

Ikke-bærekraftig velferdsstat: Behov for reformer

INNLEDNING

En gang i hver stortingsperiode fremmer den sittende regjering en melding for Stortinget som ikke handler om den dagsaktuelle politiske agenda, men om utfordringene 50 år frem i tid og om hvor bærekraftig samfunnet vårt er.¹ Hovedbudskapet som har festet seg etter finansministerens presentasjon av meldingen, er at velferdsstaten i 2060 vil ha et underskudd på 6,1 prosent av fastlands-BNP, forutsatt dagens velferdsnivå og arbeidsinnsats. Det tilsvarer et budsjettunderskudd på 140 mrd. 2013-kroner.²

Det indikerte budsjettunderskuddet om 50 år er et betydelig beløp. Men dessverre er de reelle utfordringene velferdsstaten står overfor, betydelig større. Forutsetningen om at det er dagens velferdsnivå som skal finansieres om 50 år, er urealistisk. Allerede i den kommende stortingsperioden lover alle de politiske partiene at det offentlige velferdsnivået skal økes, og lite tyder på at det forestående valget vil være det siste valget med løfter om velferdsøkninger i offentlig sektor. Også forutsetningen om dagens arbeidsinnsats er høyst usikker, med tanke på at den har blitt redusert jevnt de siste 20 år, i takt med at velstandsnivået har økt.

Analyser som baseres på at den historiske utviklingen varer ved, gir en bedre indikasjon på om utviklingen av velferdsstaten er bærekraftig. Ved å legge historiske premisser til grunn for kvalitetsøkning i offentlige tjenester og reduksjon i arbeidsinnsats, finner en at det årlige budsjettunderskuddet i 2060 vil være på rundt 26 prosent av fastlands-BNP. Målt i dagens penger tilsvarer det over 600 mrd. kroner og rundt 60 prosent av dagens statsbudsjett.

Slik den nå utvikler seg, er den norske velferdsstaten ikke bærekraftig. Det er behov for reformer. Og jo tidligere disse reformene gjennomføres, jo større innvirkning vil de ha. Det er derfor behov for en grundig offentlig debatt om hvordan velferdsstaten kan gjøres bærekraftig.

Forsørgelsesbyrden

På begynnelsen av 1960-tallet hadde Norge ennå ikke funnet de første oljeforekomstene eller innført Folketrygden. Analyser 50 år frem i tid ville neppe beskrevet det Norge vi har i dag. Når Perspektivmeldingen forsøker å estimere hvor vi er om 50 år, er det eneste vi med sikkerhet kan slå fast, at analysene er feil. De kan bomme i både positiv og negativ retning. Ut fra et føre vår-prinsipp bør derfor langtidsprognoser baseres på konservative premisser.

Det norske samfunn har gjennomgått store endringer de siste 50 årene.

Vi har blitt en oljedrevet økonomi. Denne utviklingen har skutt fart det siste tiåret. Utviklings- og vedlikeholdsprosjekter innen oljesektoren står for en stadig større del av økonomien og har vokst på bekostning av andre næringssektorer.

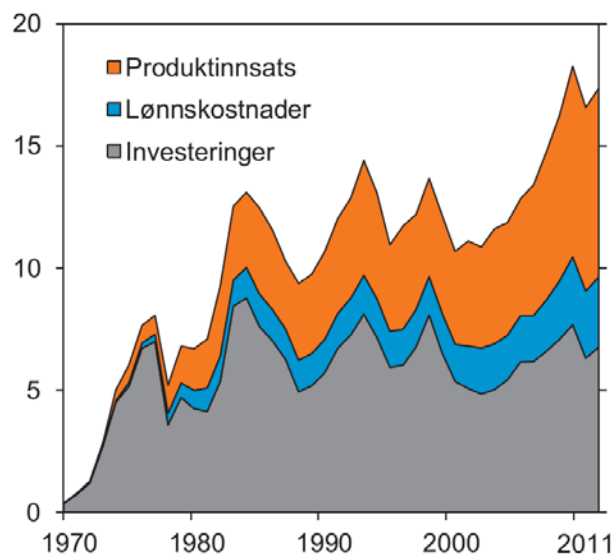
Figur 1 viser etterspørselsvirkningen fra petroleumsvirksomhet siden 1970. Den reelle effekten er større enn grafen kan gi inntrykk av. Oljesektoren har (normalt) høy lønnsomhet og lav arbeidsinnsats. Det har gitt høy lønnsvekst som har smittet over i andre bransjer og fremskyndet omstilling i konkurranseutsatt sektor og økt kostnadsnivået for privat og offentlig skjermet virksomhet.

Oljeinntektene kanaliseres via Statens pensjonsfond utland (SPU) inn i de offentlige budsjettene. Statsbudsjettet har i år et underskudd før overføringer av oljeinntekter på 5,4 prosent av fastlands-BNP.

Folketrygden, en velferdsinnretning som innebærer at alt de yrkesaktive betaler inn av skatter og avgifter, brukes det samme året på offentlige tjenester og trygder til de som står utenfor arbeidslivet, nærmer seg sitt 50-årsjubileum. Etableringen av Folketrygden skjedde samtidig som sysselsettingen blant kvinner økte, spesielt fra 1970 til 1990. Omsorg for de eldste har gått fra primært å være en oppgave for (stor)familien til i første rekke å være en oppgave for offentlige, dvs skattebetalte omsorgspersoner.

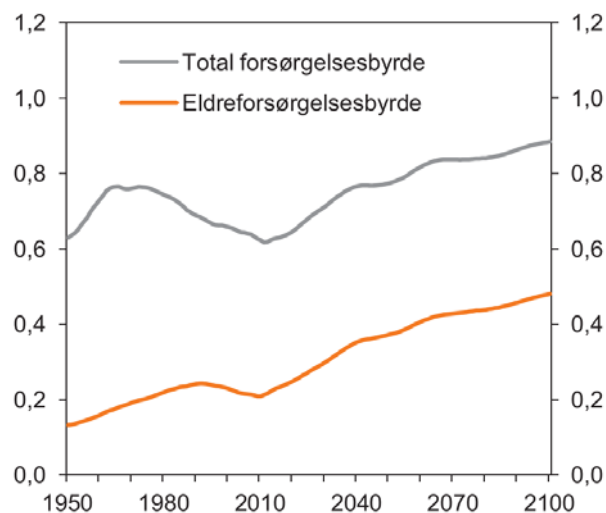
Så langt har kvalitetsvekst innen offentlige tjenester stått for den største andelen av kostnadsveksten for offentlige tjenester. Den totale forsørgerbyrden, målt som antall personer fra 20 til 66 år sammenlignet med befolkningsgruppene som er yngre eller eldre, er i dag lavere enn den har vært de siste 50 årene, vist med den grå linjen i figur 2. Frem mot 2100 vil den totale forsørgerbyrden stige fra om lag 0,62 person i aldersgruppen 20 – 66 år i 2013 til 0,82 i 2060 og 0,88 i 2100. Det tilsvarer en økning på 32 prosent til 2060 og 42 prosent til 2100.

Figur 1: Etterspørsel fra petroleumsvirksomheten. Prosent av BNP for Fastlands-Norge



Kilde: Perspektivmeldingen 2013

Figur 2: Forsørgerbyrde



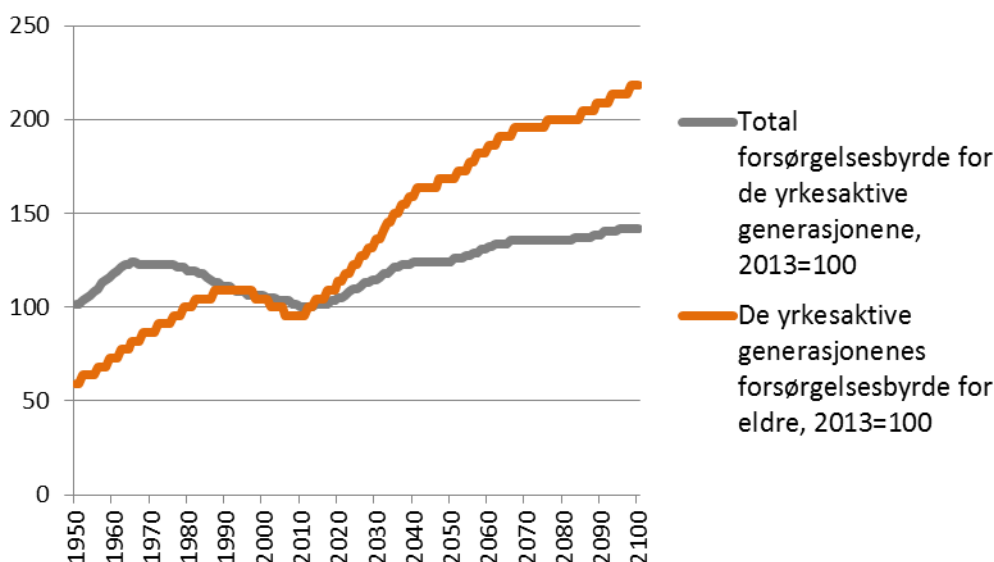
Note: Eldreforsørgerbyrden er antallet personer fra 67 år og oppover delt på antallet personer i alderen 20-66 år. Total forsørgerbyrde er alle personer 0-19 og fra 67 år og oppover delt på antallet personer i alderen 20-66 år.

Kilde: Perspektivmeldingen 2013

Det er spesielt forsørgerbyrden den yrkesaktive aldersgruppen har for de eldre som vil stige resten av dette århundret. I 1970 var det 2,0 personer i aldersgruppen over 67 år for hver 10 personer i den arbeidsaktive aldersgruppen 20-66 år. I 2012 hadde forsørgerandelen for de eldre steget til 2,2 per 10 personer i den arbeidsaktive gruppen. I 2060 er det ventet at forsørgerandelen for de eldre har steget til 4,0 per 10 personer i den arbeidsaktive aldersgruppen, og videre til 4,8 per 10 personer i 2100.

Tallgrunnlaget som ligger i figur 2 kan omregnes til forsørgerbyrde med dagens nivå som utgangspunkt. Det er vist i figur 3. Fremstilt på denne måten viser det at forsørgerbyrden for hver enkelt i aldersgruppen 20-66 år overfor aldersgruppen eldre over 67 år vil øke med 86 prosent frem til 2060 og med 118 prosent til 2100. Den totale forsørgerbyrden for de mellom 20 og 66 år når de under 19 år også inkluderes, vil øke med 32 prosent frem mot 2060 og 42 prosent frem mot 2100.

Figur 3: Forsørgerbyrde. Indeksert, 2013 = 100. 1950 - 2100



Note: Eldreforsørgelsesbyrden er antallet personer fra 67 år og oppover delt på antallet personer i alderen 20-66 år,

Total forsørgelsesbyrde er alle personer 0-19 og fra 67 år og oppover delt på antallet personer i alderen 20-66 år.

Kilde: Egne kalkulasjoner basert på figur 3,6 i Perspektivmeldingen 2013.

Det er verdt å merke seg at den reelle forsørgerbyrden for de som er i arbeid, vil være større enn figur 2 og 3 kan indikere. En hovedgrunn er at kostnadene for en «eldre» for velferdsstaten de fleste år er betydelig høyere enn kostnadene for en «yngre». Pensjon, helse og omsorgstjenester gjør at en person i 70-årene i gjennomsnitt koster velferdsstaten 213 000 kroner.³ For en 80-åring har beløpet steget til nesten 350 000 kroner i gjennomsnitt per år, mens de over 90 år årlig koster velferdsstaten over 500 000 kroner. I fødselsåret er gjennomsnittskostnaden for velferdsstaten av å ta i mot en ny borger 240 000 kroner, mens snittet for de neste 18 årene er om lag 104 000 kroner. Fra vi er 19 til 64 år betaler hver og en av oss i gjennomsnitt netto inn til velferdsstaten. Størst er skattebidraget fra 40-åringene, med et årlig bidrag på nesten 170 000 kroner. Slik systemet er nå, finansierer de som dør tidlig, de som lever lenge. En som lever til sin 80-årsdag har i gjennomsnitt betalt inn om lag like mye til fellesskapet som han eller hun får igjen. En gjennomsnittsperson som lever til sin 100-årsdag vil derimot få nesten 9 millioner kroner mer enn denne personen over livet har bidratt med til

finansiering av velferdsstaten. Den som er så uheldig å dø når han er 64 år gammel, vil i snitt ha bidratt med 3 millioner 2010-kroner netto til fellesskapet.

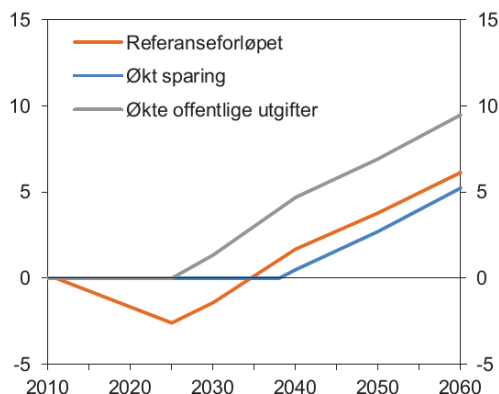
En annen hovedgrunn til at figur 2 og 3 underkommuniserer forsørgerbyrden er at også innen aldersgruppen 20-66 år er det en betydelig andel som til enhver tid har en offentlig trygdeordning som hovedinntektskilde. Er arbeidsløsheten lav, er denne andelen typisk rundt 20 prosent av den yrkesaktive aldersgruppen, men den kan stige opp mot 25 prosent ved langvarige nedgangs-konjunkturer. I tredje kvartal 2012 var det 310 000 personer med uføretrygd, 166 000 personer som mottok arbeidsavklaringspenger og 211 000 personer med nedsatt arbeidsevne.⁴ I 2011 var det 118 000 personer som mottok sosialhjelp, og av disse hadde i underkant av 40 prosent sosialhjelp som hovedinntektskilde.⁵ Videre er det 36 000 personer med avtalefestet pensjon i privat sektor.⁶ For offentlig sektor mangler det tall for hvor mange som totalt har AFP, men om man legger til grunn at nyregistreringen i offentlig sektor i 2012 står i samme forhold som det totale antallet for privat sektor, indikerer det at det er om lag 10 000 personer fra offentlig sektor med AFP. Disse ulike gruppene i arbeidsfør alder med ulike trygdeordninger som inntektskilde, summeres til om lag 775 000 mottakere. Innenfor alle disse kategoriene kan det dog være noe overlapp i tallgrunnlaget. I motsatt retning for velferdsstatens bæreevne trekker det at det i gruppen over 67 år vil være en del som arbeider, en utvikling som ventes å øke ettersom pensjonsreformen blir fullt implementert frem mot 2050.

VELFERDSSTATENS MANGLENDE BÆREKRAFT FORUTSATT HISTORISK UTVIKLING

Hovedbudskapet som ble formidlet ved Stoltenberg II-regjeringens presentasjon av Perspektivmeldingen 2013 er at velferdsstaten, med gjeldende regler og innretninger, vil, i møte med den demografiske utviklingen, gi et underskudd på 6,1 prosent av fastlands-BNP i 2060. I dagens kroner tilsvarer det et underskudd på om lag 140 mrd. kroner. Analysene i Perspektivmeldingen finner at det vil være overskudd på statsbudsjettene frem til rundt 2025. Etter dette tidspunkt vil det årlige budsjettunderskuddet øke frem til anslaget på 6,1 prosent i 2060. Referanseforløpet i figur 4 viser denne utviklingen.

Det er verdt å merke seg at anslaget om at velferdsstaten vil ha et underskudd på 6,1 prosent av Fastlands-BNP i 2060 legger til grunn at handlingsrommet som eksisterer frem til 2025, i sin helhet benyttes til å redusere skattenivået. Det er en forut-setning som ingen av de politiske partiene legger til grunn i sine foreløpige programutkast for den kom-mende stortingsperioden. Selv om det på borgerlig side generelt er en positiv grunnholdning til at deler av handlingsrommet i politikken den kommende tiden bør benyttes til vekstfremmende skatteletter, vil ingen av opposisjonspartiene at hele handlingsrommet skal gå til skatteletter. Alle partiene på Stortinget går i ulik grad inn for videre økning av kvaliteten på offentlige tjenester. Dagens regjerings-partier ønsker å benytte hele handlingsrommet til økt kvalitet i offentlige tjenester.

Figur 4: Inndekningsbehov ved alternative forutsetninger om finanspolitikken, 2010-2060. Prosent av BNP for Fastlands-Norge



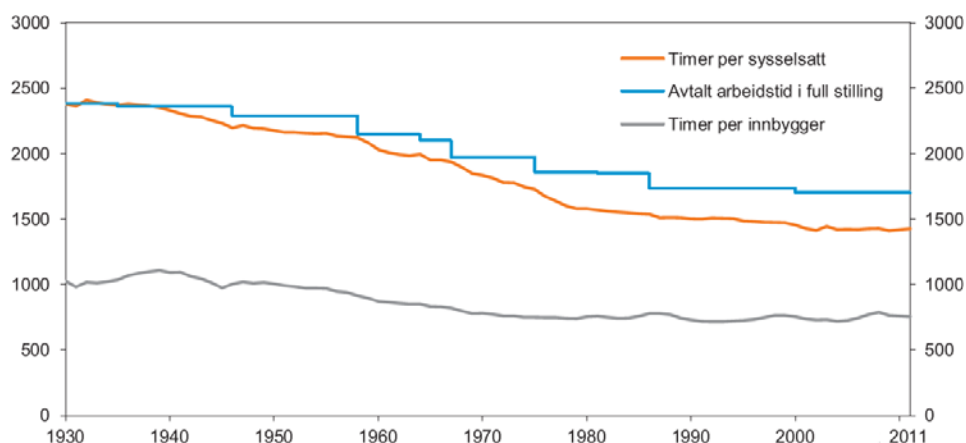
Kilde: Perspektivmeldingen 2013

Det er illustrert med den grå linjen i figur 4, noe som gir et økt inndekningsbehov i 2060 sammenlignet med referansebanen. Premisset om at det er dagens kvalitetsnivå på offentlige tjenester som kan illustrere et nødvendig inndekningsbehov i 2060, er derfor urealistisk. Velger man å spare hele handlingsrommet frem til 2025, dvs. fortsette med dagens uttak av Statens Pensjonsfond utland på om lag 3,3 prosent, reduseres inndekningsbehovet i 2060 med i underkant av 1 prosentpoeng av fastlands-BNP.

Kvaliteten på offentlige tjenester er i dag betydelig bedre enn den var på 1960-tallet, for 50 år siden. Tilsvarende er det rimelig å vente at kvaliteten på offentlige tjenester vil være betydelig bedre i 2060 enn den er i dag. Det er ventet at velstandsøkningen i privat sektor vil fortsette. At kvaliteten på offentlige tjenester også styrkes i tiårene fremover, vil være forutsetning for at balansen mellom hva man betaler inn i skatt og hva man får tilbake av offentlige tjenester, skal bestå. Det er trolig et premiss for at velferdsstaten, slik vi kjenner den, skal kunne opprettholdes. Hvis kvaliteten på offentlige tjenester låses fast på dagens nivå, i en verden hvor velstandsøkningen i privat sektor fortsetter å stige, vil det etter noe tid resultere i at offentlige tjenester blir dårligere enn hva private tjenestetilbydere vil kunne tilby. Det er i dag kapasitetsbegrensninger i offentlige helsetjenester, noe som gir seg utslag i ventelister. Men kvaliteten på de offentlige helsetjenestene som tilbys, er i hovedsak like gode som private alternativer. Hvis man tenker seg at også kvaliteten på offentlige helsetjenester begrenses, vil de som har råd til det i så fall stå overfor sterke incentiver til å inngå private helseforsikringer for å sikre god helsepleie ved behov. For å sikre oppslutningen om den skattefinansierte velferdsstatsmodellen vi har i dag, kan det derfor være nødvendig at kvaliteten på offentlige tjenester ikke sakter for mye akterut sammenlignet med hva private tjenesteprodusenter kan tilby. For velferdsstatsmodellens legitimitet vil derfor fortsatt kvalitetsvekst i offentlige tjenester være nødvendig. Å ta utgangspunkt i kvalitetsveksten de siste tiår i offentlige tjenester på om lag 1,5 prosent i timeverk per bruker, gir derfor en realistisk øvre ramme på de utfordringer velferdsstatens finansielle bæreevne står overfor grunnet fortsatt kvalitetsvekst i offentlige tjenester.⁷

Referanseforløpet i Perspektivmeldingen 2013 bryter også med den historiske utviklingen i arbeidstid. Med økt velstand har vi valgt å ta deler av velstanden ut i redusert arbeidstid, slik figur 5 viser. Arbeidsinnsatsen har blitt redusert over lang tid. Perspektivmeldingens forutsetning i referanseforløpet om at denne utviklingen skal snus, og at dagens arbeidsinnsats vil vare de neste 50 årene er derfor lite realistisk, med mindre det gjennomføres store reformer.

Figur 5: Antall utførte timeverk per innbygger og per sysselsatt per år og avtalt arbeidstid i avtaledannede virksomheter, 1930-2011

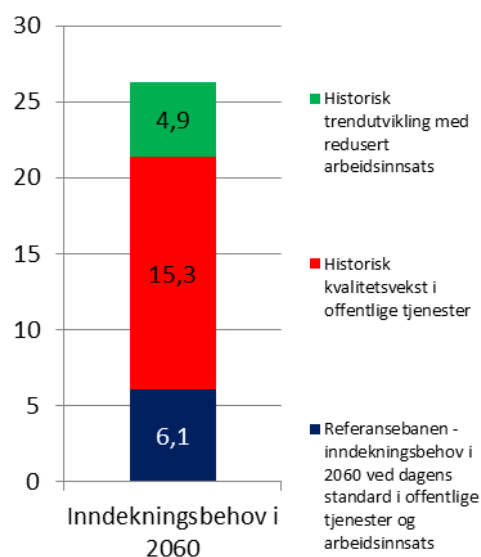


Kilde: Perspektivmeldingen 2013

Legger man til grunn at utviklingen med kvalitetsvekst i offentlige tjenester og redusert arbeidsinnsats fortsetter, skaper det et betydelig større finansielt inndekningsbehov for velferdsstaten i 2060. Vekst i kvaliteten i de offentlige tjenester på linje med de siste tiår, øker inndekningsbehovet med om lag 15,3 prosent av Fastlands-BNP, tilsvarende om lag 360 mrd. 2013-kroner. Redusert arbeidsinnsats på linje med utviklingen de siste tiår øker inndekningsbehovet med om lag 4,9 prosent av fastlands-BNP, tilsvarende om lag 115 mrd. 2013-kroner. Til sammen gir dette et inndekningsbehov i 2060 på over 26 prosent av fastlands-BNP, om lag 615 mrd. 2013-kroner.

Et inndekningsbehov på 26 prosent av fastlands-BNP tilsvarer mer enn det dobbelte av hva Hellas i dag står overfor av inndekningsbehov for å få sine offentlige budsjetter i balanse. Et slikt budsjettunderskudd er helt urealistisk. Med historisk utviklingsbane for kvalitetsvekst og arbeidsinnsats er den norske velferdsstaten ikke bærekraftig. Det er derfor behov for tiltak som endrer utviklingsbanen, slik at velferdsstaten blir bærekraftig.

Figur 6: Inndekningsbehov for offentlige tjenester i 2060 ved historisk kvalitetsvekst i offentlige tjenester og fortsatt trendutvikling i redusert arbeidsinnsats, prosent av fastlands-BNP



Kilde: Perspektivmeldingen 2013 og egne beregninger

FAKTORER SOM PÅVIRKER VELFERDSSTATENS BÆREEVNE

Ingen vet hva fremtiden bringer. Ved analyser som strekker seg mot slutten av dette århundret, er det flere sentrale faktorer som kan virke både positivt og negativt på bærekraften til velferdsstaten. Perspektivmeldingen diskuterer slike faktorer spredt under ulike kapitler. Dette avsnittet har samlet de mest sentrale faktorene for velferdsstatens bæreevne, og gruppert dem avhengig om de virker positivt eller negativt for bæreevnen.

Negative faktorer for velferdsstatens bæreevne

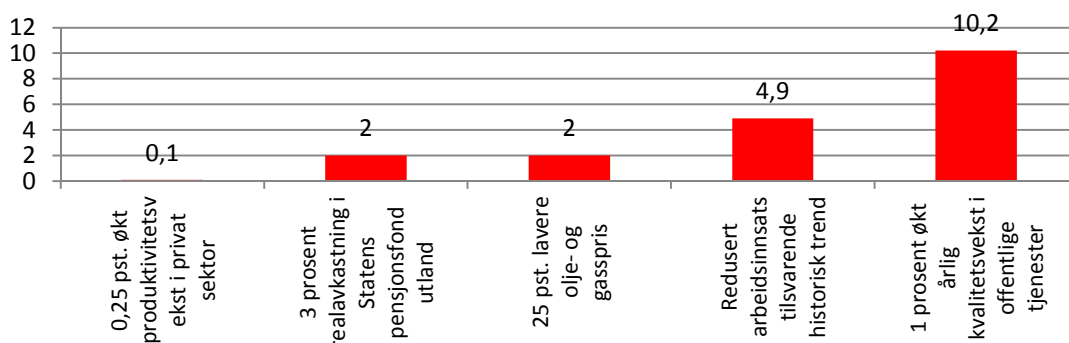
Den største negative faktoren for velferdsstatens finansielle bæreevne er allerede diskutert – **kvalitetsvekst i offentlige tjenester**. Allerede fra neste stortingsperiode varsler alle partiene, med litt ulik innretning, at standarden skal økes. Spørsmålet er derfor ikke om kvaliteten kommer til å øke sammenlignet med i dag, men hvor mye. Skulle den offentlige timeverksinnsatsen per innbygger innenfor helse og omsorg øke med 1 prosent per år fremover, vil det være en standardvekst på om lag 2/3 av den historiske veksten de siste tiårene. Det vil i så fall øke inndekningsbehovet i 2060 med 10,2 prosent av fastlands-BNP.

Den nest største negative faktoren, **reduisert arbeidsinnsats**, er også omtalt. Hvis vi fortsetter å redusere vår arbeidsinnsats på linje med utviklingen de siste tiår, vil inndekningsbehovet for velferdsstaten øke med 4,9 prosent av fastlands-BNP i 2060.

Etter finanskrisen er det flere som har tatt til orde for at det er rimelig å vente at **realavkastningen fra Statens pensjonsfond utland vil bli lavere** enn lagt til grunn i dag. Sentralbanksjef Øystein Olsen tok i årstalen for 2012 til orde for at bruken av oljepengene burde tilpasses en forventet realavkastning på 3 prosent, ett prosentpoeng lavere enn i dag. Med en slik redusert realavkastning vil inndekningsbehovet øke med 2,0 prosentpoeng i 2060. Den samme økningen i inndekningsbehovet får vi om **olje- og gassprisene blir 25 prosent lavere enn referanseanslaget** i Perspektivmeldingen 2013 på 525 2013-kroner per fat.

En faktor som helt marginalt virker i negativ retning for velferdsstatens bærekraft er **høyere produktivitsvekst i privat sektor**. Skulle produktivitsveksten i fastlandsnæringene øke med 0,25 prosent per år frem til 2060, vil det øke inndekningsbehovet med 0,1 prosent. Økt produktivitsvekst i privat sektor vil føre til at Norge som helhet blir mer velstående. SSB har beregnet at de positive virkningene av økt privat produktivitsvekst motveies av at den økte lønnsveksten gir seg utslag i bl.a. høyere opptjente offentlige rettigheter for ansatte i privat sektor, og at det igjen smitter over på lønns- og pensjonsrettighetene til offentlig ansatte, hvor det antas at produktiviteten ikke økes. Figur 7 oppsummerer de ulike negative faktorene.

Figur 7: Negative faktorer for velferdsstatens bæreevne, endring inndekningsbehovet. Prosent av Fastlands-BNP



Kilde: Perspektivmeldingen 2013, egen sammenstilling

Positive faktorer for velferdsstatens bæreevne

Av de mange faktorene som virker positivt på velferdsstatens bærekraft, er den med størst virkning **høyere sysselsetting**. I Perspektivmeldingen 2013 er det anslått at en økt arbeidsinnsats i tråd med virkningene av pensjonsreformen, som er ventet å øke utførte timeverk med underkant av 8 prosent i 2060, vil redusere inndekningsbehovet med 4,0 prosent av fastlands-BNP. Dette er grunnen til at finansminister Sigbjørn Johnsen har vektlagt at den ønskede hovedløsningen er at vi arbeider mer. Med en arbeidstid som i Sverige ville mer enn hele underdekningen av de eksisterende velferdsgodene blitt finansiert.

Med sysselsettingsgrad som på Island, ville vi nærmet oss inndekning av dagens underfinansierte velferdsstat. Økt arbeidsinnsats er en vinn-vinn løsning. Den enkelte får økt inntekt, og velferdsstaten blir mer bærekraftig. Samtidig er arbeidslinjen alene trolig ikke nok. Hvis vil ønsker en standardvekst i kvaliteten av offentlige tjenester på linje med den historiske utviklingen ville det kreve mer enn fem pensjonsreformer for å gå i balanse.

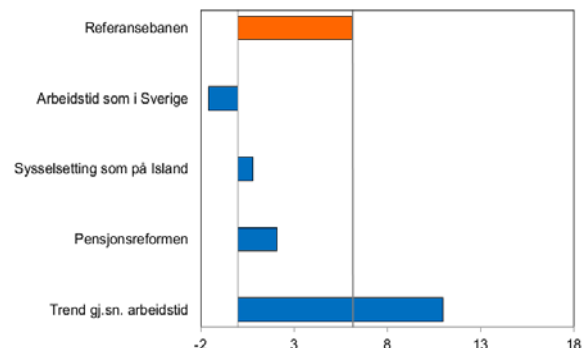
Den andre positive faktoren som skiller seg ut i størrelse og potensial, er økt **effektivisering i offentlig sektor**. En mer effektiv ressursbruk på 0,25 prosent per år, bedrer bærekraften med 3,75 prosent av fastlands-BNP i 2060. Økt effektivisering kan tas ut både i økt kvalitet på tjenester som leveres og i reduserte kostnader for tjenester som produseres. Inndekningsanslaget forutsetter at den økte effektiviseringen deles 50/50 mellom økt kvalitet og reduserte kostnader. Velger man kun å ta ut effektiviseringsvirkninger i reduserte kostnader, doubles inndekningsvirkningen.

Hvis **realavkastningen på investeringene i Statens pensjonsfond utland øker** til 5 prosent, ett prosentpoeng høyere enn lagt til grunn i handlingsregelen, bedrer det bærekraften for velferdsstaten med 2,0 prosent av fastlands-BNP.

Høyere olje- og gasspriser er anslått å bedre de offentlige finansene med 1,7 prosent av fastlands-BNP i 2060, dersom de øker med 25 prosent sammenlignet med referanseanslaget på 525 2013-kroner.

Økt levealder er forventet. Men det er usikkert hvordan økt levealder vil virke inn på helsetilstanden for de eldre. Hvis økningen i alder går sammen med bedre helsetilstand for eldre, vil det gi utsatt behov for langtidspleie, og bærekraften for velferdsstaten er anslått å bedres med 1,2 prosent av fastlands-BNP i 2060.

Figur 8: Inndekningsbehov i offentlige finanser ved ulik arbeidsinnsats. 2060.

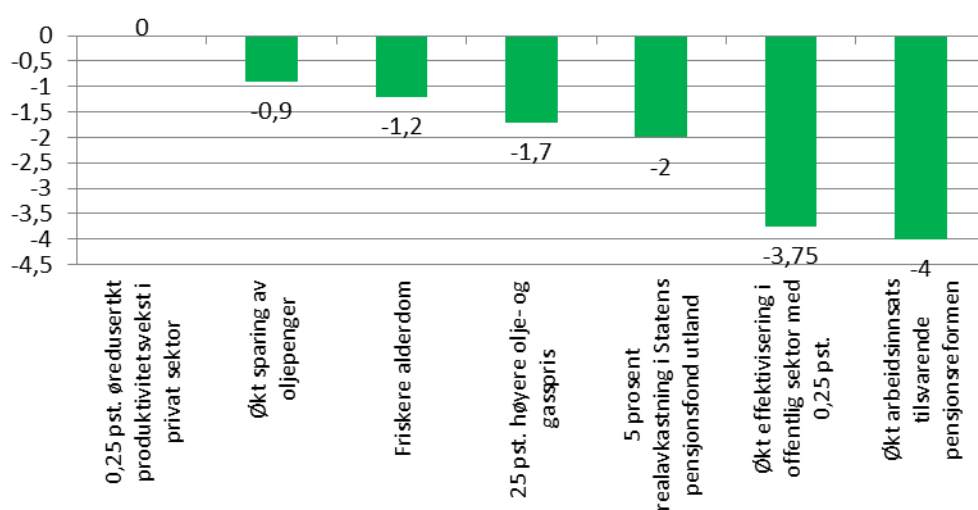


Kilde: Perspektivmeldingen 2013, pressekonferansen

Det er et visst handlingsrom i budsjettpolitikken frem til 2025. Hvis man velger **økt sparing**, dvs. å holde seg til dagens oljepengebruk på om lag 3,3 prosent av realavkastningen av oljefondet i stedet for den forutsatte langsiktige avkastningen på 4,0 prosent, vil det øke størrelsen på Statens pensjonsfond utland. Det vil bedre bærekraften til velferdsstaten med 0,9 prosent av fastlands-BNP i 2060.

Under de negative faktorene ble det opplyst om at økt produktivitet i privat sektor ville redusere bærekraften til velferdsstaten med 0,1 prosent av fastlands-BNP. Skulle derimot **fastlandsnæringene erfare en produktivitetsnedgang** frem mot 2060 på 0,25 prosent per år, er virkningen anslått å bli null for velferdsstatens bærekraft. At landet som helhet blir fattigere er derved ingen løsning for å bedre de offentlige finansene.

Figur 9: Positive faktorer for velferdsstatens bæreevne, endring inndekningsbehovet. Prosent av Fastlands-BNP



Kilde: Perspektivmeldingen 2013, egen sammenstilling

KONKLUSJON

Velferdsstaten står overfor store utfordringer i tiårene som kommer. Utviklingsbanen den har vært på de siste tiår, preget av økt kvalitetsvekst i de offentlige tjenestene samtidig som gjennomsnittlig arbeidsinnsats er fallende, er ikke bærekraftig.

Referansebanen i Perspektivmeldingen 2013 gir ikke en god illustrasjon på de utfordringene velferdsstaten står overfor. Et premiss for legitimiteten til vår eksisterende velferdsstatsmodell er at kvaliteten på de tjenester som det offentlige leverer, står i rimelig god balanse til den kvalitet som private tjenesteytere kan levere. Hvis ikke, vil motivasjonen til å betale skatt kunne erodere. Med fortsatt privat produktivitetsvekst og velstandsøkning må derfor velferdsstaten gjøres bærekraftig, samtidig som kvaliteten på de offentlige tjenestene økes, sammenlignet med i dag.

Arbeidslinjen og økt effektivisering i offentlig tjenesteproduksjon er de to største vinn-vinn løsningene som påvirkes av politiske beslutninger. Begrepet «det må lønne seg å jobbe» bør bli en realitet, noe det for mange ikke er i dag. Økt arbeidsinnsats kan hentes fra flere kilder.

Heltidsarbeidende, som jobber mindre i Norge enn i de aller fleste land, kan arbeide mer. En stor andel av arbeidsstyrken arbeider deltid. Når nær 4 av 10 kvinner har deltidsarbeid, de fleste frivillig, er det en stor arbeidsevne som kan mobiliseres, hvis flere velger heltid i stedet for deltid. Mange personer som i dag ikke er en del av arbeidsstyrken, men har sin hovedinntekt fra en trygdeytelse, vil kunne arbeide deltid eller heltid med god tilrettelegging og økonomiske incentiver. Arbeidsinnvandring vil også bidra positivt til velferdsstatens bæreevne, forutsatt at arbeidsinnsatsen er høy.

Det offentlige bør ha som ambisjon å være en innovasjonsleder. Bedre organisering, bruk av gode IT-løsninger for både ansatte og brukere og tilrettelegging for at privat sektor kan levere tjenester på vegne av det offentlige vil kunne bidra til økt effektivisering. I privat sektor har servicenæringen ligget i front i produktivitetsvekst. Offentlige tjenester er ofte mer komplekse, men innovasjon i arbeidsintensive yrker er mulig.

Selv økt arbeidsinnsats, effektivisering og produktivitetsvekst innen offentlig sektor vil neppe være nok til å finansiere alle kravene om fortsatt økt kvalitetsvekst i offentlige tjenester. Når finansieringsutfordringen tiltar de kommende tiår, kommer man trolig ikke unna økt skattenivå og økt bruk av egenbetaling. Men skattenivået i Norge er allerede blant de høyeste i verden. Marginalskatten for en gjennomsnittsinntekt er f.eks. allerede på 48 prosent. Økes marginalskatten, reduseres incentivene til arbeidsinnsats. Det legger begrensninger på hvor mye skattene kan økes.

Det reiser også spørsmålet om innretning og kvalitetsnivå på offentlige velferdsordninger. I prosessen frem mot en bærekraftig velferdsstat bør det avklares hvilke av de tjenester og overføringer det offentlige i dag står for, som er sentrale offentlige ansvarsoppgaver. Videre bør det diskuteres hvilket kvalitetsnivå vi ønsker på de ulike offentlige tjenestene. På mange områder vil det være ønskelig å heve kvalitetsnivået. Men på enkelte områder kan det tenkes at et lavere eller uendret kvalitetsnivå er tilfredsstillende.

Det aller viktigste er at politikere og andre tar debatten om hvordan velferdsstaten kan gjøres bærekraftig. Perspektivmeldingen viser at retningen velferdsstaten nå beveger seg i, ikke vil kunne vare ved over tid. Jo tidligere denne debatten tas, jo mindre drastiske endringer vil bli krevd. Vi har tre stortingsperioder fremfor oss med overskudd på budsjettene. Det største sviket vil være ikke å ta debatten om hvordan velferdsstaten kan gjøres bærekraftig.

FORFATTER: Notatet er skrevet av *Villeman Vinje, samfunnsøkonom i Civita.* vinje@civita.no

SLUTTNOTER

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/kampanjer/perspektivmeldingen-2013.html>

² Dette notatet, som Perspektivmeldingen 2013, har fokus på fastlands-BNP, siden det er den mest relevante målestokken for bærekraft over tid. I 2060 er ventet at aktiviteten i oljesektoren vil være redusert sammenlignet i dag. Med en fastlandsøkonomi som er større enn i dag, vil derfor fastlands-BNP i 2060 i langt større grad enn i dag reflektere helheten i økonomien.

³ Alle kronebeløp i dette avsnittet er faste 2010-kroner

⁴ <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse>

⁵ <http://www.ssb.no/soshjelpk/>

⁶ <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Pensjon/Avtalefestet+pensjon>

⁷ Den offentlige timeverkinnsatsen per innbygger innenfor helse og omsorg har de siste par tiårene økt med i gjennomsnitt 1¾ pst. per år, i følge Perspektivmeldingen 2013. Aldringen av befolkningen kan bare forklare en liten del av denne oppgangen, mens bidraget fra økte standarder og dekningsgrader i gjennomsnitt kan anslås til i underkant av 1½ prosentenheter per år. Veksten i ressursbruken blir enda noe sterkere hvis en også tar med barnehager og sosiale tjenester. Anslaget på historisk vekst på 1,5 prosent per år som er brukt i beregningen kan derfor være konservativ. I den store vekstfasen for velferdsstaten hvor velferdsstaten tok på seg ansvar for mange nye områder var veksten i timeverk per innbygger ofte større enn i de siste tiår. En kvalitetsvekst fremover som er høyere enn den historiske veksten kan teoretisk sett ikke utelukkes, men i en fremtid hvor det vil være utfordrende å finansiere kvalitetsvekst i seg selv, er det lite realistisk.