

**Foredrag**

---

Dato: 23.09.2008

**Lehmkuhl-forelesningen ved Norges Handelshøyskole*****Den nordiske velferdsmodellen***

Av

Kristin Halvorsen  
finansminister**INNHOLDSFORTEGNELSE**

1.	Innledning .....	2
2.	Kjennetegn ved den norske og nordiske velferdsmodellen .....	2
3.	Finansiering av velferdsstaten .....	5
3.1	Bruken av oljeinntekter.....	5
3.2	Skatteinntektene fra fastlandsøkonomien.....	7
3.3	En helhetlig budsjettprosess .....	9
4.	Utfordringer for den nordiske velferdsmodellen.....	9
4.1	Klima- og miljø-utfordringen.....	9
4.2	Aldring av befolkningen.....	11
4.3	Globalisering – utfordring og mulighet.....	13
5.	Avslutning .....	15

## 1. INNLEDNING

Takk for at jeg har fått denne anledningen til å snakke her i dag. Norges Handelshøyskole er en viktig institusjon for Finansdepartementet. Mange av våre dyktige medarbeidere kommer herfra, og departementet har stor glede av et tett samarbeid med de gode lærekreftene ved NHH.

Kristofer Lehmkuhl var i tillegg til å være NHHs ”far”, også statsråd i Christian Michelsen-regjeringen fra 1905 til 1907. Han var arbeidsminister. Arbeidsmarkedet fungerte nok ganske annerledes i hans dager som statsråd enn i dag.<sup>1</sup> Oppbyggingen av den norske utgaven av *den nordiske velferdsmodellen* – som er tema for mitt foredrag i dag – lå fortsatt et halvt hundreår fram i tid. Den viktigste forskjellen er kanskje den trygghet vi som arbeidstakere og borgere har i dag sammenliknet med hvordan det var den gang.

Jeg vil disponere foredraget langs følgende linjer:

- Først vil jeg ta for meg hva som kjennetegner den nordiske velferdsmodellen, og hvorfor denne måten å organisere velferd og arbeidsliv på, har gitt så gode resultater.
- Deretter vil jeg gå inn på hvordan den finansieres, herunder skattepolitikkenes og oljeinntektenes rolle.
- Til slutt vil jeg si litt om de hovedutfordringer jeg mener den nordiske velferdsmodellen står overfor i det 21. århundre. Stikkord her er klima og miljø, aldring og globalisering.

## 2. KJENNETEGN VED DEN NORSKE OG NORDISKE VELFERDSMODELLEN

Norge er i dag blant landene i verden med høyest levestandard. Dette skyldes først og fremst at vi har høy yrkesdeltaking og en omstillingsdyktig og produktiv økonomi. Høy vekst i produksjon og etterspørsel og et godt fungerende arbeidsmarked har bidratt til at arbeidsledigheten i Norge er lav. Det har ikke kommet av seg selv, men er et resultat av *politiske valg*.

---

<sup>1</sup> Lehmkuhls store sak som statsråd er knyttet til den såkalte Mjøsreguleringen i 1906, en sak som dreiet seg om vannstanden etter at departementet hadde gitt tillatelse til en dambygging i Glomma.

Det har vært en storstilt utbygging av de fellesfinansierte velferdsordningene siden andre verdenskrig. Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge har offentlige utgifter økt fra 25 pst. i 1960 til over 50 pst. i 2007. En liknende utvikling kan vi finne i andre vestlige land, men utbyggingen av offentlige velferdsordninger er ført lenger i Norge og Norden enn de fleste andre steder. I dag er vi blant de landene i verden som benytter mest offentlige midler per innbygger på utdanning, og vi er nær ved å ha full barnehagedekning. De siste tiårene har vi dessuten gjennomført betydelig standardheving for omsorgstjenester og fått på plass bedre permisjonsordninger, og behandlingstilbudet i helsesektoren er vesentlig bedret.

Sammenliknet med andre land er inntektsforskjellene små i Norge. Lave lønnsforskjeller, høy yrkesdeltaking og gode stønadsordninger er viktige forklaringer på dette. Dessuten går inntektsforskjeller i mindre grad i arv i Norge enn i de fleste andre OECD-land. Vektleggingen av like muligheter for alle gjennom bl.a. offentlig finansiert utdanning har vært en viktig forutsetning for dette.

Denne kombinasjonen av høy levestandard, lav arbeidsledighet, omfattende fellesskapsløsninger, et godt sosialt sikkerhetsnett og jevn inntektsfordeling er sentrale kjennetegn ved *den nordiske modellen*.

I følge klassisk økonomisk teori skulle den nordiske modellen være til hinder for produktivitet og effektivitet. Det stemmer ikke. En skattefinansiert velferdsstat og det tette samarbeidet med partene i arbeidslivet har tvert i mot gitt oss trygghet og fleksibilitet samtidig!

Den sterke veksten i fellesskapsordningene i de nordiske landene har også sammenheng med økt kvinnelig deltakelse i arbeidsmarkedet. Omsorgsoppgaver som tidligere lå i familien, tilbys nå i stedet av det offentlige, og særlig med kvinnelig arbeidskraft. Kvinners økte yrkesaktivitet – og ikke bare i omsorgsyrkene – har vært en sentral faktor bak den gode utviklingen i velstand og vekst i Norge de siste femti år. Barnehageutbyggingen er ett av de viktigste virkemidlene for å øke arbeidstilbudet. Det gjør at begge foreldre kan være i jobb vel vitende om at ungene er i trygge hender og har det bra.

Det er betydelig internasjonal interesse rundt den nordiske modellen, nettopp fordi vi klarer å forene mange hensyn i vår modell: produktivitet,

fleksibilitet, trygghet og fordeling. Mange er overrasket over at "the bumble-bee can fly" – at de nordiske landene kan være fremgangsrike og vokse til tross for tilsynelatende svake økonomiske insentiver pga. høye skattesatser, sjenerøse velferdsordninger og små lønnsforskjeller. Andre land ser til Norden når de skal forme sine økonomier. Kina og Brasil, store land på hvert sitt kontinent, har studert våre modeller. De ser at det virker!

På den andre siden av Atlanteren – i USA – er også den gjennomsnittlige levestandarden høy og arbeidsledigheten lav. Samtidig har den enkelte i vesentlig større grad ansvar for sin egen velferd, fellesskapsløsningene er mindre utbygd og forskjellene mellom fattige og rike er klart større enn i Norden. Sikkerhetsnettet er slik sett mye svakere enn i de nordiske landene. Etter bankkrisen har over 3 millioner familier mistet sitt hjem, og professor Joseph Stiglitz, som akkurat besøkte Norge og Finansdepartementet, antok at tallet ville øke til rundt 5 millioner familier før krisen er over. Det betyr at 15-20 millioner amerikanere har mistet eller vil komme til å miste både hjemmene sine og alle sine oppsparte midler.

I kontinental-Europa har man langt på vei samme omfang av fellesskapsløsninger som i Norden, men man har ikke klart å få arbeidsmarkedet til å fungere like bra. Arbeidsledigheten er høyere og sysselsettingen lavere. Dermed blir også levestandarden lavere.

Hva er årsaken til disse forskjellene? Sammenliknet med USA har Norge og de nordiske landene en mer organisasjonsbasert modell for lønnsfastsettelse og flatere lønnstruktur. Men både Norges svært sentraliserte modell og USAs svært desentraliserte løsninger har gitt høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Den kontinental-europeiske mellomløsningen har derimot gitt vesentlig lavere sysselsetting og høyere arbeidsledighet. Måten man organiserer lønnsdannelsen på, kan derfor være et viktig spor når man skal vurdere ulike modeller opp mot hverandre.

Den nordiske modellen er den som best har klart å kombinere hensynet til en jevn inntektsfordeling og hensynet til en effektivt fungerende økonomi. Norge og de andre nordiske landene har dermed oppnådd bedre resultater enn de fleste andre industriland på områder som materiell velstand,

konkurransesevne, yrkesdeltaking, inntektsfordeling og offentlige finanser.<sup>2</sup> Produktivitetsvekst i Norge har ligget klart høyere enn gjennomsnittet i OECD-området de siste 20 årene, og det gjelder både for økonomien samlet sett og for fastlandsøkonomien.

### **3. FINANSIERING AV VELFERDSSTATEN**

Velstandsøkningen vi har opplevd, gjør at folks forventninger til offentlig finansierte tjenester øker. Etter hvert som vi blir rikere, ønsker vi mer av disse tjenestene, og denne etterspørselen øker normalt raskere enn inntekten. Det er umulig å opprettholde den nordiske velferdsmodellen uten at staten får inntekter som kan finansiere velferdsordningene.

Velferdsordningene finansieres i all hovedsak av skatte- og avgiftsinntekter fra fastlandsøkonomien og bruken av oljeinntekter. Når vi følger handlingsregelen, legger vi til rette for at oljen kan gi et bidrag til å finansiere velferdsordningene også på lang sikt. Det er likevel skatteinntektene fra fastlandsøkonomien som er og vil være den klart viktigste finansieringskilden. Bruken av oljepenger i 2008 anslås til nesten 75 mrd. kroner, mens skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien til det offentlige utgjør om lag 800 mrd. kroner.

#### **3.1 Bruken av oljeinntekter**

Dagens store inntekter fra oljevirkosomheten er basert på uttapping av en ikke-fornybar naturressurs. Etter hvert som reservene tømmes, vil produksjonen avta, og 50 år fra nå vil oljeinntektene trolig utgjøre en beskjeden andel av den samlede verdiskapingen i Norge.

Det har tatt naturen flere hundre millioner år å danne olje og gass. Vi lever tilfeldigvis i en tid hvor vi kan nyttegjøre oss disse ressursene ved å pumpe dem opp og veksle dem om i penger. Vi har ikke lov å svi av hele formuen i løpet av en generasjon eller to.

Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet følger av handlingsregelen som sier at vi kan bruke forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. Forventet realavkastning er anslått å være 4 prosent.

---

<sup>2</sup> Enkelte små europeiske land, særlig Irland, Sveits og Østerrike, har mange av de samme karakteristika som de nordiske landene, også når det gjelder måten lønnsdannelsen fungerer på.

Handlingsregelen sørger for at kapitalen i Statens pensjonsfond bygges opp i takt med at olje- og gassreservene i Nordsjøen pumpes ut. Formue i "bakken" erstattes dermed av finansiell formue. På denne måten vil inntektene fra olje- og gassvirksomheten gradvis fases inn i økonomien til et nivå som er bærekraftig. Dette sikrer at også fremtidige generasjoner får glede av formuen. Denne finansieringskilden kan ses på som en varig inntekt for staten på toppen av skatteinntektene fra fastlandsøkonomien. De fleste andre land må klare seg uten en slik ekstraintekt.

Den ekstra inntekten gir en økonomisk handlefrihet som denne regjeringen har brukt på viktige velferdsoppgaver. Bruken av oljepenger har økt sterkt de fire siste årene, med om lag 25 mrd. kroner, og anslås til nesten 75 mrd. kroner i år. Hver tolvte kroner som brukes over offentlige budsjetter er en oljekrone. Mange mener at det bør brukes mer, for det er fortsatt mange oppgaver som må løses bedre. På mange måter er det bra at det er store forventninger og høy tillit i befolkningen til utbygging av det offentlige tjenestetilbudet.

Problemene kommer hvis vi går for fort frem på for kort tid eller glemmer å ta hensyn til de som kommer etter oss. Handlingsregelen er en langsiktig plan for *gradvis og bærekraftig* økning i bruken av oljepenger. Begrunnelsen for å gå gradvis fram er å bidra til stabilitet i den økonomiske utviklingen på kort sikt. Økt bruk av oljepenger vil øke samlet etterspørsel etter varer og tjenester som det ikke er enkelt eller lønnsomt å importere. Vi kan finne plass til denne etterspørselen ved en viss reduksjon i sysselsettingen i konkurranseutsatte næringer. Hvis etterspørselen øker raskt, kan det bli nødvendig for Norges Bank å heve rentenivået i en periode for å skaffe det nødvendige realøkonomiske rommet. Et bedre alternativ er å øke bruken gradvis og forutsigbart. Det vil redusere faren for brå skift og høy arbeidsledighet. Vi har et omstillingsdyktig næringsliv, heldigvis. Likevel er det nok av eksempler på at store endringer har gitt store utslag i ledigheten, for eksempel når veksten internasjonalt har sviktet.

Jevn innfasing av oljepenger er også begrunnet med hensynet til bærekraftige offentlige finanser og en stabil utvikling på lengre sikt. Jo mer vi fjerner oss fra en bærekraftig utvikling dess større og mer smertefulle omstillinger vil vi bli utsatt for fram i tid. Om noen år vil offentlige utgifter til pensjoner, helse og omsorg øke betydelig som følge av en aldrende befolkning. De demografiske endringene vi står overfor, vil utfordre offentlige finanser, og det vil jeg ganske snart komme tilbake til. Nå vil jeg

bare understreke at det ikke blir lettere å møte disse utfordringene hvis vi trapper opp bruken av oljepenger enda raskere enn vi gjør nå.

### **3.2 Skatteinntektene fra fastlandsøkonomien**

Med hensyn til den primære finansieringskilden for velferden – skattene – ligger utfordringen først og fremst i å opprettholde et dynamisk og omstillingsdyktig arbeids- og næringsliv. Sammenlignet med land som anser innbyggernes velferd som et privat anliggende, må Norge ha et forholdsvis høyt skattenivå. Dette stiller store krav til systemet, slik at det ikke undergraver arbeidsinnsats og verdiskaping. Samtidig legger vi vekt på at skattesystemet skal virke omfordelende, i tråd med likhetsprinsippet bak den nordiske modellen. Robuste skattegrunnlag gir mulighet til å kombinere behovet for inntekter og ønsket om omfordeling, med effektivitet i skattesystemet. Dette har Norge langt på vei lykkes med ved å forene brede skattegrunnlag og relativt lave skattesatser. På denne måten holdes effektivitetstapet ved skatter og avgifter på et akseptabelt nivå.

I diskusjonen med noen partier på Stortinget kan man få inntrykk av at en skattelette i stor grad vil finansiere seg selv. Dette mener jeg må basere seg på en ren ønsketenking.

Riktignok kan skattelettelse bidra til at arbeidstilbudet øker, særlig i lavinntektsgrupper. Skattelettelse gir også økt kjøpekraft, men dette er tilsvarende effekt som kan oppnås gjennom bevilgninger til for eksempel vei, barnehagebygging eller kommunene.

Statistisk sentralbyrå har beregnet effektene av de skattelettelsene som ble gitt i personbeskatningen i skattereformen 2006, og har anslått at om lag 20 pst. av skatteprovenyet kom tilbake som følge av økt arbeidstilbud og økte avgiftsinntekter. Selv om slike anslag nødvendigvis må være usikre, illustrerer dette at dersom slike skatteletter skal finansieres innenfor et balansert budsjett, må man redusere andre utgifter med 80 øre for hver krone man gir i skattelette. De innstrammingerne man da må gjøre, vil dessuten kunne påvirke arbeidstilbudet og husholdningenes etterspørsel, slik at nettoeffekten på provenyet trolig blir enda lavere.

Skatt er bare en faktor som påvirker arbeidstilbudet. Tilgang på barnehager eller andre gode vilkår for småbarnsforeldre kan være vel så viktig.

Enkelte har påstått at den sterke veksten i skatteinntektene de senere årene skyldes skattelettelse under den forrige regjeringen. Dette er galt. Den økte skatteinngangen skyldes en sterk og langvarig konjunkturoppgang understøttet av flere år med lave renter, kraftig oppgang i oljeinvesteringene og en meget gunstig utvikling i bytteforholdet overfor utlandet. Med sterk oppgang i sysselsettingen, økt lønnsomhet i næringslivet, redusert arbeidsledighet og høy lønnsvekst er det helt normalt at veksten i skatteinntektene i en periode ligger over trendveksten.

En annen alminnelig misforståelse er at den sterke skatteveksten har gitt denne regjeringen et stort handlingsrom i budsjettpolitikken. Her er det viktig å være klar over at budsjettpolitikken er knyttet til den *strukturelle*, oljekorrigerende budsjettbalansen. Det innebærer at vi ser bort fra den ekstra skatteveksten som følger av høykonjunkturen, når vi skal beslutte hvor mye som kan brukes til ulike gode formål på statsbudsjettet. Å korrigere for konjunkturer er svært fornuftig – for i motsatt fall måtte vi ha strammet kraftig til i en nedgangskonjunktur når skatteinntektene er lavere enn normalt. Den trendmessige økningen i skatteinntektene – den økningen som betyr noe for handlingsrommet i budsjettpolitikken – er derfor om lag den samme nå som under den forrige regjeringen.

Denne Regjeringen har gjort mye for å skape et mer effektivt og rettferdig skattesystem. Vi har gitt store skattelettelse til brede grupper med lave og middels inntekter. Det er for disse gruppene de positive effektene på arbeidstilbudet ved lavere skatt på arbeid er størst. Samtidig har vi strammet inn skattene for de rikeste. Skattereformen i 2006 tettet viktige hull, ved at det ikke lenger er mer lønnsomt å ta ut kapitalinntekt enn lønn. Videre har vi fått en mer reell verdsettelse av ulike formuesobjekter ved beregning av formuesskatt. Blant annet har vi fjernet den såkalte aksjerabatten, slik at bankinnskudd og aksjer blir behandlet likt.

Legitimiteten i skattesystemet er avhengig av at også de rikeste bidrar til fellesskassa. Mange av de rikeste har kapitalinntekt som hovedinntektskilde. Skattereformen, som skal sikre større likebehandling av lønnsinntekter og kapitalinntekter, gir økt legitimitet gjennom bedre fordeling.

Høye formuer henger sterkt sammen med høye inntekter. Sammen med skattleggingen av aksjeinntekter og andre inntekter sikrer formuesskatten at de aller rikeste bidrar mer til fellesskapet.

### **3.3 En helhetlig budsjettprosess**

Forbedringene i skattesystemet er gjort uten å øke skattenivået utover nivået i 2004. Sammen med en forsvarlig bruk av oljeinntekter bestemmer dette budsjettammen. Utgangspunktet for denne regjeringen, som for tidligere regjeringer, er en helhetlig budsjettprosess der det gjøres prioriteringer innenfor en ansvarlig totalramme.

I den offentlige debatten virker det som om noen tror at det ikke finnes noen slike ramme. Debatten om veiinvesteringer er et eksempel. Regjeringen er enig i at investeringer i samferdsel er viktige, og vi har funnet plass til betydelig økte bevilgninger gjennom de siste års budsjetter. Men jeg har vanskelig for å se hvorfor vei skulle være viktigere enn forskning, utdanning, miljø, helse, pleie og omsorg og andre sentrale deler av velferden. Når vi lager et budsjett, er vi nødt til å prioritere mellom mange viktige formål.

## **4. UTFORDRINGER FOR DEN NORDISKE VELFERDSMODELLEN**

Siste del av denne forelesningen tar for seg noen utfordringer som det norske samfunnet og den nordiske modellen vil møte i tiårene fremover – henholdsvis klima- og miljøutfordringene, aldringen av befolkningen, og globalisering.

### **4.1 Klima- og miljø-utfordringen**

Bærekraft er et grunnleggende prinsipp for vår atferd som betyr at vi må dekke våre behov uten å ødelegge kommende generasjoners mulighet til å tilfredsstillere sine behov. Prinsippet bør legges til grunn for alle samfunnsområder både i Norge og i verden for øvrig. Dessverre er ikke den utviklingen vi ser nå, bærekraftig. Sammen med internasjonal fattigdom og en urettferdig internasjonal fordeling er global oppvarming, utryddelse av stadig flere arter og spredning av miljøgifter de største truslene mot en bærekraftig utvikling.

Den sterke økonomiske veksten i stadig større deler av verden gjennom de siste drøyt 200 årene ville ikke vært mulig dersom vi ikke hadde lært oss å tappe fossile energikilder. Det tok tid før de fulle kostnadene ved denne energibruken ble erkjent, men det er nå et utbredt syn at menneskeskapte utslipp av klimagasser er den største trusselen mot en bærekraftig utvikling.

Konsekvensene av økt global oppvarming kan bli alvorlige, særlig for kommende generasjoner. Stern-rapporten konkluderer med at nytten av effektive og tidlige tiltak vil bli langt høyere enn den økonomiske kostnaden ved ikke å handle. Hvis vi skal klare å begrense konsentrasjonen av klimagasser så mye at vi unngår en global temperaturøkning på mer enn 2 grader, slik EU og Norge ønsker, betyr det at vi må gjennomføre meget store reduksjoner i utslippene utover i dette århundret. Jo tidligere vi kan sette i verk effektive tiltak, dess mindre blir kostnadene. Som finansminister vil jeg påstå at økonomiske virkemidler, som avgifter og kvoter, er blant de mest effektive.

Klimautfordringen er global og kan derfor bare løses gjennom internasjonalt samarbeid og omfattende tiltak i alle land. Det blir en svært vanskelig oppgave å komme fram til en tilstrekkelig ambisiøs og forpliktende klimaavtale. I internasjonale fora presser de nordiske og andre europeiske land på for å vedta ambisiøse klimamål og innføre ordninger som gjør at målene kan nås. De nordiske land har på ulike måter vist at de er villig til å gjøre mer for å møte klimautfordringen enn det de er forpliktet til ifølge internasjonale avtaler. Utvikling av ny teknologi er avgjørende i denne sammenheng. Norges satsing på å utvikle teknologi for fangst og lagring av karbon er et viktig bidrag. Dessuten vil jeg framheve vår vilje til å bidra med inntil 3 milliarder kroner årlig til stans av avskoging i utviklingsland. Dette vil kunne gi betydelig reduserte utslipp av CO<sub>2</sub> raskt og samtidig være med å redusere tapet av biologisk mangfold i verden.

Det er også avgjørende at hver enkelt innretter seg på at det vil koste å slippe ut klimagasser i framtiden, i tråd med prinsippet om at forurenseren betaler. Å subsidiere teknologiutvikling for ny, fornybar energi har mye for seg, men det er ikke mulig som varig ordning å subsidiere bruk av fornybar energi framfor å legge skatt eller kvoteplikt på fossil energi.

I internasjonale forhandlinger kan vi håpe på å oppnå bindende utslippsbegrensninger koplet med kvotesystemer. Flest mulig land og flest mulig sektorer bør være med. Da er det viktig hvordan kvotene fordeles. Kvotene – retten til å slippe ut – har en stor økonomisk verdi. Relativt store kvotetildelinger til utviklingsland kan gjøre det interessant for dem å påta seg kvantitative forpliktelser. Et likt antall kvoter til alle verdens innbygger vil av mange anses som riktig etisk sett, og det vil kunne gi et betydelig bidrag til å redusere den andre store bærekraftsutfordringen i verden – det store antall svært fattige i verden. For å klare sine utslippsforpliktelser vil de rike landene

i mange år framover måtte kjøpe et stort volum av kvoter fra de fattige landene. Dermed vil de fattige landene få meget store betalinger fra de rike landene. Verdien av disse overføringene vil kunne bli flere ganger større enn dagens samlede bistand fra rike til fattige land.

Jeg synes også at det er en god ide å ikke utdele alle kvotene direkte til de deltagende landene, men reservere en liten andel som kan benyttes til å skaffe finansiering for tiltak der klimaendringene gjør størst skade.

#### *Hvordan møtes bærekraftsutfordringene i Norden?*

Utfordringene jeg har nevnt ovenfor forutsetter en aktiv og koordinert handling av både nasjonalstater og verdenssamfunnet. For å få det til trengs stor handlekraft hos myndighetene og en aktiv og våken opinion. Norden er langt framme når det gjelder å ta utfordringene fra miljø og bærekraft på alvor og å gjennomføre effektive tiltak hjemme. De nordiske land var tidlig ute med å ta i bruk avgifter og andre økonomiske virkemidler for å begrense utslipp av klimagasser. I tillegg er det internasjonale engasjementet høyt i Norden, og nordiske land presser på i internasjonale fora for høye ambisjoner og standarder på miljø og bærekraftig utvikling.

For å kunne møte de foran nevnte bærekraftutfordringene har Norge og de andre nordiske land etter min mening en fordel ved at vi vant til og har gode tradisjoner for å utrede og gjennomføre felles løsninger på sentrale utfordringer for samfunnet. Videre er de nordiske land små, ganske homogene, og har relativt små inntektsulikheter og gode sosiale sikkerhetsnett. Dette bidrar til at man i Norden lettere får oppslutning om fellesskapsløsninger på store samfunnsutfordringer.

## **4.2 Aldring av befolkningen**

De siste 30-40 årene har befolkningen i yrkesaktiv alder økt mer enn befolkningen ellers, og en større andel av dem har deltatt i arbeidslivet. Sammen med økt bruk av oljeinntekter og en viss økning i skattenivået har dette gitt mulighet for å bygge ut gode velferdsordninger. Fra rundt 2010 vil imidlertid sammensetningen av befolkningen begynne å endre seg. Antall personer i yrkesaktiv alder vil vokse langsommere enn befolkningen i alt, mens andelen eldre vil øke sterkt. Dermed vil den såkalte forsørgelsesbyrden øke kraftig.

Aldringen av befolkningen fører til at utgiftene til pensjoner, helse- og omsorgstjenester gradvis vil legge beslag på en økende del av

verdiskapingen. Langsiktige beregninger tyder på at folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon alene kan vokse til om lag 20 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i 2060 – en dobling fra nivået i 2005. Pensjonsreform vil kunne bidra til å ta bort noe av denne økningen, men uansett vil pensjonsutgiftene øke med mellom 6 og 8 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Utgiftene i helse- og omsorgssektoren vil også øke sterkt fram til 2060, og kanskje like mye som pensjonsutgiftene, regnet som andel av BNP. Ønsket ressursbruk per innbygger i helsesektoren vil ganske sikkert øke videre bl.a. som følge av ytterligere bedringer i behandlingsteknologien. På den annen side har bl.a. OECD påpekt at det er rom for å få mer igjen for de midlene som settes inn i helsesektoren gjennom effektiviseringstiltak. Muligheten for å produsere de offentlige velferdstjenestene vesentlig mer effektivt kan likevel være begrenset, siden menneskelig omsorg og kontakt er en viktig del av tjenestene.

Oljeinntektene setter Norge i en gunstigere situasjon enn mange andre land som også møter sterk vekst i utgiftene til velferdsordningene. Som nevnt kan oljeinntektene og avkastningen på Statens pensjonsfond likevel bare bidra til å dekke en mindre del av de utgiftsøkningene som vil følge i aldringens kjølvann. Dette illustreres både av langsiktige budsjettberegninger og av at generasjonsregnskapet viser et betydelig underskudd, til tross for at høye oljeinntekter for tiden bidrar til store overskudd i statsbudsjettet. Det finnes derfor ikke noen særskilt norsk modell der oljen redder oss fra vanskelige valg og omstillinger. Vi vil møte mange av de samme utfordringene som de andre nordiske landene, og mange av svarene må nok være de samme. Pensjonsreformen er et eksempel på dette. Skal vi håndtere de utfordringer aldringen medfører, må vi legge til rette for at den yrkesaktive delen av livsløpet vil øke med levealderen.

Høy yrkesdeltakelse er et sentralt trekk ved den nordiske modellen. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Både for eldre og unge må det være sterke nok insentiver – i form av økonomisk avkastning og andre fordeler ved å delta i arbeidslivet – til å være yrkesaktiv og jobbe. Den ”sosiale kontrakten”, herunder også pensjons- og trygdeordningene i folketrygden, må ikke være basert på at skattebyrden kan sendes over til fremtidige generasjoner.

### 4.3 Globalisering – utfordring og mulighet

Små land har særlig store fordeler av internasjonal samhandel. I mer enn ett århundre har de nordiske landene vært sterke tilhengere av internasjonal frihandel med liten grad av beskyttelse av handelsvarer<sup>3</sup>. Dette har ledet til kontinuerlig strukturell endring og høy grad av spesialisering innen sektorer hvor vi har et komparativt fortrinn. I utgangspunktet var sjøfart, fiske og tømmer viktige næringer for Norge, etter hvert supplert av kraftkrevende industri basert på vannkraft. Fra 1970 har olje- og gassnæringen blitt stadig viktigere. Ingen av disse næringene ville hatt noe i nærheten av samme verdi for Norge uten internasjonal handel. Norge er blant de land som har størst glede av at det finnes et stabilt og forutsigbart regelverk for slik handel.

Økende globalisering betyr en tettere integrert verden med økt internasjonal samhandel. Slik sett er økt globalisering først og fremst en mulighet, både for Norge som samfunn og for den nordiske modellen. Globaliseringen er selve grunnlaget for veksten i produktivitet og levestandard i de nordiske landene.

I en globalisert verden vil produksjonen av stadig flere arbeidsintensive varer og tjenester kunne flyttes til land med lavere lønnskostnader. Dette er en videreføring av en utvikling som har pågått over lengre tid, men utviklingen stiller krav til at vi fortsatt evner å gjennomføre framtidsrettede og lønnsomme omstillinger framfor å bevare bedrifter og næringsvirksomhet med lav lønnsomhet. Gode universelle og fellesfinansierte ordninger for å sikre inntekter ved ledighet og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk har trolig bidratt til at det har vært enklere for nordiske land å gjennomføre nødvendige omstillinger. Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene har dessuten bidratt til å skape en felles forståelse for behovet for å gjennomføre krevende omstillingstiltak når dette har vært nødvendig. God evne til omstilling har bidratt til at Norge og andre nordiske land trolig står bedre rustet til å møte globaliseringen enn mange andre industriland.

Den nordiske modellen har bidratt til å skape bred aksept for vekstfremmende teknologiske endringer, frihandel og åpne markeder gjennom ordninger som innebærer at de som tjener på strukturelle endringer, kompenserer de som taper. Solidarisk lønnsfastsettelse, aktiv arbeidsmarkedspolitikk, omfordeling via skattesystemet, et godt system for

---

<sup>3</sup> Et unntak for Norges del er landbruket, og her skiller vi oss fra de øvrige nordiske landene.

arbeidsledighetstrygd og andre sosiale velferdsordninger er viktige eksempler på slike kompenserende ordninger. Det betydelige omfanget av slik kollektiv risikodeling gjør den nordiske modellen særlig godt egnet til å møte økende globalisering.

I en del andre land har man sett at konkurransen fra framvoksende økonomier og teknologiske endringer har bidratt til økte inntektsforskjeller. I USA har bare de rikeste hatt realinntektsvekst av betydning siden årtusenskiftet, i en periode hvor den økonomiske veksten samlet sett har vært god. Det har gitt grobunn i deler av befolkningen for motstand mot et friere handelssystem. I Norge har inntektsfordelingen i mindre grad blitt påvirket, og reallønnsutviklingen har vært sterk for alle grupper.

Vi må erkjenne at vi i Norge har vært svært heldige de siste årene. Kinas voksende rolle i verdenshandelen har gjort at vi har kunnet kjøpe industrielle ferdigvarer vesentlig billigere enn før, varer vi i liten grad produserer selv. I tillegg har den sterke veksten i Kina og ellers i Asia gitt markant økning i prisene på olje og andre råvarer som Norge produserer. Norges disponible nasjonalinntekt har derfor økt meget sterkt de siste årene.

Økt arbeidsinnvandring, særlig fra Polen og de baltiske landene, har også vært en klar fordel for norsk økonomi i perioden etter EU-utvidelsen i 2004. Uten denne økte tilgangen på arbeidskraft ville den sterke oppgangen i norsk økonomi de siste årene gitt langt større pressproblemer.

Samtidig må vi nok erkjenne at økt arbeidskraftmobilitet i en tettere integrert verden over tid kan stille den nordiske modellen overfor nye utfordringer. Foreløpig har arbeidsinnvandrerne i liten grad trukket på de norske velferdsordningene. Problemer vil imidlertid oppstå hvis flyttinger fra andre land gjør det mulig å få glede av våre gode velferdsordninger for personer som over tid ikke bidrar tilsvarende til å finansiere dem. La meg understreke at dette er et generelt problem som ikke bare er knyttet til innvandring til Norge. Det kan like gjerne være nordmenn som i visse livsfaser benytter fellesfinansierte velferdstjenester som utdanning, helse og omsorg i andre land enn der de har vært yrkesaktive og betalt skatt. Dersom arbeidsinnvandring samlet sett skal være gunstig for Norge i et langsiktig økonomisk perspektiv, må de som kommer bli minst like produktive som de som er her fra før. Det illustrerer betydningen å få til en god integrering i arbeidsmarkedet av de som kommer.

## 5. AVSLUTNING

På det beste kombinerer den nordiske modellen sterk offentlig styring med effektive markeder. Målsettingen om å kombinere effektivitet og likhet er verdifull og realistisk. Den nordiske modellen har sin sterke side ved å gi trygghet til den enkelte og gjøre økonomien tilpasningsdyktig ved endringer.

Vi kommer ikke utenom at aldringen av befolkningen blir en krevende utfordring for en samfunnsmodell basert på gode og universelle fellesskapsløsninger. Globaliseringen krever at vi tilpasser oss konkurransen slik at vi kan høste fordeler ved vare- og tjenestebytte med stadig flere. Klimautfordringen betyr at produksjon og forbruk må endres, og at effektive virkemidler må tas bruk i bruk. Selv i en oljesmurt økonomi gjelder det at vi bruker våre ressurser godt, og ikke utsetter nødvendige tilpasninger. Jeg har sterk tro på at den nordiske modellen, med dens vekt på kollektiv risikodeling, vil vise seg levedyktig også i tiårene fremover. Dette innebærer fortsatt gode fellesskapsløsninger og at vi unngår at inntektsforskjellene får vokse seg store.

Samtidig er det en viktig kvalitet at det nordiske likhetsidealet strekker seg utover egne landegrenser. Det vises i bistandspolitikken. I internasjonalt samarbeid – handel og klima er nevnt – må vi søke løsninger som kan bidra til et bedre liv for verdens mange fattige.