

# Om finansiering av kommuner og velferdstjenester

Professor Jørn Rattsø, NTNU, 23.01.2003

Utredning for Kommunenes Sentralforbund



## 1. Kommunefinansieringen

Kommunefinansieringen søker å forene ønsket om lokal forankring, utjevning av tjenestetilbud og makroøkonomisk styring. Lokal forankring motiverer at kommunene har finansiering fra lokale skattekilder (skatt på alminnelig inntekt, eiendom, naturressurser). Det er lokal beskatningsfrihet ved at de kan bestemme skattesats for alminnelig inntekt innen et intervall. Siden 1979 har alle kommuner benyttet høyeste sats. Kommunene er gitt lokal beskatningsfrihet for eiendomsskatt innen et intervall, og skattesatsen (og takseringen) varierer mellom de kommuner som skriver ut eiendomsskatt. I tillegg er kommunenes finansiering lokalt forankret ved at brukerbetaling benyttes for en rekke tjenester. Også brukerbetalingen varierer mellom kommunene.

På den andre siden har kommunefinansieringen en rekke elementer som sikrer nasjonal utjevning og makroøkonomisk styring. Statlige overføringer utgjør en stor del av inntektene, og det brukes øremerkede tilskudd og statlige 'satsinger' for å påvirke inntektsbruken. Skattefinansieringen har preg av å være et skattetildelings-system, og beskatningsfriheten i inntektsskatten oppleves ikke som reell. Utjevningen av skatteinntektene bryter forbindelsen mellom inntekter og lokalt skattegrunnlag. Brukerbetalingen er underlagt relativt detaljert regulering. Det omfattende overføringssystemet og betydningen av den årlige statsbudsjettbehandling representerer en sterkere sentralisering av kommunefinansieringen enn i de fleste andre land. Det grunnleggende prinsipp er rammefinansiering hvor kommunene skal ha handlefrihet og ansvar innen gitte økonomiske rammer.

Det er en utfordring å ivareta lokal forankring og nasjonale hensyn samtidig. Dagens system gir frustrasjon både på lokalt og nasjonalt nivå. Fra kommunene bidrar den sentraliserte finansiering til sterkt fokus mot statens økonomiske rammer. Systemet inviterer til ansvarsfraskrivelse og press mot staten. Kommunene framstår derfor offentlig i en viss grad som konkurrenter i elendighetsbeskrivelser som skal utløse økte midler fra

staten. Nasjonale politikere sitter med ansvaret for velferdstilbudet kommunene driver, men uten at de har tilstrekkelige virkemidler til å påvirke tilbudet. Staten overstyrer derfor kommunenes tilbud på tvers av prinsippet om rammefinansiering. De økonomiske forskjellene mellom kommunene som følger av overføringssystem og kraftbeskatning skaper behov for reguleringer og ordninger fra statens side for å begrense forskjeller i velferdstilbud.

Utvidet lokal beskatningsfrihet er lansert som en reform som skal forbedre styringsopplegget. På lokalt nivå skal det styrke lokaldemokratiet og velgerkontrollen. På nasjonalt nivå skal det oppklare dagens ansvarsuklarheter og utgiftspres mot staten, og kommunene skal ta fullt økonomisk og politisk ansvar for egne oppgaver og tjenester. I artikkelen diskuteres større beskatningsfrihet i forhold til nye krav til finansiering av velferdstjenestene.

## **2. Prinsipper for kommunefinansiering**

Den omfattende internasjonale litteratur og erfaring om fiskal føderalisme (det økonomiske forhold mellom stat og kommuner) gir generelle retningslinjer for kommunefinansiering. Siktemålet med desentralisering til kommuner er å utnytte at prioriteringer kan gjøres nært innbyggernes kunnskap om og vurdering av nytte og kostnad ved kommunale tjenester. Omfanget av tjenestetilbudet skal avspeile befolkningens betalingsvillighet for kommunale tjenester i forhold til privat forbruk. Kommune-finansieringen bør utformes slik at det sikrer gode avveininger mellom den nytte man har av utvidet tjenestetilbud og kostnaden ved å dekke det. Det oppnås best ved nyttebeskatning ('benefit taxation'). Nytteprinsippet betyr at man betaler skatt etter den nytte man har av tjenestene. Det står i strid med evneprinsippet, om at man skal betale skatt etter evne. Konflikten mellom de to skatteprinsipper er et valg mellom effektivitet og fordeling, som er et sentralt dilemma i utformingen av kommunefinansieringen. Det er en vanlig oppfatning at kommunene bør finansieres etter nytteprinsippet, mens staten tar seg av fordelingspolitikken med evnebeskatning.

Brukerbetaling er den vanligste form for nyttebeskatning. Ved full brukerfinansiering (hvor brukerbetalingen dekker alle kostnader) omsettes kommunale tjenester som private, og borgeren bestemmer da selv om han/hun ønsker tjenesten. Begrenset brukerbetalning synliggjør for borgeren at den kommunale tjenesten har en kostnad og vil begrense forbruket i forhold til skattefinansiering og gratis levering av tjenesten. Brukerbetaling egner seg ikke for lokale kollektive goder (som generalplanlegging), og også fordelingsmessige hensyn begrenser bruken av brukerbetalning i praksis.

Eiendomsskatt kan sies å gi tilnærmet nyttebeskatning for kollektive goder. Eiendomsskatten gir en kobling mellom tjenestetilbud og skattebase, fordi tjenestetilbudet påvirker eiendomsverdiene i kommunen. Hvis kommunen fungerer dårlig, med høyt skatte- og avgiftsnivå kombinert med lavt velferdstilbud som resultat, vil kommunen blir mindre attraktiv. Folk og bedrifter vil flytte ut, eiendomsverdiene går ned, og dermed reduseres kommunens inntekter av eiendomsskatten. Eiendomsverdiene fungerer som et barometer på kommunens virkemåte. På samme måte vil en kommune som fungerer godt bidra til høyere eiendomsverdier og skatteinntekter. Eiendomsskatten gjør at kommunen belønnes for å drive godt og straffes for å drive dårlig.

Eiendomsskatten utgjør fundamentet i kommunefinansieringen i de fleste land. Siden eiendomsskatten vanligvis ikke genererer skatteinntekter ut over 2-3% av brutto nasjonalprodukt, må mange land supplere med andre skatter. Når kommunesektoren er så stor som hos oss må man ha en skattebase som gir grunnlag for store inntekter, slik som skatten på alminnelig inntekt. Det er en ulempe at inntektsskatten er en fordelt skatt mellom kommuner, fylkeskommuner og stat og derfor ikke er klart identifisert med kommunene. Generelt er det viktig at slike andre skatter representerer et stabilt og forutsigbart skattefundament og at skattegrunnlaget er jevnt fordelt mellom kommuner.

I kommunefinansieringen skal lokal beskatningsfrihet ivareta en effektiv balanse mellom private og kommunale tjenester i en kommune, kalt allokeringseffektivitet. Det er forskjell i privat inntektsnivå, befolkningssammensetning, preferanser for kommunale og private tjenester og kostnadsforhold mellom kommunene. Befolkningen i forskjellige

kommuner vil derfor generelt ønske forskjellig balanse mellom kommunale og private tjenester og mellom ulike kommunale tjenester. Lokal beskatningsfrihet er et nødvendig virkemiddel for å tilpasse omfanget av det kommunale tjenestetilbudet til lokale preferanser, inntekt og kostnadsforhold. Begrensninger i den lokale beskatningsfriheten vil generelt hindre allokeringseffektivitet fordi kommunene ikke fritt kan velge omfanget av det samlede tilbud. Befolkningen går da glipp av noe av 'desentraliseringsgevinsten' ved å ha kommune. Staten bestemmer i stor grad den økonomiske ramme for den enkelte kommune, som i liten grad kan påvirke balansen mellom kommunalt og privat. Som kjent er det en tendens til at kommunalt inntektsnivå og tilbud er relativt lavt i kommuner med høyt privat inntektsnivå, mens kommunalt tilbud er relativt stort i kommuner med relativt lavt privat inntektsnivå.

Det kan argumenteres for begrensninger i lokal beskatningsfrihet ut fra teorien om fiskal føderalisme, spesielt bekymringen for skattekonkurransen. Skattekonkurransen innebærer at kommunene konkurrerer om et mobilt skattegrunnlag, f.eks. bedrifter eller husholdninger. Økt skattenivå i en kommune kan motivere til utflytting av bedrifter og husholdninger. Denne konkurransen kan føre til at skattenivået blir for lavt og vi får for lite kommunale tjenester i forhold til det som er effektivt. Skattekonkurransen kan motvirkes ved å regulere skattenivået. Det er imidlertid ikke vanlig å begrunne begrensninger i den lokale beskatningsfriheten med frykt for at skattesatsene blir for lave. Begrensningene er heller motivert ut fra ønsket om å holde tilbake ekspansjonen i kommunesektoren.

Økt mobilitet mellom land har ført til diskusjon om hvordan velferdsstaten skal kunne finansieres og bekymring for velferdsstatens framtid. Nyere litteratur har lagt større vekt på fordelene ved skattekonkurransen. Skattekonkurransen kan motvirke en for stor offentlig sektor eller kommunesektor som resultat av svak velgerkontroll. Det tilsier at skattekonkurransen bør stimuleres ved at man har mobile skattegrunnlag og lokal beskatningsfrihet.

Spørsmål om velgerkontrollen i kommunene er sentralt for nyere tenking om kommunale skatter. Svak velgerkontroll kan innebære at kommunesektoren blir 'for stor' (eller vokser for fort), fordi sterke interessegrupper innenfor og utenfor kommunen kan drive opp utgiftene på tvers av velgernes ønsker. Da kan skatte- og avgiftsnivået bli høyere enn det velgerne ønsker. Kombinasjonen av svak velgerkontroll og beskatningsfrihet kan også gi høyt kostnadsnivå. Det kan være lettere å øke skattene enn å konfrontere kostnadsproblemer. Begrensninger i den lokale beskatningsfriheten betyr at statlige myndigheter i større grad blir ansvarlig for å bestemme omfanget av kommunesektoren. På en måte forsvarer da staten velgerne mot interessegruppene. På den andre siden kan lokal beskatningsfrihet styrke velgerkontrollen. Når kommunene kan påvirke skattenivået blir kommunene viktige for borgerne, og det kan motivere dem til å delta mer aktivt i lokalpolitikken. En annen mekanisme er muligheten til flytting, slik at den enkelte innbygger delvis kan velge skattenivå gjennom valg av bosted. Slik konkurranse mellom kommuner kan hindre en uønsket økning i skattenivået.

De fleste land har større og mer reell lokal beskatningsfrihet enn i Norge. Men også andre land har begrensninger og strever med å få kontroll med lokal skattevekst. I USA er det i mange stater 'tax limits', ofte bestemt i folkeavstemminger, og i Storbritannia omtales dette som 'rate capping'. Både i Danmark og Sverige er den lokale beskatningsfriheten større enn i Norge. Det må imidlertid forstås på bakgrunn av ulike forutsetninger. Danmark har gjennomgående større kommuner enn i Norge og har mindre inntektsforskjeller mellom dem. Danske kommuner er også sterkere regulert, spesielt når det gjelder investeringer og låneopptak. Svenske kommuner er gjennomgående større enn de norske, og inntektsforskjellene er utjevnet gjennom sterkere utjevningsordninger. I tillegg har Sverige sterkere direkte reguleringer av de nasjonale velferdstjenester og statlig kontroll av skattetilførselen. I Danmark reguleres kommunenes skattenivå gjennom avtaler mellom staten og kommunesektoren, mens Sverige periodevis har hatt direkte statlig regulering skattenivået.

### 3. Norsk kommunefinansiering i forhold til prinsippene

Det norske finansieringsopplegg må forstås på bakgrunn av særnorske forhold. For det første har de skandinaviske land en større kommunesektor enn i alle andre land. Ingen andre må skaffe finansiering tilsvarende 15-20 % av brutto nasjonalprodukt. For det andre har vi en forskjelligartet kommunesektor, men mange små kommuner og samtidig store byer. Det gir stor variasjon i inntektsgrunnlaget og dermed skattegrunnlaget mellom kommunene. Utjevning av inntekter blir en krevende oppgave. Kommunefinansiering handler om gode rammebetingelser for kommunene, men også fordelingspolitikk og distriktspolitikk.

For det tredje driver kommunene omfattende velferdstjenester som inngår i en nasjonal velferdspolitik. Velferdsstatens tjenester produseres i stor grad av kommunene. Dette er en utfordring på flere måter, ved at nasjonal politikk har det samlede ansvar for velferdspolitikken som kommunene driver, ved at det følger sterke likhetskrav med velferdstjenestene, og ved at kommunene blir viktige instrumenter i fordelingspolitikken. Velferdstjenestene gir sterk kobling og avhengighet mellom staten og kommunene. På den ene side er store oppgaver lagt til vårt kommunale selvstyre. På den andre siden er handlefriheten av selvstyret sterkt begrenset av statens føringer på velferdspolitikken.

Velferdstjenestene har vært drevet i en blandingsmodell hvor statlig regulering og utjevning har søkt å oppnå likhet i velferd i samarbeid med kommunal politikk. Lokalpolitikken har tatt seg av organiseringen av tilbudet og vanskelige lokaliseringssaker (hvor skal skolen ligge), mens staten har hatt stor innflytelse på innholdet (hva skal elevene lære). Kommunenes driftsansvar for velferdstjenestene har for det første stimulert bred politisk deltagelse, og kommunepolitikk har vært opplæring til nasjonal politikk. For det andre har kommunene representert lokalkunnskap og nærhet i tildeling av velferdstjenester. Plass på gamle hjem og barnehage har vært tildelt etter behov.

Velferdspolitikken har betydelige konsekvenser for kommunefinansieringen. Prinsippene for desentralisering legger vekt på at kommunene kan gi god avveining mellom nytte og kostnader for tjenestetilbudet gjennom nyttebeskatning. Men når tjenestene inngår i velferdspolitikken, er det jo nettopp et poeng å unngå nyttebeskatning. Det er ikke de som har glede av tjenestene som skal betale dem, finansieringen inngår i en omfordeling fra skattebetalerne til klientene for kommunale tjenester. Det er da naturlig at kommunale skatter inngår i et nasjonalt skattesystem slik inntektsskatten gjør. En slik skatt gir ikke en selvstendig skattebase for kommunen, men blir en fordelt skatt i en nasjonal skattepolitikk.

Forskjellene i økonomiske forutsetninger og kravene om likhet i velferdstilbud er det dominerende dilemma i kommunefinansieringen. Det har gitt en topptungt finansiering hvor overføringssystemet og inntektsskatten skaffer inntektene med svak lokal forankring. Rammefinansiering med begrenset lokal beskatningsfrihet er et kompromiss mellom lokalt selvstyre og nasjonal utjevning og styring. Og rammefinansieringen er under press.

#### **4. utfordringer for rammefinansieringen**

Intensjonene i det norske finansieringsopplegget er gode: Rammefinansiering betyr at den enkelte kommune skal søke å gi best mulig tjenestetilbud innen den gitte ramme, dvs. prioritere kvalitet og sammensetning av tjenestetilbudet etter befolkningens ønsker (prioriterings-effektivitet) og sikre lavest mulig kostnader gitt kvalitet (kostnadseffektivitet). Rammefinansiering som godt styringsopplegg forutsetter 'hard budsjettskranke'. Det betyr at kommunene tar rammen som gitt og utnytter de gitte ressursene best mulig og at staten holder rammen fast uavhengig av kommunenes tilpasning.

Opplegget har sviktet på begge områder. På den ene siden har staten ikke holdt faste rammer og holdt seg til rammestyring og på den andre siden har kommunene angrepet rammene og fraskrevet seg ansvar. Vi har fått et permanent spill om de økonomiske



rammer, som ikke behandles som faste og troverdige, verken av staten eller kommunene. Ingen av partene opptrer slik at de vil forsvare rammefinansieringen. Det er da ikke underlig at modellen smuldrer opp.

Det er viktig å forstå forskjellen på hard og myk budsjettbetingelse for kommunene. Hvis rammen er fast, kan kommunene konsentrere seg om å gi best mulig tjenestetilbud etter befolkningens ønsker og lokale kostnadsforhold. Kommunene skal kunne ta klart ansvar for tjenestetilbudet innen de gitte rammer. Hvis rammen er myk, dvs. at det er muligheter for tilleggsbevilgninger mv., kan kommunene påvirke rammen og det åpner opp for strategisk atferd. Det har vært mest tydelig rundt sykehusene, hvor store underskudd og lange ventelister synes å ha resultert i ekstrabevilgninger. Hvis man belønner underskudd og ventelister, får man gjerne mer av det. Også mange kommuner er aktive i offentlig debatt, og gjeld/ underskudd og dårlig tjenestetilbud på spesielle områder (f.eks. 'eldrekrise') brukes som argument. Spillet rundt den økonomiske ramme kombineres gjerne med ansvarsfraskrivelse: 'staten har skylda'.

Forskjellen på hard og myk budsjettskranke har også konsekvenser for kommunenes styringssituasjon internt. Som diskutert ovenfor skal hard budsjettskranke for den enkelte kommune sikre gode prioriteringer og god kostnadskontroll. I praksis kan dette innebære krevende omstillingsprosesser og kostnadsreducerende tiltak. Hvis den økonomiske ramme er under press og det skapes forventninger om ekstrabevilgninger, vil den enkelte kommune få svekket den disiplin som er nødvendig for å gjennomføre omstillinger. En rammefinansiering som ikke fungerer etter hensikten kan ha uheldige konsekvenser for prioritering og kostnadsnivå i kommunene.

Faste økonomiske rammer en forutsetning for lokalt ansvar og god lokal tilpasning (prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet). Det nasjonale politiske systemet fungerer imidlertid ikke etter samme forutsetning. Nasjonale politikere kan høste politiske gevinster ved initiativ som bryter med rammen. På politiker-språk kalles det handlekraft. Det har vært mest synlig rundt sykehusene. Sykehusene har gått med underskudd, og fylkespolitikere har presentert regninga for staten. En serie med

helseministre har vist handlekraft ved å komme med ekstra-bevilgninger til fylkeskommunene. Et annet eksempel er storbyene, som permanent driver kampanje med dokumentasjon av storbyproblemer som krever ekstra bevilgninger. Også her viser kommunalministre med ujevne mellomrom handlekraft og sper på med ekstra midler.

Opposisjonen til regjeringen vil kunne høste gevinster ved overbud. Det skal være debatt og konflikt om kommunerammen i den faste budsjett-behandlingen i Stortinget. Det som er viktig her er hvordan opposisjonen opptrer etter at flertallet har fastlagt det økonomiske opplegg. Hver gang det dukker opp en avsløring av et svakt velferdstilbud i en kommune, vil opposisjonen tilby ekstra midler og kreve at regjeringen gjør det samme. Denne politiske virkemåten innebærer at rammene utfordres konstant i den politiske debatt. Det følger at nasjonale politikere framstår som ansvarlig for velferdstilbudet over hele landet og nærmest til den enkelte klient.

På den andre siden forsvarer heller ikke kommunene rammefinansieringen. Kommunene presenterer seg som forsvarere av befolkningens velferd i kampen for økte rammer. Kommunenes Sentralforbund og den enkelte kommune må kunne delta i offentlig debatt med krav om mer midler ved den faste budsjettbehandling i Stortinget. Igjen er det problematiske hva slags atferd man utøver etter at flertallet har fastlagt det økonomiske opplegg. Kampen fra enkeltkommuner og kommunesektoren mot rammen pågår nå hele året. Det er ikke uvanlig at ordførere står fram og eksplisitt fraskriver seg ansvar for lokalt tjenestetilbud fordi rammen er for stram. Det er lett å forstå den enkelte ordførers frustrasjon over gapet mellom forventninger og pålegg og tilgjengelige ressurser. Samtidig er det lite å tape på å kreve mer, og det koster tilsynelatende lite. Summen av denne aktiviteten underminerer imidlertid rammestyringen.

Rammefinansieringen ble etablert med det kommunale inntektssystem i 1986. Reformen samlet mange øremerkede tilskudd i et rammetilskudd. Kommunene kan etterpå i større grad prioritere etter lokale behov og forutsetninger og ikke med sikte på utnyttelse av et nettverk av øremerkede tilskudd. Samtidig innebar reformen at nasjonale politikere avsto øremerkede tilskudd for å påvirke velferdstilbudet i kommunene. Siktemålet var nettopp

å gi kommunene større selvstendig handlefrihet og ansvar, og staten måtte da redusere sin innflytelse.

Staten har kompensert reduksjonen av virkemidler gjennom inntektssystemet med nye virkemidler. Nye øremerkede tilskuddsordninger har vokst fram. Statlige minstestandarder og rettigheter brukes aktivt for å kontrollere tilbudet. Større 'satsinger' gjennomføres utenfor inntektssystemet, som innsatsen i eldreomsorgen og nå sist for skolebygg.

Rammefinansieringen forutsetter klare ansvarsforhold mellom stat og kommuner. Staten sikrer kommunenes rammebetingelser, og kommunene tar ansvaret for prioritering av tjenestetilbudet innen de gitte rammer. Nasjonale velferdspolitiske ambisjoner er lite forenlige med slik ansvarsdeling. Dette er den største utfordring for systemet - hvordan skal nasjonal velferdspolitikken forenes med rammestyring og lokalt ansvar? Dagens ansvarsuklarhet tilsier at blandingsmodellen erstattes med tydeligere statlig og kommunalt ansvar.

På kort sikt kan konsultasjonene mellom stat og kommuner bidra til ansvarsoppklaring. Hvis konsultasjonene skal ha slik betydning, må begge parter kunne forplikte seg til handlinger det er enighet om. Staten må oppnå noe mot å forplikte seg til bestemte økonomiske rammebetingelser. Kommunesektoren må forplikte seg til bestemte mål for velferdstilbudet, som barnehagedekning, prisnivå i barnehager, dekning i eldreomsorgen. Opplegget vil motivere til klarere kostnadsberegninger av nye velferdsreformer, og kan derved på statens side gi større disiplin i sektorpolitiske pålegg til kommunene. Samtidig gir det bedre mulighet for kontroll med produktiviteten i kommunesektoren. Den danske modellen for konsultasjoner og avtaler synes å ha oppnådd dette. Det er imidlertid store utfordringer for koordineringen mellom kommunene.

## 5. utfordringer for velferdsfinansieringen

Selve overføringssystemet og skattefordelingen, den økonomiske basis for rammefinansieringen, synes å være robust og velfungerende. Det er de styringsmessige aspekter rundt velferdstjenestene som er problematisk. Det forklarer at staten har overtatt spesialisthelsetjenesten (sykehusene), stortingsflertallets vedtak om barnehagene sommeren 2002, og nye initiativ rundt skolevalg og friskoler. Mange store oppgaver kan være på vei ut av kommunestyret. Nasjonale politikere opplever å ha det endelige ansvar for befolkningens velferdstilbud, og de kan ikke unndra seg offentlig kritikk for ventelister, barnehagedekning eller eldreomsorgstilbud i en kommune. Samtidig har de mangelfulle virkemidler for å påvirke velferdstilbudet under rammefinansiering, hvor prioriteringene skal være et kommunalt ansvar. De nye statlige initiativ må forstås på bakgrunn av ansvarsukklarhetene i dagens system, behovet for å kombinere ansvar og styring nasjonalt, og utviklingen i velferdspolitikken.

Utbyggingen av velferdsstaten har i seg selv endret forutsetningene for kommunene. Velferdstjenestene omfatter etter hvert hele befolkningen og alle deler av landet. Alle skal ha plass i videregående skole, alle skal få barnehageplass, og alle skal få enerom. Det er ikke behov for kommunal prioritering av tilbud på samme måte som før.

Samtidig er velferdstjenestene på en måte vokst ut av kommunene. De krever stadig mer kompetanse og fagmiljø, de spesialiseres og differensieres, og stiller stadig større krav til produsenten. Samtidig krever borgerne mer. Framveksten av den velstående middelklassen har undergravet den trygge gamle modellen hvor kommunen har monopol på tilbudet og tildeler etter behov. Borgerne vil ha valgmuligheter og setter store krav til kvalitet. Kommunene møter konkurranse fra private omsorgstilbud, helseklinikker og skoler. Begrensning i valgfrihet og framveksten av private alternativer har i seg selv satt rammefinansieringen under press.

Valgfrihet krever ny finansiering av velferdstjenestene. Hvis tjenestene skal være tilnærmet gratis og brukerne skal velge, må det følge penger med brukernes valg. Hvis

foreldrene kan velge seg ny skole til barna, må den nye skolen tilføres midler og den gamle gi fra seg penger. I prinsippet kan kommunene organisere slik stykkprisfinansiering selv. I praksis har imidlertid ikke kommunene i særlig grad gitt valgfrihet og arrangert stykkprisfinansiering. Det har også vært konkurranseforhold mellom kommunale tilbud og private, som private barnehager og grunnskoler. Derfor har staten ordnet valgfrihet og finansiering ved stykkpris på noen områder. I sykehusene var det noe valgfrihet og stykkprisfinansiering før staten overtok. Staten sikrer finansieringen av elever i private skoler med en trekkordning fra kommunene. Stortingsflertallets barnehageforlik sommeren 2002 innebærer statsfinansiering av barnehagene.

Utfordringen er å organisere tilbudet. Det er tydelig for sykehusene, hvor en tung konsernmodell med uklart styreansvar på mange nivåer skal stå for driften. Det ser ut til å bli en kostbar affære. Det er synlig også for barnehagene, hvor stortingsflertallet har designet en modell hvor staten har ansvaret for finansieringen mens eierne, private og kommuner, har ansvaret for utgiftene. Det er heller ikke opplegg for god drift. Neste reformsektor er som kjent skolen. Men staten har lite lyst til å legge skolene inn under statlige skoleforetak. Skoleministeren ønsker neppe å ha skolenedleggelses som daglig mediasak.

Kommunene har derfor en mulighet, som tilbydere av gode velferdstjenester mot betaling. Det er særlig to områder som må forbedres. For det første skaper kommunemodellen forskjeller i tilbud utover landet. Det har vært særlig tydelig i barnehagedekningen. Disse forskjellene skyldes delvis at kommunene har ulike økonomiske betingelser og delvis at kommunene prioriterer forskjellig gitt like økonomiske betingelser. Dagens finansiering kan beskrives som at staten først skaper store økonomiske forskjeller mellom kommunene og deretter søker å regulere kommunene stramt for å hindre forskjeller i tilbud. Det er en vanskelig reguleringsoppgave, for de økonomiske forskjellene må jo 'tyte ut' ett eller annet sted. Forskjellene skyldes særlig fordelingen av kraftinntekter og innslaget av distriktspolitikk i inntektssystemet. I tillegg vil selvfølgelig kommunene prioritere forskjellig, det er jo det som er lokaldemokrati. Spesielt har valget mellom barnehagedekning, eldretilbud og

skolestruktur vært forskjellig i kommunene. Forskjellene brukes så som argument mot at kommunene skal drive disse oppgavene eller for nye statlige styringsmidler.

For det andre kritiseres kommunene for manglende valgfrihet og konkurranse i tilbudet. Kommunene har historisk representert en forvaltningsmodell hvor tjenesteproduksjonen har vært hovedoppgave for forvaltningen underlagt politisk styring. Forvaltningen framstår som en monopolist for tjenestetilbudet i kommunen. Denne modellen innebærer at produsentinteressene får en sterk stilling i forhold til brukerne. Forvaltningsmodellen er under omlegging med klarere skille mellom politisk styring og tjenesteproduksjon, eller mellom bestiller og utfører. Tjenestene organiseres i større grad i fristilte enheter med stor grad av egen disposisjonsrett innen rammer (eks. skoler). Fristillingen har tydeliggjort politikernes rolle og produksjonsansvaret for tjenestene. Men kommunene har i liten grad sikret valgmuligheter for brukerne og konkurranseusetting. Motstanden mot valgfrihet og konkurranse er en naturlig følge av produsentinteressenes (eks. lærerorganisasjonene) sterke stilling innenfor kommunene.

## **6. Alternativer for velferdsfinansieringen**

Ovenfor har vi vist hvordan kommunenes ansvar for velferdstjenestene gjør dem avhengig av nasjonal politikk og skaper press mot dagens ramrefinansiering og arbeidsdeling mellom stat og kommuner. Vi har også vist hvordan krav om valgfrihet og konkurranse fra private skaper nye behov for finansieringsordninger på tvers av ramrefinansieringen. Det er behov for en diskusjon og gjennomgang av alternative modeller for å håndtere disse utfordringer.

### **a) Kommunemodell**

Utgangspunktet er dagens situasjon med kommunal styring, finansiering og organisering av velferdstjenestene inne de rammer staten setter. Det sterkeste argument for videreføring og videreutvikling av kommunemodellen er hensynet til lokaldemokrati.

Utforming av velferdspolitikken og håndtering av valgfrihet og konkurranse bør være del av den lokalpolitiske strid.

For å belyse alternative modeller skal vi bruke grunnskolen som eksempel.

Kommunemodellen må ta utgangspunkt i dagens rammefinansiering. Grunnskolen skal finansieres innenfor kommunenes inntekter slik de er bestemt av inntektssystemet.

Grunnskolen skal således være del av et prioriteringsvalg i forhold til andre tjenester som eldreomsorg, infrastruktur og kulturtilbud som skal ha plass innenfor kommunens budsjett. Kommunen har det styringsmessige ansvar for at alle i relevant aldersgruppe får skoletilbud.

Valgfrihet og private alternativer representerer en utfordring om hvordan privatskolene skal ivaretas. I dagens system får private grunnskoler tilskudd fra staten, og kommunene får redusert rammetilskuddet avhengig av antall elever i privatskolene. Dette er en ordning som håndterer begrenset valgfrihet på den måten at elevene (bare) kan velge seg ut av den offentlige skolen. Staten sikrer finansiering av privatskolene for å sikre at kommunale skoler møter konkurranse. Man kan alternativt tenke seg at tilskuddet til private skoler utbetales av elevenes bostedskommune innenfor nasjonale regler. Det klargjør at kommunen har det overordnede ansvaret for grunnskolen for alle elevene i kommunen.

Valgfriheten kan utvides til fritt skolevalg mellom alle kommunale og private skoler. Med slike skolevalg må kommunene fristille de enkelte skoler og finansieringen av kommunale skoler må avspeile elevtall ('følge eleven'). Kommunale og private skoler blir konkurrenter på samme marked og bør ha samme økonomiske rammebetingelser. Det kan være et argument for at kommunen ordner finansieringen både for kommunale og private skoler innenfor nasjonale regler.

Fordelen med kommunemodellen er at kommunen har det klare ansvar for det angjeldende velferdstilbud (her: grunnskole). Velferdstilbudet blir en sentral del av lokaldemokratiet, og kommunene ivaretar prioritering/ lokale preferanser og

kostnadseffektivitet. Ulempen ved kommunemodellen er at den vil gi forskjeller i tilbudet, dels på grunn av inntektsforskjellene mellom kommunene og dels på grunn av forskjellige lokalpolitiske valg. Gitt målene om likhet i velferdstilbudet er forskjellene en alvorlig utfordring. Modellen er bare gjennomførbar om man utjevner inntektene mellom kommunene. Det er vanskelig å få til utjevning av inntektene med dagens kommunestruktur. En konsolidering av kommunestrukturen vil gi større og sterkere kommuner og mindre press på utjevningssystemet. Det vil legge tilrette for større lokalt selvstyre og mindre forskjeller. Det er en forutsetning for modellen at staten og nasjonale politikere aksepterer at kommunene prioriterer forskjellig og slike forskjeller må betraktes som ønskelige fordi de representerer lokale behov. Endelig er det viktig å sikre at private alternativer til kommunale tilbud har rimelig finansiering. Det kan ivaretas ved at staten standardiserer finansieringsopplegget med et nasjonalt regelverk, som for de private skoler.

## **b) Statsmodell**

Ansvarsukklarhetene ved kommunal drift, kommunale forskjeller i tilbud, og manglende valgfrihet og konkurranse kan motivere staten til å overta velferdstilbudet, som den nettopp har gjort med spesialisthelsetjenesten (sykehusene). I denne modell samles styring, finansiering og organisering hos staten.

Hvis vi forfølger grunnskolen som eksempel, innebærer dette etablering av regionale skoleforetak tilsvarende de regionale helseforetak. Skoleforetakene vil være finansiert over statsbudsjettet og de vil eie og drive offentlige skoler. De regionale skoleforetak må ordne valgfrihet og konkurranse og sikre finansiering av både offentlige og private skoler, f.eks. ved stykkpris. Modellen kan gjennomføres både med begrenset valgfrihet, hvor elevene kan velge seg ut av offentlige skoler, og full valgfrihet, hvor elevene kan velge mellom alle offentlige og private skoler.

Fordel med statsmodellen er at den klart plasserer ansvaret hos staten. Staten er ansvarlig for de prioriteringsbeslutninger som eksplisitt eller implisitt gjøres, og staten kan søke å



utøve kostnadskontroll overfor de regionale skoleforetakene som i en ordinær budsjettprosess. Det går for langt å forfølge her hvordan skoleforetakene ordner seg i forhold til de enkelte skoler. Det som er klart er at skoleforetaket skal sikre skoletilbudet ved å opprette og legger ned skoler.

Statsmodellen innebærer at velferdstilbudet på området (her: grunnskole) tas ut av lokalpolitikken. Kommunene spiller ikke lenger noen rolle (ut over det som følger av andre kommunale oppgaver, som arealregulering). Demokratisk styring av velferdstjenestene vil svekkes. Det vil redusere legitimiteten til viktige beslutninger om velferdstjenestene, f.eks. om skolestrukturen. På den andre siden vil valgfrihet gi den enkelte borger større innflytelse på sin utnyttelse av tilbudet. Det kan reises diskusjon om statlige skoleforetak (og tilsvarende for andre tjenester, f.eks. eldreomsorg) gir en hensiktsmessig organisering av produksjonen.

### **c) Statlig finansiering av kommunal drift**

Både kommunemodellen og statsmodellen har sine svakheter, og det er av interesse å vurdere nye kombinasjoner av stat og kommune. Dette viser seg i praksis vanskelig. Det siste eksempel vi har er stortingsflertallets vedtak om barnehageløsning sommeren 2002, med statlig styring og finansiering av kommunale og private barnehager.

Blandingsmodeller gir gjerne ansvarsuklarheter med negative konsekvenser for tilbudet.

I denne modellen forestår staten finansiering, og kan derved i prinsippet utforme tilskudd slik at det sikrer likhet i tilbud og likeverdig konkurranse mellom offentlige og private alternativer. I praksis vil det gjøres ved en form for stykkpris. Statens styring sikrer dekningen av tilbudet, som kravet om full barnehagedekning. Med dette opplegget unngår staten å ha driftsansvar for tjenesten. Hvis vi diskuterer grunnskolen, vil det være kommuner og private som eier og driver skoler med betaling fra staten. Foreldre velger skole for sine barn, og staten sørger for at penger følger valget.

Staten kan sikre likhet i tilbud og unngå standardforskjeller i denne modellen. Staten vil med sin styring og finansiering ha ansvaret for grunnskolen, men det vil være kommuner og private som driver skolene. Her ligger kjernen av problemet. Hvis kommuner og private ikke har egne finansieringskilder, må de overvelte alle kostnader på staten. Staten kan forsøke å standardisere disse kostnadene ved stykkpris og annet, men kan vanskelig unndra seg å betale de faktiske kostnader som påløper. Dette vil derfor fungere som en kostnadsdrivende refusjonsordning. Det vil kreves et stort statlig kontrollapparat for å forsøke å begrense kostnadsveksten. Den enkelte skole vil ha lite insitament til å holde kostnadene nede. Det vil også være vanskelig å straffe den enkelte skole som driver med høye kostnader og underskudd, fordi straffen vil ramme de uskyldige elever og foreldre.

Kommunen blir passiv eier og produsent i denne modellen, enten det gjelder barnehager, grunnskoler eller annet. Det er liten plass for lokalpolitiske beslutninger. Hva skal da begrunnelsen være for kommunal produksjon? Kommunen vil som eier av flere skoler (eller barnehager) kunne utnytte stordriftsfordeler og fleksibilitet i driften i forhold til enkeltstående private eiere. Siden modellen forutsetter kostnadsrefusjon fra staten er det ikke klart hva kommunens egeninteresse i produksjonen skal være. Det kan derfor være nødvendig å pålegge kommunene å utføre slike tjenester.

## **7. Valget mellom stat og kommune**

Det er ingen finansierings- og styrings-modell som økonomisk sett er den åpenbart riktige. Det kan gis økonomiske argumenter både for kommunale og statlige løsninger, og det endelige valget må tas ut fra politiske hensyn.

Valg av modell er spesielt vanskelig fordi velferdstjenester handler om fordelingspolitikk. Det er et politisk stridsområde og det er vanskelig å bestemme kriterier for 'riktig' omfang og kvalitet på tilbudet. Diskusjonen har vært mest aktiv rundt sykehusene, om hvor grensene for behandling skal gå. Etterspørselen etter slike tjenester er uendelig når de fordeles gratis eller sterkt subsidiert, og det er sterke produsentinteresser (profesjoner) som fremmer tjenestene. Siden tjenestene er

kompliserte, er det vanskelig å kontrollere kostnadsnivået. Det er krevende for det politiske system å håndtere presset fra befolkning og interessegrupper samtidig som det er motstand mot å øke skattenivået. Valget mellom styringsløsninger handler derfor til en viss grad om hvordan man skal kontrollere utgiftsveksten.

Kommunemodellen har sin fordel i at kommunene best kan fange opp befolkningens forskjellige ønsker og at tjenestene er klart forankret i lokaldemokratiet. Kommunene ivaretar mangfoldet i forhold til standardiserte statlige løsninger. Kommunene fatter idag viktige beslutninger om skolestruktur (skolestørrelse og skolelokalisering) som er legitime lokalpolitiske stridstema. Det vil være vanskelig for staten å overstyre disse lokale beslutninger. Samtidig inngår tjenestene i en nasjonal velferdspolitik og nasjonale politikere kan ikke unndra seg det endelige ansvar for velferdstilbud og finansiering. Det motsvares av kommunenes sterke press og spill mot den økonomiske ramme. Samtidig er det problematisk at kommunemodellen gir forskjeller i velferdstilbudet ut over landet, spesielt fordi kommunene har så forskjellige inntekter. Hvis kommunene skal organisere valgfrihet for brukerne overfor private alternativer, må det følge et nasjonalt regelverk som sikrer like konkurranseforhold.

Statsmodellen samler styring, finansiering og ansvar. Modellen har sin store fordel i at den klargjør ansvarsforholdet for velferdspolitikken og kombinerer statens ansvar med styring. Staten kan sikre utjevning av tilbudet på en sikrere måte enn gjennom kommunene. Og staten kan sikre like konkurransebetingelser mellom offentlige og private alternativer over hele landet. Ulempen med modellen er behovet for en statlige driftsorganisasjon for den enkelte tjeneste (som for sykehusene) og manglende demokratisk forankring for de mange lokale beslutninger som må fattes for tjenestene (eksempel: skolelokalisering).

Statlig finansiering av kommunal og privat drift, kombinert med regulert brukerbetaling, som foreslått for barnehagene, kan vanskelig betraktes som en god styringsmodell. De som driver tjenesteproduksjonen, enten det er en statlig, kommunal eller privat enhet, må ha selvstendig ansvar for finansieringen. For barnehagene er det foreslått at staten skal

være ansvarlig for inntektene, mens den enkelte barnehage er ansvarlig for utgiftene. Standardisert betaling for tjenester fra den enkelte produsent fører til en refusjonsmodell hvor staten må refundere de faktiske utgifter (underskudd) i driften. Det gir dårlig kostnadskontroll og uklart ansvar for driften.

Utvidelse av den lokale beskatningsfrihet har vært lansert som en reform som skal tydeliggjøre kommunenes ansvar for velferdstilbudet. Kommunene skal hente sin (marginale) finansiering hos innbyggerne, og ikke hos staten. Så lenge kommunene har ansvar for velferdstjenester er det imidlertid vanskelig å holde nasjonal politikk unna. Kombinasjonen av nasjonal velferdspolitik og utjevningsbehovet mellom kommunene gjør at kommunefinansieringen vil forbli sentralisert. I striden om nasjonale midler må kommunene vise at de utnytter lokale finansieringskilder fullt ut. Det forklarer at alle kommuner bruker høyeste sats i inntektsskatten nå. Hvis lokal beskatningsfrihet skal bli reell, må det lokale ansvaret for tjenestetilbudet bli reell.

Hvis kommunestrukturen blir liggende fast og oppgavene tømmes ut, vil vi stå igjen med den kommunen de fleste andre land lever med. Det er en liten kommune som konsentrerer seg om lokale kollektive oppgaver, som regulering av arealbruk og utbygging av infrastruktur. Finansieringen kan da forankres bedre lokalt, helst i en bred eiendomsskatt med lokal frihet til å bestemme skattenivå.

## **8. Sluttmerknad: Enda nyere utfordringer**

Alle modeller ovenfor kan sies å tilhøre planøkonomien. Den enkelte produsent skal belønnes av stat eller kommune etter produksjon, og finansieringen må gjøres ved en kombinasjon av stykkpris og måling av produksjonen. Brukerne kan velge mellom alternativer og skaper derved konkurranse. Men brukerne får ikke uttrykke sin betalingsvillighet direkte, og må godta standardiserte satser og kvalitet. Tilskuddsordningene blir deler av kompliserte planleggingssystemer (som DRG-prisingen for sykehusene).

Selv om valgfrihet og konkurranse antagelig vil bidra til bedre velferdstilbud, vil slike reformer neppe være det endelige svar på befolkningens ønsker om velferdstjenester. Det vil være et underliggende press for større differensiering av tjenestene. Også hensynet til kostnadseffektivitet kan tilsi at etterspørselssiden får en sterkere stilling i markedet. Reformen i flere land går derfor i retning av finansieringsordninger hvor brukerne får større innflytelse som kjøpere av tjenester fra det offentlige. Forsikringsystemer er et eksempel. I Tyskland er det innført forsikring for eldreomsorgen. Man opparbeider seg da rettigheter til eldreomsorg som senere ivaretas av forsikringsselskaper. Forsikringsselskapene etterspør tjenester fra kommuner og andre for sine klienter. Ordningene kan kombineres med skattefinansiering som sikrer utjevning. Det kan bli større omveltninger for velferdstjenestene enn det vi har sett spor av hittil.

00000000