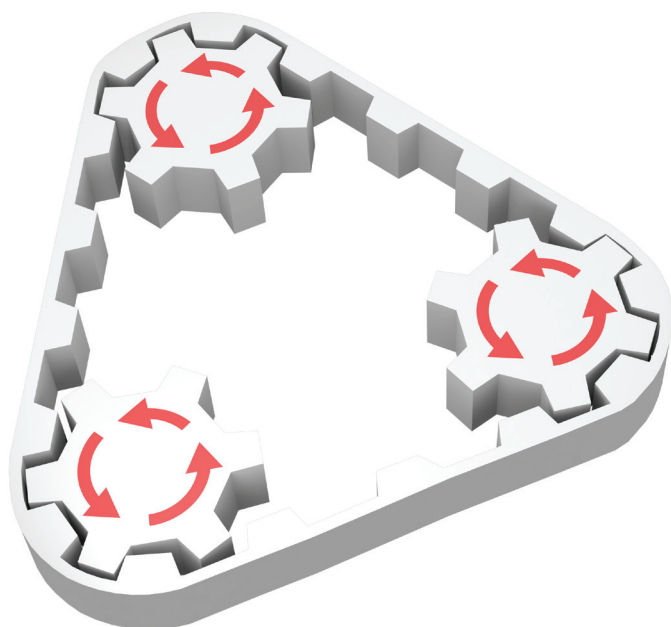




Tone Fløtten, Åsmund Hermansen,
Anne Hege Strand og Kristian Rose Tronstad

Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene



Tone Fløtten, Åsmund Hermansen,
Anne Hege Strand og Kristian Rose Tronstad

Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene

NordMod 2030. Delrapport 2

© Fafo 2013

ISBN 978-82-7422-994-5 (papidatgave)

ISBN 978-82-7422-995-2 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsillustrasjon: illustratorer.com

Omslag: Bente Fausk

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Prosjektforord	5
Preface	8
Rapportforord	11
Sammendrag	12
1 Indre endringer i de nordiske modellene	19
2 Befolkningsvekst, aldring og innvandring	21
Befolkningen vokser	22
Levealderen øker	24
Andelen i typisk yrkesaktiv alder synker	28
Det blir flere innvandrere.....	29
Større, eldre og mer mangfoldig	35
3 Konsekvenser av befolkningsendringene	37
«Folk flest» bor i byer.....	37
Endring i arbeidsstyrke og forsørgingsbyrde	40
Press på offentlige budsjetter	45
4 Holdninger til offentlig velferd og skatt	53
Syn på offentlig velferdsproduksjon.....	54
Tillit til framtidig velferdstilbud	56
Skattevillighet i Norden.....	59
Befolkningsendringer og framtidens holdningsdannelse	64
5 Ny befolkning – ny politikk?.....	69
Litteratur	73
NordMod2030 – publikasjonsoversikt	78

Prosjektforord

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklete velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «den nordiske modellen». Denne samfunnsmodellen, eller disse modellene, har i perioder møtt kritikk: Det har blitt framholdt at modellene kjennetegnes av for store offentlig sektorer, for høye skatter, og for rigide arbeidsmarkeder på grunn av sterke fagforeninger, omfattende kollektivavtaler og reguleringer. De senere årene har modellene fått positiv global oppmerksomhet, fordi landene i Norden har vist gode resultater når det gjelder vekst, sysselsetting, ledighet, likestilling, konkurransekraft, levekår og likhet i forhold til andre land. Evnen til å kombinere effektivitet/vekst og likhet har stimulert til nytenkning og debatt innen politikk og samfunnsforskning.

De nordiske modellene står foran en rekke nye utfordringer, og landene kan ikke hvile på sine laurbær. Ettervirkningene av finanskrisa har ført til en stresstest av de nordiske lands institusjoner og tradisjonelle virkemidler. Ytre endringer som følge av økt global konkurranse, klimaproblemer, migrasjon og europeisk integrasjon, vil i samspill med indre endringer knyttet til en økende, eldre og mer mangfoldig befolkning, urbanisering, og stigende forventninger til helse, utdanning og velferd, sette modellenes bærekraft og fornyelsesevne på prøve. Et kjernesporsmål er om samfunnsaktørene vil klare å møte utfordringene, ved å fornye institusjonene og virkemidlene uten at det går på bekostning av målsettinger om rettferdig fordeling, balansert vekst, full sysselsetting og den politiske oppslutningen om modellene.

NordMod – Forvitring eller fornying i Norden 2014–2030?

NordMod2030 er et felles nordisk forskningsprosjekt om hvilke virkninger internasjonale og nasjonale utviklingstrekk kan få for de nordiske samfunnsmodellene. Hensikten med prosjektet er å identifisere og diskutere hvilke risikoer og utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Prosjektets mål er dermed å framskaffe kunnskap som kan danne grunnlag for utforming av strategier for å videreutvikle og fornye de nordiske samfunnsmodellene.

Prosjektets hovedrapport skal legges fram i november 2014. Fram til det vil det publiseres en rekke delrapporter og avholdes åpne fagseminarer i alle de nordiske landene. Delrapportene utgjør avgrensede tematiske analyser. Det er i hovedrapporten at

prosjektets funn sammenstilles og hovedkonklusjoner trekkes. All aktivitet i prosjektet vil gjøres kjent på prosjektets hjemmeside: www.nordmod2030.org.

- De første delrapportene omhandler de nordiske modellenes grunnpilarer, utfordringer knyttet til framtidige befolkningsendringer, endringer i skattepolitikk og hvordan globalisering påvirker modellenes rammevilkår. Målet er å analysere ytre og indre drivkrefter for endring i modellene.
- Det gjennomføres landstudier i hvert av de fem landene, som beskriver utviklingen fra 1990 til 2013. I landrapportene analyseres endringer i økonomiske, sosiale og politiske indikatorer knyttet til sentrale mål, institusjoner, virkemidler og samfunnsmessige resultater i landene. Landrapportene gir også innspill til utfordringer for de ulike landenes modeller.
- Det vil videre bli utarbeidet egne temarapporter bygd på nordiske sammenlikninger innenfor områdene integrering, velferdsstat, den kollektive avtalemodellens framtid, klimautfordringene og demokrati og deltakelse. Likestillingsutfordringer drøftes gjennomgående i alle rapportene

Nordisk forskergruppe

Forskningsprosjektet gjennomføres av en nordisk forskergruppe med to representanter fra alle de fem nordiske landene, ledet av Fafo. Forskerparene fra de ulike landene har ansvar for landstudiene, og de gir innspill til utforming av andre landstudier. Flere av forskerne bidrar også i andre delrapporter.

Danmark: Lisbeth Pedersen (forskningsleder, SFI Det nationale forskningscenter for velfærd) og Søren-Kaj Andersen (centerleder, FAOS, Københavns Universitet).

Finland: Olli Kangas (professor, leder, Kela) og Antti Saloniemi (professor, University of Tampere).

Island: Katrín Ólafsdóttir (universitetslektor, Reykjavik University) og Stefán Ólafsson (professor, University of Iceland).

Norge: Jon M. Hippe (daglig leder, Fafo), Tone Fløtten (instituttssjef, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning), Jon Erik Dølvik (seniorforsker, Fafo), Øyvind M. Berge (forsker, Fafo).

Sverige: Ingrid Esser (universitetslektor, SOFI, Stockholms universitet) og Thomas Berglund (universitetslektor, Göteborgs Universitet).

I tillegg til denne kjernegruppa vil også andre forskere bidra i enkelte av delrapportene: Richard B. Freeman (NBER, Harvard), Juhana Vartiainen (VATT), Jan Fagerberg

(UiO), Line Eldring (Fafo), Anne Britt Djuve (Fafo), Anne Skevik Grødem (Fafo), Anna Hagen Tønder (Fafo), Johan Christensen (EU European University Institute (EUI), Firenze) m.fl.

Prosjektorganisering

Prosjektets oppdragsgiver er SAMAK – Arbeiderbevegelsens nordiske samarbeidskomité. I tillegg har SAMAK inngått en samarbeidsavtale med FEPS (Foundation for European Progressive Studies) i prosjektperioden om en delfinansiering. Oppdragsgiver (SAMAK) har satt ned en referansegruppe bestående av to ressurspersoner fra hvert av de nordiske landene. Selv om referansegruppa kan gi innspill, er rapportene i prosjektet forfatterens eget ansvar. Dette innebærer at SAMAK som institusjon eller medlemmer i referansegruppa ikke er ansvarlig for innholdet i den enkelte rapport.

Oslo, april 2013

Jon M. Hippe

Prosjektleder

Preface

The Nordic countries share a number of distinguishing features. With their small economies, well-developed welfare states and organized labour markets, they have given rise to the concept of “the Nordic model”. This social model or models have occasionally been met with criticism: It has been claimed that they are characterized by over-inflated public sectors and excessive tax levels, as well as rigid labour markets caused by strong trade unions, comprehensive collective bargaining and regulations. In recent years the models have attracted positive global attention, since the Nordic countries have demonstrated good results in terms of growth, employment, gender equality, competitiveness, living conditions and egalitarianism when compared to other countries. This ability to combine efficiency and equality has spurred debate in politics as well as in social research.

The Nordic models are facing a host of new challenges, and cannot afford to rest on their laurels. The fallout from the financial crisis has entailed a stress test of Nordic institutions and traditional policy measures. External change in the form of increased global competition, climate problems, migration and European integration, interacting with internal change associated with an increasing, ageing and more diverse population, urbanization and rising expectations with regard to health services, education and welfare in general, will be a test of these models’ resilience. A core issue is whether the social actors will be able to encounter these challenges by renewing the institutions and policies without jeopardizing goals for a fair distribution, balanced growth, full employment and the political support for the models.

NordMod – Erosion or renewal in the Nordic countries 2014–2030?

NordMod2030 is a joint Nordic research project studying the impact that international and national development trends may have on the Nordic social models. The purpose of the project is to identify and discuss the risks and challenges that these countries will need to cope with in the years up to 2030. The project’s goal is thus to produce knowledge that can serve as a basis for designing strategies for reinforcing and renewing the Nordic social models.

The main report from the project will be submitted in November 2014. Until then, a number of sub-reports will be published and open seminars will be arranged in all the Nordic countries. The sub-reports will present specific analyses of selected topics,

while the main report will incorporate all the findings and draw the main conclusions. All activities will be posted on the project's website: www.nordmod2030.org.

- The first sub-reports describe the fundamental pillars of the Nordic models, challenges associated with future demographic change, changes in tax policies and how globalization affects the frameworks of the models. The goal is to analyse external and internal forces of change in the models.
- Country studies are undertaken in each of the five countries to describe development trends from 1990 to 2013. These country reports present analyses of changes in financial, social and political indicators associated with key objectives, institutions, policies and social outcomes in the national context. The country reports also provide input to the analysis of challenges facing the models in each of the countries.
- Finally, a series of thematic reports will be prepared on the basis of Nordic comparisons in the areas of integration, welfare state policies, the future of the collective bargaining model, climate challenges and democracy/participation. The discussion of issues related to gender equality will be integrated into all the reports.

Nordic research group

The research project will be undertaken by a Nordic research group consisting of two representatives from each country and is headed by Fafo. The paired researchers from the different countries will be responsible for the country studies, and will provide input to the design of the other country reports. Several researchers will also contribute to the other sub-reports.

Denmark: Lisbeth Pedersen (Research Director, SFI – The Danish National Centre for Social Research) and Søren-Kaj Andersen (Head of Centre, FAOS, Copenhagen University).

Finland: Olli Kangas (Professor, Director, Kela – The Social Insurance Institution of Finland) and Antti Saloniemi (Professor, University of Tampere).

Iceland: Katrín Ólafsdóttir (Assistant Professor, Reykjavik University) and Stefán Ólafsson (Professor, University of Iceland).

Norway: Jon M. Hippe (Managing Director, Fafo), Tone Fløtten (Managing Director, Fafo Institute for Labour and Social Research), Jon Erik Dølvik (Senior Researcher, Fafo), Øyvind M. Berge (Researcher, Fafo).

Sweden: Ingrid Esser (Assistant Professor, SOFI, Stockholm University) and Thomas Berglund (Assistant Professor, University of Gothenburg).

In addition to this core group, other researchers will also contribute to some of the subreports: Richard B. Freeman (NBER, Harvard), Juhana Vartiainen (VATT), Jan Fagerberg (UiO), Line Eldring (Fafo), Anne Britt Djuve (Fafo), Anne Skevik Grødem (Fafo), Anna Hagen Tønder (Fafo), Johan Christensen (EU European University Institute (EUI), Florence) and others.

Project organization

The project has been commissioned by SAMAK – the cooperation forum for the Nordic trade union organizations and the Nordic social democratic parties. For the duration of the project period, SAMAK has also entered into a cooperation agreement with FEPS (Foundation for European Progressive Studies) concerning contributory funding. The commissioning agent (SAMAK) has appointed a reference group consisting of two resource persons from each of the Nordic countries. Although the reference group may provide input, the authors are solely responsible for the project reports. This means that SAMAK as an institution or the members of the reference group have no responsibility for the content of individual reports.

Oslo, April 2013
Jon M. Hippe
Project Director

Rapportforord

Denne rapporten er den andre delrapporten i NordMod-prosjektet. I rapporten gjennomgås befolkningsframskrivninger for de nordiske landene, og mulige konsekvenser av de forventede befolkningsendringene blir diskutert.

Tone Fløtten har hatt hovedansvaret for å skrive rapporten. Åsmund Hermansen og Anne Hege Strand har bistått med å sammenstille framskrivninger for de nordiske landene og utvalgte EU-land, mens Kristian Rose Tronstad har analysert data fra European Social Survey. Jon Hippe og Jon Erik Dølvik fra Fafos har kvalitetssikret rapporten. Takk til dem begge for nyttige innspill og kommentarer. Takk også til de nordiske forskerkollegene for gode diskusjoner, og samme takk går til prosjektets referansegruppe, som har bidratt med gode kommentarer til rapporten. Sist, men ikke minst, takk til Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av manus for trykking. Eventuelle gjenstående feil og mangler er utelukkende forfatterens ansvar.

Oslo, april 2013

Tone Fløtten

Sammendrag

De nordiske velferdsstatene har demonstrert sin levedyktighet gjennom perioder med store økonomiske, politiske og samfunnsmessige endringer. Hovedspørsmålet i NordMod-prosjektet er hvordan de nordiske modellene vil utvikle seg når de stilles overfor *framtidens* utfordringer. Modellenes utforming vil påvirkes av både ytre og indre endringsfaktorer. Økonomisk globalisering og klimaendringer er eksempler på ytre påvirkningsfaktorer, mens befolkningsendringer er eksempel på indre. I denne delrapporten i NordMod-prosjektet er det de forventede befolkningsendringene som er tema. For det første beskriver vi hvordan befolkningen i de nordiske landene antas å utvikle seg fram mot 2030. Gjennom disse befolkningsframskrivingene dannes et bilde av morgendagens samfunn, og dermed av hvilket handlingsrom politikken skal operere innenfor. For det andre diskuterer vi konsekvensene de forventede befolkningsendringene kan få for bosettingsmønstre og integrering, behovet for arbeidskraft, etterspørsel etter tjenester og ytelser og for velferdsstatens utgifter. Vi ser også på de nordiske borgernes holdninger til enkelte velferdspolitiske spørsmål for å få et inntrykk av styrken og stabiliteten i oppslutningen om den nordiske velferdspolitikken.

Forutsetninger for befolkningsframskrivinger

Befolkningsframskrivinger er usikre, og de baseres på forutsetninger som er bestemt av de trendene som har ligget forut for dagens situasjon. Når framtidens befolkningsstørrelse, alderssammensetning og etniske mangfold beregnes, er dette derfor å betrakte som illustrasjoner: Framskrivningene er ikke entydige fakta om hvor lenge vi vil leve, hvor mange som vil innvandre, hvor mange barn som vil fødes, og dermed hvor mange vi blir i Norden om 20–30 år. Framskrivningene som presenteres i rapporten, bygger på bestemte forutsetninger knyttet til dødelighet, fruktbarhet, inn- og utvandring. Disse forholdene kan utvikle seg i forskjellige retninger, og omfanget av innvandringen er særlig usikkert. Innvandringsmønstre avhenger ikke bare av nasjonal innvandringspolitikk, men også av økonomiske forskjeller mellom Norden og resten av verden og av uforutsette hendelser som krig og konflikt.

Befolkningsframskrivingene er dessuten basert på et «no policy»-scenario. Det vil si at de er basert på dagens politikk, eventuelt allerede vedtatte, men ikke implementerte reformer. Framskrivningene tar med andre ord ikke høyde for eventuelle framtidige politiske vedtak.

Fire sentrale trender i befolkningsframskrivingene

De nordiske landene står, på samme måte som de fleste andre europeiske land, overfor fire markerte demografiske endringer: Befolkningene vokser, levealderen øker, og heterogeniteten i samfunnene blir større. Dessuten synker andelen av befolkningen som er mellom 15 og 64 år, det vil si de som utgjør kjernen i arbeidsstyrken i dag.

Befolkningen vokser

Den nordiske befolkningen har vokst med 2,6 millioner siden 1990, og veksten forventes å fortsette. Middelalternativet i befolkningsframskrivingene antyder at det kan være 3 millioner flere innbyggere i Norden i 2030, det vil si en økning fra dagens 26 millioner innbyggere til omtrent 29 millioner (Nordisk statistikkbank). Veksten forventes å være sterkest i Norge, og det anslås at i 2030 vil den norske befolkningen være større enn den finske og den danske.

Levealderen øker

De nordiske landene utmerker seg allerede med høy forventet levealder. Islandske menn lå på verdenstoppen i forventet levealder i 2010, mens islandske kvinner lå på tiende plass. De andre nordiske landene plasserer seg også godt på denne lista (http://esa.un.org/wpp/Sorting-Tables/tab-sorting_mortality.htm, lest 12.12.2012). Levealderen forventes å øke de neste tjue årene, med mellom 2,7 og 3,4 år for nordiske menn og mellom 2,6 og 3,2 år for nordiske kvinner (EU 2012:295; statistikkbanken til Statistics Iceland). Befolkningens levealder anslås dermed å øke med om lag tre år i gjennomsnitt denne perioden (1,8 måneder per år). Som følge av økt levealder forventes andelen eldre i befolkningen å vokse fra cirka 1,2 millioner i 2010 til nesten 2,1 millioner i 2030. Også andelen svært gamle (95 år eller eldre) antas å øke kraftig.

Andelen i typisk yrkesaktiv alder synker

Andelen av befolkningen som befinner seg i såkalt typisk yrkesaktiv alder, det vil si i alderen 15–64 år, beregnes å synke fra 65–66 prosent i 2010 til 58–61 prosent i 2030. Andelen antas å synke mest i Finland og minst på Island (EU 2012:299; statistikkbanken til Statistics Iceland).

Innvandrerandelen øker

Som nevnt er framskrivingen av innvandring den mest usikre. Usikkerheten er større jo lenger tidsrom man framskriver for, men framskrivingene kan bomme også på kort sikt. Norge og Sverige har for eksempel hatt langt sterkere innvandring det siste tiåret enn det som var ventet. Migrasjonsstrømmene fra de nye EU-landene var ikke forutsett, og Sverige hadde heller ikke regnet med at syrere skulle være den største asylsøkergruppen i 2012. I dag er innvandrerandelen størst i Sverige (ca. 20 prosent) og minst i Finland (ca. 5 prosent) (de nordiske statistikkbyråenes statistikkbanker).

Sverige, Danmark og Norge har foretatt framskrivinger av forventet innvandrерandel i befolkningen fram mot 2030, men framskrivingene kan ikke sammenliknes direkte, da de baserer seg på ulike kategoriseringer.

- I Sverige, som ikke inkluderer etterkommere i sin framskrivning, forventes innvandrерandelen å øke fra 15 prosent av befolkningen i 2010 til 18 prosent i 2030.
- I Norge forventes innvandrерandelen å øke fra dagens 15 prosent til om lag 23 prosent i 2030, inkludert både innvandrere og norskfødte med innvandrерforeldre (såkalte etterkommere).
- I Danmark forventes innvandrерandelen å øke fra dagens drøye 10 prosent til noe under 14 prosent i 2030. Også her er både første- og andregenerasjonsinnvandrere inkludert i framskrivingene.

Mulige konsekvenser av befolkningsendringene

Endringene i de nordiske landenes befolkninger vil ha betydning for mange politikk-områder. Det ligger utenfor rammene til denne delrapporten å gi en fullstendig oversikt over alle tenkelige konsekvenser, men vi illustrerer omfanget av konsekvenser ved å se på noen politikkområder der befolkningsendringene kan få særlig stor betydning.

Urbanisering

Brorparten av befolkningen i Norden er bosatt i byer, og man regner med at befolkningsveksten fram mot 2030 kommer til å være klart sterkere i byområdene enn i spredtbygde strøk. Befolkningskonsentrasjon i byområder har mange positive sider. Befolkningen er mer mangfoldig i storbyene enn på mindre steder, og mangfold er en viktig betingelse for kreativitet og innovasjon. Arbeidsmarkedene er større i byene, tilgangen på variert arbeidskraft er større, og dette gir grunnlag for både variasjon og spesialisering. BNP per innbygger er gjerne langt høyere i byer enn på landsbygda (EU 2007:7). Byene har også et potensial som miljøvennlige områder, i det minste dersom man evner å utvikle kompakte byområder der miljøeffektiv transport og boligbygging realiseres.

Urbanisering medfører også utfordringer. Først og fremst fører vekst i byene til større behov for boliger og infrastruktur. Mistilpasning mellom nybygging og befolkningsvekst driver boligprisene oppover. Høye boligpriser danner igjen grunnlag for sosial (og generasjonsmessig) segregering. Fattighedsratene og inntektsulikheten er større i storbyene (Kirkeberg et al. 2012), og befolkningen i storbyene har generelt dårligere levekår enn befolkningen som helhet (Nordforsk 2011). I tillegg kan urbanisering forsterke de lokale miljøproblemene (støy, forurensning mv.). Byene har riktignok et miljøpotensial, men dette må tas ut. I byene konsumeres store mengder energi, forurensningsnivået er høyt, og byene står for de største utslippene av CO². Dessuten

skjer befolkningsveksten i byene ofte i forsteder og bynære områder, noe som skaper kapasitetsproblemer i samferdsels- og transportsystemene.

Endring i arbeidsstyrke og forsøringsbyrde

De nordiske landene har høye sysselsettingsrater. Endret alderssammensetning og innvandring påvirker sysselsettingsutviklingen på hver sin måte. En eldre befolkning medfører et lavere tilbud av arbeidskraft, mens innvandring gir et høyere. De nordiske landene står ikke overfor noen sterk vekst i antall personer i yrkesaktiv alder. Fra 2010 til 2030 forventes *antallet* personer i alderen 15–64 år å øke svakt i Island, Norge og Sverige, men å reduseres i Danmark og Finland. I alle land vil denne aldersgruppens andel av den totale befolkningen synke.

Totalt sett forventes det en svak økning i sysselsettingsandelen i alle de nordiske landene, unntatt Norge (EU 2012:309). Den framskrevne veksten er ikke sterk nok til å møte den veksten i forsøringsbyrde som den aldrende befolkningen medfører. Utviklingen i forsøringsbyrden kan illustreres ved å beregne befolkningen som er 80 år og eldre, i prosent av befolkningen i alderen 20–64 år. Finland antas å ha den høyeste andelen innbyggere 80 år og eldre i prosent av befolkningen mellom 20–64 år i 2030 (14 prosent), mens Island antas å ha den laveste (8,9 prosent). Finland forventes også å ha den største økningen i forsøringsbyrde i perioden 2010 til 2030 (7 prosentpoengs økning – en dobling).

I beregningene av den framtidige forsøringsbyrden er det ikke tatt hensyn til faktisk sysselsettingsgrad i ulike aldersgrupper, og det er ikke lagt inn forutsetninger om at det gjennomføres politiske tiltak, for eksempel for å øke sysselsettingen ytterligere og derigjennom endre forsøringsbyrden. Det er heller ikke lagt inn forutsetninger om at dagens sysselsettingsrate kan utvikle seg i negativ retning, for eksempel dersom innvandrergrupper som tradisjonelt har lav sysselsettingsgrad i framtiden utgjør en større andel av innvanderne til Norden enn befolkningsframskrivingene har forutsatt. Tiltak for å bedre arbeidsmiljø, øke muligheter for etter- og videreutdanning og for å forbedre helsen til folk kan ha positiv betydning for forholdet mellom antall sysselsatte og antall ikke-sysselsatte i befolkningene. Det blir for eksempel viktig med en (fortsatt) økning i sysselsettingen i aldersgruppen 55 til 75 år, blant innvandrerkvinner, blant personer med funksjonsnedsettelse og blant andre grupper som i dag har lav sysselsettingsgrad. Dette vil også bidra til en mindre forsøringsbyrde, i alle fall på kort sikt. Lykkes man med å få flere over i heltidsarbeid, bidrar det til en mindre forsøringsbyrde. Det samme gjør økt sysselsetting via innvandring (også dette på kort sikt).

Lykkes man med å øke sysselsettingen, vil dette bidra til at de finansieringsutfordringene de nordiske landene står overfor de nærmeste tiårene, blir mer håndterbare, og det vil gi større handlingsrom på det finans- og velferdspolitiske området. Lykkes man ikke med å øke sysselsettingen, må andre tiltak iverksettes for å møte utfordringene,

og det er duket for hardere diskusjoner om skattenivåer, egenbetaling, effektivisering, insentiveffekter, hva som er god nok kvalitet på tjenestene, osv.

Press på offentlige budsjetter

Alle de nordiske landene benytter allerede i dag en betydelig andel av BNP til sosiale formål. Siden forbruket av helse- og omsorgstjenester øker markant med økende alder (se for eksempel OECD 2011, figur 8), forventes det at aldringen i befolkningen vil medføre en betydelig økning av de offentlige utgiftene. Selv uten noen form for forbedringer i tjenestene, vil en økning i antall eldre gi høyere utgifter til helse- og omsorgstjenestene. Ut over økte utgifter til helse- og omsorgstjenester, kommer økte pensjonsutgifter.

I *The 2012 Ageing Report* (EU 2012) har de offentlige utgiftene til blant annet helsetjenester, langtids omsorgstjenester og pensjoner blitt framskrevet for EUs 27 medlemsstater og for Norge. Utgiftene til de nevnte sosiale formålene (omsorg, helse og pensjon) som andel av BNP, forventes ikke å øke like sterkt i alle land, og landene starter fra forskjellige nivåer. En enkel illustrasjon på forskjellene er å se på hvor mange prosentpoengs økning i andel av BNP de tre omtalte utgiftskomponentene utgjør, og å legge denne forventede veksten til den andelen av BNP de sosiale formålene utgjør i dag. Økningen i BNP-andel til pensjoner, helse og omsorg er beregnet til å utgjøre mellom 1,8 og 5,8 prosentpoeng. Økningen antas å bli sterkest i Finland og Norge og svakest i Sverige og Danmark. Den store forskjellen mellom landene drives av pensjonsutgiftene, mens det kun er mindre variasjoner i hvor stor andel av BNP som forventes å brukes til helse- og langtids omsorgstjenester.

Disse framskrivningene av framtidige utgifter er ikke presise forhåndsberegninger. De må kun tolkes som illustrasjoner og er basert på tilgjengelige data samt en rekke forutsetninger, deriblant uendrede standarder. Utgiftsøkningene kan altså bli både større og mindre enn det som er antydnet her, men det er all grunn til å anta at utgiftene til de nevnte sosiale formålene vil øke. Usikkerheten ligger i hvor mye. Da blir det sentrale spørsmålet hvordan de økte offentlige utgiftene skal finansieres, og i tillegg til de allerede nevnte diskusjonene om hvordan man skal øke sysselsettingen/arbeidsinnsatsen for å redusere forsørgingsbrøken, kommer diskusjonene om skattenivået.

Holdninger til offentlig velferd og skatt

Den omfattende offentlige velferdsproduksjonen, og det tilhørende skattenivået, som kjennetegner de nordiske landene, ville ikke vært mulig uten befolkningens oppslutning. Mange holdningsstudier konkluderer med at den nordiske befolkningen gjennomgående er mer positiv til velferdsstaten enn befolkningen i Europa for øvrig (Svallfors 2012:8). I denne rapporten er data fra European Social Survey (ESS) 2008 benyttet for å undersøke hvordan den nordiske befolkningen forholder seg til sentrale velferds- og skattepolitiske spørsmål.

Analysene av ESS-dataene viser at befolkningen i de nordiske landene i likhet med andre europeere mener at det offentlige skal ha hovedansvaret for en rekke velferdsområder. Tilliten til at velferdsstatene kan levere noen år fram i tid, er forholdsvis sterk, og viligheten til å betale for framtidens velferd over skatteseddelen, er betydelig, men ikke ubetinget. Spørsmålet er om oppslutningen om velferdspolitikken vil vedvare, eller om befolkningsendringer og andre forhold, som økonomiske nedgangstider, kan medføre redusert oppslutning.

Det er gjennomført mange studier av hva som påvirker oppslutningen om velferdspolitikken. En viktig konklusjon fra denne forskningen er at det ser ut til å være forholdsvis vanskelig å endre etablerte synspunkter. I en omfattende analyse av europeernes velferdsholdninger, slår Stefan Svallfors fast at folks oppfatninger av hva som er riktig og rettferdig, er nokså stabile, og han viser til at en rekke landsspesifikke holdningsstudier fra de siste tjue årene finner svært liten endring i holdninger over tid (Svallfors 2012:7). Selv om det er klare tegn til stivhengighet¹ i holdningsdannelsen og at stabiliteten i holdninger på denne måten kan være en barriere mot store politikkenringer, betyr ikke det at folks oppfatninger ikke lar seg påvirke av ytre forhold. Man kan derfor langt fra ta det for gitt at oppslutningen om de nordiske velferdsstatene vil opprettholdes på samme høye nivå uansett økonomiske og samfunnsmessige utviklingstrekk.

I lys av de forventede befolkningsendringene som er beskrevet i rapporten, har vi vært særlig opptatt av å se om befolkningsendring i retning av en mer heterogen befolkning kan få betydning for oppslutningen om velferdspolitikken. En hypotese er at i en situasjon der befolkningen blir mer heterogen kan oppslutningen om velferdspolitikken svekkes. Foreliggende studier så langt tyder likevel ikke på at økt etnisk mangfold har noen entydig påvirkning på holdningsdannelsen. Det er derfor ingen lovmessighet som tilsier at de endringene som ligger foran oss de neste tjue årene, vil svekke oppslutningen om den nordiske velferdspolitikken. Samtidig må det bemerkes at det i liten grad foreligger forskning som eksplisitt tar for seg holdningsdannelsen i innvandrerbefolkningen, og det er derfor lite kunnskap om minoritets- og majoritetsbefolkningen har ulike holdninger til velferd. Det gjenstår også å se hvordan *kombinasjonen* av høyere ledighet, økonomisk uro og økende innvandrerbefolkning påvirker holdningene til velferdspolitikken i majoritetsbefolkningen.

¹ Den samfunnsvitenskapelige forståelsen av uttrykket stivhengighet (path dependence) stammer blant annet fra Paul Piersons arbeider (Pierson 2000). I samfunnsvitenskapelig sammenheng benyttes uttrykket for å beskrive hvordan de (politiske) valgene man tar i en gitt situasjon er påvirket av etablerte normer og tradisjoner, og stivhengighet kan dermed bidra til å forklare hvorfor for eksempel velferdspolitikken i et land er relativt robust over tid.

Ny befolkning – ny politikk?

Det er mye positivt ved at de nordiske landene vil se økt levealder og befolkningsvekst i årene som kommer. Dette er uttrykk for at samfunnene produserer framgang i form av gode levekår. Hvorvidt befolkningsendringene skaper problemer, avhenger av hvordan de håndteres politisk. Diskusjoner knyttet til befolkningsendringenes konsekvenser vil prege valgkampene i alle de nordiske landene de neste tjue årene. Blant annet vil følgende spørsmål og politiske utfordringer følge av de demografiske endringene.

1. Hvordan skal bypolitikken utmeisles slik at den motvirker segregering og ivaretar miljøet?
2. Hvordan sikre gode levekår på landsbygda?
3. Hvordan skal den økonomiske politikken utformes for å sikre jobbskaping og hvilke nye politiske tiltak kan skape jobbvekst?
4. Hvordan kan arbeidslivspolitikken og velferdspolitikken samspille mer effektivt enn i dag, slik at arbeidsmarkedsdeltakelsen økes blant dem som i dag står langt fra arbeidsmarkedet, og slik at man møter de likestillingspolitiske utfordringene som følger av økt heterogenitet i den nordiske befolkningen?
5. Hvordan utforme framtidens integreringspolitikk slik at forskjeller i levekår mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen utjevnes?
6. Hvordan skal helse- og omsorgstjenestene utvikles slik at de møter behovene til en mangfoldig befolkning som er «godt vant»?
7. Hvordan finansiere framtidens velferd uten å øke skattene, eller hvordan skape oppslutning om skatteøkning?
8. Hvordan sikre at arbeidslivets institusjoner opprettholdes og hvordan motvirke et mer delt arbeidsmarked i en situasjon med økt innvandring?
9. Hvordan utforme framtidens arbeidslivs- og velferdspolitikkk slik at de nordiske likhetsidealene ivaretas?
10. Hvordan sikre fortsatt oppslutning om de nordiske velferdsstatene?

Framtidens politikktutforming må med andre ord håndtere både store befolkningsendringer og stigende forventninger. I den grad sentrale trekk ved de nordiske modeller skal opprettholdes stiller dette særlige krav til morgendagens løsninger. Selv om de utfordringene er tydelige, kan det bli store politiske forskjellene i svarene.

1 Indre endringer i de nordiske modellene

De nordiske landene er kjent for sine omfattende og sjenerøse velferdsstater. Ser vi noen tiår tilbake i tid, har disse velferdsstatene gjentatte ganger vært krisedømt, men historien har vist deres store tilpasningsdyktighet. Spørsmålet er hvordan de nordiske velferdsstatene vil klare seg når de stilles overfor de kommende tiårenes utfordringer. Den globale økonomien vil påvirke de nasjonale økonomienes vekstmuligheter, og dette påvirker sysselsettingsnivået, skattepotensialet og utgiftene til velferdsytelser. En annen påvirkningsfaktor er befolkningsendringene. De nordiske befolkningene vil endres både i størrelse og sammensetning, og endringene vil blant annet påvirke bosettings- og flyttemønstre, sysselsetting og forsørgingsbyrde og behovet for velferdstjenester og velferdsytelser. Befolkningsendringene har stor betydning for politikktutforming, og i alle de nordiske landene diskuteres det hvordan politikken bør utformes for å møte disse endringene. I denne rapporten skal vi ta tak i den drivkraften som befolkningsendringene utgjør, og gi en komparativ oversikt over de ventede endringene og mulige virkninger av disse.

For det første vil vi beskrive de befolkningsendringene som kommer til å påvirke hvordan Norden ser ut i 2030. Uavhengig av politisk ideologi og politiske valg, vil den demografiske utviklingen bestemme hvilket handlingsrom politikken skal operere innenfor. Befolkningsframskrivingene som presenteres, er basert på et «no policy»-scenario. Det betyr at de er basert på den politikken som er kjent i dag, og ikke tar høyde for eventuell framtidig politikk. Vi illustrerer hvordan befolkningen i de nordiske landene antas å utvikle seg fram mot 2030 *før* politikken iverksettes, og framskrivingene beskriver demografien som morgendagens politikk skal bygge på.

For det andre diskuterer vi hvilke konsekvenser de antatte endringene i befolkningens størrelse og sammensetning kan få. Hva betyr de demografiske endringene for behovet for å skape nye arbeidsplasser, for etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester og dermed for velferdsstatens utgifter, for integrering og for urbanisering? Og hva betyr befolkningsendringene for holdningsdannelsen? Befolkningens holdninger til velferdspolitikken påvirkes av normer og forventninger, og disse påvirkes igjen av økonomisk vekst og forbedrede levekår så vel som av endringer i befolkningens sammensetning. Det politiske grunnlaget for velferdsmodellen ligger i hvilke holdninger befolkningen i de nordiske landene har til den offentlige velferdsproduksjonen og finansieringen av denne. Både de demografiske endringene og befolkningens holdninger setter derigjennom rammene for den framtidige velferdspolitikken.

2 Befolkningsvekst, aldring og innvandring

De nordiske landene står, i likhet med de fleste andre vestlige land, overfor fire markerte demografiske endringer: Befolkningene vokser, levealderen øker, og heterogeniteten i samfunnene blir større. I tillegg synker andelen av befolkningen som er mellom 20 og 64 år, det vil si de som utgjør kjernen i arbeidsstyrken. Disse endringene har konsekvenser både hver for seg og i samspill med hverandre. I det følgende vil vi beskrive hvordan demografien kan ventes å endre seg fram mot 2030, før vi i neste kapittel diskuterer noen av de utfordringene disse endringene medfører for de nordiske landene.

Det er viktig å understreke at framskrivingene om befolkningsutviklingen er usikre. Vi vet ikke med sikkerhet hvor lenge vi vil leve, hvor mange som kommer til å innvandre, og dermed hvor mange vi vil bli i de nordiske landene i 2030. De framskrivingene som presenteres i denne rapporten, bygger på bestemte forutsetninger knyttet til dødelighet, fruktbarhet, inn- og utvandring. Disse forholdene kan utvikle seg i forskjellige retninger, og omfanget av innvandringen er særlig usikkert. Innvandringen avhenger for eksempel av økonomiske forskjeller mellom Norden og resten av verden, og av uforutsette hendelser som krig og konflikter. I tillegg avhenger innvandringsmønstre av den nasjonale innvandringspolitikken, og i større grad enn på de andre områdene, er den framtidige innvandringen direkte politisk påvirkbar.

På grunn av usikkerheten knyttet til forutsetningene for framskrivingene, utarbeides gjerne flere framskrivinger basert på alternative forutsetninger. For Norges del har for eksempel Statistisk sentralbyrå utarbeidet én framskriving som legger til grunn høy fruktbarhet, høy levealder, middels innenlandsk flytting og høy innvandring. Med dette alternativet vil innbyggertallet i Norge være 6,55 millioner i 2030. En annen framskriving legger til grunn lav fruktbarhet, lav levealder, middels innenlandsk flytting og lav innvandring. Slår disse forutsetningene til, vil innbyggertallet bare være 5,61 millioner i 2030, altså om lag en million lavere enn maksalternativet (www.ssb.no/emner/02/03/folkfram/, lest 12.8.2012). Framskrivningene som presenteres her, er i hovedsak basert på middelalternativer, og de stammer i hovedsak fra tre kilder: enkeltstatistikker fra de statistiske sentralbyråene i de nordiske landene, samlede oversikter basert på nasjonal statistikk hentet ut fra Nordisk statistikkbank og EUs *The 2012 Ageing Report* (EU 2012). Vi henviser til disse kildene for en presis beskrivelse av forutsetningene som ligger til grunn for framskrivingene.

Befolkningen vokser

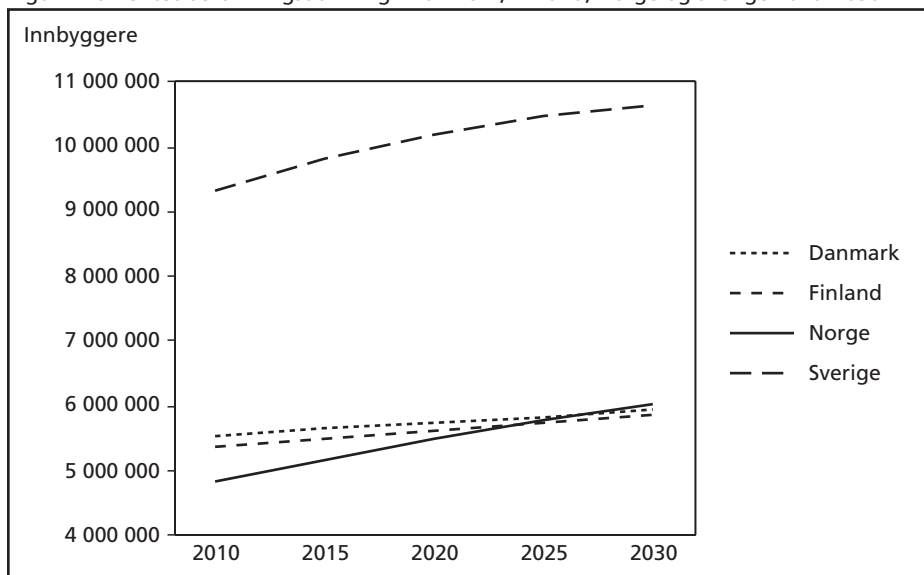
Fra 1990 til 2012 vokste befolkningen i Norden med over 2,6 millioner (Nordisk Ministerråd 2012:36). Denne utviklingen antas å fortsette i de neste 20 årene (figur 1 og 2), slik at det vil bli nesten 3 millioner flere innbyggere i Norden fram mot 2030. Til sammenlikning antas folketallet i store land som Tyskland, Polen og Romania å *synke* med til sammen 6 millioner i samme periode (EU 2012:297). Mens befolkningsveksten i Norden er på over 10 prosent, er befolkningsveksten i EU utenom Norden på under 4 prosent (ibid.).

Befolkningsveksten vil ikke være like kraftig i alle de nordiske landene. Det er ventet at veksten, som i de foregående årene, vil være størst i Norge, på Åland og Island (hhv. 24, 22 og 18 prosent) og minst i Finland, Danmark og på Grønland (hhv. 8, 6 og 0 prosent). På tross av at befolkningen i Sverige var tilnærmet dobbelt så stor som i Norge i 2012, antas Norge å ha omtrent like stor absolutt vekst i innbyggertallet som Sverige framover mot 2030. Begge land har en forventet vekst på drøyt 1 million innbyggere. I 2030 regner man derfor med at Norge går forbi Danmark og Finland i innbyggertall (Nordisk statistikkbank, lest 17.12.2012). Befolkningsveksten i Norge er sterkere enn den globale befolkningsveksten, og Luxembourg og Tyrkia er de eneste europeiske landene som har sterkere vekst enn Norge (Brunborg & Tønnesen 2012).

Befolkningsveksten drives både av fødselsoverskudd (antall fødte minus antall døde) og nettomigrasjon (innvandring minus utvandring). For hvert enkelt land varierer betydningen av de to komponentene i løpet av perioden. Fødselsoverskuddets bidrag til veksten skyldes ikke økt fertilitet,² men det at folk lever lenger.

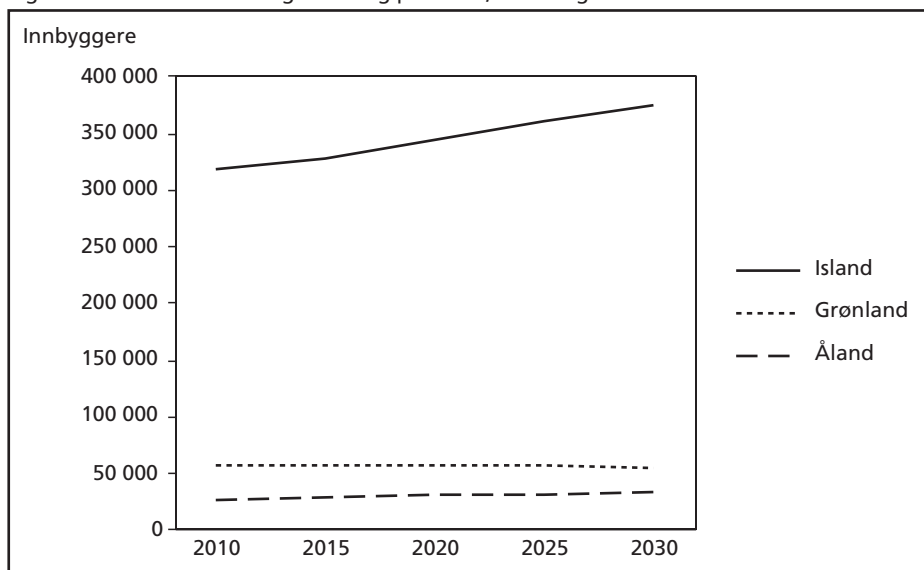
² De nordiske landene har høye fertilitetsrater sammenliknet med de fleste andre land i Europa. Snittet for EU var under 1,6 i 2011, mens alle de nordiske landene hadde fertilitetsrater over 1,8. Island topper statistikken med en fertilitetsrate på 2,2 (Eurostats hjemmeside, lest 1.8.2012). Ifølge framskrivningene i *The 2012 Ageing Report forventes ikke fertilitetsratene i Norden å øke de kommende 20 årene* (EU 2012:46).

Figur 1 Forventet befolkningsutvikling i Danmark, Finland, Norge og Sverige 2010–2030.³



Kilde: Nordisk statistikkbank, lest 12.12.2012

Figur 2 Forventet befolkningsutvikling på Island, Åland og Grønland. 2010–2030.



Kilde: Nordisk statistikkbank, lest 12.12.2012

³ Nordisk statistikkbank oppgir ikke hvilke forutsetninger som ligger til grunn for befolkningsframskrivingene, men denne statistikkbanken baserer seg på framskrivinger fra de nasjonale statistiske sentralbyråene, og vi henviser derfor til disse for beskrivelse av forutsetningene for framskrivingene.

Levealderen øker

Levealderen har økt jevnt og trutt de siste 200 årene, og særlig de siste tjue årene har økningen vært markert for både menn og kvinner i Norden. Island hadde den høyeste forventede levealderen i verden for menn i 2010, og Sverige var også inne på topp-ti-lista. Når det gjelder kvinners forventede levealder, ligger de samme landene som nummer ti og elleve av alle verdens land, mens Norge, Danmark og Finland kommer litt dårligere ut (http://esa.un.org/wpp/Sorting-Tables/tab-sorting_mortality.htm, lest 12.12.2012).

Økningen i levealder ventes å fortsette de neste tjue årene. Fra nivået i 2010 antas levealderen å øke med mellom 2,7 og 3,4 år for nordiske menn og mellom 2,6 og 3,2 år for nordiske kvinner (figur 3 og 4). Befolkningens levealder vil dermed øke med om lag tre år i gjennomsnitt denne perioden (1,8 måneder per år).⁴

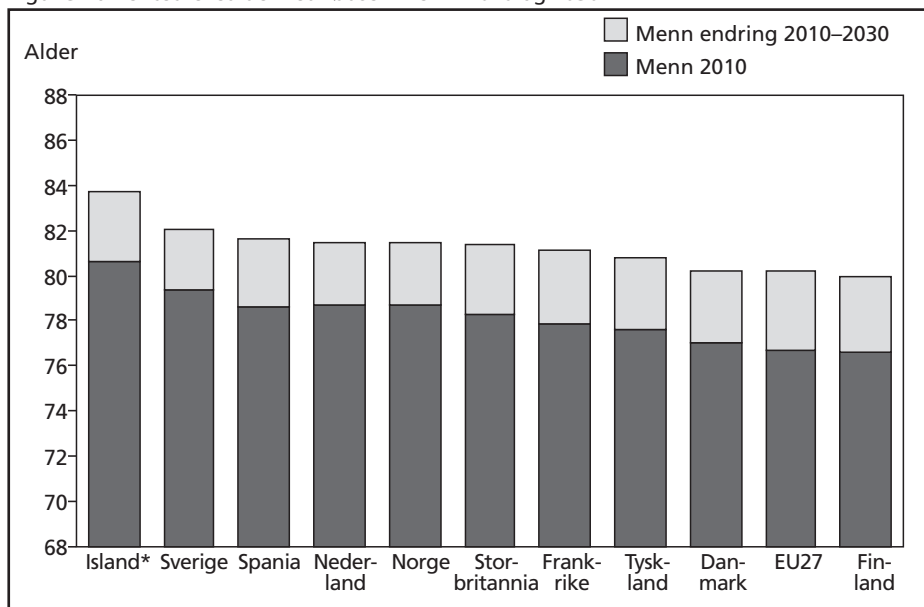
For de nordiske mennene forventes den sterkeste økningen å komme i Finland og den svakeste i Sverige. Disse landene ligger allerede i hver sin ende av skalaen, og levealderen for menn i disse to landene antas dermed å være mer lik i 2030 enn i 2010. Med unntak av Finland, er forventet levealder for menn i de nordiske landene likt med eller over gjennomsnittet for EU27 både i 2010 og 2030.

For kvinners del tilsier beregningene at Danmark har den sterkeste økningen i levealder, men levealderen til danske kvinner er likevel den laveste i dette utvalget, både i 2010 og 2030. Den laveste økningen antas svenske kvinner å ha, men sammen med de islandske kvinnene vil de uansett ha den høyest levealderen i de nordiske landene i 2030. Med unntak av framskrivningen for Danmark, ligger de nordiske landene over det ventede EU-gjennomsnittet når det gjelder kvinners levealder i 2030.

Alt i alt tyder disse framskrivningene på at levealderen til kvinner og menn nærmer seg hverandre, og at forskjellene mellom landene jevnes noe ut.

⁴ EUs Ageing 2012-rapport inkluderer ikke informasjon om Island. Beregningene for Island er basert på egne kjøringar fra Statistics Icelands databank om befolkningsframskrivninger. Beregningene er basert på middelalternativet da dette antas å korrespondere best med AWG-alternativet i EUs rapport (se EU 2012).

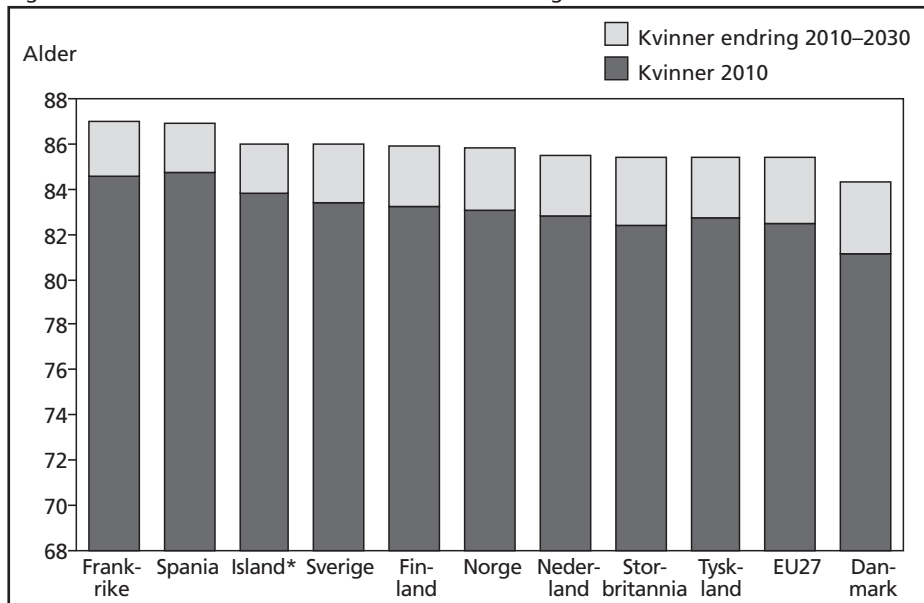
Figur 3 Forventet levealder ved fødsel. Menn. 2010 og 2030.



Kilde: EU 2012:295

*For Island: egen kjøring fra statistikkbanken til Statistics Iceland, tall for 2012 og 2030 (<http://www.statice.is/statistics/population/population-projections>)

Figur 4 Forventet levealder ved fødsel. Kvinner. 2010 og 2030.



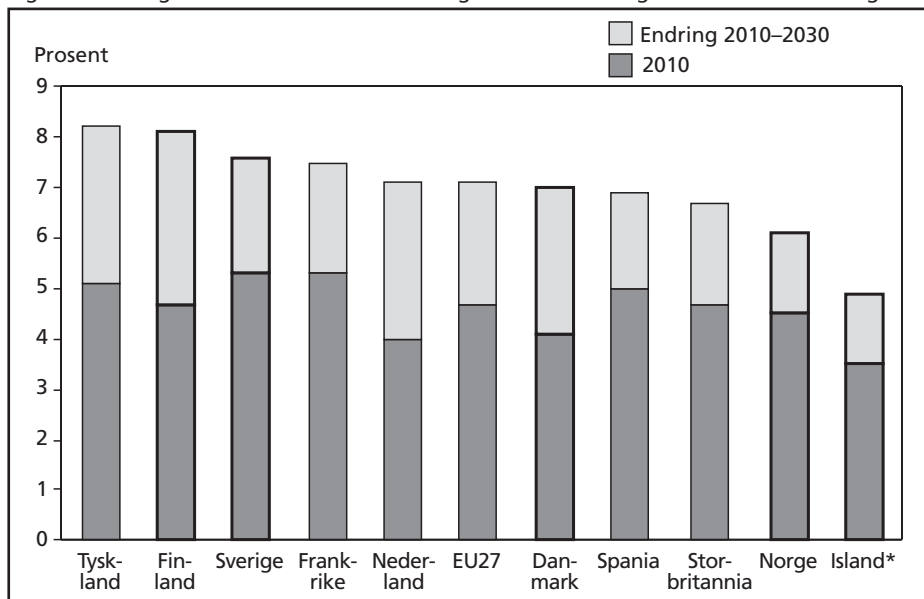
Kilde: EU 2012:295

*For Island: egen kjøring fra statistikkbanken til Statistics Iceland, tall for 2012 og 2030 (<http://www.statice.is/statistics/population/population-projections>)

I tillegg til at levealderen er ventet å øke for nyfødte, anslås det i beregningene at den eksisterende befolkningen kommer til å leve lenger. Dette bidrar ytterligere til aldringen i befolkningen.

Av de nordiske landene antas Island og Norge å ha den minste økningen fra 2012 til 2030 i andelen av befolkningen som er 80 år eller eldre, mens Finland antas å ha den største. Finland forventes dessuten å ha den største andelen innbyggere over 80 år i 2030, med over 8 prosent, og Island vil sannsynligvis ha den minste med cirka 5 prosent (figur 5). Danmark, Norge og Island antas å ligge under snittet for EU27 når det gjelder andel eldre i befolkningen i 2030, mens Finland og Sverige forventes å ligge over. Totalt er det om lag 1,2 millioner innbyggere over 80 år i Norden i dag. I 2030 er tallet beregnet å være nesten 2,1 millioner, det vil si en økning på nesten 75 prosent.

Figur 5 Andel og forventet andel av befolkningen som er 80 år og eldre. Prosent. 2010 og 2030.

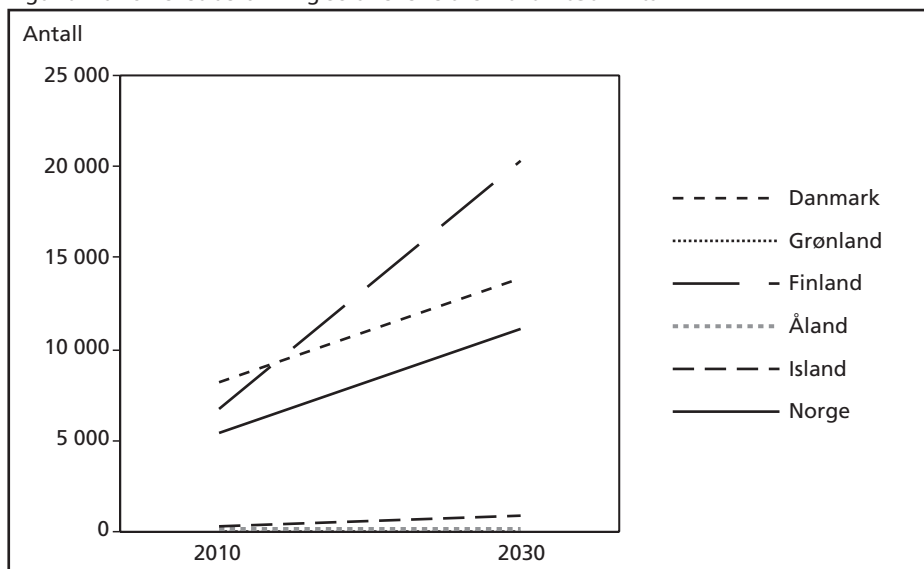


Kilde: EU 2012:300

*For Island: egen kjøring fra statistikkbanken til Statistics Iceland, tall for 2012 og 2030 (<http://www.statice.is/statistics/population/population-projections>)

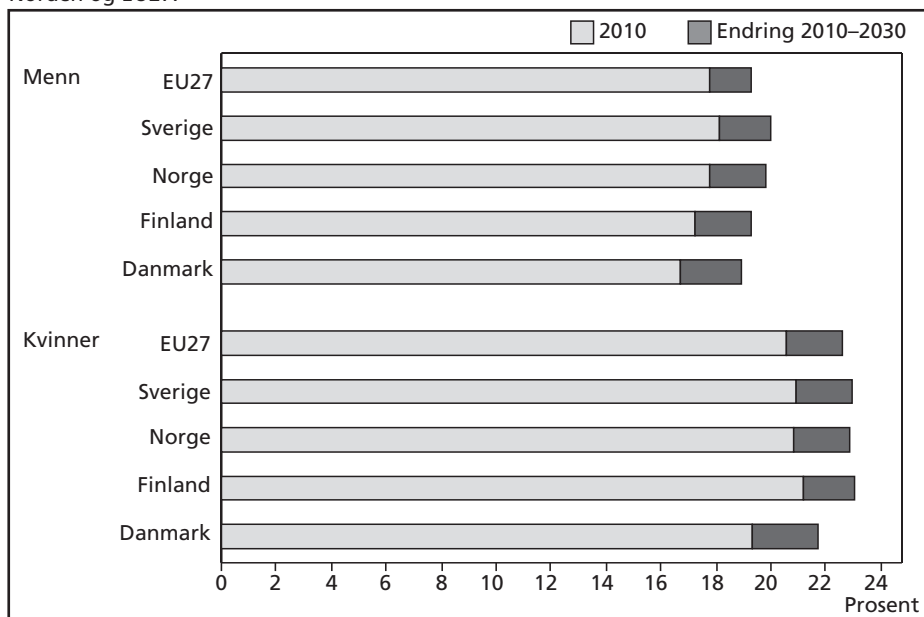
Etter som flere lever lenger, vil det også bli en kraftig økning i andelen svært gamle i befolkningen (figur 6). Framskrivninger av andelen som er 95 år eller eldre, tyder på at denne gruppen vil mer enn dobles i Finland, Norge og Island. De aller eldste utgjør riktignok bare en liten andel av den totale befolkningen, men dette er en aldersgruppe som vil ha store behov for helse- og omsorgstjenester. Det er derfor verdt å merke seg at økningen i befolkningsgruppen som er 95 år eller eldre, er mange ganger sterkere enn den generelle befolkningsøkningen.

Figur 6 Framskrevet befolkning 95 år eller eldre. 2010–2030. Antall.



Kilde: Nordisk statistikkbank, lest 12.12.2012

Figur 7 Forventet gjestående levealder for kvinner og menn som har fylt 65 år. 2010 og 2030. Norden og EU27.



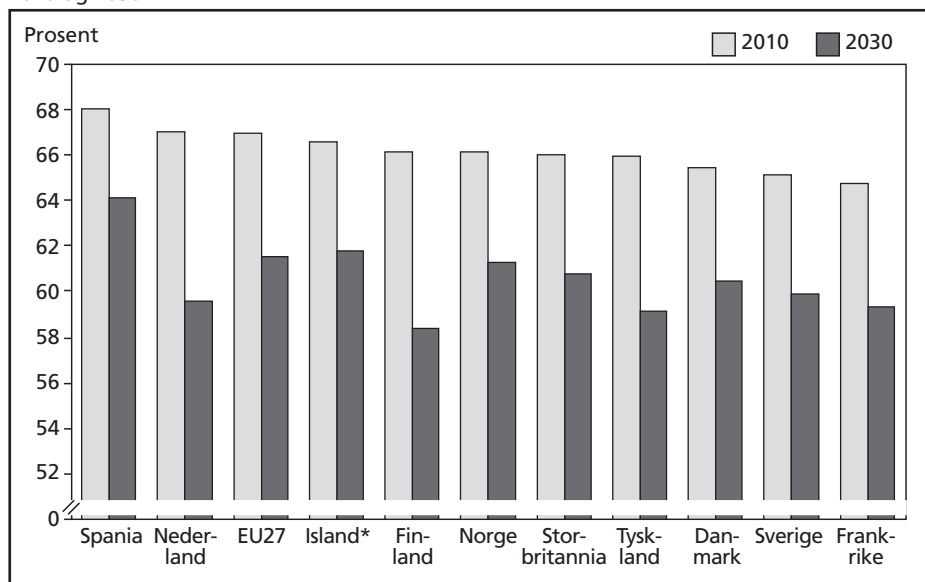
Kilde: EU 2012:295/296

Økningen i levealder medfører at den nordiske befolkningen får stadig lengre tid som pensjonister. For personer som er fylt 65 år, øker den gjenstående levealderen for menn fra 17–18 år i 2010 til 19–20 år i 2030 og for kvinner fra 19–21 år i 2010 til 22–23 år i 2030. Tiden som pensjonist øker dermed om lag to år for både kvinner og menn i denne tjuårsperioden (figur 7). Det blir altså flere pensjonister, og hver enkelt pensjonist antas å leve i gjennomsnitt to år mer.⁵ Til sammen medfører disse to utviklingstrekkene et betydelig press på pensjonssystemene.

Andelen i typisk yrkesaktiv alder synker

Samtidig som andelen eldre i befolkningen øker kraftig, vil andelen av befolkningen i det som kan kalles «typisk yrkesaktiv alder», det vil si 15–64 år, synke (figur 8).

Figur 8 Andel og forventet andel av befolkningen som er 15–64 år i utvalgte land. Prosent. 2010 og 2030.



Kilde: EU 2012:299

*For Island: egen kjøring fra statistikkbanken til Statistics Iceland, tall for 2012 og 2030 (<http://www.statice.is/statistics/population/population-projections>)

⁵ Island er ikke inkludert i EU-rapporten det henvises til her. En rapport om det islandske pensjonssystemet viser at i 2005 var den forventede gjenstående levealderen for islandske kvinner og menn hhv. 21 og 18 år. Gjennomsnittlig tid som pensjonist er forventet å øke fra 14 år for menn og 19,5 år for kvinner i 2005 til hhv. 15,5 og 21,5 år i 2040 (Jonasdottir 2007:5). http://eng.fjarmalaraduneyti.is/media/Lifeyrismal/The_Icelandic_Pension_System_032007.pdf

I 2010 utgjorde denne aldersgruppen 65–66 prosent av befolkningen i de nordiske landene. I 2030 forventes de å utgjøre mellom 58 og 61 prosent. Andelen antas å synke mest i Finland (ca. 8 prosentpoeng) og minst på Island, i Norge og Danmark (under 5 prosentpoeng).⁶

Selv om *andelen* av befolkningen i typisk yrkesaktiv alder synker, forventes *antallet* å øke noe på Island, i Sverige og Norge (med hhv. 20 000, 241 000 og 324 000 personer). I Danmark og Finland vil imidlertid antallet synke (med hhv. 59 000 og 217 000 personer) (EU 2012:306; Statistics Icelands statistikkbank). Som vi skal komme tilbake til, får dette konsekvenser for det framtidige arbeidskrafttilbudet.

Det blir flere innvandrere

Det fjerde store demografiske utviklingstrekket er fortsatt stor innvandring. Den sterke veksten i innvandring de siste 50 årene er en av de mest markante samfunnsendringene i Norden. Innvandringsmønsteret har vært preget av en forholdsvis omfattende tilstrømming av arbeidsinnvandrere fra land som Tyrkia, Pakistan og Jugoslavia på 1960- og 70-tallet, etterfulgt av en periode med flyktninger, asylsøkere og familieinnvandrere. Etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007, har det vært en betydelig arbeidsinnvandring til Norden fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa.

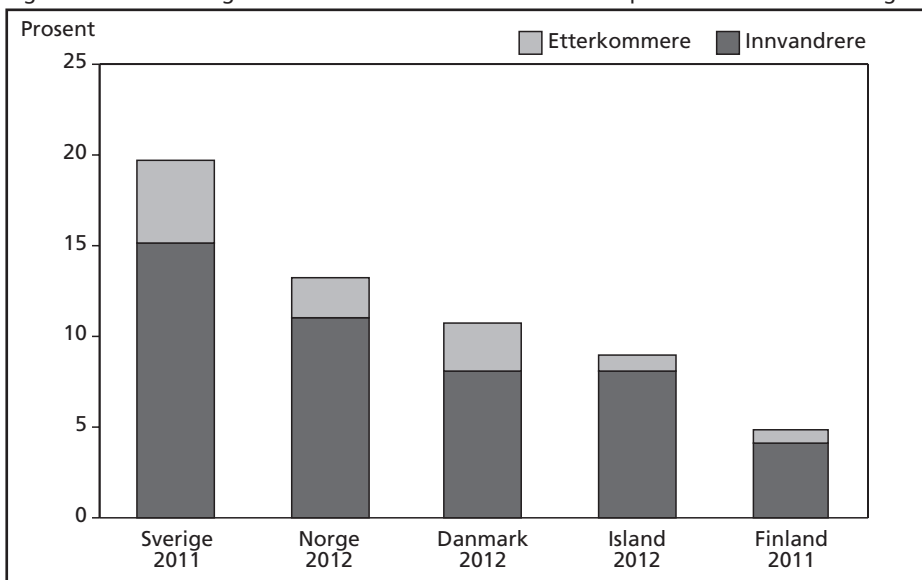
Det er klare forskjeller i innvandringsnivå, både eksisterende og forventet, mellom de nordiske landene. Finland har hatt lite innvandring. Island hadde lite innvandring fram til midten på 1990-tallet, men siden da har innvandringen økt. Danmark plasserer seg midt på treet i nordisk sammenheng. Norge har hatt en hatt kraftig innvandring de siste årene, særlig etter EU-utvidelsen i 2004. Sverige har likevel den største innvandrersandelen i befolkningen (figur 9 på neste side).

Det er vanskelig å forutse migrasjonsstrømmer. Hvordan folk flytter på seg, avhenger både av situasjonen i opprinnelseslandet og situasjonen i landet man migrerer til, herunder landets innvandringspolitikk. Krig og uro er viktige migrasjonsårsaker, dessuten har økonomiske konjunkturer betydning for flyttetilbøyeligheten. I Europa har migrasjonen skutt fart i forbindelse med eurokrisa, og antallet borgere fra kriserammede land som Hellas, Portugal, Irland, Italia og Spania har økt betraktelig. Det er særlig Tyskland og Frankrike som har merket økt tilstrømming (*Wall Street Journal*, 15.11.2012; *Ukebrevet A4*, 17.1.2013). Det er også grunn til å regne med at klimaendringer vil føre til store migrasjonsstrømmer i framtiden. International Organization for Migration anslår at 200 millioner mennesker vil være klimamigranter

⁶ EU har framskrevet andelen 25–54 år i prosent av den totale befolkningen. Også denne gruppens andel vil synke, men ikke like mye som aldersgruppen 15–64 (EU 2012:298).

i 2050 (Warner et al. 2009:2). Det er usikkert i hvor stor grad klimamigrasjonen vil påvirke innvandringen til Norden, men dersom Norden opprettholder sine relativt sett gunstige økonomier og sitt klima, er det grunn til å tro at det vil være et betydelig migrasjonspress mot landene.

Figur 9 Innvandrere og etterkommere⁷ i de nordiske landene i prosent av totalbefolkningen.



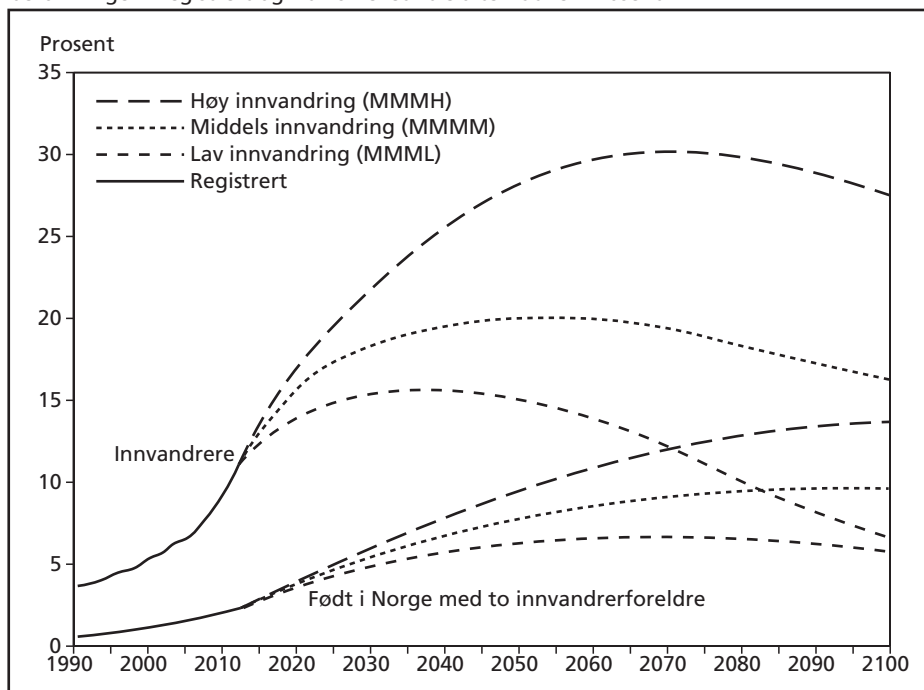
Kilde: egne tabellkjøringer i de nordiske statistiske sentralbyråenes statistikkbanker

Usikkerheten knyttet til anslagene om innvandring er større jo lenger tidsrom man framskriver for, men framskrivningene kan bomme også på kort sikt. Norge og Sverige har for eksempel hatt langt sterkere innvandring det siste tiåret enn det som var ventet. Migrasjonsstrømmene fra de nye EU-landene var ikke forutsett. Sverige hadde heller ikke regnet med at syrere skulle være den største asylsøkergruppen i 2012.

Følgende figur fra Statistisk sentralbyrå illustrerer usikkerheten knyttet til anslagene over den framtidige innvandrerbefolkningen i Norge (Tønnesen et al. 2012). Avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn, varierer de framskrevne innvandrerandelene fra 15 til 25 prosent av befolkningen i 2030. Tilsvarende variasjoner diskuteres i befolkningsframskrivningene i de andre nordiske landene (se for eksempel SCB 2012:71ff).

⁷ Som etterkommere er her regnet innenriks fødte med to utenlandske foreldre. For Danmarks vedkommende gjelder at ingen av foreldrene er både danske statsborgere og født i Danmark. Fastholder danskfødte foreldre begge et utenlandsk statsborgerskap, vil deres barn bli klassifisert som etterkommere (Danmarks Statistikk 2012b:12).

Figur 10 Innvandrere og personer født i Norge med to innvanderforeldre, som andel av hele befolkningen. Registrert og framskrevet i tre alternativer. Prosent.



Kilde: Tønnesen et al. (2012), figur 13

Når det gjelder innvandring de neste tjue årene, har de statistiske sentralbyråene i Danmark, Sverige og Norge framskrevet befolkningens sammensetning på bakgrunn av innvandringsdata. Framskrivningene benytter ikke de samme kategoriseringene, og de presenteres derfor hver for seg. Den viktigste forskjellen er at de svenske framskrivningene ikke inkluderer andregenerasjonsinnvandrere (også kalt etterkommere). Som illustrasjonen over viser, antas andregenerasjonsinnvandrerne (dvs. norskfødte med to innvanderforeldre) å utgjøre rundt 5 prosent av den norske befolkningen i 2030 og 25 prosent av innvanderbefolkningen. På grunn av at landene har denne forskjellen i kategorisering, er ikke tallene nedenfor direkte sammenliknbare.

Sverige

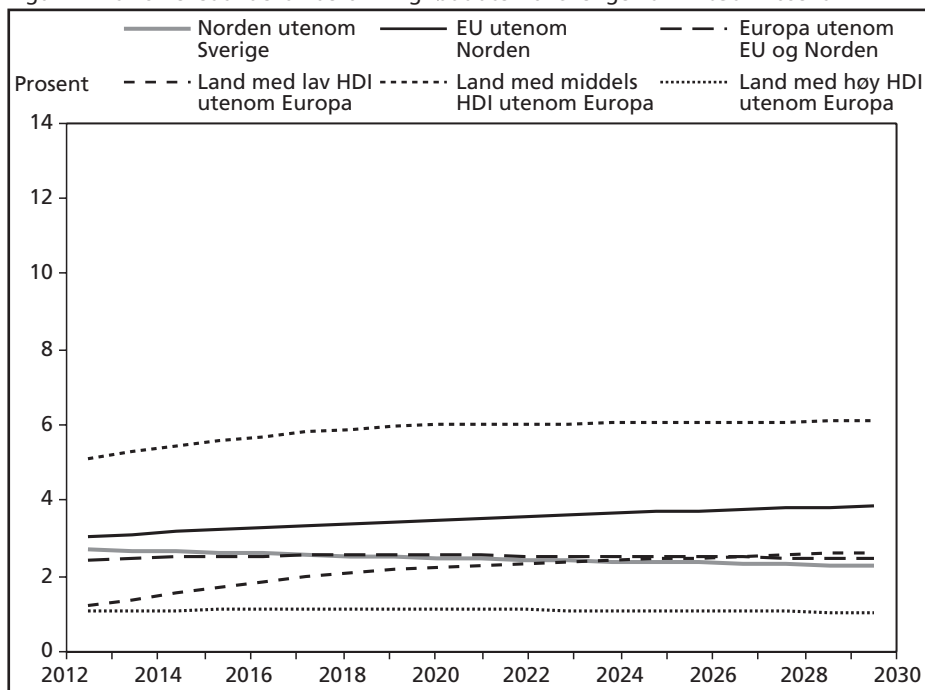
Statistiska centralbyrån i Sverige (SCB) har valgt å kategorisere innvandergrupper etter sendelandenes skår på FNs Human Development Index (HDI).⁸ Ifølge SCB forventes

⁸ FNs Human Development Index er konstruert for å kunne sammenlikne levekår i ulike land. Indeksen er basert på landenes skår på fire indikatorer: forventet levealder ved fødsel, gjennomsnittlig antall år med skolegang for 25-åring, forventede antall år på skole og brutto nasjonalinntekt per capita. På grunnlag

innvandringen til Sverige å ligge på et høyt nivå de nærmeste årene, både på grunn av asylsøking, familiegjenforening og arbeidsinnvandring. Innvandringen ventes deretter å synke noe, for så å øke igjen rundt 2025 (SCB 2012:73–74).

I Sverige er det personer født i «land med middels HDI» som utgjør den største innvandrerguppen i hele perioden, mens innbyggere født i «EU utenom Norden» utgjør den nest største gruppen (figur 11). Innbyggere født i «land med lav HDI utenom Europa» utgjør den nest minste gruppen i 2012, med kun 1,2 prosent av befolkningen, men denne gruppen antas å ha den sterkeste veksten framover og å utgjøre 2,6 prosent av den totale befolkningen i 2030. Dette vil derfor være den tredje største gruppen om tjuer år.

Figur 11 Framskrevet andel av befolkning født utenfor Sverige 2012–2030. Prosent.



Kilde: Eget tabelluttak fra statistikkbanken til Statistiska centralbyrån (lest 12.12.2012)

av skårene på disse indikatorene deles landene inn i fire grupper (kvartiler) etter om de befinner seg på et veldig høyt, høyt, middels eller lavt nivå når det gjelder menneskelig utvikling (se FN 2011). Alle de nordiske landene befinner seg i gruppen med svært høy skår på indeksen. I gruppen med høy skår er det blant annet noen østeuropeiske land og land fra Mellom-Amerika. I gruppen med middels skår er det blant annet mange asiatiske land, mens gruppen med lav skår utgjøres hovedsakelig av afrikanske land samt asiatiske land som Pakistan, Afghanistan og Bangladesh. For inndelingen av land i den svenske statistikken, se SCB 2012, side 203–205.

Samlet betyr dette at innvandererandelen i Sverige antas å være om lag 18 prosent i 2030. Andelen bestående av innvandrere fra land med lav eller middels skår på HDI eller fra europeiske land utenom EU eller Norden, forventes å utgjøre drøyt 11 prosent av den svenske befolkningen i 2030, mot noe under 9 prosent i dag. Men det er altså kun førstegenerasjonsinnvandrere som er inkludert i denne framskrivningen, slik at tallene ikke er direkte sammenliknbare med tallene for Norge (figur 12) og Danmark (figur 13).

Norge

I motsetning til Sverige er både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre inkludert i de norske framskrivningene. Disse to gruppene utgjorde om lag 12 prosent av den norske befolkningen i 2012. Statistiske sentralbyrå har i sin framskrivning kategorisert innvandrere etter hvilket land en person selv eller dennes foreldre har innvandret fra. I Norge utgjorde «innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra Øst-Europa utenfor EU, Asia, Afrika og Latin-Amerika» om lag 60 prosent av innvandrerbefolkningen og 7,7 prosent av den totale befolkningen i 2012. Denne innvandrergruppen antas å øke med 5,3 prosentpoeng fram mot 2030 og vil da utgjøre nesten 13 prosent av befolkningen (figur 12).

«Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra vesteuropeiske EU/EØS-land, USA, Canada, Australia og New Zealand» utgjorde 2,9 prosent av befolkningen i 2012, og andelen antas å øke til 3,4 prosent i 2030.

Etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007, har innvandringen fra østeuropeiske land til Norge vært stor. Antall arbeidsinnvandringer ble tidoblet fra 2003 til 2008 (<http://www.ssb.no/a/kortnavn/innvgrunn/tab-2012-08-30-01.html>, lest 13.12.2012).

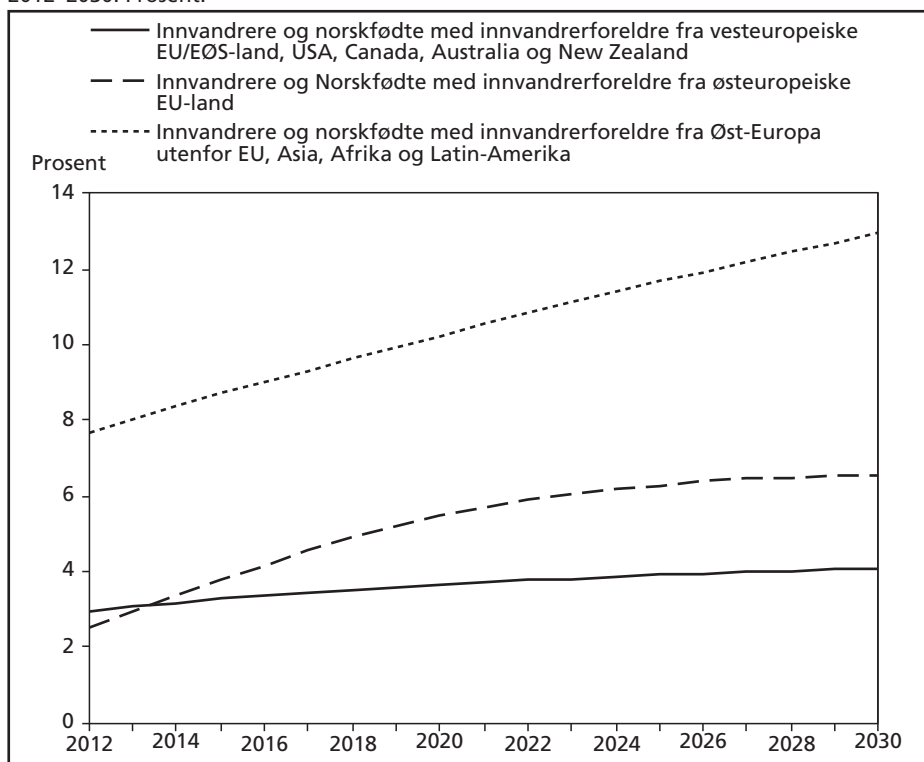
«Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra østeuropeiske EU-land» utgjorde likevel den minste innvandrergruppen i 2012 med en andel av befolkningen på 2,5 prosent. Denne gruppen antas å øke til 6,5 prosent fram mot 2030. I 2030 ventes østeuropeerne å utgjøre den nest største innvandrergruppen og å være nesten dobbelt så stor som andelen «innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra vesteuropeiske EU/EØS-land, USA, Canada, Australia og New Zealand».

Totalt regnes det med at innvandrerbefolkningen vil utgjøre om lag 23 prosent av befolkningen i 2030 gitt forutsetningene som ligger til grunn for denne framskrivningen.⁹ Anslagsvis 17–18 prosent vil være førstegenerasjonsinnvandrere, noe som er samme nivå som i Sverige. Merk likevel at om andre forutsetninger legges til grunn, viser framskrivningene en variasjonsbredde fra 13 til 27 prosent (Texmon 2012:41). Den

⁹ Dette alternativet forutsetter middels fruktbarhet, levealder, innenlands mobilitet og innvandring (Texmon 2012:40). Det er for øvrig gjort egne anslag for fruktbarheten for innvandrerkvinnene fra de tre landgruppene, se <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram/aar/2012-06-20>

framtidige innvandererandelen i den norske befolkningen kan dermed bli langt større eller langt mindre enn det som framkommer i figur 12.

Figur 12 Framskrevet andel av befolkning i Norge som er innvandret eller er barn av innvandrere. 2012–2030. Prosent.

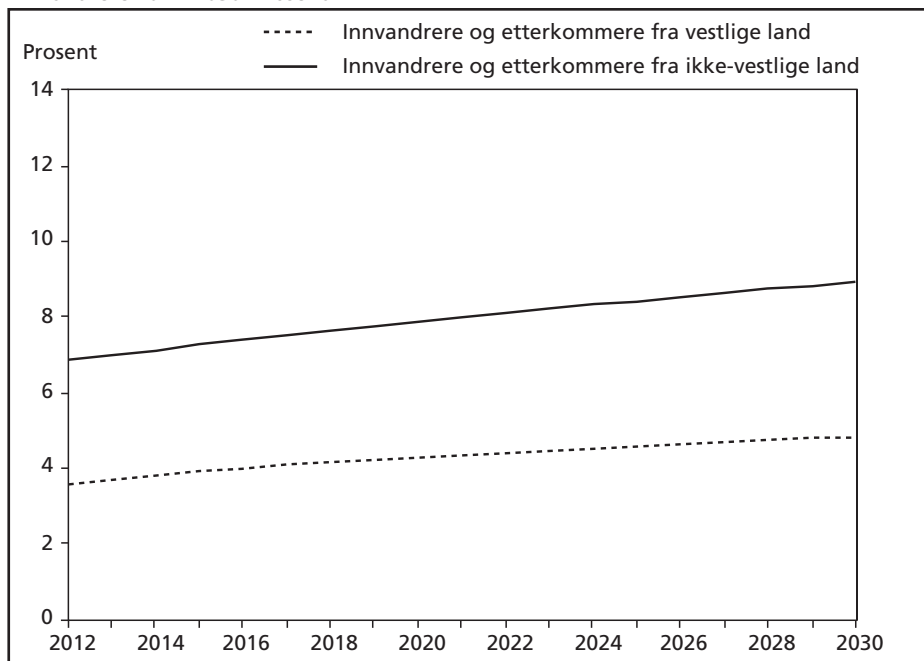


Kilde: Eget tabelluttak fra statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå (lest 10.3.2013)

Danmark

I likhet med i Norge, inkluderes både innvandrere og deres etterkommere i kategorien innvandrere i den danske statistikken. Om lag en tidel av den danske befolkningen besto av innvandrere eller etterkommere av innvandrere i 2012. Danmarks Statistikk har valgt å dele gruppen innvandrere til Danmark inn i innvandrere og etterkommere fra henholdsvis vestlige og ikke-vestlige land. I 2012 utgjorde «innvandrere og etterkommere fra ikke-vestlige land» 6,8 prosent av den totale befolkningen, mens den antas å utgjøre 8,9 prosent av befolkningen i 2030 (figur 13). «Innvandrere og etterkommere fra vestlige land» utgjorde 3,6 prosent av befolkningen i 2012, og denne andelen antas å øke til 4,8 prosent i 2030. De to innvandrergroppene ventes å øke fra å utgjøre drøyt 10 prosent av befolkningen til noe under 14 prosent.

Figur 13 Framskrevet andel av befolkning i Danmark som er innvandret eller er barn av innvandrere 2012–2030. Prosent.



Kilde: Danmarks Statistik, <http://www.statistikbanken.dk/FRDK112>, lest 10.8.2012

Større, eldre og mer mangfoldig

Befolkningsframskrivninger er alltid usikre. Selv om noen av forutsetningene som ligger til grunn for framskrivingene presentert her, kan bli endret, er likevel hovedtrekkene sannsynlige.

Antakelig vil det bli en god del flere innbyggere i Norden, selv om man ikke kan vite nøyaktig hvor mange flere. At befolkningen vil bli eldre, er helt sikkert, selv om man ikke kan vite om levealderen øker med to, tre eller fire år. De som skal pensjoneres i 2030, er jo allerede født, så at eldrebefolkningen blir stor, er det ingen tvil om. Gitt økningen i levealder de siste 200 årene, er det god grunn til å anta at det kommer til å bli mange flere som blir svært gamle, men man kan ikke si noe bastant om hvor mange som vil oppleve hundreårsdagen sin i 2030.

Framskrivningene er mest usikre når det gjelder innvandringen. De framtidige migrasjonsmønstrene påvirkes som nevnt av nasjonal innvandringspolitikk, nasjonale utviklingstrekk og internasjonale hendelser. Hvordan den framtidige innvandringen vil påvirkes av eurokrisa, er for eksempel vanskelig å si, men en situasjon der nordiske

land opprettholder sine relativt sett gunstige økonomier, kan føre til økt innvandring fra Sør-Europa. I tillegg illustrerer den nevnte asylstrømmen fra Syria til Sverige i 2012 hvordan hendelser langt unna Norden kan få stor betydning for innvandringen til regionen.¹⁰ Begge disse aktuelle situasjonene minner oss om at framtidens flyttemønstre kan endres dramatisk, og på en annen måte enn man antar. At andelen innvandrere vil øke i de nordiske landene, er imidlertid svært sannsynlig. Usikkerheten ligger i hvor stor økningen blir, og om det vil komme flyttestrømmer fra andre land enn forutsatt.

Siden framskrivingene av innvandring er basert på ulike typologiseringer og avgrensninger, er det ikke mulig å sammenlikne utviklingen i landene helt direkte. Den største forskjellen er at Sverige ikke inkluderer andregenerasjon i sine framskrivinger.¹¹ Uansett er det generelle bildet at veksten i innvandringen til Norden fra vestlige land og land med høy HDI sannsynligvis vil være forholdsvis beskjeden, mens veksten i innvandringen fra ikke-vestlige land og land med middels eller lav HDI forventes å være betydelig, særlig i Norge. Norge er det eneste landet som har skilt ut innvandring fra østeuropeiske EU-land som egen kategori, og det er forventet en vesentlig økning i innvandringen fra disse landene.

At den nordiske befolkningen blir eldre, at fertiliteten er høy, og at folk har lyst til å flytte til Norden, er uttrykk for noe positivt. Stigende levealder er tegn på at samfunnene er velfungerende, og at de genererer en god levestandard. Høy fertilitetsrate må også ses i sammenheng med gode vilkår for barnefamilier og at mange familievennlige politiske tiltak har gjort det mulig å kombinere arbeid og familie. Og de nordiske landenes topplasseringer i internasjonale sammenlikninger av levekår, for eksempel FNs Human Development Index, gjør at regionen også er attraktiv for innvandrere, både fra Europa og andre verdensdeler. Det viktige spørsmålet for framtiden er i hvilken grad de institusjonelle løsningene som kjennetegner nordisk arbeidslivs- og velferds-politikk, kan reproduseres når befolkningssammensetningen endres. De forventede befolkningsendringene tilsier at framtidens nordiske politikk må utformes for å møte behovene til en befolkning som er større, eldre og mer mangfoldig, og i det følgende skal vi se nærmere på noen av de forholdene politikken må takle.

¹⁰ Asylsøkningen til Sverige var over 60 prosent høyere i 2012 enn i 2011, og syrere utgjorde den største søkergruppen (*Aftenposten* 1.12.2012).

¹¹ I hvilken grad det er rimelig å inkludere andregenerasjonsinnvandrere, kan diskuteres. Denne diskusjonen kommer vi tilbake til i en egen NordMod-rapport om innvandring og inkludering.

3 Konsekvenser av befolkningsendringene

Endringene i de nordiske landenes befolkninger vil ha betydning for mange politikkområder. En større befolkning krever for eksempel utbygging av boliger og infrastruktur, det må skapes jobber til flere mennesker, og siden en stor del av veksten vil komme i byer/tettsteder, må bypolitikken videreutvikles. Endringen i befolkningens sammensetning vil ha konsekvenser for hvor stort tilbudet av arbeidskraft blir, for forsøringsbyrde og for offentlige utgifter til ytelser og tjenester. Dessuten kan befolkningsendringene ha betydning for holdningsdannelsen i samfunnet og derigjennom for oppslutningen om (blant annet) velferdspolitikken.

«Folk flest» bor i byer

Befolkningsveksten fram mot 2030 forventes å være aller sterkest i de nordiske byområdene. I internasjonal sammenheng er befolkningstettheten i Norden liten, og alle de nordiske landene, med unntak av Danmark, befinner seg i nedre halvdel av en liste over befolkningstetthet i verdens land. Til tross for at det er plass nok, bor størstparten av den nordiske befolkningen likevel i byer og tettbygde strøk. På midten av 1800-tallet bodde 80 prosent av befolkningen i Norge på bygda, mens 20 prosent bodde i byene – i dag er tallene omvendt. 90 prosent av den norske befolkningsveksten i 2011, kom i tettstedene (www.ssb.no/befolkning/statistikker/befteft/aar/2012-09-06, lest 12.12.2012). Island er det nordiske landet der urbaniseringen er sterkest, her bor over 90 prosent av befolkningen i urbane områder (Statistics Iceland 2012:4). Også i de andre nordiske landene bor flertallet av befolkningen i byer, og det forventes altså at befolkningsveksten vil fortsette å være størst i byene.

- Tall fra Statistiska centralbyrån viser at andelen som bor i storbyer eller forstadskommuner i Sverige, antas å være 20 prosent høyere i 2030 enn i dag (www.scb.se/Pages/Article___334316.aspx, lest 12.12.2012).

- I de danske framskrivingene forventes befolkningen i København by å vokse med 13 prosent fram mot 2020, sammenliknet med 3 prosent befolkningsvekst i landet som helhet (Danmarks Statistik 2012).
- I Norge forventes befolkningsveksten å bli sterkest i Oslo, Akershus og Rogaland. Oslo forventes å vokse fra drøyt 600 000 innbyggere i 2012 til over 830 000 innbyggere i 2040, det vil si en økning på snaut 40 prosent (www.ssb.no/emner/02/03/folkfram/, lest 12.12.2012).

Det at befolkningsveksten er sterkest i storbyregionene, er ikke et særnordisk fenomen, men en global trend. Over halvparten av verdens befolkning bor nå i byer, og denne urbaniseringen har både positive og negative sider.

På den positive siden framheves de urbane områdene som viktigst for produksjon av kunnskap og innovasjon (EU 2007:7). Storbyene har en mangfoldig befolkning. Mangfold er en viktig betingelse for kreativitet og innovasjon og en forutsetning for at byene skal bevare sin posisjon som økonomiske lokomotiver. Arbeidsmarkedene er større i byene enn på bygdene, og bedrifter som er etablert i byene, har dermed bedre tilgang på variert arbeidskraft. Dette gir grunnlag for både variasjon og spesialisering, det øker konkurransen, og effektiviteten er større i byene enn på landsbygda (Nordforsk 2007). Ifølge EU er BNP per innbygger 40 prosent høyere i byer med mer enn 1 million innbyggere enn nivået er ellers i landet de ligger i (EU 2007:7).

En annen positiv faktor er byenes potensial som miljøvennlige områder. Dette potensialet avhenger av evnen til å realisere miljøeffektiv transport og boligbygging. Dersom byene fortettes, blir transportbehovet mindre. Tett bygging muliggjør dessuten utnyttelse av alternative energikilder, for eksempel fjernvarme. I EUs storbypolitiske agenda (The Leipzig Charter on Sustainable European Cities 2007) framheves for eksempel viktigheten av å ha kompakte byområder for at ressursene skal utnyttes så effektivt som mulig.

Selv om det er slike og flere andre positive forhold knyttet til befolkningsveksten i byene, medfører denne utviklingen samtidig en rekke utfordringer. Vi vil trekke fram fire av disse:

For det første har befolkningsveksten betydning for boligpolitikken. Allerede i dag er det knapphet på boliger i de nordiske hovedstedene. I løpet av de siste årene har de norske storbyene opparbeidet seg et etterslep i boligbyggingen, og dagens byggeaktivitet dekker ikke behovet for nye boliger. Danmark skiller seg ut ved at det, fram til 2007, ble bygget betydelig flere boliger enn veksten i den voksne befolkningen skulle tilsi. Situasjonen i Sverige er ganske lik den norske, det vil si at boligbyggingstakten har sunket under finanskrisa, og at det dermed er et sprik mellom befolkningsvekst og nybygging (Barlindhaug & Nordahl 2011).

Et resultat av mistilpasningen mellom boliggetterspørselen og nybyggingen er at boligprisene drives oppover. Det blir dermed vanskeligere for blant annet unge å etablere seg i storbyene.

Ulikhetene som blant annet følger av boligmangel og høye boligpriser, danner grunnlag for et annet problem: segregering. I storbyene er det til dels store sosiale forskjeller mellom områder, og selv om segregeringen nok er mindre i Norden enn i mange europeiske storbyer, er det sosiale forskjeller også her. Fattighedsratene og inntektsulikheten er for eksempel høyest i storbyene (se f.eks. Kirkeberg et al. 2012). Det er dessuten en overrepresentasjon av innvandrere i de nordiske storbyene, og blant disse er utdanningsnivået og sysselsettingsandelen lavere, inntektsnivået gjerne dårligere og marginaliseringsrisikoen større. Når befolkningen i byene øker ytterligere, er det nødvendig med en politikk som motvirker segregering og fremmer inkludering av alle byens innbyggere.

En tredje utfordring, som også kan knyttes til segregeringen, er at storbyene sliter med dårligere levekår blant innbyggerne sine enn det landene som helhet gjør (Nordforsk 2011). Eksempler på dette er lavere forventet levealder (Pedersen 2011:57), større problemer med støy- og luftforurensning og større utrygghet for å bli utsatt for vold (Langørgen 2007). Riktignok kompenseres slike levekårsulempere av forhold som bedre arbeidsmarkeder, høyere lønninger og større tjenestetilbud, men når en stadig økende andel av den nordiske befolkningen bor i byer, er disse levekårsulempene problematiske.

Den fjerde utfordringen er knyttet til miljøet. Nå ble det riktignok nevnt over at byenes mulighet til å være miljøvennlige boområder var et positivt trekk ved urbaniseringen, men det krever at dette miljøpotensialet tas ut. I byene konsumeres store mengder energi, forurensningsnivået er høyt, og byene står for de største utslippene av CO². Befolkningsveksten i byene skjer ofte i forsteder og bynære områder, noe som setter krav til utviklingen av samferdsel- og transportsystemene. For å hindre at byutviklingen får negative miljøkonsekvenser, kreves et bredt miljøperspektiv i bypolitikken.¹²

Det er dermed tre store utfordringer for den framtidige bypolitikken:

- Den må legge til rette for næringsutvikling og innovasjon.
- Den må være utjevne og motvirke den segregeringen som følger av forhold som høye boligpriser, ulik posisjon på arbeidsmarkedet og landbakgrunn.
- Den må sette klare mål på miljøområdet, og klimaperspektivet må inkluderes i all byplanlegging.

Urbaniseringen har dessuten konsekvenser for distriktspolitikken. Nedgang i folketallet i distriktene kan for eksempel gjøre det vanskelig å opprettholde viktige samfunns-

¹² Se for eksempel *Framtidens Nordiska Stad* (Dymén et al. 2009), som har en rekke anbefalinger for framtidens miljøvennlige bypolitikk.

funksjoner i både offentlig og privat sektor, og de lokale arbeidsmarkedene kan forvitre. I tillegg er det gjerne ungdom som trekker mot byene, og et slikt flyttemønster kan føre til «forgubbing» av de mer spredtbygde områdene og forringelse av de sosiale miljøene.

Endring i arbeidsstyrke og forsøringsbyrde

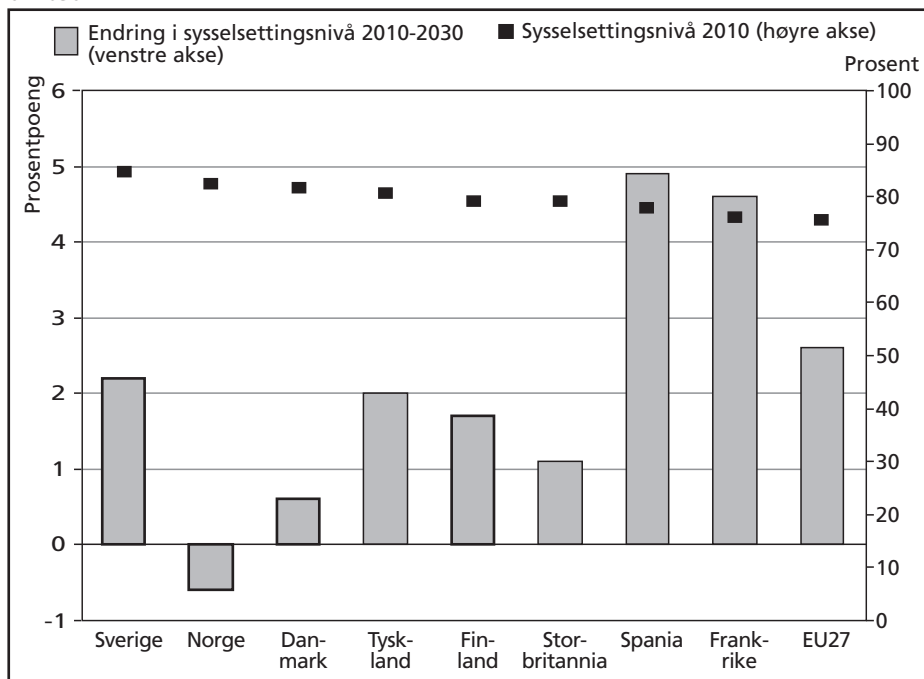
De demografiske endringene får konsekvenser for sysselsetting og forsøringsbyrde. De nordiske landene er særpreget av høye sysselsettingsrater. Alle landene har sysselsettingsrater over gjennomsnittet for EU-landene. Dette gjenspeiler at Norden, komparativt sett, har utmerket seg med høye sysselsettingsrater for kvinner, eldre og innvandrere (se Hippe & Berge 2013). Sett i forhold til befolkningsutviklingen, har sysselsettingen i de nordiske landene vært ganske stabil det siste tiåret, med unntak av en nedgang i forbindelse med den økonomiske krisa i 2008, særlig på Island. Sysselsettingsraten for aldersgruppen 20–64 år er likevel fremdeles høyest på Island, tett fulgt av Norge og Sverige (alle rundt 80 prosent), mens den er lavest i Finland og Danmark (rundt 75 prosent) (egne tabelluttak fra Eurostats statistikkbank).

Endret alderssammensetning og innvandring påvirker sysselsettingsutviklingen på hver sin måte. En eldre befolkning medfører et lavere tilbud av arbeidskraft, mens innvandring gir et høyere. Innvandringens betydning for sysselsettingen kan illustreres med den sterke sysselsettingsveksten i Norge i perioden 2004–2010. I denne perioden økte sysselsettingen med nesten 280 000 personer, og det er anslått at innvandrere (særlig innvandrere fra østeuropeiske land) sto for 56 prosent av denne sysselsettingsveksten (Friberg et al. 2012:156).

Som vi har sett foran, står ikke de nordiske landene overfor noen sterk vekst i antall personer i yrkesaktiv alder. Fra 2010 til 2030 forventes *antallet* personer i alderen 15–64 år å øke svakt på Island, i Norge og Sverige, men reduseres i Danmark og Finland. I alle land vil imidlertid denne aldersgruppens *andel* av den totale befolkningen synke (se figur 8 foran).

Selv om størrelsen på arbeidsstyrken forventes å øke lite eller til og med reduseres i mange europeiske land, forventes sysselsettingsraten stort sett å øke noe (figur 14). Av landene som er inkludert i denne sammenlikningen, er det særlig Spania og Frankrike som forventer økt sysselsettingsrate (ca. 5 prosentpoeng). Økningen forventes å være beskjeden i Danmark og Finland (0,6 og 1,7 prosentpoeng), sterkere i Sverige (2,2 prosentpoeng), mens det forventes svak negativ vekst i Norge (-0,6 prosentpoeng).

Figur 14 Forventet endring i sysselsettingsrate for kvinner og menn i alderen 20–64 år. 2010 til 2030.¹³



Kilde: EU 2012:309

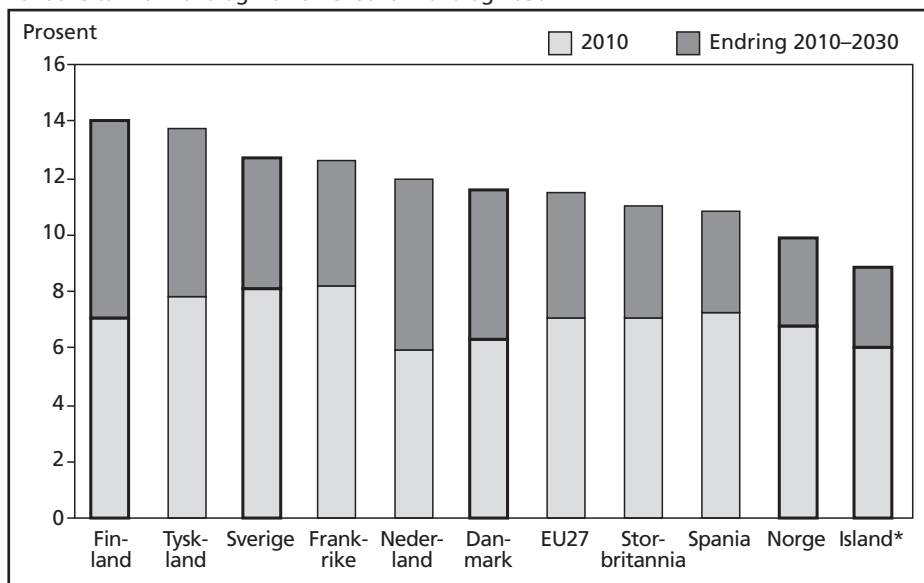
Statistisk sentralbyrå har anslått at den norske sysselsettingen kan vokse med 330 000 personer fra 2008 til 2030 (Bjørnstad et al. 2010). Dette tilskrives befolkningsvekst og økt sysselsettingsandel i noen grupper. Det tilsvarende tallet fra Sverige er 340 000 personer (SCB 2012b:47). Selv om Sverige har nesten dobbelt så stor befolkning som Norge, forventes altså antallet sysselsatte personer å øke om lag like mye i absolutte tall i de to landene.

En unngåelig konsekvens av de befolkningsendringene som er vist over, er at forsøringsbyrden øker. Kort sagt betyr dette at den andelen av befolkningen som er i arbeid og betaler skatt, blir mindre, mens andelen som er avhengig av å bli forsørget (barn, eldre, arbeidsuføre), øker. Selv om det er beregnet sysselsettingsvekst i 2010, 2020 og 2030 i alle landene unntatt Norge, er ikke den framskrevne veksten sterk nok til å møte den veksten i forsøringsbyrde som den aldrende befolkningen medfører. I figur 15 er dette illustrert ved å sammenlikne økningen i henholdsvis 80+-gruppa og 20 til 64-gruppa. Finland er det av de nordiske landene som antas å ha den høyeste andelen innbyggere 80 år og eldre i prosent av befolkningen 20–64 år i 2030 (14 prosent), mens

¹³ Tilsvarende framskrivninger er ikke tilgjengelige for Island.

Island antas å ha den laveste (8,9 prosent). I tillegg forventes Finland å ha den største økningen i forsøringsbyrde i perioden 2010 til 2030 (7 prosentpoengs økning – en dobling), og Island antas å ha den laveste økningen, med under 3 prosentpoeng.¹⁴

Figur 15 Andel av befolkningen som er 80 år og eldre i % av befolkningen i alderen 20–64 år. Faktiske tall for 2010 og framskrevet for 2020 og 2030.



Kilde: EU 2012:301

*For Island: egen kjøring fra statistikkbanken til Statistics Iceland, tall for 2012 og 2030 (<http://www.statice.is/statistics/population/population-projections>)

I Statistiska centralbyråns framskrivning av den svenske sysselsettingen antas det som nevnt at denne vil vokse med 340 000 personer fram til 2030 (SCB 2012b). Denne økningen er ikke tilstrekkelig til å hindre at forsøringsbyrden vil vokse; det vil si at selv med denne veksten må hver arbeidstaker forsørge 2,34 personer i tillegg til seg selv i 2030, mot 2,14 personer i 2010 (SCB 2012a). Skal forsøringsbyrden forbli på dagens nivå, kreves det dermed en sterkere vekst i sysselsettingen enn det som anslås i prognosene (jf. figur 14). For Sveriges del er det for eksempel beregnet at det er behov for en sysselsettingsøkning på 600 000 dersom forsøringsbyrden skal være den samme i 2030 som i dag (SCB 2012a).

¹⁴ Det er flere alternative framstillinger av forsøringsbyrde, se for eksempel *OECD Factbook 2009, Economic, Environmental and Social Statistics* for en framskrivning av befolkningen 65+ sammenliknet med arbeidsstyrken.

Potensial for økt sysselsetting?

Også når det gjelder prognosene for utviklingen i forsøringsbyrde, må det tas forbehold. Disse prognosene er basert på såkalte «no policy»-beregninger. Det vil si at de ikke tar hensyn til hvordan utviklingen i sysselsettingen påvirkes av andre faktorer enn de demografiske endringene. Dette er en begrensning ved denne typen modeller, siden effekter av mulig kommende pensjonsreformer eller andre arbeidsreformer i landene vil ha betydning for hvordan sysselsettingen endres.¹⁵ Beregningene tar heller ikke hensyn til hvor mange som faktisk jobber i de ulike aldersklassene, og det er ikke lagt inn forutsetninger om at det gjennomføres politiske tiltak, for eksempel for å øke sysselsettingen eller produktiviteten ytterligere og derigjennom endre forsøringsbyrden. Bedre arbeidsmiljø, bedre muligheter for etter- og videreutdanning, bedre helse og å redusere andelen deltidsarbeidende er eksempler på tiltak som vil ha positiv betydning for forholdet mellom antall sysselsatte og antall ikke-sysselsatte i befolkningene.

Den antatte utviklingen i forsøringsbyrden illustrerer nettopp betydningen av politikk og tiltak som bidrar til høyest mulig sysselsetting i alle grupper. Som nevnt, er sysselsettingsratene blant eldre, innvandrere og kvinner høyere i Norden enn i de fleste andre land, men det er likevel mulighet for økt sysselsetting i disse gruppene.

Selv om innvandrere i Norden har høyere sysselsettingsrate enn innvandrere i mange andre land, er det en kjensgjerning at sysselsettingsandelen blant innvandrere er lavere enn sysselsettingen i befolkningene for øvrig. Hvor stor sysselsettingsandelen blant innvandrere er, avhenger av flere forhold:¹⁶ For det første varierer sysselsettingsandelen med opprinnelsesland. Det er særlig innvandrere fra land i Asia og Afrika som har lav sysselsettingsgrad. For det andre er sysselsettingsandelen spesielt lav blant kvinner i enkelte innvandrergrupper, og det er derfor et særlig stort arbeidspotensial blant innvandrerkvinner. For det tredje varierer sysselsettingsandelen blant innvandrere med bostedsregion, og for det fjerde øker sysselsettingsandelene med økt botid.

Forskjellene i sysselsettingsgrad mellom innvandrere og majoritetsbefolkning illustrerer hvor viktig en vellykket integreringspolitikk er for at sysselsettingspotensialet i innvandrerbefolkningen skal kunne realiseres. Riktignok vil innvandring bidra til at forsøringsbyrden blir mindre, ettersom de fleste som innvandrer er i arbeidsdyktig alder og sysselsettingen dermed øker (Meld. St. 12 (2012-2013):49). Men dersom de som innvandrer bosetter seg fast i de nordiske landene, vil denne effekten forsvinne etter hvert som også innvandrerne eldes. Ytterligere tiltak for økt sysselsetting blant innvandrere er derfor nødvendig. Dessuten er det store sysselsettingsforskjeller mellom innvandrere fra ulike land, så sysselsettingsutviklingen vil avhenge av *hvor* innvandrerne til Norden kommer fra.

¹⁵ De pensjonsreformene som var vedtatt da framskrivningen ble produsert, er hensyntatt i beregningene (EU 2012:97ff), mens nyere reformer ikke er hensyntatt (ibid.:34).

¹⁶ Sysselsettingen blant innvandrere vil bli nærmere beskrevet i en egen rapport om integrering.

Selv om mange eldre er i arbeid i de nordiske landene, er sysselsettingsraten for befolkningen 64 + klart lavere enn for gruppen 20–64 år. De nordiske landenes evne til å holde de eldste i arbeidsstyrken lengst mulig er viktig for den framtidige forsøringsbyrden. Pensjonsreformene som er gjennomført de siste årene, har nettopp hatt til hensikt å sikre at seniorenne står lenger i jobb, og det å sørge for høy sysselsetting for personer i alderen 55–75 år, har stor betydning. Ifølge EUs framskrivninger forventes sysselsettingsraten for befolkningen i alderen 55–64 år å øke i alle de nordiske landene unntatt Norge fram mot 2030 (EU 2012:310), og det samme gjelder gjennomsnittlig avgangsalder (EU 2012:316). Gitt utviklingen i utdanningsnivå og helse, er ikke et slikt scenario urealistisk. Spørsmålet er om det er rimelig å anta at det ikke er muligheter for ytterligere økning i Norge.

I tillegg til å sikre høy sysselsetting blant innvandrere og seniorer, må sysselsettingen blant for eksempel personer med funksjonsnedsettelse og andre grupper som i dag har lav sysselsettingsgrad, økes. I denne sammenheng blir diskusjoner om insentiveffektene i de nordiske velferdsordningene viktige. De nordiske landene har gjennomgående mer omfattende velferdsordninger enn andre land, og i alle landene pågår kontinuerlig en politisk og offentlig debatt om hvorvidt velferdsordningene er så sjenerøse at de ikke gir de riktige arbeidsinsentivene. I en situasjon der forsøringsbyrden øker, vil denne diskusjonen forsterkes.

Ut over å øke sysselsettingsratene, vil det å få flere deltidsarbeidende til å jobbe heltid også bidra til å få forsøringsbyrden ned. Til tross for høy sysselsetting, er antall arbeidstimer per sysselsatt lavere i de nordiske landene enn i mange andre land, noe som blant annet henger sammen med høy deltidsandel. Tall fra OECD som er referert i den norske regjeringens perspektivmelding (Meld. St. 12 (2012-2013):45), viser at Norge, Sverige og Danmark plasserer seg under gjennomsnittet for EU27 når det gjelder antall arbeidstimer per sysselsatt, mens Finland plasserer seg over (Island er ikke med i denne sammenstillingen). Alle de nordiske landene har færre timer per sysselsatt enn for eksempel Ungarn og Hellas. Den høye sysselsettingsgraden gjør at de nordiske landene kommer bedre ut når man beregner antall arbeidstimer per innbygger. Da ligger alle de fire nevnte landene over EU27-snittet; Norge ligger dårligst an, mens Sverige ligger best an. Også ut fra dette målet ligger de nordiske landene dårligere an enn mange andre europeiske land, men det er ikke så store variasjoner i dette målet som når man beregner arbeidstimer per sysselsatt.

Problemer knyttet til å oppnå økt framtidig sysselsetting, for derigjennom å sikre velferdsstatens bærekraft, vil bli drøftet i en egen rapport i NordMod-prosjektet og kommenteres derfor ikke nærmere her.¹⁷ Vi nøyer oss med å understreke at dersom

¹⁷ I tillegg til å ha konsekvenser for forsøringsbyrden vil endret alderssammensetning i befolkningen øke behovet for rekruttering til helse- og omsorgsyrkene. Utfordringene knyttet til å sikre at den framtidige arbeidskraften har det utdanningsnivået og den kompetansen som det framtidige arbeidsmarkedet har behov for, vil også bli drøftet i en senere rapport i prosjektet.

man lykkes med å gjennomføre en politikk som øker sysselsettingen, vil dette bidra til at de finansieringsutfordringene de nordiske landene står overfor de nærmeste tiårene, blir håndterbare, og det gir større handlingsrom på det finans- og velferdspolitiske området. Lykkes man *ikke* med å øke sysselsettingen, må andre tiltak iverksettes for å sikre velferdstilbudet, og det er duket for hardere diskusjoner om skattenivåer, egenbetaling, effektivisering, kutt i velferdsytelser, hva som er god nok kvalitet på tjenestene, osv.

Press på offentlige budsjetter

Alle de nordiske landene benytter allerede i dag en betydelig andel av BNP til sosiale formål. Særlig når det gjelder utgiftene til eldreomsorg, skiller noen av de nordiske landene seg markert fra det øvrige Europa (se EU 2012b, kapittel 6). Siden forbruket av helse- og omsorgstjenester øker med økende alder (se for eksempel OECD 2011, figur 8), regnes det med at aldringen i befolkningen vil medføre en betydelig økning av de offentlige utgiftene. Selv uten noen form for forbedringer i tjenestene, vil en økning i antall eldre gi høyere utgifter til helse- og omsorgstjenestene. Bedre helsetilstand på de enkelte årstrinn kan bidra til å motvirke en slik etterspørselsøkning, men det er også mulig at utvidet bruk av helsetjenester fører til forlenget levealder uten tilsvarende forbedret helse (Nielsen 2008:11).

I tillegg til økte utgifter til helse- og omsorgstjenester, kommer økte pensjonsutgifter. I det følgende presenteres framskrivninger foretatt av EU for den ventede veksten i offentlige utgifter til langtidsomsorg, helsetjenester og pensjoner (EU 2012).

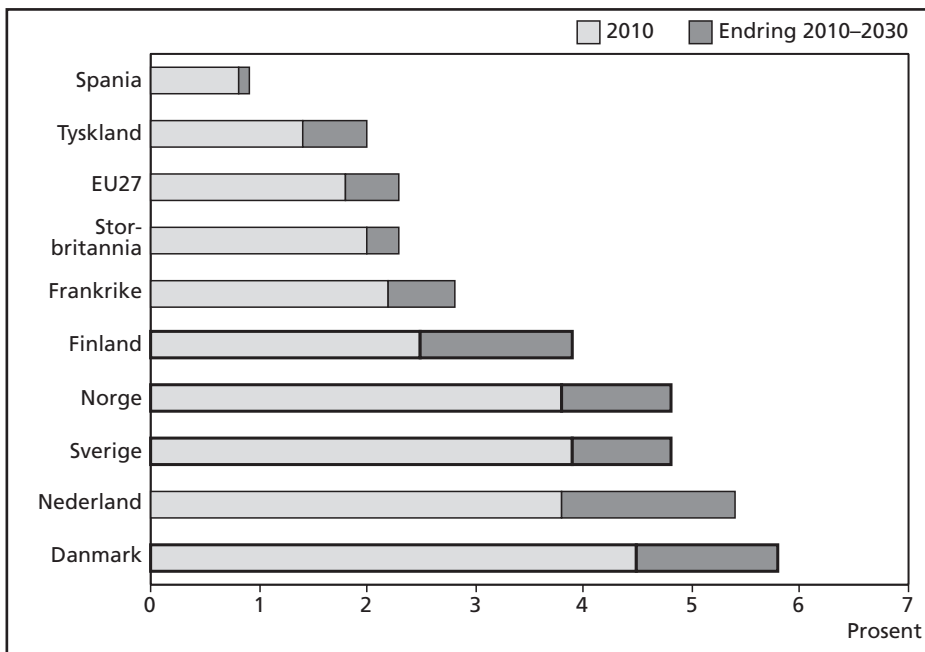
Helse- og omsorgsutgifter

Med alderen får mange mennesker behov for langsiktig bistand for å klare sine daglige gjøremål, og et bredt spekter av tjenester er utviklet for å møte dette behovet. De kan leveres i institusjon eller som hjemmebaserte tjenester, og de kan være en kombinasjon av helserelaterte og sosiale tjenester. Kostnadene ved å levere slike tjenester utgjør en ikke-neglisjerbar og økende andel av BNP, og det regnes med at de vil utgjøre en stadig større del, siden levealderen øker (EU 2012:195).

For EU-landene er den gjennomsnittlig forventede veksten i utgifter til langtidsomsorg på 0,5 prosentpoeng av BNP fra 2010 til 2030 (figur 16). I de nordiske landene er veksten antatt å bli sterkere, med en økning i andel av BNP fra 0,9 prosentpoeng i Sverige til 1,4 prosentpoeng i Finland. Sammen med Nederland antas disse fire nordiske landene både å ha de største utgiftene til slike tjenester i prosent av BNP i 2030, og å ha den største kostnadsveksten i perioden 2010–2030. Fraksjoner som 0,5 og 1 prosentpoeng gir inntrykk av kun små økninger, men omsatt i beløp tilsvarer for

eksempel den finske økningen på 1,4 prosentpoeng av BNP hele 2,8 milliarder euro (2012-tall, finsk BNP ca. 200 mrd. euro, Finansministeriet 2011:5). Dette er mer enn dobbelt så mye som det finske bistandsbudsjettet i 2012 (1,1 mrd. euro).

Figur 16 Offentlige utgifter til langtidsomsorg i prosent av BNP for utvalgte land i 2010 og 2030 – AWG reference scenario¹⁸



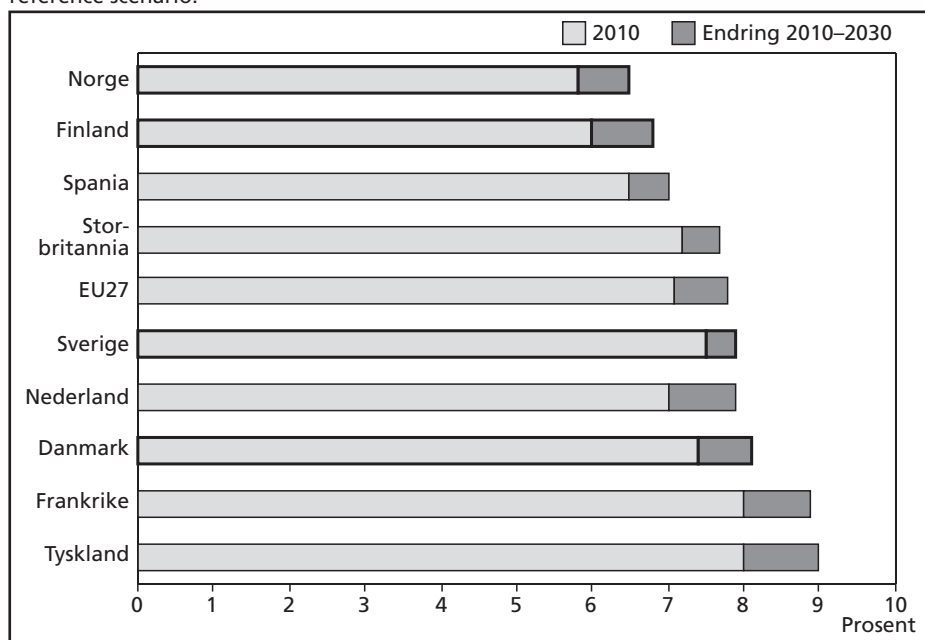
Kilde: EU 2012:354

For utgifter til helsetjenester er situasjonen en annen. På samme måte som i dag forventes Danmark og Sverige fortsatt å ligge relativt høyt på dette området i 2030 (hhv. 8,1 og 7,9 prosent av BNP), mens Norge og Finland ventes å ligge under EU-snittet (hhv. 6,5, 6,8 og 7,8 prosent av BNP). Sverige antas å ha en relativt lav vekst (0,4 prosentpoeng), mens de andre tre nordiske landene som er med i sammenlikningen, antas å ha om lag samme vekst som EU-snittet (0,7 prosentpoeng) (figur 17).

¹⁸ «The «AWG reference scenario» is a central scenario, intermediate between the «demographic» and the «constant disability» scenarios, assuming that half of the projected gains in life expectancy are spent without disability. The «demographic scenario» aims to isolate the size effect of an ageing population on public expenditure on LTC; for all types of LTC, expenditure per user grows in line with GDP per capita. The «constant disability scenario» addresses the dependency factor in particular: it aims to capture the potential impact of assumed improvements in the health (or nondisability) status» (EU 2012:201-202).

Konklusjonen er altså at de offentlige utgiftene til langtidsomsorg forventes å øke fra et allerede høyt nivå for alle de nordiske landene, men det er likevel forskjeller landene imellom både når det gjelder hvor sterk veksten er, og hvor stor andel av BNP som antakelig må benyttes til slike tjenester i 2030. Når det gjelder utgiftene til helsetjenester, utgjør ikke de nordiske landene samme type klynge som for utgiftene til omsorgstjenester. Her er landene mer spredt allerede i 2010, og med omtrent like sterk vekst i prosentpoeng i helsetjenesteutgifter i alle landene forventes denne spredningen å være den samme i 2030.

Figur 17 Offentlige utgifter til helsetjenester i % av BNP for utvalgte land i 2010 og 2030 – AWG reference scenario.



Kilde: EU 2012:346

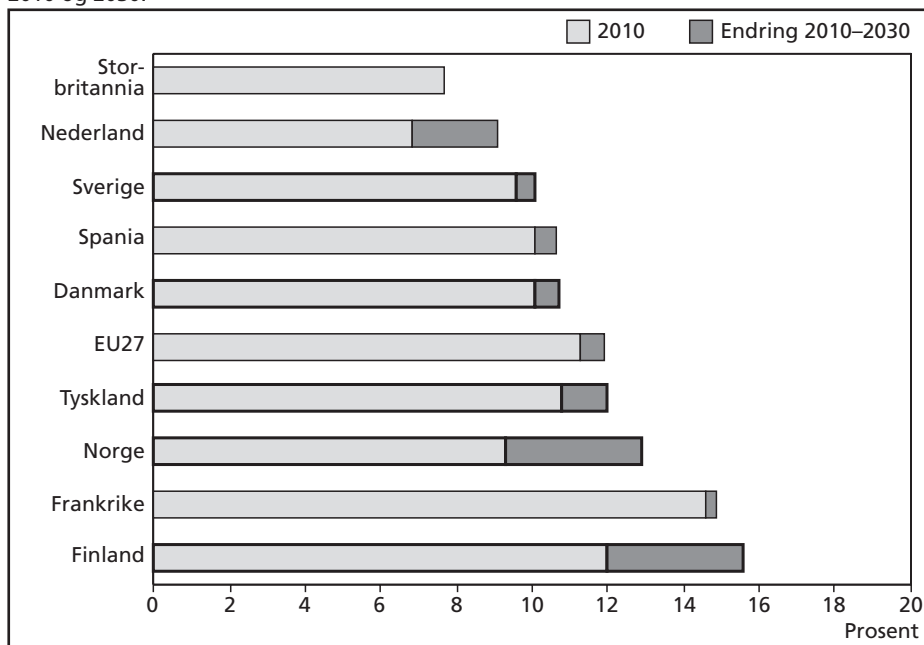
Pensjonsutgifter

I tillegg til å medføre høyere utgifter til helse- og omsorgstjenester, medfører en aldrende befolkning høyere pensjonsutgifter. De europeiske landene har ulike pensjonssystemer, og det er kostnadsvariasjoner innad i Norden.¹⁹ Av de fire nordiske landene som er inkludert i EUs framskrivninger, er det Finland som i 2010 brukte størst andel av BNP til offentlige pensjoner, mens Norge brukte minst (figur 18). Fram mot 2030 regnes det med at både Finland og Norge vil ha en betydelig vekst i pensjonsutgifter som

¹⁹ NordMod-prosjektets landrapporter inneholder beskrivelser av de nordiske landenes pensjonssystemer.

andel av BNP (3,6 prosentpoeng), mens veksten antas å være beskjeden i Danmark og Sverige (hhv 0,6 og 0,5 prosentpoeng). I 2030 vil dermed Norge og Finland være de nordiske landene som forventes å ha de største offentlige pensjonsutgiftene, mens Sverige og Danmark forventes å ha de minste.

Figur 18 Forventede brutto utgifter til offentlige pensjoner i % av BNP for utvalgte land i 2010 og 2030.



Kilde: EU 2012:328

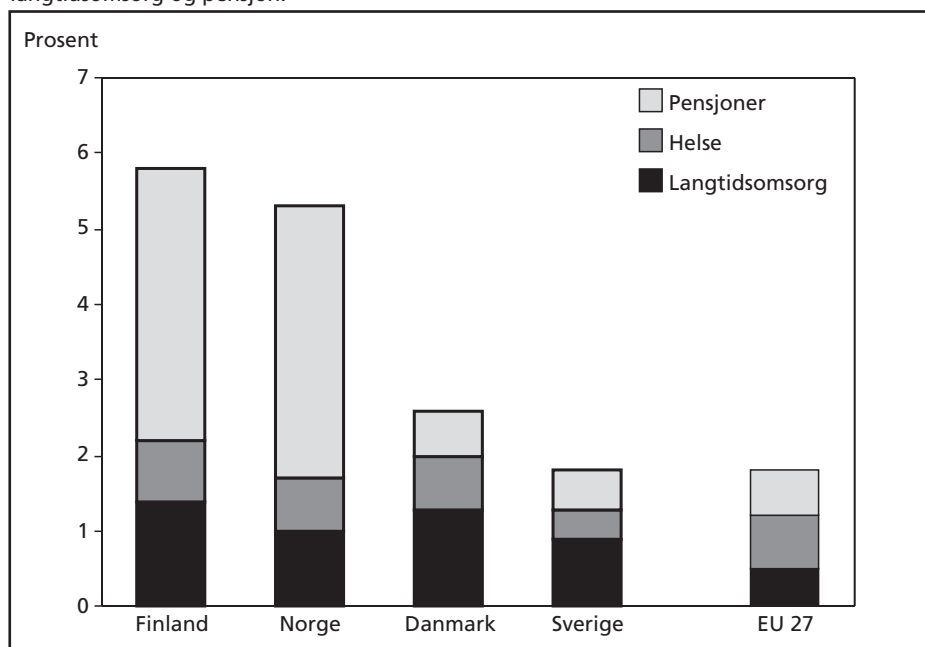
Samlet økning av sosiale utgifter som andel av BNP

I alle de nordiske landene forventes utgiftene til de nevnte sosiale formålene (omsorg, helse og pensjon) som andel av BNP å øke fram mot 2030. Økningen er ikke like sterk i alle land, og i tillegg starter landene fra forskjellige nivåer. En enkel illustrasjon på dette er å se på hvor mange prosentpoengs økning i andel av BNP de tre omtalte utgiftskomponentene utgjør (figur 19), og å legge denne antatte veksten til den andelen av BNP de sosiale formålene utgjør i dag (figur 20).

Økningen i BNP-andel til pensjoner, helse og omsorg er forventet å utgjøre mellom 1,8 og 5,8 prosentpoeng i de nordiske landene. Økningen antas å bli sterkest i Finland og Norge og svakest i Sverige og Danmark. Den store forskjellen mellom landene drives av pensjonsutgiftene, mens det kun er mindre variasjoner i hvor stor andel av BNP som ventes å bli brukt til helse- og langtids omsorgstjenester (figur 19).

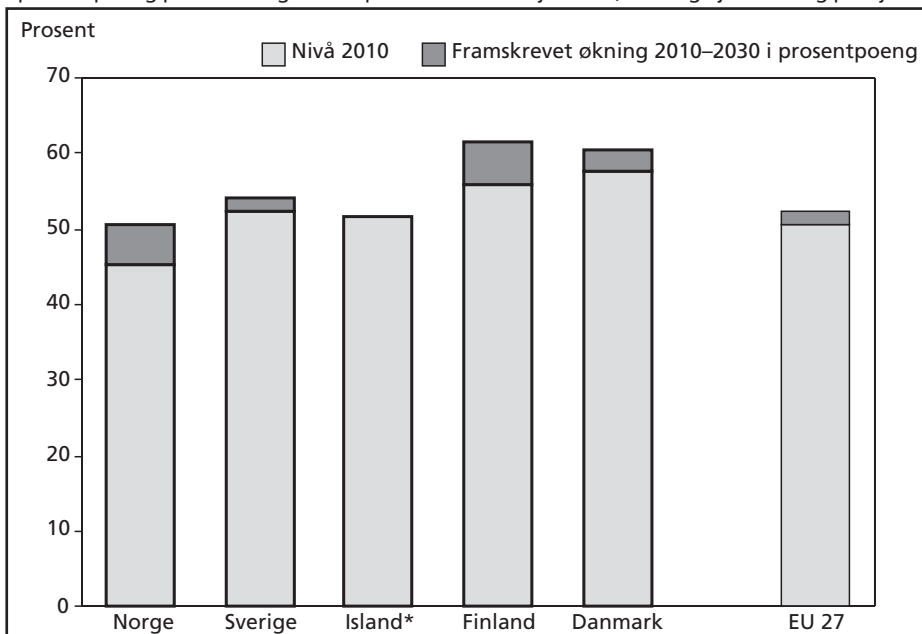
Hvis den forventede økningen ses i sammenheng med nivået på de offentlige utgiftene i nåtid, vil det fremdeles være store forskjeller innad i Norden i 2030 (figur 20). Der som prognosene om utgiftsvekst slår til, vil Finland, som forventes å ha den høyeste økningen i andel av BNP til de tre utgiftsformålene, ha et høyere nivå på offentlige utgifter som andel av BNP enn Danmark. Norge som er forventet å ha den nest høyeste økningen i prosent av BNP, vil selv etter denne utgiftsøkningen ha den laveste BNP-andelen til offentlige utgifter.²⁰ Dette må ses i sammenheng med at BNP, justert for befolkningsstørrelse, er langt høyere i Norge enn i de andre nordiske landene.

Figur 19 Summert vekst i BNP-andel i perioden 2010–2030 for forventede utgifter til helse, langtidsomsorg og pensjon.



²⁰ Vi gjør oppmerksom på at mens nivået på offentlige utgifter i prosent av BNP i 2010 inkluderer alle offentlige utgifter, tar vekstprognosen kun hensyn til forventede utgifter til helse, omsorg og pensjon. Hvorvidt de andre utgiftskomponentene (som utgifter til utdanning, forsvar, miljøtiltak osv.) øker eller reduseres, er ikke hensyntatt i figur 21. For en oversikt over COFOG-komponentene, henvises til <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1>.

Figur 20 Totale offentlige utgifter som andel av BNP i 2010 og forventet økning fra 2010 til 2030 i prosentpoeng på de tre utgiftskomponentene helsetjenester, omsorgstjenester og pensjoner.



*Beregning av framtidig utgiftsnivå for Island er ikke inkludert i EU 2012, men 2010-nivået for Island er tatt med for å kunne sammenlikne nivåene på dette tidspunktet. Kilde for offentlige utgifter som andel av BNP i 2010: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_exp&lang=en, lest 12.12.2012. I figur 20 summeres offentlige utgifter til «social protection, health, general public services, education and economic affairs – COFOG».

Det er viktig å understreke at disse illustrasjonene på framtidig utgiftspress er langt fra presise forhåndsregninger. Dette er kun scenarier basert på tilgjengelige data og en rekke forutsetninger. Utgiftsøkningene kan med andre ord både bli mindre og større enn det som er antydnet her. *The 2012 Ageing Report* presenterer flere alternative beregninger, der de ulike utgiftskomponentene varierer betydelig (se Statistical annex i EU 2012), og figurene her må derfor forstås som illustrasjoner på en tenkelig utvikling. Én viktig innvending mot framskrivingene er at de ikke tar hensyn til mulig kvalitetsheving i tjenestene.²¹ Med økende levestandard i de nordiske landene er det sannsynlig at befolkningens forventninger til tjenestekvalitet vil øke. For å møte dette behovet, kan utgiftsveksten bli enda sterkere, med mindre man lykkes med å kombinere økt kvalitet med større effektivitet.

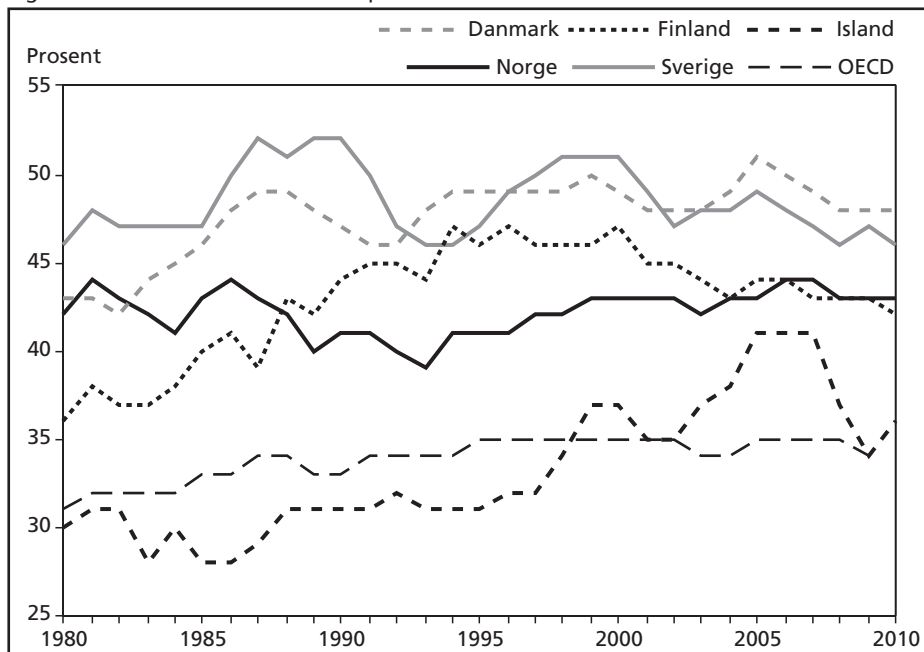
Selv om beregningene og framskrivingene som er presentert her ikke angir et presist og sikkert nivå på de framtidige utgiftene, er det likevel all grunn til å anta at

²¹ I forutsetningene som ligger til grunn for veksten i utgifter til tjenestene, er ikke kvalitetshevinger spesifikt inkludert, selv om det tas hensyn til såkalte non-demographic drivers som inntektsnivå, teknologi, institusjonelle forhold og individuell atferd (se EU 2012b:214).

de demografiske endringene *vil* føre til et press på de offentlige budsjettene. Og da blir det sentrale spørsmålet: Hvordan skal de økte offentlige utgiftene finansieres? I den forbindelse er det ofte skattenivået som trekkes fram. Er det potensial for å heve skattenivået for å dekke de økte utgiftene?

I NordMod-notatet *Nordisk skattepolitikk mot 2030* (Christensen 2013) beskrives utviklingen i den nordiske skattepolitikken, og slik situasjonen er i dag, har Norden et høyere skattenivå enn resten av Europa (figur 21). De gjennomsnittlige skatteinntektene i prosent av BNP er 45 prosent i Norden. Dette er langt over OECD-snittet (33 prosent) og snittet for de anglosaksiske landene (30 prosent), og det ligger også over snittet for de kontinentale landene (41 prosent). Innad i Norden varierer skatteinntektene fra 48 prosent i Danmark til 36 prosent i Island (alle tall for 2010) (figur 21).

Figur 21 Totale skatteinntekter som prosent av BNP i de nordiske landene 1980–2010.



Kilde: Christensen 2013, figur 3 (basert på OECD Revenue Statistics)

Når skattenivåene varierer så mye mellom de nordiske landene, og når variasjonen bare de siste 30 årene har vært så stor, får man umiddelbart det inntrykket at det kan være mulig å øke skattene i de landene som har det laveste skattetrykket. Hvorvidt det er mulig å gjennomføre skattehevinger, avhenger imidlertid av en rekke forhold, ikke minst av om befolkningen slutter opp om en politikk der de betaler skatt og får offentlige velferdstjenester og -ytelser igjen, framfor å betale mindre skatt, men ha større ansvar for selv å dekke sine velferdsbehov. Befolkningens syn på kvaliteten til de

offentlige tjenestene og ytelsene de har tilgang til, vil også påvirke deres skattevillighet, det samme gjelder synet på om den offentlige velferdsproduksjonen er effektiv nok. I tillegg kommer rent ideologiske holdninger til skatt.

I neste kapittel skal vi se nærmere på hva som kjennetegner de nordiske befolkningenes holdninger til velferd og skatt. Før vi kommer dit, er det på sin plass å minne om at selv om diskusjonen om den framtidige finansieringen av velferdsstaten ofte tar form av en skattediskusjon, er det, som nevnt foran, en rekke temaer som er viktige i den forbindelse. Jobbskaping, økt sysselsetting, større produktivitet, modernisering, større effektivitet i velferdsproduksjonen, større egenbetaling, mer privatisering, lavere kvalitet på tjenester og mindre sjenerøse ytelser er noen av temaene som er oppe til debatt. Dette er temaer som vil bli diskutert i en egen rapport om velferdsstatens bærekraft, og vi går derfor ikke nærmere inn på disse spørsmålene her.

4 Holdninger til offentlig velferd og skatt

Den omfattende offentlige velferdsproduksjonen, og det tilhørende skattenivået, som kjennetegner de nordiske landene, ville ikke vært en realitet uten befolkningens oppslutning. Mange holdningsstudier konkluderer med at den nordiske befolkningen gjennomgående er mer positiv til velferdsstaten enn befolkningen i Europa for øvrig (Svallfors 2012:8). Som grunnlag for diskusjonen om hvorvidt det er mulig å bevare de omfattende og relativt sett sjenerøse nordiske velferdsstatene også i framtiden, skal vi gi noen eksempler på hvordan befolkningen i de nordiske landene forholder seg til sentrale velferds- og skattepolitiske spørsmål, og sammenlikne med hvordan befolkningen i utvalgte EU-land gjør det.

For det første vil vi se på holdninger til hvilke velferdsområder det offentlige skal ha ansvar for. For det andre vil tilliten til om velferdsstaten kan levere helsetjenester og pensjoner, bli belyst. I alle de nordiske landene regnes det med økonomisk vekst og dermed økt levestandard i årene fram mot 2030 (EU 2012). I tillegg antas de nordiske befolkningene å bli stadig bedre utdannet (ibid.). Med økende utdanningsnivå følger vanligvis høyere inntektsnivåer og levestandard. Det er altså stor sannsynlighet for at brorparten av eldrebefolkningen i 2030 vil være vant til en høyere levestandard enn dagens eldrebefolkning, og at de derfor vil ha høyere krav og forventninger til de tjenestene de mottar. I tillegg til at de demografiske endringene medfører behov for flere tjenester, kan de også medføre behov for bedre og andre tjenester. Et viktig spørsmål blir da om framtidens eldre stoler på at det offentlige kan levere de tjenestene de vil etterspørre.

For det tredje vil vi se på skattevilligheten i befolkningen. Det ville være logisk om det var en sammenheng mellom synet på hvem som skal ha hovedansvaret for å ivareta befolkningens behov ved alderdom, sykdom og andre risikosituasjoner på den ene siden, og villigheten til å betale skatt for dette på den andre. Men skattevillighet avhenger av mange forhold, blant annet av om man synes det offentlige tjenestetilbudet er på et godt eller akseptabelt nivå, og om det er rettferdig fordelt. Vi vil se på forskjeller i holdninger mellom ulike grupper i befolkningen, og dette vil, for det fjerde, danne grunnlag for en diskusjon om hvordan de antatte befolkningsendringene kan komme til å påvirke framtidens holdningsmønstre.

Beskrivelsen av dagens holdningsmønstre vil i hovedsak være basert på egne kjøringar fra European Social Survey 2008 (ESS)²² i tillegg blir andre holdningsundersøkingar referert. ESS 2008 er valgt fordi fire av de fem nordiske landene inngår i denne undersøkingen (Island deltok ikkje i ESS 2008), og fordi det dette året var en spesialmodul om velferdsholdningar. Siden spørreundersøkingen ble gjennomført før eller helt i begynnelsen på finanskrisa, må det åpnes for at noen av holdningsmønstrene som framkommer, kan ha endret seg etter 2008. Vi kommer tilbake til dette underveis.

Syn på offentlig velferdsproduksjon

I alle europeiske land har det offentlige et overordnet ansvar for å ivareta befolkningens behov for inntektssikring ved ulike former for inntektsbortfall og for å sikre et akseptabelt nivå av helse- og omsorgstjenester. At det skal være statens oppgave å ivareta disse behovene, er godt forankret i befolkningene (figur 22).

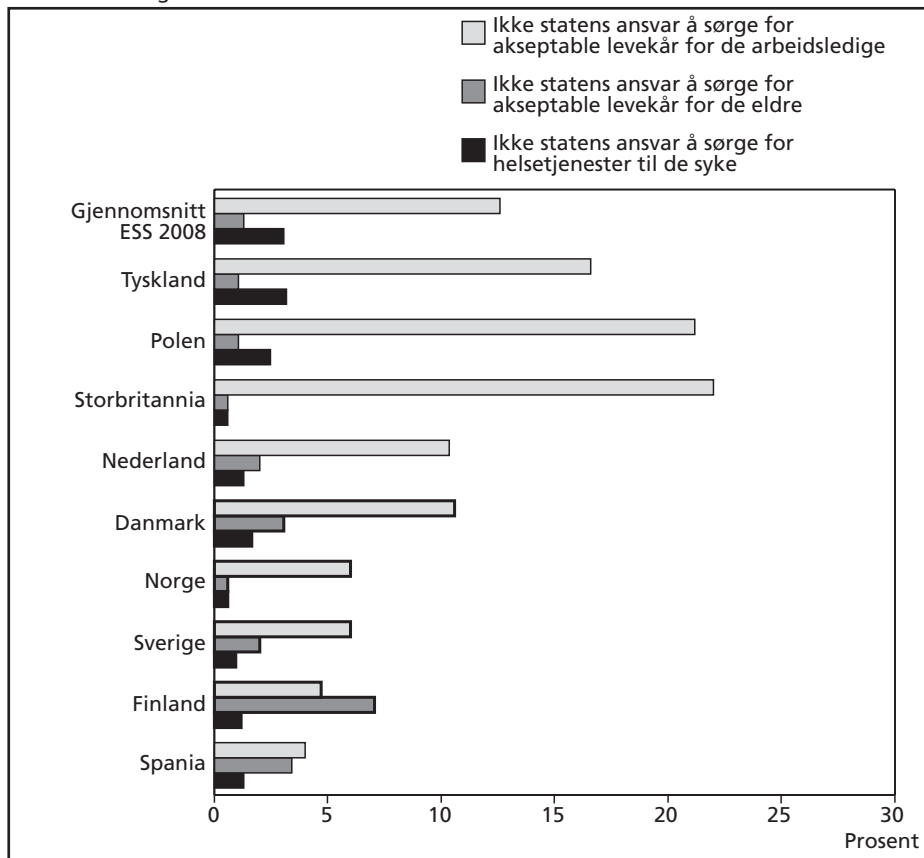
Andelen respondenter i ESS 2008 som mente at staten *ikke* har ansvar for å sikre helsetjenester, var minimal (i snitt 3 prosent for alle de 22 landene). Den av disse velferdsoppgavene som i minst utstrekning ble ansett som et statlig ansvar, var å sørge for en akseptabel levestandard for de arbeidsledige. Denne oppgaven ble likevel ansett som et offentlig ansvar av 89–95 prosent av befolkningen i de nordiske landene.

Selv om det store flertallet av respondentene i ESS 2008 støttet opp om at det offentlige skal ha ansvaret for sentrale velferdsoppgaver, var det til dels store andeler som mente at de sosiale tjenestene og ytelsene utgjorde et for stort press på de nasjonale økonomiene (figur 23 på side 56). I Storbritannia mente halvparten av befolkningen at presset var for stort. Finland befant seg i det andre ytterpunktet på skalaen, men også her var hver femte bekymret for det økonomiske presset. For øvrig lå alle de nordiske landene i nedre del av skalaen på dette spørsmålet, det vil si at de nordiske befolkningene var mindre bekymret for det presset velferdsordningene utgjør, enn øvrige europeere. Sett i sammenheng med at utgiftene til sosiale formål er høyere i Norden enn i mange andre europeiske land, kan dette synes ulogisk, men det må forstås i lys av den generelle positiviteten til offentlig velferdspolitik i Norden, solid offentlig økonomi og den sterke økonomiske oppgangen i perioden foran.

Ytterligere analyser viser at høyt utdannede og personer som stemte sosialdemokratisk ved forrige valg, i mindre grad enn andre mente at de økonomiske belastningene utgjorde et for stort press (tall ikkje vist her).

²² Informasjon om ESS-undersøkingen kan leses her: <http://ess.nsd.uib.no/>. Feltarbeidet har foregått på litt ulike tidspunkter i deltakerlandene, men intervjuingen ble i all hovedsak foretatt i perioden høsten 2008 til rett over nyttår i 2009.

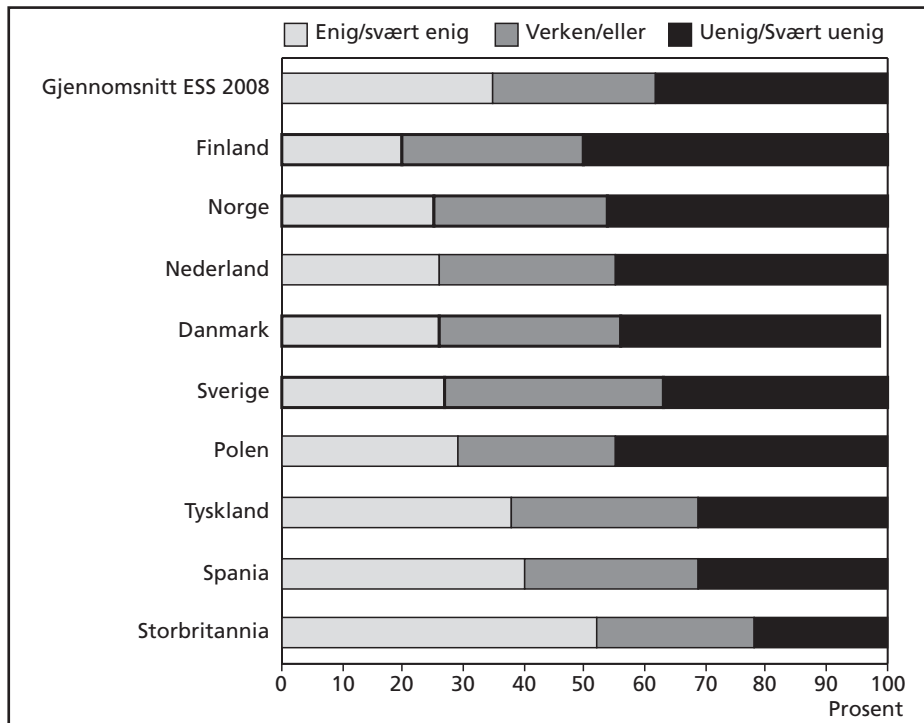
Figur 22 Andel av befolkningen i utvalgte europeiske land som mener ulike velferdsoppgaver ikke er et statlig ansvar.²³ Prosent. 2008.



Kilde: European Social Survey, Round 4 Data (2008). Data file edition 4.1. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Egne kjøringar.

²³ Informantene er bedt om å angi hvor enige/uenige de er i påstander om hva som er statens ansvar på en skala fra 0 til 10, der 0 tilsier at de er helt uenige i at de angitte oppgavene er statens ansvar, mens 10 tilsier at de er helt enige i dette. Personer som har plassert seg på verdiene 0–4, er her kodet som å mene at de angitte oppgavene *ikke er statens ansvar*.

Figur 23 Andelen som sier seg enig eller uenig i at de sosiale tjenestene og ytelsene (helse-tjenester, pensjoner og trygdeytelser) utgjør en for stor belastning på den nasjonale økonomien. Prosent. 2008.



Kilde: European Social Survey, Round 4 Data (2008). Data file edition 4.1. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Egne kjøringer.

Tillit til framtidig velferdstilbud

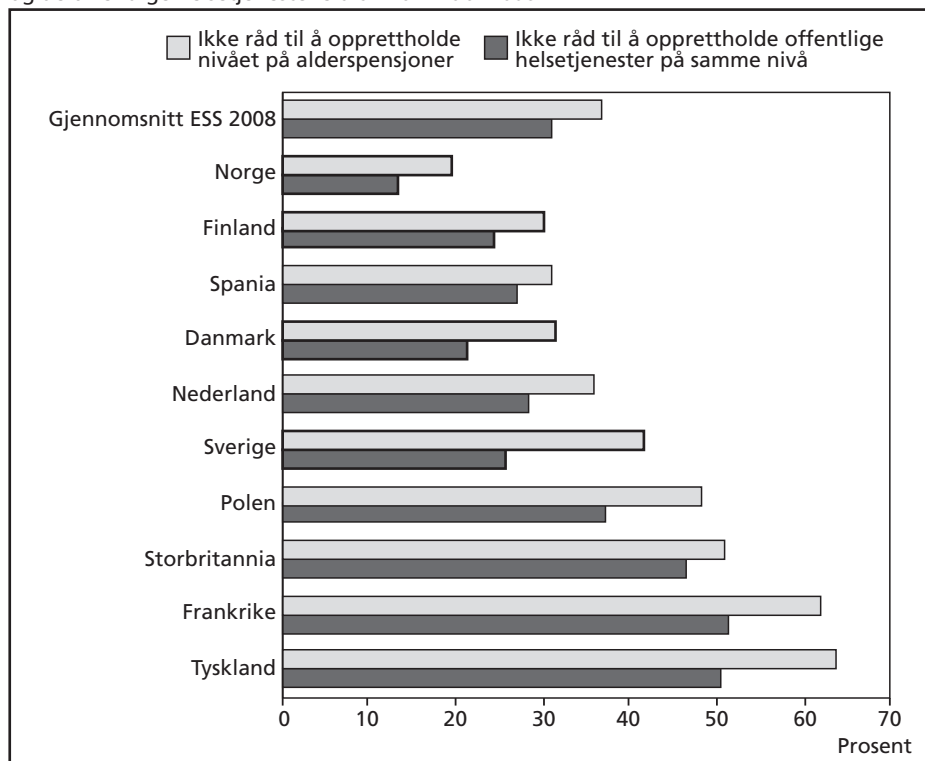
En oppsummerende studie av svenskernes tillit til velferdspolitikken de siste 10–15 årene viser at svenskene var mindre bekymret for å bli arbeidsledige eller for å få problemer med å forsørge seg selv i ulike situasjoner (som ved arbeidsledighet eller pensjonering) i 2010 enn i 1997. Tilliten til at man skal få tilstrekkelige velferdstjenester, var gjennomgående høy. Tilliten til sosialforsikringene var lavere og i mange tilfeller synkende i denne perioden. Mest påtakelig var svenskernes synkende tillit til sykeforsikringen, noe som må ses i sammenheng med omleggingen av sykelønnsordningen fra 2008 (Svallfors 2010).²⁴

²⁴ I 2008 ble det innført nye regler for sykelønn i Sverige. Kompensasjonsnivået er redusert til 80–90 prosent av tidligere lønn (avhengig av kollektiv avtale), mens retten til å motta sykepenger har blitt begrenset

Det finnes ikke tilsvarende data som de svenske for de andre nordiske landene, men i ESS-undersøkelsen fra 2008 er det noen få spørsmål som kan belyse tilliten til velferdsstaten.

For det første ble det spurt om man trodde at nasjonen ville ha råd til å opprettholde dagens nivå på offentlige helsetjenester og offentlige pensjoner ti år fram i tid (figur 24). To trekk er tydelige: Tilliten til at de offentlige helsetjenestene kan opprettholdes, var større enn tilliten til at alderspensjonsnivået kan opprettholdes. Tilliten til begge disse velferdsleveransene var høyere i Norden enn i sammenlikningslandene. (Sverige skiller seg ut ved at det her var en større andel enn i de andre nordiske landene som *ikke* hadde tillit til alderspensjonene.)

Figur 24 Andel som tror at det ikke vil være mulig å opprettholde nivået på alderspensjonene og de offentlige helsetjenestene ti år fram i tid. 2008.

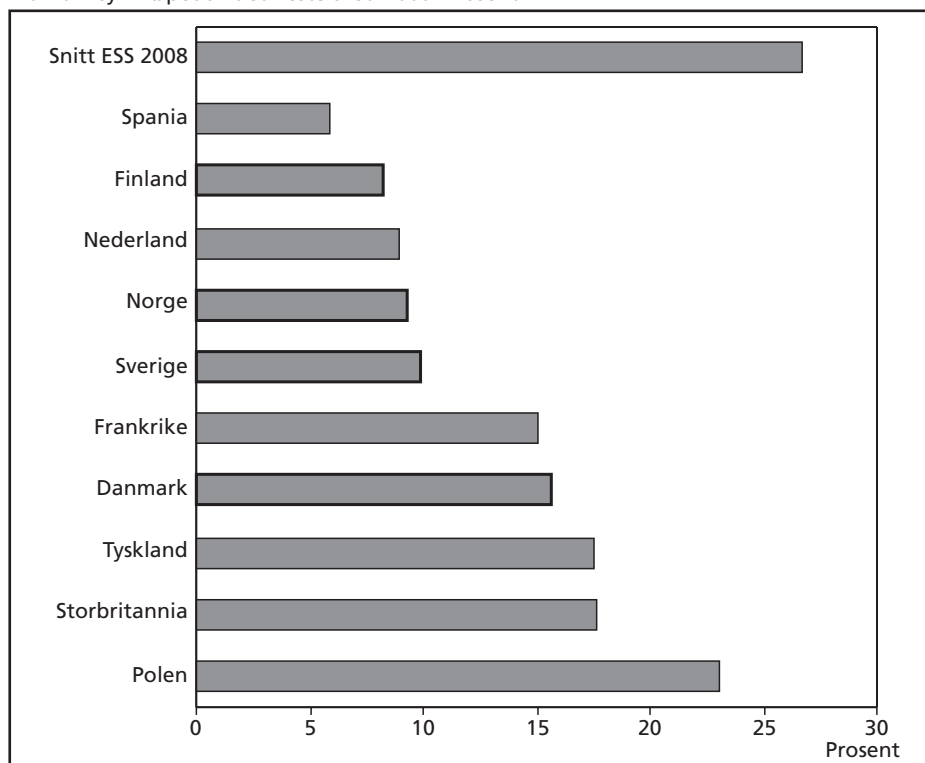


Kilde: European Social Survey, Round 4 Data (2008). Data file edition 4.1. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Egne kjøringer.

til ett år (med mulighet for forlengelse, særlig i forbindelse med alvorlig, langvarig sykdom som kreft). Det foretas også en vurdering av den sykemeldtes arbeidsevne (i nåværende jobb etter tre måneder og mot hele arbeidsmarkedet etter seks måneder) og retten til å motta sykepenger (www.forsakringskassen.se/privatpers/sjuk/sjuk_langre_an_14_dagar/om_sjukpenning, lest 03.02.2013.).

For det andre ble det spurt om man trodde man ville få nødvendig helsehjelp dersom man ble syk i løpet av de neste tolv månedene (figur 25). Ideelt sett burde ingen i de nordiske landene, som har et offentlig finansiert helsevesen som er tilgjengelig for alle borgere, rapportert at de var usikre på dette, men slik var ikke situasjonen. En ikke ubetydelig andel av befolkningen stolte ikke på at de får nødvendig helsehjelp dersom de blir syke. Usikkerheten på dette området var riktignok forholdsvis liten i Finland, Norge og Sverige (under 10 prosent), mens den var større i Danmark (over 15 prosent). Igjen er det et noe uklart mønster som trer fram, og de nordiske landene skiller seg ikke tydelig fra de andre landene i utvalget når det gjelder tryggheten på å få framtidig helsehjelp.

Figur 25 Andel som mener det ikke er sannsynlig at man vil få nødvendig helsehjelp dersom man blir syk i løpet av det neste året. 2008. Prosent.



Kilde: European Social Survey, Round 4 Data (2008). Data file edition 4.1. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Egne kjøring.

Ser vi de svenske undersøkelsene og ESS-dataene i sammenheng, tegner det seg et bilde av at de nordiske befolkningene har forholdsvis stor tillit til at velferdsstatene beskytter ved sykdom og/eller inntektsbortfall. Med forbehold om at vi kun har informasjon om

tilliten til en begrenset del av det framtidige velferdstilbudet, ser det altså ut til at befolkningene har tillit til at staten kan yte tjenestene. Samtidig gir ikke ESS-undersøkelsen et entydig bilde av de nordiske landene som én gruppe med særskilte holdninger. Flere land utenfor Norden utmerker seg ved et høyt tillitsnivå, mens tilliten ikke er like høy på alle områder i alle de nordiske landene.

Tilliten til den offentlige velferdspolitikken er altså ikke gitt, og den kan i tillegg endre seg når de økonomiske utsiktene skifter, som etter finanskrisa. ESS-undersøkelsen ble gjennomført høsten 2008–vinteren 2009, og det er godt mulig at tilliten har sunket i takt med den negative økonomiske utviklingen. Det var en politisk utfordring å bevare høy tillit til finansieringen av og kvaliteten på det offentlige velferdstilbudet før den økonomiske nedturen, og denne utfordringen har antakelig snarere blitt større enn mindre etter 2008.

Skattevillighet i Norden

De nordiske velferdsstatene er skattefinansiert. Skal velferdsnivået opprettholdes, er dette avhengig av økonomisk vekst og av at befolkningen fortsatt er villig til å bidra til velferdens finansiering over skatteseddelen. Som nevnt, er spørsmålet om skatteøkning ofte framme i diskusjonen om velferdsstatens framtidige bærekraft, og det er ikke usannsynlig at skattenivået må økes. I den forbindelse er det interessant å undersøke hvor skattevillig befolkningen i de nordiske landene er.

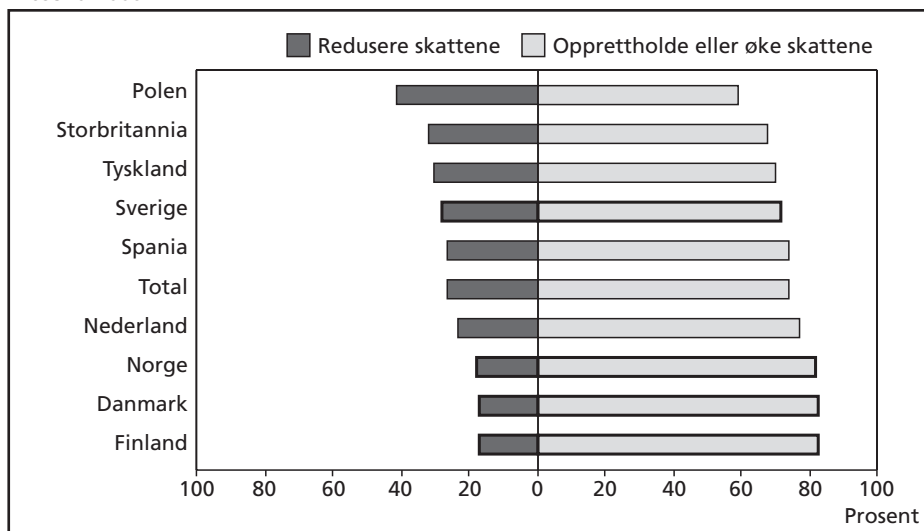
En helt overflattisk beskrivelse av skattevilligheten i Norden og utvalgte europeiske land gir ikke et entydig bilde av at den nordiske befolkningen er klart mer skattevillig enn andre europeere (figur 26). Finland, Danmark og Norge ligger riktignok i ytterkanten av denne fordelingen, og i alle disse landene mener over 80 prosent av befolkningen at myndighetene bør øke skattene dersom det er nødvendig for å sikre offentlige velferdsoppgaver, men i Sverige er det klart mindre oppslutning om dette. Og skattevilligheten er nesten like stor i Nederland og Spania som den er i Danmark og Norge.

For Sveriges del foreligger det i tillegg data fra undersøkelser om skattevillighet fra 1997, 2002 og 2010 (Svallfors 2010). Disse undersøkelsene viser at svenskenes villighet til å betale mer skatt har økt fra 1997 til 2010 for alle velferdsområdene som spesifiseres i undersøkelsene, det vil si for helsetjenester, bistand til eldre, bistand til barnefamilier, sosialbidrag, skolen og sysselsettingspolitiske tiltak. Så om skattevilligheten til svenskene er lavere enn i resten av Norden, har den i alle fall økt de siste 10–15 årene.

Også i Norge har skatteviljen jevnlig blitt undersøkt. Basert på data fra Norsk Monitor konkluderer Bay et al. (2007) med at andelen som mener at høye skatter er nødvendig for å opprettholde velferden, er stabil i perioden 1993–2005. Om lag

halvparten av den norske befolkningen mener dette. Andelen som mener at trygdene bør opprettholdes eller utvides, er enda større (mellom 80 og 90 prosent), og også her er oppslutningen stabil gjennom hele tjueårsperioden.

Figur 26 Andelen i befolkningen i utvalgte land, etter om de mener at myndighetene, dersom de måtte velge, burde redusere skatter og velferdstilbud eller øke skattene og velferdstilbudet.²⁵ Prosent. 2008.



Kilde: European Social Survey, Round 4 Data (2008). Data file edition 4.1. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Egne kjøringar.

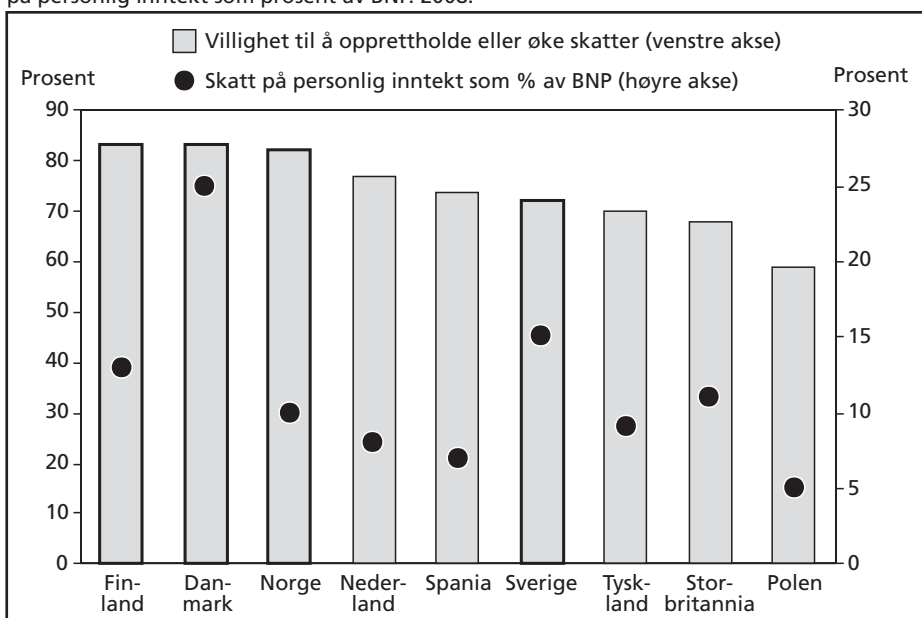
I hvilken grad den *reelle* skattevilligheten gjenspeiles i slike holdningsundersøkelser, kan avhenge av en rekke forhold. Eksisterende skattenivå er en viktig faktor: Det er ikke usannsynlig at personer som allerede erfarer et høyt skattenivå, er mindre villige til å opprettholde eller øke dette nivået, enn det personer som erfarer et lavere skattenivå, er – selv om skatten går til formål man anser som verdige. Likeledes kan kvaliteten, eller nivået, på eksisterende velferdsordninger ha betydning for om man mener det er verdt å betale mer skatt for å opprettholde dem. På individuelt nivå kan dessuten personlig økonomisk situasjon, antatt risiko for selv å måtte benytte velferdstjenester/-ytelser, tillit til det offentlige som velferdsprodusent og generelle holdningsmønstre påvirke

²⁵ Spørsmålsformuleringen (D34) i ESS 2008 lyder: «Mye av de sosiale ytelsene og tjenestene dekkes av skattepengene. Dersom staten måtte velge mellom å øke skattene og bruke mer penger på sosiale ytelser og tjenester, eller senke skattene og bruke mindre penger på sosiale ytelser og tjenester, hva burde staten gjøre?» Informantene ble bedt om å angi sin holdning på en skala fra 0 til 10, der 0 tilsier at myndighetene bør redusere skattene og de sosiale utgiftene kraftig, mens 10 tilsier at skatter og sosiale utgifter bør økes kraftig. Verdiene 0–4 er kodet som oppslutning om reduksjon, 5–10 som oppslutning om opprettholdelse/økning.

skattevilligheten. Vi har ikke data til å kontrollere for alle disse forholdene, men vil kommentere noen av dem.

En enkel sammenstilling av andelen som er villig til å øke skattene og nivået på personbeskatningen i hvert av landene, tyder ikke på noen sterk sammenheng mellom skattenivå og skattevillighet (figur 27). Det er ingenting som tyder på at befolkningen i landene med det laveste skattetrykket er mest positiv til en eventuell skatteøkning, eller at folk i land med høyt skattenivå er uvillige til å øke skattene hvis formålet er godt. Hvordan holdningen til skatteøkning varierer med *individuell* skattenivå, kan vi imidlertid ikke si noe om ut fra denne sammenstillingen.

Figur 27 Andel som er positive til eventuell skatteøkning for å finansiere velferdsgoder og skatt på personlig inntekt som prosent av BNP. 2008.



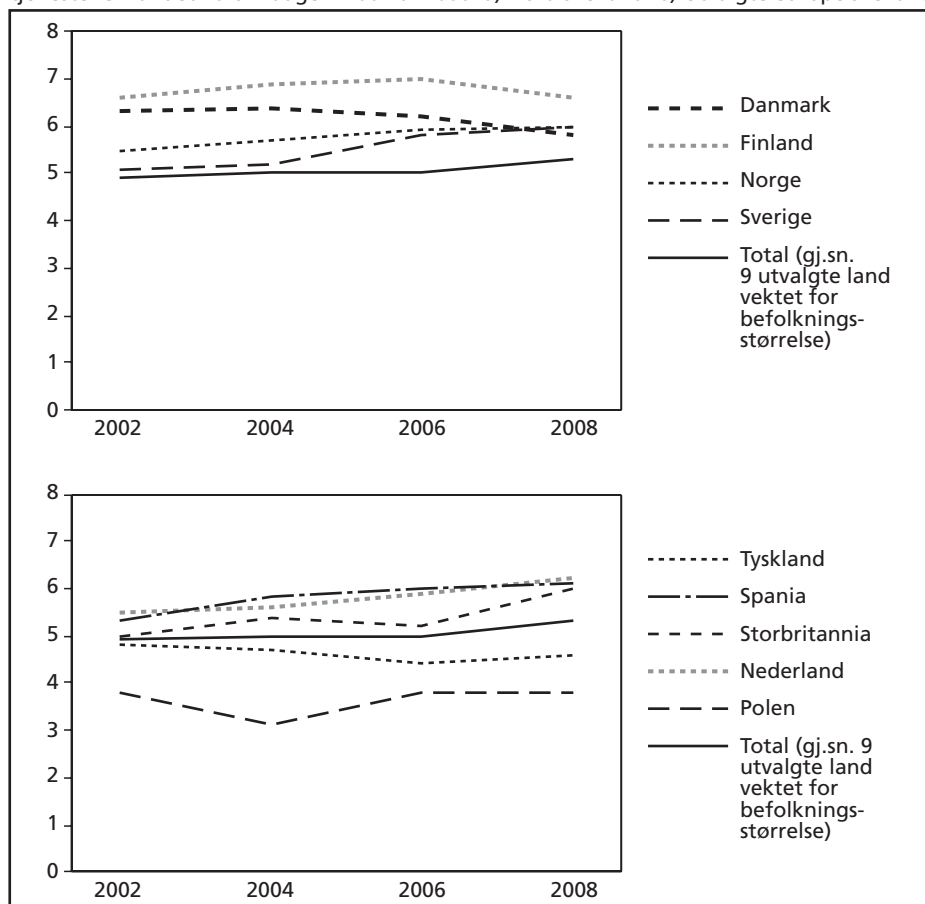
Kilde: European Social Survey, Round 4 Data (2008). Data file edition 4.1. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Egne kjøring, og OECDs skattestatistikk (http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxes-on-personal-income_20758510-table4, lest 12.03.13)

Når det gjelder nivået på eksisterende ordninger, viser data fra ESS at innbyggerne i Norden gjennomgående er noe mer fornøyde med kvaliteten på helsetjenestene enn gjennomsnittet i de ni landene (figur 28a og b). Tilfredsheten har til og med økt i Norge og Sverige. Også i de fleste av sammenlikningslandene er tilfredsheten høy – og økende. Det er altså ikke slik at tilfredsheten med helsetjenester varierer mellom land etter samme mønster som skattevilligheten.

Ut fra de makrodataene vi har tilgjengelig, er det dermed ikke lett å se noen entydige sammenhenger som kan forklare hvorfor skattevilligheten er høyere i Norden enn i

de andre landene. Men det må bemerkes at disse sammenhengene er langt mer sammensatte enn det vi har datagrunnlag til å analysere. Dessuten er det langt fra gitt at folks holdninger til velferd styres av egeninteresser, som nivå på egen skatt eller syn på kvaliteten til velferdstjenester og -ytelser som man selv kan komme til å benytte. Tvert imot kan velferdsholdninger like gjerne være uttrykk for politisk ideologi. Dessuten er det flere studier som konkluderer med at institusjonelle særtrekk i den eksisterende velferdspolitikken påvirker folks holdninger (se f.eks. Svallfors 1997 & 2003; Larsen 2008; Jacobsen 2011). Ut fra dette er det ikke uventet at befolkningen i de nordiske velferdsregimene uttrykker positive holdninger til velferdsordningene og skattenivået i landene.

Figur 28 Skår på en skala fra 1 til 10 på spørsmålet om hvordan man vurderer tilstanden til helse-tjenestene i landet nå om dagen. 2002 til 2008. a) Nordiske land. b) Utvalgte europeiske land.



Kilde: European Social Survey, Round 4 Data (2008). Data file edition 4.1. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Egne kjøringar.

På individuelt nivå finner vi flere faktorer som har betydning for skattevilligheten. For alle de ni landene er det gjennomført regresjonsanalyser der skattevillighet er den avhengige variabelen. Disse analysene viser at det er forskjellige individuelle forhold som henger sammen med skattevilligheten i landene. Variablene som er inkludert i analysene, er: alder, kjønn, utdanning, sysselsetting, økonomiske problemer, fagorganisering, bosted og om man stemte sosialdemokratisk eller ikke ved forrige valg. Analysene er oppsummert i tabell 1, og mens et plusstegn betyr signifikant større skattevillighet, betyr et minustegn det motsatte.

Analysene viser for det første at kvinner er mer positive til å betale skatt enn menn i Danmark, Finland og Nederland, mens det ikke er noen sammenheng mellom kjønn og skattevilligheten i de andre landene. For det andre øker skattevilligheten med alder i over halvparten av landene (Sverige, Danmark, Finland, Storbritannia og Nederland). For det tredje har utdanningsnivå liten (og ikke entydig) sammenheng med skattevilligheten, og det er kun en svak sammenheng mellom skattevillighet og sysselsetting. Det samme gjelder, for det fjerde, sammenhengen med fagforeningsmedlemskap. Fagorganiserte er riktignok noe mer skattevillige enn andre i Danmark og Tyskland, men det er ingen signifikant sammenheng i de andre landene. Bosted slår heller ikke ut, bortsett fra i Sverige, der de som er bosatt i byer/tettsteder, er noe mindre skattevillige enn svensker på mindre steder/landsbygda. Den femte og sterkeste sammenhengen finner vi mellom politisk «grunnholdning» og skattevillighet. Personer som stemte sosialdemokratisk ved forrige valg, har større sannsynlighet for å være positive til skatteøkning enn andre i alle landene unntatt Spania og Polen. Denne sammenhengen er særlig sterk i de skandinaviske landene. At personer med sosialdemokratisk orientering viser sterkere skattevillighet enn andre, er ikke uventet. Flere studier har påpekt at klasserelaterte interesser er en av faktorene som påvirker holdningene til velferdspolitikken (se Blomberg et al. 2012:58).

Tabell 1 Multivariat analyse av faktorer som korrelerer med skattevillighet i ni land. 2008.

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Stor- britannia	Tysk- land	Neder- land	Spania	Polen
Kjønn			+	+			+		
Alder		+	+	+	+		+		
Utdanning									-
Inntekt									
Sysselsatt					-				
Fagforening (nå eller tidligere)			+			+			
Bor i by/forstad		-							
Stemte sosialdemokratisk i forrige valg	+	+	+	+	+	+	+		

Kilde: European Social Survey, Round 4 Data (2008). Data file edition 4.1. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Egne kjøring.

Det at skattevilligheten ser ut til å være så vidt stor i Norden, er antakelig en viktig forutsetning for å kunne opprettholde de nordiske velferdsstatene. Med henvisning til at skattenivået i Norden har sunket med 3–4 prosentpoeng siden 2000, påpeker Christensen (2013:22) at «Skattekutt i den skala vi har sett siden 2000 ikke kan fortsette uten at det går ut over finansieringsgrunnlaget for velferdsstatene». På den annen side er det langt fra sikkert at befolkningen vil slutte opp om skatteøkninger dersom dette faktisk blir foreslått. Det er noe helt annet å *si* at man er positiv til skatteøkninger, enn å godta det hvis det blir aktuelt.

Skal de nordiske velferdsstatene kunne opprettholdes med samme nivå og kvalitet som i dag, må finansieringsgrunnlaget sikres. Skatteøkning er ett alternativ, andre alternativer er at de framtidige behovene for helse- og omsorgstjenester må dekkes ved hjelp av for eksempel mer effektive tjenester, større egenbetaling, mer privatisering, større innsats fra familie eller frivillige aktører. Hvilke holdninger de nordiske befolkningene har til disse spørsmålene, har vi ikke sammenliknbare data om, og dette drøftes derfor ikke her.

Befolkningsendringer og framtidens holdningsdannelse

I lys av de store endringene i demografi, økonomi, migrasjon, ledighet, ulikhet mv., er det rimelig at det er stor usikkerhet om hvordan befolkningens holdninger vil utvikle seg. Aldringen av befolkningen gir press på de offentlige budsjettene. Vil en høyt utdannet middelklasse fortsatt slutte opp om den offentlige velferdspolitikken med det tilhørende skattenivået, eller svekkes venstresidens oppslutning som følge av økt inntekt og status? Mange innvandrergupper er mer velferdsavhengige enn majoritetsbefolkningen. Vil større heterogenitet i befolkningen gjøre majoritetsbefolkningen mindre positiv til de offentlige velferdsordningene? Har minoritetsbefolkningen systematisk andre velferds- og skattepolitiske holdninger enn majoritetsbefolkningen? Har de sjenerøse og omfattende nordiske velferdsstatene medført en læringsprosess som tilsier at befolkningen har internalisert en oppfatning om at en omfattende velferdsstat er positiv, både for individene og nasjonene, eller endres holdningene når folk tror at velferdsstaten blir for dyr?

Analysene av ESS-dataene viser at befolkningen i de nordiske landene i likhet med andre europeere mener at det offentlige skal ha hovedansvaret for en rekke velferdsområder. Tilliten til at velferdsstatene kan levere noen år fram i tid, er forholdsvis sterk, og villigheten til å betale for framtidens velferd over skatteseddelen, er betydelig, men ikke ubetinget. Spørsmålet er om oppslutningen om velferdspolitikken vil vedvare, eller om befolkningsendringer og andre forhold, som økonomiske nedgangstider, kan medføre redusert oppslutning.

Det er gjennomført mange studier av hva som påvirker oppslutningen om velferdspolitikken. En viktig konklusjon fra denne forskningen er at det ser ut til å være forholdsvis vanskelig å endre etablerte synspunkter. I en omfattende analyse av europeernes velferdsholdninger slår Stefan Svallfors fast at folks oppfatninger av hva som er riktig og rettferdig, er nokså stabile, og han viser til at en rekke landspesifikke holdningsstudier fra de siste tjue årene finner svært liten endring i holdninger over tid (Svallfors 2012:7).

Når det gjelder forskjeller i holdninger mellom land, viser Svallfors til to viktige resultater (ibid.:8): For det første er det klare forskjeller mellom land når det gjelder den generelle støtten til velferdsstaten. Disse forskjellene stemmer til en viss grad overens med Esping-Andersens inndeling i velferdsregimer, og man finner, på samme måte som noen av figurene foran viser, at støtten til likhet, omfordeling og statlig intervensjon er størst i de sosialdemokratiske eller skandinaviske velferdsregimene. Forskjellene mellom land er dog ikke entydige nok til at man kan snakke om klart adskilte «verdener av velferdsholdninger». For det andre viser de komparative studiene at mange av de samme faktorene (som utdanningsnivå, kjønn, arbeidsmarkedsstatus) påvirker holdningsdannelsen på samme måte i forskjellige land.

Selv om det er klare tegn til stivhengighet²⁶ i holdningsdannelsen og at stabiliteten i holdninger på denne måten kan være en barriere mot store politikkenringer, betyr ikke det at folks oppfatninger er upåvirkelige av ytre forhold. Man kan derfor langt fra ta det for gitt at oppslutningen om de nordiske velferdsstatene vil opprettholdes på samme høye nivå uansett økonomiske og samfunnsmessige utviklingstrekk.

Holdninger til velferdsstaten og skatteviljen kan påvirkes av omfanget av og kvaliteten på velferdsstatens «leveranser». Bor man for eksempel i et samfunn med høy grad av omfordeling allerede, vil vi forvente at de fleste er mer positive til omfordeling, enn hvis man bor i et samfunn med stor ulikhet. Dersom det offentlige leverer gode velferdstjenester som kommer hele befolkningen til gode, vil de fleste være mer positive til offentlig tjenesteproduksjon, enn om tilbudet av offentlige tjenester er magert og skeivt fordelt. Eksistensen av slike sammenhenger skulle tilsi at så lenge de nordiske velferdsstatene opprettholder sin universalistiske og sjenerøse profil, vil oppslutningen om politikken vedvare. Nyere studier av denne typen sammenheng konkluderer likevel ikke entydig med at velferdsstatenes ytelser påvirker befolkningens holdninger i denne retningen.

En fersk studie, basert på ESS-data, konkluderer med at det faktisk er en *negativ* sammenheng mellom hvordan individene oppfatter velferdsstatens prestasjoner, og støtten til statlig inngripen. Det vil si at jo dårligere man vurderte at velferdsstaten leverer,

²⁶ Den samfunnsvitenskapelige forståelsen av uttrykket stivhengighet (path dependency) stammer blant annet fra Paul Piersons arbeider (Pierson 2000). I samfunnsvitenskapelig sammenheng benyttes uttrykket for å beskrive hvordan de (politiske) valgene man tar i en gitt situasjon er påvirket av etablerte normer og tradisjoner, og stivhengighet kan dermed bidra til å forklare hvorfor for eksempel velferdspolitikken i et land er relativt robust over tid.

jo større var oppslutningen om at det offentlige skulle sørge for eldre og arbeidsledige (van Oorschoot & Meuleman 2012). Samtidig peker en annen studie i motsatt retning (Blomberg et al. 2012): Selv om risikogrupper (arbeidsledige, personer med lav inntekt, personer med lavt utdanningsnivå) i Norden er mer fornøyde med velferdsstatens bidrag enn det risikogrupper i andre land er, peker de seg ikke ut som mer positive enn andre til at det er en omfattende statlig innsats på velferdsområdet (ibid.:76).

Man kan altså ikke entydig slutte at velferdsstater som «leverer», er sikret oppslutning om omfattende offentlig innsats. I tillegg er det flere andre forhold som kan tenkes å påvirke velferdsholdningene, for eksempel befolkningens generelle syn på hvilke grupper som har størst nytte av velferdspolitikken.

Et argument for universelle velferdsordninger er at universalisme er en forutsetning for å sikre oppslutningen om velferdspolitikken i alle lag av befolkningen (Rothstein 1998). Et annet argument er at det er lettest å sikre oppslutningen om en sjenerøs velferdspolitikk i homogene samfunn (Taylor-Gooby, red. 2004), og studier viser at samfunn med stort etnisk mangfold bruker mindre til sosiale formål enn mer homogene samfunn (Alesina & Glaeser 2004). I en situasjon der befolkningen blir mer heterogen og en betydelig andel av velferdsordningene tilfaller immigranter, kan oppslutningen dermed svekkes. Befolkningsframskrivingene foran viser at de nordiske landene blir stadig mer heterogene i den forstand at innvanderandelen øker. Hvis det viser seg å holde stikk at økt etnisk mangfold svekker oppslutningen om velferdspolitikken, skulle dette tilsi at vi kan komme til å se holdningsendringer i Norden etter hvert som innvanderandelen øker.

Det er flere studier som har tatt for seg betydningen av innvandring for holdningsdannelsen (se f.eks. Finseraas 2009 & 2012 og NOU 2011: 7:313ff). Det ser imidlertid ikke ut til å være en entydig sammenheng mellom etnisk heterogenitet og oppslutningen om velferdspolitikk (NOU 2011:7), og man finner ikke empirisk støtte for påstanden om at økende fremmedfrykt underminerer de europeiske (herunder de nordiske) velferdsstatene (Finseraas 2012:39). Man finner heller ikke støtte for en påstand om at økt etnisk heterogenitet indirekte undergraver støtten til velferdsstaten ved at innvandringsskepsis trumfer omfordelingsvilje ved stemmeurnene (ibid.).

Det er likevel en risiko for at partier som støtter opp om den universalistiske velferdsstaten, skal la seg friste til å endre sine velferdsstandpunkter i en situasjon der motstanden mot innvandring er stor (Finseraas 2012). I tillegg er det studier som antyder at selv om det ikke er sammenheng mellom innvandringsandel og majoritetsbefolkningens oppslutning om velferdsholdninger, kan det finnes slike sammenhenger på regionalt nivå (NOU 2011: 7:314). Endelig er det studier som viser at oppslutningen om bestemte velferdsordninger synker dersom det formuleres eksplisitt at ordningene (også) skal tildeles etniske minoriteter (Bay & Pedersen 2006).

Foreliggende studier tyder ikke på at økt etnisk mangfold har noen entydig påvirkning på holdningsdannelsen. Det finnes imidlertid få, om noen, studier som forteller

om innvandrere har andre velferdsholdninger enn majoritetsbefolkningen. Det vi vet, for eksempel fra Norge, er at innvandrere stemmer på en annen måte enn majoritetsbefolkningen. Ved de to siste valgene i Norge har det vært en overrepresentasjon av AP-velgere blant innvandrere fra Asia, Afrika og Latin-Amerika og en underrepresentasjon av Høyre-velgere (www.ssb.no/ssp/utg/201205/06/, lest 12.12.2012). Som vist over, er skattevilligheten sterkere blant personer som stemte sosialdemokratisk ved forrige valg. Dersom de samme mønstrene gjør seg gjeldende i de andre nordiske landene, kan dette tilsi at økt innvandrandel kan styrke, snarere enn svekke, oppslutningen om en omfattende offentlig velferdspolitik. Dette argumentet forutsetter imidlertid at man mener at sosialdemokratiske partier, i større grad enn partier på høyresiden, støtter opp om den offentlige velferdsproduksjonen. For å kunne fastslå en slik sammenheng mellom innvandrerbakgrunn og oppslutning om velferdspolitik med noen grad av sikkerhet kreves dessuten eksplisitte studier av holdningsdannelsen i innvandrerbefolkningen, og hvordan denne varierer med forhold som landbakgrunn, utdanningsnivå, botid og yrkesdeltakelse. På den annen side gjenstår det å se hvordan *kombinasjonen* av høyere ledighet, økonomisk uro og økende innvandrerbefolkning påvirker holdningene til velferdspolitikken i majoritetsbefolkningen.

Hvordan de andre befolkningsendringene totalt vil slå ut på holdningsdannelsen, er usikkert. Forskningen har konkludert med at holdningene til velferdspolitikken har vært stabile de siste tjue årene. Det betyr at de har holdt seg stabile gjennom skiftende økonomiske tider, under ulike regjeringskonstellasjoner, og i en situasjon med økende innvandring og aldring i befolkningen. Det er derfor ingen lovmessighet som tilsier at de endringene som ligger foran oss de neste tjue årene, vil svekke oppslutningen om den nordiske velferdspolitikken. Erkjennelsen om at holdningene er nokså stabile, kan være med på å forklare at oppslutningen om den nordiske modellen nå finnes i hele det politiske spekteret. Hele befolkningen er avhengig av velferdsstaten – gjennom barnehageplasser, skoler, helsevesen, eldreomsorg osv. – og disse vitale interessene gjør at oppslutningen om velferdspolitikken er selvreproduserende. Og mens høyresiden i de nordiske landene for noen år siden var kritiske til deler av velferdspolitikken, har det i den senere tid vært stor oppslutning om den nordiske velferdsmodellen i de fleste partier. Hvorvidt de ulike partienes reelle politiske prioriteringer faktisk bidrar til å opprettholde velferdsmodellene slik de framstår i dag, er et annet spørsmål.

5 Ny befolkning – ny politikk?

De nordiske befolkningene vil endres betraktelig i løpet av de neste tjue årene. Med forbehold om usikkerheten som alltid er knyttet til slike framskrivinger, vil de nordiske landenes stå overfor en ny virkelighet i 2030:

- Det vil sannsynligvis være om lag 3 millioner flere i Norden. Usikkerheten i befolkningsanslagene tilsier at den nordiske folkemengden kan øke både mer og mindre.
- Levealderen vil øke. Den er forventet å øke med i gjennomsnitt ca. 3 år i denne perioden, det vil si nesten 2 måneder i året.
- Holder framskrivingene stikk, vil ca. 2 millioner av innbyggerne i Norden være over 80 år i 2030. Dette er nesten dobbelt så mange som i dag.
- Andelen innvandrere vil være høyere i alle landene. Anslagene på innvandring er de mest usikre i framskrivingene
- Størsteparten av befolkningsveksten vil komme i de store byene, og de nordiske byene vil derfor fortsette å vokse.
- Arbeidsstyrken vil øke lite, antakelig er det kun 400 000 flere nordiske innbyggere i alderen 20–64 år i 2030 enn i 2010.
- Sysselsettingsraten vil holde seg på et høyt nivå, men det forventes ingen sterk økning de neste 20 årene.
- Som følge av disse befolkningsendringene, vil forsørgingsbyrden øke betydelig fra dagens nivå, særlig i Finland.
- Som følge av befolkningsendringene, vil dessuten utgiftene til langtidsomsorg, helse og pensjoner øke. Anslagene varierer mellom land, særlig på grunn av forskjeller i pensjonsutgifter. Økningen i prosent av BNP forventes å bli størst i Finland (ca. 6 prosentpoeng) og minst i Sverige (ca. 2 prosentpoeng).

De framtidige befolkningsendringene blir gjerne framstilt som problematiske, men man kan like gjerne vurdere det som svært positivt at de nordiske landene vil se økt levealder og befolkningsvekst i årene som kommer. Dette er uttrykk for at samfunnene produserer framgang i form av bedre levekår. Og selv om de politiske utfordringene er, og vil være, mange, er ikke den demografiske utviklingen uhåndterlig. Diskusjonene

om hvordan den beskrevne utviklingen skal møtes, vil prege de fire–fem nasjonale valgkampene som skal finne sted i hvert land fram til 2030. Følgende spørsmål og politiske utfordringer vil følge av de demografiske endringene:

1. De nye byene: Brorparten av de kommende tiårenes befolkningsvekst vil komme i byene, og byenes potensial som miljøvennlige områder realiseres kun dersom man evner å utvikle miljøeffektiv transport og boligbygging i kompakte byområder. Misforhold mellom nybygging og befolkningsvekst driver boligprisene oppover, og høye boligpriser danner igjen grunnlag for sosial (og generasjonsmessig) segregering. Hvordan skal bypolitikken utmeisles slik at den motvirker segregering og ivaretar miljøet?
2. Levende bygder: Urbaniseringen skaper også press mot distriktspolitikken. Nedgang i folketallet i distriktene kan gjøre det vanskelig å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner i både offentlig og privat sektor, de lokale arbeidsmarkedene kan forvitte og «forgubbing» av de mer spredtbygde områdene forringer de sosiale miljøene. Hvordan utforme en distriktpolitikk som gir gode levekår på landsbygda?
3. Flere gode jobber: Både befolkningsvekst og aldring krever jobbvekst. De nordiske samfunnene må derfor skape nye jobber, og dette må være jobber av god kvalitet. Hvordan skal den økonomiske politikken utformes for å sikre jobbskaping og finnes det nye politiske tiltak som kan skape jobbvekst?
4. Redusert utenforskap: Selv om sysselsettingen i de nordiske landene er svært høy, er det samtidig bekymring for det forholdsvis store antallet personer som står utenfor de nordiske arbeidsmarkedene, og som forsørges av ulike velferdsytelser. Ikke minst er det bekymring for lav sysselsetting i enkelte innvandrergrupper, og særlig er sysselsettingsgraden blant innvandrerkvinner en utfordring. Utenforskap av ulike årsaker aktualiserer behovet for å diskutere arbeidslivets inkluderingsevne så vel som velferdsordningenes utforming. I tillegg til å sikre jobbskaping må man derfor diskutere hvordan arbeidslivspolitikken og velferdspolitikken kan samspille mer effektivt enn i dag, slik at arbeidsmarkedsdeltakelsen økes blant dem som i dag står langt fra arbeidsmarkedet, og slik at man møter de likestillingspolitiske utfordringene som følger av økt heterogenitet i den nordiske befolkningen.
5. Vellykket integrering: Svært mange av dem som har innvandret til de nordiske landene finner seg godt til rette og har gode levekår. Samtidig er det en kjensgjerning at innvandring også gir integreringsutfordringer og at enkelte innvandrergrupper har større levekårsproblemer enn majoritetsbefolkningen. Hvordan utforme framtidens integreringspolitikk slik at forskjeller i levekår mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen utjevnes?

6. Håndtere stigende forventninger: Som beskrevet i denne rapporten, vil utgiftene til velferdstjenester og pensjoner øke som følge av befolkningsendringene. I tillegg vil folks forventninger ha betydning for utgiftsveksten og dermed for velferdsstatens leveringsevne. Sterk økonomisk vekst de siste tiårene (med unntak av noen kriseperioder) har gitt kraftig velstandsøkning. Sannsynligheten for at framtidens eldre har samme krav til tjenestetilbud og tjenestekvalitet som gårsdagens eldre, er dermed liten. Hvordan skal helse- og omsorgstjenestene utvikles slik at de møter behovene til en mangfoldig befolkning som er «godt vant»?
7. Skatteutfordringen: Skatteinivåene i Norden er høyere enn snittet i OECD. De senere årene har utviklingen snarere gått i retning av skattelette enn av skatteøkning. Hvordan finansiere framtidens velferd uten å øke skattene, eller hvordan skape oppslutning om skatteøkning?

Valg av løsninger for å møte de beskrevne utfordringene vil ha betydning for utviklingen av sentrale trekk ved de nordiske modellene. Særlig sentralt står spørsmålet om hvordan man skal lykkes med å opprettholde små sosiale forskjeller, politisk oppslutning om velferdsmodellene og særtrekkene i arbeidslivsmodellen.

8. Fortsatt et regulert arbeidsmarked: Større innvandring kan medføre press mot arbeidslivsmodellen. Sosial dumping, useriøsitet, lavere organisasjonsgrader og press på lønnsdannelsen er eksempler på temaer som diskuteres i denne sammenhengen. Hvordan sikre at arbeidslivets institusjoner opprettholdes og hvordan motvirke et mer delt arbeidsmarked?
9. Bevare den sosiale likheten: De nordiske landene har utmerket seg med små økonomiske og sosiale forskjeller. Likhet har på den ene siden vært et viktig politisk ideal, på den andre siden har små forskjeller vært en forutsetning for framveksten av de nordiske modellene. Hvordan utforme framtidens arbeidslivs- og velferdspolitikker slik at de nordiske likhetsidealene ivaretas?
10. Sikre politisk oppslutning: Slik situasjonen er i dag, viser de nordiske befolkningene stor oppslutning om og relativt stor tillit til den offentlige velferdsproduksjonen. I tillegg synes skattevilligheten å være forholdsvis høy. I hvilken grad denne positive holdningen til velferdsstaten består, avhenger av en rekke forhold, og foreliggende forskning gir ikke entydige signaler om hvordan befolkningsendringene kan komme til å påvirke holdningsdannelsen. Hvordan sikre fortsatt oppslutning om de nordiske velferdsstatene?

Framtidens politikkutforming må med andre ord håndtere både store befolkningsendringer og stigende forventninger. I den grad sentrale trekk ved de nordiske modeller skal opprettholdes, stiller dette særlige krav til morgendagens løsninger. Selv om utfordringene er tydelige, kan det bli store politiske forskjellene i svarene.

Litteratur

- Aftenposten* (2012, 5. juli). Nye boliger dekker halve behovet i Oslo. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/okonomi/Nye-boliger-dekker-halve-behovet-i-Oslo-6943192.html#.UVRdhNnKzDc>
- Aftenposten* (2012, 1. desember). Asylrekord i Sverige, nedgang i Norge. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Asylrekord-i-Sverige---nedgang-i-Norge-7058004.html#.UVResNnKzDc>
- Alesina, A. & Glaeser, E. J. (2004). *Fighting poverty in the US and Europe. A world of difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Barlindhaug, R. & Nordahl, B. (2011). *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging*. NIBR-rapport 2011:31. Oslo: NIBR.
- Bay, A-H. & Pedersen, A. W. (2006). The Limits of Social Solidarity. Basic Income, Immigration and the Legitimacy of the Universal Welfare State. *Acta Sociologica*, 49(4), 419–436.
- Bay, A-H., Hellevik, O. & Hellevik, T. (2007). Svekker innvandring opplutningen om velferdsstaten? *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 2007:03.
- Bjørnstad, R., Gjelsvik, M. L., Godøy, A., Holm, I. & Stølen, N. M. (2010). *Demand and supply of labor by education towards 2030. Linking demographic and macroeconomic models for Norway*. Reports 39/2010. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Blomberg, H., Kallio, J., Kangas, O., Kroll, C. & Niemelä, M. (2012). Attitudes Among High-Risk Groups. I S. Svallfors (red.), *Contested Welfare States. Welfare attitudes in Europe and Beyond*. Stanford: Stanford California.
- Brunborg, J. & Tønnesen, M. (2012). *Befolkningsutviklingen*. Økonomiske analyser 2/2012. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Christensen, J. (2013). *Nordisk skattepolitikk mot 2030*. NordMod 2030. Delnotat 1. Fafo-notat 2013:07.
- Danmarks Statistik (2012). *Størst befolkningsvekst i København by*. Nyt fra Danmarks Statistik. Nr. 231, 2. maj 2012. København: Danmarks Statistik.

- Danmarks Statistik (2012b). *Innvandrere i Danmark 2012*. København: Danmarks Statistik.
- Dymén, C., Brockett, S. & Damsgaard, O. (2009). *Framtidens Nordiska Stad*. Nordregio Working Paper 2009: 1. Stockholm: Nordregio.
- EU (2007). *State of European Cities. Executive Report*. European Commission, Directorate-General Regional Policy.
- EU (2012). *The 2012 Ageing report. Economic and budgetary projections for the 27 member states (2010-2060)*. European Economy 2:2012. Brussels: European Union.
- EU (2012b). *Europe in figures. Eurostat yearbook 2011*. Luxembourg: Publication office of the European Union.
- EU (2012c). *The 2012 Ageing report. Underlying Assumptions and Projections Methodologies*. European Economy 4/2011. Brüssel: European Union.
- Finansministeriet (2011). *Budgetöversikt 2012*. Helsingfors: Finansministeriet.
- Finseraas, H. (2009). Income inequality and demand for redistribution: a multilevel analysis of European public opinion. *Scandinavian Political Studies*, 32(1), 92–119.
- Finseraas, H. (2012). Anti-immigration attitudes, support for redistribution and party choice in Europe. I J. Kvist, J. Fritzell, B. Hvinden & O. Kangas (red.), *Changing Social Equality. The Nordic Model in the 21st century*. Bristol: The Policy Press.
- FN (2011). *Human development report 2011*.
- Friberg, J. H., Tronstad, K. R. & Dølvik, J. E. (2012). Central and Eastern European labour migration to Norway: trends, conditions and challenges. *Free movement of workers and labour market adjustments. Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*. OECD Publishing.
- Hippe, J. M. & Berge, Ø. et al. (2013). *Klassisk modernisering. Landrapport om Norge 1990–2012* (arbeidstittel). NordMod 2030. Delrapport 5. Fafo-rapport 2013:15.
- Jacobsen, T. G. (2011). Welfare Attitudes and Social Expenditure: Do Regimes Shape Public Opinion? *Social Indicators Research*, 101(3), 323–340. New York: Springer.
- Kirkeberg, M. I., Epland, J. & Normann, T. M. (2012). Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011. *Rapporter 8/2012*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

- Langørgen, A. (2007). Sentralisering – årsaker, virkninger og politikk. *Samfunnsspeilet* 2/2007. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Larsen, J. A. (2008). The Institutional Logic of Welfare Attitudes: How Welfare Regimes Influence Public Support. *Comparative Political Studies*, 41(2), 145–168.
- The Leipzig Charter on Sustainable European Cities (2007). Hentet fra http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf
- Meld. St. 12 (2012-2013). *Perspektivmeldinga*.
- Nielsen, V. O. (2008). *Utviklingen i offentlige utgifter til velferdstjenester mot 2060*. Økonomiske analyser 2/2008. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Nordforsk (2007). *Urban Development. Nordic Strengths and Challenges under the heading of a new Global Agenda*. Nordforsk Policy Briefs 2007-3. For Nordforsk by NIBR and NORDREGIO.
- Nordisk Ministerråd (2012). *Nordic Statistical Yearbook 2012*. København: Nordisk Ministerråd.
- NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- OECD (2011). *Paying for the Past, Providing for the Future: Intergenerational Solidarity*. Background document OECD ministerial meeting on social policy. Paris 2–3 May 2011. OECD Publishing.
- OECD (2012). *International Migration Outlook 2012*. OECD Publishing.
- Pedersen, H. E. (2011). *Bør forventet levealder beregnes for små befolkninger*. Økonomiske analyser, 6/2011. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Pierson, P. (2000). Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCB (2012). *Sveriges framtidiga befolkning 2012-2060*. Demografiska rapporter 2012: 2. Stockholm: SCB. (www.scb.se/statistik/_publikationer/BE0401_2012I60_BR_BE51BR1202.pdf)

- SCB (2012a). *Sysselsættingen 2030 – kan dagens försörjningsbörda bibehållas?* Tema-rapport 2012:14. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2012b). *Trender og prognoser 2011. Befolkningen, utbildningen, arbeidsmarknaden med sikte på år 2030.* Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Statistics Iceland (2012). *Population Development 2011.* Statistical Series 2012:1. Reykjavik: Statistics Iceland.
- Svallfors, S. (1997). Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: a Comparison of Eight Western Countries. *European Sociological Review*, 13, 283–304.
- Svallfors, S. (2003). Welfare Regimes and Welfare Opinions: a Comparison of Eight Western Countries. *Social Indicators Research*, 64, 495–520.
- Svallfors, S. (2010). *Trygg, støttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna.* Underlagsrapport til den parlamentariska socialförsäkringsutredningen. S2010:04. Stockholm: Erlanders Sverige AB.
- Svallfors, S. (red.) (2012). *Contested Welfare States. Welfare attitudes in Europe and Beyond.* Stanford: Stanford California.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare. The transformation of the European Welfare State.* Oxford: Oxford University Press.
- Texmon, I. (2012). *Regional framskrivning av antall innvandrere 2011-2040. Modell REGINN, forutsetninger og resultat.* Rapporter 2012/11. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Tønnesen, M., Brunborg, H., Cappelen, Å., Skjerpen, T. & Texmon, I. (2012). *Befolkningsframskrivinger 2012-2100. Inn- og utvandring.* Økonomiske analyser 4/2012. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Ukebrevet A4* (2013, 17. Januar). Krisen sætter fart på folkevandringene i Europa. Hentet fra http://www.ugebreveta4.dk/2013/201303/Torsdag/folkevandring_i_EU.aspx
- Van Oorschot, W. & Meuleman, B. (2012). Welfare Performance and Welfare Support. I S. Svallfors (red.), *Contested Welfare States. Welfare attitudes in Europe and Beyond.* Stanford: Stanford California.
- Wall Street Journal* (2012, 15 november). Southern Flight to Germany Accelerates. Hentet fra <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324556304578121031801205040.html?KEYWORDS=migration+europe>

Warner, K., Ehrhart, C., de Sherbinin, A., Adamo, S. B., Onn, T. C. (2009). *In search of Shelter: Mapping the effects of climate change on human migration and displacement*. A policy paper prepared for the 2009 Climate Negotiations. Bonn, Germany: United Nations University, CARE, and CIESIN-Columbia University and in close collaboration with the European Commission «Environmental Change and Forced Migration Scenarios Project», the UNHCR, and the World Bank.

NordMod2030 – publikasjonsoversikt

Prosjektets nettside er <http://www.faf.no/nordmod2030/index.html>

Planlagte publikasjoner

Det er i utgangspunktet planlagt 13 delrapporter før hovedrapporteringen på SAMAKs kongress i november 2014. De ulike delrapportene er som følger:

- Delrapport 1: De nordiske modellenes grunnpilarer
- Delrapport 2: Nordiske befolkningsendringer
- Delnotat 1: Nordisk skattepolitikk
- Delrapport 3: Endringer i ytre rammebetingelser
- Delrapport 4: Landstudie av Island
- Delrapport 5: Landstudie av Norge
- Delrapport 6: Landstudie av Finland
- Delrapport 7: Landstudie av Danmark
- Delrapport 8: Landstudie av Sverige
- Delrapport 9: Anstendig arbeidsliv - avtalemødelens framtid
- Delrapport 10: Velferdsmodellen (Flere enkeltnotater)
- Delrapport 11: Inkluderings- og integreringsutfordringer
- Delrapport 12: Skape for å dele - nordisk innovasjons- og næringspolitikk
- Delrapport 13: Demokrati og deltakelse
- Hovedrapport

Referansegruppa er sammensatt av følgende personer:

Norge: Stein Reegård (LO) og Solveig Torsvik (AP).

Sverige: Lasse Thörn (LO) og Morgan Johansson (Socialdemokraterna)

Danmark: Jan Kæraa Rasmussen (LO) og Kasper Graa Wulff (Socialdemokraterne)

Finland: Tapio Bergholm (SAK) og Mikko Majander (Sorsa Foundation).

Island: Margrét S. Björnsdóttir (Samfylkingin) og Halldor Grönvold (ASI)

FEPS: Signe Hansen



Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «de nordiske modellene». NordMod2030 er et nordisk forskningsprosjekt som skal identifisere og diskutere hvilke utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Hensikten er å bidra til at det blir utformet strategier som kan videreutvikle de nordiske modellene. Hovedrapporten vil legges fram i november 2014, og før den tid vil prosjektet publisere en rekke delrapporter og arrangere åpne seminarer.



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2013:14
ISBN 978-82-324-994-5
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20304