnadseffektiviteten og driftsmarginene blant tilbyderne av transporttjenester. Utvalget vil understreke at man finner langsiktige avtaler uheldige i den grad disse binder opp statens finanspolitikk og antagelig hindrer en restrukturering innen transportsektoren. Utvalget forutsetter at en når eksisterende avtaler utløper, går over til aktiv bruk av anbudsprinsippet med sikte på å realisere innsparingspotensialet i denne sektoren. Utvalget viser videre til den nedtrappingsplan som foreligger for hurtigruta som vil medføre at behovet for subsidiering vil falle bort etter år 2001. I tilknytning til overføringene til NSB og ferjeselskapene har det på grunn av de knappe tidsfrister utvalget har vært stilt overfor vært vanskelig å anslå innsparingseffekter ved eventuelle omlegginger i tilskuddsordningene. Utvalget, alle unntatt Steenstrup og Limi finner det lite hensiktsmessig å vurdere spørsmålet om reduksjoner i antall overtallige i NSB før eventuelle sentrale retningslinjer for håndtering av overtallighetsproblemet i statlig sektor er avklart.

Syketransport:

Utvalget foreslår at en overveier at det enkelte sykehus får ansvaret for transporter til og fra sykehus og poliklinikk. Til de fylkeskommunale sykehus kan det legges midler inn i rammetilskuddet (evt. i regionsykehustilskuddet eller den spesielle overføringsposten til sykehus). Til statssykehusene kan det legges midler inn i de respektive sykehusbudsjetter på statsbudsjettet. Det bør også overveies at kommunene får ansvaret for skyss av det kommunale helsepersonalet. En overføring må forberedes, og innparingsvirkningene vil komme gradvis over tid.

Lege- og spesialisthjelp:

Utvalget foreslår at en overveier å forenkle Normaltariffen i betydelig grad. Særtakstene kan enten avskaffes eller reduseres til tilnærmet marginalkostnad. Det vil da være legenes medisinske skjønn som vil være utslagsgivende for hvilke prosedyrer som skal foretas, fordi legene verken vil tape eller vinne på å utføre bestemte tilleggsprosedyrer.

En vil videre foreslå at det foretas en utredning med sikte på å løsrive godtgjørelse for legevakt fra Normaltariffen, og at en går over til timebetaling eller vaktbetaling.

Medisiner:

De pågående endringer i pris- og avansesystemet som følge av EØS-avtalen, innføringen av et referanseprissystem pr. 1.7.1993, og oppfølging av de tiltak som allerede er i gang, gjør at det er lite hensiktsmessig å innføre nye systemelementer med stor innsparingsvirkning allerede i 1994. Etter utvalgets syn bør en overveie å planlegge en tiltakspakke som kan iverksettes i 1995, og det bør med henblikk på dette vurderes tiltak i forbindelse med refusjonssystem og refusjonsnivå, referanseprissystemets rolle i forhold til nye varianter av etablerte legemidler, omfanget av blåreseptlisten, forskrivningsreglene for nye og dyre legemidler, evt. innføring av medisinkort og pålegg om egnede pakningsstørrelser for korttids- og utprøvningsbehandling.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.4 Innsparingsmuligheter for 1995 og fremover

Forsøk med alternativt ansvar for legemidler:

Den sterke utgiftsvekten for legemidler, kombinert med betydelige geografiske variasjoner, kan tilsi at man innenfor et forsøksopplegg prøver ut en endring i det forvaltningsmessige ansvaret for legemidler. Dagens system har flere uheldige sider, og det synes ikke uten videre å være spesielle hensyn som tilsier at legemidler skal behandles på en annen måte enn helsetjenester generelt.

Utvalgets flertall mener en bør overveie et mulig forslag om at man etter mønster fra forsøkene med syketransport, lar et utvalg kommuner få stilt til disposisjon en økonomisk ramme (basert på gjennomsnittlig årlig forbruk de senere år) til dekning av medisikutgifter i kommunen. Rettighetsvernet for den enkelte bør kunne beholdes, og den enkelte lege bør kunne forskrive medisin som før. Ved at utgifter til legemidler vil gå av samme budsjett som andre helsetiltak i kommunen, vil lokalt ansvar kunne føre til en nøyere vurdering av hvorvidt medisinbruken er hensiktsmessig eller om annen behandling er mer fornuftig. Den enkelte lege vil dessuten kunne kontrolleres av kommunelegen dersom medisinregningene sendes via ham.

Et slikt forsøk i et utvalg kommuner bør evalueres bl.a. for å vurdere om ressursbruken blir bedre uten at tilbudet svekkes for den enkelte. Samtidig bør man innhente erfaringer fra andre nordiske land om større kommunalt delansvar for mer rettighetspregede sosiale overføringer.

Helsetjenester/egenbetaling:

Utvalget vil foreslå at en utreder en differensiering av frikortgrensen for helsetjenester for at skjermingen skal kunne gi bedre fordelingspolitisk og sosialpolitisk treffsikkerhet. En differensiering av frikortgrensen kan f.eks. gjennomføres etter følgende mønster:

- For visse små, sterkt belastede grupper utstedes frikort ved årets begynnelse (full skjerming).
- For en noe større gruppe, f.eks. minstepensjonister uten annen

inntekt, kan det etableres en frikortsgrense på et relativt lavt nivå.

- For den øvrige befolkning fastsettes et tak som skal sikre at sykdomsutgifter ikke velter den enkeltes personlige økonomi. Taket settes likevel så høyt at utlegg til helsepleie må budsjetteres som andre løpende utgifter i den enkelte husholdning.

Utvalgsmedlemmet Limi henviser til sin merknad under lege- og spesialisthjelp i kapittel 33.

Laboratorier og røntgeninstitutter:

Utvalgets flertall, alle unntatt Limi og Steenstrup, foreslår at ansvaret for undersøkelsene innen laboratorie- og røntgentjenestene tillegges fylkeskommunen (inkludert laboratorievirksomhet i allmennpraksis). Trygderefusjonene kan innarbeides i rammetilskuddene, og fylkeskommunen kan få full frihet til å organisere virksomheten selv. Fylkeskommunen kan dermed inngå kjøps- og leveringsavtaler med de enkelte virksomheter, forhandle priser m.v. Gjennom lovendring må fylkeskommunen få bestemme hvordan enkelte rekvirent/lege skal sende sine prøver. Samtidig med en slik omlegging, kan det honoraret legen får (egenandel) for å sende inn en prøve tas bort. Ved en omlegging kan det eventuelt legges til grunn at det beløpet som legges inn i rammetilskuddene er lavere enn dagens utgiftsnivå. Trolig kan en legge til grunn at det kan spares 25 mill. kroner på en slik overføring.

Utvalgets medlem Limi kan ikke støtte forslaget om å overføre ansvaret for undersøkelsene innen laboratorie- og røntgentjenestene til fylkeskommunen, og i tillegg gi disse anledning til å bestemme hvor den enkelte rekvirent/lege skal sende sine prøver. Dette medlem vil hevde at den problematisering som er gitt i utvalgets innstilling er betydelig overdrevet, noe det meget lave innsparingspotensialet (kun 25 mill. i.h.t. forslaget) skulle understreke.

Det er etter dette medlems oppfatning ikke grunnlag for å foreta en så omfattende endring som skissert i flertallets forslag, idet iverksettelsen av et slikt forslag kan gi en dramatisk virkning for etablerte private laboratorier og i siste instans redusere befolkningens tilbud på slike tjenester.

Etter medlemmet Steenstrups oppfatning har utvalget ikke hatt grunnlag for å vurdere et forslag som skissert av flertallet.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.4 Innsparingsmuligheter for 1995 og fremover

Forskning:

Utvalget vil mene at automatiske vekstmål av den typen en har hatt i senere år ikke bidrar til en løpende og kritisk evaluering av hvorvidt økt offentlig FoU-innsats på gitte områder lar seg forsvare. Fokus rettes for ensidig mot den aggregerte veksten i offentlige FoU-budsjetter.

Utvalget vil på denne bakgrunn, og på bakgrunn av den betydelige vekstdynamikk som allerede ligger i regelstyrte overslagsbevilgninger i overføringsystemet, fraråde at en formulerer eksplisitte og generelle vekstmål for offentlige FoU-

utgifter i fremtiden. Prioritering av FoU-innsats bør foregå innenfor en helhetlig og samlet utgiftsramme i tilknytning til budsjetttoppleggene.

Sykepenges:

Utvalgets flertall, alle unntatt Reegård og Totland, vil vise til sine forslag for endring i sykelønnsordningen i 1994, og forutsetter at det foretas en løpende evaluering av virkningen av disse.

Utvalget vil vise til at det i Sverige er vedtatt å utrede en mulig overføring av ansvaret for sykepengeordningen til arbeidslivets parter. En bør følge med i resultatene fra den svenske utredningen for å vurdere hvorvidt dette er praktikabelt for norske forhold.

Utvalgets medlem Steenstrup vil allerede nå varsle at han er ytterst skeptisk til en omlegging som skal gå ut på at partene i arbeidslivet skal overta et økt ansvar for sykelønnsordningen. En slik omlegging kan særlig føre til at mindre bedrifter blir mer forsiktig med å ansette nye medarbeidere.

Utvalgets leder Kleppevil peke på den undersøkelse som har vært foretatt ved SINTEFs Institutt for industriell miljøforskning om virkninger av LO-NHO-avtalen, viser til dels meget positive resultater i form av sterkt minsket sykefravær, og klart bedre arbeidsmiljø i de bedriftene som har tatt oppgaven virkelig alvorlig. Problemet er at antallet av slike bedrifter hittil har vært altfor lite. Kleppe går derfor inn for at avtalen mellom partene i arbeidslivet forlenges i en ny form basert på erfaringene fra de mest aktive bedriftene i den første LO/NHO-avtalen. Den nye formen kunne for eksempel være basert på "sykefraværavtaler" med de enkelte bedrifter og deres ansatte, der disse forpliktet seg til en rekke konkrete ting, bl.a. økt innsats for bedre arbeidsmiljø, hurtige tiltak mot sykdom og aktiv oppfølging av langtidssyke. Muligheten for å få de sistnevnte tilbake til arbeidslivet vil øke betydelig hvis bedriften og arbeidskameratene aktivt hjelper til. Slike avtaler vil ikke bare resultere i lavere sykefravær - og dermed mindre utgifter for trygden - men også i en generell bedring av arbeidsmiljøet, til beste for alle ansatte og bedriften. Det er mulig at det er behov for en "gulrot" for å få sterk oppslutning om et slikt nytt tiltak, f.eks. ved at ansatte i bedrifter som ikke blir med i tiltaket får reduserte sykepenges i de tre første dagene, mens ansatte i bedrifter som er med på tiltaket, slipper dette. Det er mulig det bør gjøres unntak for mindre bedrifter. Det er viktig at en slik ny ordning blir solid fundert i avtaler mellom partene i arbeidslivet og myndighetene.

Kleppe går også inn for at langtidssyke tidligere blir brakt over på yrkesmessig eller medisinsk attføring, kanskje allerede etter 26 uker, i alle fall etter 40 uker. Dette vil kreve en betydelig utbygging av attføringsapparatet og vil derfor ta noe tid å iverksette. Det vil være en forskjell mellom sykepenges og attføringspenges, selv om den blir mindre ved å sette ned kompensasjonen i sykepengene til 90 pst. Det er mulig at en bør overveie en avtrappingsordning for å gjøre overgangen fra sykepenges til attføringspenges mykere og dermed mer attraktiv. Det viktige er at tidlig attføring minsker overgangen til uføretrygd.

Heving av aldersgrensen for mottak av attføringspenges under yrkesrettet attføring:

I St.prp. nr. 1 (1992-93) Tillegg nr. 11 fremheves at attføringspenges under yrkesrettet attføring ikke bør ytes til ungdom i den videregående skole, dvs. ungdom i vanlig utdanningsalder. Et mulig tiltak kan være at grensen for vanlig utdanningsalder heves til 21 år. En begrunnelse for dette er at utdanning for mange ofte ikke påbegynnes før etter fylte 21 år.

Det understrekes at ekstraavgifter som evt. funksjonsnedsettelse medfører fortsatt skal dekkes.

Et tiltak av denne type kan gjennomføres med flere begrensninger. Innrettet mot bestående tilfeller, uansett uføregrad, er innsparingen anslått til om lag 100 mill. kroner i 1994. Om bare nye tilfeller blir berørt, vil innsparingen bli betydelig mindre det første året, anslagsvis 15 mill. kroner. Full helårsvirkning kan ikke påregnes før etter 3 år.

Boutgifter til personer under yrkesrettet attføring:

Mottakere av attføringspenger under yrkesrettet attføring har rett til ulike former for attføringshjelp, som også kan gå til dekning av boutgifter.

Frem til i dag har boutgiftene til enslige forsørgere og mottakere av yrkesrettet attføring vært dekket fullt ut. Det vises til St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 11 (1992-93), side 79, vedr. endring av praksis for enslige forsørgere:

"Boutgiftene bør etter departementets syn begrenses til ekstraavgifter som følge av utdanning - f.eks. ved skifte av oppholdsted."

Et aktuelt tiltak kan være å foreslå tilsvarende praksis også for tilfeller under yrkesrettet attføring. Innsparingen er anslått til om lag 150 mill. kroner, dersom tiltaket gjøres gjeldende for løpende tilfeller. Ved å innrette begrensningen til bare å gjelde nye tilfeller er innsparingsvirkningen første år langt mindre, rundt 30 mill. kroner. En vil kunne få full helårsvirkning etter 3 år.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.4 Innsparingsmuligheter for 1995 og fremover

Avkorting av uførepensjonen for personer som mottar gavepensjon fra bedriften:

Medlemmene Dahl, Kleppe, Totland, Velsand og Yrkje mener at en for å redusere forekomsten av gavepensjoner bør overveie å gjennomføre en avkorting av uførepensjonistenes samlede ytelse mot det påslaget som vedkommende har mottatt fra arbeidsgiver, i den tiden han har vært sykmeldt eller uførepensjonert.

Tiltaket er innrettet mot uførepensjonister, men om vedkommende har mottatt gavepensjon i perioden forut før uførepensjonen (under sykmeldingsperioden, eller under bedriftsintern attføring) regnes også dette med i avkortingsbeløpet. Også denne endringen bør kunne forbedre incitamentstrukturen i uførepensjonen. Innsparingen er anslått til vel 5 mill. kroner i 1994.

Utvalgets medlemmer Limi og Steenstrup vil avvise alle forslag eller problematiseringer som går i retning av å samordne private og offentlige pensjonsytelser. Disse medlemmer anser ovennevnte forslag samt tilhørende problematiseringer å være første ledd i en strategi for fremtidig samordning av private og offentlige pensjonsordninger, noe disse medlemmer ikke ønsker å bidra til.

Denne merkningen gir uttrykk for disse medlemmers holdning til slike problemstillinger generelt, uansett i hvilken

form de er drøftet i utvalgets innstilling.

Konsensuskonferanser/trygdemedisin:

Uførebegrepet er i for stor grad gjenstand for ulik fortolkning og praksis blant behandlende og attesterende leger. For å oppnå et mer standardisert uførebegrep kan et mulig tiltak være å innføre såkalte konsensuskonferanser for praktiserende leger. Denne metoden er anvendt i ordinær medisinsk praksis, f.eks. for å utforme enhetlige behandlingsopplegg overfor enkelte lidelser og sykdommer. I trygdemedisinsk sammenheng må målet med slike konferanser være å harmonisere ulik diagnostisk praksis, særlig overfor lidelser uten klare objektive registrerbare symptomer, f.eks. fibromyalgi og nevrotiske tilstander. Utvalget vil derfor anbefale at man overveier utvidet bruk av konsensuskonferanser for leger på dette området.

Innskjerping av sanksjoner overfor leger med regelstridig praksis:
Dersom det viser seg at de utvidede sanksjonene ikke virker overfor leger som åpenbart og målrettet har prøvd å bryte tildelingsvilkårene ved å bruke dekkdiagnoser, mener utvalget at det bør overveies å forlenge utestengelsen fra ett til to år. For leger som like målrettet bryter vilkårene for andre gang, kan det evt. være et alternativ å utforme individuelle sanksjoner etter hvor alvorlig bruddet på bestemmelsene har vært.

Det kan være at sanksjonsregler overfor leger i tillegg bør inngå i en gjensidig kontrakt mellom legen og myndighetene, som omfatter de retter og plikter som legeerklæringer i trygdesaker fører med seg.

Pensjoner/arbeidslinjens pensjonspolitiske konsekvenser m.v.:

Det har lenge foreligget forholdsvis bred trygdepolitisk enighet om at pensjonsalderen i folketrygden (67 år) og aldersgrensen (70 år) ikke skal endres, og videre at mer fleksible velferdsmotiverte ordninger for tidlig fratreden skal være fullt ut frivillige og reelt sett utvide valgfriheten.

Det er dessuten som ledd i arbeidslinjen et mål å opprettholde arbeidsstyrken, særlig i lys av de langsiktige pensjonsforpliktelser i folketrygden, og dermed unngå at gjennomsnittlig avgangsalder reduseres gjennom pensjonsreformer.

Utvalget vil tilrå grundige konsekvensberegninger av de langsiktige kostnader i forbindelse med utvidet adgang til førtidspensjonering.

Det påberopes ofte som urimelig at samboende pensjonister har høyere grunnnytelser i folketrygden enn pensjonistektepar. Bl.a. på denne bakgrunn vil utvalget videre tilrå at det gjennomføres en grundig utredning av hvordan samboerbegrepet kan utformes og tilrettelegges for skatte- og trygdesystemet.

Kapittel 1 Strategi for reduksjon i overføringene sammenfatning

1.5 Oppfølging vedr. budsjetteringsprosedyrer m.v.

1.5 OPPFØLGING VEDR. BUDSJETTERINGSPROSEDYRER M.V.

Prognosearbeid og mellomlangiktig budsjettering:
Utvalget vil vise til at det for regelstyrte

overslagsbevilgninger ofte er et betydelig budsjetteringsproblem å kartlegge utgiftsdynamikken. Uten dette kan regjeringen vanskelig ivareta fullstendighet i sine budsjettforslag til Stortinget, og Stortinget på sin side kan komme i en tvangssituasjon med automatisk etterbevilgning ved nysaldering av statsbudsjettet ved utgangen av respektive bevilgningsterminer. Utvalget vil på denne bakgrunn støtte videreutvikling av det prognosearbeidet som nå bl.a. er i gang på trygdens område.

Utvalget vil videre peke på at de någjeldende budsjetteringsrutiner for overføringsordningene bør kunne bygges ut med et mer langsiktig budsjetteringsopplegg. Formålet må bl.a. være å få til fortløpende omprioriteringer og redusert vekst i disse overføringsordningene.

Det vil i denne sammenheng være nødvendig å tilrettelegge et informasjons- og beslutningsgrunnlag som kan synliggjøre omprioriteringsbehov og mulige tiltak for nærmere politisk vurdering, og skissere prosedyrer for evaluering av enkeltendringer og budsjettvedtak.

Utvalget merker seg at forskjellen mellom rammestyrte og regelstyrte utgiftsbevilgninger ofte fremstilles som betydelig: Ordinær budsjettstyring gir mulighet for effektiv og sikker løpende utgiftskontroll, mens regelstyrte ordninger nærmest ikke lar seg styre eller kontrollere uten at man foretar regelendringer.

Nærmere vurdert er det likevel mer spørsmål om gradforskjeller. Regelstyrte ordninger lar seg i regelen ikke kontrollere like raskt som budsjettstyrte ordninger, og kontrollmekanismen er mer tungvint ved at det må gjøres regelendringer/omlegginger heller enn enkeltvedtak for å påvirke utgiftene. Videre kan ikke beløpene kontrolleres med samme nøyaktighet.

Det vil være svært lite formålstjenlig om budsjettarbeid på regelstyrte ordninger preges av løpende innsparingsbehov, en kortsiktig vedtakshorisont og saksforberedelse under stort tidspress. Spesielt når det gjelder trygdemessige prioriteringer kreves det en noe lengre tidshorisont enn den årlige budsjetterterminen. En lengre tidshorisont vil isolert sett innebære noe større usikkerhetsmarginer i budsjetteringen. Opplegg for resultatevaluering og analyse, bedre prosedyrer og budsjetteringsmodeller vil imidlertid kunne redusere denne usikkerheten. Slik vil det være mulig å etablere en rimelig utgiftskontroll innenfor regelstyrte ordninger, også om disse har vesentlige innslag av skjønn, som over tid og i snitt ikke behøver å stå særlig tilbake for ordinær budsjettstyring.

Utvalget vil dermed støtte at det utvikles prosedyrer for mellomlangsigte budsjetteringsvedtak, bl.a. for trygdebudsjettets kontantstønader som sykepenges og attføringspenges.

Fremtidig arbeid med regelverksanalyse:

Utvalget har merket seg at vi i Norge har en relativt lang tradisjon med bruk av økonomiske modeller i sentralforvaltningen i arbeidet med makroøkonomi og skattespørsmål. Resultater fra disse modellene benyttes også ofte av andre involverte parter i den økonomisk-politiske debatten, f.eks. partiene på Stortinget og organisasjonene i arbeidslivet. Bruk av og referanse til et felles analyseapparat har bidratt til å etablere et felles grunnlag for debatten som har virket klargjørende og disiplinierende.

I forhold til overføringsordningene vil utvalget tilrå at ansvarlige departementer utvider sin bruk av regelvirknings- og lovmodellanalyse, bl.a. gjennom mer aktiv bruk av modellverktøyet utviklet i Statistisk sentralbyrå.

Vedr. de hundrevis av ulike tiltak som er finansiert via en

overføringsordning på statsbudsjettet, vil utvalget peke på at behovet for en strammere budsjettpolitikk også tilsier at det innføres en særlig etterprøving av om tiltakene fremdeles bør være prioritert. Dette kan være aktuelt i forbindelse med større områdegjennomganger.

Informasjon til publikum:

Utvalget vil samtidig fremheve at utadrettet budsjettinformasjon er særlig viktig når det gjelder overføringsordningene. Det bør på denne bakgrunn legges vekt på informasjon myntet på publikum.

Som et første oppfølgingstiltak etter utvalgets arbeid bør en innføre nye opplegg for redegjørelse av utviklingen i budsjettets overføringsordninger. Dette kan bl.a. være publikasjoner, foredrag, seminarer e.lign. for publikum utenfor sentralforvaltningen, kanskje særlig mediene og forskere innen de mer anvendte deler av samfunnsfagene.
