

Kan behovet for helse- og omsorgstjenester dekkes?

Roger Bjørnstad, Marit Linnea Gjelsvik, Inger Holm, Erling Holmøy, Vibeke Oestereich Nielsen, Nils Martin Stølen og Inger Texmon

Flere eldre og bedre standard på helse- og omsorgstjenester vil kreve at en større andel av ungdomskullene enn i dag velger denne typen utdanning. Handlingsregelen og dagens skattesatser kunne finansiert en betydelig økning i ressursbruken innen offentlig helse og omsorg fra 2006 fram til rundt 2020, dersom man ikke også bygget ut andre skattefinansierte velferdsordninger. Men forbedringer innen helse og omsorg er vanskelige å reversere, og utgiftseffekten forsterkes kraftig når veksten i antall eldre over 80 år skyter fart etter 2020. Selv om befolkningen samlet vil ønske å bruke mer av samfunnets ressurser til helse og omsorg, kan stadig mer anstrengte statsfinanser etter 2020 gjøre det vanskelig å oppnå dette uten betydelig vekst i det private tilbudet.

1. Problemstillinger

I dag jobber hver femte yrkesaktive i helse- og omsorgssektoren (HO-sektoren)¹. En fortsatt sterk vekst i ressursbruken i denne sektoren i tiårene framover er en av de sikreste langsiktige spådommene man kan gi for norsk økonomi. Antall eldre vil øke sterkt i tiårene framover, og de fleste ønsker flere og bedre HO-tjenester når inntektsnivået øker. I helsesektoren er erfaringene hittil at store medisinske og teknologiske framskritt tas ut i økt produksjon snarere enn lavere ressursbruk. Eldreomsorg er arbeidsintensivt, og potensialet for ressursbesparing er trolig mindre enn i andre deler av økonomien. Disse grunnene til fortsatt vekst i HO-sektoren gjelder uavhengig av om produksjonen og/eller finansieringen organiseres i privat eller offentlig sektor.

Mange innlegg i den offentlige debatten i Norge og andre land preges av bekymring for den kommende veksten i HO-sektoren. Man kan få inntrykk av at HO-produksjon ikke betraktes som verdiskaping på linje med produksjon av for eksempel klær, reiser og boliger. Ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering er imidlertid produksjon av HO-tjenester i seg selv ikke mindrever-

dig i forhold til annen produksjon. Dersom veksten i offentlig sektor blir begrenset, vil det trolig finne sted en betydelig økning i produksjonen av helse- og omsorgstjenester i privat sektor.

Motivasjonen for denne artikkelen er derfor ikke å advare mot veksten i HO-sektoren, men å vurdere forhold som kan gjøre det vanskelig å tilfredsstille befolkningens etterspørsel. Det er spesielt følgende tre forhold vi har sett nærmere på:

1. En sterk vekst i en sektor som allerede er så stor som HO-sektoren vil kreve at mange velger helse- og sosialfaglig utdanning. Vil dagens utdanningskapasitet være tilstrekkelig? Vil HO-sektoren klare å tiltrekke seg den arbeidskraften som ønskes?
2. Med dagens rollefordeling mellom offentlig og privat sektor vil veksten i HO-utgiftene i hovedsak belastes offentlige budsjetter, samtidig som de offentlige pensjonsutgiftene vil øke raskt. Vil finansieringen av dagens, eller enda mer ambisiøse offentlige velferdsordninger, være mulig uten sterk vekst i skattebyrden og/eller økte egenandeler?
3. Veksten i HO-sektoren vil innebære lavere vekst i forbruket av andre goder. En vanlig bekymring er at veksten i offentlig tjenesteyting vil fortrenge konkurranseutsatte næringer, slik at man på lang sikt får problemer med balanse i utenriksøkonomien. Hvordan vil en balansert makroøkonomisk utvikling se ut med en sterkt voksende HO-sektor? Hvilke næringer vil i størst grad måtte avgi arbeidskraft til HO-sektoren?

Analysen av disse problemstillingene blir mer interessante og relevante når man benytter realistiske anslag på de utviklingstrekkene og endringene som diskuteres. For Norge finner man dette i bl.a. Perspektivmeldingen (St.meld. nr. 9 (2008-2009)) og i flere rapporter fra Statistisk sentralbyrå, hvor man har utnyttet ulike beregningsmodeller. Denne artikkelen oppsummerer deler av disse rapportene. Spesielt baserer den seg på Bjørnstad, Gjelsvik, Holm, Holmøy, Nielsen og Stølen (2009), som i sin tur bygger på bl.a. Bjørnstad, Fred-

Roger Bjørnstad er forskningsleder ved Gruppe for makroøkonomi (bjr@ssb.no)

Marit Linnea Gjelsvik er forskerkrutt ved Gruppe for makroøkonomi (mlg@ssb.no)

Inger Holm er rådgiver ved Gruppe for makroøkonomi (iho@ssb.no)

Erling Holmøy er forskningsleder ved Gruppe for offentlig økonomi (erl@ssb.no)

Vibeke Oestereich Nielsen er rådgiver ved Seksjon for internasjonalt utviklings samarbeid (von@ssb.no)

Nils Martin Stølen er forsker ved Gruppe for offentlig økonomi (nms@ssb.no)

Inger Texmon er seniorrådgiver ved Gruppe for demografi og levekår (iet@ssb.no)

¹ HO-sektoren defineres som i nasjonalregnskapet og omfatter ikke bare helsetjenester og eldreomsorg, men også bl.a. barnehager og deler av skolefritidsordningen.

riksen, Gjelsvik og Stølen (2008), Holmøy og Nielsen (2008a), Holmøy, Kravik, Nielsen og Strøm (2009) og Texmon og Stølen (2009).

Avsnitt 2 gir noe bakgrunnsstoff når det gjelder drivkrefter bak veksten i etterspørselen etter HO-tjenester i tiårene framover. I avsnitt 3 vurderes denne etterspørselsveksten i forhold til tilbudssiden i markedet for arbeidskraft med helse- og sosialfaglig utdanning. Avsnitt 4 vurderer veksten i HO-sektoren i forhold til statsfinansielle og makroøkonomiske balansekrav fram mot 2025. Avsnitt 5 forlenger disse vurderingene fram til 2050.

2. Drivkrefter bak vekst i etterspørselen etter HO-tjenester²

Veksten i HO-sektorens ressursbruk framover starter fra et høyt nivå. Ifølge nasjonalregnskapet jobbet 20,5 prosent av alle sysselsatte personer i helse- og sosialsektoren i 2008. Relativt mye deltid reduserer den tilsvarende timeverksandelen til 16,3 prosent. I gjennomsnitt bruker hver nordmann 45 500 kroner på rene helsetjenester (som ikke omfatter barnehager, fritidshjem og eldreomsorg) når man summerer offentlige og private utgifter. De samlede utgiftene utgjør 11,8 prosent av Fastlands-Norges BNP. Denne andelen er blant de høyeste i OECD, etter USA.³ Offentlig forvaltning finansierer 84,2 prosent av de samlede helseutgiftene.

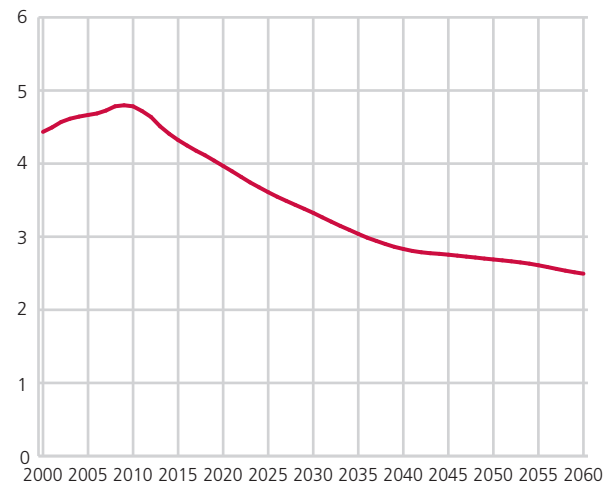
Selv om aldringen av befolkningen vil bli svakere i Norge enn i de fleste andre land, vil veksten i antall eldre være en viktig drivkraft bak veksten i etterspørselen etter HO-tjenester i tiårene framover. Ifølge det mest sannsynlige alternativet i SSB's befolkningsframskrivinger (Middelalternativet) fra 2008, vil antall personer eldre enn 66 år øke fra 614 000 i 2008 til om lag 1,6 millioner i 2060. Veksten blant de eldste er langt sterkere enn veksten i de andre aldersgruppene. Det er denne økningen i den såkalte demografiske forsørgerbyrden som kan skape problemer med å møte veksten i etterspørselen etter HO-tjenester. Figur 1 viser denne utviklingen ved å måle andelen i yrkesaktiv alder i forhold til antall 67 år eller eldre. Mens det i dag står vel 4,5 personer i yrkesaktiv alder bak hver gammel, vil denne andelen falle til ca. 2,5 i 2060. Siden de eldste er de tyngste brukerne av HO-tjenester⁴, er utviklingen i antallet som er 80 år eller eldre særlig viktig. I middelalternativet vil denne gruppens andel av samlet folkemengde variere lite rundt dagens nivå på 4,6 prosent fram til ca. 2020. Deretter vokser andelen raskt og passerer 9 prosent i 2055. Store kull født etter krigen, samt økende levealder blant de eldre, er de viktigste årsakene til dette.

² Holmøy og Nielsen (2008b) gir en oversikt over hva internasjonal litteratur sier om utviklingen i ressursbruk knyttet til HO-tjenester.

³ Helseutgiftenes andel av totalt BNP var i 2008 8,6 prosent, som er nær gjennomsnittet for OECD. Petroleumssektoren spesielle stilling gjør imidlertid at andelen av Fastlands-Norges BNP gir et bedre uttrykk for hvor mye sektoren bruker av landets samlede innsats av arbeidskraft og realkapital.

⁴ Holmøy og Nielsen (2008b) viser aldersprofiler for bruken av helse-tjenester og eldreomsorg.

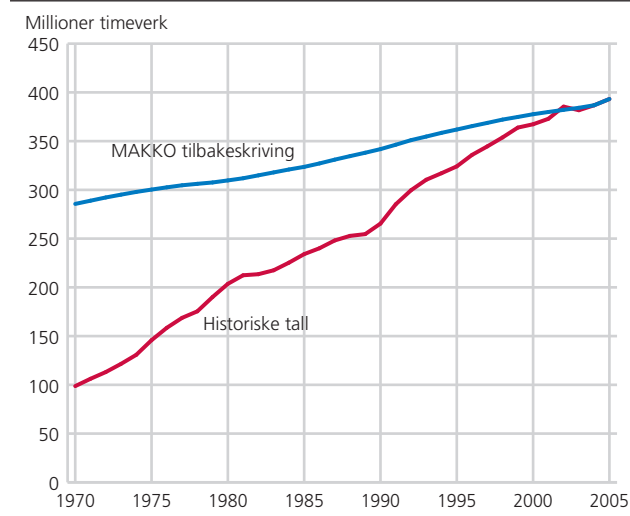
Figur 1. Antall personer i aldersgruppen 20-66 år per person i aldersgruppen 67 år og eldre



Historisk har bruken av ressurser i HO-sektoren økt betydelig raskere enn det som kan tilskrives demografiske forhold. Den isolerte betydningen av demografiske forhold kan tallfestes ved å ta utgangspunkt i følgende dekomponering av ressursbruken i HO-sektoren: På hvert alderstrinn kan man for menn og for kvinner beregne *brukertilbøyelighet* (ofte kalt *dekningsgrad*). Dette er forholdet mellom antall brukere av tjenesten, vektet med varigheten av bruken i løpet av et år, og antall personer i aldersgruppen. For HO er dette et mål på sykkelighet. Et mål for *standard* kan beregnes som antall timeverk per bruker på hvert alderstrinn. Standardmålet kan også påvirkes av produktivitet. I modellen MAKKO, utviklet i SSB, er en slik dekomponering foretatt for 12 tjenestekategorier i HO-sektoren, se Holmøy og Nielsen (2008b) og Nielsen (2008). Figur 2 baserer seg på en bruk av MAKKO der man beregner hva utviklingen i HO-sysselsettingen hypotetisk ville vært i tidligere år, dersom brukertilbøyeligheter og standard/produktivitet i alle år var som i 2004. Målt i millioner timeverk (1 million timeverk gir 667 årsverk a 1500 timer) vokste den faktiske sysselsettingen fra ca. 100 til ca 390 fra 1970 til 2004. Dersom brukertilbøyeligheter og standard/produktivitet hadde vært som i 2004 i hele denne perioden, ville sysselsettingen i 1970 vært ca 280, 2,8 ganger så høy som den faktisk var. Demografi forklarer med andre kun en drøy tredjedel av den faktiske sysselsettingsveksten. Den øvrige veksten skyldes særlig standardforbedringer og at eldreomsorg gradvis er flyttet fra familiene til offentlig sektor.

Også i de fleste andre land finner man at HO-sysselsettingen har vokst langt sterkere enn det som kan tilskrives demografi. Det er ikke overraskende at etterspørselen etter HO-tjenester øker når gjennomsnittsinntekten øker. Hall og Jones (2007) argumenterer for at etterspørselen etter HO-tjenester ikke «mettes» i samme grad som etterspørselen etter andre goder. Videre har utviklingen av nye behandlingsmetoder, nye medikamenter etc. gjort det mulig å behandle flere lidelser. For omsorgstjenester skyldes mye av den historiske veksten at disse tjenestene er flyttet fra innsats fra

Figur 2. Bidraget fra henholdsvis demografi og standard og brukertilbøyeligheter til sysselsettingsveksten i HO-sektoren 1970-2006



familie og venner i husholdningene til offentlig sektor. Sysselsettingsveksten avspeiler dessuten at mulighetene for produktivitetsvekst i barne- og eldreomsorg trolig er mer begrenset enn i annen produksjon. Dette øker enhetskostnadene for disse tjenestene i forhold til andre priser. Når brukerbetalingene i liten grad påvirkes, dempes på den andre siden ikke etterspørselen. Disse vurderingene er begrunnelsen for at man i framskrivinger av HO-sektorens ressursbruk i de fleste land forutsetter at standardveksten følger realveksten i BNP per innbygger. I norske langtidsprogrammer og nasjonalbudsjetter har en derimot – som et beregnings-teknisk utgangspunkt - stort sett valgt å forutsette kun videreføring av dagens standarder og brukertilbøyeligheter.

Et viktig, men usikkert moment når man skal uttale seg om de framtidige behovene for arbeidskraft i HO-sektoren, er de eldres sykkelighet. Lavere aldersspesifikk dødelighet blant eldre tolkes av mange som et uttrykk for at aldersgruppen har fått bedre helse. Spesielt vil økt levealder kunne gi en utsettelse av de såkalte dødsrelaterte kostnadene (kostnader knyttet til å holde folk i live i det som viser seg å bli deres siste leveår), og disse utgjør en betydelig del av helsetjenestene et gjennomsnittsindivid bruker i løpet av sitt liv. På den andre siden er det også noen som mener at økt levealder blant de eldre i stor grad skyldes at man bruker mer ressurser enn tidligere på å holde folk i live. Og selv om de gamle har noe bedre helse på hvert alderstrinn enn tidligere, betyr lavere dødelighet at gjennomsnittspersonen får med seg flere år som tung bruker av HO-tjenester. Alt i alt tyder litteraturen på at de fleste tror at HO-utgiftene i løpet av hele livet øker når levealderen øker.⁵

⁵ Se Holmøy og Nielsen (2008b) for utdyping av sammenhengen mellom levealder og helsetilstand. Holmøy og Nielsen (2008a) viser hvordan ressursbruken i HO-sektoren avhenger av de eldres helsetilstand, samt betydningen av tjenestestandard og omfanget av familieomsorg.

3. Kan behovet for helsepersonell dekkes?

For å vurdere om den kommende veksten i behovene for arbeidskraft i helse- og sosialsektoren kan dekkes, har Statistisk sentralbyrå utviklet en egen modell (HELSEMOD) for framskrivinger av tilbud og etterspørsel for ulike typer helsepersonell (Stølen med flere, 2002, Texmon og Stølen, 2009). HELSEMOD deler helse- og sosialpersonell inn i 21 utdanningsgrupper.⁶ I tillegg til at det ble utført 199 tusen årsverk av utdanned helsepersonell i helse- og sosialsektoren i 2007, tar analysen også hensyn til at rundt 57 tusen årsverk av disse utdanningsgruppene ble utført utenfor sektoren. Tabell 1 viser hvor helsepersonell med ulik utdanning er sysselsatt.

HELSEMOD fanger opp at befolkningens størrelse og alderssammensetning har stor betydning for etterspørselen etter helsetjenester. De demografiske forutsetningene er basert på mellomalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2008. Kjønn- og aldersspesifikke brukertilbøyeligheter er i hovedsak basert på opplysninger fra 2007. Framskrivningene er gjennomført med ulike forutsetninger om standardvekst. I referansealternativet vokser etterspørselen etter helsepersonell i gjennomsnitt med 0,5 prosent per år ut over det som følger av den demografiske utviklingen. I et høyalternativ blir det lagt til grunn en standardvekst på 1 prosent per år.

For framskrivinger av arbeidstilbudet har vi lagt til grunn at en konstant utdanningskapasitet for de helsefaglige utdanningene ved høyskoler og universiteter blir fylt opp. Dessuten forutsettes konstant elevtall på de helsefaglige utdanningene ved videregående skole. Til sammen innebærer disse forutsetningene at rundt 16 500 studenter/elever av et samlet årskull på rundt 60 000 går inn i en helsefaglig utdanning (27,5 prosent). Framskrivningen legger til grunn at fullføringen av utdanningen for de fleste grupper holder seg konstant mellom 80 og 90 prosent, og at rundt 15 prosent av de som fullfører helsefaglig utdanning på videregående nivå, benytter dette som et grunnlag for høyere utdanning. Som følge av disse forutsetningene vil andelen av et årskull med fullført helsefaglig utdanning ikke komme opp i mer enn 23 prosent.

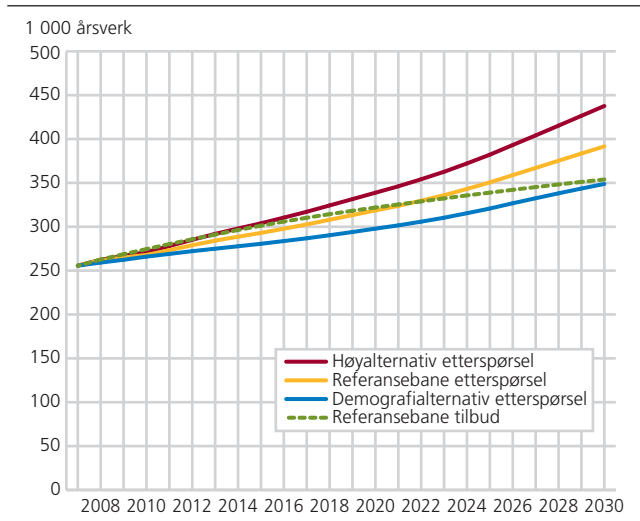
Fordelt på de ulike utdanningsgruppene viser framskrivingene i Texmon og Stølen (2009) at det spesielt vil bli underskudd på helsefagarbeidere med avsluttet utdanning fra videregående skole så å si uansett hvilke forutsetninger som legges til grunn. De valgte utdanningsforutsetningene for denne gruppen innebærer at tallet på nyutdannede ikke er større enn det som er nødvendig for å erstatte dem som går av med pensjon.

⁶ Slik helse- og sosialsektoren er avgrenset i HELSEMOD ble det i 2007 også utført 17,3 tusen årsverk av ansatte med høyere utdanning innen andre fag enn helse- og sosialfag, og 75,7 tusen årsverk av ufaglærte, se tabell 3.1. Det er vanskelig ut fra statistikkgrunnlaget å skille de ufaglærte som faktisk utfører pleie- og omsorgsoppgaver, fra ufaglært kontorpersonale, kjøkkenpersonale, rengjøringspersonale og personer som utfører tekniske tjenester.

Tabell 1. Helse- og sosialpersonell fordelt på aktivitetsområder i 2007. 1 000 årsverk

	Videregående fagutdanning	Høyskole	Universitet	Annen høyere utdanning	Ufaglærte	I alt
Somatisk institusjoner	9,7	39,5	11,0	4,6	16,0	80,8
Psykisk helsevern, barn og unge	0,1	1,4	1,1	0,5	0,4	3,5
Psykisk helsevern, voksne	2,9	7,5	3,4	0,9	2,7	17,4
Pleie og omsorg	47,1	30,1	0,2	5,1	39,8	122,3
Allmennlegetjenesten	2,5	1,9	5,0	0,2	1,6	11,2
Fysioterapitjenesten	0,1	5,2	0,0	0,1	0,4	5,8
Tannhelsetjenesten	2,8	0,8	4,0	0,1	1,5	9,2
Forebyggende helsearbeid	0,7	4,5	0,2	0,6	1,3	7,3
Barnevern	0,5	5,7	0,1	1,6	2,8	10,7
Sosialtjenesten	0,8	4,9	0,2	2,4	5,6	13,9
Rusinstitutioner	0,2	0,8	0,1	0,3	0,9	2,3
Helsetjenester ellers	2,3	1,5	0,1	0,9	2,7	7,5
Utenfor helse- og sosialtjenesten	24,7	24,5	7,4	-	-	56,6
I alt	94,4	128,3	32,8	17,3	75,7	348,5

Figur 3. Framskriving av tilbud og etterspørsel for utdannet helsepersonell



I tillegg vil aldringen av befolkningen og forutsetninger om noe vekst i bemanningen per bruker dra behovene klart oppover. På lengre sikt ser det også ut til å bli utdannet for få sykepleiere, mens arbeidsmarkedet for leger ser ut til å holde seg i rimelig balanse. Framskrivningene viser at det også kan bli en underdekning av bioingeniører, fysioterapeuter, helsesøstre og jordmødre. På den andre siden viser beregningene et klart overskudd av barnevernspedagoger, sosionomer og radiografer. For ergoterapeuter, vernepleiere, tannpleiere og tannleger er resultatene mer blandede avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn.

Ved å summere over utdanningsgrupper blir bildet som vist i figur 3. Fra et utgangspunkt på 256 000 årsverk i 2007 innebærer våre forutsetninger at tilgangen på utdannet helsepersonell kan øke til 354 000 årsverk i 2030. Økningen skyldes den sterke ekspansjonen som fant sted i utdanningskapasiteten i løpet av 1990-tallet. Dette betyr at en langt større andel av kullene som kommer inn i arbeidsmarkedet har helsefaglig utdanning sammenlignet med de som går av med pensjon.

Fram til vel 2020 er økningen i det samlede tilbudet tilstrekkelig til å møte den økte etterspørselen som følger av forutsetningene i referansebanen.

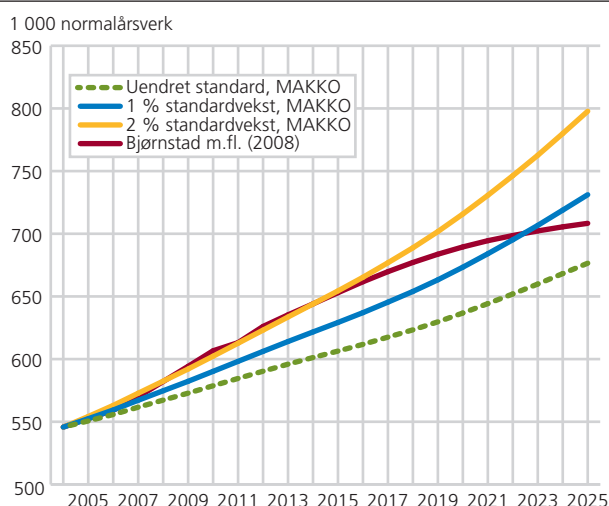
Ettersom som stadig flere av det utdannede helsepersonellet går av med pensjon, vil veksten i tilbudet avta. Samtidig tiltar veksten i behovene som følge av aldringen av befolkningen. Selv om tilbudet av helsepersonell med de valgte forutsetningene er beregnet til å øke med 98 000 årsverk fram mot 2030, tilsvarer dette bare det som er nødvendig for å møte veksten i behovene forårsaket av den demografiske utviklingen alene. Med referansebanens forutsetninger øker behovene fra 2007 til 2030 med 136 000 årsverk. Dette innebærer i så fall et underskudd på utdannet helsepersonell på 38 000 årsverk. Dersom veksten utover det som følger av den demografiske utviklingen øker til 1 prosent per år (høyalternativet), øker underskuddet på helsepersonell til 84 000 årsverk.

4. Betydningen av statsfinansielle og makroøkonomiske balansekrav

I tillegg til begrensninger på tilbudssiden av markedet for helse- og sosialfaglig arbeidskraft, kan også statsfinansielle og makroøkonomiske balansekrav virke begrensende på veksten i HO-sektoren. I avsnitt 4.1 analyseres dette fram til 2025. I avsnitt 4.2 vurderes disse problemstillingene i et enda mer langsiktig perspektiv.

4.1. Perspektiver fram til 2025

Bjørnstad, Fredriksen, Gjelsvik og Stølen (2008) analyserer behovene for arbeidskraft etter utdanning fram til 2025, hovedsakelig ved hjelp av SSBs makroøkonomiske modell MODAG, som blant annet beregner det private næringslivets behov for arbeidskraft og husholdningenes tilbud av arbeidskraft. Beregningene ble gjort i løpet av høsten 2007 og tok utgangspunkt i en forholdsvis rask avmatning av høykonjunkturen det året, til en om lag konjunkturnøytral utvikling. Den globale finanskrisens virkninger på norsk økonomi gjorde at beregningene hittil har truffet den faktiske utviklingen rimelig bra. Beregningene forutsetter at skattesatsene

Figur 4. Framskrivinger av sysselsetting i offentlig sektor unntatt forsvaret¹. 1 000 normalårsverk

¹ Banen merket uendret standard er referanseberegningen i MAKKO, der SSBs middelalternativ fra SSBs befolkningsprognose fra 2008 er lagt til grunn sammen med en forutsetning om at omfanget av familieomsorg vokser i takt med markedsbaserte tjenester.

holdes uendret på dagens nivå og at handlingsregelen for innfasing av oljeinntektene følges ved å justere sysselsettingen i offentlig sektor. Resultatene viste at det offentlige med disse forutsetningene kunne sysselsette flere, og øke sin andel av den totale sysselsettingen, gjennom hele beregningsperioden. Framskrivningen viste at det var rom for å øke den offentlige sysselsettingen fra 703 000 personer i 2004 til 895 000 personer i 2025, dvs. med nær 200 000 personer.

Figur 4 sammenlikner utviklingen i den offentlige sysselsettingen utenom forsvaret fra Bjørnstad m.fl. (2008) med tre MAKKO-framskrivinger med henholdsvis uendret, 1 prosent og 2 prosent årlig økning i HO-standardene. I MAKKO-framskrivingene er det antatt en videreføring av dagens brukertilbøyeligheter og uendrete standarder innen all annen offentlig tjenesteyting. Av figuren ser vi at dersom det offentlige handlingsrommet kun blir brukt til å øke standardene innen HO-tjenestene, gir den makroøkonomiske utviklingen i beregningene rom for en standardheving på om lag 2 prosent årlig fram til 2015. Da begynner veksten i pensjonsfondet å avta, samtidig som veksten i antall eldre over 80 år forsterkes. Begge faktorer svekker potensialet for videre vekst i offentlig sysselsetting. Etter 2020 innebærer en videreføring av dagens skattesatser og handlingsregelen en nedgang i standardene fra de høye nivåene vi da har.

Det vil være politisk vanskelig å redusere standarder innen den offentlige tjenesteproduksjonen. Ubalansene som oppstår, kan bli håndtert på andre måter. Et alternativ er å heve skattene. For å illustrere virkningen av dette har vi i en skiftberegning økt momssatsen med 2 prosentpoeng og brukt denne ekstra skattegevinsten til å øke sysselsettingen i offentlig sektor med om lag 30 000 personer. Vi gjennomfører beregningen fra og med 2009, og økningen i offentlig sysselsetting representerer en generell heving av standarden på offentlige HO-tjenester på omtrent 2 prosentpoeng dette året. På grunn av demografiske endringer er en slik offentlig sysselsettingsøkning kun nok til å øke standarden med om lag 0,5 prosentpoeng i slutten av beregningsperioden. Beregningen sier ikke noe om hvordan man

Tabell 2. Virkning av økt merverdiavgift med 2 prosentpoeng og økt timeverksbruk i offentlig sektor fra og med 2009. Avvik fra beregningen i Bjørnstad m.fl. (2008) i prosent der ikke annet framgår

	2009	2010	2012	2015	2020	2025
Konsum i husholdninger	0,4	0,1	-0,4	-1,1	-2,3	-3,0
Offentlig konsum	1,6	1,6	2,3	2,4	2,0	1,7
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	0,0	0,0	-0,2	-2,0	-3,9	-4,6
Eksport tradisjonelle varer	-0,3	-0,7	-1,2	-1,3	-0,8	-0,6
Import	0,3	0,2	-0,1	-0,7	-1,6	-2,0
BNP	0,3	0,1	0,0	-0,5	-1,2	-1,7
Fastland	0,4	0,2	0,1	-0,4	-1,2	-1,7
Næringsvirksomhet	-0,1	-0,3	-0,7	-1,4	-2,2	-2,6
Industri	-0,2	-0,8	-1,5	-2,0	-1,8	-1,8
Sysselsetting	0,8	0,7	0,9	0,8	0,4	0,1
Sysselsetting, 1 000 personer	21	18	24	20	9	2
Industri, 1 000 personer	-1	-2	-3	-4	-3	-3
Privat tjenesteyting, 1 000 personer	0	-2	-5	-10	-15	-20
Offentlig, 1 000 personer	22	22	34	36	30	27
Arbeidstilbud	0,2	0,5	0,5	0,4	0,0	-0,2
Ledighetsrate, prosentpoeng	-0,6	-0,2	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3
Lønn per time	0,7	1,5	2,1	2,4	3,2	4,6
Konsumprisindeksen (KPI)	1,3	1,5	2,0	2,9	4,5	6,3
Husholdningenes realdisponible inntekt	-0,5	0,0	0,1	-0,6	-1,9	-2,5
Pengemarkedsrente, pst.p.	0,7	0,9	1,3	1,4	1,3	1,3
Importveid kronekurs (44 land)	-1,4	-2,1	-2,2	-0,9	1,5	3,4
Oljekorrigert overskudd som andel av SP-U, prosentpoeng	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1

vil velge å utligne ubalansene som oppstår etter 2020; de er kun ment som en illustrasjon av de økonomiske konsekvensene av et slikt mulig tiltak.

Virkningene på norsk økonomi av tiltaket er vist i tabell 2. Momsøkningen innebærer en svakere vekst i det private konsumet, både fordi prisene øker og etter hvert også som følge av at rentenivået øker i forhold til den opprinnelige beregningen. Renta øker når den økte offentlige sysselsettingen bidrar til å redusere ledigheten, slik at både lønnsveksten og prisveksten øker. Dette gjør at den norske krona først øker i verdi, men etter hvert som inflasjonen tiltar, svekker krona seg. Realkronkursen er imidlertid sterkere gjennom hele banen. Norsk konkurranseutsatt sektor taper således markedsandeler til utenlandske bedrifter. Sammen med det reduserte konsumet fører dette til at ressursbruken i Norge flyttes fra både privat tjenesteyting og industri til offentlig sektor. Selv om lønna øker i hele beregningsperioden, øker prisene mer, slik at reallønna vokser svakere i dette scenariet.

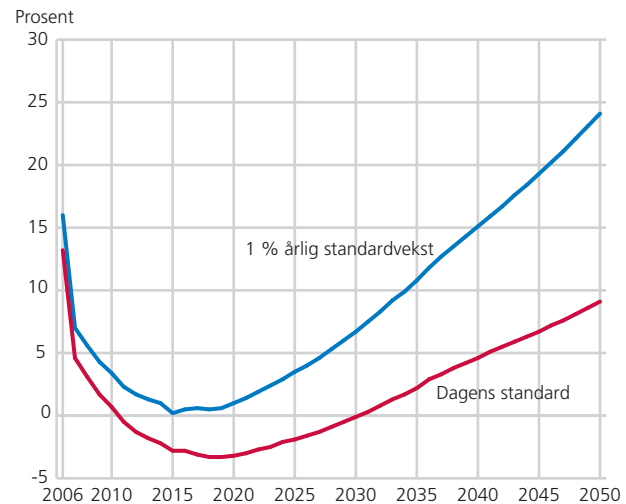
4.2. Perspektiver fram til 2050

De norske statsfinansene i dag framstår som enestående solide historisk og internasjonalt. Imidlertid innebærer en vedvarende økning i de eldres andel av befolkningen og uttapping av petroleumsressursene at det kan bli vanskelig å finansiere den relativt rause norske velferdsstaten på lang sikt. Videre kan en kraftig vekst i en sektor som allerede er så stor som HO-sektoren er i dag, bety store endringer i makroøkonomi og næringsstruktur. Kvantitative svar på disse spørsmålene krever modellberegninger som går mange tiår fram i tid. I dette avsnittet trekker vi fram resultater fra ulike analyser som ser fram til 2050.

Den makroøkonomiske utviklingen på lang sikt bestemmes i stor grad av forutsetninger om produktivtvekst, demografi og internasjonale forhold. Forutsetningene om dette er ment å være minst mulig kontroversielle. Spesielt følger befolkningsutviklingen middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger fra 2008, og realprisen på olje holder seg på gjennomsnittsnivået i 2006, dvs. 71 2006-dollar per fat.⁷

I Holmøy og Nielsen (2008a) er poenget å belyse hvordan skattene, representert ved arbeidsgiveravgiften, må tilpasses fram mot 2050 dersom man skal finansiere de offentlige velferdsordningene vi har i dag innenfor rammen av handlingsregelen. Analysen av dette spørsmålet forutsetter konstante brukertilbøyeligheter rettet mot offentlige tjenester, og at standarden på disse tjenestene videreføres på dagens nivå. Dette er en annen måte å analysere det offentliges finansieringsbehov på enn den som er brukt i analysen som ble presentert i avsnitt 4.1, hvor offentlige utgifter ble tilpasset budsjettammen. Holmøy og Nielsen (2008a) finner at den demografiske

Figur 5. Betydning av offentlig HO-standard for nødvendig arbeidsgiveravgift fram til 2050

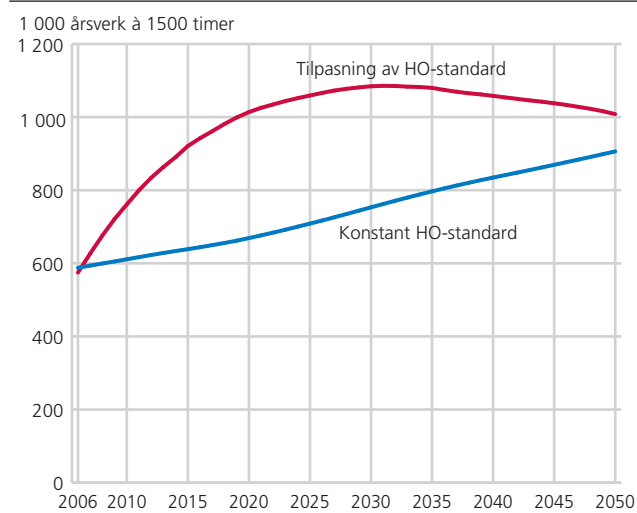


utviklingen alene vil kreve at sysselsettingen i helse-sektoren i 2060 ligger 83 prosent høyere enn i 2004. Den tilsvarende økningen i omsorgssektoren blir 177 prosent. Figur 5 viser hvordan arbeidsgiveravgiften må tilpasses fram til 2050. Nedgangen de første årene etter 2006 betyr at offentlige utgifter øker mindre enn det offentliges finansieringskilder. Gitt handlingsregelen består disse kildene av skattegrunnlag i fastlandsøkonomien pluss 4 prosent av oljefondet. Det er ikke gjort noe forsøk på å treffe den faktiske utviklingen etter 2006. Framfor skattelette har det budsjettpolitiske handlingsrommet etter 2006 faktisk blitt utnyttet til å øke offentlige utgifter. Framskrivningene må tolkes som et bilde av hva som hypotetisk ville vært mulig under våre forutsetninger.

Siden skattetrykket kan holdes lavere enn i 2006 fram til rundt 2050, samtidig som staten bygger opp pensjonsfondet i henhold til handlingsregelen, gir figur 5 inntrykk av at norske statsfinanser er solide. Det forsterkes av at figuren ikke tar hensyn til pensjonsreformen som vil styrke statsfinansene betydelig, se Holmøy og Stensnes (2008). På den annen side viser figur 5 at offentlige utgifter vokser systematisk raskere enn finansieringskildene etter ca. 2020. Når vekstraten for det offentliges finansieringsbehov ikke ligger mye under renten, er det vanskelig å bygge opp fond som er store nok til å finansiere økningen i finansieringsbehovet på lang sikt. Dermed sier framskrivningene at velferdsstaten står overfor et langsiktig finansieringsproblem. I et virkelig langsiktig perspektiv er ikke offentlige finanser bærekraftige før vekstraten for utgiftene er brakt ned til vekstraten for skattegrunnlagene. Det har erfaringsmessig vist seg vanskelig å få til. Hovedårsakene til at finansieringsbehovet avtar fram til 2020 for så å øke, er at veksten i de eldste aldersgruppene skyter fart etter 2020, samtidig som veksten i Statens pensjonsfond – Utland, og dermed det løpende uttaket, flater ut etter hvert som oljeinntektene avtar fram mot 2020.

⁷ Beregninger i Heide, Holmøy, Solli og Strøm (2006) og Holmøy og Kravik (2008) sier en del om hvordan framskrivningene avhenger av usikre makroøkonomiske anslag.

Figur 6. Tilpasninger av offentlig HO-sysseletting til handlingsregelen



Pensjonsreformen angriper det langsiktige finansieringsproblemet, spesielt gjennom levealdersjustering. Holmøy og Stensnes (2008) finner imidlertid at selv om pensjonsreformen isolert sett kan gjøre det mulig å senke arbeidsgiveravgiften med hele 10 prosentpoeng i forhold til referansebanen i 2050, vil den bidra overraskende lite til å redusere den langsiktige vekstraten for offentlig forvaltnings finansieringsbehov etter 2020.

I lys av den historiske utviklingen og fortsatt realvekst i privat konsum per innbygger, virker det usannsynlig at HO-standardene ikke vil øke framover. En årlig vekst i HO-standardene på 1 prosent fortøner seg som en nøktern forutsetning, men den vil ha store konsekvenser for behovet for arbeidskraft på lang sikt. Som vist i figur 5, må arbeidsgiveravgiften ligge 4,1 prosentpoeng over referansebanen i 2020, og forskjellen passerer 15 prosentpoeng i 2050.

Som sagt forutsetter framskrivingene som ligger til grunn for figur 5, at eventuelle ledige budsjettmidler benyttes til skattelettelse, og dermed til privat forbruk. En slik prioritering kan sies å være et politisk ytterpunkt. Den er også hypotetisk. Faktisk har man i den historiske delen av framskrivingsperioden prioritert vekst i offentlige utgifter, framfor skattelettelse. Til tross for visse forskjeller, indikerer de fleste politiske signaler at enhver plausibel regjering vil videreføre en slik hovedprioritering fram til 2020. HO-sektoren synes å stå sterkt i konkurransen om budsjettmidler. Selv om finansieringen vil bli stadig tyngre, kan presset for en slik prioritering tilta etter hvert, bl.a. fordi de eldres andel av velgermassen øker, privat forbruk per innbygger fortsetter å vokse, og fordi størrelsen på oljefondet gjør det generelt vanskelig å motstå presset om å øke offentlige utgifter. Selv i land med betydelig statsgjeld, inngår jevn vekst i HO-standardene i den vanlige framskrivingspraksisen. Som et motsatt ytterpunkt studerer Holmøy, Kravik, Nielsen og Strøm (2009) (HKNS) hvordan økonomien må tilpasse seg dersom dagens skattesatser

videreføres, mens variasjoner i det budsjettpolitiske handlingsrommet i sin helhet nøytraliseres av tilpasninger av den offentlige HO-standardene.

Figur 6 viser utviklingen i samlet offentlig sysselsetting i to hypotetiske scenarier som kan betraktes som ytterpunkter i prioriteringen av eventuelle ledige budsjettmidler. I det ene scenariet videreføres 2006-standardene i de offentlige HO-sektorene, mens arbeidsgiveravgiften tilpasses slik at handlingsregelen oppfylles. (Dette svarer til referansebanen i Holmøy og Nielsen (2008a) omtalt over.) I det andre alternativet videreføres alle skattesatser og standarden på alle offentlige tjenester utenom HO på 2006-nivå, mens den offentlige HO-standardene tilpasses det handlingsregelen gir rom for. Noe av det første som bør sies om forskjellen mellom disse scenariene, er at en opprioritering av skattefinansierte HO-tjenester ikke nødvendigvis vil redusere den samlede bruken av HO-tjenester. I stor grad vil produksjonen og finansieringen flyttes mellom privat og offentlig sektor.

Beregningene viser at sterkere vekst i det offentliges finansieringskilder enn i offentlige utgifter gir rom for en meget sterk forbedring av standarden på offentlige HO-tjenester til og med 2018. HO-standardene vil da være mer enn doblet i forhold til 2007-nivået. I gjennomsnitt kan den i hjemmeomsorgen økes fra 1,4 til 3 timer per bruker per døgn i perioden 2007-2018. For institusjonstjenestene vil den tilsvarende økningen være fra 5,3 til 11,9 timer. Den individrettede offentlige HO-sysselettingen kunne vært økt med over 300 000 årsverk a 1500 timeverk. I 2018 er imidlertid rommet for bedre HO-standard uttømt hvis en ikke utvider det ved å øke skattesatsene eller bryte handlingsregelen. En viktig årsak er at veksten i antall eldre over 80 år da skyter fart. Det er rom for å øke offentlig sysselsetting fram til ca. 2030, men økningen holder ikke tritt med de behovene som kun befolkningsutviklingen skaper. Fra 2023 må man starte reverseringen av standardforbedringene, gjennomsnittsreduksjonen er hele 3 prosent per år. I 2050 er HO-standardene 56 prosent lavere enn toppnivået i 2018, men fortsatt 21 prosent høyere enn i 2007.

Framskrivingene demonstrerer tydelig at en utbygging av skattefinansiert velferd til de eldre, som synes ansvarlig i et mellomlangiktig perspektiv, skaper en problematisk egendynamikk. Et raskt voksende antall eldre opplever fram til og med 2018 store forbedringer av offentlige HO-tjenester uten at skattebyrden øker. Deretter må HO-standardene kuttes betydelig hvert år. Skatteskjerpelse kan finansiere videre standardvekst, men i overraskende få år før man kommer opp i skattebyrden som det trolig er vanskelig å få oppslutning om. Erfaringsmessig er det meget vanskelig å reversere velferdsforbedringer. De vil være ekstra upopulære når et langt større antall tunge eldre brukere enn i dag må antas å ha vent seg til den høye standarden, muligens også at den forbedres hvert år. Dagens prioriteringer av standarden på velferdstjenester bør derfor ta hensyn til

at de i praksis langt på vei vil være bindende for mange år framover, og at utgiftsvirkningen kan bli langt større en del år fram i tid enn den er på beslutningstidspunktet.

Beregningene i HKNS viser at effekten på samlet sysselsetting av at man skattefinansierer høyere offentlig sysselstting avhenger av i hvilken grad arbeidstilbyderne opplever bedre HO-standard som en form for inntektsøkning. Effektene på sysselsettingens fordeling på ulike sektorer er klarere. I hovedsak innebærer en balansert tilpasning av norsk økonomi til økt offentlig HO-sysselsetting at det er privat skjermet sektor som må avgi det meste av arbeidskraften. Spesielt vil omfanget av markedsbaserte HO-tjenester reduseres dersom det subsidierte offentlige HO-tilbudet øker. Det er i tillegg rom for noe svakere konkurranseevne gjennom høyere timelønnskostnader uten at man bryter et krav om langsiktig balanse i utenriksøkonomien, fordi offentlig forbruk har en lavere importandel enn privat forbruk, og fordi investeringene faller. I praksis kan det være vanskelig å unngå at ikke veksten i offentlig sysselsetting fører til sterkere lønnsvekst og fortrengning av konkurranseutsatt virksomhet enn det som er forenlig med langsiktig balanse i utenriksøkonomien.

5. Oppsummering og vurderinger

Aldringen av den norske befolkningen i de nærmeste tiårene vil føre til en betydelig økning i etterspørselen etter helse- og sosialpersonell. Dette kan forsterkes av politiske ønsker om standardforbedringer som følge av vekst i både realinntekter og de eldres andel av velgermassen. Det kan derfor reises spørsmål om hvor sterk vekst som er mulig vurdert mot tilgangen på arbeidskraft, behov for arbeidskraft innen andre sektorer, handlingsrommet i finanspolitikken og hvilke implikasjoner økt offentlig sysselsetting har for størrelsen og sammensetningen av resten av norsk økonomi.

Analysene viser at en uendret utdanningskapasitet for helse- og sosialpersonell samlet sett er tilstrekkelig til å møte de økte behovene fram mot 2030 som utelukken de skyldes aldringen av befolkningen. Full utnyttelse av dagens utdanningskapasitet og normalt frafall betyr at rundt 25 prosent av et ungdomskull på om lag 60 000 personer tar fatt på en helse- eller sosialfaglig utdanning. For å realisere politiske ønsker om økte standarder må andelen av kullene som tar disse utdanningene etter hvert øke, med mindre det skulle være rom for arbeidsbesparende endringer i produksjonen.

I referansebanen beregnet med HELSEMOD er det lagt til grunn en standardvekst på rundt 0,5 prosent per år i hele framskrivingsperioden fram til 2030. Med utgangspunkt i situasjonen før finanskrisen indikerer de makroøkonomiske framskrivningene basert på modellene MODAG og MSG at dette er klart mindre enn det som er mulig innenfor handlingsrommet fastlagt ved handlingsregelen og uendret skattenivå fram til 2015-2020.

De eldres andel av befolkningen vil imidlertid øke etter 2020. Det gjelder spesielt veksten i tallet på personer over 80 år, som er tunge brukere av helse- og omsorgstjenester. Samtidig er det ventet at petroleumsinntektene vil avta. Begge disse aspektene tilsier at en risikerer å måtte redusere standardene i offentlig tjenesteproduksjon for å unngå økt skattenivå etter 2020 dersom en utnytter hele det finansielle handlingsrommet fram til den tid til å øke offentlig standard. Det vil derfor være en klar politisk avveining mellom framtidig vekst i standarder i offentlig tjenesteproduksjon og økt skattenivå. Beregningene med både MODAG og MSG viser at en skattefinansiert økning av offentlig sysselsetting vil fortrenge produksjon og sysselsetting i privat næringsliv.

Mye av det som fortrenses vil være private HO-tjenester. Aldringen av befolkningen vil øke den generelle etterspørselen etter HO-tjenester. Det meste av de omstillingene som følger av det, er antakelig på lang sikt forholdsvis uavhengig av om disse tjenestene er privat eller offentlig organisert. En politikk som tar sikte på å holde veksten i standardene i offentlig tjenesteproduksjon nede for å unngå en økning i skattenivået, vil føre til at en stor del av den framtidige veksten i helse- og omsorg vil finne sted i privat sektor. For planlegging av utdanningskapasitet for de helse- og sosialfaglige utdanningene må det dermed tas høyde for at veksten i behovene blir sterkere enn det som følger av rommet for sysselsettingsvekst i offentlig sektor.

Referanser

Bjørnstad, R., D. Fredriksen, M.L. Gjelsvik og N.M. Stølen (2008): *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning*. Rapport 2008/29, Statistisk sentralbyrå.

Bjørnstad, R., M.L. Gjelsvik, I. Holm, E. Holmøy, V. O. Nielsen og N.M. Stølen (2009): *Behov for helsepersonell. Demografiske og økonomiske rammebetingelser*. Rapport 2008/29, Statistisk sentralbyrå.

Hall, R.E. og Jones, C.I. (2007): The value of life and the rise in health spending. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, No 1, 39-72.

Heide, K.M., E. Holmøy, I.F. Solli og B.Strøm (2006): A welfare state funded by nature and OPEC. Discussion Papers 464, Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, E. og E. Kravik (2008): *Virkninger på norsk næringsstruktur av endringer i generelle rammebetingelser. Betydningen av generelle likevektseffekter*. Rapport 2008/27, Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, E., E. Kravik, V.O. Nielsen og B. Strøm (2009): *Konsekvenser av ubalanse mellom ressurser og krav til offentlige velferdstjenester*. Rapport 2009/39, Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, E. og V.O. Nielsen (2008a): Velferdsstatens langsiktige finansieringsbehov. *Økonomiske analyser 4/2008*. Statistisk sentralbyrå, 44-52.

Holmøy, E. og V. O. Nielsen (2008b): Utviklingen i offentlig ressursbruk knyttet til helse og omsorgstjenester: En oversikt over relevant faglitteratur. Rapporten 2008/42, Statistisk sentralbyrå.

Holmøy, E. og K. Stensnes (2008): Will the Norwegian pension reform reach its goals? An integrated micro-macro assessment. Discussion paper 557, Statistisk sentralbyrå.

Nielsen, V.O. (2008): Utviklingen i offentlige ytelser til velferdstjenester. *Økonomiske analyser 2/2008*, Statistisk sentralbyrå, 11-18

St. meld. nr. 9 (2008-2009): *Perspektivmeldingen 2009*. Finansdepartementet, Oslo.

Stølen, N. M., T. Köber, D. Rønningen og I. Texmon (2002): *Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2020. Modelldokumentasjon og beregninger med HELSEMOD*, Rapporten 2002/18, Statistisk sentralbyrå.

Texmon, I. og N.M. Stølen (2009): *Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2030. Dokumentasjon av beregninger med HELSEMOD 2008*. Rapporten 2009/9, Statistisk sentralbyrå.