

«The political problem of mankind is to combine three things: economic efficiency, social justice and individual liberty.»

John Maynard Keynes, *Liberalism and Labour*, 1926

Den norske økonomiske modellen: Liberal og sosial

Av Lars Peder Nordbakken, økonom i Civita

Innledning

Dette notatet inneholder et oversiktsbilde av den norske økonomiske modellen i et sammenlignende perspektiv. Det er sammenhengen mellom de politisk bestemte spillereglene og utfallet av disse i form av målte institusjonelle kvaliteter, som står i sentrum. Det er derfor ikke de vanlige samfunns-økonomiske målene som benyttes, men tilgjengelige indikatorer på alt fra økonomisk frihet og statens størrelse, til indikasjoner på næringsvennlige spilleregler, ulikhet, sosial mobilitet og tillit.

Det finnes en stor internasjonal forskningslitteratur som har avdekket sterke og vedvarende positive sammenhenger mellom et lands institusjonelle kvaliteter og dets økonomiske utvikling, produktivitetsvekst og velferdsnivå.

Før vi kommer til de institusjonelle særtrekkene ved den norske økonomiske modellen vil notatet kort skissere et stilisert bilde av Norges reise gjennom syv ulike økonomiske modeller, fra rundt 1800 til i dag. Siden de mange reformene siden 1980-tallet har hatt så stor innvirkning på hvordan dagens relativt liberale modell er blitt til, er notatet utstyrt med et vedlegg som gir en mer detaljert og systematisert oversikt over disse reformene.

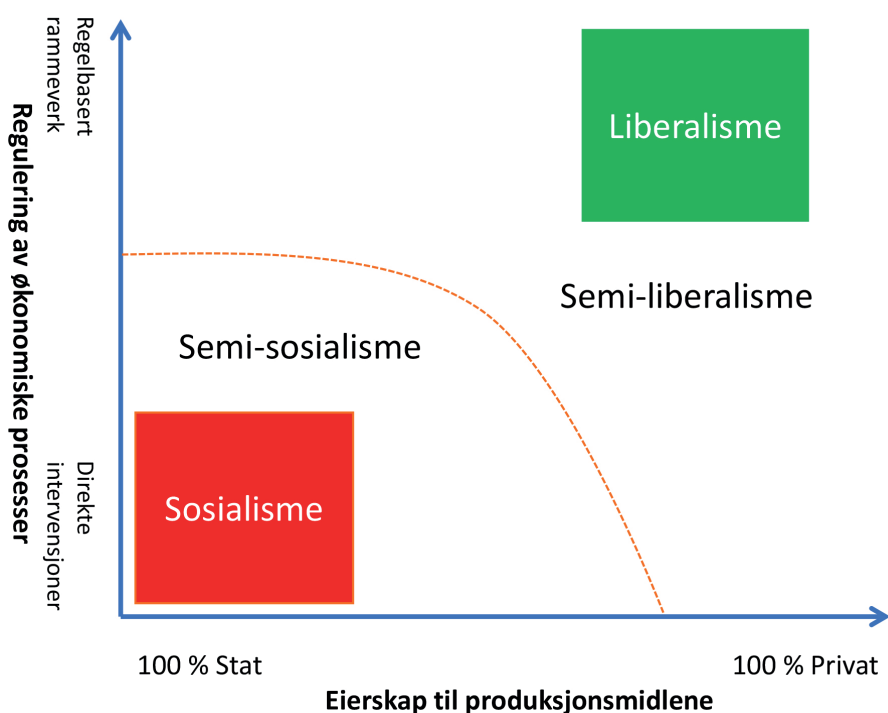
Et økonomisk systemkart

For å beskrive et mulighetsrom mellom ytterpunktene «sosialisme» og «liberalisme» tas det utgangspunkt i to dimensjoner: Grad av privat og statlig eierskap (den horisontale aksene) og grunnmodell for regulering av økonomiske prosesser (den vertikale aksene).

Disse dimensjonene gjør det mulig å tegne en utviklingslinje inn i et systemkart. Et mer komplett systembilde måtte også inkludert andre dimensjoner, som for eksempel disse:

- Desentraliserte vs. sentraliserte beslutninger
- Koordinering gjennom konkurransebaserte markedsprosesser vs. administrative prosesser
- Markedsbaserte incentiver vs. instruksjoner og ordre
- Gradsforskjeller på skattnivå og skattenøytralitet
- Fri internasjonal handel vs. autarki

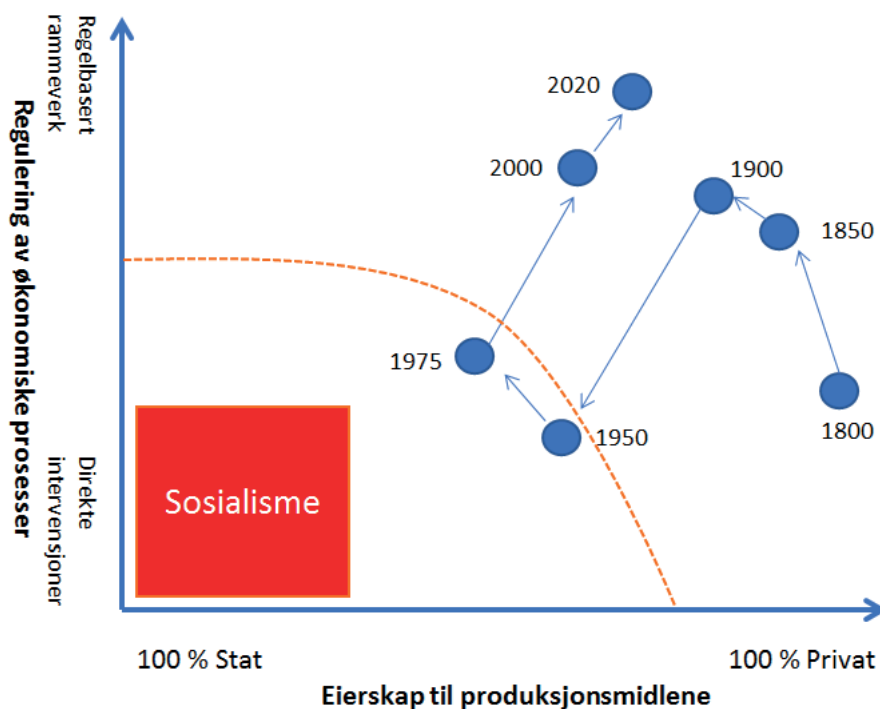
Figuren under viser ulike økonomiske systemer mellom sosialisme og liberalisme. Den buete røde linjen antyder et posisjoneringsrom som tenderer i retning av en sosialistisk modell, definert ved offentlig eierskap til bedrifter og produksjonsmidler og statlig kontroll med samfunnets viktigste økonomiske beslutninger.



Syv norske modeller 1800 - 2020

I den neste figuren vises et stilisert bilde av hvordan den norske økonomiske modellen i grove trekk kan sies å ha utviklet seg. De syv stiliserte norske modellene kan oppsummeres slik:

- 1800 - 1850: Preindustriell merkantilisme
- 1850 - 1914: Liberal modernisering og industriell revolusjon
- 1914 - 1940: Den ustabile mellomkrigstiden, økonomisk nasjonalisme, verdenskrise, sosiale reformer og store institusjonelle reformer i arbeidslivet
- 1940 - 1953: Stor grad av sentralstyring og planøkonomi
- 1953 - 1970: Blandingsøkonomi og velferdsstat
- 1970 - 1981: Den ekspansive finanspolitiske staten i den tidlige oljealderen, kombinert med en sterkt ekspanderende velferdsstat og en ambisiøs, statsledet og intervensjonistisk nærings- og industripolitikk
- 1981 - 2020: Gradvise og betydelige liberale strukturreformer, kombinert med en videre utbygget og justert velferdsstat. (Se vedlegg for en nærmere oversikt over reformene)



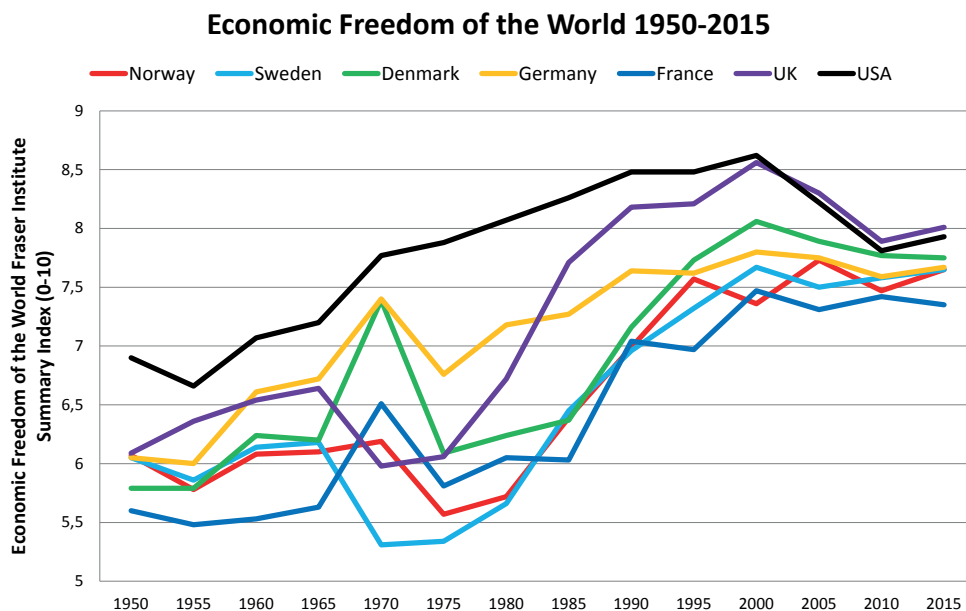
Som figuren indikerer, har reformene som startet på 1980-tallet, stort sett vært av liberaliserende art og manifestert seg i mer liberale, generelle rammebetingelser. I ettertid kan det også hevdes at modellen gradvis har endret seg i en ordoliberal retning, som minner mye om den tyske økonomen Walter Euckens veikart for en konkurransedrevet sosial markedsøkonomi.

Resultatet er at Norge over tid har utviklet en av verdens mest åpne og liberale markedsøkonomier, kombinert med en velutviklet og inkluderende velferdsstat.

Utviklingen i lys av økonomisk frihet

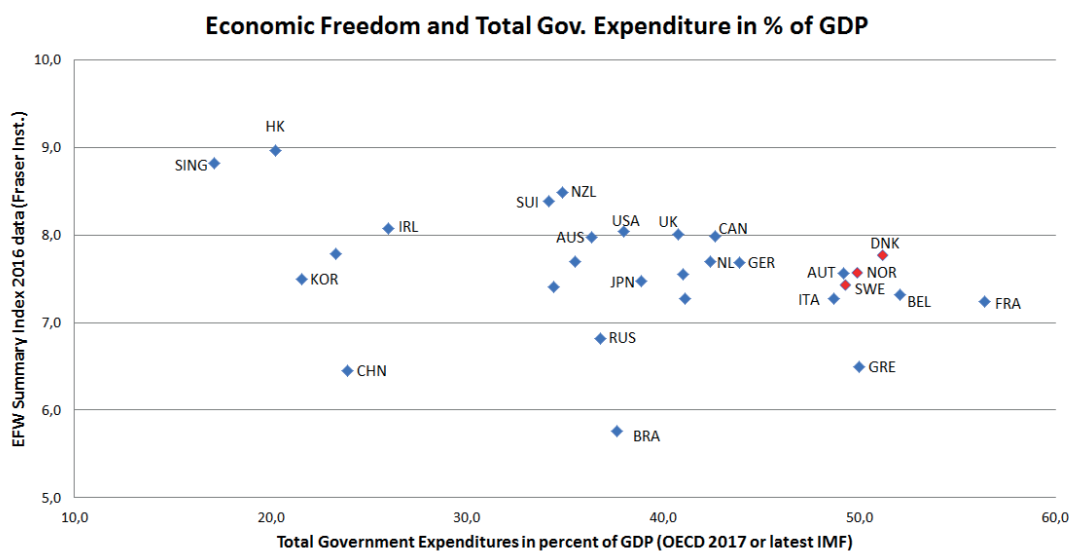
Hvor store endringer den norske økonomiske modellen faktisk har gjennomgått siden 1980-tallet, trer tydelig frem når vi ser på utviklingen i den mest anerkjente indeksen for økonomisk frihet, som publiseres av Fraser Institute (Economic Freedom of the World – EFW). Denne årlige indeksen (fra 0 til 10) bygger på sammenlignbare data som er organisert i fem pilarer (omfanget på statens involvering, rettssystemet, penge- og valutaforhold, grad av internasjonal åpenhet og frihandel, regulatoriske forhold), som veier likt. Mest omdiskutert blant disse er hva størrelsen på offentlige utgifter (implisitt også skattenivået) i prosent av BNP, som er en del av den første pilaren, reelt sett har å si for et samlet mål på økonomisk frihet. Generelt bidrar denne indikatoren til at de nordiske landene har en tendens til å skåre litt lavere enn land som USA og Storbritannia.

Langt viktigere er det likevel å se på utviklingen over tid. Siden Fraser Institute også har foretatt beregninger bakover i tid til 1950, er de lange linjene for en gruppe utvalgte rike land vist i figuren under.

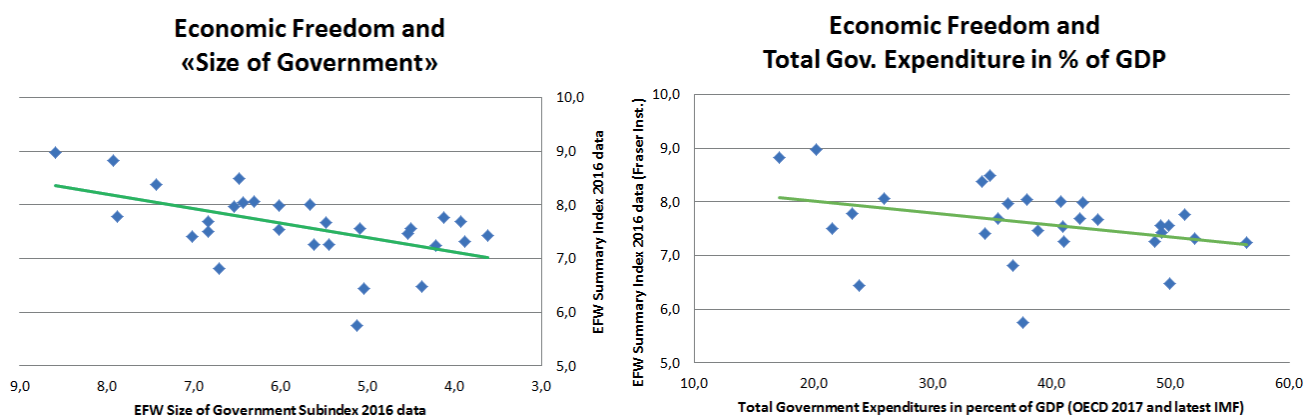


Et slående trekk ved dette bildet er i hvor sterk grad de tre nordiske landene, mellom 1980 og 2015, har lukket gapet til USA og Storbritannia. Den oppadgående tendensen i det samlede målet på økonomisk frihet går tydelig frem av figuren. Spesielt i Norge og Sverige har den økonomiske friheten økt mellom 1980 og 2015.

Når man ser nærmere på sammenhengen mellom EFW-målt nivå på økonomisk frihet og offentlige utgifter i prosent av BNP for rike land viser det seg vanskelig å finne entydige sammenhenger. Figuren på neste side viser spredningen. Hvis vi ser bort fra bystatene Singapore og Hong Kong, som er atypiske av mange grunner, blir det enda tydeligere at land med tilsvarende nivå på økonomisk frihet kan ha høyst ulikt nivå på offentlige utgifter i prosent av BNP.



I det høyre panelet i figuren under finner vi samme fordeling som i figuren over, tilført en trendlinje (Singapore og Hong Kong er fortsatt med) som viser den gjennomsnittlige retningen på sammenhengen: Økonomisk frihet har en tendens til å synke moderat med større offentlig pengebruk. I det venstre panelet er et mer sammensatt bilde av «size of government» fra EFW-indeksen brukt til å se sammenhengen med samlet økonomisk frihet. Dette målet på offentlig innflytelse inkluderer også omfanget av subsidier, offentlig eierskap og investeringer, samt høyeste marginalskatt. Med andre ord inkluderer dette målet også forekomsten av offentlige inngrep av visse typer. Som vi ser, er trendlinjen i det venstre panelet brattere enn i det høyre panelet, hvilket indikerer at omfanget av offentlige inngrep i økonomien reduserer den økonomiske friheten mer enn størrelsen på offentlige utgifter («velferdsstaten») gjør.

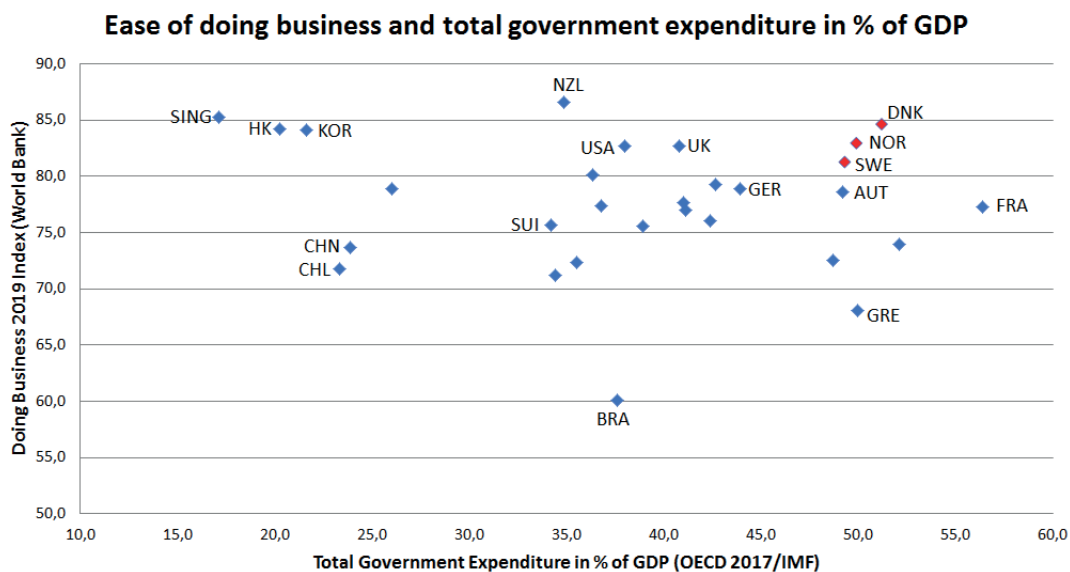


Institusjonell kvalitet

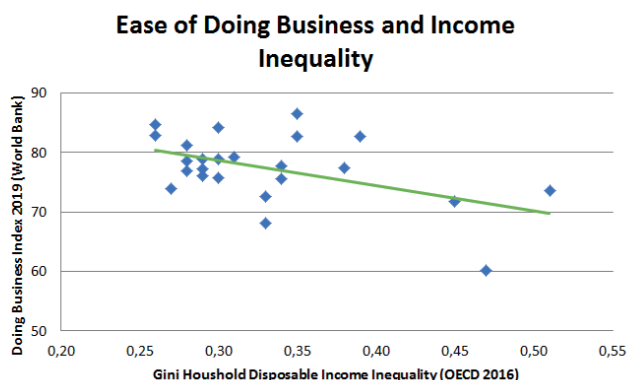
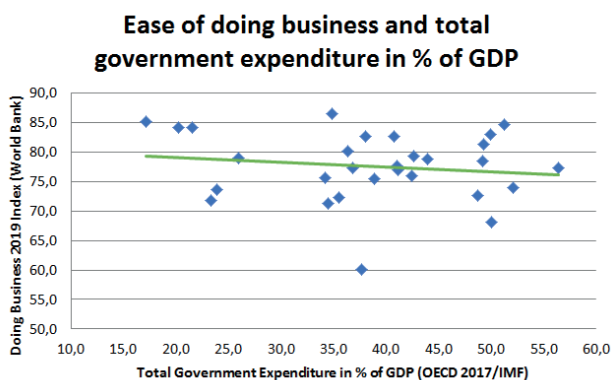
Verdensbanken har i en årrekke publisert en sammensatt indeks som måler institusjonell og regulatorisk kvalitet ut fra et næringslivsperspektiv. Indeksen går under navnet «Ease of doing business». Indeksen bygger på internasjonalt sammenlignbare data som gir et godt bilde av hvor

enkelt eller vanskelig det er å starte, drive, ekspandere eller avvikle næringsvirksomhet i ulike land. I figuren under har jeg sammenstilt indeks-skåren i 2019 for rike OECD-land med nivået på offentlige utgifter.

De tre skandinaviske landene (markert i rødt) skårer helt i toppskiktet på dette kriteriet. Det er dessuten tydelig å se at størrelsen på offentlige utgifter synes å bety lite for et lands næringsrettede institusjonelle kvalitet, slik vi også så i relasjon til økonomisk frihet.



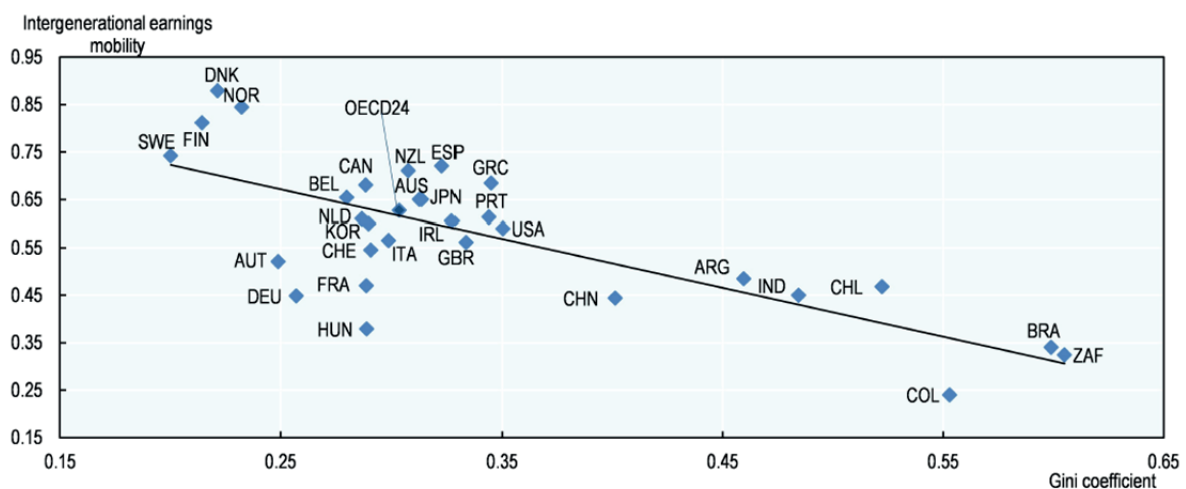
Trendlinjen i figuren over er vist i det venstre panelet i figuren under, og den er, som antydnet, temmelig flat. I det høyre panelet er skåren på «ease of doing business» sammenstilt med gini-koeffisienten for disponibel husholdningsinntekt, som er et mye brukt mål på inntektsulikhet. Som trendlinjen i det høyre panelet viser, øker nivået på institusjonell kvalitet med lavere nivå på inntektsulikhet. Dette funnet er konsistent med hypotesen om at svake institusjoner henger sammen med maktkonsentrasjon, korrupsjon og ulike former for *rent seeking*, som i sum virker negativt inn på nivået på både ulikhet og sosial mobilitet.



Hvor finner vi den amerikanske drømmen i dag?

Det kanskje mest alvorlige bildet, og samtidig det mest ødeleggende for det sosiale samholdet i et samfunn over tid, finner vi i sammenhengen mellom sosial ulikhet og sosial mobilitet. Denne sammenhengen er blant annet analysert av OECD, og illustrasjonen under er hentet fra OECD-publikasjonen «A broken social elevator» fra 2018. Målet på sosial mobilitet som er benyttet her, er grad av mobilitet mellom generasjoner, med utgangspunkt i data for inntektselastisiteten fra én generasjon til en annen. Knappt noen internasjonale sammenligninger viser et så tydelig nordisk forsprang som dette bildet.

Figure 1.13. In most countries, earnings mobility across generations is higher when income inequality is lower



Note: Earnings mobility is proxied by 1 minus the intergenerational earnings elasticity of fathers with sons. Gini coefficients refer to the mid-1980s/early 1990s.

Source: Chapter 4.

OECD 2018: A Broken Social Elevator

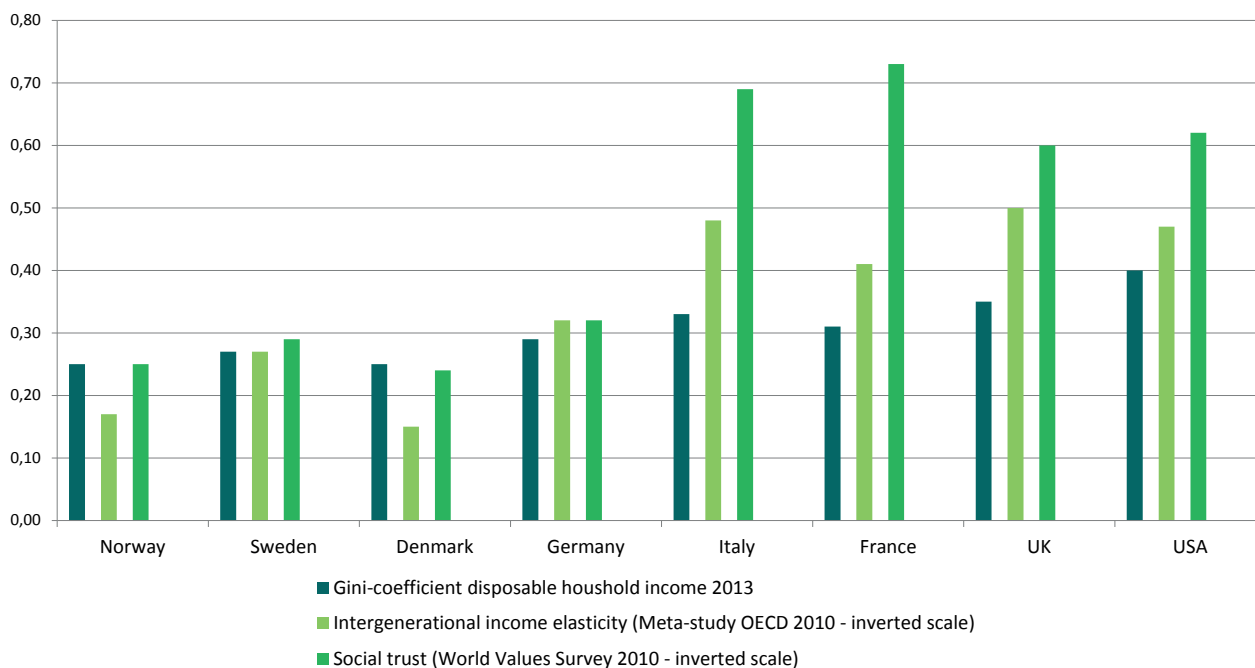
Figuren gir et tydelig uttrykk for at inntektsmobiliteten mellom generasjoner for de fleste lands vedkommende, er høyere når inntektsulikhetene er relativt lave. En nærliggende konklusjon er at den «amerikanske drømmen» lever sterkest i Norden, med Danmark og Norge på topp.

Ulikhet, mobilitet og tillit

Trolig er den sosiale mobiliteten, som egentlig sier noe om et samfunns evne til å tilby fremvoksende generasjoner gode fremtidsperspektiver, av større betydning for det sosiale samholdet i et samfunn, enn økonomisk ulikhet i mer snever forstand. Det er også nærliggende å anta at den sosiale mobiliteten er spesielt følsom for et samfunns institusjonelle kvaliteter. I figuren på neste side er det målte nivået på inntektsulikhet, sosial mobilitet og sosial tillit (i hvilken grad vi gir uttrykk for at andre mennesker stort sett er til å stole på) sammenstilt.

Sammenligningen er kun vist for en liten gruppe rike land, og alle søyler er illustrert slik at jo lavere høyde, desto mer «positivt» resultat.

Som figuren viser, skiller de tre skandinaviske landene seg ut tydelig også når det gjelder sosial tillit, tett fulgt av Tyskland. Den vesentlig lavere sosiale tilliten i land som Italia, Frankrike, USA og Storbritannia ser ut til å henge tettere sammen med lav sosial mobilitet enn med lav inntektsulikhet. Vi ser også at de to landene som skårer høyest på sosial mobilitet, Danmark og Norge, er de samme to landene som skårer høyest på sosial tillit.



Den norske modellens positive sirkler

Selv om dette notatet kun formidlet et bruddstykke av noen velkjente kvaliteter ved det norske samfunn og økonomiske modell, er det liten tvil om at de vesentligste kvalitetene ikke kan tilskrives olje- og gassvirksomhetens bidrag til landets velstand. Det beste beviset på det ligger i likhetene mellom Norge, Danmark og Sverige.

Vi har, i likhet med Danmark og Sverige, lyktes relativt godt med å utvikle det Daron Acemoglu og James Robinson, i boken *Why Nations Fail*, kalte åpne og inkluderende politiske og økonomiske institusjoner. At spesielt de økonomiske institusjonene, det vil si spillereglene, er blitt både mer åpne og inkluderende som følge av en serie liberaliserende reformer siden 1980-tallet, synes også klart. Det var da heller ikke mange som pekte på «den nordiske modellen» som en suksessmodell på midten av 1970-tallet.

Den norske økonomiske modellen, og dens kombinasjon av økonomisk frihet og sosial trygghet, må i siste instans tilskrives både en åpen og inkluderende politisk og institusjonell samfunnsorden, samt en gradvis økonomisk reformprosess, som har hatt bred støtte i befolkningen, og som i sum fremstår med noen tydelige liberale kjennetegn.

Et av de viktigste *utfallene* av de nordiske modellene, er at den sosiale tilliten har sitt motstykke i en tilsvarende sterk tillit til de politiske og økonomiske institusjonene. Denne tilliten går til og med langt utenfor landets grenser. De nordiske landene ligger som regel også på topp når man måler befolkningens tilslutning til internasjonal frihandel og globalisering.

Konklusjonen er at mange faktorer, i vekselvirkning med hverandre, har bidratt til å skape en rekke selvforsterkende positive sirkler, som i sum gir den liberale og sosiale norske økonomiske modellen en dynamisk dimensjon. Den er derfor et godt utgangspunkt å bygge videre på i møte med vår tids store samfunnsutfordringer, som det grønne skiftet og en ny digital revolusjon.

I en slik situasjon er det to alvorlige feil som bør unngås: For det første må vi unngå å tro at modellen er perfekt, og at den av den grunn ikke trenger vedlikehold, fornyelse eller forbedringer. For det andre må vi unngå å tro at fremtidens utfordringer krever en helt ny økonomisk modell, uten markedsprosesser drevet av incentiver til produktivitetsvekst og en mangfoldig strøm av konkurrerende innovasjoner.

Dette notatet bygger på et foredrag som ble holdt på et møte i Mont Pelerin Society på Stanford University i januar 2020.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på larspeder@civita.no eller civita@civita.no.

Vedlegg: Oversikt over reformer av betydning for norsk økonomi fra 1980 til 2017

Den vedlagte oversikten gir en oversikt over reformer mellom 1980 og 2017 som antas å ha hatt betydning for den norske økonomiske modellens funksjonsmåte og kvaliteter. Reformene er organisert i følgende grupper:

- Makroøkonomisk stabilisering mv.
- Bank- og finansmarked
- Markedsåpning og konkurranse
- Sektorreguleringer og statlig eierskap
- Utdanning, forskning, innovasjon og F&U
- Arbeidsliv, pensjoner, boligmarked mv.

Videre angis reformene i tre fargekoder:

- Rødt: Gjennomført under en regjering ledet av Arbeiderpartiet
- Blått: Gjennomført under en borgerlig regjering
- Fiolett: Grupper av reformer som er gjennomført med vekslende regjeringer

Merk for øvrig at denne oversikten ble utarbeidet i desember 2017, og ikke er oppdatert siden den gang.

Oversikt over reformer av norsk økonomi fra 1980 til 2017

PERIODE:	MAKROØKONOMISK STABILISERING MV.	BANK- OG FINANSMARKED	MARKEDSÅPNING OG KONKURRANSE	SEKTORREGULERINGER OG STATLIG EIER-SKAP	UTDANNING, FORSKN., INNOVASJON OG F&U	ARBEIDSLIV, PENSJONER, BOLIGMARKED MV.
1980-1989	(penge-, valuta-, finans- og skatte-politikk) (1978-1981: siste forsøk på å stanse inflasjon gjennom pris- og inntektsstopp)	1983: Ordinær bedriftsskatt for sparebanker 1983-1984: Opphevelse av direkte regulering av bankutlån 1985: Ny lov om Norges Bank 1986: Kredittilsynet etablert 1986: Markedsbestemte renter 1987: Ny sparebanklov, åpner for grunnfondsbevis	1993: Konkurranselov 1994: Etabl. av Konkurransetilsynet (til erstatning av tdl. Prisdirektoratet og Statens pristilsyn) 1994: EØS-avtalen 1995: Medlem av WTO	1981-84: Friere åpningstider i handelen 1982: Oppheving av kringkastings-monopolet (radio og tv) 1986-97: Liberalisering av luftfart 1986-94: Oppmyking av telemonopolet 1986: Større åpning og like-behandling av utenlandske selskaper på norsk sokkel	1994: Skolereform VGO og Høyskolereform 1997: Skolereform grunndanning: 6 års skole-start og 10 år obligatorisk skolegang	(1977: Arbeidsmiljølov) 1979: Likestillingslov) 1981-84: Avregulering av boligmarkedet 1988: Innføring av AFP 1989: Innføring av foreldrepermisjonsordning
1990-1999	1990: Kronen bindes til ecu 1990: Vedtak om etabl. av et petroleumsfond (Nå: SPU) 1992: Stor skatterreform (bredere grunnlag, lavere satser, mer likebehandling) 1992: Flytende valutakurs og økt uavhengighet for NB	1990: Opphevelse av reg. av inter-nasj. kapitalbevegelser. Bankkrisen 1991-93: Staten tar over DNB, Fokus Bank og Kredittkassen 1999: Privatisering av Fokus Bank (Danske Bank)	1993: Konkurranselov 1994: Etabl. av Konkurransetilsynet (til erstatning av tdl. Prisdirektoratet og Statens pristilsyn) 1994: EØS-avtalen 1995: Medlem av WTO	1990-98: Serie av energi-markedsreformer som har skapt økt konkurranse og et integrert nordisk el-marked 1998: Liberalisering av telekom.-markedet	2001: Kvalitetsreform for høyere utdanning (innført 2003-04) 2001: SkatteFUNN (F&U) 2003: innovasjon Norge (sammordning av off. virkemidler) 2003: Sentre for frem-ragende forskning 2003: Friskoleloven 2004: Kunnskapsløftet	1990-tallet. og senere: Et inntektspolitisk samarbeid som sikret moderate lønnsoppgjør 1998: Kontantstøtte til småbarnsforeldre
2000-2009	2001: Handlingsregelen for innføring av oljepenger (4 %) 2001: Norges Bank innfører inflasjonssstyring 2006: Liten skatterreform (marginalskatt, utbytte- og gevinstbeskatning)	2000: Privatisering av Kreditkassen (Nordea) 2003: Delprivatisering av DNB 2009: Finanstilsynet (tidl. Kredittilsynet)	2004: Ny konkurranselov tilpasset EUs konkurranselovgivning	2000-01: Reformen i statens forr. drift (mer autonomi, markedskonformitet og konkurranseøytralitet) 2000-01: Delprivatisering av Statoil og Telenor 2000-01: Staten selger seg ut av 4 og ned i 7 selskaper 2001-05: Staten solgte seg ut av 4 selskaper og ned i 6 selskaper (herunder DNB, Telenor og Statoil) 2006: Konkurransetsetting av Gjøvikbanen	2001: Kvalitetsreform for høyere utdanning (innført 2003-04) 2001: SkatteFUNN (F&U) 2003: innovasjon Norge (sammordning av off. virkemidler) 2003: Sentre for frem-ragende forskning 2003: Friskoleloven 2004: Kunnskapsløftet	2003: Barnehageforliket – full barnehagedekning 2004: Pensjonslovkom-misjonens utredning 2004: Pasientrettighetslov 2006: Ny arbeidsmiljølov 2006: Lovfestet tjeneste-pensjon for alle 2008: Ending i AFP-ordningen 2009: Pensjonsreform, mer fleks. pensjonsalder
2010-2017	2014-2017: Reduksjon av bedriftsskatten fra 28 % til 24 % 2014: Fjerning av arveavgiften 2014 og 2017: Reduksjoner i formueskatten 2017: Justering av handlingsregel til 3 %	2013: Innføring Basel III: økte kapitalkrav 2014: Ny lov om finansforetak og finanskonsern 2015: Innføring av motsykliske kapitalbuffer	(1990 til 2017: Inngåelse av 29 bilaterale handels-avtaler med i alt 40 land) 2014: Heving/fjerning av prod. tak i landbruket 2015-16: Innf. av nøytral MVA i statlig sektor 2017: Initiativ til fri-handelsavtale med Kina	2005-13: Staten solgte seg ut av 3 og ned i 3 selskaper 2013-17: Staten har solgt seg ut av Cermaq og solgt ned i Entra og SAS 2015: Etablering av nytt statlig veiselskap, Nye Veier for effektivisering av større veiprojekter 2016: Stor jernbanereform som åpner for økt konkurranse	2015: Lærenløftet 2015: Strukturreform for universitets- og høyskolesektoren 2017: KapitalFUNN (skattein-sentiv for Start-up finansiering)	2010-15: Flere pensjonsloven-dringer 2015: AML: Mer fleksible arbeidsbestemmelser og nye regler som åpner for betinget økt adgang til midlertidige ansettelses