

Hvordan få mer glede ut av kommunene?

Om middelklassens press mot velferdsmonopolet

Av Jørn Rattsø

Kommunesektoren framstår som et sammenhengende problemområde. Det haster med å gi brukerne en sterkere stilling gjennom valgfrihet og konkurranse. Middelklassens utålmodighet er kommunesektorens største utfordring, skriver professor Jørn Rattsø. Han vurderer tre mulige reformer:

- 1) Finansieringen av kommunekalaset – hvem skal betale?
- 2) Strukturen – små oppgaver og små enheter eller store oppgaver og store enheter?
- 3) Presset mot monopolet – hvordan drive velferdstjenestene? Rattsø har tro på store omveltninger – selv om det kan ta tid.

Alle land har som utfordring å få offentlig sektor til å fungere vel. Staten har et monopol på maktutøvelse, og det er alltid vanskelig å få monopoler til å fungere godt. De blir lett innadvendte og med liten følsomhet for det som foregår utenfor. Det gjelder særlig når det offentlige tar på seg så store oppgaver som hos oss. Resultatet er en overbelastet stat med svak forankring i folkelig kontroll. Andre skriver om det i dette nummeret.

Desentralisering av makt til kommuner kan være løsningen på problemet med en overbelastet stat. Desentralisering bryter ned monopolmakten og skaper konkurranse mellom uavhengige selvstyrte kommuner. Konkurranse og mangfold er stikkordet. Ikke en sentralistisk løsning for alle, men et mangfold i tilbud avhengig av

lokale behov og forhold. Ikke standardisering, men eksperimentering og innovasjon hvor mange kan bidra. Og konkurranse, fordi mange kommuner driver samme virksomhet og kan sammenlignes. Fordi innbyggerne har en trussel mot kommunen som er vanskeligere å bruke overfor staten: De kan flytte ut om de ikke er fornøyd. Eller motsatt: En attraktiv kommune vil tiltrekke seg folk og næringsliv og sikre enda bedre velferd for sine innbyggere. Befolkningen vil med dette våpen holde et trykk mot kommunen som skal sikre gode velferdstilbud til lavt skatte/avgiftsnivå. Desentralisering kan altså både gi vitalisering av folkelig kontroll og en mer dynamisk offentlig sektor. Men kommunesektoren oppleves ikke som løsningen på problemet med overbelastet stat, snarere som en sentral del av

problemet selv. Hvorfor? Det er iallefall ikke entusiasme og eksperimentering som er kommunenes bilde utad. Fra siste års budsjettdebatt kjenner vi fra avisene at «kommunene skvises», «dette skaper ytterligere forverring», «velferden i kommune-Norge er truet», «det kan ikkje vera verre i aust-Europa» osv. Dette sies i en sterk vekstperiode for kommunene. Debatten preges ikke av ordførere i skjønnskonnkurransse om velgere og innbyggere hvor man sier «se hva vi får til, sats på oss» eller «prøv våre tilbud, noen

bedre?». Neida, det er svartmalingen som dominerer. Ingen har større krise enn oss.

Alle forstår den enkelte ordfører som kaster seg inn i kampen, og det er det som er bekymringen. Hun eller han gjør jobben sin. Ekstra penger fra statskassen vil glede innbyggerne. Da må man si det som er nødvendig. Spørsmålet er om summen av alle ordføreres gode innsats fungerer godt. Kommunesektoren framstår som et sammenhengende problemområde. En sektor som profilerer seg med elendighet

må ha vanskelig med å skape entusiasme og dynamikk innad. Kan en slik sektor trekke til seg arbeidskraft med kompetanse, energi og framtidstro? Vil velgerne satse fellesskapets penger på elendigheten? Underminerer kommunene sitt eget eksistensgrunnlag?

Idealmodellen og den norske varianten

Hvis vi skal forstå hvorfor vår type desentralisering snarere er problemet enn løsningen, må vi se nærmere på den kommunesektor vi har etablert. Et naturlig utgangspunkt er den idealmodellen for desentralisering man finner i litteraturen, iallefall siden John Stuart Mill:

- For det første antas det at kommuner løser lokale kollektive oppgaver. Det enkleste eksempel er en bygd som det renner en elv gjennom. Det er en lokal kollektiv oppgave å bygge bro over elva. Den er lokal, fordi broa først og fremst har interesse for de som bor der. Nasjonale politikere kan holde seg unna, for broa er en lokal sak. Den er kollektiv, fordi broa angår alle i bygda.
- For det andre antas at lokale kollektive oppgaver finansieres lokalt. Broa er et spleiselag. Siden alle må betale er alle opp-tatt av hvordan broa bygges, i passende størrelse, godt og billig.
- For det tredje antas at mobiliteten er høy, slik at folk flytter inn eller ut avhengig av om bygda (og broa) fungerer bra. Uten bro (eller ved dyr og dårlig bro) flytter folk ut, og det blir færre å dele på

kostnadene. Omvendt kan god broløsning gi innflytting og flere til å dele på kostnadene, og utvikling i bygda.

Det er åpenbart at norske kommuner har klare avvik fra denne design:

- For det første er oppgavene konsentrert om nasjonale velferdstjenester som helse, omsorg og skole. Velferdstjenestene er ikke et rent lokalt anliggende som nasjonale politikere trygt kan holde seg unna. Nasjonale politikere må svare for seg hvis det kommer et avisoppslag om at eldreomsorgen ikke holder mål i en kommune, selv om omsorgen er et kommunalt ansvar. Kommuner driver også oppgaver av lokal og kollektiv natur, som tekniske tjenester, men de dominerer ikke i budsjettet.

- For det andre er kommunene stort sett finansiert av staten, ikke direkte av innbyggerne. Kommunebudsjettet oppleves ikke som et spleiselag, men som et resultat av et komplisert skattesystem og overføringssystem. Det er andre som betaler. Riktignok er det noen plagsomme lokale avgifter, endog eiendomsskatt enkelte steder, men folk opplever ikke noen klar sammenheng mellom skatte/avgiftsnivå og tjenestetilbud.

- For det tredje er mobiliteten lav. Flyttemønsteret i Norge avspeiler heller arbeidsmarkedsforhold og urbanisering enn variasjon i kommunale tjenestetilbud og avgiftsnivå. Kommuneledelsen opplever i liten grad konkurranse fra andre kommuner.

«Folk opplever ikke noen klar sammenheng mellom skatte/avgiftsnivå og tjenestetilbud»

I vårt system er ikke kommunen først og fremst et redskap for innbyggerne til å løse felles lokale utfordringer.

Kommunene framstår mer som et redskap for staten til å takle nasjonale oppgaver, og mer som en avlastning av staten enn som desentralisering av makt. Man kan si at det betyr et høyere ambisjonsnivå for kommunene enn i ideallmodellen, og kommunene har da også langt større oppgaver og budsjett i Norge enn i de fleste andre land. Det er et resultat av at Norge har større offentlige styringsambisjoner enn de fleste land. Det er ikke mange steder hvor det offentlige søker å ha monopol på helsetilbud, omsorgstilbud og skoletilbud. Det skaper store offentlige styringsutfordringer, og delegering til kommuner virker som en rasjonell avlastning av en overbelastet stat.

Dagens debatt om sykehusorganisering viser dilemmaet. Valget mellom regional statsorganisering av sykehusene versus delegering til fylkeskommuner under politisk styre handler om administrativ hensiktsmessighet mer enn lokaldemokrati. Om en ny statlig sykehusorganisasjon vil virke bedre enn fylkesløsningen gjenstår å se. Reformen er et svar på den ansvarssklarhet som følger blandingen av nasjonal velferdspolitik og lokalt demokrati, og som ble særlig akutt for sykehusene – med sterkt nasjonalt søkelys på helse og svak demokratisk forankring av fylkeskommunene.

I denne artikkelen skal vi diskutere mulige reformer i rammebetingelsene for den

norske kommunevarianten. Som det framgår ovenfor står det sentralt hvordan kommunene skal finansieres og hvordan velferdstjenestene skal analyseres. Innimellom skal vi også diskutere sammenheng mellom struktur og oppgaver.

Reform I – Hvordan skal vi betale for kommunekalaset?

Statlig delegering av velferdstjenester krever statlig finansiering til kommunene. Og det skaper kommunalt press mot statskassen og kommunal ansvarsfraskrivelse. Må det være sann?

Gitt at kommunene skal ha ansvaret for de sentrale nasjonale velferdstjenester blir utjevning av det økonomiske grunnlag for å drive tjenestene viktig. Her har vi laget oss et ekstra stort problem ved å ha mange små kommuner med svært ulike økonomiske forutsetninger. Dermed blir behovet for utjevningsordninger stort. Dette utjevningssystem har vi uansett hvordan kommunene er finansiert når de er så små og forskjellige, og det legger grunnlag for alles kamp mot alle, men helst mot staten. Det blir permanent strid om et utjevningssystem som har så stor betydning for økonomien for den enkelte kommune.

Dernest har vi gjort det vanskelig for oss selv ved å velge skattebaser som er skjeve. Det gjelder selvfølgelig spesielt kommuneinntektene fra kraftproduksjonen. Kraftinntektene skaper svære forskjeller mellom kommuner som er relativt like – små, med svakt næringsgrunnlag og i

utkanten. Det er greit nok at befolkningen i kraftutbyggingsområder skal kompenseres for naturinngrepet som gjøres for det store fellesskapet. Men det er ikke åpenbart at den kompensasjonen skal gis i form av oppblåste kommunekasser og kommuneadministrasjoner.

Inntektsskatten er et bedre inntektsgrunnlag, men det er vanskelig å unngå forskjeller mellom kommunene når det private inntektsnivået er så forskjellig blant de små kommuneenheter utover landet. Vi må også ta med at her har vært reformer til det bedre. Da selskapsskatten til kommunene ble erstattet med mer inntektsskatt nylig ble både forskjeller og ustabilitet redusert.

Endelig har staten laget seg et utjevningsproblem ved å koble distriktspolitikk og utjevning. Det er en vanskelig mix, fordi overkompensasjon til distriktskommunene ikke gir grunnlag for likeverdig velferdstilbud. Det har lenge vært betydelig bedre tjenestetilbud i distriktene enn i byene,

særlig synlig i barnehagedekningen og eldreomsorgen, men også i pengebruken i grunnskolen. Det er ikke klart at oppfyl-ling av kommunekassene i distriktene er den beste form for distriktspolitikk. Men her i landet handler det ikke om best mulig distriktspolitikk, det viktige er at distriktspolitikk skal innvandre alle områder av samfunnslivet.

De statsskapte økonomiske forskjeller begrunner dernest stram regulering for å sikre likhet i velferdstilbudet. Når forskjellene i tjenestetilbud kommer fram i media fra tid til annen, f.eks. i grunnskolen, står bekymrede nasjonale politikere raskt fram med forslag om nye reguleringer for å unngå forskjeller. Det er interessant at statens skatte- og overføringssystem skaper behovet for statens reguleringsregime. Øremerking av tilskudd er en annen del av denne galoppen.

Spillet om penger

Utjevningsproblemet handler altså om

kommunestørrelse, kraftinntekter og overføringssystem (distriktpolitikk). Gitt at det vil være sånn, er det to aspekter ved finansieringen som bør diskuteres, faste rammer og lokal forankring.

Rammefinansiering med faste rammer gir gode insentiver til god ressursbruk. Når statens tilskudd er gitt handler det bare om å få mest mulig ut av pengene i den enkelte kommune. Men det er vanskelig for staten å holde faste rammer. Da havner vi lett i en situasjon med myke budsjettammer og med helt andre insentiver. Når kommunene kan påvirke sine økonomiske rammer, vil det lønne seg for kommunene å avsette ressurser til lobbying, spillet om penger kan ødelegge disiplinen innad i kommunen, og kommunen kan opptre strategisk for å vinne ekstratilskudd.

Strategisk atferd i kommunesektoren er ikke ukjent. Det fungerer sånn: Sykehus med lange køer får ekstratilskudd for å redusere køen. Det å ha kø belønnes altså. Det er fristende å vri ressursbruken slik at det dannes køer som gir belønning av staten. I eldreomsorgssatsingen handler det om støtte til enerom og andre kapasitetsutvidelser i eldreomsorgen. Kommuner som har satset allerede straffes. I framtida må kommunene passe på slik at de ikke bygger ut kapasitet på områder hvor staten senere kommer med støtte. Det er unødvendig å argumentere for at slik strategisk atferd bør unngås.

«Fristende å vri ressursbruken slik at det dannes køer som gir belønning»

Hvorfor har vi da slike spill? Det er nasjonale politikere som skal vise sin handlekraft. Og de blir godt belønnet. F.eks. har helseministeren stor glede av en ekstrabevilgning til et sykehus. Ministeren kommer på besøk for å annonsere den gode nyhet. Det gir førstesideoppslag i lokalavisen og førsteoppslag i lokalradioen. Hvis det nevnes i de nasjonale media beskrives en handlekraftig minister som viser vilje til å løse påtrengende problem. På Stortinget er det mange som vil vise initiativ. Det skal ikke mye avisoppslag om «krise» til før en politiker krever handling fra regjeringen. Det er gjerne konkurranse om å være først. Det er vanskelig å kritisere de nasjonale politikere. De føler at de må gripe inn når kommunene ikke gjør jobben og de skal jo gjenvelges.

Men spillet gir ikke god ressursbruk. Befolkningen får bedre velferdstilbud om det etableres faste og robuste systemer for fordeling av pengene, og derved gir lokalpolitikere et klarere ansvar.

Lokal forankring

Det er også av betydning å etablere lokal forankring for finansieringen. Da kan staten returnere ballen til ordføreren: Spør dine innbyggere om de vil betale for mer tjenester. Noen må jo betale likevel. Når ordføreren skal henvende seg til innbyggerne om mer penger, bør hun/han heller presentere gode tiltak enn elendighet. Det høres riktigere ut at ordføreren skal diskutere med innbyggerne, istedenfor å kaste bort tiden på staten.

De fleste andre land har en egen kommunal skatt og beskatningsfrihet. Det er vanligvis eiendomsskatten som fyller denne funksjonen. Vi behøver en bred eiendomsskatt for all eiendom som alle kommuner kan bruke. Det er også skattemessig riktig, og kan kombineres med en avvikling av dagens formuesskatt. Eiendomsskatten skal være kommunenes egen skatt, og ikke til fordeling mellom stat og kommuner som inntektsskatten, og uavhengig av utjevningssystemet. Den har sin fordel i at den er så synlig. Befolkningen skal tydelig vite hva de betaler til kommunen, og bestemmelse av eiendomsskattens størrelse skal være en viktig del av den lokale politiske strid. Befolkningen skal kunne velge om de vil være lavskattekommune med relativt lite kommunale tilbud eller høyskattekommune med omfattende kommunale tilbud.

Det spesielle med eiendomsskatten er at den kobler kommunens virkemåte og kommunens inntekter. En godt fungerende kommune, med godt velferdstilbud i forhold til skattenivået, vil være et attraktivt sted å bo og gi høye eiendomsverdier. Befolkningen blir belønnet i sin privatøkonomi av en velfungerende kommune. Og kommunen blir belønnet med godt skattegrunnlag. Motsatt vil en dårlig fungerende kommune redusere attraktiviteten og dermed eiendomsverdiene, og skape reaksjoner fra befolkningen. Dette er en mekanisme for å stimulere folkelig kontroll. Dessverre er ikke eiendomsskatten populær. Ingen gode skatter er populære, fordi de samtidig er synlige. Dette er

nok et område hvor politikerne må gjøre noe upopulært for at befolkningen skal få en bedre fungerende velferdsstat.

Lokal forankring oppnås også med større grad av egenbetaling for kommunale tjenester. Gratis offentlige tjenester til alle er usedvanlig lite treffsikker fordelingspolitikk. Egenbetaling er særlig aktuelt for den stadig rikere eldre generasjon som krever stadig mer og bedre omsorgstjenester. Egenbetaling kan faktisk bli et viktig virkemiddel i fordelingspolitikken når den utformes slik at den sparer de med lavest inntekt. Egenbetaling har også den fordel at den som betaler stiller større krav til de tjenester som leveres. Kommunene behøver absolutt mer krevende kunder.

Reform II – små oppgaver og små enheter eller store oppgaver og store enheter?

Vellykket desentralisering krever at det er balanse mellom oppgaver og kommunestruktur. Frankrike har 36.000 kommuner. Tyskland har 16.000. Et land kan godt ha små kommuner. Og det kan framføres gode argumenter for at smått er godt, særlig nærheten til innbyggerne. Men når de er små har de typisk små oppgaver. Norge har valgt en krevende modell, små kommuner og store oppgaver. Vi har 250 kommuner med mindre enn 5.000 innbyggere. Samtidig har vi mange store bykommuner som har en rasjonell størrelse i forhold til de oppgaver som er pålagt. Det er ubalanse både mellom oppgaver og struktur og mellom kommuner.

Den klareste ubalansen har vi hatt for fylkeskommunene og sykehusene. Rasjonell sykehusdrift vokste ut over fylkeskommunene, og det ble etablert uklare samarbeidsløsninger på landsdelsnivå. Når strukturen, fylkeskommunene, var fastlåst, valgte staten å flytte oppgaven, og vi får statssykehus. Vi har tilsvarende ubalanse for de kompetansekrevende velferdstjenester innen HVPU, barnevern, psykiatri, helsevern og grunnskole for kommunene. Det små sikrer ikke fagmiljøer og kompetanse for et krevende velferdstilbud. Her har vi også valget mellom å endre struktur eller oppgaver. Vi kan la kommunene beholde de store oppgaver og konsolidere dem til større enheter. Eller vi kan la dem være små og flytte på oppgavene. Kommunesammenslåinger skaper mer like enheter og reduserer utjevningsproblemet. Flytting av velferdsoppgaver fra kommunene vil virke uforståelig for mange bykommuner.

Det er vanskelig å forstå at vår oppflisete kommunestruktur er noen fordel i distriktpolitisk sammenheng. Det bidrar til en svak kommunesektor og med lite handlekraft til å sikre næringsutvikling og befolkningsutvikling i distriktene. Og de små kommuner er dyre. Selv har de et vanskelig forhold til kostnadsnivået. Når de små kjemper mot kommunesammenslåinger argumenterer de sterkt for at de ikke er dyre i drift. Når de kjemper for kommuneoverføringer bruker de kreftene på å påvise ekstra høye kostnader som må kompenseres. En avslappet utenforstående kan trygt slå fast at smått er dyrt. Vi bru-

ker penger på en dyr struktur som heller kunne bidratt til et bedre velferdstilbud.

Den akutte ubalansen er fylkeskommuner i drift etter statssykehusene. Hva skal vi gjøre med rest-fylkeskommunen? Det enkleste er å gjøre ingen ting, det amerikanerne kaller «muddling through». Det vil være en fylkeskommune som råtner på rot med stort apparat for begrensede oppgaver. Marginalt tilsig av arbeidsoppdrag knyttet til miljøpolitikk, samferdsel eller utdanning vil ikke endre på det. Verken fylkespolitikere eller fylkeskommunenes fagfolk fortjener en slik langsom forrøttelse. Enda viktigere er hensynet til landets styring og ressursbruk, som tilsier større opprydding.

Mange ønsker en to-nivå løsning – kutt ut fylkeskommunen. NHOs høringsuttalelse til oppgavefordelingsutvalget forfølger denne linje. Uttalelsen viser imidlertid også svakheten ved kun to nivåer – det må etableres mange samarbeidsløsninger for å løse felles oppgaver ut over kommunene. Samarbeidsløsninger har liten beslutningskraft og det virker lite fornuftig å basere store offentlige oppgaver på en slik modell. Samarbeidsbehovet vil gjelde uansett, men selvfølgelig i særlig grad om man ikke får større primærkommuner.

Et logisk svar på ubalansen mellom oppgaver og struktur på fylkesnivå er å endre strukturen, dvs. større fylkeskommuner.

Landsdelsregioner er et naturlig svar på den største ubalansen, sykehusene, men de er jo nå ute av kabalen. Det viktigste gjenstående argument for landsdelsregioner er samferdsel og næringsutvikling/regionutvikling. Landsdelsregioner vil kunne være handlekraftige enheter for utbygging av infrastruktur og større lokaliseringssaker. I mitt nærrområde rundt Trondheim handler næringsutvikling om havbruk, offshore og IT-avleggere rundt NTNU/ SINTEF. Det krever betydelige ressurser og handlingsrom hvis en regional forvaltning vil påvirke dette. Slik regionalisering er del av en internasjonal trend, mest synlig innen EU. Landsdelsregionen kan også være en beredskap for regional folkevalgt ansvar for sykehusene, etter en runde med statssykehus under vanskelige beslutningsforhold. Det er klare motforestillinger mot landsdelsregioner også, dessverre. Det vil være vanskelig å gi dem en god folkevalgt forankring. Og oppbygging av få sterke landsdelsregioner vil utfordre nasjonalstaten. Hvis landsdelsregionene blir vellykkede og blir handlekraftige enheter i europeisk sammenheng, vil de bidra til å svekke nasjonalstaten. Disse langsiktige politiske virkninger må tas med i vurderingen.

Det andre alternativ er å beholde struktur og flytte oppgaver. Hvis kommunestrukturen ligger fast og utenfor politikernes mulighetsområde er endring av oppgavene overmodent. Da kan dagens fylkeskommuner fungere som de regionkommuner

vi ikke fikk og ta hovedansvaret for befolkningens velferdstilbud, dvs. primærhelsetjeneste, grunnskole, barnevern osv. Kommunene vil da sitte igjen med lokale kollektive oppgaver, og vil kanskje kunne fungere nærmere idealmodellen?

Reform III – Hvordan drive velferdstjenestene

De styringsproblemer og strukturproblemer vi har diskutert foran baseres på en offentlig sektor med omfattende ambisjonsnivå. Denne offentlige modell med monopol på de sentrale velferdstjenester har lenge vært under press. Presset har vært størst for de monopoltjenester som kundene har betalt for og derfor har kunnet stille krav til kvalitet. Her har da også offentlig sektor gradvis gitt etter, mest synlig for telegrafverket og postverket, hvor også teknologien endret virkelighetsbildet raskt. Først ble tjenesteprodusentene fristilt i selvstendige selskaper. Deretter ble de utsatt for konkurranse og kundene fikk muligheten til å velge.

Til sist har iallefall Telenor gått på børs, private eiere er invitert inn for å sikre dynamikk og tilpasningsevne.

Kjernetilbudene i velferdsstaten er også under press, selv om presset er mindre når kundene i liten grad betaler for tjenestene. Som kunder har vi tatt imot det vi har fått, med selvfølghet i grunnskolen og med takknemlighet i helsetjenesten og eldreomsorgen. Med velstandsutviklingen

har vi imidlertid fått en større og mer selvbevisst middelklasse. Middelklassen er kravstor selv til tjenester de får tilnærmet gratis. Det er tydelig i helsetjenesten. Private helseklinikker er i stadig vekst. Og den økte bruk er lett å forstå. Det er for mange historier om folk som møter leger på sykehus som sier at de må vente fire måneder på undersøkelse – eller komme på privatklinikken i ettermiddag. Stadig flere tar turen ned på klinikken og blir vant med den hyggelige mottagelse der. Monopolet innen eldreomsorg har alltid vært litt av en fiksjon, fordi offentlig omsorg alltid konkurrerer med den private sfære. Selv om familien ikke lenger stiller opp for gamle og syke, vil mange nå ordne opp selv. Det er ikke en selvfølge at alle sitter og venter på at gamle hjemmet i bygda skal ringe og fortelle om ledig plass.

«Ingen selvfølge at alle sitter og venter på at gamle hjemmet i bygda skal ringe og fortelle om ledig plass»

Det offentlige monopolet lekker altså for helsetjenester og eldreomsorg. Men vil det holde for skolen? Neppe. I Sverige har det vært en voldsom

vekst i friskoler de senere år, hvor lærere og foreldre organiserer egne skoler i frustrasjon over de offentlige stivheter. Det er raskt blitt etablert 350 friskoler på grunnskolenivå og flere kommer. Det viktigste fellestrekk ved friskolene er at de organiseres utenfor kommunens forvaltning, dog med godkjenning fra det statlige skoleverk. Som ventet foregår dette først i de vellykkede forsteder rundt de større byer. Det er middelklassen som slipper seg løs.

Foreløpig setter nok det norske lovverket en stopper for en bølge av friskoler. Med det vil overraske meg om den demningen vil holde lenge.

Når det offentlige monopol på velferdstjenestene sprekker, vil det ha voldsomme konsekvenser for kommunene. Jeg forutsetter at det offentlige fortsatt vil ha en viktig rolle for finansieringen, for vi vil fortsatt være en velferdsstat. Det er monopolet i tilbud som vil bli avviklet.

Kommunene vil raskt være utspilt. For når den enkelte i større grad kan velge hvordan helse og omsorg (og etter hvert skole) skal dekkes, er det ingen selvfølge at kommunene skal beholde ansvaret for finansieringen.

Kommunegrenser er lite relevante når folk skal dekke sine behov – folk finner fram til de helseklinikker og

omsorgstilbud de liker best. Og befolkningen blir mer mobil.

Kommunefinansiering vil da bare føre til et komplisert oppgjørssystem mellom kommuner som er lite rasjonelt. Vi har allerede sett spor av slikt i det såkalte gjestepasientoppgjøret mellom fylkeskommunene, enda det har vært relativt lite.

Det er rimelig å vente at staten må overta velferdsfinansieringen, og at staten vil gi refusjon til helseinstitusjoner og omsorgsinstitusjoner avhengig av individuelle valg.

Nye finansieringsformer vil nok også komme, med forsikringsordninger i helsevesenet og lånegarantier i høyere utdanning, men det er ikke tema her.

Kommuner i spennende tider

Det er nok særlig fylkeskommunen som føler at det er spennende tider nå.

Sykehusreformen har satt dem i bevegelse. Men mer bevegelse vil komme, også for kommunene.

Nasjonale politikere bør tenke gjennom utfordringene slik at kommunesektoren kan være på høyden med sin tid. Vi har her konsentrert oss om de nasjonale rammebetingelser. Det må etableres rammefinansiering med faste rammer som begrenser pengespillet og konkurransen om elendighet. Finansieringen må gis en lokal forankring gjennom en bred eiendomsskatt for all eiendom, slik at ordfør-

erne heller diskuterer pengebruken med innbyggerne enn med staten. Fortsatt høye ambisjoner for en desentralisert velferds-

stat og desentralisering av makt krever større regionkommuner og fylkeskommuner omdannet til landsdelsregioner. Større og sterkere kommuner gir grunnlag for forbedring av befolkningens velferdstilbud, men det er neppe tilstrekkelig til å forsvare det offentlige monopol på velferdstilbud i møtet med den voksende middelklassens behov og krav. Det haster med å gi brukerne en sterkere stilling gjennom valgfrihet og konkurranse.

Det er ikke lett å være ordfører i denne turbulente tid. Men det meldes stadig om nye initiativ, både om samarbeidsløsninger mellom kommuner og tenkte kommune-

«Det haster med å gi brukerne en sterkere stilling gjennom valgfrihet og konkurranse»

sammenslutninger, og om nyorganisering og konkurranseutsetting. Ordførerne føler nok trykket. De behøver ikke alltid å vente på staten. De ansatte må være med hvis de vil være konkurransedyktige overfor nye alternativer.

I stort handler dette om hvordan fellesskap og utjevning skal ivaretas i en velferdsstat under press. Først kan man da fjerne illusjoner om den modell vi har. Mange tror at det offentlige monopol på velferdstjenester sikrer likhet. Men slik er det jo ikke. Allerede i dag flytter de velstående til attraktive skoler, mens de mindre

«Mange tror at det offentlige monopol på velferdstjenester sikrer likhet»

velstående er låst fast til sine lokale skoler. Allerede i dag bruker de velstående private helseklinikker, om nødvendig i utlandet, mens de mindre velstående står i offentlig kø. Det er vanskelig å la velstanden blomstre uten at den nye velfødde middelklassen skal kunne søke tilgang til stadig bedre tilbud. Det vil ikke være mulig å hindre dette med forbudslinje og andre tiltak for å tette lekkasjene fra monopolet. Det vil heller ikke være mulig å tilby luksusklasse for alle. Dessverre kan man si. Landet har en stor utfordring i å begrense forskjellene i inntektsopptjening, som ligger bak de kreftene vi har beskrevet.

Middelklassens utålmodighet er derfor kommunesektorens største utfordring.

Det blir spennende å se om kommunene klarer å holde oppe sin betydning for middelklassen. Jeg har tro på store omveltninger. Men det kan ta nokså lang tid.