

Den nordiske modellen

Samfunnssystemet¹ i Norge og våre nordiske naboland - det som omtales som "den nordiske modellen" - har de senere år fått en del oppmerksomhet, både nasjonalt og internasjonalt. Modellen fremstår som vellykket ved at den klarer å kombinere gode velferdsordninger og høy produktivitet og vekst. Nøyaktig hva modellen, enten den kalles norsk, nordisk eller skandinavisk, egentlig består av, og hva som gjør den såpass vellykket, er imidlertid ofte uklart, spesielt i den politiske debatten.²

Dette notatet vil forsøke å presentere modellen, noen forskjellige forklaringer på dens suksess og utfordringer den står overfor. Spesielt vil vi argumentere for at snevre blikk på modellen, uten at en tar med flere tilsynelatende motstridende, men gjensidig avhengige faktorer, kan lede til at en trekker gale slutninger om den. I den norske debatten legges det for eksempel ofte for liten vekt på de markedsøkonomiske og liberale trekkene ved modellen. Uten dette markedsbaserte fundamentet ville gode velferdsordninger vært umulig.

Det bør understrekes at betegnelsen "modell" kan være misvisende. Det er ikke en planlagt modell, utviklet etter en fast mal eller uforandret over tid. Den varierer også mye mellom landene. Et av de viktigste kjennetegnene på de nordiske samfunnssystemene er at de har evnet å forandre og utvikle seg ettersom tidene, omstendighetene og behovene har endret seg.

GRUNNLEGGENDE TREKK VED MODELLEN

Den nordiske modellen, i dette notatet det politiske institusjonelle systemet som kommer aller tydeligst til uttrykk i Norge, Sverige og Danmark, men som med modifikasjoner også kjennetegner Finland og Island, har flere sider.³

1. Liberale, sterke demokratier

For det første er alle landene liberale, sterke demokratier. *The Democracy Index* fra The Economist Intelligence Unit rangerer verdens land etter graden av demokrati. Bildet er klart: Norge ligger på topp, Island er nummer to, Danmark tre, Sverige fire og Finland syv. Alle de nordiske landene er altså blant de 26 land i verden som indeksen rangerer som "fullstendige demokratier".⁴ I dette ligger det også at landene har sterke sivile rettigheter og mindretallsbeskyttelse, for eksempel illustrert ved sterke eiendomsrettigheter, tale- og trosfrihet.

2. Konsensusdrevne politiske institusjoner

Et viktig kjennetegn ved demokratiene i Norden, er at de består av konsensusdrevne politiske institusjoner. Politikken er kompromissorientert, og man søker i størst mulig grad å oppnå enighet om reformer og politiske tiltak.

Beslutningsprosessene er preget av omfattende og brede høringer og medvirkningsprosesser. Dette kommer særlig til uttrykk i det formaliserte samarbeidet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere og gjennom trepartssamarbeidet mellom arbeidslivets parter og staten. Det har til en viss grad ført til en

form for "ekspertstyre", der det har fremstått som mer hensiktsmessig å bruke saklige argumenter enn streik og agitasjon. At fagforeningene har hatt stor oppslutning har gjort at deres interesser i større grad enn i mange andre land har samsvart med en bredere fellesinteresse, selv om det også finnes klare eksempler på unntak fra dette generelle bildet. Tilsvarende har en omfattende organisering av arbeidsgiversiden trolig gitt bedre samarbeid og resultater enn man ellers ville fått.

Det proporsjonale valgsystemet i de nordiske land har ledet til hyppige mindretalls- og koalisjonsregjeringer som har krevd utstrakt samarbeid mellom partiene.

3. Velferdsstater med særtrekk

Alle de nordiske landene har en velferdsstatsmodell som skiller seg noe fra andre velferdsmodeller, idet de i noe større grad enn andre modeller vektlegger staten som problemløser fremfor markedet eller familien:

- Velferdsordningene er i stor grad skattefinansierte og (forsøksvis) omfordelende.
- Noen av de viktigste velferdsordningene er i en viss forstand universelle, dvs. at ordningene ikke er behovsprøvd, men gis til alle innenfor den relevante gruppen. Alle som har barn, får for eksempel barnetrygd, uavhengig av formue og inntekt.
- Tjenestene er også i stor grad offentlig drevet og administrert, noe som medfører at offentlig sektor er relativt stor og skattene relativt høye. Offentlig sektor er derfor også viktig både som arbeidsgiver og tjenesteyter.

Forskjellene mellom de ulike velferdsmodellene er likevel ikke store. De aller fleste rike land har for eksempel relativt høyt skattenivå og gode sosiale ordninger. Mens Norges totale skatteinntekter utgjør 43,6 prosent av BNP, er snittet for alle OECD-land 36,5, og mens Norges offentlige utgifter til sosiale tiltak er 21,6 prosent av BNP, er snittet i OECD 20,6.⁵

4. Åpen markedsøkonomi

Videre er den nordiske modellen kjennetegnet ved at alle landene har en svært åpen og relativt fri markedsøkonomi. Alle industrialiserte land er blandingsøkonomier, men blandingsforholdet mellom offentlige inngrep og næringsfrihet varierer en del. I de nordiske landene er offentlige inngrep relativt færre enn mange andre steder, og i tillegg er de politiske inngrepene som gjøres, oftest gjort for å få markedene til å fungere bedre, heller enn for å sette markedene til side.⁶ Handelen med utlandet er viktigere enn for mange andre land, og på de aller fleste områder har man frihandel. Alle de nordiske landene er dessuten del av det indre markedet gjennom EØS.

5. Modell i endring og flere utgaver

Det bør også understrekes at modellen hele tiden endres og utvikles, samt at modellen selvsagt ikke er nøyaktig den samme i de forskjellige landene. Det er således store variasjoner også innenfor den nordiske modellen, og betegnelsen kan derfor av og til forvirre mer enn den opplyser. Ettersom nordiske land adopterer ordninger fra andre land, og andre land henter inspirasjon fra Norden, bl.a. gjennom gjensidig læring innad i OECD og EØS, blir modellen også gradvis mindre distinkt.

HUMLEN: HVORDAN KOMBINERES EN SJENERØS VELFERDSSTAT MED HØY VEKST?

Enkelte har sammenliknet den nordiske modellen med en humle: Med en så tung kropp relativt til vingene, er det egentlig underlig at humlen kan fly. Eller sagt på en annen måte: Hvordan kan en økonomi, som bærer på så omfattende velferdsordninger og høye skatter, som kanskje svekker incentivene til å arbeide, egentlig vokse såpass bra som de nordiske landene har gjort?

Flere forslag til forklaringer på det angivelige paradokset er blitt fremmet:

1. Produktivitetsfremmende velferdsstat

En forklaring har vært at velferdsstaten i seg selv er produktivitetsfremmede. Dette er delvis selvsagt, som når økt utdanning gir mer produktive arbeidere eller når helsesystemet hindrer sykdom og død.

Men argumentet er også blitt trukket lenger, som når man mener at gode trygdeordninger gir incentiver til å prøve seg i arbeidet, siden man har noe å falle tilbake på om det skulle vise seg at arbeidsdeltagelsen er umulig. Slik er for eksempel kvinners arbeidsdeltakelse blitt høy, og slik har flere turt å ta risiko, for eksempel ved å etablere egne bedrifter.

Noen økonomer, først og fremst svenske Assar Lindbeck, har ment at de nordiske samfunnene har klart å kombinere "dårlige incentiver og gode resultater", fordi tidligere tiders moral og normer fortsatt har stor påvirkning. Om det skulle lønne seg å arbeide mindre og få mer fra det offentlige, vil normene likevel slå inn og gjøre at man velger å arbeide videre. Slik spiller økonomiske incentiver en mindre rolle, i det minste frem til normene med tiden endrer seg og tilpasses velferdsstaten.

En annen forklaring kan være at den store offentlige sektoren i de nordiske landene fungerer dempende på den risikoen man møter når man er sterkt avhengig av internasjonale konjunkturer. En "trygg" offentlig sektor kan da gjøre landets befolkning mer åpen for å utsette seg for den internasjonale konkurransen, og derigjennom presse frem produktivetsforbedringer.⁷

Også trepartssamarbeidet kan hevdes å redusere risiko, og dermed å være trygghetsskapende og å bidra til å gjøre omstillinger enklere.

2. Små lønnsforskjeller

En mye omtalt forklaring i den norske debatten er at små lønnsforskjeller er gunstig for produktiviteten.⁸ Sentraliserte og koordinerte lønnsoppgjør er med på å gjøre lønnsforskjellene relativt små. Høye lønninger blir relativt lave, lave lønninger blir relativt høye i forhold til andre land. Det betyr at også de minst produktive virksomhetene må betale sine ansatte høye lønninger, og dermed blir lite produktive bedrifter fort ulønnsomme, slik at de forsvinner ut av markedet. Til gjengjeld kan høyproduktive bedrifter betale sine ansatte relativt lave lønninger, noe som gjør at incentivene til å investere i produktivitet øker. Lavproduktive bedrifter forsvinner, det blir flere høyproduktive bedrifter, og dermed øker den gjennomsnittlige produktiviteten. Samtidig vil relativt høy lønn også for de som tjener dårligst, gjøre at også de ser seg tjent med å arbeide, fremfor å være hjemmeværende eller gå på trygd. På denne måten, hevdes det, vil sentraliserte lønnsoppgjør og en omfattende velferdsstat gjøre at produktiviteten og veksten øker.

3. Gunstig skattesystem

En annen mulig forklaring på det tilsynelatende paradokset kan være at skattesystemet er innrettet på en gunstig måte. Fafo skriver for eksempel: "Takket være reformer de siste 20 årene har de nordiske landene trolig noen av verdens mest effektive skattesystemer. Systemet for beskatning er på de fleste områder mer ryddig og strømlinjeformet enn i andre land, og de nordiske landene har dessuten en sammensetning av skattetyper som genererer store inntekter til en begrenset økonomisk kostnad."⁹ Skatt på inntekt er relativt høy, mens skatt på bedrifter og kapital er mer moderat.

4. Velfungerende kapitalisme

Endelig kan det være slik at en viktig årsak til den nordiske modellens suksess er at den faktisk ikke er så mye i strid med økonomibøkene som det av og til hevdes. De nordiske landene er nemlig alle kapitalistiske og markedsliberale og beror i svært stor grad på en velfungerende kapitalisme.

Alle landene er små, åpne økonomier, som er helt avhengige av det frie internasjonale varebyttet. Det gjør konstant omstilling og markedstilpasning helt nødvendig. På de aller fleste områder er også den innenlandske handelen fri og markedsbasert. Det bidrar til vekst og effektivitet i økonomien, og muliggjør dermed velferdsordninger.

Som nevnt, er de nordiske landene også kjennetegnet ved sterke liberale rettigheter. For økonomien er kanskje spesielt de private eiendomsrettighetene viktige. Gjennom disse blir markedstilpasningene gjort gjennom desentraliserte, private avgjørelser.

Dermed er de nordiske landene blant de mest markeds- og næringslivsvennlige landene i verden. Det kan man se i ulike rangeringer av økonomisk frihet, globalisering og konkurranseevne, slik det er vist i tabellen under.¹⁰ De nordiske landene kommer jevnt over høyt opp på slike rangeringer.

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
<i>Economic Freedom of the World 2010</i>	31	37	14	19
<i>2011 Index of Economic Freedom</i>	30	22	7	17
<i>International Property Rights Index 2010</i>	5	2	2	1
<i>Global Competitiveness Report 2010-2011</i>	14	2	9	7
<i>Newsweek Economic Dynamism</i>	21	5	12	8
<i>Trade and Development Index 2005</i>	5	4	1	16
<i>2010 KOF Index of Globalization</i>	20	5	6	9

Faktisk kan man se på de nordiske økonomiene som enda friere enn dette. Tankesmien Heritages indeks har 10 kategorier. Tar man ut de to områdene som går på offentlig sektors størrelse (det totale skattenivået og offentlig forbruk), og ser på de åtte andre kategoriene, blant annet handel, reguleringer og eiendomsrettigheter, er Danmark det mest markedsvennlige landet i verden – foran land som USA, Singapore og New Zealand.¹¹ Også de andre nordiske landene scorer høyt, om enn bak Danmark på grunn av et mindre fleksibelt arbeidsliv.

Alt oppsummert kan det være misvisende å sammenlikne den nordiske modellen med en humle. Det er ikke et dyr med stor kropp og små vinger, men et dyr med stor kropp og store vinger – vinger som er i stand til å få den store kroppen til å fly. Kun med en velfungerende markedsøkonomi kan man opprettholde en sjenerøs velferdsstat.

MEDALJENS BAKSIDE

Modellen har også utfordrende og problematiske sider, samt elementer som kan lede til problemer i fremtiden. Dette notatet vil ikke gå dypt inn i dem, men de bør nevnes.

1. Mange utenfor arbeidslivet

Selv om de nordiske landene har høy sysselsetting, har vi også mange på offentlig finansierte alternativer til sysselsetting, som trygd eller ulike omstillingsordninger. Forskjellen til andre land er kanskje først og fremst at de som ikke er i arbeid, mottar offentlige velferdsordninger, og i mindre grad enn i andre land er finansiert privat, for eksempel som hjemmearbeidende husmødre. I dag er det slik at omkring 20 prosent av befolkningen i arbeidsfør alder mottar en eller annen offentlig ytelse. Det er internasjonalt sett høyt. Fravær og frafall vil også være et problem for de det gjelder.

2. Kvantitet vs. kvalitet i offentlige tjenester

En annen kritikk som er blitt fremmet, er at det offentlige har tatt på seg så mange forskjellige oppgaver at statens tradisjonelt viktigste ansvarsområder er blitt forsømt. Det kan ha resultert i at for eksempel skolen ikke er god nok, at deler av infrastrukturen er for dårlig, eller at forsvaret er underfinansiert. Kanskje blir pengene brukt for ukritisk og ineffektivt.

3. Balanse mellom privat og offentlig ansvar

Det kan også hevdes at den nordiske modellen i for liten grad tar hensyn til balansen mellom offentlig og privat ansvar, og bidrar til å svekke det personlige ansvaret. Det vil også være et problem dersom den offentlige sektoren blir for stor for det private næringsliv som er nødvendig for å finansiere den, eller for det sivile samfunn som må fungere som et korrektiv for den. For eksempel har det kommet frem at nordmenn i liten grad er villig til å ta seg av sine gamle foreldre selv.¹²

4. Møte med mangfold

Et ankepunkt kan også være at sider ved modellen er for lite fleksible i møte med mangfold, for eksempel i form av en mer kunnskapsrik befolkning, mer krevende eldre eller nyankomne innvandrere.¹³ Dermed kan modellen også miste sin legitimitet, dersom den ikke tilfredsstiller kravene fra et mer mangfoldig publikum. Økt valgfrihet og fleksibilitet på en del områder kan derfor fungere positivt.

5. Finansiering

Det mest debatterte problemet er nok den fremtidige finansieringen, dvs. modellens bærekraft. Dette ankepunktet har flere sider. For det første kan modellen bli mindre bærekraftig som følge av økt internasjonal konkurranse, for eksempel ved at høye skatter eller lønninger gjør at næringslivet svekkes og dermed ikke kan finansiere omfattende velferdsordninger. For det andre gjør demografien, det at vi får flere eldre, at flere av velferdsordningene blir dyrere, samtidig som de som skal betale, blir færre. Byrden på hver enkelt skattebetaler blir dermed større.

Dette notatet har presentert noen positive og negative sider ved den nordiske modellen. Avslutningsvis kan det igjen være verdt å minne om at en av de viktigste trekkene ved modellen, og trolig også ved dens suksess, har vært evnen til omstilling og gradvise reformer. Kun dersom det trekket vedvarer, kan suksessen fortsette også i fremtiden.

SLUTTNOTER

¹Med "samfunnssystem" sikter vi i dette notatet til det politiske og institusjonelle systemet.

²Modellen er også blitt kalt "sosialdemokratisk", men det kan hevdes at dette er misvisende, da det underspiller borgerlige bidrag og støtte til velferdsmodellen. Se Fasting, Dokshem og Vatnøy 2011: *Den norske velferden* og Kuhnle og Solheim 1991: *Velferdsstaten: vekst og omstilling*.

³Mange artikler og bøker tar for seg modellens kjennetegn. Her kan Esping-Andersens "Three World of Welfare Capitalism", Kauttos "The Nordic Countries", Arters *Scandinavian politics today* og Kuhnles *Velferdsstaten* anbefales som gode introduksjoner.

⁴Democracy Index 2010, The Economist Intelligence Unit, http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf

⁵Kautto 2010: "The Nordic Countries" i Castles et al. *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford.

⁶Se for eksempel Bergh 2009: *Den kapitalistiska välfärdsstaten*. Norstedts Akademiska Förlag.

⁷Rodrik 1996: "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?"

⁸Denne forklaringen er godt forklart i Barth, Moene og Wallerstein 2003: *Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Gyldendal Akademisk.

⁹Berge m.fl. 2009: "De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering"

¹⁰Economic Freedom of the World (Fraser institute: <http://www.freetheworld.com/>). Index of Economic Freedom (Heritage Foundation: <http://www.heritage.org/index/>). International Property Rights Index (Property Rights Alliance:

<http://www.internationalpropertyrightsindex.org/>). Global Competitiveness Report (World Economic Forum: <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>). Newsweek: (<http://www.newsweek.com/feature/2010/the-world-s-best-countries.html>). Trade and Development Index (UNCTAD: <http://www.unctad.org/templates/Page.asp?intItemID=3582&lang=1>). KOF Index of Globalization (ETH Zurich: <http://globalization.kof.ethz.ch/>).

¹¹Scott Sumner on Growth and Economic Policy, EconTalk 21. juni 2010.

¹²Aftenposten, 09.04.10

¹³For mer om den nordiske modellen og innvandring, se Civitanotat nr. 8-2010: *Truer innvandringen velferdsstaten?*

Forfatter:

Notatet er skrevet av politisk økonom og rådgiver i Civita, Marius Doksheim: marius@civita.no