



RAPPORT NR. 1/2019 • MANIFEST TANKESMIE

# EN PLAN FOR PRIVATISERING

OM REGJERINGENS RETNINGSVALG FOR FREMTIDENS VELFERD

Skrevet av Roman Linneberg Eliassen og Magnus Engen Marsdal

Kolstadgata 1, 0652 Oslo • tankesmie@manifest.no • www.manifesttankesmie.no



**MANIFEST**  
– Venstresidens tankesmie

# INNHold

<b>INNLEDNING: MÅ VELFERDEN PRIVATISERES?.....</b>	<b>4</b>
<b>BAKGRUNN: «ELDREBØLGEN» OG VELFERDSSTATENS BÆREKRAFT .....</b>	<b>5</b>
«VELFERDSSTATEN ER IKKE BÆREKRAFTIG».....	6
ALTERNATIVENE.....	6
<b>TUNG BØR Å BÆRE?.....</b>	<b>8</b>
HVOR STOR ER FORSØRGELSESBYRDEN? .....	8
ELDREBØLGEN I HISTORISK PERSPEKTIV .....	9
<b>DEN REELLE FORSØRGELSESBYRDEN .....</b>	<b>11</b>
BEDRE, IKKE VERRE.....	12
<b>HVA ER PROBLEMET? .....</b>	<b>14</b>
VEIVALGET .....	15
<b>PRIVATISERINGS-ALTERNATIVET .....</b>	<b>16</b>
EVAS LOMMEBOK .....	16
PRIVATISERINGENS FORMER .....	17
<b>VIDEREFØRINGS-ALTERNATIVET .....</b>	<b>19</b>
EVAS LOMMEBOK .....	19
<b>STYRKINGSALTERNATIVET.....</b>	<b>21</b>
EVAS LOMMEBOK .....	21
VERST TENKELIGE UTFALL .....	22
VI HAR RÅD, MEN HAR VI VILJE?.....	22
<b>OPPSUMMERING: .....</b>	<b>23</b>
<b>FORTSATT RÅD TIL FELLES VELFERD .....</b>	<b>23</b>
<b>ETTERORD: PERSPEKTIVMELDINGEN I PERSPEKTIV .....</b>	<b>25</b>
<b>NOTER OG REFERANSER.....</b>	<b>27</b>

# INNLEDNING: MÅ VELFERDEN PRIVATISERES?

Ifølge regjeringens Perspektivmelding vil Norge bli et mye rikere land i år 2060 enn det er i dag. Det burde være en gladmelding. Likevel er hovedbudskapet til regjeringen og mange kommentatorer og eksperter at det vil bli trangere kår i fremtiden. Vi må jobbe mer eller kutte i offentlig sektor om vi skal kunne opprettholde velferdsstaten slik vi kjenner den – på grunn av «eldrebølgen» som er i ferd med å skylle over vårt land.

Det er riktig at den økende andelen eldre representerer en ny demografisk utfordring for Norge. Den må vi løse, og vi kan løse den på samme måte som vi har løst velferdsoppgaver tidligere, om vi vil.

Det er også riktig at fremtidens velferdsstat er truet. Men det er ikke «eldrebølgen» som truer den. Velferdsstaten trues av svartsynet til regjeringen og hovedlinjene i politikken den fører.

Nordmenn vil ønske seg bedre velferd også i fremtiden. Jo rikere vi blir, jo flere og bedre velferdstjenester vil vi etterspørre. Spørsmålet er hvordan du skal betale for velferden – gjennom skatt eller gjennom din egen lommebok.

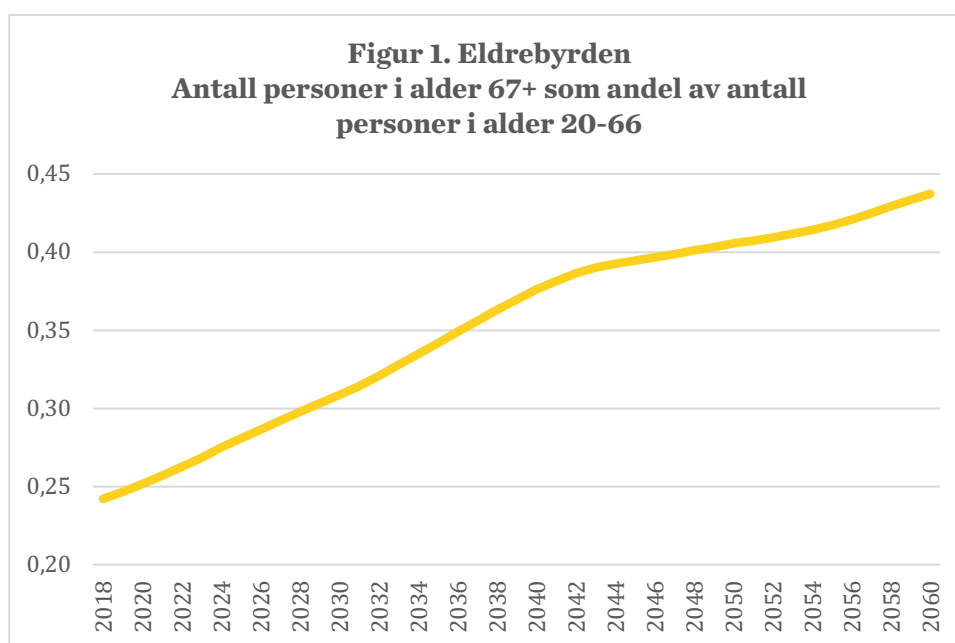
Det siste alternativet, som vi kaller «privatiseringssporet», blir neppe billigere enn det første. Men det fører oss bort fra grunnleggende verdier som har bred oppslutning i Norge: likeverd og økonomisk trygghet for alle. Privatiseringssporet vil føre oss i retning av sosiale ulikheter vi helst forbinder med andre land.

Det trenger ikke gå slik. I denne rapporten viser vi at Perspektivmeldingens egne beregninger gir mer enn nok handlingsrom til å sørge for fremtidens velferd innenfor offentlige budsjetter. Utfordringene forbundet med «eldrebyrden» blir ofte overdrevet. Den alvorlige trusselen mot velferdsstaten er regjeringens egen politikk som – vitende eller uvitende – styrer velferden vår inn i et privatiseringsspor, med sine skattekutt og sin omfavnelser av kommersielle aktører i velferden.

Vi står overfor et veivalg. Hvis Norges ferd langs privatiseringssporet skal snus, må svartmalingen av velferdsstatens fremtid stanses. Demokratiet må pense politikken inn på rett kurs, slik at vi kan sikre fortsatt felles velferd i fremtiden og løse de samfunnsutfordringene vi står overfor.<sup>1</sup>

# BAKGRUNN: «ELDREBØLGEN» OG VELFERDSSTATENS BÆREKRAFT

Den demografiske sammensetningen av Norges befolkning vil endre seg betraktelig de kommende tiårene, ifølge SSBs fremskrivninger. Vi vil få flere eldre og færre yngre personer i befolkningen. Det vil medføre at hver person i arbeidsstyrken må forsørge flere personer med sitt arbeid enn i dag. Det blir flere pensjonister per yrkesaktiv, omtalt som økt «eldrebyrde». Som vi ser av følgende figur, vil eldrebyrden, her målt som antall eldre over 67 år som andel av personer i alderen 20-66, nesten dobles (fra 0,23 til 0,44) frem mot 2060.<sup>2</sup> Vi vil gå fra å ha ca. fire personer i yrkesalder per eldre til drøyt to personer i yrkesalder per eldre.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

«VELFERDSSTATEN ER IKKE BÆREKRAFTIG»

Det økende antallet pensjonister per yrkesaktiv har lenge vært et flittig brukt argument for innstramning av offentlige velferdsrettigheter i Norge, forslag om privatisering og formaninger om at vi må jobbe mer i fremtiden enn i dag.

Mektige aktører tegner et bilde der velferdsstaten knaker i sammenføyningene. «Aldringen utfordrer bærekraften i velferdsordningene», fastslår NHO.<sup>3</sup> Statsminister Erna Solberg hevder at «velferdssamfunnet ikke er bærekraftig over tid» og ber nordmenn belage seg på å jobbe langt mer: 43,5 timer i uken.<sup>4</sup> NRKs økonomikomentator Cecilie Langum Becker konkluderer: «innstramning må til».<sup>5</sup>

De pessimistiske uttalelsene er basert på regjeringens Perspektivmelding. Perspektivmeldingen er et sentralt styringsdokument utgitt hvert fjerde år av Finansdepartementet. Meldingen indentifiserer «fremtidens utfordringer for landet og regjeringens strategi for å møte dem» frem til år 2060 (og videre frem til år 2100). Hovedtemaet er den fremtidige «bærekraften» i statsfinansene.

I 2060 vil statsbudsjettet ha et «inndekningsbehov» – det vil si manglende inntekter til å dekke utgiftene – tilsvarende hele 5,3 prosent av Fastlands-BNP, ifølge den nyeste perspektivmeldingen (2017).<sup>6</sup> Dette blir resultatet hvis vi opprettholder dagens velferdsnivå, med en moderat bedring i sykehussektoren, ifølge meldingen.<sup>7</sup>

Inndekningsbehovet kan bli enda større. Det er sannsynlig at befolkningen vil forvente en viss standardøkning i velferdstjenestene dersom velstanden fortsetter å vokse slik Perspektivmeldingen legger til grunn. I meldingens scenario med styrket velferd blir inndekningsbehovet hele 10,2 prosent av Fastlands-BNP i 2060.<sup>8</sup>

Denne utviklingen fremstår dramatisk. Vil det «sorte hullet» i statsfinansene få velferdsstaten til å implodere? Eller har vi økonomisk styrke til å sikre fortsatt felles velferd for fremtiden?

ALTERNATIVENE

Perspektivmeldingen indikerer at vi må gjøre ett eller flere av følgende for å møte inndekningsbehovet i statsfinansene:

- 1) *jobbe mer,*
- 2) *effektivisere offentlig sektor,*
- 3) *betale mer selv,* eller
- 4) *betale mer skatt.*

Når alternativ 3 og 4 – økte egenandeler og økt skatt – nevnes i den politiske debatten, er det oftest som alternativer vi bør unngå. Det offentlige ordskiftet om løsninger på problemet har til nå stort sett dreiet seg om de to første; jobbe mer eller kutte i velferden («effektivisere»). Hvor realistiske er disse alternativene?

Den historiske trenden går i retning kortere gjennomsnittlig arbeidstid, ikke lengre. Med fortsatt økonomisk vekst vil antakelig stadig flere ønske mer fritid fremfor økt lønn og forbruk. Så selv om høy *sysselsetting* vil forbli den viktigste forutsetningen for å sikre velferden, er økt *arbeidstid* sannsynligvis en lite farbar vei.

Når det gjelder alternativet med å kutte eller effektivisere offentlig sektor, er det begrenset hva man kan oppnå. Norge har allerede en effektiv offentlig administrasjon sammenlignet med andre land i OECD.<sup>9</sup> Selv om noe effektivisering kan være mulig, vil ikke dette alternativet monne for å løse en kontinuerlig utgiftsvekst i offentlig sektor. Å kutte i selve velferdstjenestene vil åpenbart virke mot sin egen hensikt dersom målet er å bevare dem.

I praksis synes vi derfor å stå igjen med de to alternativene ingen synes å ønske: økte egenandeler og økt skatt. Hva gjelder økt skatt, har for eksempel Civitas leder Kristin Clemet uttalt at skattene må «økes så mye at vi risikerer å drepe enhver lyst til både å arbeide og investere»,<sup>10</sup> dersom det skal være den eneste løsningen. Blant Clemets egne forslag til løsninger er (enda) en pensjonsreform, «slik at alderdommen blir noe vi hovedsakelig må finansiere selv».<sup>11</sup>

Hvis verken økt arbeidsinnsats, kutt i offentlig sektor eller økt skatt er gangbare alternativer, står vi igjen med ett alternativ fra menyen overfor: økte egenandeler, eller «økt privat ansvar», som Perspektivmeldingen også kaller det. Hvis ikke politikken endres, er dette det mest sannsynlige scenariet – at vi i større grad må betale for velferden selv, og at den i større grad vil leveres av private, kommersielle aktører. Vi står kort sagt overfor et scenario der velferden i økende grad privatiseres.

Clemet identifiserer utviklingen vi er på vei inn i: økt privatisering av ordninger vi til nå har løst i fellesskap. Dette er ikke veien å gå. I denne rapporten viser vi at det slett ikke er nødvendig – selv når vi legger regjeringens egen Perspektivmelding til grunn.

Det er ingen økonomisk nødvendighet som avgjør hvilket scenario som vil gjelde, men politiske valg. Vi skapte 1900-tallets norske velferdsmodell med politiske valg, og kan skape 2000-tallets norske velferdsmodell på samme måte.

# TUNG BØR Å BÆRE?

«Eldrebølgen» representerer en stor demografisk endring i vårt land. Men problemene med den er overdrevet, av flere grunner.

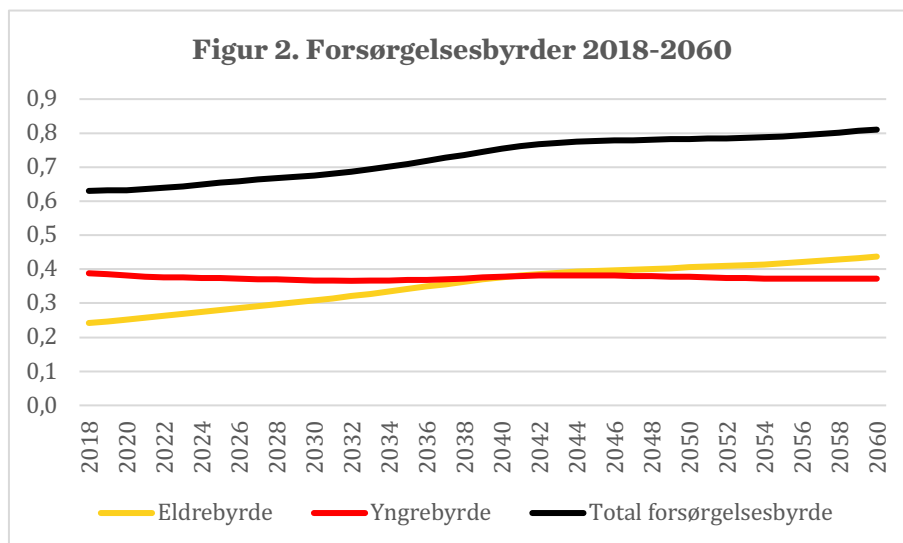
For det første er det ikke bare antall eldre som spiller en rolle for velferdsstatens bærekraft, antall yngre er også en del av bildet. Det er den *totale forsørgelsesbyrden* i samfunnet som er det sentrale, ikke *eldrebyrden* som sådan. Både eldre og yngre forsørges av dem som er i yrkesaktiv alder.

For det andre tar ikke «eldrebyrden» i figur 1 hensyn til at de som bærer byrden, de yrkesaktive, blir «sterkere» på grunn av produktivitetsvekst. Samfunnet trenger færre timeverk for å forsørge en eldre (eller yngre) person i fremtiden, fordi de produserer mer per arbeidstime de jobber. Først når vi tar høyde for produktivitetsvekst, får vi et bilde av samfunnets *reelle forsørgelsesbyrde*.

Vi skal se nærmere på den totale forsørgelsesbyrden i dette kapitlet, før vi tar for oss den reelle forsørgelsesbyrden i neste kapittel. Det gir et langt mindre dramatisk bilde av eldrebølgen.

## HVOR STOR ER FORSØRGELSESBYRDEN?

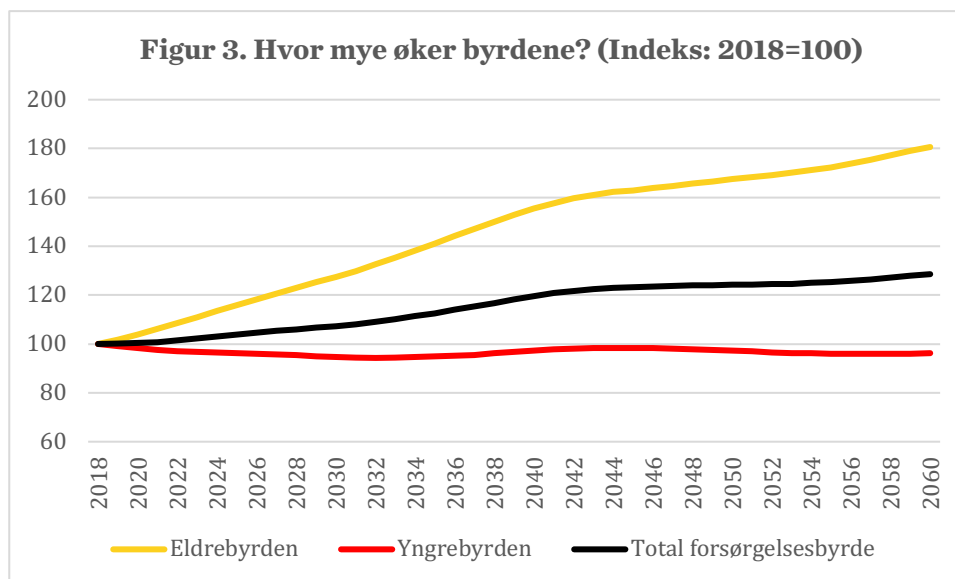
Følgende figur viser utviklingen i både «eldrebyrden», «yngrebyrden» og «total forsørgelsesbyrde». Eldrebyrden (gul kurve) er den samme som i figur 1. Yngrebyrden (rød kurve) viser tilsvarende den forventede utviklingen i antall personer under 20 år som andel av personer i alderen 20-66 år. Den *totale forsørgelsesbyrden* (svart kurve) er summen av de to andre.



Kilde: Statistisk sentralbyrå



Vi ser av figur 2 at en forventet (svak) nedgang i «yngrebyrden» motvirker økningen i «eldrebyrden» noe frem mot 2060. Utviklingen i den totale forsørgelsesbyrden ser da noe mindre dramatisk ut enn økningen i eldrebyrden alene. Dette blir enda tydeligere om vi indekserer utviklingen i de tre byrdene, slik vi gjør i figur 3. Her ser vi den prosentvise økningen i de tre «byrdene» fra i dag og frem til 2060:



Kilde: Statistisk sentralbyrå, egen utregning

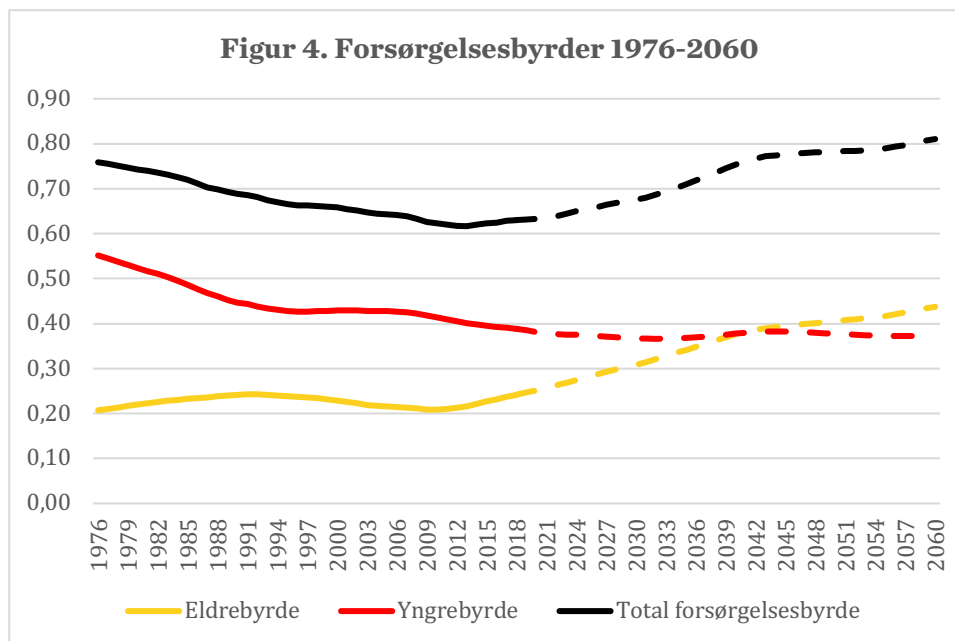
Vi kjenner igjen eldrebyrdens kurve fra figur 1. Antall eldre relativt til antall personer i arbeidsstyrken vil øke med ca. 80 prosent fra 2018 til 2060. Av den røde kurven ser vi at yngrebyrden vil falle svakt (ca. 4 prosent) frem mot 2060.<sup>12</sup>

Videre ser vi at det totale antallet personer, eldre og yngre, som må forsørges, relativt til dem som forsørger dem, vil øke med ca. 29 prosent frem mot 2060, og at økningen vil flate noe ut rundt år 2040. Det er de neste ca. tjue årene vi har en særskilt demografisk utfordring. Men den er ikke så bratt som i forenklede fortellinger om antall pensjonister per yrkesaktiv.

#### ELDREBØLGEN I HISTORISK PERSPEKTIV

I den offentlige debatten fremstilles eldrebølgen som en ny og truende utfordring for bærekraften i velferdsstaten. Det er riktig at det er nytt med så mange eldre relativt til arbeidsstyrken, men det er ikke noe nytt at arbeidsstyrken har en stor forsørgelsesbyrde. Det nye er at «børen» er de eldre, heller enn de yngre.

Som vi ser av figur 4, vil eldrebølgen bare gi en litt høyere total forsørgelsesbyrde i 2060 enn vi hadde i 1976.<sup>13</sup> Først etter 2040 vil vi ha passert nivået fra 1976, og deretter flater økningen noe ut. Vi ser for øvrig at vi har hatt en historisk lav forsørgelsesbyrde de siste årene, med et historisk bunnpunkt i 2013.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

De heltrukne delene av kurvene er historiske tall, de stiplede delene er fremskrivninger.

Dette langsiktige bildet blir sjelden nevnt av aktører som hevder at det haster å stramme inn innbyggernes velferdsrettigheter. I tillegg skal det nevnes at sysselsettingsandelen i foregående tiår var lavere på grunn av lavere yrkesdel-takelse blant kvinner.<sup>14</sup>

Vi har nå sett nærmere på den demografiske utviklingen som ligger til grunn for Perspektivmeldingens identifisering av det fremtidige inndekningsbeho- vet i statsfinansene. Vi har sett at økningen i antallet eldre de neste tiårene re- presenterer en demografisk utfordring for Norge, men at utviklingen ser mindre dramatisk ut når vi tar høyde for antallet yngre og ser utviklingen i en historisk sammenheng. At vi ikke skal ha råd til velferd i fremtiden, fremstår sånn sett som et mysterium.

# DEN REELLE FORSØRGELSESBYRDEN

Det er særlig én avgjørende faktor man ikke har tatt hensyn til i beregningen av eldrebyrden – og som vi så langt også har utelatt i yngrebyrden og den totale forsørgelsesbyrden. Denne faktoren er *produktivitetsvekst*. Kort sagt gjør produktivitetsvekst det mulig å løse samme arbeidsoppgave med mindre arbeidsinnsats, eller at man med samme innsats kan utføre flere oppgaver før.

Det betyr at samtidig som det blir flere mennesker å forsørge i fremtiden, så er de sysselsatte som forsørger dem, bedre i stand til å gjøre det. Hvis produktiviteten vokser forttere enn den demografiske forsørgelsesbyrden, vil samfunnet som helhet bli bedre i stand til å bære byrden. Den *reelle forsørgelsesbyrden* vil i så fall gå ned. Produktivitetsveksten er den mest utslagsgivende faktoren for økonomiens bæreevne.

I Perspektivmeldingen anslås det at vi i perioden frem til 2060 vil ha en årlig produktivitetsvekst på 1,5 prosent.<sup>15</sup> Det vil si at vi i år 2060 nesten vil ha dobbelt produktiviteten: Hver yrkesaktives bidrag vil i gjennomsnitt være 87 prosent mer produktivt i 2060 enn i 2018. Det betyr isolert sett at det vil trengs færre yrkesaktive per forsørget innbygger, fordi de yrkesaktive vil produsere mye mer per person.

En annen faktor som er utslagsgivende for den reelle forsørgelsesbyrden, er arbeidsinnsatsen. Høy sysselsetting vil være avgjørende for økonomiens bæreevne i fremtiden. Perspektivmeldingen anslår en svakt fallende tendens i yrkesandelen for de mellom 15 og 74 år (0,1 prosent årlig), noe som isolert sett bidrar til en forverring av byrden.<sup>16</sup>

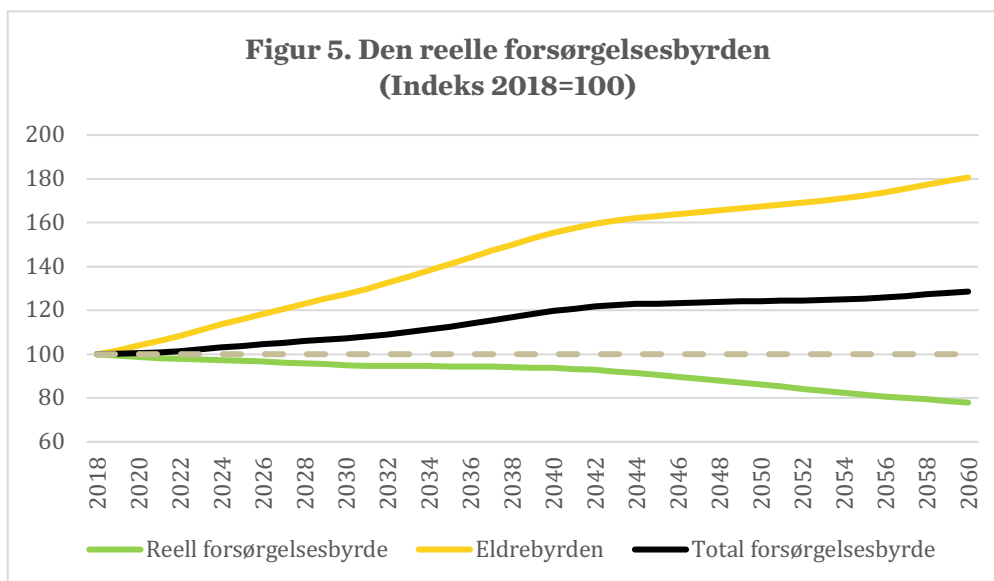
En tredje relevant faktor er at eldre som forsørges koster mer enn yngre. I gjennomsnitt er en «eldre» ca. dobbelt så dyr å forsørge som en «yngre», og dette endres ikke stort av det faktum at eldre blir enda eldre i fremtiden.<sup>17</sup> Endringer som økende levealder og «friskere aldring» påvirker dette forholdet i hver sin retning,<sup>18</sup> så for enkelhets skyld teller vi de eldre som dobbelt så kostbare de yngre når vi beregner den reelle forsørgelsesbyrden.<sup>19</sup>

Hvis vi tar høyde for disse tre faktorene – produktivitetsvekst, sysselsettingsutviklingen (alder 15-74) og at eldre er «dobbelte så tunge» som yngre – får vi den «reelle forsørgelsesbyrden». Dette er et mer representativt mål på samfunnets evne til å bære velferdsstaten i fremtiden enn både det forenklete bildet av antall eldre per yrkesaktiv og den totale forsørgelsesbyrden. Den reelle forsørgelsesbyrden gir oss anledning til å besvare det sentrale spørsmålet: Har

norsk økonomi bærekraft til å opprettholde, eventuelt også styrke, dagens velferdsstat frem til 2060, ifølge Perspektivmeldingens fremskrivninger?

BEDRE, IKKE VERRE

Den reelle forsørgelsesbyrden er representert ved den grønne linjen i figur 5.<sup>20</sup> Eldrebyrden og den totale forsørgelsesbyrden er de samme som i figur 4.



Kilder: Statistisk sentralbyrå, Perspektivmeldingen, egen utregning

Som vi ser av figur 5, *faller* den reelle forsørgelsesbyrden med ca. 22 prosent frem mot 2060. Det betyr at samfunnets evne til å håndtere det voksende antallet eldre, blir bedre år for år – ikke verre. Norsk økonomi er altså i bedre stand til å bære velferdsstaten i 2060 enn den er i dag.

Vi ser også at utviklingen grovt sett kan deles inn i to tyveårsperioder. Frem til 2040 vil det være en svak nedgang i den reelle forsørgelsesbyrden, mens nedgangen deretter er mer markant.

Selv om det i dette anslaget blir en nedgang i yrkesandelen for dem mellom 15 og 74 år, og det blir flere «dyre» eldre relativt til yngre, veier produktivitetsveksten altså mer enn opp for dette.<sup>21</sup> Rommet mellom den grønne linjen og den stiplede 100-linjen kan noe forenklet tolket som rommet vi har for å øke kvaliteten i velferden uten at økonomien blir i dårligere stand til å bære velferdsstaten enn den er i dag. Sånn sett har vi entydig råd til felles velferd også i fremtiden.

«Eldrebølgen» representerer likevel en utfordring. Men utfordringen er av en annen art enn det man ofte får inntrykk av. Det er nemlig en viktig faktorfigur

5 *ikke* tar høyde for, nemlig *kostnadsveksten i offentlig sektor*. Det at samfunnet generelt blir rikere, har ingen positiv virkning på *statsfinansene* i seg selv.

Vi må altså skille mellom samfunnets reelle økonomiske bæreevne og statsfinansene. Det er det siste Perspektivmeldingen retter sin oppmerksomhet mot. Vi har nemlig en paradoksal situasjon der vekst i økonomien kan gå hånd i hånd med et voksende «inndekningsbehov» på statsbudsjettet. Men hva skyldes dette, og hvordan kan problemet løses?

# HVA ER PROBLEMET?

Ifølge Perspektivmeldingen skal vi bli stadig rikere og mer produktive frem til 2060. Samtidig får staten problemer med å betale for fremtidens velferdstjenester. I Perspektivmeldingen står det at «økt produktivitet i privat sektor i seg selv ikke er avgjørende for offentlige finanser».<sup>22</sup> Hvorfor ikke?

Lønnsnivået i den norske økonomien bestemmes i privat sektor i tråd med produktivitetsveksten der, og offentlig sektor følger etter. I Perspektivmeldingen anslås det at offentlig sektor vil ha lavere produktivitetsvekst enn privat sektor.<sup>23</sup> Det skyldes at mye av den økonomiske aktiviteten i offentlig sektor er av en annen natur enn i privat sektor. Velferdstjenester, som er arbeidsintensive, har ikke samme potensial for standardisering og effektivisering som industri – uten at det går på bekostning av kvaliteten. Det er riktignok rom for noe bruk av ny teknologi, men det er vanskelig å effektivisere hvor fort en lege gjennomfører hjernekirurgi eller en lærer underviser i sterke verb.

Det betyr at lønnsveksten i offentlig sektor vil være høyere enn produktivitetsveksten i sektoren skulle tilsi. Når produktivitetsvekst i industrien og andre næringer gir seg utslag i økte lønninger, vil det dra opp lønninger også i offentlig sektor.<sup>24</sup> Dette fenomenet kalles Baumol-effekten, etter økonomen William Baumol.

For den politiske høyresiden er dette et skummelt fenomen, en kostnadssyke som må medisineres med innstramming i offentlig sektor. Vi ser det omvendt: Det er rimelig at samfunnet bruker mer ressurser på velferdstjenester, jo rikere vi blir. Dersom vi ønsker felles velferd, vil vi måtte bruke relativt sett mer penger på det. Det er rett og slett prisen for å ha en velferdsstat. Vi bør derfor se på produktivitetsveksten i privat sektor som en *mulighet* for oss som samfunn for å finansiere velferden, ikke en byrde for offentlig sektor.

Denne muligheten krever aktiv politikk for å bli virkelighet. Som på 1900-tallet, må vi på 2000-tallet bruke skattesystemet til å sikre den felles velferden demokratiet vedtar at vi vil ha. Når hele kaken vokser, men mesteparten av veksten finner sted i privat sektor, må noe av veksten omfordes til offentlig velferd, for at velferdstjenestenes kakestykke ikke skal bli for lite. Som Baumol skriver:

For å nå et slikt mål – mer rikelighet av alt – må samfunnet forandre *andelene* av sin inntekt som brukes på de forskjellige produktene. Det er en finansøkonomisk illusjon som ligger til grunn for det synet at forbrukerne som gruppe ikke har råd til å betale de økende kostnadene for utdanning, helseomsorg og andre tjenester.<sup>25</sup>

## VEIVALGET

Økt produktivitet og økte reallønninger i privat sektor vil øke skattegrunnlaget. Denne økte verdiskapingen åpner muligheten for økte skattesatser. Det er her politikken blir avgjørende. Dersom fremtidens velferd skal finansieres av det offentlige, må vi trekke ut kjøpekraft fra privat sektor ved hjelp av skatt, og øke de offentlige utgiftene.

For dagens regjering er skatteøkning ikke en farbar vei. Den setter sin lit til at vi må jobbe mer og kutte i offentlig sektor. Selv om en god sysselsettingspolitikk er viktig, er det som sagt begrenset hvor mye vi kan oppnå gjennom regjeringens foretrukne politikk. Når regjeringen samtidig kutter i skattene år for år, undergraver den muligheten for fortsatt felles velferd i tiårene som kommer. Det er en utvikling som vil tvinge fram økt privatisering, slik Civitas Kristin Clemet peker på, når hun foreslår at Folketrygdens ansvar kan bygges ned «slik at alderdommen blir noe vi hovedsakelig må finansiere selv».<sup>26</sup>

Regjeringens og Clemets ønskede politikk leder oss altså – bevisst eller ubevisst – inn på et privatiseringsspor for velferden via underfinansiering av felle-skapsbaserte løsninger. Et slikt scenario vil være et brudd med den norske velferdsmodellen slik vi kjenner den. Det er en politikk for økte forskjeller.

Men privatiseringssporet kan også undergrave den norske økonomien på en mer fundamental måte. Det er nemlig misvisende å anse de nordiske velferdsstatene som en «kostnad», en slags luksus samfunnet til enhver tid må vurdere om vi «har råd til». Det betimelige spørsmålet er om norsk økonomi har råd til å *la være* å opprettholde velferdsstaten.

Forskning på den oppsiktsvekkende fremgangen til nordiske økonomier, med sine internasjonalt ledende industrivirksomheter, konkluderer nemlig med at velferdsstaten er en forutsetning for denne suksessen.<sup>27</sup> Velferdsstatens fellesskole investerer i innbyggernes kompetanse og læreevne, barnehagene legger til rette for yrkesdeltakelse, det økonomiske sikkerhetsnettet reduserer risikoen ved å satse ambisiøst på nyskapende prosjekter som kanskje ikke lykkes.<sup>28</sup>

Uansett ønsker vi å undersøke holdbarheten i den dominerende fortellingen om det manglende handlingsrommet i fremtidens velferdsstat. Har den vanlige skatteyter råd til økte skatter for å sikre fremtidens velferd?

Perspektivmeldingens «basisforløp» viser konsekvensene av privatiseringssporet regjeringen styrer oss inn på. Men den skisserer også to andre muligheter: Den ene er «videreføringsalternativet», som gir en svak økning i velferdstjenestene fremover, ved hjelp av skatteøkning. Den andre er «styrkingsalternativet», som sikrer *mer* felles velferd i fremtiden, også ved hjelp av skatteøkning. I de neste kapitlene skal vi se på hva de tre scenariene vil innebære for lommeboken til en vanlig lønnsinntaker.

# PRIVATISERINGS- ALTERNATIVET

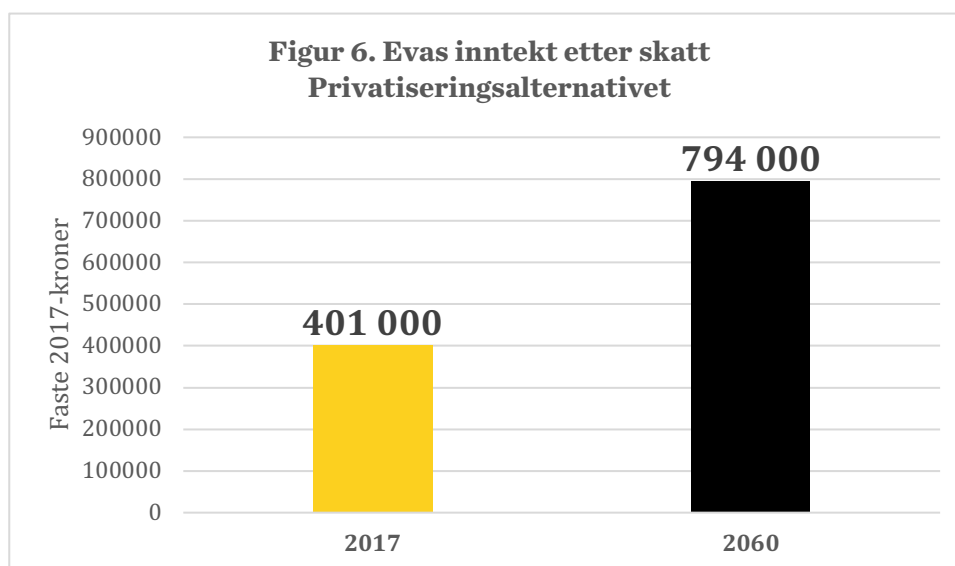
I Perspektivmeldingen anslås det at vi vil ha økonomisk vekst i Fastlands-BNP per innbygger på 1,2 prosent i året frem til 2060, og at arbeidernes reallønn vil øke med 1,6 prosent i året. Selv om dette er forholdsvis lave vekstrater sammenlignet med foregående tiår, vil det på sikt innebære en stor velstandsøkning for nordmenn. Samtidig forverres altså situasjonen for statsfinansene, på grunn av Baumol-effekten.

I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i Perspektivmeldingens «basisforløp», det den anser som det mest realistiske scenariet. Her antas det en bedring i standarden i sykehusstilbudet på 0,5 prosent i året, mens standarden i eldreomsorgen forblir konstant.<sup>29</sup> Den gjennomsnittlige skattesatsen bevares på nivået fra 2017, nemlig 25,1 prosent.<sup>30</sup> Siden skattene i dette scenariet ikke økes i tråd med de økte velferdsutgiftene, kaller vi det for «privatiseringsalternativet».

Hvilke konsekvenser har dette scenariet for lommeboken til en vanlig lønns-mottaker?

## EVAS LOMMEBOK

Den gjennomsnittlige lønsmottaker i full jobb, Eva, tjente 401 000 kroner *etter* skatt i 2017. Hun hadde en bruttolønn på 536 000 kroner<sup>31</sup> og betalte den gjennomsnittlige skatteandelen for husholdninger. Figur 6 viser endringen i Evas lommebok, etter skatt, fra 2017 til 2060, med uforandret skattesats.



Kilder: Perspektivmeldingen, SSB, egen utregning



Evas arbeidsinntekt på 401 000 kroner etter skatt øker til 794 000 kroner etter skatt i 2060, målt i dagens priser. Det er en ganske formidabel økning i det private forbruket, fra Norges allerede høye nivå, med nesten nøyaktig en dobling av den private kjøpekraften.

Det er dette scenariet som skaper et svært «inndekningsbehov» i statsfinansene i 2060. Det sier seg nesten selv at det må bli trange økonomiske kår for offentlig tjenesteyting hvis samfunnet velger å prioritere vekst i privat forbruk i en slik grad. En slik prioritering er uklok, særlig i den fasen «eldrebølgen» krever økt innsats for felles velferd. Og det er et scenario for et radikalt brudd med den norske modellen for løsning av felles samfunnsutfordringer.

Dette «basisforløpet» fører altså automatisk til underfinansiering av velferdsforpliktelsene, slik at privat finansiering i mange tilfeller vil erstatte offentlig.<sup>32</sup> Perspektivmeldingen sier det slik: «Med fortsatt økte inntekter vil det være enklere for husholdningene selv å bære noen av kostnadene ved egen bruk av velferdstjenester».<sup>33</sup>

Eva kan ha råd til mer egenandeler med sin fremtidige inntekt.<sup>34</sup> Men inntektsveksten gir i så fall et misvisende bilde – velferdstjenestene betales direkte fra lommeboken, heller enn gjennom skatt. For verdiskapingen i økonomien har det liten betydning om velferdstjenestene drives offentlig eller privat – bidraget til brutto nasjonalprodukt vil i praksis være det samme.<sup>35</sup> Det løser ikke noe grunnleggende problem hvis «ansvaret for tjenester overføres til privat sektor».<sup>36</sup> Det er simpelthen et politisk valg om hvorvidt velferden skal være offentlig eller privat.

### PRIVATISERINGENS FORMER

Privatisering kan ta flere former. Vi kan få større innslag av private helse- og pleieforsikringer og privat pensjonssparing, som i Tyskland. I Tyskland ser man at stadig flere eldre blir fattige fordi pleieforsikring og privat pensjonssparing ikke dekker deres utgifter i alderdommen, fordi de lever «for lenge» og blir tungt pleietrengende i mange år. Det er gått så langt at eldre tyskere har begynt å flytte til østeuropeiske land, hvor eldreomsorgen er billigere, eller at barna deres må betale for dem. Dette er eldre mennesker som har betalt inn til forsikring og pensjon gjennom et helt yrkesliv.<sup>37</sup>

Når velferdsstaten underfinansieres og det offentlige tilbudet forringes, kan flere se seg nødt til å ta i bruk private, kommersielle tilbydere av velferdstjenester. I Danmark har stadig flere tatt i bruk privat eldreomsorg, private skoler, privat helseforsikring og private sykehus de siste årene på grunn av et svekket offentlig tilbud.<sup>38</sup>

En slik utvikling vil undergrave prinsippene den norske velferdsmodellen er tuftet på: Grunnleggende velferdstjenester skal være tilgjengelig for alle og bidra til at alle kan leve et verdig liv. De økonomiske og sosiale ulikhetene vil forverres.<sup>39</sup> Dette vil være i strid med den folkelige opinionen, der det finnes bred

støtte til ambisjonen om å ivareta og styrke fellesskapelige velferdsløsninger, også hvis det betyr at den enkelte må betale mer skatt.<sup>40</sup>

Hvilke konsekvenser vil det få for den enkeltes kjøpekraft, hvis vi velger å møte eldrebølgen ved å videreføre den norske modellen for felles velferd? Vi skal nå se på de to alternativene til privatiseringssporet. Vil de medføre skatteøkninger som «risikerer å drepe enhver lyst til både å arbeide og investere», slik blant andre Civita tror?

# VIDEREFØRINGS- ALTERNATIVET

Vi kaller de to alternativene til privatiseringsalternativet «videreføringsalternativet» og «styrkingsalternativet», i tråd med begrepsbruken i Perspektivmeldingen. Videreføringsalternativet er et defensivt scenario med en svak bedring av kvaliteten i felles velferd frem mot 2060. Dette betyr at standarden i den offentlige velferden vil svekkes vis-a-vis utviklingen innen privatøkonomien. Styrkingsalternativet gir en bedring av felles velferd frem mot 2060 i samme takt som vi har hatt de siste tjue årene.<sup>41</sup>

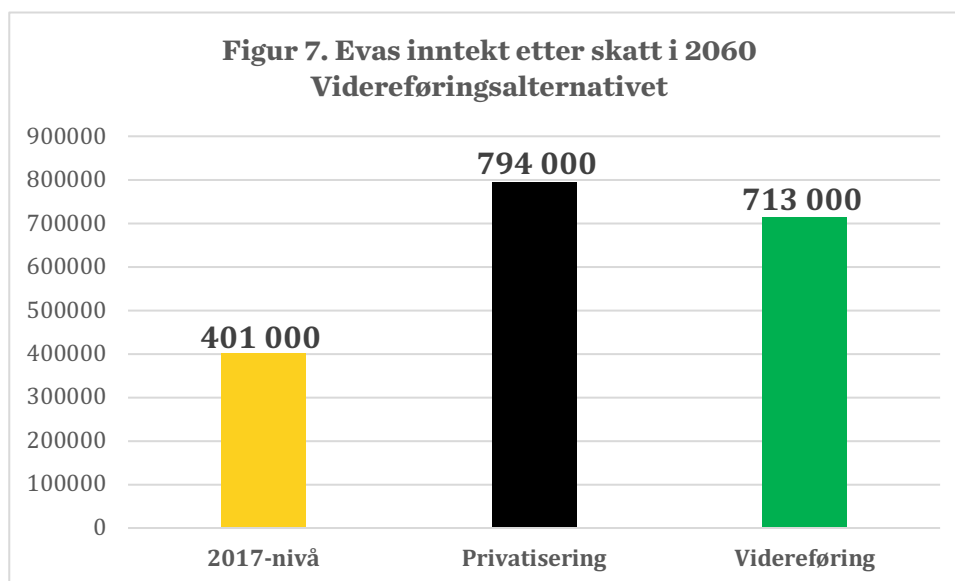
I videreføringsalternativet møter vi «inndekningsbehovet» (5,3 prosent av Fastlands-BNP i 2060) i Perspektivmeldingens basisforløp med økt skatt, og ser hvilke konsekvenser det får for innholdet i lommeboken til Eva Lønnsmotaker. Videreføringsalternativet innebærer som nevnt en standardøkning i sykehussektoren på 0,5 prosent i året, som møtes med skatteøkning for å skape balanse i statsfinansene.

Vi tar utgangspunkt i Perspektivmeldingens anslag for gjennomsnittlig skattesats for husholdninger for de forskjellige scenariene, og ser hvordan det påvirker Eva. Vi går altså ikke inn på hvordan skattesystemet bør innrettes for å sikre skatteinngangen. I praksis må vi sørge for progressive løsninger som sikrer at de som tjener minst, også får ta del i velstandsveksten, og at de som tjener og eier mest, bidrar mest. Det faller imidlertid utenfor denne rapportens rammer å foreslå en detaljert skattepolitikk.

## EVAS LOMMEBOK

I privatiseringsalternativet så vi at realinntekten til Eva etter skatt økte til 794 000 kroner i 2060. I videreføringsalternativet vil skattesatsen i 2060 være 32,8 prosent, mot 25,1 prosent i 2017, basert på Perspektivmeldingens anslag. Hva betyr dette for Evas lommebok?

Høyre kolonne i figur 7 viser at Evas inntekt øker til 713 000 kroner etter skatt i 2060 (med dagens priser) i videreføringsscenariet. Økningen i privat kjøpekraft er på 78 prosent. Eva vil bli mye rikere, etter skatt, i 2060 enn hun er i dag, samtidig som hun har avverget privatiseringsalternativet. Hun slipper å betale kraftig økte egenandeler eller tegne private forsikringer for å trygge seg mot sykdom, tjenester og omsorg i alderdommen.



*Kilder: Perspektivmeldingen, SSB, egen utregning*

Dette alternativet vil likevel føre til smalhans i velferdskassen. Den offentlige velferden vil ikke bli dårligere enn i dag, men den vil bli hengende etter velstandsutviklingen i samfunnet for øvrig. I videreføringsalternativet er kvalitetsøkningen i sykehussektoren lavere enn den vi har sett de siste tjue årene, og i eldreomsorgen vil den stå stille. Vi må derfor se nærmere på handlingsrommet for å fortsette å forbedre velferdstjenestene frem mot 2060 i omtrent samme takt som vi har gjort de siste tjue årene.

# STYRKINGSALTERNATIVET

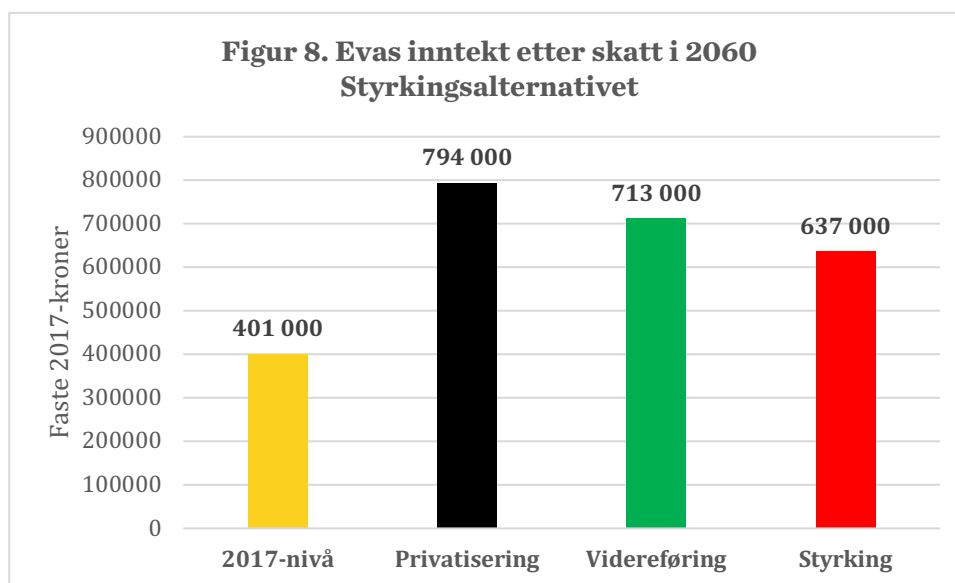
Vi skal nå se på en relativt kostbar utgave av «den norske modellen» anno 2060. Styrkingsalternativet innebærer 1 prosent årlig standardøkning i helse- og omsorgssektoren utover det den demografiske endringen krever. Vi bruker Perspektivmeldingens anslag for kostnadene ved dette.

I dette regnestykket øker inndekningsbehovet 10,2 prosent av Fastlands-Norges BNP i 2060. Hvis dette behovet møtes med økte skatter, risikerer vi da «å drepe enhver lyst til både å arbeide og investere» hos Eva Lønnsinntaker?

## EVAS LOMMEBOK

I dette scenariet vil skattesatsen, ifølge Perspektivmeldingens anslag, være 39,9 prosent i 2060. Dette er utvilsomt en betydelig økning fra dagens nivå. Dette kan vel ikke Eva ha råd til? La oss se på lommeboken igjen.

Selv i styrkingsalternativet ser vi at Evas private kjøpekraft vil øke med 59 prosent fra nivået i 2017. Hun går opp fra 401 000 kroner til 637 000 kroner etter skatt, som vist i høyre kolonne i figur 8.



*Kilde: Finansdepartementet, SSB, egen utregning*

Vi ser av figuren at uansett hvilken kurs vi velger, vil Eva, den typiske lønnsinntaker, ha en betraktelig høyere kjøpekraft i 2060 enn i 2017. I videreføring- og styrkingsalternativet byttes felles velferd mot litt lavere inntekt, via økt skatt. I privatiseringsalternativet må privatpersoner betale for økt velferd selv, gjennom økte egenandeler, forsikringer eller flere private aktører i velferden. Disse pengene forsvinner i så fall uansett ut av lommeboken.

## VERST TENKELIGE UTFALL

Noen vil mene at anslaget for Evas inntekt etter skatt er for høyt, fordi Eva vil jobbe mindre hvis skattesatsen øker. Ifølge standard økonomisk teori gir økt skatt et svekket insentiv til å jobbe på grunn av lavere lønn. Siden Eva får mindre igjen for hver time hun jobber, betyr det at fritid blir relativt sett mer attraktivt for henne («substitusjonseffekten»). Her er det imidlertid også en effekt i motsatt retning, nemlig at Eva kan ønske å jobbe mer for å opprettholde den inntekstveksten hun ellers ville hatt («inntektseffekten»).

Det er uvisst hvilken av disse effektene som dominerer i virkeligheten. I virkeligheten er arbeidsmarkedet dessuten såpass regulert at det ikke er lett for den enkelte arbeidstaker, som Eva, å justere sin stillingsbrøk i tråd med hva den «optimale» lengden på arbeidsuken måtte være for henne. Likevel kan man, for å være på den sikre siden, ta høyde for at økt skatt reduserer arbeidstilbudet, slik at skattesatsen må øke ytterligere for at vi skal få inn nok skatt.

Perspektivmeldingen tar for seg en slik mulig tilbakevirkning av skatt på arbeidstilbudet.<sup>42</sup> I videreføringsalternativet vil skattesatsen i 2060 da være 34,9 prosent, og i styrkingsalternativet vil den være 43,8 prosent. Det siste må regnes som verst tenkelige utfall for statsfinansene. Men selv da vil Evas reallønn etter skatt øke betraktelig, til 596 000 kroner i 2060. I verste fall vil altså den private kjøpekraften øke med «bare» 48 prosent.<sup>43</sup> Samtidig er det urealistisk, særlig ved så store økninger i skattesatsen, at Eva og andre lønsmottakere må dekke alt; kapitaleierne må også bære noe av børen. Uansett finnes det intet grunnlag for å si, selv med det verst tenkelige scenariet i Perspektivmeldingen, at den nødvendige skatteøkningen vil «drepe enhver lyst til å arbeide og investere».

## VI HAR RÅD, MEN HAR VI VILJE?

Vi står overfor et politisk veivalg for den norske velferdsstaten. Nordmenn vil fortsette å etterspørre velferdstjenester også i fremtiden. Spørsmålet er hvordan vi skal betale for det. Med skatt, eller med egen lommebok?

Dagens regjering advarer mot manglende bærekraft i fremtidens statsfinanser, samtidig som den forsterker inndekningsbehovet år for år gjennom stadige skattekkutt. Når neste perspektivmelding kommer i 2021, vil regjeringen kunne tegne et enda mørkere bilde, fordi den selv har forverret situasjonen. Det begynner å haste med å få velferden tilbake på rett spor.

Våre beregninger basert på Perspektivmeldingen indikerer entydig at vi har råd til å både videreføre og styrke offentlige velferdstjenester, også under eldrebølgen, og samtidig sikre en solid vekst i privat kjøpekraft. Spørsmålet er om det er politisk vilje til det.

# OPPSUMMERING: FORTSATT RÅD TIL FELLES VELFERD

- «Eldrebølgen» representerer en ny demografisk utfordring for Norge som krever en god politikk for sysselsetting og beskatning, i tråd med den norske velferdsmodellen.
- «Eldrebølgen» truer ikke bærekraften i den norske velferdsstaten. Selv om det blir flere eldre i Norge de neste tiårene, vil samfunnets totale forsørgelsesbyrde (eldre og yngre) i 2060 bare være litt høyere enn den var på 1970-tallet. Når vi tar høyde for produktivitetsvekst (positiv effekt), yrkesandel og at eldre er dyrere å forsørge enn yngre (negativ effekt), finner vi at samfunnets reelle totale forsørgelsesbyrde vil *reduseres* med ca. 22 prosent frem mot 2060.
- Nordmenn vil etterspørre bedre velferd også i fremtiden. Dersom vi velger å *ikke* satse på felles velferd, vil resultatet trolig være økt privatisering i form av økt innslag av egenandeler, private forsikringer og kommersielle tilbydere av velferdstjenester. Spørsmålet er da om vi skal betale for velferden personlig eller over skatteseddelen.
- Den nåværende regjeringen, og andre aktører i offentligheten, svartmaler utsiktene for velferden i Norge i fremtiden, med trusler om at vi må jobbe mer eller kutte i offentlig sektor. Samtidig undergraver regjeringens skattekutt den langsiktige bærekraften i statsfinansene, og dermed velferdsstaten. Slik styres Norge inn på privatiseringssporet. En slik utvikling vil bryte med grunnprinsippene i den norske velferdsstaten.
- Det er en finansøkonomisk illusjon at statsfinansene ikke er bærekraftige. Fordi velferdstjenester av natur generelt har lavere produktivitetsvekst enn privat næringsliv, er det både naturlig og nødvendig at vi bruker relativt sett mer penger på velferd i fremtiden, og slik høster gevinster for fellesskapet av den verdiskapingen som skjer i økonomien generelt. Det er det den norske modellen dreier seg om.
- Dersom det er politisk vilje til det, kan skattene økes både for å videreføre og styrke den offentlige velferden i fremtiden, samtidig som vi sikrer en betydelig vekst i privat kjøpekraft for den typiske lønnsinntaker. Dersom vi lykkes med høy sysselsetting, vil behovet for økt skatteandel være mindre enn anslaget i denne rapporten.

- Når vi også tar i betraktning at vi allerede har et høyt materielt forbruk i Norge, og klima og miljø ikke tåler at denne veksten fortsetter, fremstår det nær absurd å velge scenariet med ekstrem privat forbruksvekst fremfor å satse på fortsatt felles velferd.
- Gladmeldingen i Perspektivmeldingen er at Norge vil bli et mye rikere land i 2060 enn det er i dag, og at vi fortsatt har råd til felles velferd i fremtiden, slik vi har hatt i fortiden. Det er ingen økonomiske nødvendigheter som truer vår felles velferd. Den trues av høyresidens politikk og retorikk. Det viktigste spørsmålet er ikke hvorvidt vi har råd til felles velferd også i fremtiden, men hvorvidt vi har råd til å gi slipp på den. Det er et politisk valg vi må ta, så snart som mulig.



# ETTERORD: PERSPEKTIVMELDINGEN I PERSPEKTIV

I denne rapporten har vi basert oss på fremskrivingene i Perspektivmeldingen som regjeringen Solberg la frem i 2017. Dette har vi gjort for å demonstrere at det ikke finnes saklig grunnlag, i meldingen, for politisk svartmaling av velferdsstatens økonomiske fremtid. Det er likevel på sin plass å problematisere Perspektivmeldingens bidrag til samtalen om veivalgene for norsk økonomi.

Perspektivmeldingen har siden 2005 blitt publisert ved inngangen til stortingsvalgåret, i forkant av de politiske partienes landsmøter, og blir tillagt stor autoritet av mange politikere og eksperter. Dokumentet blir utviklet «gjennom en lukket prosess styrt av Finansdepartementet», ifølge Norges Forskningsråd og Teknologirådets rapport om Perspektivmeldingen fra 2013.<sup>44</sup> Samfunnets innflytelse er redusert til at «kun andre berørte departementer får anledning til å komme med innspill».

Demokratisk sett er det lite betryggende at meldingens perspektiver snevrer inn rammene for legitim debatt ved å fungere som «rammer for de ulike partienes politikk, snarere enn som utgangspunkt for en mer åpen diskusjon om fremtidige muligheter og utfordringer».<sup>45</sup> I og med Perspektivmeldingen opptrer regjeringen som om den kan se inn i glasskulen og beslutte politisk at vi må gjøre endringer *nå* for å møte en fremtid vi i realiteten vet ganske lite om.

At Perspektivmeldingens funksjon er å rettferdiggjøre en politisk kurs, snarere enn å utforske fremtiden, blir særlig tydelig av klimaendringenes underordnede rolle i dokumentet. Noe av det vi vet best om fremtiden er at klimautfordringen er overhengende, og krever en dramatisk omlegging av økonomien og samfunnet.

Perspektivmeldingen snevrer blikket inn mot statens budsjettbalanse.<sup>46</sup> Men hensynet til statens budsjettbalanse er ikke den primære bekymring for Norges økonomi i fremtiden. Langt viktigere er det å feste blikket på utfordringene med å sikre høy sysselsetting og lykkes med en industri- og innovasjonspolitik som fører Norge gjennom «det grønne skiftet». En langt mer aktiv og grønn industri- og sysselsettingspolitikk er det avgjørende for å sikre velferden i fremtiden.<sup>47</sup> Høyresidens stadige forsøk på omkamp om velferdsrettighetene fungerer i denne sammenheng bare distraherende.

I stedet for å drøfte hvilke muligheter vi har for å skape et velstående samfunn innenfor naturens tålegrenser, legger Perspektivmeldingen nesten all vekt på utfordringene i statsfinansene. I stedet for å åpne for konstruktive visjoner om det gode liv i fremtiden, fører meldingen svartsynet til alle som liker å tro at vi ikke «har råd» til velferdsstaten.<sup>48</sup> Perspektivet bør endres, slik at vi kan løse våre samfunnsutfordringer på konstruktivt, opplyst og demokratisk vis.

# NOTER OG REFERANSER

<sup>1</sup> Takk til Lars Gunnesdal og Sindre Farstad for kommentarer og innspill til en tidligere versjon av rapporten.

<sup>2</sup> Anslaget for eldrebyrden er basert på hovedalternativet (MMMM) i befolkningsfremskrivningen til SSB per 23.02.18, tabell 11667, <https://www.ssb.no/stat-bank/table/11667/>. Eldrebyrden er her (0,44) noe større enn den er i Perspektivmeldingen (0,40), da vi bruker de nyeste fremskrivningstallene. «Yngrebyrden», «den totale forsørgelsesbyrden» og «den reelle forsørgelsesbyrden», som beregnes senere i rapporten, er basert på samme kilde.

<sup>3</sup> Næringslivets Hovedorganisasjon (2018), «Verden og oss. Næringslivets perspektivmelding», s. 23, <https://www.nho.no/publikasjoner/naringslivets-perspektivmelding/naringslivets-perspektivmelding/> (lest: 05.11.18).

<sup>4</sup> [https://www.nrk.no/norge/solberg-advarer\\_-kan-bli-nodvendig-med-43-timers-arbeidsuke-1.14165405](https://www.nrk.no/norge/solberg-advarer_-kan-bli-nodvendig-med-43-timers-arbeidsuke-1.14165405) (lest: 05.11.18).

<sup>5</sup> <https://www.nrk.no/ytring/erna-solberg-onsker-seg-flere-barn.-det-er-det-god-grunn-til-1.14352172> (lest: 21.02.19).

<sup>6</sup> Finansdepartementet (2017), *Perspektivmeldingen 2017* (Meld. St. 29 (2016-2017)), Oslo: Finansdepartementet, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/sec1>. Tallene bak figurene i meldingen finnes her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk-okonomi/perspektivmeldingen-2017/tallene-bak-figurene/id2547148/>. I tillegg spesifiseres en del av tallene og antakelsene i Y. Dyvi (2017). «Langsiktige fremskrivinger til Perspektivmeldingen 2017», Arbeidsnotat 2017/6, Oslo: [https://www.regjeringen.no/contentassets/4555aa40fc5247de9473e99a5452fd/d/arbnotat6\\_2017.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4555aa40fc5247de9473e99a5452fd/d/arbnotat6_2017.pdf) (lest: 09.11.18).

<sup>7</sup> Dette er i Perspektivmeldingens «basisforløp», hvor det forutsettes en bedring i standarden i sykehustilbudet på 0,5 prosent i året, mens standarden i eldreomsorgen forblir som nå.

<sup>8</sup> I dette scenariet, som vi skal kalle «styrkingsalternativet», øker kvaliteten i helse- og omsorgstilbudet med 1 prosent i året (både i sykehussektoren og institusjonsbasert pleie av eldre), ved hjelp av økt timeverksinnsats.

<sup>9</sup> *Perspektivmeldingen* (2017), s. 175. Effektiviseringspotensialet er over snittet i henholdsvis utdanning og helse.

<sup>10</sup> [http://clemet.blogg.no/1546253777\\_ogs\\_mdgs\\_gode\\_liv\\_m\\_finansieres.html](http://clemet.blogg.no/1546253777_ogs_mdgs_gode_liv_m_finansieres.html) (lest: 20.02.19).

<sup>11</sup> <https://www.aftenposten.no/meninger/i/6nGPWr/Hjem-til-jul---men-mer-tid-med-familien-har-en-pris--Kristin-Clemet> (lest: 20.02.19).

<sup>12</sup> Dersom de lave fruktbarhetstallene vi ser i dag, vedvarer, vil yngrebyrden falle ytterligere, og slik isolert sett dra ned den totale forsørgelsesbyrden. På lengre sikt vil det ha en effekt i motsatt retning, da færre fødte i dag betyr færre personer i arbeidsstyrken i fremtiden.

<sup>13</sup> Den totale forsørgelsesbyrden er anslått til 0,81 i 2060, versus 0,76 i 1976.

<sup>14</sup> SSB, tabell 03781, *Sysselsatte, etter kjønn og alder 1972-2017*, <https://www.ssb.no/statbank/table/03781> (lest 09.11.18). I 1976 var sysselsettingsandelen blant kvinner i aldersgruppen 15-74 år 49,3%. I 2017 var den 64,5 prosent.

<sup>15</sup> Produktivitetsveksten er helt avgjørende for det politiske handlingsrommet i fremtiden. Det er umulig å vite hva produktivitetsveksten vil være frem til 2060. I Perspektivmeldingen legger regjeringen til grunn en lavere vekst (1,5 prosent årlig) enn de siste 40 årene. Nasjonalbudsjettet anslår 2,2 prosent årlig vekst, jf. Dyvi (2017), note 5. I Produktivitetskomisjonens «høye» anslag er produktivitetsveksten 2 prosent i privat sektor og 0,5 prosent i offentlig sektor (NOU 2016:3, 2016, *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*, Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, <https://www.regjeringen.no/contentassets/64bcb23719654abea6bf47c56d89bad5/no/pdfs/nou201620160003000ddd-pdfs.pdf>, lest 13.02.19).

En grunn til at en årlig produktivitetsvekst på 1,5 prosent kan være et for høyt anslag, er at de store produktivetsgevinstene kan ligge bak oss: Vi kan bare finne opp vaskemaskinen, telegrafene og internett én gang. De lærde strides om hvor stort rommet for produktivitetsvekst med robotisering og kunstig intelligens egentlig er. Vi skal ikke spekulere videre i fremtidig produktivitetsvekst her, men bare konstatere at dette er en usikker faktor med avgjørende betydning.

<sup>16</sup> Det er ikke antall personer i alder 20-66 år som faktisk bærer byrden, men antall timeverk utført av de som er sysselsatt. I Perspektivmeldingen antas antall timeverk per sysselsatt å holdes konstant, så når vi korrigerer for dette, er det tilstrekkelig å ta høyde for at yrkesandelen i alderen 15-74 år faller med 0,1 prosent i året. yrkesandelen i et gitt år ( $s_t$ ) regnes ut på følgende måte:

$$s_t = (1 + \Delta s)^t s_0,$$

hvor  $\Delta s$  er den årlige prosentvise endringen i yrkesandelen (som i Perspektivmeldingen anslås til -0,1);  $s_0$  er yrkesandelen i 2018 (70,2%); og  $0 \leq t \leq 42$ , hvor  $t=0$  i 2018. Gitt anslagene i Perspektivmeldingen, er sysselsettingsandelen i år  $t$  da gitt ved  $s_t = 0,704 \times 0,999^t$ . Det betyr at yrkesandelen vil være 67,3% i 2060.

Yrkesandelen i 2018 er basert på SSBs anslag per 04.12.18 (<https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/norsk-okonomi-er-naer-konjunkturoytral?tabell=371189>, lest: 08.02.19). Perspektivmeldingen tar utgangspunkt i en yrkesandel i 2016 på 70,6% (<https://www.regjeringen.no/contentassets/14dc704bd12c474dbd19bcbbd57db4b0/kap8.htm>, lest: 08.02.19). I praksis er det en liten forskjell på disse to anslagene, og vi bruker førstnevnte i beregningen da vi vil ha et oppdatert tall for 2018, som er vårt utgangspunkt. SSB prognostiserer at yrkesandelen vil øke noe de neste årene, så 70,2% er muligens et for lavt utgangspunkt. Det avgjørende for utviklingen i den reelle forsørgelsesbyrden er uansett hvorvidt og hvor mye yrkesandelen faller over tid, ikke hvilket nivå den starter på.

<sup>17</sup> I 2018 er den gjennomsnittlige overføringen til en eldre person (over 66 år) 1,76 ganger høyere enn for en yngre person (under 20 år). Hvis overføringene holdes konstant, vil denne raten øke til 2,04 i 2060, fordi flere eldre lever lengre og sånn sett blir dyrere. Men dette ignorerer effekten av «friskere aldring». Hvis vi antar at en eldre person er dobbelt så dyr som en yngre i hvert år frem til 2060, får vi en marginal overvurdering av byrden i dag, og muligens også i fremtiden. Vi mener det er tryggest å overvurdere den reelle byrden heller enn å stå i fare for å ha undervurdert den, og velger derfor en konstant dobbel vektning av hver eldre person relativt til hver yngre. Utregningen for gjennomsnittlig kostnad for eldre og yngre er basert på netto overføringer per person per alder («Tallene bak figurene», figur 11.1A, <https://www.regjeringen.no/contentassets/14dc704bd12c474dbd19bcbbd57db4b0/kap11.htm>), hensyntatt antall personer i hver gruppe i hvert år frem til 2060 slik det fremkommer i SSBs befolkningsfremskriving.

Vi priser ikke inn basisforløpets standardheving i den reelle forsørgelsesbyrden. Årsaken til dette er at vi her ønsker å gi et bilde av den faktiske realøkonomiske byrden, heller enn kostnadsbildet for statsfinansene, som er et annet anliggende. Den reelle forsørgelsesbyrden indikerer likevel indirekte handlingsrommet for bedret velferd i fremtiden, sammenlignet med i dag.

<sup>18</sup> I Perspektivmeldingens (s. 218) anslag, vil vi i 2060 i gjennomsnitt leve fem år lengre, hvorav tre av disse er friske leveår. Det antas at vi vil trenge helsetjenester for en lengre periode enn tidligere generasjoner, men eldreomsorg for en kortere periode.

<sup>19</sup> Dette grepet gjør at vi dobbeltteller noen eldre i alder 67-74 år som opptre i både teller og nevner; noen av dem som jobber, er også del av forsørgelsesbyrden. Denne dobbelttellingen fører isolert sett til at byrden ser noe tyngre ut enn den er, men dette motvirkes igjen av at det blir flere relativt dyre «gamle eldre».

<sup>20</sup> Vi estimerer da den reelle forsørgelsesbyrden i et gitt år  $t$  ved hjelp av følgende formel:

$$RF_t = \frac{n_{Y,t} + 2n_{E,t}}{n_{S,t}(1+p)^t}$$

*Symbolforklaring:*

$RF_t$  = den reelle forsørgelsesbyrden i år  $t$

$n_{Y,t}$  = antall yngre (personer under 20 år) i år  $t$

$n_{E,t}$  = antall eldre (personer over 66 år) i år  $t$

$n_{S,t}$  = antall personer i arbeidsstyrken i år  $t$

$p$  = årlig produktivitetsvekst i prosent

$0 \leq t \leq 42$ ,  $t=0$  i 2018

Befolkningstallene er fra hovedalternativet i SSBs befolkningsfremskriving, jf. **note 2**. Antall personer i arbeidsstyrken finnes ved å multiplisere folketallet i aldersgruppen 15-74 i et gitt år med yrkesandelen i samme år. Altså  $n_{S,t} = n_{A,t} s_t$ , hvor  $n_A$  er antall personer i alder 15-74. Byrden er så indeksert, slik at  $RF=100$  i 2018, for å få frem endringen i byrden frem mot 2060 til sammenligning med «eldrebyrden» og «den totale forsørgelsesbyrden».

<sup>21</sup> Selv med en produktivitetsvekst på 0,9%, som er svært lavt historisk sett, vil den reelle forsørgelsesbyrden være den samme i 2060 som i dag.

<sup>22</sup> *Perspektivmeldingen* (2017), s. 217.

<sup>23</sup> 0,6 prosent i offentlig sektor versus 1,7 prosent i privat sektor (Dyvi (2017), s. 17).

<sup>24</sup> Et annet poeng er at produktivitetsveksten totalt vil gå noe ned dersom vi utvider velferdstjenestene og dermed skifter balansen mellom privat og offentlig sektor (under en antakelse av at det vil fortrenge økonomisk aktivitet i privat næringsliv med høyere produktivitet). Men hvis vi antar at disse tjenestene vil etterspørres av den norske befolkningen uansett etter som vi blir rikere, vil de leveres enten privat eller offentlig – og det er ingen grunn til å anta at produktiviteten i velferdstjenesten vil være markant høyere eller lavere om de leveres av private heller enn offentlige aktører. Dette er først og fremst et spørsmål om hvem som skal levere velferdstjenestene. Alternativt kan det være mindre kostbart for samfunnet med et større innslag av private aktører og privat finansiering, men det vil i så fall være enten fordi kvaliteten blir dårligere, eller at velferdstjenestene ikke blir likt tilgjengelig for alle. Begge disse effektene vil være uforenlig med den norske velferdsmodellen slik vi kjenner den.

<sup>25</sup> W.J. Baumol (1993), «Health Care, Education and the Cost Disease: A Looming Crisis for Public Choice», *Public Choice*, 77(1), s. 23. Sitatet er gjengitt på norsk i R. Skarstein (2008), *Økonomi på en annen måte*, Oslo: Abstrakt forlag, s. 227.

<sup>26</sup> <https://www.aftenposten.no/meninger/i/6nGPWt/Hjem-til-jul---men-mer-tid-med-familien-har-en-pris--Kristin-Clemet> (lest: 20.02.19).

<sup>27</sup> P. H. Kristensen, K. Lilja, E. Moen & G. Morgan (2015), «Nordic countries as laboratories for transnational learning», i J. Strang (red.) (2015), *Nordic Cooperation: A European region in transition*, London: Routledge, s. 183-204.

<sup>28</sup> «Such a welfare state shares and mitigates the risks that individuals and families take on as they engage with the new work environment. This underlying pattern of reinforcing institutions is a central reason for the comparative success of the Nordic countries, yet it has largely been imperceptible to policymakers. The current policy of cutting welfare services in line with austerity pressures fails to recognize these interconnections and is therefore a danger to all the Nordic countries» (Kristensen et al. (2015), s. 185). Også gründere innen tech-bransjen har påpekt at den nordiske velferdsstaten er et risiko-vennlig sted: <http://www.techradar.com/news/world-of-tech/the-reasons-why-sweden-is-a-hotbed-for-digital-innovation-1292681> (lest: 20.02.19).

<sup>29</sup> I basisforløpet regnes det med at pensjonsalderen vil øke i tråd med pensjonsreformen og at vi vil ha «friskere aldring», jf. note 18. Dersom disse effektene ikke slår til, vil «inndekningsbehøvet» bli enda større.

<sup>30</sup> Skatteandelen på 25,1 prosent i 2017 er Perspektivmeldingens anslag for det året, definert som «direkte skatter betalt av husholdningene som andel av BNP fastlands-Norge». Skatteandelen i 2016 var 24 prosent. Siden har inntektsskatten (og andre skatter) blitt redusert, noe som vil redusere skatteandelen med mindre det motvirkes av økt skatteinngang på grunn av etterspørselsstimuli. For enkelhets skyld tar vi utgangspunkt i meldingens anslag for 2017.

<sup>31</sup> SSB, Tabell 11536: Årslønn for ansatte, etter sektor, statistikkvariabel og lønn, <https://www.ssb.no/statbank/table/11536/> (lest: 21.02.19).

<sup>32</sup> Holmøy & Strøm (2014), s. 16: «Spesielt må man her igjen huske på at en stor del av de ekstra skattebetalingene som går med til å dekke de voksende offentlige HO-utgiftene [helse- og omsorgsutgiftene], trolig vil gå til å betale for private HO-tjenester i scenarier der standarden på offentlige HO-tjenester ikke bedres.»

<sup>33</sup> *Perspektivmeldingen* (2017), s. 222.

<sup>34</sup> Dersom inndekningsbehovet skal møtes med egenandeler alene, vil omfanget av egenandelene mer enn dobles frem mot 2060, og nå et nivå på 9,1 prosent av Fastlands-BNP i 2060, mot 4 prosent i dag («Tallene bak figurene», figur 11.12, <https://www.regjeringen.no/contentassets/14dc704bd12c474dbd19bcbbd57db4b0/kap11.htm>).

<sup>35</sup> Høyresiden vil kanskje argumentere for at private, kommersielle aktører er drivere av innovasjon og kostnadsbesparelser – noe det er vanskelig å belegge empirisk. På den andre siden vil deres krav om profittmargin drive kostnadene opp.

<sup>36</sup> Perspektivmeldingen (s. 180-1) nevner at høyere egenandeler («brukerbetaling») kan sørge for «etterspørselsregulering», dvs. at folk ikke søker hjelp til helse og omsorg dersom de strengt tatt ikke trenger det. Vi tror derimot ikke at folk flest går til legen for moro skyld, og mener denne type antakelse ikke bør ligge til grunn for hvordan vi utformer velferdstjenestene. Det kan godt hende folk går mindre til legen hvis det blir dyrere, men vi vil vel ikke ha et samfunn der folk ikke går til legen fordi de ikke har råd til det?

<sup>37</sup> *Die Zeit*, 07.02.19, «Mehr Zeit als Geld».

<sup>38</sup> Henrik H. Lund (2018), «Langsom nedsmelting av velfærden (I): Udhuling av velfærdsservice 2001-2018», Forlaget Alternativ, Kritisk rapport nr. 63, <http://www.henrikherloevlund.dk/artikler/langsomnedsmelting-1-velfaerdsservice.pdf> (lest: 11.02.19).

<sup>39</sup> Skarstein (2008), s. 228.

<sup>40</sup> «Er du villig til å betale mer i skatt enn i dag om du visste at pengene øremerkes forbedringer innen sykehus, eldreomsorg, skole, barnehage og barnevern?» 70 prosent svarte «ja», 27 prosent svarte «nei» og 4 prosent svarte «vet ikke». *Ipsos spørreundersøkelse for Manifest Tankesmie i februar 2016*. Utført per telefon med 931 respondenter.

<sup>41</sup> I «videreføringsalternativet» økes kvaliteten i sykehussektoren med 0,5 prosent i året, mens kvaliteten i eldreomsorgen forblir som nå. I «styrkingsalternativet» øker kvaliteten i begge sektorene med 1 prosent i året.

<sup>42</sup> Det anslås at en økning i skattesatsen på 1 prosent vil føre til en reduksjon i arbeidstilbudet på 0,1 prosent. For en skattesats på 25 prosent innebærer en slik *skatteelastisitet* på 0,1 prosent en *lønnselastisitet* på 0,3 prosent (Dyvi (2017), s. 36) – som er et moderat til høyt anslag.

<sup>43</sup> Et annet forhold som bør nevnes, er at selv om lønsmottakeren får en betydelig kjøpekraftsøkning i alle de nevnte scenariene, så vil inntektsøkningen være lavere for de som ikke jobber. Veksten i Fastlands-BNP per innbygger anslås til 1,2 prosent i året frem til 2060, mens «disponibel realinntekt» per innbygger anslås å vokse med 0,9 prosent årlig. Begge disse anslagene tyder på at ikke alle nordmenn får den samme veksten som lønsmottakerne. Men også når vi legger til grunn i en vekst i disponibel realinntekt på 0,9 prosent i året, vil den generelle kjøpekraften i befolkningen øker i alle scenarier, med 47 prosent i beste fall og 10 prosent i verste fall. For de med minst å rutte med, kan den beskjedne økningen veies opp av en progressiv innretning av beskatningen. I ingen av scenariene vil en bevaring eller styrking av offentlige velferdsordninger føre til at Eva – enten hun jobber eller ikke – får mindre å rutte med.

<sup>44</sup> Teknologirådet (2014). Perspektivmeldingen – en enighetsmaskin? <https://teknologiradet.no/wp-content/uploads/sites/105/2018/04/Perspektivmeldingen-en-enighetsmaskin-WEB.pdf> (lest: 12.02.19).

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Den økonomiske politikken bør derfor bruke etterspørselsiden mer aktivt for å få opp sysselsettingsandelen. Å øke offentlige utgifter, særlig gjennom investering, er et mer treffsikkert virkemiddel enn skatteutt for å sikre etterspørsel.

<sup>48</sup> Denne vektleggingen skyldes nok i stor grad at Perspektivmeldingen konsentrerer seg om målbare, kvantitative størrelser, som er de som enklest kan analyseres ved hjelp av økonomisk teori. Det er mye mer krevende å lage fremskrivninger om usikre fenomener, som klimaendringer og grønn omstilling, fordi de kan endre økonomien på en helt grunnleggende måte.

Mange av premissene som ligger til grunn for Perspektivmeldingen er diskutabile. Vi kan nevne et par hovedpunkter.

For det første er det stor usikkerhet forbundet med anslag såpass langt frem i tid. De varierer også fra år til år (noe man ser i Nasjonalbudsjettens svingende anslag). Vi vet simpelthen ikke hvordan verden vil se ut i 2060 – hva den økonomiske veksten vil være, hvordan klimaendringer vil påvirke økonomi og samfunn, hvorvidt det vil være krig, og så videre. Perspektivmeldingen er derfor dømt til å feile med sine spådommer. Dens formål er egentlig heller ikke å spå fremtiden, men å identifisere utfordringer vi står overfor. Noen ting er imidlertid mer sikre enn andre, og Perspektivmeldingen identifiserer helt korrekt at offentlige utgifter til alderspensjoner og helse- og omsorgstjenester vil stige som andel av BNP frem mot 2060 på grunn av en aldrende befolkning (selv om fødselstall og innvandring er usikre variabler).

Et sentralt premiss i Perspektivmeldingen er at staten må ta sikte på å balansere statsbudsjettet. Dette er i tråd med det rådende «finanspolitiske rammeverket», som går ut på at statsbudsjettet skal gå i balanse etter bruk av oljepenger i tråd med handlingsregelen. Det er fornuftig å unngå permanente underskudd på statsbudsjettet, da det kan føre til høy statsgjeld (eller i Norges tilfelle, for stor reduksjon i Oljefondet). Men man må vokte seg for å se på staten som en husholdning, som ikke kan bruke mer penger enn den har. Om det er ledig kapasitet i økonomien, bør staten øke utgiftene for å øke sysselsettingen, uansett hvordan dette finansieres. Dette vil i sin tur føre til økt skatteinngang og bedret budsjettbalanse. Staten må riktignok unngå overoppheting av økonomien, som kan være inflasjonsdrivende, og sørge for gode konkurransevilkår for eksportrettet industri. Skatt er strengt tatt ikke en kilde til finansiering; en stat med sin egen valuta kan i prinsippet aldri lide av pengemangel. Beskatningens rolle er å regulere det realøkonomiske rommet, slik at vi kan omfordele og føre en politikk som fremmer et bedre samfunn, uten å øke presset på økonomien.



Man skal også vokte seg for å anse budsjettbalanse som et mål i seg selv. Hvis staten går med underskudd betyr det, isolert sett (det vil si at vi holder utenriksregnskapet utenfor), at privat sektor går med overskudd. Motsatt vil offentlig overskudd bety underskudd i privat sektor. Innstramminger i offentlig sektor for å oppnå budsjettbalanse, kan gjøre vondt verre, noe kuttpolitikken i land som Hellas og Storbritannia har vist de siste årene. Vi må derfor vise varsomhet overfor grunnpremissene i dokumenter som Perspektivmeldingen før vi velger å basere all vår økonomiske politikk på dem.



## FLERE RAPPORTER OG NOTATER FRA MANIFEST TANKESMIE

På [www.manifesttankesmie.no](http://www.manifesttankesmie.no) kan du laste ned følgende publikasjoner:

### RAPPORTER

**2017:** 1/2017: Toppen av isfjellet. Omfanget av hvitsnippkriminalitet i Norge

**2016:** 2/2016: Koblingsvirksomhet eller delingsøkonomi? Konsekvenser av digital koblingsvirksomhet og automatisering for medlemsgrupper i Handel og Kontor.

1/2016: Vinnere og tapere. Yrkesgruppers levealder og pensjonsreformens konsekvenser

**2015:** 4/2015: Fra sosial dumping til sammenbrudd? Byggenæringen i Oslo-regionen høsten 2015

3/2015: De frafalne. Nedvurderingen av praktisk kunnskap i norsk skole

2/2015: Høyrepolitikk for all framtid? TiSA-avtalen og folkestyret over felles-tjenestene

1/2015: Bestemor på anbud. Svekket demokratisk styring av velferdstjenestene

**2014:** 3/2014: Transatlantisk trøbbel. Handels- og investeringsavtale mellom EU og USA

2/2014: Kommunane bygger landet. Handlingsrommet for ein aktiv lokal bustadpolitikk

1/2014: Før demningen brister. Tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet

**2013:** 3/2013: OPS i helsesektoren. Erfaringer fra Storbritannia, lærdommer for Norge

2/2013: Stor ulikhet, dyp krise. Om årsaker til den verste økonomiske nedturen på 75 år

1/2013: Før det smeller. Politiske tiltak mot ekstreme boligpriser

**2012:** 3/2012: Når boligboblen brister. Lærdommer fra boligboomen og krakket i Irland

2/2012: Grådighetens pris. Svekket fagbevegelse og fallende lønnsandel siden 1980

1/2012: Fritt fall. Erfaringer fra privatisering og konkurranse i den svenske skolen

**2011:** 2/2011: Ute av balanse. Finansiering av velferd i kommunesektoren

1/2011: Det nye Norge. Økonomisk maktkonsentrasjon i perioden etter 1990

**2010:** 4/2010: Lanseringen av «utenforskapet»: Hvordan høyresiden svekker tilliten til trygdeordningene

3/2010: Fortsatt råd til felles velferd? Framskrivinger og politisk handlingsrom mot 2060

2/2010: ISS-METODEN: Outsourcing og arbeidsmiljø ved hoteller i Oslo-området

1/2010: Myter og fakta om sykefravær

**2009:** 2/2009: Skattepolitikk i det blå: Det faglige grunnlaget for FrPs skatte-kutt

1/2009: Klassedelt helsevesen? Om utbredelsen av privat helseforsikring i Norge

#### NOTATER

**2018:** 6/2018 Fakta og argumenter om verdens mest rettferdige sykelønnsordning

5/2018 Fire tiltak for profittfri barnehage

4/2018: Problemet med fåtimerskontrakter, nulltimerskontrakter og definisjonen av «ansettes fast» i Arbeidsmiljøloven.

3/2018: Unge uføre. Er arbeid beste medisin?

2/2018: Mer målrettet AFP

1/2018: Mer moderne, mer rettferdig. Bedre beskatning av internasjonale selskaper

**2014:** 1/2014: En dyr fornøyelse. Bør Norge bygge kraftkabler til utlandet?

**2013:** 1/2013: OPS, OPS, OPS! Fakta og argumenter om «offentlig-privat samarbeid»

**2012:** 3/2012: Vikårbyrådirektivet – en seier for fagbevegelsen?

2/2012: Fra finanskrisen til velferdskrise

1/2012: Utdannelse på eget ansvar. Tilgang på læreplasser for elever på yrkesfaglige studieretninger

**2011:** 2/2011: «Utdannelse for de mange» – en omtale

1/2011: «Den late greker». Myter og fakta om den økonomiske krisen i Hellas

**2010:** 5/2010: Frihandel eller rettigheter – Om den foreliggende frihandelsavtalen med Colombia

4/2010: Kupptilhengere ved Oslo Freedom Forum 2010

3/2010: Offentlig anbud, sosial dumping. RenoNorden-saken og kommunal konkurranseutsetting

2/2010: «Heroes of Human Rights» – Kupptilhengere ved Oslo Freedom Forum 2010

1/2010: Offentleg-privat sugerør – Lærdomar frå dei kostbare erfaringane med OPS

**2009:** 2/2009: Redusert sykefravær. Hva kjennetegner virksomhetene som lykkes?

1/2009: Faktasjekk: Høyres og Frps påstander om privat helseforsikring sett i lys av erfaringene fra 26 OECD-land

Pamfletter som er gitt ut i samarbeid med Forlaget Manifest AS kan du finne på forlagets nettside, [www.manifest.no](http://www.manifest.no)





**MANIFEST**  
– Venstresidens tankesmie