

Økonomiske perspektiver

Foredrag av sentralbanksjef Kjell Storvik på Norges Banks representantskapsmøte torsdag 15. februar 1996

Innledning

De siste femti årene er det vi kaller for «velferdsstaten» blitt til. I vårt land ser det ut til å være bred enighet om å bevare det vi oppfatter som hovedelementene i velferdsstaten. Dette synes blant annet å være en av konklusjonene i en interessant TV-debatt fra noen uker tilbake mellom vår nåværende og tre tidligere statsministre.

La meg innledningsvis presisere at jeg deler statsministrenes syn.

Jeg reiser imidlertid spørsmål om vi - i vår iver etter å gjøre velferdsstaten bedre og mer omfattende - innretter oss slik at vi svekker det økonomiske grunnlaget den bygger på. Er det også slik at ambisjonene på velferdsstatens vegne i sum kan være urealistiske, når vi ser hele målkomplekset og virkemiddelbruken i sammenheng med de økonomiske forutsetningene?

Er nå dette et tema for en sentralbank? Er ikke dette politikernes «hjemmebane»? Velferdsstatens fremtid dreier seg i høy grad om grunnleggende elementer i vår økonomi; om hvordan vi skal makte å bevare en tilstrekkelig økonomisk vekst, som kan bære velferdsstatens ytelser. Det stiller i neste omgang krav til stabilitet og langsiktighet i den økonomiske politikken. Dermed er vi inne på et område hvor sentralbanken har et medansvar.

Jeg vil først og fremst konsentrere meg om de begrensningene som samfunnsøkonomien setter for veksten i velferdsstatens utgifter. I lys av disse begrensningene vil jeg antyde noen av de muligheter og dilemmaer vi står overfor i prioriteringene mellom ulike mål vi har satt oss.

Innledningsvis vil jeg i noen korte riss skissere utviklingen av velferdsstaten og peke på noen erfaringer fra andre land som vi kan ha nytte av som referanse for våre egne vurderinger.

Velferdsstatens utvikling

Det offentliges rolle som en dominerende sektor i økonomien er i et historisk perspektiv et relativt nytt fenomen. Inntil langt inn i dette århundret, var det offentliges ansvar i de aller fleste land stort sett begrenset til å sørge for lov og rett, landets forsvar og grunnutdanning. For mange mennesker var helsevesenet i beste fall ensbetydende med den lokale privatpraktiserende doktor. Det som fantes av offentlige støtteordninger (for eksempel «fattiggasser»), gav helt minimale ytelser.

Etter en periode med sosial uro og konflikt før siste krig, vokste det etter hvert i mange land fram en erkjennelse av at staten i stor grad både burde og kunne ta et medansvar for den enkeltes økonomiske trygghet, og for større grad av likhet når det gjaldt muligheter til økonomisk fremgang. Erkjennelser av denne karakter synes å ha sin forankring i grunnleggende ideer om fellesskap og solidaritet.

Det offentlige har i dag påtatt seg et betydelig ansvar for viktige sider ved samfunnsøkonomien. Betalinger for en rekke tjenester er blitt overtatt av det offentlige. Også produksjonen av mange av disse tjenestene er blitt organisert i offentlig regi. Vi har bygget opp et offentlig utdannings-system, et offentlig helsevesen og et sosialt sikkerhetsnett bestående av forskjellige overføringsordninger som sikrer oss økonomisk ved sykdom, uførhet, arbeidsledighet og alderdom. Sammen med skattesystemet, griper disse ordningene både inn i inntektsfordelingen og i økonomiens virkemåte mer generelt.

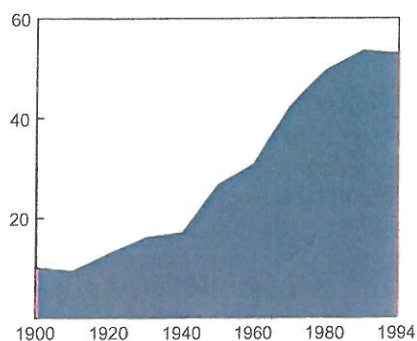
Det er ikke bare her i landet vi har sett en kraftig økning i de offentlige ytelsene. Norges offentlige utgifter er ikke spesielt høye i europeisk sammenheng. Sverige og Danmark ligger vesentlig høyere enn oss, og i gjennomsnitt har de europeiske OECD-landene like høye offentlige utgifter som Norge. Derimot er det en vesentlig forskjell mellom de vest-europeiske landene og andre OECD-land. Vi kan kanskje si at fremveksten av velferdsstaten særlig er et europeisk fenomen. Det er i hvert fall i Europa en har gått lengst i å la fordelingen av samfunnets ressurser gå via offentlige budsjetter.

Velferdsstat mot krise?

Det er også i Europa at vi finner de utviklingstrekkene som gir størst grunn til uro. Mange europeiske land har store underskudd i offentlige budsjetter og en høy offentlig gjeld. I land som Italia og Belgia kan det finansielle grunnlaget for velferdsstaten være alvorlig truet. Et trekk ved slike land er at selv om de offentlige utgiftene utgjør en relativt høy andel av BNP, går en stor del av utgiftene til å dekke renter på gjeld, og det blir mindre igjen til de egentlige velferdsytelsene.

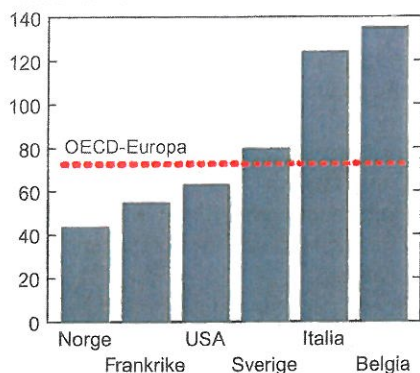
Andre land er ikke like dårlig stilt, men presset mot offentlige finanser er likevel så høyt at det pågår en dyptgripende debatt om velferdsordningenes fremtid. Et aktuelt eksempel er Frankrike, der regjeringen nylig la fram en rekke forslag til

Figur 1.
Offentlige utgifter.
Prosent av BNP



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 2.
Offentlig bruttogjeld.
Prosent av BNP 1994



Kilde: OECD.

innstramminger i trygde- og pensjonsordningene, som førte til sosial uro og motstand gjennom bruk av kampmidler som lammet hele samfunnsmaskineriet.

Et annet trekk ved utviklingen i Europa er den voldsomme økningen av arbeidsledigheten siden midten av 1970-årene. I dag er det mer enn 20 millioner arbeidsledige i Vest-Europa. Samtidig er yrkesdeltakingen, den andelen av yrkesbefolkningen som søker eller faktisk har arbeid, gjennomgående mye lavere enn i USA og Japan.

Når mulighetene for arbeidsinntekt blir borte for så mange, svikter et vesentlig element i velferdssamfunnet. I tillegg har ledigheten gjennom reduserte skatteinntekter og økning i utbetalinger av ledighetstrygd, bidratt til svekkelsen av det offentlige finanser.

Utfordringene knyttet til sysselsettingen og arbeidsledigheten kunne i seg selv være verd en årstale. I kveld vil jeg konsentrere meg om finansieringen av velferdsstaten.

Norge har også fått merke presset mot det offentlige finanser i den lavkonjunkturen vi var gjennom. Svekkelsen av de offentlige finansene har skjedd parallelt med en sterk økning i oljeutvinningen. Bruken av oljeinntektene har gjort oss sårbare og enda mer avhengige av internasjonale økonomiske og politiske forhold langt utenfor vår kontroll. Innen et drøyt tiår er gått, kan vi ha passert toppunktet for oljeinntektene.

Dette reiser i første rekke spørsmålet om vi har lagt opp til en rettferdig økonomisk fordeling mellom generasjonene. Vi kan stå overfor et generasjonsproblem, knyttet til hvordan vi forvalter landets formue, og til hva vi pålegger våre etterkommere i form av bindinger på offentlige utgifter - først og fremst gjennom alderspensjonene i Folketrygden.

Dessuten synes erfaringene fra de siste årene å tyde på at velferdsstaten ikke kan fortsette å vokse like sterkt som før, fordi det er grenser for hvor stort skattetrykk økonomien kan tåle og befolkningen er villig til å leve med. Når vi også tar hensyn til at utbyggingen av våre velferdsordninger delvis er basert på oljeinntektene, vil vi kunne få et finansieringsproblem.

Innenfor en begrenset finansieringsramme, og stilt overfor et vedvarende press mot bruken av offentlige midler, er spørsmålet hvordan vi best kan innrette oss for å bevare det vi oppfatter som hovedinnholdet i velferdsstaten. Dette fremstår som et prioriteringsproblem: Det vil bli nødvendig å avgrense klarere det offentlige ansvar for å fremskaffe og finansiere velferdsytelser, og prioritere de viktigste behovene for å kunne løse disse på en tilfredsstillende måte.

Fordeling mellom generasjonene

Vi kan i det lange løp bare finansiere velferdsstaten gjennom skatteinntekter. Vi kan enten fullfinansiere utgiftene ved løpende skattlegging, eller utsette en del av skattebyrden til senere gjennom underskudd og låneopptak.

Det vil vel ikke overraske forsamlingen at en sentralbank vil advare mot vedvarende underskuddsbudsjettering. Som vi har sett, er det nettopp det som har skjedd i en rekke europeiske land.

Et vedvarende underskudd vil føre til økende gjeld og større rentebelastning for det offentlige. En større andel av de offentlige utgiftene vil gå med til å dekke renteutgiftene. I klartekst betyr dette at en lånefinansiering av offentlige ytelser i dag vil innebære lavere velferdsytelser i fremtiden. Før eller senere må dessuten balansen i budsjettet gjenopprettes, og renteutgiftene finansieres gjennom beskatningen.

Dette innebærer at enhver underskuddsfinansiering i virkeligheten er en skatt på våre etterkommere. I motsetning til de skattene vi pålegger oss selv, er en slik fremtidsskatt kjennetegnet ved at de som skal betale den, ikke har stemmerett når beslutningen blir tatt.

Problemene knyttet til underskuddsfinansiering og økt rentebelastning har særlig gyldighet hvis underskuddet er langvarig, slik at det blir bygget opp en rentebyrde som vedvarende fortrenger andre formål. Det er mindre grunn til bekymring dersom vi i perioder har et begrenset underskudd - som snus til overskudd i løpet av kort tid.

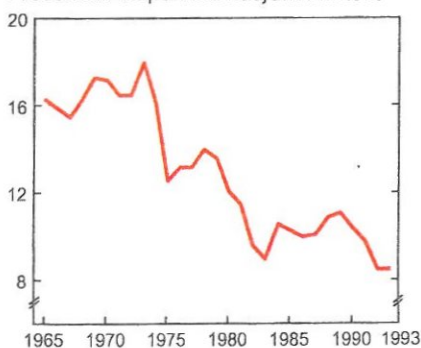
Dersom den er riktig dosert og gjennomføres med den nødvendige disiplin og måtehold, kan en slik budsjettpolitikk over tid bidra til en mer stabil økonomisk utvikling, og til en permanent høyere sysselsetting. I denne sammenheng er pengepolitikkenes rolle å bidra til stabil vekst gjennom lav prisstigning og stabil valutakurs. Dette vil jeg utdype noe senere i foredraget.

Generelt kan vi si at de inntektene nordmenn skal leve av i fremtiden, i stor grad bestemmes av hvor mye vi etterlater oss - med andre ord: av vår samlede sparing. På samme måte som vår velferd bygger på de investeringene og den menneskelige kapital som er bygget opp tidligere, må vi sette av midler for å skape grunnlag for høy velferd også i fremtiden. De inntektene vi har i dag, er basert på produksjonsutstyr og kompetanse som ikke varer evig. Det betyr at vi må erstatte dette utstyret og denne kompetansen med noe nytt - og det kan vi ikke gjøre uten å spare. I tillegg må vi spare for å øke vår samlede kapital, slik at veksten i velferden kan fortsette.

I denne sammenhengen er det imidlertid særdeles bekymringsfullt at sparingen både i Norge og i andre land har gått markert ned de siste 25 årene.

Fallet i industrilandenes sparerater har redusert den globale tilgangen på kapital som skal finansiere realinvesteringer. Store offentlige budsjettunderskudd - som i betydelig grad reflekterer et høyt offentlig forbruk - kan antakelig bidra til å forklare denne utviklingen. Underskuddene har i første omgang trukket til seg en stor del av den private sparingen. Det er all grunn til å tro at denne utviklingen i neste omgang har bidratt til å presse realrentene opp¹. Realrenten har da også økt betydelig siden begynnelsen av 1970-tallet, og dette har begrenset realin-

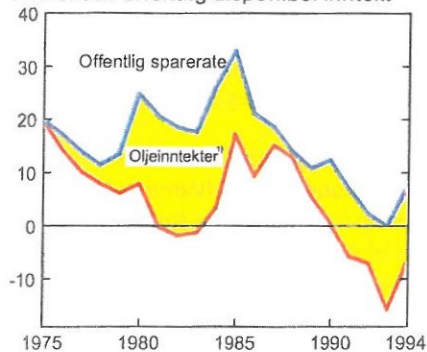
Figur 3.
Sparing i OECD-landene.
Prosent av disponibel nasjonalinntekt



Kilde: OECD.

¹ Jf. IMF's «World Economic Outlook», May 1995

Figur 4.
Offentlig sparing.
 Prosent av offentlig disponibel inntekt



¹⁾ Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i prosent av offentlig disponibel inntekt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Nærings- og energidepartementet.

vesteringene og gitt lavere tilvekst i realkapitalen enn tidligere. På denne måten har fallet i offentlig sparing antakelig bidratt til å redusere mulighetene for inntektsvekst og velferd på lengre sikt.

Også i Norge kan vi altså registrere en nedgang i den samlede spareraten i denne perioden, og dette har falt sammen med nedgangen i den offentlige sparingen. Ser vi perioden under ett, er det offentliges sparerate betydelig lavere i dag enn før oljeinntektene ble en viktig faktor i vår økonomi. Nedgangen i sparingen har med andre ord skjedd samtidig med - og på tross av - at vi har tappet ut oljeressurser.

Vi må regne med at nedgangen i den offentlige sparingen vil svekke det langsiktige grunnlaget for den norske velferdsstaten.

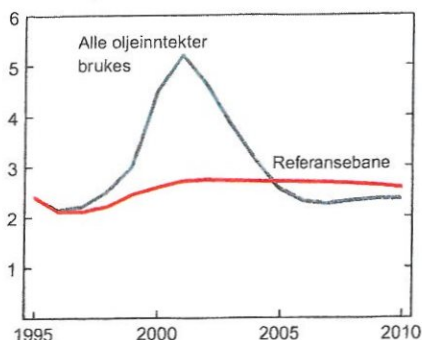
Hvordan sparingen skal benyttes, er imidlertid et annet spørsmål: Vi kan investere i infrastruktur, i bedre eller flere maskiner, eller vi kan sette midlene til side i form av finansinvesteringer i utlandet. I vid forstand kan vi også ta vare på vår samlede kapital på andre måter: Våre kunnskaper og kompetanse, våre naturressurser og vårt miljø er elementer i et slikt utvidet kapitalbegrep. Det vi må sikre oss, er at sparemidlene brukes til investeringer som har en høy samfunnsmessig avkastning. Dessuten bør vi spre risikoen knyttet til våre investeringer, slik at vi blir mindre utsatt for svingninger i inntektene. Siden norsk økonomi er så avhengig av utviklingen i oljeinntektene, kan det alene av denne grunn være fornuftig å plassere noe av vår formue som fordringer på utlandet.

En lite fornuftig bruk av oljeinntektene

I vår spesielle situasjon, med betydelige oljeinntekter til staten i årene som kommer, er det nok likevel en utbredt oppfatning at vi bør kunne ta oss råd til å bygge velferdsstaten ytterligere ut. Ja, et virkelig krafttak er nødvendig, blir det hevdet. Når vi finansierer disse utgiftene med økningen i oljeinntektene, er det jo dessuten ikke nødvendig å øke skattetrykket - i hvert fall ikke før oljeinntektene faller igjen. Jeg vil forsøke å illustrere konsekvensene av en slik satsing gjennom et lite tankeeksperiment.

Vi har brukt vår makroøkonomiske modell til å illustrere virkningene av å bruke alle oljeinntektene innenlands i de nærmeste årene. Det er åpenbart stor usikkerhet knyttet til slike beregninger. Resultatene vil blant annet avhenge av hvordan en antar at bruken av oljeinntektene over budsjettet vil påvirke valutakursen og renteutviklingen. I beregningene har vi sett for oss at realveksten i offentlige utgifter er 2 1/2 prosent per år fram til årtusenskiftet, som er omtrent på linje med den gjennomsnittlige veksten i offentlige utgifter de siste 10 årene. En slik utgiftsvekst ville bety at oljefondet fortsatt er tomt når vi går inn i neste århundre. Finanspolitikken er dermed noe mer ekspansiv enn det som er lagt til grunn i de offisielle budsjettdokumentene, der den årlige offentlige utgiftsveksten fram mot århundreskiftet er anslått til 1 1/2 prosent.

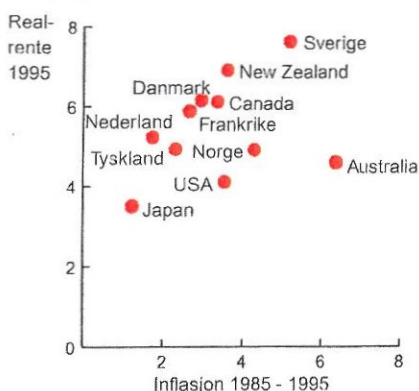
Figur 5.
Konsumprisvekst.



Referansebanen illustrerer en utvikling med stabil, moderat vekst og avtakende ledighet. Den er basert på en årlig offentlig utgiftsvekst på 1 1/2 prosent. Fram til århundreskiftet er referansebanen identisk med Norges Banks anslag i Penger og Kreditt 1995/4. Anslagene fram til 2010 bygger på en forlengelse av forutsetningene om blant annet veksten i internasjonal økonomi og offentlige utgifter fram til århundreskiftet. Offentlige budsjetter er i overskudd gjennom hele perioden slik at oljefondet bygges opp. «Alle oljeinntekter brukes» illustrerer virkningene av å ta oljeinntektene inn i økonomien, slik at oljefondet er tomt ved århundreskiftet. Utviklingen etter århundreskiftet i denne banen bygger på forutsetninger om blant annet strammere finanspolitikk og høyere rentenivå.

Kilde: Norges Bank.

Figur 6.
Inflasjonshistorie og langsiktig realrente.
Prosent



Land med høy inflasjon de siste ti årene har gjennomgående høyere realrenter i dag enn land som har hatt lav inflasjon. Realrentene for 1995 er beregnet ved et gjennomsnitt av 10-års obligasjonsrenter i hvert enkelt land deflatert med konsumprisveksten for 1995.

Kilde: Norges Bank og OECD.

En slik politikk vil i første omgang slå ut i sterkere vekst i etterspørselen innenlands. Vi vil også få økt pris- og lønnsvekst, og en tilsvarende svekkelse av lønnsomheten i den konkurranseutsatte delen av næringslivet. Dessuten vil vi altså ha mindre midler å sette inn hvis oljeinntektene skulle falle. Samlet sett vil vår oljeavhengighet ha økt betydelig.

Vi kan videre tenke oss at denne utviklingen i første omgang ikke fører til press mot kronen, blant annet fordi det fortsatt kan forventes store overskudd på driftsbalansen. Våre og andres tidligere erfaringer tyder på at et slikt press først oppstår når tilliten til den økonomiske politikken generelt er svekket. Vi må imidlertid regne med at den økte pris- og kostnadsveksten, kombinert med at alle oljeinntektene brukes, før eller senere vil føre til sviktende tillit til kronen. Da blir det svært vanskelig å demme opp for et fall i kronens verdi. I beregningene er dette illustrert med en nedgang i kroneverdien ved århundreskiftet, som i neste omgang fører til at pris- og kostnadsveksten tiltar.

Statens oljeinntekter vil begynne å falle etter århundreskiftet. For å gjenopprette tilliten og unngå et vedvarende budsjettunderskudd, blir det nødvendig å stramme inn finanspolitikken kraftig. Det er også lagt til grunn at ubalansene i økonomien tvinger fram et høyere rentenivå i noen år. Denne antagelsen er i hovedsak basert på våre egne erfaringer etter et ti-år med relativt hyppige devalueringer fram til og med 1986, men også på tilsvarende erfaringer i andre land.

Realrentene i land som tradisjonelt har hatt relativt høy inflasjon, synes å bli høyere enn i andre land. Vi har også sett at den renteoppgangen som kommer i turbulente perioder, når markedene preges av usikkerhet og redusert likviditet, blir størst i de land som bærer med seg en forhistorie preget av høy inflasjon.

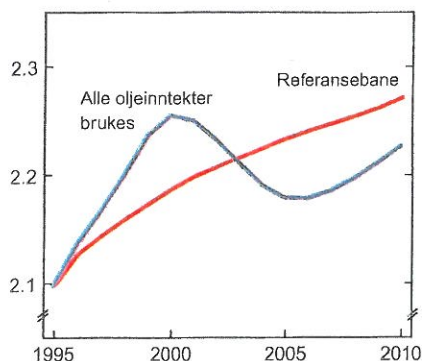
I vårt lille eksperiment fører renteoppgangen til at husholdningene vil redusere både forbruket og boliginvesteringene. Bedriftenes investeringer og produksjon vil bli rammet både av økte renter, høyere produksjonskostnader og lavere etterspørsel fra innenlandske sektorer.

Alt dette vil resultere i en kraftig konjunkturedgang med svært lav vekst i økonomien gjennom flere år. Lavkonjunkturen vil føre til en dobling av antall ledige i løpet av 3 år. Beregningene indikerer også at ledigheten kan bli liggende på et varig høyere nivå.

Dette tankeeksperimentet illustrerer hvordan økt bruk av oljeinntektene innenlands for å finansiere en høy vekst i offentlige utgifter i en periode, senere kan påføre samfunnet kostnader i form av lavere verdiskaping og sysselsetting. Det kan være usikkert hvor langt det er mulig å tøyne grensene for en forsvarlig finanspolitikk, og reaksjonene på rente og valutakurs kan være vanskelige å forutsi. Men det er all grunn til å tro at en uforsvarlig bruk av oljeinntektene kan få konsekvenser av den karakter som jeg nå har antydnet.

I tillegg vil bruk av oljepengene innenlands gjøre norsk økonomi enda mer sårbar og oljeavhengig; en sårbarhet som i

Figur 7.
Syssetning.
Millioner personer



Se tekst figur 5.

seg selv kan utsette oss for sterkere svingninger i økonomien, slik vi så etter oljeprisfallet i 1986.

Det store innslaget av oljeøkonomi i vårt samfunn har ikke bare sammenheng med den offentlige etterspørselen som oppstår ved bruk av oljeinntektene, men også av den direkte etterspørselen fra oljevirkksomheten. Strukturen i vårt næringsliv er betydelig påvirket av aktiviteten på sokkelen og er blitt mer avhengig av oljevirkksomheten. Det vi kan kalle leverandøriindustrien sysselsetter i dag rundt 50.000 personer og forvalter høy teknisk kompetanse på flere områder knyttet til oljevirkksomheten. Denne industrien er svært avhengig av aktivitetsnivået på norsk sokkel, og leveransene til oljesektoren vil avta lenge før oljealderen tar slutt. Dersom den ikke får fotfeste i andre markeder internasjonalt, vil denne del av vårt næringsliv antakelig måtte fases ut. Forhåpentligvis vil da produksjonsressursene kunne overføres til annen virksomhet, avhengig av konkurranseevne og lønnsomhet i andre sektorer på dette tidspunkt. Også i dette perspektivet står vi bedre rustet om vi kunne redusere vår sårbarhet blant annet gjennom den støtpute mot eksterne sjokk som et oljefond vil kunne representere.

Mer generelt vet vi at oljeinntektene før eller senere vil ta slutt, selv om vi nå står foran en kort periode med enda høyere inntekter enn i dag. Økningen i oljeinntektene i årene som kommer bør ikke brukes innenlands, fordi vi da venner oss til et høyt utgiftsnivå som ikke kan opprettholdes når oljeinntektene reduseres og etterhvert faller bort. Omstillingene som vil melde seg når oljevirkksomheten trappes ned, vil da kunne bli mer smertefulle. Ny konkurranseutsatt virksomhet blir ikke bygget opp over natten. Vi kan heller ikke regne med at industrier som faller fra, uten videre kan starte opp igjen, selv om vi bedrer konkurranseevnen.

Ved å sette til side noe av oljeinntektene kan vi for det første legge forholdene til rette for et større og mer konkurransedyktig næringsliv utenom oljevirkksomheten, og på den måten ta vare på og utvikle den kunnskap vi skal leve av i fremtiden. For det andre vil vi stå finansielt sett mye bedre rustet til å møte nedgangen i oljeinntektene gjennom en gradvis overgang, fremfor den sjokkterapien som jeg nettopp har illustrert.

Grenser for skattefinansiering

Etter at jeg har søkt å avvise økt bruk av oljeinntektene som noen farbar vei for å løse velferdsstatens finansieringsproblemer, står vi igjen med skatteinntektene som den egentlige finansieringskilden for velferdsstaten.

Det vil være velkjent at skatter kan gi store effektivitetstap hvis en ikke sørger for en mest mulig nøytral beskatning – slik at alle aktører i økonomien i størst mulig grad står overfor de samme skattesatsene, og at hver enkelt av oss står overfor lik skattesats uansett hvordan vi velger å anvende våre ressurser og inntekter.

I tillegg vil også et høyt skattnivå ha negative konsekven-

ser for verdiskapingen i den private delen av økonomien – uansett hvordan vi utformer skattesystemet og hvor effektivt vi organiserer det. I Torstein Molands tale til denne forsamlingen for et år siden, ble det vist til undersøkelser som tyder på at beskatningen gir oss et effektivitetstap på marginen på rundt 50 prosent. Eller med andre ord: Skal dette effektivitetstapet i den private sektoren være forsvarlig, må en kreve at 100 nye skatte kroner skaper samfunnsmessige verdier for 150 kroner gjennom anvendelse over de offentlige budsjetter.

Jeg mener ikke med dette å si at den velferd vi får gjennom likhet, trygghet og økte offentlige ytelser, ikke kan være verd kostnadene ved beskatning. Det er vanskelig å måle velferdsstatens ytelser i kroner og øre, og noen vil – bokstavelig talt – sette høyere pris på disse ytelsene enn andre. Men uansett hva vi måtte mene om dette, er det viktig å være oppmerksom på at skattefinansieringen av velferdsytelsene medfører effektivitetstap, og dermed også et lavere gjennomsnittlig inntektsnivå i befolkningen.

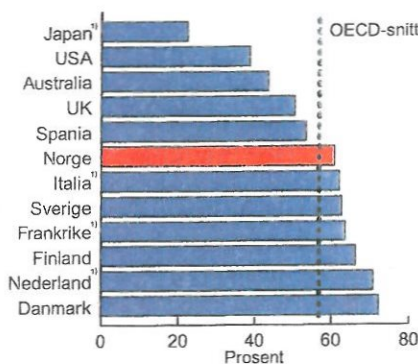
La meg forsøke å konkretisere dette noe: Det kanskje mest åpenbare eksemplet er virkningene av å beskatte arbeid.

Forskjellen mellom det vi må betale for å kjøpe andres arbeidskraft og den lønn vedkommende sitter igjen med etter at skatten er betalt, representerer «den samlede skattekiln» på arbeid. Dette begrepet kan vi illustrere og avmystifisere ved å bruke en fagmann alle kjenner; en rørlegger som er selvstendig næringsdrivende. Skal vi kjøpe en rørleggertjeneste som det tar et par timer å utføre, er vi nok forberedt på en regning på rundt 700 kroner for selve arbeidet. I dette beløpet ligger det både skatter og avgifter: momsen utgjør 130 kroner og inntektsskatten omtrent 300 kroner. Etter skatt sitter rørleggeren da igjen med 270 kroner, mens vi altså har betalt 700 kroner. Den samlede skattekiln, som er mellomlegget på 430 kroner, er gått til det offentlige i form av skatter og avgifter. I dette eksemplet utgjør altså skattekiln vel 60 prosent av det beløpet vi betaler til rørleggeren.

Skattekiln for Norge ligger på nivå med en del europeiske land som har stor statsgjeld, og høyere enn gjennomsnittet for OECD-landene. Det kan kanskje være grunnlag for å hevde at en samlet skattekiln på omtrent 60 prosent er et uttrykk for et gjennomgående høyt skattenivå i hele Europa. I Norge har vi relativt lave satser på enkelte beskatningskilder. Sammenliknet med andre europeiske land, har vi for eksempel nesten ikke eiendomsskatt. En betydelig del av våre skatteinntekter skaffes til veie gjennom skatter som enten direkte eller indirekte påvirker bruken av arbeidskraft.

Det sier seg selv at særlig tjenester – der kostnadene knyttet til arbeidskraften utgjør en høy andel av de samlede kostnadene – blir utført i mye mindre omfang enn om skattekiln hadde vært lavere. Nå er ikke alle tjenester momspliktige og det er videre lagt opp til en noe lavere beskatning av begrensede inntekter fra en del tjenester, slik at skattekiln kan være noe lavere for disse tjenestene. Likevel vil skattekiln bidra til å redusere omsetningen i private markeder av typiske velferds-

Figur 8.
Samlet skattekiln.
1991/92



Skattekiln inkluderer arbeidsgivers og arbeidstakers bidrag til det offentlige trykksystemet, personlig inntektsskatt og indirekte skatter. Satsene er beregnet for en gjennomsnittlig lønnsstaker.

¹⁾ 1991

Kilde: OECD Jobs Study.

goder som for eksempel omsorgstjenester og hjelp i hjemmene. Bli de samlede kostnader, inklusive skatter og avgifter, for store, vil de fleste enten velge å gjøre jobben selv, eller arbeidet vil simpelthen ikke bli utført. Dette innebærer både en lite effektiv bruk av tid og ressurser, og lavere velferd for den enkelte. Samtidig vil det høye skattenivået lede til lavere aktivitet i den private del av denne sektoren. I neste omgang vil det kunne øke presset på det offentlige om å sette i verk eller utvide eksisterende tjenestetilbud med offentlig finansiering.

Hvordan er det så med beskatningen av formue og kapitalinntekter?

Denne delen av beskatningen påvirker husholdningenes og bedriftenes valg mellom sparing og forbruk på en slik måte at motivasjonen til sparing svekkes. Særlig kan en høy formuesskatt virke negativt inn på sparingen, og dermed også føre til reduserte realinvesteringer og svakere vekst på lang sikt. I tillegg vil næringsstøtte, subsidier og andre sider ved skattesystemet som ikke virker nøytralt, påvirke rangeringen av de ulike investeringsprosjekters lønnsomhet.

Hovedprinsippet må være at næringsvirksomhet med Norge som base og underlagt norsk skatteregime og lovgivning for øvrig, så vidt mulig bør være undergitt samme formelle og reelle regler for beskatning. Avvik fra et slikt regime, for eksempel gjennom unntaksordninger og spesielle regler for å tilgodese særinteresser, innebærer at vi får investeringer som er privatøkonomisk lønnsomme, men som kan være mindre lønnsomme for samfunnet. Dermed kan vi risikere at vår sparing kanaliseres til investeringer som kaster lite av seg og at realkapital bindes opp i produksjon som er samfunnsøkonomisk ulønnsom.

Selv om det foreligger enkelte beregninger og anslag på kostnadene ved beskatning, er det grunn til å presisere at anslagene er usikre. Det gjelder kanskje særlig for kapitalbeskatningen. Men på dette området er det et annet fenomen som har gjort seg sterkere gjeldende de senere årene, og som i det lange løp vil sette strengere grenser for skattenivået.

Selv om myndighetene fortsatt kan påvirke landets samlede sparing, svekkes mulighetene til å påvirke hvor sparingen skal anvendes i en verden med frie kapitalbevegelser over landegrensene. Hvis det ikke foreligger bestemte naturgitte fortrinn, vil bedriftenes kostnader, inkludert nivået på skatter og avgifter, være avgjørende for om de kan hevde seg i konkurransen med bedrifter fra andre land. I neste omgang kan skatte- og avgiftsnivået ha betydning for hvor bedriftene blir lokalisert.

Nå skal vi ikke trekke dette for langt. Tross alt vil det alltid være visse fortrinn og preferanser i den enkelte bedrift som bidrar til at den holder fast ved sin tilknytning til hjemlandet. Men like klart er det grenser for hvor høyt skattetrykk som kan pålegges, før det får alvorlige konsekvenser for inntektsgrunnlaget i den konkurranseutsatte delen av næringslivet.

Mitt hovedpoeng er at et høyt skattenivå innebærer kostna-

der for samfunnet – som kommer til uttrykk både i form av lavere verdiskaping, en mindre effektiv arbeidsdeling, og lavere forbruk av tjenester. Disse kostnadene setter grenser for både den enkeltes vilje til å betale skatt, og for økonomiens evne i det lange løp til å bære skattetrykket. I tillegg kan altså økt beskatning føre til lavere velferd for den enkelte, dersom kostnadene ved økt beskatning overstiger fordelene vi får ved å bruke disse midlene over offentlige budsjetter.

La meg oppsummere før jeg går videre: For å sikre verdiskapingen og de offentlige finansene på lengre sikt, er det nødvendig å sette til side en større andel av det offentliges inntekter til sparing, enn det vi har gjort de senere årene. For å oppnå en balansert økonomisk utvikling og et næringsgrunnlag når oljeinntektene faller, er det også sterke grunner for å begrense bruken av oljeinntektene innenlands. Samtidig er det klart at vi neppe kan basere økt utgiftsvekst på en økning av skattenivået i økonomien. Det vil i lengden svekke grunnlaget for verdiskapingen. En økning i de offentlige utgifter vil også kunne redusere den enkeltes velferd, snarere enn å øke den, når vi tar hensyn til at de økte utgiftene må finansieres ved økte skatter.

Det er altså ikke grunnlag for å øke de offentlige utgiftenes andel av verdiskapingen i årene fremover. Tvert imot er det ønskelig å redusere utgiftsandelen og øke det offentliges sparing.

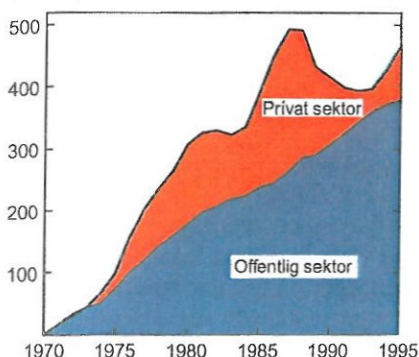
Prioritering og avveining

Etterspørselen etter velferdsstatens ytelser vil vokse svært raskt i årene fremover – som følge både av den teknologiske og den økonomiske utviklingen. Det har likeledes vært en klar tendens til at de politiske partiene gjennomgående har bidratt til å øke folks forventninger til hva som kan, bør eller skal dekkes av velferdsstaten. Det vil da lett kunne oppstå et spenningsforhold mellom forventningene til velferdsytelsene på den ene side og de reelle muligheter for å løse disse oppgavene på den annen side. Når velferdsstaten ikke holder hva den lover, skaper det i neste omgang økt oppmerksomhet og et selvforsterkende press for større offentlig engasjement.

Som jeg sa, kan etterspørselen etter offentlige tilbud også ha sammenheng med at markedene for tjenester får dårlige kår i en økonomi med store skattekiller. Det vil kunne gi lavere sysselsetting i den private del av denne sektoren. I neste omgang vil det kunne øke presset på det offentlige for at det utvikles velferdsordninger og et offentlig tjenestetilbud som dekker etterspørselen etter disse tjenestene. Den sterke veksten i etterspørsel etter de offentlige tjenestene må også sees i sammenheng med at tjenestene finansieres over skatteseddelen, og i liten grad direkte av dem som forbruker tjenestene. I tillegg har endringer i teknologi, inntektsnivå og befolkningsstruktur i seg selv bidratt til å øke etterspørselen.

Når mesteparten av sysselsettingsveksten i Norge de siste 25 årene har kommet i offentlig sektor, så reflekterer det den

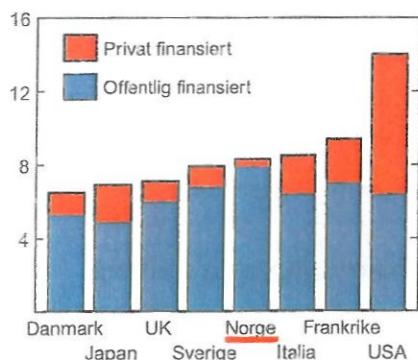
Figur 9.
Akkumulert sysselsetningsvekst fra 1970.
Tusen personer



Sysselsettingen i offentlig sektor har økt jevnt de siste 25 årene. Det er nå nesten 400 tusen flere ansatte i stat og kommune enn i 1970. I privat sektor har sysselsettingen variert i takt med konjunktorene, og det er i dag om lag 90 tusen flere sysselsatte i private næringer enn i 1970.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 10.
Utgifter til helse.
Prosent av BNP i 1992



Kilde: OECD.

sterke underliggende etterspørsel etter de tjenester som det offentlige har påtatt seg å tilby.

Den trendmessige veksten i enkelte store utgiftsposter, der vi vet at etterspørselen vil vokse sterkt, vil sannsynligvis fortsette i årene som kommer. Det er blant annet grunn til å tro at det bare for å opprettholde tilgjengeligheten av helsetjenester – og dermed unngå ytterligere vekst i køene – med dagens system vil være nødvendig å øke disse utgiftene minst i takt med den veksten vi har sett det siste tiåret. Vi vet også at endringene i befolkningens alderssammensetning vil føre til en kraftig økning i alderspensjonene når vi kommer inn i det neste århundret.

Med utgangspunkt i de prioriteringsproblemene vi allerede nå ser, står det altså klart at en slik betydelig vekst i noen komponenter av budsjettet, stiller oss overfor stadig vanskeligere avveininger. Dersom rammen for de samlede utgiftene ikke skal øke som andel av den samlede verdiskapingen, vil det bli en stadig mindre andel av budsjettet igjen til å løse andre oppgaver. Det må bety at prioriteringsproblemene vil øke i årene fremover, så lenge det ikke foretas en klarere avgrensning av velferdsstatens ansvar.

La meg avslutningsvis gå litt nærmere inn på to av de viktigste områdene – nemlig helse- og omsorgstjenestene og alderspensjonene – og forsøke å antyde noen av de dilemmaene vi står overfor.

Helse- og omsorgstjenestene: Grenser for ansvar

Helseutgiftene har siden 1980 økt med nesten 4 prosent hvert år, når vi har korrigert for prisstigningen. Den økende andelen eldre i befolkningen vil skape ytterligere press i etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester. Fremskrittene innen legevitenenskapen har gjort det mulig å behandle sykdommer som tidligere ikke lot seg behandle, og vi lever samtidig lenger enn før. Det vil også medføre at hver enkelt av oss vil komme til å forbruke flere og dyrere helsetjenester gjennom livsløpet.

Norge bruker ikke mer til helse enn gjennomsnittet av OECD-land, sett i forhold til BNP. Vi finansierer imidlertid langt mer enn andre over offentlige budsjetter. Hele 95 prosent av helseutgiftene betales av det offentlige. Skal tjenestene innenfor disse sektorene fortsatt i hovedsak produseres i offentlig regi, og finansieres gjennom beskatningen, vil vi antagelig ikke makte å tilfredsstille den økte etterspørselen – med den følge at helsekøene vil øke i årene som kommer.

Helsekøene ville snart forsvinne om helsetjenestene ble tilbudt i et marked til reelle priser. Likevel er det flere grunner til at vi ikke ville ønske oss en slik løsning. Siden helsetjenester kan være et spørsmål om liv eller død, vil betalingsviljen i enkelte tilfeller være svært høy. Dette kan åpenbart reise etiske dilemmaer, fordi de fleste av oss vil oppfatte det som umoralsk at et slikt spørsmål skulle avgjøres av vår økonomi.

Det ville snart blitt etablert et forsikringsmarked for å avdekke risikoen for sykdom som krever kostbar behandling. Erfaringene fra enkelte land viser at et privat helseforsikrings-

marked ikke alltid fungerer godt, blant annet fordi det kanskje ikke blir mulig for høyrisikogrupper å kjøpe forsikring.

Det er med andre ord mye som tyder på at finansieringen av det vi kan kalle «grunnleggende» helsetjenester i hovedsak fortsatt bør være en offentlig oppgave. Jeg oppfatter det slik at et hovedsakelig offentlig finansiert helsevesen er en av bærebjelkene i velferdsstaten.

Men vi må også ha klart for oss at et altomfattende offentlig helsevesen, som skal gi tilbud til alle, til priser som ikke dekker kostnadene ved å utføre tjenestene, reflekterer et usedvanlig høyt ambisjonsnivå. Skal vi makte å løse konflikten mellom den begrensede finansieringen på den ene side, og på den andre siden den økende etterspørselen etter disse tjenestene, er det nødvendig å avgrense hva som bør være det offentlige ansvaret – på en slik måte at de oppgavene offentlige etater får tildelt, lar seg løse.

En slik avgrensning vil trolig også tvinge seg fram for andre offentlige tjenester, blant annet i omsorgssektoren. Dette er også kommet fram i den velferdsmeldingen som nå drøftes i Stortinget. For enkelte deler av omsorgstilbudet, for eksempel hjemmehjelpsordninger og andre mer service-pregede tjenester, kan det være grunn til å spørre om det egentlig er en vesentlig forskjell mellom disse tjenestene og andre tjenester som vanligvis kjøpes av den enkelte i et marked.

De oppgaver som det offentlige ikke finner å kunne prioritere innenfor forsvarlige rammer, bør det være mulig å ivareta ved at det etableres et tilbud av tilleggstjenester i et ordinært marked. Det er ikke min oppgave å gi råd om hvilke prioriteringer og valg som må gjøres i denne forbindelse. Det er – og må vel være – politikernes vanskelige oppgave å foreta slike avveininger. Men alt peker etter min mening helt entydig i retning av at slike prioriteringer mellom budsjettfinansierte og privatfinansierte tjenester vil tvinge seg fram.

Det er ikke nødvendig i denne sammenheng å ta standpunkt til om offentlige tjenester skal privatiseres. Dette er egentlig et underordnet spørsmål. Det er fullt mulig å finansiere deler av offentlig tjenesteproduksjon gjennom et system med brukerfinansiering. Dette er da også forholdsvis vanlig innenfor mange av omsorgstjenestene. Poenget må være at tjenestene produseres effektivt, og at den offentlige finansieringen av disse tjenestene skjer innenfor forsvarlige rammer.

Folketrygden; pensjonsordning uten sparing

Den kraftige økningen i alderspensjonene som vi vet vil komme i løpet av de neste ti-årene, vil være en av de største utfordringene vårt velferdssystem har møtt. Det skyldes først og fremst at de store etterkrigskullene blir gamle, men også at flere av dem har opptjent rett til høyere tilleggspensjoner.

Vi vet også at vi vil få svakere vekst i arbeidsstyrken etter 2010 og en nedgang i oljeinntektene. Folketrygdens ytelser er ikke basert på oppsparte fonds, men på løpende skattefinansiering, et såkalt «pay as you go-system». Når andelen eldre

øker, slik at hver yrkesaktiv må forsørge flere trygdede, vil systemet lede til en utilsiktet omfordeling av inntekt mellom generasjonene.

Som jeg tidligere påviste, har sparingen i dette landet falt betydelig de siste tyve årene. Denne utviklingen kan virke nokså merkelig, i lys av at statens fremtidige pensjonsforpliktelser stadig øker.

I og med at staten står som garantist for utbetalingene fra Folketrygden, er en naturlig følge at folk flest ikke ser behovet for å sette til side betydelige midler til sin egen pensjonisttilværelse. De fleste ville nok ha valgt å spare langt mer, enten ved å innbetale til private pensjonsordninger eller ved å bygge opp en større finansiell formue, dersom de ikke hadde basert seg på at Folketrygden skal være bærebjelken i vårt pensjonssystem. Innføringen av alderspensjonene har derfor høyst sannsynlig medført lavere privat sparing enn det et helt eller delvis privatfinansiert pensjonssystem ville gjort.

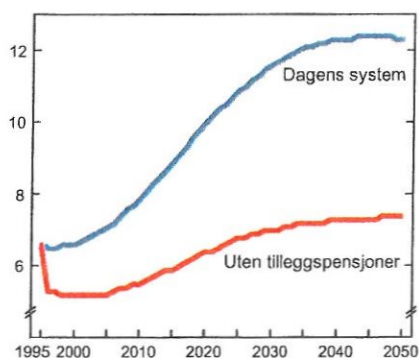
Siden Folketrygden ikke har benyttet premieinnbetalingene til å bygge opp fond, men i stedet har basert trygdeytelsene på løpende skatteinnbetalinger, har innføringen av alderspensjon fra Folketrygden heller ikke bidratt til å øke den offentlige sparingen. Vi står dermed i den nokså paradoksale situasjon at selv om alle erkjenner at nasjonen står overfor et sparebehov i årene fremover, har landets samlede sparing falt over tid.

En vei ut av dette dilemmaet er at staten nå setter til side en større del av oljeinntektene, slik jeg allerede har vært inne på. Våre naturrikdommer gir oss i virkeligheten et unikt utgangspunkt for å forberede oss på møtet med denne utfordringen. Mens andre land strever med betydelige offentlige underskudd og stor statlig gjeldsbyrde, har vi fortsatt en mulighet til å bygge opp fordringer på statens hånd, slik at staten er rustet til å innfri pensjonsforpliktelsene.

I lys av det presset som vil melde seg overfor andre offentlige utgifter – ikke minst utbyggingen av tjenestetilbudet – kan det imidlertid være grunn til å reise et mer fundamentalt spørsmål: Er alderspensjonene en viktigere del av velferdsstaten enn for eksempel utbyggingen av det offentlige helsetilbudet? For å sette dette på spissen: Er vi sikre på at dagens yrkesaktive faktisk ville velge – hvis de kunne – å prioritere offentlige alderspensjoner framfor å styrke helsetilbudet?

Det kan også bli vanskelig å motivere neste generasjons yrkesaktive til å betale høye skatter for å opprettholde et høyt inntektsnivå blant pensjonistene, som i utgangspunktet vil ha langt høyere formue og levestandard enn de selv. Det er egentlig ingenting i veien for at den fremtidige politiske beslutningsprosess kan ta en annen retning enn vi i dag har forestilt oss. Senere generasjoner kan treffe beslutninger om at den store eldregenerasjonen må avfinne seg med lavere ytelse, høyere pensjonsalder og økt beskatning av pensjonistenes formue og inntekter. Det vil ikke nødvendigvis være slik at fremtidens yrkesaktive har anledning eller føler plikt til å ta vare på forrige generasjon, som de endog – trolig med en viss rett – vil bebreide for å ha ødslet bort arvesølv.

Figur 11.
Statens netto pensjonsutgifter.
 Prosent av BNP



Med dagens system vil Folketrygdens netto pensjonsutgifter (pensjonsutgifter fratrukket inntektsskatt fra pensjonistene) øke fra 6½ prosent av BNP i dag til over 12 prosent i år 2050. Uten tilleggspensjoner og med halvert trygdeavgift vil Folketrygdens nettoutgifter bli lavere og vokse svakere enn med dagens system.

Kilde: Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I denne sammenhengen kan det også være naturlig å spørre om det bør være en offentlig oppgave å forsikre høyinntektsgruppene gjennom tilleggssytelsene i Folketrygden. I mange andre land er det offentlige ansvaret begrenset til en grunnpensjon, og den enkelte kan på frivillig basis kjøpe eventuelle tilleggspensjoner i et privat forsikringsmarked.

Slik er det jo i prinsippet også hos oss – det er fullt mulig å tegne tilleggsforsikringer som i praksis gir økte pensjonsinntekter. Problemet er imidlertid som nevnt at slike ordninger ikke får noe større gjennomslag, så lenge den enkelte forholder seg til det obligatoriske offentlige tilleggspensjonssystemet.

La meg illustrere de utfordringer alderspensjonene representerer gjennom nok et lite tankeeksperiment. La oss anta at vi bestemte oss for at vi fra nå av ikke skal utbetale tilleggspensjoner gjennom Folketrygden. Det ville samtidig være rimelig at vi da satte ned trygdeavgiften tilsvarende tilleggspensjonenes andel av pensjonsutgiftene, slik at disse midlene blir gjort tilgjengelige for den enkelte til egen sparing. I vårt eksempel innebærer dette omtrent en halvering av trygdeavgiften.

Vi ser at en slik endring tilsynelatende ville løse Folketrygdens finansieringsproblemer, i den forstand at de samlede utgiftene til alderspensjoner på lang sikt vil utgjøre omtrent den samme andelen av BNP som de gjør i dag.

Men da glemmer vi de forpliktelsene som allerede er inngått til tilleggspensjoner, gjennom de pensjonspoeng som allerede er opparbeidet. Det vil neppe aksepteres at opptjente poeng ikke skulle gi tilleggspensjon i fremtiden. Det ville i det minste bli behov for overgangsordninger for dem som i dag er pensjonister.

Et alternativ kunne være at staten i dag utbetaler de opptjente tilleggssytelsene en gang for alle, eller at midlene settes til side i et fond, for så å bli utbetalt i henhold til det opprinnelige systemet – det vil si etter dagens regler. Den finansielle belastningen måtte da tas over dagens budsjett, men til gjengjeld ville tilleggssytelser ikke kunne opptjenes i fremtiden.

Problemet er at vi her ikke snakker om helt ubetydelige beløp. På usikkert grunnlag kan de allerede opptjente utbetalingene til tilleggssytelser anslås til 450 milliarder kroner i nåverdi. Skulle staten betale ut eller sette av disse midlene til et fond i dag, ville dette fondet altså tilsvare om lag dobbelt så mye som det offentlige samlede nettofordringer.

Jeg vil presisere at dette tankeeksperimentet ikke er ment som et forslag. Det er ment som en illustrasjon på hvilke enorme beløp og bindinger som ligger innbakt i de forpliktelsene staten har påtatt seg gjennom pensjonssystemet. Det er et tankekors at dersom vi korrigerer statens fordringsposisjon bare for tilleggssytelser som følge av allerede opptjente pensjonspoeng, har staten en betydelig netto gjeld, tilsvarende om lag 25 prosent av BNP.

Uansett hvilke løsninger en kommer fram til på dette pro-

blemet, står det klart at vi ikke kan tillate oss å øke utgiftene på bekostning av den samlede sparingen.

Det er som sagt ikke min oppgave å anvisе hvilke prioriteringer som bør foretas for å opprettholde velferdsstaten. Men like klart står det vel at det heller ikke vil nytte å skyve problemene til side. Vi kommer ikke utenom å velge hvilke formål som skal prioriteres, hvis vi skal makte å løse velferdsstatens utfordringer.

En politikk for stabil vekst

I velferdsmeldingen, som nå er til drøfting i Stortinget, slås det fast at det i velferdspolitikken «må stilles høye krav til effektiv ressursbruk og til prioritering mellom oppgaver. Det må samtidig vises varsomhet med å innføre nye kostnadskrevene pensjonsreformer».

Dette kan vel også stå som konklusjonen på de problemstillingene jeg har forsøkt å skissere her i kveld: De valgene vi står overfor i velferdspolitikken, tilsier at det er nødvendig å komme fram til en bedre forståelse av hva som er de grunnleggende elementene i velferdsstaten, og at det er nødvendig å fastlegge klare prioriteringer og avgrensninger av det offentlige ansvar og oppgaver.

Samtidig kan det ikke understrekes for sterkt at velferdsstaten i det lange løp bare kan bevares hvis vi sørger for å utvikle dens økonomiske grunnlag. Den økonomiske politikken bør derfor i størst mulig grad bidra til en stabil og bærekraftig økonomisk vekst. I en slik langsiktig innrettet politikk er høy offentlig sparing, solide offentlige finanser og forsiktig bruk av oljeinntektene innenlands, viktige elementer.

Nødvendigheten av langsiktig stabilitet har også implikasjoner for utformingen av pengepolitikken. Våre egne og andres erfaringer viser blant annet at usikkerhet om valutakursen og prisstigningen kan føre til store svingninger i økonomien og kostnader i form av varig høyere realrenter. Gitt at det generelt er tillit til den økonomiske politikken som føres, kan penge- og valutapolitikken derfor best bidra til en stabil økonomisk utvikling ved at den innrettes mot lav pris- og kostnadsvekst og en stabil valuta.

I Norge er den operative målsettingen for penge- og valutapolitikken å holde kronen stabil i forhold til europeiske valutaer. Ved å knytte kronens verdi til land med gjennomgående lav og stabil prisstigning, vil penge- og valutapolitikken i det lange løp også bidra til lav pris- og kostnadsvekst.

En langsiktig innretning av pengepolitikken har altså mange fordeler. Men en sterk fokusering på valutakursen medfører problemer for en aktiv bruk av pengepolitikken for kortsiktige stabiliseringsformål, noe som særlig kunne være ønskelig i tilfeller der vi og de land vi har definert kursstabilitet overfor, er i ulike faser av konjunkturutviklingen. Norges Bank forsøker dog å utnytte det begrensede spillerom som tross alt er der. Valutaforskriften setter imidlertid grenser for hvor aktivt de pengepolitiske virkemidlene kan anvendes ut fra stabiliseringsformål.

Når pengepolitikken på denne måten er bundet opp av hensynet til kronekursen, faller hovedansvaret for stabiliseringen av den økonomiske utviklingen på finanspolitikken. Som jeg var inne på innledningsvis, kan mulighetene for å bruke finanspolitikken i konjunkturstyringen bidra til å styrke sysselsettingen også i det lange løp, dersom finanspolitikken ellers er vel tilpasset de langsiktige rammene for veksten i offentlige utgifter.

Her er vi ved et kjernepunkt. Siden finanspolitikken og de offentlige finansene også er grunnlaget for finansieringen av velferdsstaten, tilsier de langsiktige hensyn til statsfinansene en stor grad av moderasjon i finanspolitikken. Som vi har sett, vil store offentlige underskudd raskt føre til en betydelig økning i renteutgiftene. Disse utgiftene reduserer mulighetene for å benytte finansieringsgrunnlaget til en videre utbygging av velferdsordningene. Hvis det samtidig er stort press på disse ordningene i retning av å øke utgiftene, kan det lett oppstå en konflikt mellom hensynet til kortsiktige velferdspolitiske mål på den ene siden, og på den andre siden hensynet til det langsiktige finansielle grunnlaget for velferdsstaten.

De problemene andre europeiske land har kommet opp i, kan kanskje illustrere dette. Enkelte land har utgifter til renter og arbeidsledige som utgjør over 10 prosent av BNP – utgifter som i lengden kunne vært anvendt til andre velferdsytelser hvis sysselsettingen var høyere og statsgjelden lavere.

Her står vi altså overfor et dobbelt problem, hvor vi balanserer hårfint mellom ulike hensyn: Mislykkes stabiliseringspolitikken, oppstår det raskt ubalanser i statsfinansene som gjør det særdeles vanskelig å videreføre de eksisterende velferdsordningene på dagens nivå – langt mindre å utvikle og utvide disse ordningene ytterligere. Like ille er det hvis vi ikke makter å prioritere og avgrense velferdsstatens oppgaver, med den følge at det offentliges finanser blir varig svekket. Da undergraver vi både velferdsstatens økonomiske grunnlag og handlefriheten til å stabilisere den økonomiske utviklingen. Økende renteutgifter og stigende arbeidsledighet kan lett bli resultatet.

Ifølge et hardnakket rykte, skal en tidligere finansminister og sentralbanksjef en gang ha uttalt noe i retning av at «det er utrolig hva folk kan betale i skatt, bare de blir vant til det». I 1990-årene står vi vel snarere overfor følgende problemstilling: Det er utrolig hvor høy skatt våre etterkommere må betale, hvis vi ikke venner oss til å prioritere.