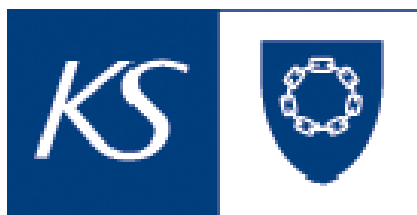


Sammendrag til  
Rapport 2006-084

## **Rikdommens dilemma**



# Rikdommens dilemma - sammendrag

## 1. Innledning og bakgrunn

Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for tilbudet av de fleste velferdstjenester til barn, ungdom og eldre i Norge, mens staten har ansvar for høyere utdanning og for spesialisthelsetjenesten. Velferdstjenestene er i stor grad finansiert over skattedelen. Offentlig sektor og ikke minst kommunene møter store og til dels raskt økende forventinger til velferdstilbudet, blant annet som følge av raskt økende privat velstand. Samtidig er mulighetene til å finansiere tilbudet og tilgangen på arbeidskraft begrenset, slik at tilbudet ikke vil kunne møte forventningene. Dette er kjernen i ”Rikdommens dilemma”.

KS engasjerte ECON i samarbeid med Andreas Hompland til å utarbeide en presentasjon og et diskusjonsgrunnlag som belyser ”rikdommens dilemma” og som peker på dilemmaer som kommunene kan stå overfor i kjølvannet av dette.

Hovedmålet med prosjektet har vært å bidra til en debatt om hvor grensene for offentlig velferd bør gå, hvordan en skal trekke opp grensene for hva det offentlige skal tilby, og hvordan velferdssektorene i kommuner og fylkeskommuner bør organiseres i fremtiden.

## 2. Rikdommens dilemma

Den private velstanden er raskt økende. Økende velstand innebærer at befolkningens krav og forventinger til offentlige velferdstjenester øker i takt med denne velstanden. Den store og raskt økende oljeformuen forsterker forventningene til det offentlig finansierte velferdstilbudet.

I land med offentlig velferd som er begrenset til et minimumsnivå, vil økt privat velstand gjøre offentlige velferdstilbud mindre aktuelle og mindre attraktive for stadig flere. I vår modell er det omvendt – både fordi vi har en omfattende offentlig velferdssektor, og fordi tilliten til det offentlige er stor. Derfor retter de voksende forventningene seg i stor grad mot det offentlige. Det fører til stadig større sprik mellom det vi er vant til og forventer i våre private liv, og det vi kan vente av det offentlige. Det forsterker spenningene mellom private forventninger og offentlige begrensninger.

**Det er dette som er rikdommens dilemma, og vi kan formulere det slik:**

*Når den private velstanden øker her i landet, øker også forventningene og kravene til de offentlige velferdstilbudene. Det blir større sprik mellom det vi er vant til og forventer i våre private liv, og det vi kan vente av det offentlige. Og bakom synger oljeformuen. Dette er en klagesang som kan kalles de stigende forventningers misnøye.*

### **3. Begrensinger og utfordringer for velferdsmodellen**

Vi ser her på to begrensninger som kan true den norske velferdsmodellen:

- Finansiering av tjenestene
- Tilgangen på arbeidskraft.

Og to utfordringer som modellen møter:

- Endringer i verdigrunnlaget i samfunnet
- Endret organisering og fordeling av velferdsoppgavene.

#### **De to begrensingene**

##### *Finansiering av velferdstjenestene*

Den viktigste finansieringskilden for de offentlige velferdstjenestene er skatter. I Norge har også økende bruk av oljeinntekter blitt en betydelig finansieringskilde for offentlige utgifter. I tillegg til de kollektive kildene betaler brukerne i større eller mindre grad for tjenestene.

Mulighetene til å øke skattenivået vesentlig synes begrenset. Hensynet til konkurransevne og til å unngå for store effektivitetstap i økonomien, som høye skatter gir, begrenser mulighetene til å heve skattenivået særlig. Dessuten er det – i alle fall i dag – vanskelig å heve skattene vesentlig uten å risikere velgerflukt.

Handlingsregelen for bruk av oljeinntektene står et nesten samstemt Storting bak. Det synes ikke sannsynlig at Stortinget vil ønske å gjøre endringer i de langsiktige prioriteringer som ligger i denne regelen.

Dette betyr at mulighetene for å finansiere sterk vekst i velferdsytelser fra skatter og oljepenger er begrenset.

##### *Tilgangen på arbeidskraft*

Veksten i arbeidsstyrken fremover vil bli begrenset, samtidig som antall eldre vokser raskt. Frem til 2060 vil antall eldre (personer over 67 år) per person i arbeidsstyrken fordoble seg. Dette gjør at det blir svært krevende å rekruttere tilstrekkelig personell til velferdssektorene. For eksempel vil behovet for arbeidskraft i pleie og omsorg øke med 130 tusen årsverk fram til 2050 ifølge Statistisk sentralbyrå.

Mulighetene vi har til å øke tilgangen på arbeidskraft til velferdssektorene er flere:

- Øke yrkesdeltakingen blant grupper som i dag eller i fremtiden står utenfor arbeidsstyrken.
- Økt arbeidsinnvandring
- Overflytting av arbeidskraft fra andre sektorer.

I tillegg kan redusert sykefravær, økt arbeidstid, økt produktivitet i velferdssektorene og kjøp av velferdstilbud i andre land være faktorer som kan bidra til å dempe behovet for arbeidskraft.

Det trengs mye arbeidskraft innen velferd. De vi vil ha tak i, er vanskelig å få tak i, hvor vi enn leter. Selv om det settes inn tiltak på flere av de områdene som kan lette rekrutteringsproblemene, vil resultatene neppe være av et omfang som kan dekke behovet for arbeidskraft på lang sikt.

## **De to utfordringene**

### *Endringer i verdigrunnlaget i samfunnet*

Verdigrunnlaget i det norske samfunn er i rask endring. Det kollektive og likeartede taper terreng for individuell skreddersøm. Det gjelder i våre private liv der valgmulighetene blir stadig større. Men det gjelder også i vårt forhold til det offentlige - til stat og kommune. Dette er ikke et utslag av tilfeldige og skiftende holdninger. Det henger sammen med samfunnsendringer som skaper større mangfold i familieformer og livsmønstre. Et mer kjønnsmessig likestilt og et multi-etnisk samfunn bare øker dette spennet.

Allerede i dag er det meget høy aksept for individuelt tilpassede og privat betalte tjenester utover det offentlige basistilbudet, og lite tyder på et gitt og likt offentlig tilbud blir framtidens aksepterte norm. Det skjer en verdimelessig forskyvning fra vekt på likhet og universalitet, til mangfold, frie valg, betalingsvilje og aksept for ulikhet. Kan vi se for oss framtidens velferdstjenester som en a-la-carte meny etter betalingsevne? Og hva er i så fall kommunenes rolle og plass i det bildet?

### *Endret organisering og fordeling av velferdsoppgavene*

Organisering er en utfordring for velferdsstaten og for kommunesektoren. Merkelappen privatisering blir ofte brukt om to ulike fenomener. Det ene er hvem som skal drive tjenestene. Her brukes ofte anbud og konkurranseutsetting som virkemidler. Det andre er de personlige brukervalgene - uavhengig av hvem som driver.

I dette prosjektet har vi spurt et representativt utvalg for befolkningen om brukervalg. Nesten 8 av 10 i undersøkelsen svarte at det ikke spiller noen rolle hvem som leverer tjenestene, bare de eldre har mulighet til å velge.

Er det slik at kommunene har ekspertise, fagkunnskap og driftserfaring som gjør at de blir valgt. Og at de også kan være best på tilleggsytelser? Og har kommunene organisatoriske muligheter til å gjøre det? Og har de økonomiske muligheter - gjennom egenandeler og prislapper?

## 4. Dilemmaene

Det er forskjell på problemer og dilemmaer. Problemer kan være vanskelige, men de aller fleste lar seg løse - enten de er politiske eller personlige. Dilemmaer er mer fundamentale. De må en leve med i konstant balansegang. Dersom en ikke klarer det, kan de tippe over i uløselige problemer.

### Tre kjernedilemmaer for framtidig velferd

Vi vil peke på 3 kjernedilemmaer som rikdommens paradoks reiser for velferdsfeltet generelt.

#### *Forventninger*

Økt rikdom skaper økte forventninger. Og forventninger i befolkningen skaper politiske løfter. Men mulighetene til å oppfylle løftene vil alltid tape kappløpet med forventningene.

#### *Finansiering*

Mer privat finansiering av helse- og velferdstjenester, kan dempe presset på offentlige finanser. Men det reduserer ikke samfunnets totale kostnader.

#### *Arbeidskraft*

Større innslag av private helse- og velferdstjenester kan bremse økningen i offentlig sysselsetting, men reduserer ikke det totale behovet for arbeidskraft.

### To kjernedilemmaer for kommunene

Og så to dilemmaer som rikdommens paradoks reiser for kommune-Norge spesielt.

#### *Demokrati*

Hva blir igjen av kommunalt handlingsrom og selvstyre, når lokale prioriteringer må vike for rettighetslover ovenfra og brukervalg nedenfra?

#### *Legitimitet*

Kan kommunene ri to hester: Både levere like og offentlig finansierte basistjenester til alle, og samtidig tilleggstjenester til dem som betaler ekstra for det?

## 5. Den norske modellens sorti?

Den negative utgangen på dette er å stille spørsmålet om den norske modellen med offentlig finansiering og offentlig produksjon av velferdstjenester har vært en relativt kort historisk epoke. Om fordeling av oppgaver og ansvar i framtida tipper i retning av mer privat og mindre kommunalt og statlig.

Er det slik at modellen hadde sin styrke da et dominerende offentlig tilbud var bedre for de aller fleste enn det de kunne oppnå med egne evner og midler? Men at modellen svikter når de fleste regner med at de får et dårligere tilbud fra det offentlige enn de forventer og mener de har krav på? Samtidig som de tror de kunne komme bedre ut med større grad av privat finansiering, markedsorganisering og personlige valg?

Fører rikdommens dilemma oss i retning av en ny modell med et helt annet blandingsforhold mellom offentlig, sivilsamfunn, familie og privat – både i finansiering og organisering?

I dette arbeidet argumenteres det ikke for et bestemt budskap, men vi presenterer noen utfordringer og dilemmaer som det er farlig å lukke øynene for. Det har vi gjort for å legge opp til en debatt om hva som er kommunenes handlingsrom og muligheter i en slik ny blandingsmodell.