

Velferdssignaler



En analyse av offentlige utredninger om velferdsstatens framtid

Fafo

Espen Dahl Tone Fløtten
Kåre Hagen Jon M. Hippe Ivar Lødemel

VELFERDSSIGNALER

**EN ANALYSE AV OFFENTLIGE UTREDNINGER
OM VELFERDSSTATENS FRAMTID**

© Forskingsstiftelsen Fafo 1994
 ISBN 82-7422-131-1

2. opplag 1994

Omslag: Jon S. Lahlum
Design og ombrekking: Fafo
Trykk:

INNHOOLD

Forord	5
Kapittel 1 • Ståsted	8
1.1 Nye signaler i velferdspolitikken?	8
1.2 Ideologi og verdier	9
1.3 Velferdsstatens hovedelementer	14
1.4 Velferdsstatens virkninger	17
Kapittel 2 • Problemforståelse	21
2.1 Har vi råd til å opprettholde velferdsstaten	21
Hvorfor bekymrer man seg for økonomien?	22
Langtidsprogrammets økonomiske analyser	23
2.2 Tjenester eller kontantytelser?	24
2.3 Fungerer ordningene etter hensikten?	25
Universalisme eller selektivisme?	26
Utstøting og incentivproblemer	27
2.4 Er velferdsordningene legitime	29
2.5 Organisasjonsproblemer	30
2.6 Oppsummering	31
Kapittel 3 • Nye virkemidler	35
3.1 Sykefravær	36
3.2 Arbeidsledighet	37
Generelt om dagpengeordningen	38
3.3 Attføring	39
3.4 Uføretrygding	39
3.5 Økt yrkesaktivitet blant eldre	40
Organisatoriske tiltak	41
Endringer i utmålingsreglene	41
Endringer i tildelingskriteriene	42
3.6 Universalisme eller målretting	43
3.7 Fra kontantytelser til tjenester	45
3.8 Fra statlig til lokalt ansvar	46
3.9 Fra offentlig til privat ansvar	47
3.10 Konklusjon	48

Kapittel 4 • Mot en enhetlig strategi	51
4.1 Vesentlige endringer eller status quo	51
4.2 Forholdet mellom målsetting og virkemidler	53
4.3 Hva drøftes ikke	55
4.4 Konklusjon	57
Kapittel 5 • Avslutning	59
5.1 Forholdet mellom vekst og velferd	59
5.2 Universalisme eller selektivisme?	61
5.3 Forholdet mellom arbeid og ikke-arbeid	63
5.4 Avslutning	66
Litteratur	69

FORORD

På initiativ av Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere har Forskningsstiftelsen FAFO foretatt en gjennomgang av de velferdspolitiske signalene som kommer til uttrykk i de siste års utredninger om velferdsstatens framtid. Denne rapporten presenterer resultatet av dette arbeidet. Den beskriver signaler om velferdspolitiske endringer og drøfter hvilke velferdspolitiske strategier og utviklingsveier disse signalene kan peke i retning av.

Grunnlaget for analysen er de siste to åras offentlige utredninger. Dokumentene uttrykker alle at velferdsstaten enten må endres for å overleve, endres for å bevares, endres for å tilpasses nye utfordringer eller endres for å løse nye problemer. Sentrale politiske og administrative aktører mener at noe må skje med den norske velferdsstaten.

Det er viktig å understreke at vi ikke analyserer Regjeringens forslag. Rapporten er basert på en gjennomgang av det grunnlaget som Regjeringen skal gjøre sine endelige politiske valg på bakgrunn av. I så måte ønsker FAFO å bidra til å skape en nødvendig debatt om velferdsstatens framtid snarere enn å her analysere hvordan det faktisk vil gå.

Den sterke fokuseringen på behovet for endring er utgangspunktet for dette arbeidet:

Hvorfor noe må skje synes å variere i de ulike utredningene: Noen peker på finansieringsproblemer knyttet til stønader, andre på svekkelsen av arbeidsmarkedet, atter andre på det faktum at vi har nye problemgrupper som faller utenfor: unge arbeidsledige, enslige forsørgere, innvandrere. Økende sosial isolasjon og ensomhet som et voksende problem tas også ofte med i problembeskrivelsen. Det kan selvfølgelig diskuteres om utredningenes problemforståelse er riktig. Kanskje kan vi finansiere pensjonene våre også etter 2010 eller 2025, kanskje er det ikke flere ensomme og isolerte nå enn før, kanskje er de «nye» problemene midlertidige snarere enn permanente og dermed under kontroll? Det ligger imidlertid utenfor prosjektets rammer å vurdere problemforståelsens riktighet.

Hva som må gjøres synes også å være svært uklart. En rekke begreper svirrer rundt i debatten uten noen synlig fellesnevner: Det må målrettes mer mot dem som faller utenfor; incentivene for å holde folk i arbeid må være sterkere, ordningene må tilpasses de finansielle rammevilkårene, vi må finne nye arbeidsdelinger mellom stat, marked og frivillige, det må satses mer på offentlige tjenester, men folk må betale mer i egenandeler, og det må prioriteres sterkere.

Samlet kan vi si at prosjektets formål er å bidra til å klargjøre og konkretisere den pågående velferdsstatsdebatten, denne gangen initiert av Regjeringen. Foreligger det forslag som, hvis de ble gjennomført, vil endre velferdsstaten? Kan vi identifisere signalene som peker i retning av en enhetlig strategi, eller spriker det fra område til område?

Analysen baseres på fem offentlige utredninger, utgitt i løpet av de siste to åra (fem NOUer og en intern utredning). Disse representerer de sentrale elementene i den offentlige diskusjonen om velferdsstatens framtid. Følgende utredninger ligger til grunn for analysen:

1. NOU 1993:11 Mindre overføringer – mer sysselsetting

Utvalget (Kleppe-utvalget) hadde som mandat å gi tilrådning om innsparingstiltak på 5 milliarder kroner for 1994. En rekke av innsparingsforslagene vedrører velferdsordningene, blant annet sykepenger, fødselspenger, barnetrygd. Innstillingen fra utvalget er derfor blitt et viktig referansepunkt i velferdsstatsdebatten.

2. NOU 1994:2 Fra arbeid til trygd

Utvalget skal beskrive ulike stønadsordninger og vurdere hvordan disse påvirker utgang av arbeidslivet før regulær pensjonsalder. Basert på framskrivninger av befolknings sammensetningen og folketrygdens finansiering, foreslås tiltak for å redusere overgangen fra arbeid til trygd. Innstillingen står svært sentralt i en situasjon hvor en styrking av arbeidslinja er framsatt som et overordnet mål i sosialpolitikken.

3. NOU 1994:3 Ungdom, lønn og arbeidsledighet

Ungdommens situasjon på arbeidsmarkedet er hovedtema for denne utredningen. Ungdomsarbeidsledighet identifiseres som et sentralt sosialt og økonomisk problem. Målsettingen for arbeidet er å fremme konkrete forslag som kan bedre ungdommens situasjon. Forslagene er imidlertid i liten grad rettet inn mot omlegging eller utbygging av velferdsstatens virekmidler. I stedet legges hovedvekten på lønnsnivå og avtaleverk for unge arbeidstakere.

4. NOU 1994:6 Private pensjonsordninger

Innstillingen tar for seg prinsipielle sider ved private pensjonsordninger og forholdet mellom offentlige og private elementer i pensjonssystemet. Mandatet fastslår at utvalget skal bygge på at Folketrygdens rolle føres videre. På tross av denne begrensningen i mulige forslag er innstillingen viktig, fordi den bidrar til å avklare at private pensjonsordninger vil ha en viktig rolle i det samlede pensjonssystemet også i framtida.

5. Våre velferdsordninger, intern arbeidsgruppe. Sosialdepartementet

Utredningen presenterer en bred gjennomgang av de ulike velferdsordningene med, som det heter i mandatet, sikte på at velferdsstatens grunnleggende ordninger kan tilpasses en ny tid med nye samfunnsmessige og individuelle vilkår. Utredningen drøfter på de ulike områdene sentrale utfordringer og antyder mulige alternativer. På tross av at konkrete forslag til omlegginger ikke fremmes, er innstillingen viktig fordi den dekker hele spekteret av ytelser, og fordi den mer enn andre arbeider vil legge premisene for den problemforståelsen som legges til grunn.

Den videre diskusjonen er delt opp i fem hoveddeler:

1. Ståstedsbeskrivelse

Kapittel 1 gir en kort beskrivelse av kjennetegn ved den norske velferdsstatsmodellen og diskuterer disse i lys av forholdene i andre land.

2. Problemsforståelsen

Kapittel 2 gir en beskrivelse og gruppering av de problemforståelsene som ligger til grunn i de ulike utredningene.

3. Nye virkemidler?

Kapittel 3 presenterer de virkemidlene som drøftes eller foreslås.

4. Mot en enhetlig strategi?

Basert på de foregående kapitlene stilles det i kapittel 4 spørsmål om det er en sammenheng mellom problemsforståelse og foreslått virkemiddelbruk.

5. Avslutning

Rapporten avsluttes med en drøfting av hvilke grunnleggende valg velferdsstatens videre utvikling setter på dagsordenen.

Fafo, 10. september 1994

KAPITTEL 1 • STÅSTED

1.1 NYE SIGNALER I VELFERDSPOLITIKKEN?

Alle moderne samfunn har bygget ut velferdsordninger for å skape trygghet og forutsigbarhet for den enkelte innbygger. Norge er ikke noe unntak. Tvert imot har vi i løpet av et par generasjoner utviklet avanserte systemer for å sikre et felles ansvar når den enkelte rammes av inntektsbortfall, sykdom, helsesvikt og har behov for omsorgstjenester. Sammen med retten til utdanning og en aktiv offentlig politikk for full sysselsetting, utgjør de velferdsstatens kjerne.

Velferdsstaten, slik den i dag framstår, utgjør en komplisert og avansert «sosial ingeniørkunst»: dens ordninger legger viktige rammer rundt våre livsløp. Og i et videre perspektiv utgjør sammenvevingen av demokrati, rettsstat og velferd en unik moderne samfunnsformasjon vi kun finner i et knapt tyvetall av verdens vel 200 stater.

Likevel, det hersker betydelig uklarhet og forvirring om vår velferdsstats tilstand og framtid. Pensjonssystemet har vært under sterk debatt siden Trygdefinansierungsutvalgets innstilling ble avgitt for et tiår siden (NOU 10:1984). Rapporter om krise i helsevesen og eldreomsorg fyller massemediene. Langvarig arbeidsledighet og ungdom med gode karakterer som ikke kommer inn på universiteter og høyskoler er fenomener som skremmer. Enslige mødre framheves som en gruppe med økende problemer, og innvandrere og flyktninger har problemer med å finne en plass i det norske samfunnet. Stadig flere tror eller opplever at den sosiale tryggheten vi er opplært til å ta for gitt, svikter når vi virkelig trenger den.

Usikkerheten om hva velferdspolitikken faktisk har oppnådd og hva den kan bli i framtida, blir ytterligere forsterket av en økende politisk konflikt og debatt omkring de mange velferdsordningene. Opplever vi en nedbygging av velferdsstaten eller foregår det likevel en opptrapping? Stønadene i alders- og uførepensjonen er strammet inn. Psykiatrien er blitt lidende i de siste åras reformer innen helsevesenet. Samtidig er tiltak og tjenester for utviklingshemmede bygget kraftig ut, familiepolitikken er blitt bedre og utdanningssystemet gjennomgår store reformer.

I og for seg er uklarhet og usikkerhet ikke noe nytt. Fra den første trygdeloven om obligatorisk yrkesskadeforsikring for 100 år siden og fram til i dag, har velferdsordningene vært under stadig endring. Velferdsstaten som vi kjenner den i dag er resultat av en lang prosess hvor vel ingen så for seg nøyaktig hvor det ville ende. En gjennomgang av etterkrigstidas

partiprogrammer viser klart hvordan politikere og interesseorganisasjoner så bakover snarere enn framover: Velferdsstatens mål ble knyttet til det samfunn man ville bort fra, og ikke egentlig til hvor man ville nå en gang i framtida (Hagen og Hippe 1989). I så måte er dagens usikkerhet ikke noe nytt. Det er likevel første gang at vi systematisk strammer inn og bygger ned parallelt med oppbygging på andre områder. I de senere åra har vi tross alt hatt en betydelig ekspansjon i for eksempel familie- og utdanningspolitikken. Under presset fra arbeidsledighet, budsjettunderskudd, et økende antall eldre og nye sosiale problemer har Regjeringen erklært at vi er ved et veiskille i velferdspolitikken.

Dette er uten tvil riktig. Det spesielle i denne situasjonen er at det foreligger et entydig og klart politisk signal om at en omlegging av velferdspolitikken er nødvendig. Grunnlaget for denne omleggingen er det omfattende utredningsarbeidet som har pågått de siste åra i Regjeringens regi.

Som vi nevnte i innledningen til denne rapporten, er målet med de analyser vi vil gjennomføre å forsøke og identifisere hvilke nye signaler vi kan finne om hvordan morgendagens velferdsstat skal se ut – på bakgrunn av det store utredningsarbeidet som er gjort så langt.

Vi vil ta for oss fem sider ved dette utredningsarbeidet:

- * Hvilke oppfatninger av velferdsstatens problemer legges til grunn?
- * Hvilke konkrete virkemidler og tiltak foreslås for å bøte på disse problemene?
- * Hvordan er sammenhengen mellom problemforståelse og begrunnelse for de foreslåtte virkemidlene?
- * I hvilken retning går de signalene som er gitt i utredningene med hensyn til vår velferdsstats videre utvikling?
- * Og, til sist, hvilke sider ved velferdsstatens problemer og funksjoner er blitt undervurdert?

Før vi i de neste kapitlene går nærmere inn på disse spørsmålene, skal vi kort drøfte det ideologiske og verdimessige grunnlaget for vår norske velferdsstatsmodell: Hva er det som kjennetegner det byggverket som nå skal endres?

1.2 IDEOLOGI OG VERDIER

Begrepene velferdsstat og velferdssamfunn brukes ofte som honnørord i den politiske debatten. Dette skyldes ikke minst at velferdspolitikken knyttes til ord om solidaritet og rettferdighet. I valg- og festtaler har vi alle hørt variasjoner over disse temaene. Likevel kan det være vanskelig å se det konkrete innholdet i de mange honnørordene. Betyr for eksempel større

grad av målretting til dem som trenger det mest, større eller mindre grad av solidaritet med de mest utsatte?

Debatten om velferdsstatens verdier vil alltid være nært koplet til politiske vurderinger, nettopp fordi det dreier seg om klassiske ideologiske spørsmål om individets frihet, dets forhold til staten og til sosiale nettverk, og om statens rolle i å regulere velferden mellom samfunnsborgerne. Holdningsundersøkelser gir et klart bilde av en solid folkelig oppslutning om en omfattende offentlig innsats i velferdspolitikken og om prinsipper som omfordeling og likhet som er blitt lagt til grunn i etterkrigstida (Jensen og Martinussen 1994 m.fl.)

Et nyttig utgangspunkt for å se tydeligere hva som ligger i de mange honnørordene knyttet til velferdsstaten, kan være å skille tydeligere mellom målsettinger eller verdier på *individnivå* og på *samfunnsnivå*. Når vi snakker om trygghet, er dette for eksempel knyttet til det enkelte individ. Når vi derimot snakker om solidaritet, er det *summen* av de mange ordninger rettet inn mot enkeltindivider vi snakker om. Innenfor en liberal, markedsorientert sosialpolitikk vil statens rolle være å stimulere den enkelte til selv å ta ansvar for sin egen sosiale trygghet. Noen overordnet målsetting om forholdet mellom individene vil typisk være helt fraværende innen en slik politikk. Innen vår nordiske (sosialdemokratiske) velferdspolitik, men også innen den kontinentaleuropeiske (katolske) sosialpolitikken, finner vi derimot en uløselig sammenfiltring av mål både på individnivå og for hele samfunnet.

Med velferdsstatlige målsettinger på individnivå tenker vi først og fremst på sikkerhet mot bortfall av inntekt ved ledighet, sykdom, uførhet og alderdom. Disse ordningene illustrerer at velferdsstaten i stor grad er et inntektssikringssystem. Etterhvert som fattigdomsproblemet ble løst og økonomisk vekst la grunnlaget for nye reformer, ble målsettingene knyttet til inntektssikring i større grad rettet inn på å skape sikkerhet for en tilvant standard («standardtrygghet») snarere enn på kun å sikre alle en minsteinntekt.

I tillegg til den økonomiske tryggheten som ligger i sosialforsikrings-systemet har en like viktig målsetting for velferdspolitikken vært å skape like muligheter for den enkelte til selv å forme sitt liv, uavhengig av hvor i den sosiale strukturen eller geografien man kom fra. De viktigste virkemidlene for alles like rett til selvrealisering har vært enhetsskolen, statsbankene (Lånekassen for utdanning og Husbanken), en aktiv økonomisk politikk og arbeidsmarkedspolitikk for alles rett til arbeid, og en frikopleing mellom sosial status (for eksempel yrke og bosted) og rettigheter i tryggedsystemet. Hensikten har vært at sosiale ulikheter som skapes av

marked og familiebakgrunn, så langt som mulig skal nøytraliseres gjennom velferdspolitikken, slik at de ikke automatisk gjenskapes.

På individnivå finner vi også et tredje sett av idealer i velferdspolitikken, nemlig at overføringen av økonomiske stønader og sosiale tjenester fra det offentlige til den enkelte skal foregå gjennom *rettigheter*. Historisk er dette idealet tydeligst uttrykt gjennom ønsket om at folk ikke lenger skulle stå med lua i hånda ovenfor staten. Prinsippet nedfeller seg klart i utviklingen av trygdeordningene og helsetjenestene går til alle landets borgere uavhengig av tidligere status eller inntekt. De to typiske eksempler er minstepensjonen og barnetrygden. Rettighetsidealets sterke betydning i Norge illustreres ved at stønad til enslige mødre er plassert i trygdesystemet, og ikke i sosialhjelpen som i andre land. Selv om stønaden er inntektsprøvet, gir statusen som trygdet et større inntrykk av en rettighet for mottakeren.

I forholdet mellom inntektssikring, alles like muligheter og rettigheter har vi i de senere år sett en markert forskyvning i retning av større fokusering på den enkeltes rett til støtte og behandling. Vridningen mot en rettighetstankegang synes særlig å ha vært drevet fram av tre tendenser: For det første innen helsesektoren, hvor den vitenskapelige utviklingen har gjort at behandlingsmulighetene er i ferd med å overstige hva som er realøkonomisk mulig. For det annet innen omsorgssektoren, hvor aldringen av befolkningen gjør at stadig flere har større behov for omsorgstjenester. I begge disse tilfellene er rettighetstanken drevet fram av et ønske om klarere retningslinjer for prioritering av knappe offentlige ressurser. I tillegg kommer en økt aktualitet for en klassisk liberal tanke, nemlig at forholdet mellom individ og stat skal være klart og markert: individet skal ha garantier for hva staten tilbyr, og hva staten overlater til den enkelte (og til behovstilfredsstillelse i marked og gjennom sosiale nettverk).

Kombinerer vi disse ulike individuelle målsettingene og betrakter deres samlede virkninger kan vi tydeligere se de overordnede idealer i velferdspolitikken og de politiske konflikter rundt disse. På samfunnsnivå manifesterer disse koplingene seg i begreper som likhet, omfordeling, solidaritet og rettferdighet.

Partiprogrammer og holdningsundersøkelser illustrerer den viktige rollen *likhetsideologien* har spilt i oppbyggingen av velferdsstaten. Ikke minst har den hatt en viktig mobiliserende og legitimerende funksjon gjennom sin sentrale plass i arbeiderbevegelsens politiske argumentasjon. Den tradisjonelle koplingen mellom sosialdemokrati, solidaritet, likhet og velferdsstat kan imidlertid lett gi opphav til mytiske forestillinger om det likhetsorienterte Norge, og ideen om at vår store og omfattende velferds-

stat for alltid vil sikre sosial likhet. Det kan derfor være grunn til å drøfte nærmere innholdet i den likhetsideologi som er blitt koplet til velferdsstaten.

Det i utgangspunktet enkle idealet om likhet er paradoksalt nok et svært komplisert prinsipp for praktisk politisk styring. For det første er likhetsbegrepet problematisk fordi det samme ordet brukes om høyst forskjellige ting. Å skape *resultatlikhet*, hvor alle ender opp i den samme situasjon (f.eks. inntekt eller pensjon) er vesensforskjellig fra å skape *formallikhet* hvor alle sikres den samme formelle (juridiske) mulighet til å delta i arbeidsmarked og sosial konkurranse, men hvor sluttresultatet oftest blir langt fra en resultatlikhet. For det andre ligger velferdsstatens mange ordninger i skjæringsflaten mellom to beslutningsarenaer; mellom politikken og markedet. Vi kan legge helt forskjellige likhetsidealer til grunn når vi vurderer fordeling i markedet og i den politiske arenaen. For eksempel godtar vi at forskjeller i lønninger fører til forskjeller i boligstandard, men ikke at de samme lønnsforskjellene skulle føre til at noen har råd til å kjøpe helsetjenester og andre ikke. Hver arena har så og si sine egne kriterier for hvilke ulikheter som oppfattes som rettferdige eller ikke.

Den nære koplingen til markedet gjør at for eksempel folketrygdens ytelser gjort avhengig av tidligere inntekt. De som tjener mest, får også utbetalt mest. Ordningene er i stor grad såkalt prestasjonsorienterte. Lik innsats gir lik støtte, større innsats (arbeidslønn) gir mer støtte. Dette prinsippet rammer for eksempel kvinner som har kortere karrierer i arbeidsmarkedet. På andre områder av velferdspolitikken finner vi andre likhetsprinsipper i bruk. I helsepolitikken søker vi å etablere resultatlikhet: alle skal ha rett til god helse, også i tilfeller hvor individet selv påfører seg skade.

I utdanningspolitikken følger vi prinsippet om *ressurslikhet* snarere enn formallikhet eller resultatliket. Der foreldrenes ressurser ikke strekker til, skal det offentlige tre inn med gratis undervisning, stipend og lån. Målsettingen er å skape en rettferdig prosess, å gi alle muligheten på tross av ulike evner. Samtidig har vi også strenge sperrer mot at foreldre skal kunne bruke egne ressurser til å skaffe sine barn en bedre utdanning i private skoler.

Likhetsidealet gir derfor ingen entydig anvisning for velferdspolitikken konkrete innhold. Vår velferdsstat kombinerer ulike former for likhetsidealer. I forhold til andre land er det ikke først og fremst evnen til å gjøre alle like i absolutt forstand som kjennetegner norsk velferdspolitikk. Det er snarere kombinasjonen av et høyt minstenivå på ytelsene og en integrering av prestasjonsorienterte ordninger i den samlede offentlige politikken.

Ved å gjøre offentlige ordninger prestasjonsorienterte er målsettingen å skape mindre ulikhet enn det som ville vært situasjonen hvis disse ordningene ble produsert i markedet (f.eks. tilleggspensjoner).

Omfordeling mellom individer og samfunnsklasser er det andre hovedprinsippet i velferdspolitikken. Fordelingsmålsettingen har alltid stått sentralt. Landsorganisasjonens program for «Framtidens Norge», utarbeidet under siste krig, trekker fram den progressive beskatningen (og ikke trygdesystemet) som det sentrale virkemiddelet for å omfordele mellom grupper av befolkningen. Og selv om det progressive elementet i skattesystemet er betraktelig redusert det siste tiåret, er det fortsatt viktige elementer igjen. Høytlønte betaler full trygdeavgift, også for inntekter de ikke opptjener trygderettigheter av. Toppskatten er et annet eksempel.

Omfordeling mellom grupper av befolkningen foregår også ved at velferdsstatens kontantytelser utmåles uten en direkte kopling til skatte- eller premieinnbetalinger. I så måte er minstepensjonen en betydelig fordelingsmekanisme mellom grupper av befolkningen, først og fremst mellom menn og kvinner. Andre eksempler er barnetrygden og inntektsavhengig betaling i kommunale barnehager.

Uten tvil står omfordeling fortsatt som et viktig prinsipp i den norske velferdsstaten. Likevel, velferdspolitikken har ikke som sitt hovedmål å foreta omfordeling mellom sosiale lag av befolkningen. For det første, en betydelig del av de omfordelingsgeffektene som finnes er over den enkeltes livsløp snarere enn mellom fattig og rik. Folketrygdens alderspensjon fordeler verdier i stor grad fra tidlige livsfaser til eldre faser, og fra unge til gamle («horisontal fordeling»). Samtidig har den også innslag av en viss målretting mot de som har tjent minst («vertikal fordeling»), gjennom minstepensjonen og en maksimumsgrense for pensjon. Uførepensjonen har en noe sterkere omfordelingsprofil: Ikke fordi pensjonen utmåles på noen annen måte enn alderspensjonen, men fordi lavinntektsgrupper er langt sterkere representert blant dem som blir uføre. For det andre, det er en motsetning mellom omfordeling og rettighetsprinsippet. Det ligger i rettigheters natur at de må være formelt like for alle samfunnsborgere. I den grad ordninger skal tildeles alle uavhengig av deres behov (f.eks. barnetrygden), blir fordelingsvirkningene mindre enn ved en målretting av disse ytelsene mot dem som trenger det mest, nettopp fordi alle får den samme ytelsen uavhengig av sin økonomiske stilling. For å sikre mottakerne en så respektabel posisjon i samfunnet som mulig og for å skape politisk oppslutning om (skattefinansierte) offentlige ordninger er mange ytelser gjort rettighetsbaserte. En høy grad av såkalte universelle rettigheter er til hinder for en høy grad av omfordeling. Prisen for å hindre sosiale problemer hos dem som er mest utsatt, er å også gi støtte til dem

som ikke trenger det.

På samfunnsnivå er idealet om *solidaritet* også en gjenganger i velferds-politikken. I enda sterkere grad enn likhets- og omfordelingsidealer er idealet om solidaritet uklart. I utviklingen av velferdsstaten har prinsippet først og fremst kommet til uttrykk ved at stadig nye grupper er løftet opp på et høyere velferdsnivå. Tydeligst kommer dette fram ved at arbeidere skulle få de samme sosiale rettigheter ved sykdom, uførhet og alderdom som funksjonærer. Store funksjonærgrupper hadde lenge før de offentlige velferdsordningene tilgang til generøse velferdsordninger i forbindelse med sin arbeidsplass. Eksempel er Statens Pensjonskasse fra 1917, mens alles rett til minstepensjon først kom i 1957. Prinsippet om solidaritet synes derfor i stor grad å ha vært koplet til et ønske om å sikre alle individer trygghet, like muligheter og rettigheter, snarere enn å vektlegge enkelte av disse individuelle verdier særskilt.

Samlet kan vi si at den norske velferdsstaten kan oppfattes som *rettferdig*, selv om den har sterke elementer av prestasjonsorientering i trygde-systemet. Den enkeltes skjebne skal i størst mulig grad være bestemt av egen innsats og ytelse, ikke av hvilken bakgrunn man har, hvor man bor eller hvor man jobber. I så måte har Norge gått lenger enn mange andre land ved å bygge ut et omfattende offentlig ansvar for både økonomisk grunnikkerhet for alle og en rekke offentlige tjenester, og for en høy standard på ytelser rettet mot dem med høy inntekt og status. Hvis norsk velferdspolitikk forsvares med prinsippet om størst mulig omfordeling, risikerer man å bli svar skyldig når de mange velferdsordninger angripes for å være for generøse. En *rettferdig ulikhet*, begrunnet med et ønske om at alle skal ha like reelle muligheter til et anstendig liv, vil derfor bedre fange det verdimesige grunnlaget for den nåværende norske velferdsstaten.

1.3 VELFERDSSTATENS HOVEDELEMENTER

Ideen om en nordisk velferdsmodell er i løpet av de siste åra blitt allemannseie. I den politiske debatten møter vi begrepet nesten daglig. Problemet er imidlertid at velferdsstatsbegrepet gis svært ulikt innhold. Det benyttes om hele det norske samfunnet eller bare om trygdepolitikken. Som utgangspunkt for en debatt om velferdsstatens framtid trenger vi et mer presist begrep om hva som kjennetegner den norske velferdsstaten. Dette kan gjøres i fem punkter:

For det første har Norge utviklet et sosialforsikringssystem som kombinerer universelle og inntektsrelaterte ytelser. Universelle ytelser er ytel-

ser som gis til alle bosatte i landet, uavhengig av deres inntekt eller sosiale status. En klassisk universell ytelse er dagens barnetrygd og minstepensjonen. Universalismen inneholder et ideal om å skape en sosial sokkel intet samfunnsmedlem skal tillates å falle under. De nordiske land, Storbritannia og Nederland har alle pensjonsordninger som garanterer en minstepensjon uavhengig av tidligere inntekt og innbetalinger. Universalismen som forsikringsprinsipp må skilles fra selve nivået på ytelsene.

Her ligger Norge høyt i forhold til andre land. Dette gjelder også for barnetrygden. De kontinentale europeiske land og USA har utviklet et pensjonssystem som ikke inneholder et universelt minstelement. Ytelsene utbetales i forhold til innbetalinger, arbeidsinntekter og år i yrkeslivet. I Norge finner vi igjen dette prinsippet i private og offentlige tjenstepensjonsordninger, og i folketrygdens tilleggspensjonsdel, i sykepengeordningen, i fødselspermisjonen og i arbeidsledighetstrygden.

I sosialforsikringssystemet er det særegent norske (og svenske) nettopp kombinasjonen av universalisme og inntektsrelatering innen det offentlige systemet. På denne måten sikrer vi en bred sosial sikkerhet samtidig som vi har et relativt generøst nivå på våre ytelser. Det spesielle med vårt norske pensjonssystem er ikke høye pensjoner til arbeidstakere med høy inntekt, men at alle samfunnsmedlemmer har rettigheter uavhengig av tidligere inntekt. I forhold til pensjonssystemene i EU-landene ville altså en fjerning av minstepensjonen føre oss nærmere de systemene vi finner i disse landene (bortsett fra Danmark). En nedbygging av tilleggspensjonen, som vi allerede har foretatt, fjerner oss ytterligere fra de kontinentale land og trekker oss mer i retning av et dansk og britisk system med minstepensjoner og små offentlige tilleggsordninger.

Den andre bærebjelken i vår norske velferdsstat er at fattigomsorgen har et begrenset omfang. På grunn av et universelt trygdesystem med relativt høye ytelser kombinert med tradisjonelt høy sysselsetting og lav ledighet, blir behovet for sosialhjelp relativt lite i forhold til andre land. Minstepensjonen reduserer tilgangen av eldre og uføre til sosialkontorene, og via en aktiv arbeidsmarkedspolitikk bremser den tilgangen av unge. Beveger vi oss til Storbritannia, Tyskland eller Frankrike finner vi et betydelig større omfang av tradisjonelle sosialhjelpsordninger. Likevel er det viktig å huske på at vi i det siste tiåret har hatt en kolossal økning i antallet som er blitt avhengig av sosialhjelp, og at vi kanskje, i motsetning til de nevnte landene, har en boligpolitikk som har bidratt til å øke behovet for sosialhjelp, også blant trygdemottakerne.

Det forhold at vi historisk har «stolt på» at minstepensjon og full sysselsetting skal utrydde behovet for sosialhjelp, har ført til at den norske sosialhjelpen er langt mindre standardisert og rettighetsorientert enn i land

hvor den har et mer betydelig omfang. I Frankrike finnes det for eksempel et helt sett av ulike spesialiserte ordninger for unge, for eldre m.v. i sosialhjelpssystemet, og innen EU-systemet står både ideen om offisielle fattigdomsgrenser og rettighetsfesting av garantert minsteinntekt langt sterkere enn i vårt land.

Det tredje sentrale kjennetegnet ved vår velferdsstat er den sterke utbyggingen av heloffentlige omsorgstjenester siden midt på 60-tallet. Resultatet er en stor offentlig dominans og ansvar for helse-, utdannings- og omsorgstjenester.

Det norske helsevesenet er ikke, målt som andel av nasjonens samlede inntekt (BNP), spesielt stort eller dyrt. En rekke land benytter langt større ressurser enn oss til helse, Høyest ligger Sverige og USA. Det offentlige andel av de totale helseutgifter er imidlertid større hos oss enn i de fleste andre land. I et sammenliknende perspektiv er det viktig å understreke at selv om det er store variasjoner i hvem som produserer eller leverer helse-tjenestene, har alle vestlige land utenom USA en form for obligatorisk nasjonal helseforsikring som sikrer alle behandling ved sykdom.

Innenfor omsorgen for barn, eldre og funksjonshemmede finner vi også en situasjon hvor utgiftene ikke er spesielt høye i forhold til vårt BNP. Våre utgifter ligger under nivåene vi finner i Sverige og Danmark. Den offentlige dominansen er imidlertid stor. Og når formelt private institusjoner («den tredje sektor») leverer tjenester, skjer dette mer som en samlet del av de offentlige planer, og utgiftene dekkes i stor grad over offentlige budsjetter.

Den offentlige dominansen i produksjon av tjenester er et viktig virkemiddel for å sikre en geografisk og sosial fordeling i tilgangen til godene. Nettopp denne store tilstedeværelsen av offentlig sektor har som en viktig effekt at mangler og svikt innen omsorgssektoren blir til *politiske* spørsmål, og ikke (bare) til (glemte) individuelle levekårsproblemer. Denne «demokratiseringen» av sosiale problemer medfører imidlertid at feil og mangler ved omsorgssamfunnet blir definert som et politisk ansvar. Dette bidrar til å aktivisere og «trimme» et kollektivt ansvar for de mest utsatte samfunnsmedlemmene i langt større grad enn det vi finner i land hvor omsorgsoppgavene er mer overlatt til familien (les kvinner utenfor lønnsarbeid), veldedige og ideelle organisasjoner og rene markedsløsninger.

Bildet av vår velferdsstats fundament blir imidlertid ikke komplett uten også å ta med utdannings- og boligpolitikken. Målet om at alle lag av befolkningen skal ha uhindret adgang til bolig og utdanning av høyeste kvalitet, har vært omgitt av så stor enighet at vi ofte glemmer at disse to politikkområdene i mange andre land har vært, og er, omgitt av typiske velferdsstatlige konflikter omkring den enkeltes rett til å kunne velge ord-

ninger for seg og sine i et marked, satt opp mot kollektive velferdsmaal om alles like adgang til disse godene.

Den femte og siste bærebjelken i velferdsstaten kan vi kalle ideen om «den produktive rettferdigheten». Begrepet er hentet fra Sverige og henpeiler på en oppfatning om at en stor og god velferdsstat for hele folket *ikke* står i motstrid til økonomisk vekst basert på en markedsøkonomi, men snarere er et direkte – og indirekte – positivt bidrag nettopp til langsiktig økonomisk framgang. Denne begrunnelsen for en offentlig velferdspolitikk hadde sitt utspring i svenske fagøkonomiske miljøer på 1930-tallet, og ble på mange måter den dominerende sosialøkonomiske doktrine bak alle de vestlige velferdsstatene fram til de nyliberale markedsøkonomenes frontalangrep på all offentlig innblanding i markedsmechanismenes frie spill mot slutten av 1970-tallet.

Dette skiftet i økonomenes (og etter hvert politikernes) syn på forholdet mellom markedsøkonomi og velferdsstat skal vi komme tilbake til i kapittel fem. Likefullt, den velferdsstatsmodellen vi har skapt i Norge i etterkrigstida, – og som nå altså er under kraftig revurdering – er i et historisk perspektiv et ambisiøst forsøk på å forene markedets krav til effektivitet med menneskesamfunnets krav til ivaretagelse av (også) sosiale behov i en temmet kapitalisme, en produktiv rettferdighet. Kampen om velferdsstaten er derfor mer enn bare større eller mindre pensjoner, det er en kamp om hvordan vi i framtida skal organiseres oss for å sikre en høy produksjon av varer og tjenester og fordelingen av denne.

1.4 VELFERDSSTATENS VIRKNINGER

Velferdsstaten er mer enn noe annet et virkemiddel til å endre samfunnet. Gjennom våre politiske valg påvirker vi ikke bare velferden og livskvaliteten til den enkelte innbygger. Disse valgene bidrar til å bestemme omfanget av fattigdom, fordelingen av arbeid, fordelingen av inntekt, forskjeller mellom kvinner og menn m.v. Hva vet vi så ut fra forskningsmessige erfaringer om velferdsstatens virkninger på våre liv? Fem hovedpunkter kan trekkes fram for å illustrere den avgjørende betydningen velferdspolitiske valg har på samfunnets sosiale struktur.

For det første, nivået på fattigdommen påvirkes. Tradisjonelt er innslaget av fattigdom en av de viktigste indikatorene for å måle velferdspolitikkenes suksess. Det finnes en rekke måter å måle fattigdom på. Mange land har utviklet egne fattigdomsgrenser som benyttes for å tildele blant annet sosialhjelp. I Norge finnes ikke noe slikt direkte fattigdomsmål. På tross av måleproblemer kan vi konkludere at de nordiske land har, sammenliknet med andre land, en lavere fattigdom. Først og fremst kan dette

forklares ved at vår universelle minstepensjon, kombinert med omfattende tjenester for eldre, hindrer at mange eldre blir offer for fattigdom.

I et norsk perspektiv er det likevel klart at vi i de senere åra har hatt et økende innslag av sosiale problemer: først med en illevarslende økning i antallet som søker sosialhjelp, og i de siste par åra med en sterkt økende arbeidsledighet som kanskje er i ferd med å bite seg fast på et høyt nivå til å være Norge. Dette viser at heller ikke vårt land har gått fri fra utviklingstrekk vi kjenner fra andre land i perioder med økende arbeidsledighet og økonomiske problemer.

Det andre viktige resultatet av velferdsstaten er en jevnere fordeling av inntekter blant eldre. Dette kan vi forklare med kombinasjonen av høye minstepensjoner til alle kombinert med obligatoriske inntektsrelaterede ytelser. Undersøkelser av Eldres inntektsforhold i Norge viser at det store flertallet av eldre har hatt en god inntektsutvikling og selv opplever sin økonomiske situasjon som god. Dette framstilles ofte som et problem i forholdet til ønsket om å overføre større ressurser til ungdom og barnefamilier. Uavhengig av ungdoms behov for offentlig støtte er det et faktum at de aller fleste eldre kan nyte sin alderdom uten store økonomiske problemer, og dette er en av velferdspolitikkenes store fortjenester.

For det tredje viser undersøkelser at Norge har en jevnere inntekts- og formuesfordeling totalt sett enn det vi finner i mange andre land. Dette skyldes ikke bare store overføringer og et progressivt skattesystem. I stor grad kan det tilbakeføres til historiske forhold og ikke minst til sterke organisasjoner i arbeidslivet, som gjennom sentraliserte lønnsoppgjør har kunnet kontrollere lønnsdannelsen og hindre at for store lønnsulikheter har oppstått. I tillegg kan et relativt høyt innslag av offentlig ansatte bidra til en jevnere inntektsfordeling enn i land med lavere offentlig sysselsetting, fordi velferdsstatens tjenester sysselsetter store grupper av kvinner og lavt utdannet arbeidskraft som i land med mindre offentlig tjenesteyting er blitt stående utenfor arbeidsmarkedet.

På tross av at vi i Norge har en relativt jevn inntektsfordeling i forhold til andre land, må det understrekes at i de siste par tiår har det ikke funnet sted noen inntektsutjevning, snararer tvert imot. Inntekts- og formuesfordelingen har vært relativt stabil totalt sett på 70- og 80-tallet, og med stor arbeidsledighet øker alltid inntektsulikhetene. Det har riktig nok foregått en betydelig omfordeling mellom grupper, for eksempel har lærere og høyere utdannede offentlige byråkrater mistet noe av sin relative posisjon. Til tross for kvinners massive inntreden i lønnsarbeid, er det fortsatt betydelige forskjeller i menn og kvinners lønns- og inntektsforhold. Dette skyldes både utdanning og yrkesvalg, men også stillingsplassering innenfor de ulike yrkene.

For det fjerde gjennom framveksten av et omfattende offentlig tjenesteapparat har vi påvirket strukturen i arbeidsmarkedet. Velferdsstatens ekspansjon har bidratt til å skape sterk vekst i sysselsettingen og har vært en av virkemidlene bak en lang periode i etterkrigstida med full sysselsetting. I denne sammenhengen er det viktig å ha klart for seg at velferdsstaten mer enn noe annet har skapt arbeidsplasser for kvinner. Norge har sammen med Sverige og Danmark den høyeste sysselsettingen blant kvinner i hele verden, noe som direkte avspeiler vår offentlige omsorgssektor. Dermed har velferdsstaten også påvirket forholdet mellom menn og kvinner i det norske samfunnet. Oppbyggingen av offentlige omsorgstjenester letter presset på familien. Lønnsarbeid sikrer kvinner egen inntekt og større uavhengighet. Arbeidsmarkedet blir et møtested for kvinner og menn styrt av helt andre regler enn den tradisjonelle private sfæren.

For det femte har kombinasjonen av en restriktiv trygdepolitikk (ingen offentlig førtidspensjon) og en gunstig arbeidsmarkedsutvikling medført at det finnes langt flere eldre i aktivt arbeid i Norge enn i andre europeiske land. Det er denne politikken som er blitt utsatt for alvorlig press siden slutten av 80-tallet, ved at eldre presses ut på uførepensjon og ved ulike bedriftsbaserte førtidspensjoner. Som et resultatet av dette presset ble den forhandlingsbaserte førtidspensjonen (AFP) etablert som et tilbud til eldre arbeidstakere i 1988.

I neste kapittel skal vi se på hvorvidt vi kan finne en samlende og felles forståelse av velferdsstatens problemer i de utredningene som er gjennomgått.

KAPITTEL 2 • PROBLEMFORSTÅELSE

Regjeringen har kunngjort at de holder på med den mest gjennomgripende reformen av velferdsstaten siden etableringen av folketrygden i 1967. Det er mulig den forestående reformprosessen vil komme til å bli den mest gjennomgripende, men det er et faktum at velferdsstaten har vært i kontinuerlig endring i hele etterkrigstida. Til tross for stadig endring og tilpasning, har velferdsstaten dessuten vært kritisert og krisedømt i mange år (Kuhnle og Solheim 1984, Kolberg 1983, Halvorsen 1990). Det har vært snakket om finansieringskriser og motivasjonskriser, styringskriser og fordelingskriser. Den pågående debatten er altså ikke unik, men et ledd i en sammenhengende vurdering av velferdsstatens virkemåte.

Spørsmålet er hva som er årsaken til at vi nå har kommet dit hen at det varslas en radikal omlegging av velferdssystemet vårt. Hvorfor har velferdsstaten skiftet rolle fra å være en problemløser til selv å bli et problem?

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke sider ved de norske velferdsordningene som framheves som problematiske i de offentlige utredningene. Er det økonomiske, politiske eller sosiale problemer som har forårsaket denne gjennomgangen? Er velferdsordningene for dyre, mangler de legitimitet eller fungerer de ikke etter hensikten?

2.1 HAR VI RÅD TIL Å OPPRETTOLDE VELFERDSSTATEN

I de siste ti-femten åra er det stadig blitt hevdet at utgiftene til sosiale formål vokser oss over hodet. Utgiftene øker, mens inntektene minker, og det fryktes at vi ikke vil ha økonomiske midler til å følge opp politiske løfter og målsettinger. Bekymringen for de økonomiske byrdene velferdsordningene legger på de offentlige budsjettene er verken særnorsk eller unik i historisk sammenheng. Alber (1988) beskriver for eksempel debatten rundt den tyske sosiallovgivningen i begynnelsen av dette århundret. Utgiftene til de bismarckske sosialforsikringsordningene utgjorde 1,4 prosent av BNP, men de ble kritisert for å være altfor kostbare. Også i Norge er de offentlige utgiftene til sosiale formål blitt debattert. På begynnelsen av 80-tallet mente mange at overføringene til helse- og sosialformål utgjorde en så stor del av bruttonasjonalproduktet at grensen måtte være nådd (Kuhnle og Solheim 1985:17). For å utrede problemene nedsatte Regjeringen et utvalg som skulle vurdere folketrygdens finansielle framtid (se Trygdefinansiering, NOU 1984:10). De offentlige utgiftene til velferd utgjorde på

det tidspunktet om lag 20 prosent av BNP. I dag har dette steget til i underkant av 30 prosent (Bowitz og Cappelen 1994).

Selv om den grensen man trodde var nådd i 1980 viste seg å kunne tøyes betraktelig, er det ikke gitt at de økonomiske bekymringene er urimelige. Samtidig med at de offentlige utgiftene til helse- og sosialformål har økt, både absolutt og som andel av BNP, har de offentlige inntektene i prosent av BNP omtrent ikke økt i de siste 15 åra. Dette har resultert i underskudd i de offentlige regnskapene.

I dagens velferdsdebatt er det nettopp de økonomiske argumentene som i første rekke begrunner behovet for reformer. Det er en utbredt oppfatning at vi står overfor en velferdsstatlig finansieringskrise, og denne holdningen kommer klart til uttrykk i de ulike utredningene. I Norbom-utvalgets utredning heter det for eksempel: «Utgiftene til helse- og sosialformål slik de her er avgrenset utgjør i dag mer enn 45 prosent av samtlige offentlige utgifter. Opprettholdelsen av et slikt nivå og ytterligere vekst er (...) et vesentlig finanspolitisk problem» (Norbom 1994:9).

I attføringmeldinga står det å lese at det «fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er grenser for hvor stor andel av arbeidsstyrken som kan føres over på passive trygdeytelser eller andre overføringer før byrdene blir for store» (St.meld. nr. 39:8). Likeledes definerer Lund-utvalget også den framtidige finansieringen av velferdsgodene som et hovedproblem:

«I et langsiktig perspektiv er utviklingen i verdiskapningen i samfunnet avgjørende for hvordan velferdsoppgavene kan løses» (NOU 1994:2, s.150).

Når det gjelder Kleppe-utvalgets innstilling, var selve mandatet her å «gjennomgå statsbudsjettets overføringer til næringsliv og husholdninger og kartlegge tiltak som vil redusere bevilgningsbehovet (...)» (NOU 1993:11:32).

HVORFOR BEKYMRER MAN SEG FOR ØKONOMIEN?

Det er flere forhold som gir grobunn for de finansielle bekymringene. For det første har det altså vært en kraftig vekst i utgiftene til både offentlige tjenester og kontantytelser de siste 20 åra.¹ De økte utgiftene til kontantytelser skyldes både at det er blitt flere trygdemottakere og at utbetalingene per trygdemottaker har økt. En eventuell fortsatt vekst i disse utgiftene vil sette strenge krav til den offentlige økonomien.

Befolkningsframskrivninger viser at alderssammensetningen i befolkningen vil endres, at andelen med rett til offentlige overføringer bare vil øke

¹ Fra 1986 til 1990 var veksten i tjenester moderat.

i åra framover. Kort sagt vil det bli flere eldre og dermed flere yrkespassive per yrkesaktive fram til år 2030. I tillegg vil mange av de framtidige pensjonistene/trygdemottakerne ha opparbeidede rettigheter som tilsier større utbetalinger enn det dagens mottakere får.

For det andre har det, som nevnt, vært underskudd på statsbudsjettene i de siste åra, og Regjeringen legger til grunn at det er utsikter til lav økonomisk vekst i åra framover (se nedenfor).

De økonomiske problemene synes heller ikke mindre dersom man for det tredje tar hensyn til at forventningene i befolkningen til hva som er et rimelig velstandsnivå, er endret. Den tallrike generasjonen som om få år blir pensjonister, har vokst opp under langt gunstigere levekårsbetingelser enn tidligere pensjonistgenerasjoner. Dette vil ha innvirkning på deres krav til de offentlige overføringene. De framtidige pensjonistene har også opparbeidede rettigheter som tilsier større krav enn noensinne. Som Kuhnle (1994) påpeker, vil denne generasjonen dessuten på grunn av sitt høye utdanningsnivå være «mer ressurssterk og talefør enn den generasjonen som mottok sine første, spede, behovsprøvde kroner på slutten av 30-tallet».

I tillegg skaper økt levestandard en generell forventning om at alle skal fortsette å få det bedre. Dette blir et problem når økning i levestandard for store grupper av befolkningen avhenger av offentlige overføringer.

LANGTIDSPROGRAMMETS ØKONOMISKE ANALYSER

I den grad utredningene er eksplisitte med hensyn til hvilke økonomiske analyser som ligger til grunn for forståelsen av de finansielle problemene, er det langtidsprogrammets (St.meld. nr. 4, 1992-93) betraktninger og framskrivinger som er referansepunktet. At langtidsprogrammets økonomiske analyser skal legges til grunn, står for eksempel i mandatet til Lund-utvalget (NOU 1994:2, s. 12), likeledes er det et udiskutabelt utgangspunkt for Norbom-utvalget (s. 9).

Det er ikke overraskende at nettopp de økonomiske analysene fra langtidsprogrammet danner bakgrunnen for utredningene. For det første er dette Regjeringens offisielle økonomiske analyser, og det er rimelig at regjeringsnedsatte utvalg baserer seg på disse. For det andre er det forholdsvis bred enighet om at de langsiktige økonomiske og demografiske framskrivingene peker i den retningen langtidsprogrammet hevder. Selv om vi nå opplever en konjunkturoppgang, er det vanskelig å si om dagens økonomiske utvikling gir grunnlag for mer optimistiske utsikter.

Langtidsprogrammet gir et klart inntrykk av at det er nødvendig med en revisjon av velferdsordningene:

«Behovet for finanspolitisk handlefrihet tilsier at det bare vil være begrenset rom for kostnadskrevende reformer i årene som kommer. Det vil derfor være nødvendig å prioritere og gjøre velferdsordningene mer målrettede og fleksible» (s. 245).

Framskrivningene av folketrygdens utgifter² i Regjeringens langtidsprogram viser i korte trekk at:

- * Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon vil vokse med 1,7-1,8 prosent per år fram til 2030 (regnet i faste grunnbeløp). Veksten i utgiftene til alderspensjoner er beregnet til å stige relativt moderat fram til 2010, mens utgiftsveksten i perioden 2010-2030 ventes å bli langt sterkere, som følge av økende antall alderspensjonister. For utgiftene til uførepensjon vil det være omvendt (s. 343). Utgiftene til alders- og uførepensjoner vokser sterkt både som andel av BNP og som andel av samlet lønn, særlig etter 2010.
- * Vekstutsiktene for norsk økonomi er forholdsvis moderate på lang sikt. BNP for fastlandsnorge er forventet å øke med om lag 2 prosent per år fram til 2010, deretter vil veksten avta til om lag 1,5 prosent per år fram til 2030 (s. 344).
- * De offentlige finansene er forutsatt å bli noe styrket fram til 2010 (s. 352), men veksten i offentlige inntekter vil i perioden 2010-2030 bli relativt svak som følge av nedtrapping i petroleumsvirksomheten og stagnasjon i arbeidsstyrkens størrelse (s. 101).

Setter man de økonomiske framskrivningene i sammenheng med de demografiske, ser man at samtidig med at veksten i offentlige inntekter blir svak, vil utgiftene til pensjoner kunne øke sterkt på grunn av en aldrende befolkning med store pensjonsrettigheter (s. 101). Dette er problematisk av to grunner. For det første vil finansieringen av trygdeytelsene bli en stor belastning på de offentlige utgiftene. For det andre medfører det en omfordeling av samlede inntekter mellom «befolkningsgrupper», det vil i praksis si mellom generasjoner, fra yngre yrkesaktive til eldre pensjonister.

2.2 TJENESTER ELLER KONTANTYTELSER?

I dag utgjør utgiftene til offentlig tjenesteproduksjon om lag 40 prosent av de samlede utgiftene til helse- og sosiale formål (Norbom 1994: 60). Utgiftene til tjenester har, i likhet med kontantoverføringene, vokst kraftig

² Framskrivningene forutsetter at fruktbarheten og innvandringen blir liggende på dagens nivå, at levealderen øker noe fram til 2010. Videre tar de hensyn til at stønadsnivået påvirkes av at de som trygdes får lengre opptjeningstid og høyere inntektsgrunnlag i perioden fram til 2030, at grunnbeløpet reguleres i tråd med årslønnsutviklingen og at det ikke foretas noen endringer i gjeldende stønadsordninger utover det som allerede er vedtatt (St.meld. nr. 4 1992-93, s. 343).

i den siste 20-årsperioden. Veksten i utgifter til offentlige omsorgstjenester har i årevis bekymret myndighetene. Bakgrunnen for at man i 1989 ned-satte Gjærevoll-utvalget, var blant annet at det var «nødvendig å ta opp forholdet mellom tjenester, kontantytelser og ulike former for egenbetaling, som ledd i en analyse av hvordan velferdsgodene, herunder omsorgstjenestene, kan finansieres» (NOU 1992:1, s. 12).

Også i attføringsmeldinga kommer det klart fram at hensynet til det framtidige tjenestebehovet er viktig:

«Utviklingen i blant annet behovene i helse- og sosialsektoren tilsier at en større del av samfunnets ressurser må brukes til tjenesteproduksjon framfor stønadoverføringer» (St.meld. nr. 39, 1991-92, s. 8).

Norbom-utredningen går videre med å problematisere det mulige misforholdet mellom midler brukt til kontantytelser og midler brukt til tjenester, særlig når det gjelder forholdet mellom kontantytelser og tjenester til eldre. Holdningen er at en større del av de totale midlene man har til rådighet, bør brukes på tjenester:

«Veksten i ulike former for kontantoverføringer bør (...) dempes til fordel for videreutvikling av et mer målrettet servicetilbud. (...) Eventuelle kostnadskrevende reformer i kontantytelser bør (...) ikke gjennomføres» (Norbom 1994:12).

Norbom-utvalget drøfter ikke om det er mest hensiktsmessig å yte bi-stand i form av tjenester eller i form av kontantytelser for eldre, siden det antas å være bred enighet om dette (Norbom 1994, s. 106). Årsaken til at det må legges større vekt på tjenesteproduksjon er åpenbar. Den framtidige eldregenerasjonen vil i stor grad bestå av mennesker med god økonomi, men med stort behov for helse- og omsorgstjenester. Dette blant annet fordi det generelt er økt levealder i befolkningen og økende andel eldre over 80 år, fordi det er en økende andel aleneboende eldre og fordi man ikke kan være sikker på hva som skjer med den uformelle omsorgen (jf NOU 1992:1).

For øvrig er det ikke bare snakk om en vekst i tjenesteproduksjon i forhold til eldre. Målsettingene i for eksempel Gjærevoll-utvalgets utredning tilsier at tjenestebehovet vil øke også for andre grupper i befolkningen.

2.3 FUNGERER ORDNINGENE ETTER HENSIKTEN?

Økonomiske forhold alene forklarer ikke hvorfor det er nødvendig med en gjennomgang, og eventuell revisjon, av velferdsordningene. En annen viktig grunn er at ordningene kanskje ikke fungerer så godt som de burde, enten fordi de er for lite *treffsikre*, fordi de resulterer i *utstøtning*, eller fordi de skaper *incentivproblemer*.³

UNIVERSALISME ELLER SELEKTIVISME?

I Norbom-utvalgets utredning presenteres analyser fra Statistisk sentralbyrås levekårs-, inntekts- og formuesundersøkelser som viser at det er ulikheter i levekår mellom grupper av stønadsmottakere (Norbom 1994, kapittel 5) Dette kan både bety at mange mottar ytelser selv om de ut fra levekårene ikke trenger det, og at en del mennesker mottar ytelser som ikke står i forhold til de levekårsproblemene de faktisk har. Sagt på en annen måte: det er ikke nødvendigvis slik at de som trenger det mest får – ordningene er for lite treffsikre.

Norbom-utvalgets oppgave var blant annet å vurdere hvordan de ulike velferdsordningene fungerer. Konklusjonen utvalget trekker er at de fleste ordningene fungerer mer eller mindre etter hensikten, selv om det er et problem at ordningene samlet blir for dyre.

«Hovedtrekkene i ordningene og de prinsippene som de bygger på bør (...) i det vesentlige opprettholdes, forutsatt at økonomiske ressurser kan sikres» (ibid., s. 101).

Noen grupper av stønadsmottakere skiller seg imidlertid ut. Utvalget trekker fram minstepensjonister, enslige forsørgere på overgangsstønad, unge arbeidsledige og langtidsledige som stønadsmottakere med spesielt lave inntekter.

Etterlattepensjonistene, og for så vidt alderspensjonister med tilleggspensjoner, er på sin side en mottakergruppe med forholdsvis gode levekår. Lavekårsforskjellene blant mottakere av offentlige stønader kan ses som et uttrykk for at ordningenes treffsikkerhet er for dårlig.

«En bør (...) vurdere spørsmål om balansen mellom universelle og mer selektive overføringsordninger, slik at både rettmessige krav blir innfridd, og de som trenger det mest sikres (graden av treffsikkerhet)» (Norbom 1994, s. 103).

Ved å trekke fram mangel på treffsikkerhet som et problem ved våre

³ Dette kan for så vidt også sies å henge sammen med de økonomiske bekymringene. Det hadde kanskje ikke vært så farlig at ordningene ikke hadde hundre prosent treffsikkerhet dersom det ikke fantes finansielle problemer i folketrygden.

velferdsordninger, definerer man den norske velferdsstatens grunnprinsipp, universalismen, som et problem. Konklusjonen i Norbom-utredningene er at vi for å bevare velferdsstaten må ha mer selektive ordninger:

«Utfordringen framover ligger i å utforme målrettede ordninger for de stønadsmottakerne som har det vanskeligst» (Norbom 1994, s. 133).

Vektleggingen av selektive ordninger kommer ikke til uttrykk på samme måte i alle utredningene. I Lund-utvalgets utredning går det for eksempel fram at folketrygdens universalisme skal bevares:

«Utvalget har hatt som utgangspunkt at folketrygdens universelle karakter skal opprettholdes omtrent som i dag» (NOU 1994:2, s. 14).

Norbom-utvalget er imidlertid på linje med Kleppe-utvalget, der det også ble foreslått å behovsprøve ordninger som i dag er universelle (bl.a. barnetrygden).

UTSTØTING OG INCENTIVPROBLEMER

En økende andel av befolkningen i yrkesaktiv alder settes utenfor arbeidsmarkedet på mer eller mindre permanente trygdeordninger. Denne utviklingen er urovekkende, og et viktig spørsmål er om trygdeordningenes utforming i seg selv fører til utestenging og utstøting. I attføringsmeldinga åpnes det for at dette er tilfelle. Her framheves det at trygdeordningene i for liten grad er utformet i tråd med arbeidslinja, resultatet blir at personer som egentlig kunne ha vært i arbeid i stedet henvises til trygd.

«Trygdeordningene må utformes slik at «arbeidslinja» blir et førstevalg for alle involverte parter, og bidra til å hindre unødig utstøting og utestenging av utsatte grupper fra arbeidslivet» (St.meld. 39 1991-92, s. 9).

Utsøtingsproblemet koples tett opp til *incentivproblemet*, et tema som stadig dukker opp i trygddebatten.⁴ De offentlige stønadsordningene kan gi disincentiver til å jobbe. Til forskjell fra utstøtingsproblemet, der ordningene virker slik at folk støtes ut av arbeidsmarkedet, tilsier incentivankegangen at de økonomiske ytelsene gjennom trygdesystemet er bedre

⁴ Med incentiv siktes det til at vi gjennom økonomiske belønninger blir stimulert til å gjøre noe vi ellers ikke ville ha gjort. En vanlig antakelse innenfor incentivankegangen, er at det er sammenheng mellom hvor generøs en velferdsytelse er og hvor tilbøyelige folk er til å benytte seg av denne ytelsen. For eksempel foretrekker vi å bli førtidspensjonert framfor å forbli i arbeid dersom lønnskompensasjonen er så god at det ikke er store økonomiske gevinster ved å forbli i arbeid. (For en nærmere diskusjon av incentivdebatten, se for eksempel Kolberg 1991, Dahl og Midsundstad 1994.)

INCENTIVER

Ideen om at sosiale kontantytelser har en ødeleggende virkning på individers arbeidsmoral, deres adferd i arbeidsmarkedet og langsiktig økonomisk vekst er like gammel som de første trygdeordninger. Den bærende ide er en forutsetning om at mennesker foretrekker fritid fremfor arbeid, og med en gang det finnes en alternativ arbeidsfri inntekt (en trygd), så vil individet søke seg over på denne fremfor å arbeide. Tendensen til å velge trygd i stedet for arbeid antas så å bli sterkere, jo nærmere trygdenivået ligger lønn fra arbeid. I tillegg antas det at individers motiv til å spare for vanskelige tider undergraves. Fra disse forutsetningene har de så vokst fram en egen tradisjon innen markedsorientert økonomi som, gjennom sterk formaliserte matematiske modeller, kan «vise» hvordan velferdsstaten gradvis vil spise den hånden som før den, og undergrave sitt eget økonomiske fundament.

Med jevne mellomrom har vi opp gjennom historien hatt bølger av angrep mot offentlige trygdeordninger hvor disse teoriene om velferdsordningers *disinsentiver* trekkes fram. Den første bølgen var de klassiske økonomenes angrep på den første fattigforsorgen i England i årene 1810-1840. Deretter kom neste bølge i 1880-årene, som et angrep på de første moderne sosialforsikringene. En ny bølge finner vi på 1920-tallet. Spede forsøk ble også gjort på slike angrep i 1950-årene, men de slo ikke inn i den offentlige politikken. Den siste bølgen, som har fått et betydelig gjennomslag hos politiske eliter i hele den vestlige verden, er 1980-årenes. Det er en historiens ironi at hvert av disse angrepene er blitt avløst av sterke ekspansjonsperioder i velferdsstatens utvikling.

enn lønningene på arbeidsmarkedet, slik at det blir mer rasjonelt for den enkelte å gå på trygd enn å arbeide.

I Norbom-utvalgets utredning åpnes det for at dagens trygdeordninger kan gi disincentiver til å jobbe. Utvalget framhever at ordningene må stimulere til arbeid og hjelp til selvhjelp. Dette kan for eksempel skje ved at det i hele sikkerhetsnettet bygges inn en viss egenrisiko, slik at det er mer lønnsomt for den enkelte å være i arbeid enn å motta passive kontantytelser (Norbom 1994, s. 111).

Konklusjonene til Norbom-utvalget er ikke nytt tankegods. De følger naturlig av konklusjonene i attføringsmeldinga. Her uttrykkes stor bekymring for at de offentlige stønadene ikke oppmuntrer mottakeren til å komme seg ut av stønadssituasjonen og over i inntektsgivende arbeid. Det er særlig tre egenskaper ved stønadsordningene som kan ha slike uheldige virkninger (St.meld. 39 1991-92, s. 117-118):

- * Tildelingskriteriene er for løse. Mange av ytelsene tildeles på grunnlag av skjønn og det er for lett å få stønad.
- * Stønadene tildeles over for lang tid. Langvarig mottak av passiviserende stønad vanskeliggjør rehabilitering.
- * Kompensasjonsgraden er for høy. Høye ytelser i forhold til arbeidsinntekten motiverer til passivt mottak.

At man er redd for at stønadene skaper incentivproblemer, er tydelig i flere av utredningene. Et slagord som stadig går igjen, er at vi skal få en dreining *fra passive stønader til aktive tiltak*.

«Det må legges vekt på å innrette trygdesystemet slik at ordningene for dem som er i yrkesaktiv alder, særlig kommer personer med klare helse- eller funksjonsproblemer til gode. Tendenser til at sosiale eller mer generelle problemer gjøres til helseproblemer må motvirkes. Politikken må innrettes slik at ressursene vris fra passive trygdeordninger til aktive tiltak som gir økt sysselsetting» (St.meld. nr. 4, 1992-93, s. 253).

«Finansieringssystemet må oppmuntre arbeidsgiveren til å forebygge sykdom og trygdeforbruk, og stimulere den enkelte til å forbli i lønnsarbeid» (Norbom 1994, s. 113).

Grovt sagt er dette selve innholdet i arbeidslinja. Målsettingen er nettopp å bryte det passiviserende utviklingsmønsteret som kan bestå av sykepenger, økonomisk sosialhjelp, overgangsstønad, arbeidsledighetstrygd, attføringspenger og til sist uførepensjon (St.meld. nr. 39, s. 117). Etableringen av arbeidslinja skal erstatte trygdelinja. Trygdelinja er uheldig både for enkeltindivider og for samfunnet som helhet. For stort forbruk av (langvarige) trygder er dyrt for samfunnet, samtidig som det gjør det vanskelig for folk å komme tilbake i jobb igjen. Dersom man kommer seg vekk fra trygdelinja og over på arbeidslinja, vil det bli bedre både for «land og folk».

Incentivtankegangen er også tydelig i Lund-utredningen. I selve mandatet legges det vekt på at det er viktig å få beskrevet utformingen av ulike typer stønader og vurdere hvilke virkninger disse har for handlemåten til arbeidstakere og arbeidsgivere:

«Utredningen skal kartlegge hvordan de gjeldende trygde- og pensjonsordninger kan virke inn på arbeidstakernes forhold spørsmålet om å stå i arbeid fram til ordinær pensjonsalder. Samtidig gjennomgås de forhold som er av betydning for arbeidsgiverne når det gjelder å holde eldre arbeidstakere i arbeid (...))» (NOU 1994:2, s. 12).

2.4 ER VELFERDSORDNINGENE LEGITIME

Selv om vi ikke hadde problemer med å finansiere velferdsordningene, og selv om ordningene fungerte etter hensikten, ville vi stå overfor et problem dersom ordningene ikke hadde legitimitet i befolkningen. Det er to former for legitimitet som er særlig viktig. For det første må folk ha sikkerhet for at fordelingen av goder og byrder i samfunnet er rettferdig. For det andre må de ha tillit til at velferdsstaten vil og kan ivareta sine forpliktelser. Begge disse forholdene er viktige for å sikre oppslutning om velferdspolitikken.

I den pågående debatten om velferdsstatens framtid, legges det stor vekt på å få det norske folk til å innse alvorret i situasjonen og skape en stemning for nedskjæring. Dersom den norske velferdsstaten skal bestå, må vi godta innsparinger.

«Vi går nå igjennom alle sosiale ordninger for å se om systemet ikke fungerer som det skal i visse sammenhenger og på hvor vi kan spare inn slik at systemet skal bestå» (Sosialminister Grete Knudsen til *Aftenposten* 29.12 1993).

Det er nok lurt å skape en krisebevissthet som kan medvirke til at folk aksepterer nedskjæring. Dersom krisebevisstheten blir for stor, kan imidlertid det føre til at folks tillit til velferdsstaten svekkes. I Norbom-utvalgets utredning framheves det som en utfordring å få folk til å forstå sammenhengen mellom det hver enkelt yter til fellesskapet, og det fellesskapet makter å yte til hver enkelt (s. 99). Videre legger utvalget vekt på hvor viktig det er at trygdesystemet framstår som stabilt og forutsigelig.

«Folk må kunne regne omtrent med hva de har i vente og ha tillit til at løftene blir innfridd. Tillit til folketrygden blant nye generasjoner er helt avgjørende for oppslutningen framover, både når det gjelder finansiering ved spesielle avgifter og ved generell skattefinansiering» (Norbom 1994, s. 10).

I debatten om velferdsstatens virkemåte har velferdsordningene møtt kritikk ut fra et moralsk ståsted. Velferdsordningene tildeles for lett, folk får ta ansvar for sine egne dumheter (jf Fremskrittspartiets hets av enslige forsørgere for få år siden). Ingen av utredningene benytter en slik moralsk kritikk som argument for å revidere velferdssystemet. Men antydningene om at man skal ha større grad av behovsprøving på bekostning av ytelses universalitet, kan ses som et forsøk på å skille mellom verdig og uverdigg trengende. Sitatet fra Regjeringens langtidsprogram kan tolkes i samme retning, siden det der påpekes at trygdeordningene bør komme personer med *klare* helse- eller funksjonsproblemer til gode.

2.5 ORGANISASJONSPROBLEMER

I tillegg til at velferdsordningene ifølge Regjeringen er for dyre, og at de ikke alltid fungerer etter hensikten, er det et problem at organiseringen av stønadssystemet ikke er det beste. Både i Norbom-utredningen og attføringsmeldinga problematiseres det at den velferdsstatlige saksbehandlingen er for fragmentert. I attføringsmeldinga legges det først og fremst vekt på at samarbeidet mellom arbeidsmarkedsetat og trygdeetat er for dårlig, med det resultat at folk ikke hjelpes aktivt ut av et passiviserende stønadsmottak (St.meld. nr. 39).

Norbom-utredningen setter på sin side spørsmålstegn ved hvor formålstjenlig dagens dualisering av velferdssystemet er, med folketrygdloven på den ene siden og lov om sosial omsorg på den andre. For personer som bare mottar én type stønad (for eksempel de fleste alderspensjonister), fungerer dagens etatsinndeling tilfredsstillende. Det er i de tilfellene der én og samme person har behov for hjelp på tvers av sektorgrensene (for eksempel personer som mottar både arbeidsledighetstrygd og sosial stønad) det kan oppstå problemer. Etatsinndelingen kan være til hinder for en helhetlig behandling og oppfølging av klientene, noe som er særlig bekymringsfullt siden antall mennesker med sammensatte økonomiske, sosiale og helsemessige problemer har økt (Norbom 1994, s. 135). Ifølge utredningen har klienter som befinner seg i gråsonen mellom flere etaters ansvar en tendens til å bli nedprioritert i en situasjon med knappe ressurser.

Per i dag er det dårlig samordning på tvers av etatsgrenser, noe som framheves som et betydelig problem:

«Dersom klientene skal unngå å bli skjøvet mellom etater og forvaltningsnivåer og dersom myndighetenes mål om aktive tiltak og selvhjelpenhet skal oppnås, må motivasjon til samarbeid, felles oppfølging og felles resultatansvar styrkes» (Norbom 1994, s. 136).

I utvalgets drøfting av organiseringsproblemer trekkes også enkelte ordningers universalistiske preg igjen fram som et problem. Det gjøres dermed til et organisasjonsspørsmål om enkelte av ordningene i folketrygdens inntektssikringssystem bør gjøres til gjenstand for økonomisk behovsprøving. Norbom påpeker at siden ordningene i dag er statlig organisert, kan det være vanskelig å behovsprøve. På denne måten koples organisasjons- og universalismeproblemet sammen.

Det er særlig to ytelser som blir framholdt som problematiske i diskusjonen om organiseringen av velferdsordningene, nemlig gravferdshjelpen og stønadsordningene til de enslige forsørgerne. Norbom-utvalget betoner følgelig to typer ordninger som i det store og hele har liten betydning på det offentlige sosialbudsjettet.

2.6 OPPSUMMERING

Hvis vi forsøker å trekke essensen ut av det som er skrevet i dette kapitlet, står vi igjen med tre forhold som framheves som særlig problematiske i de offentlige utredningene: For det første er kjerneproblemet at *den forventede veksten i offentlige inntekter er for lav i forhold til forventet vekst i offentlige utgifter*. Vi vil neppe ha råd til å finansiere morgendagens velferdsytelser dersom behovet for stønader vokser i samme tempo som i de siste åra. I tilknytning til dette er det også et problem at forholdet mellom utgifter til tjenester og kontantoverføringer ikke er det beste. I tida framover vil det bli større press på den offentlige tjenesteproduksjonen; finansieringen av dette må trolig gå på bekostning av kontantoverføringene.

For det andre er det et problem at *ordningene ikke alltid kommer dem som trenger det mest til gode*. For mange får uten egentlig å trenge det, treffsikkerheten er for dårlig. Dette forklares både med særtrekk i ordningenes utforming og rene organisatoriske forhold.

For det tredje *motiverer ikke ordningene til egenaktivitet*. Det er blitt lagt for stor vekt på trygdelinja framfor arbeidslinja. Ordningene har ikke fungert optimalt, samtidig som de kan ha gitt både arbeidsgivere, helsepersonell og trygdemottakeren incitamenter til å forbli trygdet framfor å komme (tilbake i) lønnet arbeid. Dette kan man både forstå som et rent teknisk problem med utformingen av trygdereglene, og man kan se det som et mer moralsk problem i befolkningen. For mange kan det synes mer attraktivt å gå på trygd enn å være i lønnsarbeid, selv om arbeidsevnen er der.

Konklusjonen er (ikke overraskende) at man må stimulere til arbeidslinja framfor trygdelinja. Det vil være kostandsbesparende, og man hindrer at folk støtes ut av arbeidslivet.

Innledningsvis i dette kapitlet spurte vi om gjennomgangen av velferdsordningene er forårsaket av at ordningene er for dyre, av at de mangler legitimitet eller av at de ikke fungerer etter hensikten. Konklusjonen etter vår gjennomgang er at det uten tvil er utgiftssiden som framstilles som det mest problematiske. I tillegg er det en utbredt holdning at ordningene ikke helt fungerer etter hensikten. De er ikke treffsikre nok, og de motiverer ikke nok til egenaktivitet. Det legges i liten grad vekt på at ordningene mangler legitimitet.

Finansieringen av ordningene blir i liten grad problematisert i utredningene. Før vi går over til beskrivelsen av hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å «redde» velferdsstaten, vil vi kort nevne at det er en viss diskusjon rundt framskrivingene i Regjeringens langtidsprogram og konklusjoner.

sjonene som trekkes på grunnlag av disse.

Langtidsprogrammet har som forutsetning for sine beregninger av framtidig pensjonsavgift at grunnbeløpet følger lønnsindeksen, at vi har et samlet fruktbarhetstall på 1,89 og en årlig nettoinnvandring på 5000 personer. Med disse forutsetningene fastslås det at utviklingen i alders- og uførepensjon vil kreve en betydelig økning i skatteleggingen. Ifølge langtidsprogrammets beregninger (s. 351) vil personskattene som andel av BNP måtte øke med seks prosentenheter fra 1990 til 2030.

Bowitz og Cappelen (1994) har gjort tilsvarende type beregninger som dem i langtidsprogrammet, og finner at under de gitte forutsetningene vil pensjonsavgiftene være 10 prosentpoeng høyere i 2030 enn i 1990. Bowitz og Cappelen hevder imidlertid at mindre endringer i forutsetningene for beregningene av den fortsatte utgiftsveksten kan gi store utslag i den framtidige avgiftsøkningen. De forhold som trekkes fram for at økningen i pensjonsavgift skal bli *sterkere* enn først antatt, er lavere nettoinnvandring, lavere fruktbarhet og lavere dødelighet/økt levealder. Skulle en eller flere av disse forholdene inntreffe, vil økningen i pensjonsavgift være enda *sterkere* enn de ti prosentpoengene man i utgangspunktet har regnet med.

Hvis derimot nettoinnvandring blir større og fruktbarheten høyere enn antatt, eller dersom kvinners yrkesdeltakelse og arbeidstid skulle øke, eller dersom uføretilgangen blir lavere eller vi får en økt generell yrkestilbøyelighet, vil dette ha som konsekvens at økningen i pensjonsavgift blir *svakere* enn beregnet.

Bowitz og Cappelen mener det er realistisk at vi vil få økt levealder/lavere dødelighet i åra framover, noe som isolert sett vil innebære en økning i pensjonsavgiften. Det er imidlertid urimelig å anta at levealderen vil fortsette å øke, uten at både den faktiske og den lovbestemte pensjonsalderen øker. Dersom man innfører tre års økt pensjonsalder fra 2010, vil faktisk pensjonsavgiften kunne holdes uendret.

I tillegg til å vurdere virkningen av demografiske endringer og endringer i arbeidsmarkedsforutsetninger, drøfter Bowitz og Cappelen mulige virkninger av endrede trygderegler. Dersom for eksempel veksten i folketrygdens grunnbeløp (G) årlige underreguleres med en prosent, vil «denne politikken alene nesten «løse» de utfordringene som den demografiske utviklingen sammen med pessimistiske antakelser om yrkesdeltaking og uføretilgang medfører» (Bowitz og Cappelen 1994, s. 70). En slik underregulering av G har man hatt de siste ti-femten åra, siden man fra slutten av 1970-tallet bare har regulert G omtrent i takt med konsumprisene. I langtidsprogrammet har man imidlertid forutsatt at grunnbeløpet i folketrygden er regulert i takt med årslønnsutviklingen (St.meld. nr. 4 1992-93, s. 343).

Konklusjonen til Bowitz og Cappelen er, i likhet med mange andre analyser, at trygdeutgiftene vil stige mye, særlig etter 2010. Men det understrekes samtidig at usikkerheten om de framtidige finansieringsbehovene er svært stor.

KAPITTEL 3 • NYE VIRKEMIDLER

Det største problemet med våre velferdsordninger er at de er, eller i alle fall kan komme til å bli, for kostbare. En løsning på dette problemet kunne selvfølgelig være å la ordningene forbli som de er, og satse på å øke statens inntekter. Det ligger imidlertid utenfor de omtalte utvalgs mandat å komme med forslag til inntektsøkning til offentlig sektor gitt nivået på, og utformingen av, dagens velferdsordninger. Utredningene fokuserer på mulighetene til å spare inn og på mulighetene til å gjøre ineffektive (i betydningen passiviserende og lite treffsikre) ordninger bedre.⁵

I dette kapitlet vil vi presentere de viktigste forslagene til endringer av velferdsordningene. Kjernen i de fleste av de foreslåtte virkemidlene er å finne i Regjeringens nye rettesnor for den sosialpolitiske utviklingen, den såkalte arbeidslinja. Arbeidslinja er ment å markere et oppgjør med den utviklingen vi opplevde gjennom 1970- og 80-åra, nemlig at «for mange» kom på trygd. Denne utviklingen betegnes gjerne som trygdelinja. En slik omfattende uttreden fra arbeidsmarkedet, og erstatning av arbeidsinntekt med trygd, blir sett på som uheldig, både for enkeltindivid og for samfunnet som helhet. Gjennom arbeidslinja søker en både å hindre utstøting og utestenging fra arbeidslivet av utsatte grupper, og å stimulere eldre til en senere overgang til permanent pensjonering.

En viktig målsetting med det omfattende utredningsarbeidet er å identifisere tiltak som kan bidra til å hindre at utsatte grupper støtes ut fra arbeidslivet. I Colbjørnsen-utvalgets utredning drøftes tiltak som kan begrense ungdomsarbeidsledigheten. Attføringsmeldinga foreslår konkrete tiltak for å fremme yrkesdeltakelsen til funksjons-/yrkeshemmede. Lund-utvalget diskuterer hvordan vi skal innrette oss slik at eldre mennesker er yrkesaktive fram til pensjonsalder osv.

For å fremme arbeidslinja kan man gjennomføre flere typer endringer i de nåværende velferdsordningene. Man kan for eksempel endre selve organiseringen av ordningene, eller man kan endre ytelsesnivået slik at det blir mindre attraktivt å «gå på trygd», eller man kan endre tildelingsreglene slik at det blir vanskeligere å gå over fra arbeid til trygd. I dette kapitlet tar for oss de endringsforslagene som er ment å bidra til mindre sykefravær, redusert arbeidsledighet, lavere uføretrygding og høyere faktisk pensjons-

⁵ Vi gjør oppmerksom på at noen av utvalgene kommer med konkrete endringsforslag/anbefalinger, mens andre utvalg bare drøfter mulige tiltak. Vi vil i dette kapitlet både beskrive de konkrete endringsforslagene som presenteres, og de mer generelle drøftingene som foretas.

alder. Vi vil også se på hvilke endringer som er foreslått for stønadene til enkelte utsatte grupper, som enslige forsørgere og sosialhjelpsmottakere. I tillegg til å presentere de konkrete endringsforslagene innenfor hver enkelt trygdeordning, vil vi også beskrive den mer prinsipielle drøftingen som kommer til uttrykk gjennom utredningene.

3.1 SYKEFRAVÆR

Norge har et høyt sykefravær. I de senere åra er det blitt iverksatt flere tiltak for å forsøke å redusere dette sykefraværet. Det må for eksempel en spesiell sykemelding (sykemelding II) til etter åtte ukers sykefravær, og de medisinske vilkårene for rett til sykepenger er nå presisert i loven. Fra 1. juli 1993 ble oppfølgingen av de sykemeldte ytterligere intensivert og formalisert ved at trygdekontoret skal godkjenne sykemelding utover tolv uker og vurdere behovet for aktive oppfølgingstiltak.

I Norbom-utvalgets utredning presiseres målet om fortsatt reduksjon i sykefraværet. Det er særlig viktig å hindre at lange sykepengetilfeller resulterer i en mer permanent trygdetilværelse. Det påpekes at incentivstrukturen i sykepengeordningen ikke er tilfredsstillende.

«som *analytisk utgangspunkt* for drøftingen, har vi lagt til grunn at ingen stønadsordning bør ha en nettokompensasjonsgrad på over 80 prosent for at ordningen i tilstrekkelig grad skal stimulere til arbeid» (Norbom 1994, s. 117)

Sykepenger gir som kjent full dekning for inntekter opp til seks ganger folketrygdens grunnbeløp. Det fremmes ingen konkrete forslag om å gjøre noe med kompensasjonsnivået i sykepengeordningen, men det blir nevnt om ikke det å innføre en egenrisiko for arbeidstaker, for eksempel 90 prosent kompensasjon, eller det å innføre en større grad av arbeidsgiverfinansiering av sykepengeutgiftene, vil gi både arbeidstaker og arbeidsgiver insitamenter til å redusere sykefraværet.

LO og NHO inngikk i 1990 en samarbeidsavtale for å redusere sykefraværet over en tre-årsperiode. Selv om de oppsatte målsettingene ikke fullt ut ble nådd, er det mye som tyder på at dette prosjektet bidrar til å redusere sykefraværet. Man er blitt enige om å forlenge samarbeidet. Norbom-utvalget framhever også forebyggende arbeid og oppfølging av de langtidssykemeldte fra trygdekontorets side, samt sykefraværprosjektet til LO og NHO, som virkemidlene for å senke sykefraværet.

3.2 ARBEIDSLEDIGHET

Å fremme arbeid og selvstendighet framfor trygd og avhengighet blir sett som spesielt viktig når det gjelder ungdom. Arbeidsledigheten i prosent av arbeidsstyrken er klart høyere for gruppene 16-19 år og 20-24 år enn for dem som er 25 år og eldre, og i denne gruppa finner en den største andelen arbeidsføre blant dem som mottar offentlig støtte. I Norbom-utredningen trekkes unge langtidsledige fram som en av de gruppene som kommer dårligst ut i levekårssammenheng.

Colbjørsen-utvalget har sett på arbeidsledighet blant unge (NOU 1994:3). Utvalget hadde ikke som mandat å komme med konkrete anbefalinger for å minske ungdomsarbeidsledigheten, bare å drøfte spesielle trekk som kan ha stor betydning for arbeidsledigheten. Vi velger likevel å ta med noen av poengene i denne drøftingen, som signaler om hvilke tiltak man kan tenke seg å iverksette overfor arbeidsledig ungdom.

Incentivtankegangen kommer til syne når det gjelder utvalgets vurderinger om ungdoms valg mellom arbeid og andre forsørgelsesformer.

«Ungdom velger sin tilknytning til arbeidslivet ut fra en samlet vurdering av hvilken lønn de kan oppnå, den verdi de tillegger fritiden, hvordan de planlegger sitt framtidige liv og den rolle utdanning har i den forbindelse, og hvilke alternative inntektskilder de kan oppnå gjennom sosialhjelp, trygdesystem, svart arbeid og/eller familie-forsørgelse» (NOU 1994:3, s. 21).

Samtidig påpeker utvalget at ungdom i liten grad er brukere av arbeidsledighetstrygd, rett og slett fordi de ikke har tjent opp rettigheter.

Et sentralt tema i utredningen er forholdet mellom lønn og produktivitet blant unge: Tjener ungdom for mye i forhold til sin produktivitet og i forhold til eldre? Utvalget viser til at empirien ikke tyder på at det er bruk for lønnsdifferensiering på grunnlag av alder alene når det gjelder arbeidstakere i alderen 18-19 år. Problemene for aldersgruppa 20-24 år er antakelig mer knyttet til mangel på arbeidserfaring og fagutdanning enn alderen i seg selv. Når det gjelder arbeidserfaring viser spørreundersøkelser at det bare i begrenset omfang synes interessant for arbeidsgivere å ansette ukvalifisert arbeidskraft dersom lønna til disse er lavere.

Utvalget mener at det må være opp til partene i arbeidslivet å vurdere nivået på de relative lønningene, og reiser følgende spørsmål til diskusjon:

- * For det første er det kanskje grunn til å sette søkelyset på forholdet mellom relativ lønn for faglærte og ufaglærte.
- * For det andre kan det være aktuelt å se på tariffavtalene. Tradisjonelt har avtalene betraktet arbeidstakere over 18 år som voksne. Det kan være grunn til å spørre om avtalenes bestemmelser om lønnsdifferensiering etter alder er tilpasset dagens situasjon.

- * For det tredje kan det være aktuelt å diskutere lønnsdifferensiering på grunnlag av erfaring og yrkeskompetanse.

Det er også en mulighet å opprette opplærings- og treningsstillinger som et alternativ for dem som faller utenfor utdanningssystemet, og da med lavere lønn enn andre stillinger, men utvalget ser det som betenkelig om offentlig subsidierte tiltaksplasser skal bli den normale veien inn til arbeidsmarkedet for store ungdomsgrupper.

Utvalget diskuterer også lov- og regelverk som regulerer ansettelse av unge mennesker. Uten å trekke klare konklusjoner blir det pekt på at et sterkt oppsigelsesvern kan være et hinder for sysselsetting av unge arbeidsledige.

GENERELT OM DAGPENGEORDNINGEN

Heller ikke Norbom-utvalget kommer med konkrete forslag til virkemidler som kan bidra til å senke arbeidsledigheten generelt, eller ungdomsarbeidsledigheten spesielt. Det vises til at Kommunal- og arbeidsdepartementet er i ferd med å foreta en helhetlig gjennomgang av regelverket for dagpengeordningen.

Selv om ingen av utvalgene foreslår konkrete tiltak for å senke arbeidsledigheten, er det verdt å merke seg at signalene på dette området bærer preg av incentivantekgang. Med henvisning til blant annet sysselsettingsutvalgets rapport (NOU 1992:26) framhever Norbom-utvalget at:

«En hovedutfordring ved dagpengeordningen er å gi den arbeidsledige inntektssikring uten at arbeidssøkningen reduseres. En ordning som sikrer fullt ut mot inntektsbortfall i en periode, kan innebære mindre motivasjon for aktiv jobbsøking, og derved føre til at flere foretrekker permanent trygdetilværelse framfor arbeid» (Norbom 1994, s. 36).

Tre viktige elementer ved dagpengeordningen for å hindre «misbruk», er for det første at stønadsnivået er lavere enn bortfalt inntekt, for det andre at stønadstida er begrenset og for det tredje at stønaden avstenges hvis den ledige vegrer seg mot å motta tilbud om arbeid eller tiltak. Alle disse tre elementene er innbakt i dagens dagpengesystem. Dermed kan vi si at den generelle diskusjonen rundt dagpengeordningen er konserverende, vi bevarer systemet slik det er i dag! For øvrig kan fraværet av forslag til endringer i dagpengeordningen tolkes som et uttrykk for at man, med dagens ledighetsnivå, ikke ser incentivproblemene som det sentrale problemet vedrørende arbeidsledigheten.

3.3 ATTFØRING

Et viktig virkemiddel for å hindre utstøting fra arbeidslivet, er å satse mer på attføring av yrkeshemmede. I attføringsmeldinga (St.meld. nr. 39 1991-92) presenteres en rekke konkrete forslag til tiltak som skal lette attføring og hindre utstøting. En del av disse tiltakene er allerede iverksatt.

Når det gjelder *tildelingsprosedyrene*, er legers rett til å sykemelde ut-over tre måneder allerede begrenset. Den medisinske svekkede skal være nødt til gjennomføre et attføringsopplegg før man eventuelt går over på varige trygdeytelser. Det er også foreslått forsøk med i større grad å kombinere arbeid og trygd, og mulighet til å etterprøve uførepensjonssaker. Dette er tiltak som er ment å begrense tilgangen til varig uføretrygding.

Også noen av de *organisatoriske endringene* som lanseres i attføringsmeldinga er gjennomført, for eksempel er attføringshjelpen omorganisert slik at arbeidsmarkedetaten får mer ansvar for den yrkesrettede attføringen på bekostning av trygdeetaten, samtidig som trygdeetatens rolle som rådgiver og veileder er blitt styrket.

Av andre organisatoriske endringer kan det nevnes at det blir foreslått en overføring av ansvar fra det offentlige til bedriftene i det bedriftene, gis større ansvar for gjennomføringen av den yrkesrettede attføringen. I dag blir yrkeshemmede forsøkt integrert gjennom en kombinasjon av lovgivning om like muligheter uavhengig av funksjonshemming og økonomiske stimulanter for arbeidsgivere. Dette foreslås endret ved at arbeidsgivere blir pålagt å oppfylle kvoter av yrkesvalghemmede i bedriften.

For attføringsbedriftene blir det foreslått at virksomheten endres slik at de ikke blir varige skjermete arbeidsplasser, men i større grad fungerer som et springbrett til ordinært arbeidsliv.

Det er verdt å merke seg at mange av de tiltakene som foreslås i attføringsmeldinga er «gamle», i den forstand at det lenge har vært hjemmel for slike tiltak i lovverket, men de er kanskje ikke blitt praktisert.

3.4 UFØRETRYGDING

I løpet av 1980-åra opplevde vi en kraftig vekst i uførepensjonering her i landet. Veksten i antallet pensjonister har nå flatet ut, men det er allikevel et sterkt ønske om ytterligere reduksjoner i uføretilgangen. På dette området innebærer arbeidslinja først og fremst at restarbeidsevnen blir utnyttet.

Det er særlig attføringsmeldingen som omhandler tiltak som skal redusere uføretilgangen. Som nevnt er endringer i tildelingskriterier aktuelle

tiltak, for eksempel ved at uføresaker kan etterprøves, og at attføring skal være forsøkt før uføretrygd tilstås. For øvrig er det interessant at Norbom-utredningen setter spørsmålsteget ved om man etter de senere års innstramminger i uføretrygden kanskje har gått *for langt* på enkelte områder. Dette gjelder spesielt innstrammingerne i forhold til diffuse muskellidelser, hvor kvinner er overrepresentert, og nevroser. Dersom alvorlige tilfeller av disse skal utestenges, kan en komme i den situasjon at en må pensjonere mange på rent sosialt grunnlag (s. 28). Utvalget har åpenbart betenkeligheter med å stramme inn så mye at det skapes en ny permanent gruppe sosialhjelpsmottakere av slitne kvinner og nevrotiske personer. På den annen side trekkes uførepensjonen fram som en av de ytelsene der incentivstrukturen ikke er tilfredsstillende for inntekter på lave nivåer (s. 118).

3.5 ØKT YRKESAKTIVITET BLANT ELDERE

Arbeidslinja har i seg både element av «gulrot», det vil si arbeid, og av «pisk», det vil si strengere tildelingskriterier og lavere ytelser. I Lund-utvalgets utredning *Fra arbeid til pensjon* (NOU 1994:2) blir incentivproblemene tillagt avgjørende vekt. De fleste forslagene som foreslås, er tiltak for å gjøre det mindre attraktivt og/eller vanskeligere å gå av før ordinær pensjonsalder.

Utvalget ser det som en sentral målsetting at nedgangen i sysselsettingen blant eldre arbeidstakere stanses og at den på lengre sikt økes. Dermed håper en å slå to fluer i én smekk. Man oppnår at flere kan leve av egen arbeidsinntekt (dvs. mindre etterspørsel etter trygd) og at de dermed bidrar til verdiskapingen i samfunnet. Samtidig bedres de offentlige finansene ved at trygdeutgiftene minker, mens skatteinntektene øker. Målsettingen er å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen med tre år, fra 61 år i dag til 64 år i 2015.⁶

Utvalget foreslår en rekke tiltak som kan bidra til å heve pensjonsalderen. For det første foreslås organisatoriske tiltak for å hindre utstøting. For det andre foreslås endringer i utmålingsreglene for å gjøre det mer attraktivt å jobbe og mindre attraktivt å gå på trygd. For det tredje foreslås endringer i tildelingskriteriene i pensjonsordningene.⁷

⁶ Det må bemerkes at beregningen av gjennomsnittlig avgangsalder er basert på alderen til alle nye alders- og uførepensjonister i 1992, noe som gjør at også fødte uføre teller med, noe som gir et overdrevent bilde av hvor lav den gjennomsnittlige avgangsalderen er.

⁷ Utvalget mener ikke at alle disse forslagene skal gjennomføres, de er ikke å betrakte som en konkret tiltakspakke, men heller en smørbrødsliste man kan plukke fra i oppfølgingen av utredningen.

ORGANISATORISKE TILTAK

Utstøting av eldre arbeidstakere kan antakelig hindres/reduceres dersom arbeidsmiljøarbeidet i bedriftene blir styrket. En generell bedring av arbeidsmiljøet vil komme eldre arbeidstakere til gode. Arbeidsmarkedsmyndighetenes innsats overfor eldre arbeidstakere bør også bedres. Det bør vurderes hvordan etatens tjenester kan nå flere eldre ledige, og hvorvidt etaten gjennom sine virkemidler mer effektivt kan koples inn i tilfeller der eldre arbeidstakere står i fare for å blir sagt opp.

ENDRINGER I UTMÅLINGSREGLENE

Mange av de foreslåtte tiltakene dreier seg i praksis om å endre den økonomiske incentivstrukturen som pensjonsordningene representerer for arbeidstakerne. En mulighet for å hindre tidlig avgang, er å gjøre det *mer attraktivt* for arbeidstaker å jobbe lengre. Et forslag i denne retningen er å «modifisere» avkortningsreglene for tildeling av folketrygdens alderspensjon for personer som fortsetter i arbeid etter at de har fått tilgang til en pensjonsordning. Reglene for avkortning av pensjonsytelser mot arbeidsinntekt medfører at eldre som er yrkesaktive etter oppnådd pensjonsalder, implisitt er utsatt for en kraftig «beskatning» av sin arbeidsinntekt. En slik endring vil medføre at arbeidstakeren får mer igjen av det de tjener i arbeidsinntekt, noe som er forventet å øke motivasjonen til å bli stående i arbeid også etter at en har fått tilgang til alderspensjon fra folketrygden.

Et annet forslag for å gjøre arbeidslivet mer attraktivt for eldre arbeidstakere, er å innføre en pensjonsmessig gevinst for dem som jobber ut over fylte 67 år. Enten kan det gjeninnføres en ordning med ventetillegg i folketrygden, eller det kan utformes et lønnspåslag fra trygden som utbetales i tillegg til lønna for arbeidstakere over 67 år.

Utvalget kommer også med forslag til tiltak som skal gjøre det *mindre attraktivt* å gå av tidlig. I dag har for eksempel AFP-pensjonistene, som uførepensjonistene, rett til framtidig poengoppptjening i ordinær alderspensjon. Alternativer til dette bør vurderes. Det foreslås at det beregnes et tillegg til framtidig alderspensjon ut fra tjenestetid, eller at det legges inn et sjablonpåslag i AFP som videreføres som ledd i AFP-ordningen når ordinær pensjonsalder er oppnådd. Det er snakk om en systemendring som kan gjøre AFP mindre attraktiv, men uten at det har store konsekvenser for utmålingen av alderspensjonen.

Et annet virkemiddel er å samordne gavepensjoner med uførepensjon og ledighetspenger. Verdien av gavepensjoner blir dermed redusert eller kan bli null.

Et tredje virkemiddel for å gjøre tidlig avgang mindre attraktivt, er innføring av en maksimal brutto kompensasjonsgrad for å hindre at noen får mer enn 100 prosent av sin tidligere arbeidsinntekt som pensjonist.

ENDRINGER I TILDELINGSKRITERIENE

Ved å endre tildelingskriteriene til en del pensjonsytelser, håper man å oppnå å få eldre arbeidstakere til å stå i arbeid lengre. En av regeltilstrammingene som foreslås er å oppheve muligheten til å få invalidepensjonen i tjenstepensjonen på grunn av alderssvekkelse for ansatte i staten, og å gjennomføre en tilsvarende endring i regelverket for pensjonsordningene i kommunal sektor.

Et annet forslag er å målrette AFP-ordningen bedre mot dem som har vært langvarig yrkesaktive, ved å styrke varighetskravet. Man kan også vurdere om det skulle settes et høyere krav til yrkesaktivitet for å få sluttvederlag.

Det kan også være aktuelt å lage et mer enhetlig AFP-regelverket, slik at man i større grad får likebehandling av ulike grupper ansatte som omfattes av ordningen i privat og offentlig sektor. Dette kan for eksempel bety at en offentlig ansatte 65-åring som går av med AFP, ikke lenger skal få tilgang til sin tjenstepensjon siden en privat ansatt ikke kan det.

Den fjerde begrensningen i tildelingsreglene som foreslås, er å ha en gjennomgang av særaldersgrensene i offentlig og privat sektor for å gjøre dem mer «målrettede». Hit hører også en revurdering av 85-årsregelen i offentlig sektor, det vil si mulighet for avgang tre år før aldersgrense hvis summen av alder og tjenestetid er 85 år.

Foreløpig har vi bare referert tiltak som er rettet mot *arbeidstaker*. Utvalget foreslår imidlertid også to tiltak rettet mot *arbeidsgiver*. Ett forslag, som har adresse til offentlig sektor som arbeidsgiver, er innføring av mer restriktive regler for bruk av førtidspensjonering ved omstilling i offentlig virksomhet.

Utvalget foreslår også å vurdere bedrifters adgang til å ha ulike pensjonsordninger parallelt, nemlig å gi bedrifter adgang til å ha ulike pensjonsordninger for ansatte før og etter et visst tidspunkt, uten i denne forbindelse å ta stilling til spørsmål om skatteregler for eventuelle nye typer ordninger. Dette for å hindre at høye pensjonspremier for eldre arbeidstakere bremser deres mobilitet i arbeidsmarkedet. I dag er det slik at premieinnbetalingene til mange bedriftsbaserte pensjonsordninger er størst i de siste åra av den yrkesaktive perioden. Om en eldre arbeidstaker skifter bedrift rett før alderspensjonering, kan vedkommende risikere å tape store pensjonsrettigheter i den ordningen (bedriften) vedkommende forlater.

3.6 UNIVERSALISME ELLER MÅLRETNING

Hittil har vi beskrevet enkeltstående tiltak som er presentert for å fremme arbeidslinja innenfor de ulike stønadsordningene. Utredningene, særlig Norbom-utvalgets, diskuterer imidlertid også mer overgripende problemstillinger knyttet til velferdsstatens utforming, problemstillinger som berører mange av, eller kanskje alle, ytelsene. En slik problemstilling er forholdet mellom universalisme og målretting.

Gjennom en lengre framstilling dokumenteres eksistensen av både universelle og selektive velferdsordninger i Norge, Dette gir så grunnlag for et ønske om at denne dualismen blir opprettholdt også i framtida.

«Selv om den norske sosialpolitikken har et klart universelt preg, så har den likevel også klare selektive kjennetegn. Gjennomgangen viser at dette er en blanding som synes hensiktsmessig, både utfra hensynet til sosial trygghet for alle, samtidig som den gjør det mulig å ivareta individuelle behov. Derfor er det all grunn til å opprettholde en slik dualisme også i framtiden» (Norbom 1994, s. 133).

Slik vi ser det, er dette nye signaler i en velferdsstat som tidligere har framhevet universalismen som det overordnede målet. Kampen har tidligere stått om valget mellom full universalisme og høyere nivå på ytelsene, som i striden fram mot universell alderstrygd i 1957. Utvidelsene av folketrygden har etter hvert gjort universalisme til det fremste kjennetegnet på den norske velferdsmodellen. Skandinavia kan med rette kalles den prinsipielle og generøse universalismens høyborg (Kuhnle 1994). Å diskutere ordningers treffsikkerhet og vurdere mer selektivitet i tildeling av sosial ytelse står sterkt i strid med det som har vært den skandinaviske velferdsmodellens kanskje viktigste særpreg, nemlig at hele befolkningen er inkludert i velferdsordninger.

Når Norbom-utvalget diskuterer større innslag av målretting, er det interessant å se hvilke ordninger en tenker seg skal være gjenstand for en slik omlegging av politikken:

* Alderspensjon

Selv om alderspensjonistene generelt har hatt en gunstig inntektsutvikling, er det fortsatt en del (minste)pensjonister som har det vanskelig. For denne gruppa kan det være behov for selektive ordninger. En videre utbygging av bostøtteordningen, blir framhevet som en mulig utvikling. Dette vil ikke virke stigmatiserende, noe økonomisk sosialhjelp kan gjøre.

Selv om levekårene jevnt over er gode for pensjonistene, vil en ikke vurdere å kutte i grunnpensjonen. Derimot blir spørsmålet om økt skattlegging av pensjonsinntekter drøftet. Tanken er at «skattlegging vil kunne

bli oppfattet som et mer rettferdig fordelingsvirkemiddel enn en eventuell ytterligere utjevning av trygdeytelsene sett i forhold til forsikringsprinsippet og egen innbetaling» (s. 20). En tolkning av dette er at det i dagens politiske klima er lettere å ta toppene av tilleggspensjonene gjennom skatt enn å kutte pensjonsrettighetene direkte.

* **Etterlattepensjon**

Etterlattepensjonistene er en gruppe med gode levekår. De som får mest, er de som har hatt høytlønnede ektefeller. Det blir reist spørsmål om en i framtida bør ha en generell etterlatteordning for alle under 67 år, eller om den kan være mer selektivt utformet. Her blir også prinsippet om større grad av individualisering av trygdeytelsene brukt som argument mot en universell ordning (s. 29).

* **Enslige forsørgere⁸**

Enslige forsørgere slipper sjelden unna i velferdsdebatten. (Dette til tross for at stønadene til enslige forsørgere utgjør en marginal del av folketrygdens budsjett). Problemet er flersidig: Stønadene er for liten, for mange får, og ytelsen tilstås over for mange år. En løsning som blir skissert, er å fortsette innskjerpingen overfor dem som har samboere, noe som allerede er innført for barnetrygden, og å gi mer til dem som er reelt enslige.

* **Gravferdshjelpen**

Gravferdshjelpen er en enda mer marginal post på folketrygdsbudsjettet enn stønadene til enslige forsørgere. Allikevel er dette en ordning der målretting diskuteres. Det vises til en arbeidsgruppe nedsatt av Sosialdepartementet. Denne arbeidsgruppas flertall, bestående av statens representanter, gikk inn for et behovsprøvet tillegg til den generelle gravferdshjelpen. Problemet med dagens ordning ansees å være at den universelle stønaden er for liten til å dekke reelle kostnader ved en begravelse. Dette vil gjøre gravferdshjelpen selektiv for første gang siden folketrygden ble innført.

⁸ Norbom-utvalget diskuterer dessuten flere forslag til endringer i stønaden til enslige forsørgere. Gjennomføringen av arbeidslinja her vil innebære at en stimulerer til yrkesaktivitet, for eksempel ved å forvente at en søker arbeid når barnet har nådd en viss alder (s. 31). Flere omlegginger av overgangsstonaden luftes: ordningen kan rettes sterkere inn mot dem som trenger det mest ved på den ene siden å skjerpe kriteriene ytterligere i forhold til samboere som en ikke har felles barn med, og på den annen side å heve stønaden for dem som blir igjen, slik at de ikke behøver å være avhengige av supplerende sosialhjelp. Utredningen er også åpen for at stønaden kan stanses før barnet er blitt ti år, eller at stønaden bare ytes i et begrenset antall år, f.eks. tre år.

* Sosialhjelp⁹

Blandingen av selektivisme og universalisme blir vurdert som hensiktsmessig for sosialhjelpen. Den gir trygghet for alle og ivaretar individuelle behov. Den ulike praksisen med tildeling og størrelse på ytelsene blir forklart ved at ordningen bygger på prinsippet om individuell skjønnsmessig tildeling. Det faktum at ytelsesnivået varierer systematisk mellom kommunene, og at det således er mer kommunalt enn individuelt, erkjennes som et problem og blir diskutert. Diskusjonen munner imidlertid ikke ut i noen klar anbefaling, selv om utvalget «reiser spørsmål om ikke sosialhjelpen kan gis et noe mer universelt preg» (s. 133).

Norbom-utvalget tar ikke konkret stilling til selektivitet/universalismespørsmålet. Den generelle konklusjonen er at:

«(...) valget mellom universelle og selektive ordninger ikke kan gis gjennom generelle tilrådinger og retningslinjer. I videreutviklingen av velferdspolitikken må man derfor for den enkelte ytelse vurdere konkret graden av selektivitet og universalitet» (s. 133).

3.7 FRA KONTANTYTELSER TIL TJENESTER

Et annet prinsipielt spørsmål som er sterkt framme i debatten, er forholdet mellom tjenester og kontantytelser. Som vi var inne på i forrige kapittel, er trenden nå at man skal satse mer på tjenester framfor økte stønadsoverføringer.

Sett i lys av at pensjonene langt på vei gir en økonomisk verdig alderdom for de aller fleste, er det naturlig at dette prioriteringsspørsmålet blir reist. Spørsmålet har imidlertid ikke bare et behovsaspekt, det har også samfunnsøkonomiske og statsfinansielle sider. En dreining mot flere tjenester og mindre pensjoner, «flere senger, mindre penger», kan bidra til å styrke den ønskede finanspolitiske handlefriheten som flere av utredningene legger vekt på. Dersom den statsfinansielle situasjonen skulle kreve det, er det lettere på kort varsel å kutte midlene til tjenester enn til pensjoner som bygger på langsiktige garantier.

Gjennom hele etterkrigstida har vi sett en utvikling der naturaliytelser er blitt gradvis erstattet av kontantytelser. Det er tegn på at prioriteringen av kontant- framfor naturalialinja nå kan være et tilbakelagt stadium i norsk sosialpolitikk. Dette blir blant annet stadfestet i Regjeringens langtidsprogram (også i St.meld. nr. 4, 1987-88). Spesielt de eldste eldre

⁹ Innføringen av arbeidsplikt i den nye sosialloven av 1.1.1993 blir omtalt som en styrking av attføringsprinsippet. Med andre ord kan vi si at arbeidsplikten i sosialhjelpen er en videreføring av arbeidslinja.

har større behov for økt tjenestetilbud enn for høyere pensjon. Til støtte for denne prioriteringen viser Norbom-utvalget også til en holdningsundersøkelse der det store flertallet av befolkningen ville prioritere økt satsing på omsorg for eldre framfor økte pensjoner.

Et annet poeng er at økning i tjenestetilbudet til en viss grad kan finansieres av økte egenandeler.

«Formålet med en eventuell økning i egenbetalingen bør være å skaffe midler til videre utbygging av tjenestene» (Norbom 1994, s. 110).

Det påpekes imidlertid at egenbetalingen for omsorgstjenestene allerede er realtvis høy, og at egenbetalingene ikke kan økes i et slikt omfang at det vil «representere et radikalt anderledes bidrag til den framtidige finansieringen av tjenestene» (s. 110). Men det sies samtidig at man etter hvert som eldres økonomi bedres gjennom økte kontantytelser, kan legge opp til høyere egenbetaling for tjenester (s. 112).

Ideen om at brukerne selv skal betale for velferdstjenester, er imidlertid ikke så ny. Allerede for tolv år siden foreslo et offentlig utvalg (NOU 9:1982 *Kommunaløkonomisk styring*) at egenandeler burde benyttes langt mer for å få til både en bedre fordeling av de kommunale tjenestene, og at inntektene kunne nyttes til å finansiere ekspansjon. Som sådan er egenandeler et alternativ til skatter. I den grad det settes sosialt begrunnede tak og satser for slik egenbetaling, kan man selvsagt i prinsippet skjerme de dårligst stilte. På den annen side, i den grad prissettingen overlates til kommuner, oppstår det fort både store forskjeller mellom kommuner – og en fristelse for kommunene til å øke egenandelene for å bedre de kommunale finansene. Ingen moderne velferdsstat har (derfor) lagt seg på en slik privatisering av velferdsstatens tjenester i noen vesentlig grad, og i land som Storbritannia og Italia står prinsippet om gratis helsetjenester så sterkt at ethvert forslag om (selv små) egenandeler har møtt voldsomme protester.

3.8 FRA STATLIG TIL LOKALT ANSVAR

Spørsmålet om hvor ansvaret for velferdsordningene skal lokaliseres er også av mer prinsipiell karakter. Et sentralt trekk ved oppbyggingen av den norske velferdsstaten, i likhet med de fleste andre velferdsstater, er en gradvis overføring av ansvar fra kommunene til staten. Dette har skjedd både ved at statlige kontantytelser gjennom trygden har erstattet kommunale tjenester, og ved at utbyggingen av trygdene har redusert omfanget av den kommunale sosialhjelpen. Det er selvsagt også en innebygget, nærmest logisk, sammenheng mellom tildeling av sosiale ytelser gjennom sterkt for-

maliserte rettigheter og en forvaltning av systemet på nasjonalstatlig nivå. Poenget med rettigheter er nettopp at de er like for alle, og at de dermed både må garanteres og mest effektivt administreres på et statlig nivå. Eller omvendt: jo mer behovsprøvende og selektiv en ordning er, jo mer effektivt er det å la lavere forvaltningsnivåer administrere ordningen.

I tråd med arbeidslinja sine målsettinger diskuterer attføringsmeldinga desentralisering av sykepenger til kommunene, for på den måten å motivere til aktive tiltak tidlig i sykemeldingsfasen for å forebygge langvarig sykefravær og press på det kommunale tjenestetilbudet. Norbom-utvalget diskuterer også desentralisering av folketrygdens ordninger. Det blir for eksempel påpekt at dagens system gir kommunene og fylkeskommunene liten egeninteresse i å forebygge lange trygdeforløp, «fordi det er staten som mottar innsparingsgevinsten ved forebygging og tidlig iverksetting av tiltak i helsetjenestens regi» (Norbom 1994, s. 140).

Mens slike desentraliseringstiltak først og fremst innebærer styrket frihet for de lokale trygdekontorene, diskuterer Norbom-utvalget dessuten overføring av ansvar fra folketrygden til kommunene, eksempelvis gravferdshjelpen og overgangsstønad til skilte og separerte forsørgere. I begge tilfeller blir det argumentert med større grad av treffsikkerhet (målretting) ved en kommunal administrering av ytelsene. Sagt på en annen måte: Det er lettere for kommunen enn for staten å kontrollere at de enslige forsørgere som får stønad faktisk er enslige, eller å kontrollere om det er tilstrekkelig midler i avdødes bo til å dekke de nødvendige utgifter knyttet til gravferd. Dermed blir kommunalisering et virkemiddel som skal bidra til å lette gjennomføringen av et annet virkemiddel: selektive ytelser. Det er antatt at særlig administreringen av selektive ytelser kan tas bedre hånd om på kommunalt nivå, fordi avstanden mellom stønadsyter og stønadmottaker da er mindre.

Som en motforestilling mot en kommunaliserings-reform pekes det imidlertid på at en overføring fra folketrygden til kommunene ikke bare er et organisatorisk anliggende, men at det også reiser viktige spørsmål rundt rettighetsbegrepet i norsk sosial- og velferdspolitikk (s. 141).

3.9 FRA OFFENTLIG TIL PRIVAT ANSVAR

Det er først i de senere åra at den frivillige sektoren er blitt gjort til gjenstand for vurdering som velferdsleverandør i offentlige dokumenter om norsk velferd. I Norbom-utvalgets rapport blir den såkalte tredje sektoren omhandlet som en viktig og potensielt voksende velferdsarena. Det blir fokusert spesielt på den husholdbaserte omsorgen, som dekker store de-

ler av det tunge omsorgsarbeidet, og som blir kommunenes ansvar dersom økt kvinnelig yrkesdeltaking og økningen i antallet enpersonshusholdninger skulle føre til at denne formen for omsorg ble kraftig redusert som velferdsressurs. Viktige tiltak for å bevare den hjemmebaserte omsorgen er blant annet å videreutvikle hjemmehjelpstjenesten, å satse sterkere på avlastning av nære pårørende og andre som har tatt på seg omsorgsoppgaver, å utvikle og styrke støttekontaktordningen. Norbom-utvalget påpeker også behovet for å følge opp praksisen med omsorgslønn, for å se om dette er et tiltak som bør videreutvikles.

De frivillige organisasjonenes innsats blir også framhevet som viktig. Men for framtida blir det pekt på at selv om frivillighetspotensialet synes stort, så er hovedtendensen synkende medlemstall for organisasjonene i den tredje sektoren. Likevel bør for eksempel forsøket med frivillighets-sentraler utbygges videre.

Også forholdet mellom offentlige og privat/yrkesbaserte velferdsordninger er under debatt. I den sammenhengen er nedsettingen av Hylland-utvalget et signal i seg selv, ved å fjerne enhver tvil om at pensjoner i arbeidsmarkedet og individuell pensjonssparing har, og fortsatt skal ha, en viktig plass i det norske pensjonssystemet. Hylland-utvalget foreslår for det første at den skattemessige begunstigelsen opprettholdes i hovedsak på samme nivå som i dag. Begrunnelsen for skattesubsidier er at samfunnet ønsker å anspore den enkelte til mer langsiktig planlegging og større sparing til pensjonsalderen enn det folk på egen hånd ville gjort. I tillegg gjøres det faktum at ordningen eksisterer til et argument for at den ikke er ønskelig å reversere. For det andre foreslås det at bedriftspensjonskasser bør få anledning til å tilby egen pensjonsforsikring for bedriftens tilsatte. Et tredje forslag er at det settes tak på hvor mye som kan spares. Hylland-utvalget foreslår også fleksibel pensjonsalder, og at bank og forsikring likestilles.

I Norbom-utredningen diskuteres det også om noen av elementene ved arbeidsmarkedsbaserte ordninger kan innarbeides i offentlige ordninger (s. 144-147), og om noen av omsorgstjenestene kan privatiseres (s. 110). Ingen av disse diskusjonene ender opp i beskrivelse av konkrete tiltak.

3.10 KONKLUSJON

Som oppsummerings kan vi si at de aktuelle utredningene i hovedsak drøfter seks typer virkemidler:

- * For det første vil en *omorganisering* av det offentlige stønadsapparatet bidra til å fremme arbeidslinja. Vi har vært innom flere typer omorga-

nisering, som for eksempel overføring av ansvar fra stat til kommune og at arbeidsmarkedsmyndighetene gis større ansvar for attføringsarbeidet. I tillegg til omorganisering i betydningen ansvarsoverføring er det et økende behov for omorganisering i betydningen samordning, siden stadig flere har sammensatte problemer som faller inn under flere ordninger. Spesielt blir behovet for samordning og samarbeid mellom trygdeetat og arbeidsmarkedsetat framhevet som viktig (Norbom 1994, s. 142).

- * For det andre kan *strammere tildelingskriterier* bidra til at overgangen fra arbeid til trygd blir mindre utbredt. Av konkrete forslag kan nevnes etterprøving av uførepensjonssaker, strengere regler for tildeling av førtidspensjon o.l.
- * For det tredje kan *endrede utmålingsregler* redusere incentivene til å velge trygd framfor arbeid. For eksempel å innføre en pensjonsgevinst for arbeidstakere som forblir i arbeidslivet etter fylte 67 år, eller innføre en maksimal brutto kompensasjonsgrad for å hindre at noen får mer enn 100 prosent av sin tidligere arbeidsinntekt som pensjonist.

De tre typene tiltak vi nå har nevnt, er tett knyttet opp til diskusjonen om endringer i enkeltstående trygdeordninger. Det er imidlertid også tre typer tiltak som er av mer generell karakter: målretting, kommunalisering og privatisering.

- * Av disse tre tiltakene er det *målrettingen* som vies størst oppmerksomhet. Det diskuteres i mange sammenhenger om vi bør legge større vekt på selektive ordninger framfor universelle.
- * Overføring av myndighet fra stat til kommune (*kommunalisering*) er også et mer gjennomgripende virkemiddel, som kan få betydning for utformingen av mange velferdsordninger. Diskusjonen om kommunaliseringen kan, som nevnt, ses i sammenheng med diskusjonen om målretting av ytelser. Mye av målrettingen vil trolig være *avhengig* av at ordningene er lokalt organisert. Dette *kan* ses som et skritt i retning av å innføre et kontrollaspekt som foreløpig er nokså fjernt i dagens velferdssystem. Det må imidlertid bemerkes at Norbom-utvalget påpeker viktigheten av ikke å ødelegge det tillitsforholdet som er en forutsetning for det sosialfaglige arbeidet som er pålagt sosialkontorene (s. 141).
- * Endelig diskuteres *endringer i velferdsmixen*, særlig innenfor tjenestetilbudet, med større vekt på privat eller frivillig innsats. Dette er et virkemiddel som for så vidt ikke har noe med arbeidslinja å gjøre, men dersom den private omsorgen opprettholdes på dagens nivå, eller kanskje til og med øker, vil dette være positivt for statens finanser.

Det er viktig å være klar over at ikke alle de foreslåtte tiltakene har en innsparingseffekt. En del tiltak, som for eksempel noen av de foreslåtte omorganiseringstiltakene, vil gi økte utgifter, iallfall på kort sikt. Heller

ikke tiltak som målretting er et entydig innsparingstiltak. Når det for eksempel er snakk om å målrette gravferdshjelpen eller stønaden til enslige forsørgere, kan dette bety at ordningen i utgangspunktet skal ha samme økonomiske rammer som i dag, men at få skal få mer.

I neste kapittel skal vi forsøke å samle trådene og analysere om de foreslåtte tiltakene hver for seg, og samlet, kan sies å representere noen vesentlig eller prinsipiell dreining av vår velferdsstats utvikling. Videre vil vi vurdere sammenhengene mellom målsettingene som settes opp og de virkemidlene som fremmes: Vil de virke?

KAPITTEL 4 • MOT EN ENHETLIG STRATEGI

4.1 VESENTLIGE ENDRINGER ELLER STATUS QUO

I kapittel 1 beskrev vi de prinsippene vår velferdsstat er forankret i, og hvilke virkninger disse har hatt for ulike sider av befolkningens sosiale velferd og for samfunnet som helhet. Ved å kombinere universelle inntektsforsikringer med inntektsrelatert utmåling av økonomiske stønader og en sterk offentlig dominans i produksjonen av omsorgstjenester, har vi, sammenliknet med andre samfunn, langt på vei utryddet fattigdom og gitt hele befolkningen en grunntrygghet hvorpå vi kan leve våre individuelle liv.

Ingen av de utredningene som har kommet rokker, ved disse grunnprinsippene. Generelt uttaler de seg svært forsiktig, og de er mer preget av generelle drøftinger enn av klare politikk anbefalinger. Grunntonen er at alle hovedelementene i vår velferdsstat skal beholdes, men at systemet trenger små «kursjusteringer» for fortsatt å kunne bestå innenfor framtidens realøkonomiske rammer. I den forstand er alle utredningene verdikonservative: de ønsker å forandre for å bevare. Dette, sammenholdt med at den norske velferdsmodellens grunnelementer utgjøres av ganske diffuse og abstrakte begreper, tilsier at vi vil være forsiktige med å trekke bastante og kategoriske konklusjoner om hvilke signaler utredningene gir.

Ett viktig signal, trolig det aller viktigste, er gitt i Norbom-utvalgets hovedkonklusjon: «...ordningene samlet sett virker i hovedsak etter intensjonen» (s. 13). Stort sett bærer også signalene preg av denne grunnleggende forståelsen, i og med at ingen revolusjonerende forandringer foreslås. Utredningene viser likevel en vilje til å gå inn i vanskelige og kontroversielle spørsmål som lå i dvale i velferdsstatens gyldne vekstperiode fra 1950-1975.

Overgangen fra trygdelinje til arbeidslinje er den spissformuleringen som både Regjeringen og utredningene har lagt til grunn som hovedstrategi. Frykten for at for mange kommer på trygd og at for få blir igjen i produktiv virksomhet, ligger under. På den annen side er det litt overdrevent å implisere at trygdelinja har vært den tidligere strategien. I den opprinnelige skandinaviske ideen om at velferdsstaten må tuftes på en «produktiv rettferdighet», var full sysselsetting og en høy utnyttelse av yrkesbefolkningens skapende evne selve fundamentet. Alles deltakelse i

arbeid ble sett på både som en økonomisk og en sosialpolitisk målsetting, samtidig som individer ikke skulle bli økonomisk skadelidende i de tilfeller hvor det av velferdshensyn var rimelig at folk skulle kunne tre ut av arbeid. I dette perspektivet er «oppussingen» av arbeidslinja snarere et tegn på kontinuitet i vår velferdspolitiske tenkning enn et brudd. Og vi kan argumentere for at trygdelinja er et begrep som passer langt bedre på de kontinental-europeiske velferdsstatene (inkludert Danmark) enn på vår egen nære fortid. I disse landene har man nivåer på trygdebetalt ikkedeltakelse i arbeidsmarkedet blant befolkningen i yrkesaktiv alder som ligger to til tre ganger over det nivået vi har.

Det er først og fremst Norbom-utvalget som har tatt tak i de mer prinsipielle velferdsspørsmålene. En rimelig oppsummering er at hovedlinjene i velferdspolitikken, slik vi har skissert dem i kapittel 1, ligger fast. Ingen fundamentale endringer foreslås, ingen svært kontroversielle påstander fremmes. I den grad det gis signaler om forandringer, finner vi i utredningen en forholdsvis åpen holdning til mer selektivisme, men ikke for de tunge ytelsene. Det er gravferdshjelp og overgangsstønad som nevnes.

Det er heller ikke snakk om at noen store ytelser skal overføres til sosialomsorgen, men igjen lufter Norbom-utvalget muligheten for kommunalisering av gravferdshjelp og overgangsstønaden. Norbom-utvalget omtaler den frivillige sektoren som en viktig og potensielt voksende velferdsarena, og Hylland-utvalget slår fast at private pensjoner er kommet for å bli. Det er likevel ikke snakk om noen storstilt overføring av velferdsproduksjonen fra offentlig til privat sektor, men snarere en tilpasning til en virkelighet som allerede er her.

Noe av det mest iøynefallende i utredningene er den forståelsen av menneskelig handling som legges til grunn. Det er det økonomiske mennesket som danner utgangspunktet for diskusjonene av problemene i velferdsstaten. Dette synet kommer klart fram både i attføringsmeldinga, i Norbom-utredningen, og i Lund-utvalgets innstilling. Det økonomiske mennesket er nytteorientert og kalkulerende. Det økonomiske mennesket vil ikke jobbe hvis det ikke må. I valget mellom arbeid og trygd vil vi foretrekke det som kaster mest av seg i forhold til innsatsen. Gode trygdeytelser i forhold til arbeidsinntekt antas å oppmuntre til en passiv trygdetilværelse.

Konklusjonen er at utredningene ikke bærer bud om noen store forandringer i velferdsordningene. Sett i forhold til den norske velferdsmodellens hovedelementer er betoningen av sysselsettingsstimulering det viktigste. For øvrig kan vi spore en velvillig innstilling til litt mer marked, litt mer frivillig innsats og litt mer selektivisme for enkelte ytelser. Samlet må vi likevel konkludere med at tenkningen omkring velferdsordningene

rolle for forholdet mellom arbeidsinnsats og trygdeforbruk er blitt mer markedsøkonomisk og indiviorientert, i tråd med den tilbakevenden til klassisk markedsøkonomisk tenkning som har preget den såkalte nyliberale bølgen innen de politiske eliter i den vestlige verden i de siste tyve åra. Det mest slående er kanskje at det tok så lang tid før denne retningen slo inn i norsk velferdsdebatt.

4.2 FORHOLDET MELLOM MÅLSETTING OG VIRKEMIDLER

I dette avsnittet vil vi se nærmere på forholdet mellom virkemidler og målsettinger. Vi skal for det første ta for oss spørsmålet om hvor effektivt virkemidlene fremmer de oppsatte målene, og om det kan tenkes andre realistiske virkemidler som er mer effektive. For det andre skal vi se på den logiske forbindelsen mellom målsetting og tiltak, mellom premisser og konklusjoner.

I flere av dokumentene, både i Norbom- og Lund-utvalgets innstillinger, er hovedbekymringen hvordan vi i framtida skal finansiere trygder og pensjoner. Det er først om noen år at utgiftene vil stige, og det samtidig som statsfinansene svekkes på grunn av nedgangen i oljeproduksjonen. Disse «tunge» trendene, og sammenfallet mellom dem, er det selvsagt viktig å være forberedt på. Spørsmålet er likevel om denne problemforståelsen er nedfelt i de forslagene som skisseres i de enkelte utredningene? Ikke i noen av utredningene er det forslag om å gjøre noe med de virkelige tunge postene, det vil si barnetrygd, arbeidsledighetstrygd, sykepenger, uførepensjon og alderspensjon. I stedet er det ordninger som gravferdshjelpen, etterlattepensjonen og overgangsstonaden som blinkes ut. Argumentene for å gjøre noe med disse ordningene kan være tungtveiende nok, men å redusere disse utgiftene monner svært lite sammenliknet med de nevnte tunge postene. Framtidige innsparinger i gravferdshjelp eller etterlattepensjon teller svært lite for samfunnsøkonomiens evne til å finansiere velferdsstaten. I 1991 utgjorde gravferdshjelpen, sammen med utgiftene til yrkesskadetrygd, 0,3% av de offentlige utgiftene til kontantytelser, mens stønadene til enslige forsørgere utgjorde 3,4% (Norbom 1994, s. 63).

Den dominerende plassen incentiventenkningen har i de velferdsdokumentene vi har lest, er omvendt proporsjonal med den empiriske forskningens meritter – for å sette det på spissen. Det finnes få, om noen, adekvate norske studier av dette spørsmålet, og de som finnes, gir ingen klar støtte til hypotesen om de generøse trygdeordningenes disincentivvirkninger (Dahl og Midtsundstad 1994, Halvorsen, udatert manus). I en studie av

utenlandsk litteratur som Risa (1990) har gjort på oppdrag fra Sosialdepartementet, slås det fast at generøse trygdeordninger (særlig arbeidsledighetstrygd, uføretrygd) gir en positiv effekt på tilbøyeligheten til å velge trygd framfor arbeid. Risas utredning sier imidlertid lite om hvor sterke effektene er. Norske og utenlandske studier av førtidspensjonering viser at incentivvirkningene er av ganske marginal betydning for hvor lenge eldre arbeidstakere fortsetter i yrkeslivet. En undersøkelse viser for eksempel at 20 prosents reduksjon av pensjonsytelsen leder til en økning av pensjoneringsalderen på én til to måneder (se Dahl og Midtsundstad 1994). Den praktiske konklusjonen av slike påviste incentivvirkninger er imidlertid ikke entydig: Det er neppe noe poeng å redusere trygdene så mye at vi i stedet pådrar oss et fattigdomsproblem. Og det er heller ikke nødvendigvis slik at vi kan summere opp fra en økt tilbøyelighet hos de allerede yrkesaktive til å være noe lenger i yrkeslivet, til at dette gjør hele samfunnsøkonomien mer effektiv. Om en eldre lavproduktiv sysselsatt stenger ute en høyproduktiv arbeidsledig, vil et «bytte av plass» bidra positivt til produktivitet. Og om en eldre arbeidstakers uttreden frigjør midler som bedriften kan investere i ny teknologi, er det fullt mulig å tenke seg at produktiviteten vil øke mer enn det koster å holde personen på trygd.

Selvsagt inngår økonomiske overveielser i folks vurderinger av arbeid eller trygd. Vårt poeng er at effektene ikke er så overveldende, og enda viktigere: at økonomiske incentiver ikke er de eneste som styrer folks valg. Å gjøre det mindre attraktivt å gå over på trygd eller pensjon er derfor ikke det eneste og kanskje heller ikke det mest effektive virkemiddelet for å fremme arbeidslinja. Tilbudet av arbeidsplasser, og ikke minst et variert tilbud av arbeid som kan fylles av folk med noe redusert arbeidsevne, er nok i det lange løp langt viktigere for (den eldre) befolkningens yrkesdeltakelse enn selve forholdet mellom lønn og pensjon.

Den utredningen som kanskje har den mest konkrete målformuleringen er Lund-utvalgets innstilling. Siden denne utredningen er prisverdig klar og konkret både når det gjelder tiltak og mål, er det også mulig å etterprøve konsistensen mellom mål og midler. Lund-utvalget er svært opptatt av å justere incentivstrukturen for å forhindre (økt) førtidspensjonering. I formallogisk forstand er utredningen konsistent på egne premisser. Resonnementet er som følger: eldre er på full fart ut av arbeidsstyrken. Av flere gode grunner kan det ikke fortsette slik. Målet er derfor å heve den gjennomsnittlige pensjonsalderen med tre år, fra 61 år til 64 år, innen år 2015. Eldres valg av uttreden fra arbeidsmarkedet er i første rekke styrt av økonomiske kalkyler – et premiss som ikke er gjort eksplisitt – derfor må incentivstrukturen forandres. Flertallet av forslagene er ment å «oppmuntre» til fortsatt yrkesaktivitet, enten ved å gjøre det mer attraktivt å jobbe

lenger, eller ved å gjøre det mindre attraktivt å gå av tidlig.

Til tross for at innstillingen kan sies å være logisk konsistent på egne premisser, vil vi sette spørsmålsteget ved de foreslåtte tiltakenes evne til å fremme målsettingen. Det er tvilsomt om de tiltakene som skisseres er effektive nok til å nå målet om en heving av pensjonsalderen med tre år, fordi tiltakene ikke berører uførepensjonsordningen. Et unntak er forslaget om samordning av gavepensjon og uførepensjon. Den gjennomsnittlige pensjonsalderen på 61 år er beregnet på grunnlag av alderen til nye uføre- og alderspensjonister i folketrygden i 1992 (s. 303), og det er selvsagt uførepensjoneringen som trekker den gjennomsnittlige avgangsalderen ned. Med andre ord: For å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen, ville det være mer effektivt å iverksette tiltak for å forhindre uførepensjonering blant yngre mennesker. Om vi ser bort fra forslaget om å styrke arbeidsmiljøarbeidet, er *ingen* slike tiltak skissert. Utredningens egne forslag til tiltak er neppe de mest effektive for å nå det målet den selv formulerer. Det kan nesten se ut til at utvalgets temmelig ensidige fokusering på disincentivvirkningene av generøse ytelser har ført til en blindhet for andre hensiktsmessige og mer virkningsfulle tiltak. Gudmund Hernes har en gang sagt at hvis du har en hammer, så fortøner alle problemer seg som spiker.

4.3 HVA DRØFTES IKKE

Vi har flere ganger pekt på at utredningene foretar brede drøftinger av viktige prinsipielle spørsmål. På en måte er drøftingene likevel begrensede og ensidige. De forutsetninger som legges til grunn om hvordan mennesker tenker og handler i et moderne samfunn, er sterkt overforenklete. I tillegg glimrer mer grunnleggende analyser av sentrale utviklingstrekk i moderne produksjonsliv med sitt fravær: hvor er for eksempel hele den teknologiske revolusjonens ubønnhørlige overflødiggjøring av menneskelig arbeidskraft i vareproduksjonen? Hvor er debatten om at arbeid må deles hvis alle skal få sin del av dette stadig knappere godet? Hvor er drøftingene av hva moderne rike mennesker oppfatter som vesentlige verdier i sine liv, og de faktorer som gjør at vi, fordi vi er rike, etterspør mer fritid?

I lys av disse spørsmålene, som man selvsagt ikke kan forvente skal kunne gis en omfattende drøfting, er det likevel påfallende at de utstøtingsprosesser eldre rammes av i det moderne arbeidsmarkedet, langt på vei er ignorert, til tross for en stor mengde undersøkelser som viser at slik utstøting er et vesentlig fenomen. Den opprinnelige formuleringen av utstøtingsbegrepet i Skandinavia på 70-tallet viste til uønsket yrkespassivitet av mennesker på grunn av uoverensstemmelse mellom egne

ressurser og arbeidslivets krav. Strukturelle samfunnsmessige forhold, fortrinnsvis i økonomi og arbeidsliv, spilte en avgjørende rolle (Halvorsen 1977). Utstøting er imidlertid bare sporadisk og overflatisk berørt i våre utredninger.

Utsøttingsperspektivet er særlig aktuelt for uførepensjonering. I Norbom-utvalgets drøfting av «aktuelle problemstillinger og utfordringer» i forbindelse med uførepensjonsordningen, er det først og fremst mulighetene for å utnytte restarbeidsevnen som trekkes fram. Mulighetene for å nyttiggjøre restarbeidsevnen kan forbedres på mange måter, for eksempel ved å tilrettelegge arbeidssituasjonen bedre. Norbom-utvalget omtaler utnyttning av restarbeidsevnen i følgende ordelag (s. 28): «Støtnadsordningene må utformes på en slik måte at de i størst mulig grad *motiverer til arbeid*, og derigjennom forhindre at en økende andel av befolkningen settes utenfor arbeidsmarkedet på mer eller mindre permanente trygdeordninger».

For det første kan det se ut til at utstøttingsbegrepet her gis et nytt innhold. Årsaken til utstøting (at noen «settes utenfor») er at uførepensjonen ikke gir tilstrekkelig med jobbincitiver. For det annet later synet til å være at uførepensjonens størrelse er helt vesentlig for å få utnyttet folks restarbeidsevne ved at den enkelte arbeidstaker anspores til arbeid. Dette synet er ensidig og gir et uhyre forenklet bilde av en sammensatt virkelighet. Helt å utelate arbeidsmiljø og arbeidssituasjon i en diskusjon av arbeidstakers arbeidsevne er en utilatelig forsømmelse.

Selv om Lund-utvalgets mandat først og fremst etterlyste en drøfting av pensjonsordningenes incentivstruktur, åpnet det også døra på gløtt for en drøfting av utstøting: «Utredningen skal gjennomgå eldre arbeidstakers stilling i arbeidsmarkedet, herunder spesielt muligheten for og eventuelt konsekvensene av eldre arbeidstakere trekker seg eller *støtes ut*» s 12. (vår utheving). En drøy side av en utredning på 343 sider er viet utstøttingsmodellen!

I den offentlige virkelighetsforståelsen synes strukturell utstøting å være uviktig for å forklare overgang fra arbeid til trygd og pensjon. I enkelttilfeller hvor betegnelsen utstøting blir brukt, viser den til at velferdsordningene ikke ansporer til arbeidsinnsats. Det ser dermed ut til at også utstøttingsmodellen er i ferd med å bli kolonisert av nyklassisk økonomisk tankegang.

I dagens utredningsunivers har markedsøkonomisk tenkning fått et hegemoni. I sin tur har dette konsekvenser for hva slags politikk som utformes og hvilke virkemidler som foreslås. I dette siste avsnittet vil vi være litt konstruktive og få fram noen alternative innfallsvinkler som også kan forklare tendensen til at mange blir fastlåst i rollen som trygdemottaker,

både fra statsvitenskapen og fra sosiologien. Vi har allerede levert et for-
svar for den strukturelle utstøtingsmodellen og skal nå se på noen andre
bidrag.

Statsviterne har pekt på uheldige aspekter ved velferdsstatens leverings-
systemer, mens sosiologene har studert klientskapende sider ved mottaker-
rollen og klient/funksjonær-interaksjonen. Slike alternative måter å
begrepsfeste de fastlåsende sidene ved velferdsordningene på, glimrer stort
sett med sitt fravær i 90-tallets offentlige utredninger. For noen år siden
studerte statsviterne for eksempel hvordan potensielle brukere måtte be-
arbeide trygdesystemets tilgjengelighetsstruktur, det vil si dets terskler,
køer og skranker for å komme inn, videre eller ut (Bleiklie m.fl. 1979,
Follesø m.fl. 1980). Disse tre barrierene kan svekke mottakernes arbeids-
motivasjon og arbeidsressurser på flere måter. Tersklene stenger folk med
bestemte, uønskede egenskaper helt ut fra for eksempel aktive attførings-
tiltak. Eksistensen av køer er i seg selv demotiverende og stiller krav til
tålmodighet, evne og vilje til å stå på og høy motivasjon. Samhandlings-
og kommunikasjonsproblemer ved skranken kan også virke
demotiverende og samtidig selektere vekk klienter som ikke behersker det
riktige vokabularet, og som ikke kan de kulturelle kodene. Sosiologer har
studert hvordan de forventningene «bakkebyråkratene» retter mot klien-
tene, er i strid med de erklærte mål om hjelp til selvhjelp. Midré (1981)
analyserte hvordan attføringsklienter måtte gå inn i en mottakerrolle omgitt
av forventninger om passivitet, underordning, ansvarsfraskrivelse og sam-
arbeid som bidro til å undergrave målsettingen med attføringen; nemlig
selvstendighet, ansvarlighet, egenkontroll og yrkesaktivitet. Begreper som
klientskapende profesjoner, behandlingsimperialisme, stempling, sekun-
dært avvik, avviksfosterkning og selvoppfyllende profeti så dagens lys (se
Dahl 1985 for en oversikt). Felles for disse begrepene er at de på ulik måte
gir innsikt i hvorfor stønadsmottakerne ikke kommer seg ut av mottaker-
rollen, og hvilken betydning hjelpeapparatet og dets ansatte har i slike
klientifiseringprosesser.

Hovedpoenget er altså at statsvitenskapelige og sosiologiske tilnærmin-
ger også kan gi viktige elementer til forklaring på hvorfor folk låses fast
i mottakerrollen. Potensielle stønadsmottakere manøvrerer ikke bare etter
det kompasset som peker mot størst økonomisk utbytte. Disse alternative
tilnærmingene retter søkelyset mot organiseringen av leveringssystemene
og trekk ved samhandlingen og rollefordelingen mellom klientene og for-
valterne av velferdsgodene. De viser at også andre sider ved trygdeordnin-
gene kan ha demotiverende virkninger.

4.4 KONKLUSJON

Sammenfatningsvis vil vi konkludere med at det store offentlige utredningsarbeidet som er gjennomgått utgjør en forholdsvis konsistent velferdspolitisk analyse: Det er nivået på de samlede velferdsutgiftene som er for høye, og disse må ned gjennom en kombinasjon av tiltak både for å redusere utbetalingene gjennom de nåværende ordningene, og ved å gjøre det vanskeligere å gå fra arbeid til trygd. Satt på spissen kan vi sammenfatte den rådende «offisielle» tenkningen omkring vår velferdsstats problemer til at den er preget av en «protestantisk arbeidsmoral» utgått fra en sparemotivert konservatisme, med et noe pragmatisk forhold til velferdsstatens grunnverdier.

Med protestantisk mener vi at analysene av velferdspolitikken er sterkt sentrert om forholdet mellom individ og (velferds-)stat, og hvor deltakelse i lønnsarbeid gis en ideologisk, moralsk og økonomisk forrang framfor trygdetilværelsen. Antallet roller den enkelte samfunnsborger befinner seg i overforenkles – vi er enten i arbeid eller trygdemottaker/klient. Det samme gjelder oppfatninger av hvilke samfunnsmessige relasjoner individene befinner seg i: Kalkylen over hvor lønnsomt det er å gå på trygd framfor å fortsette i arbeid framheves som det grunnleggende trekket ved menneskelig arbeidsmotivasjon, og et lengst mulig lønnstakerliv for flest mulig ligger under (eller over) som det viktigste samfunnsmessige målet.

Dette utgangspunktet fører til langt enklere analyser og løsninger enn for eksempel den velferdspolitiske tenkningen vi finner i de kontinental-europeiske landene hvor den katolske sosiallæren har en sterkere innflytelse. Innen denne tradisjonen finner vi et langt mer sosiologisk, og mindre økonomistisk, menneskesyn. Forhold mellom individ, familie, arbeidsmarked, arbeidskollektiver og storsamfunn oppfattes som langt mer sammenvevd. Langt på vei kan vi si at familiens ukrenkelighet spiller noe av samme grunnleggende rolle som lønnsarbeidets ukrenkelighet gjør i vår velferdspolitiske tenkning. Men fordi sosiale relasjoner er mer komplekse enn lønnsarbeidet, og fordi en offentlig stimulering av familien som den grunnleggende velferdsarena nødvendigvis innebærer et mer liberalt forhold til at individer oppholder seg utenfor arbeidsmarkedet, finner vi – nærmest som et kulturtrekk – en langt større toleranse for lav arbeidsmarkedsdeltakelse i de kontinental-europeiske landene enn hos oss. Her er det nok å peke på hvordan for oss ekstremt høye nivåer på arbeidsledighet, tidlig pensjonering og hjemmевærende kvinner i stor grad oppfattes som en normal situasjon. Vi trenger ikke å gå lenger enn til Danmark for å finne et land som har levd med ti-tolv prosent arbeidsledighet i 20 år.

Den spareorienterte konservatismen kommer til uttrykk i alle utredning-

enes overordnede mål om i all hovedsak å bevare hovedtrekkene i de bestående ordningene, men gjøre dem noe mindre generøse slik at dagens (og særlig morgendagens) utgiftsnivåer bremses ned. De få konkrete endringene som foreslås, går riktignok alle i retning av økt vektlegging på mer behovsprøving, mer kommunal innflytelse og en reduksjon av de økonomiske stønadene i forhold til lønn. Samlet kunne vi si at som sådan representerer de en tilbakevending til de velferdspolitiske prinsipper som ble anvendt før gjennomslaget for den moderne velferdsstaten i andre halvpart av 30-tallet. Men en slik konklusjon kan likevel ikke underbygges. Til det er de foreslåtte endringene for marginale, og de berører ikke velferdsstatens mest sentrale ytelser.

KAPITTEL 5 • AVSLUTNING

I dette avsluttende kapittelet skal vi forsøke å sette den velferdspolitiske diskusjonen inn i en bredere sammenheng. Selv om de signalene vi finner er små, og ikke på noen måte peker entydig i retning av et nytt veivalg for vår velferdsstat, er det likevel viktig å hindre at debatten om velferdsstatens verdigrunnlag og framtid ikke drukner i rent statsfinansielle betraktninger og tilsynelatende fornuftig fjerning av «uheldige utvekster».

Velferdsstatens videre utvikling i Norge vil neppe foregå som store dramatiske omlegginger, slik vi kan se i land som Sverige og New Zealand, men snarere som små, ofte nesten umerkelige skritt som hver for seg kan gis gode begrunnelser. Velferdsstatens framtid vil likevel formes av summen av disse små veivalgene. Det er derfor viktig å holde ved like den mer samfunnsmessige debatten om hvordan vi tenker omkring velferdsstatens uomtvistelige problemer. Vår velferdsstat legger beslag på en betydelig del av de økonomiske ressursene, den omfatter alle samfunnsmedlemmene og den er vår vesentligste kilde til økonomisk sikkerhet. Velferdsstatens utvikling verken kan eller bør analyseres isolert fra hva slags samfunn vi ønsker å utvikle, og hvilke verdier vi som fellesskap ønsker at dette samfunnet skal tuftes på og fostre. Ved siden av de rettsstatlige og de politiske rettighetene, er det velferdsstatens rettighetssystem som utgjør kjernen i vårt moderne medborgerskap.

Som oppspill til debatt vil vi avslutningsvis først forsøke å sammenfatte hvilke spørsmål av prinsipiell natur som blir, og som alltid vil bli, aktualisert når velferdsstatens problemer settes på dagsordenen. Deretter peker vi på noen grunnleggende prosesser som pågår i moderne økonomier, og som kanskje i for liten grad har, men burde ha, preget det offentlige utredningsarbeidet vi har analysert.

5.1 FORHOLDET MELLOM VEKST OG VELFERD

Det klassiske spørsmålet i velferdspolitikken er forholdet mellom velferdshensyn og økonomisk effektivitet («the big trade-off»). Spørsmålet har preget vår del av verden fra de første fattiglover i begynnelsen av forrige århundre, til dagens debatt om EUs sosiale dimensjon: Under hvilke betingelser vil en markedsøkonomi være både produktiv og sosialt rettferdig?

Bortsett fra trivielle innsikter som at verdier må skapes før de kan fordeles, og at ikke alle kan leve på trygd, er det ikke noe historisk eller fagøkonomisk belegg for at det på lang sikt er best for et samfunn å ensidig vektlegge hensynene til markedsøkonomisk effektivitet, for så i neste omgang fordele de skapte verdier gjennom velferdsstater. I kapittel 2 siterte vi fra Lund-utvalget (NOU 1994:2, s 150) at «I et langsiktig perspektiv er utviklingen i verdiskapningen avgjørende for hvordan velferdsoppgavene kan løses». Dette er selvsagt riktig i seg selv, men om det oppfattes som å referere til den faktiske historiske utviklingen av de moderne, rikeste velferdsstatene, er det meget problematisk.

Om vi bytter rekkefølgen mellom velferd og effektivitet (verdiskaping) får vi følgende: «I et langsiktig perspektiv er utviklingen i hvordan velferdsoppgavene løses avgjørende for verdiskapningen». Også dette er like innlysende, men om vi anlegger et langt historisk perspektiv på velferdsstatenes framvekst i de landene som i dag er de mest økonomisk vellykkede (Japan, Tyskland, Skandinavia), så er dette *ikke* de landene hvor velferdspolitikken i størst grad er blitt forsøkt underordnet hensyn til maksimal økonomisk effektivitet etter markedsliberal teori. Tvert om er dette økonomier preget av sterk regulering av forholdet mellom arbeid og kapital, av velutviklede organisasjoner som spiller viktige roller i økonomien, og de har store og omfattende velferdsstater. De sørøstasiatiske økonomiene som i dag vokser sterkest er *ikke* preget av restriktiv og selektiv velferdspolitikk, men i stor grad av en utvikling av omfattende velferdsprogrammer som etableres i nært samspill mellom stat og arbeidsliv. Det finnes intet fagøkonomisk, historisk belegg for at «prisen» verken for store velferdsstater eller høye skattenivåer er redusert økonomisk vekst på lang sikt. Derimot er det lettere å finne eksempler på at markedsliberale økonomiske regimer verken har sterk økonomisk vekst eller en velferdspolitisk balansert utvikling, slik vi kan se i Latin-Amerika.

Vårt poeng er ikke at historien kan gi det ene eller det andre standpunktet «rett». Selvsagt må all velferdspolitikk ha et økonomisk fundament. Poenget er snarere å belegge at en påstand om at det er økonomisk mest lønnsomt (på lang sikt) å gi de markedsøkonomiske hensyn forrang i utviklingen av en velferdspolitikk, er et ideologisk standpunkt. Selv om det kan være nødvendig av en lang rekke hensyn å dempe veksten i velferdsstatens generøsitet, kan det være god økonomisk politikk på lang sikt å gjennomtenke grundig hvilke overordnede velferdsstatlige prinsipper som skal gjelde for tilstrømmingen. Skal alle ta sin del, eller skal noen ofre mer enn andre? Og i så fall etter hvilke moralske prinsipper, og med hvilke følger for sosiale spenninger og konfliktnivået i arbeidsmarked og samfunn som helhet?

Det kan være nyttig å minne om at vår velferdsstats sterke økonomiske ekspansjon (i 60- og 70-åra) kom etter at prinsippene for hvordan godene skulle fordeles hadde etablert seg som en felles politisk plattform på slutten av 30-tallet. Det er gode grunner til å hevde at denne enigheten om hvordan kaken skulle fordeles før den ble bakt, har vært en vesentlig bestanddel av etterkrigstidas lange og gode vekstperiode. Alle deler av befolkningen hadde «garantier» for at deres innsats ville belønnes rettfærdig. Dette viste seg å bli en samfunnspakt med svært gunstig effekt for gode og produktive relasjoner mellom arbeidstakere og bedrifter (produktiviteten) og mellom de økonomisk aktive og staten (aksept av et høyt skatteviva).

Samme resonnement har vært benyttet for å forklare EUs problemer med å komme fram til en felles sosial regulering av det indre markedet: I og med at det indre markedet ble liberalisert først, dannes det interesser som ikke ser seg tjent med å delta i utviklingen av en sosial dimensjon. Om man derimot hadde snudd rekkefølgen og først utviklet et sett av sosiale reguleringer forut for implementeringen av markedsliberaliseringen, ville det vært bedre politiske forutsetninger for å etablere en sosial markedsøkonomi. Det er alltid lettere å bli enige om spillereglene før man vet hvem som vinner, og hvem som vil komme til å tape spillet.

Hvorvidt vekstideologien eller velferdshensynene tillegges mest vekt hos samfunnets eliter, har opp gjennom historien vært tett knyttet til skiftende ideologiske strømninger. Med høyrebølgen har veksthensynene fått mest vind i seilene, noe som også forklarer hvorfor store deler av den «offisielle» sosialpolitiske tenkningen nå minner sterkt om debatten på 20-tallet – den forrige historiske fasen da velferdsordningene ble utsatt for påstandene om å hemme den økonomiske veksten og ødelegge folks arbeidsmoral. Når dette er sagt, er det likevel viktig å påpeke at de økonomiske bekymringene omkring velferdsstaten er av to typer: Den markedsliberale bekymringen er knyttet til hvordan individenes atferd i arbeidsmarkedet antas å bli «vridd» som følge av trygdeordninger. Den tradisjonelt sosialdemokratiske bekymringen er imidlertid mer opptatt av de statsfinansielle sidene av velferdstatens samlede utgifter.

5.2 UNIVERSALISME ELLER SELEKTIVISME?

Det neste og store spørsmålet som reises ved velferdspolitisk omlegging er hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for at et individ i en for han eller hun vanskelig sosial og/eller økonomisk situasjon skal ha rett til stor-samfunnets hjelp. I hvilken grad skal vi beholde et sterkt rettighetspreg hvor alle – rik som fattig – har like formelle rettigheter; eller skal vi i større

grad tildele mer målrettede stønader til dem som har det vanskeligst?

Den britiske sosialfilosof og velferdsstatsforsvarer Robert Goodin hevder at det ikke er mulig å gi universalistiske sosiale rettigheter en moralsk begrunnelse. Det vil alltid være riktigst å tildele knappe ressurser til dem som trenger det mest. I forlengelsen av dette prinsippet følger at ved nedskjæringer i en ytelse, må de vanskeligst stilte skjermes ved at det utvikles mer selektive, behovsprøvende og inntektstestende tildelingskriterier.

Goodin hevder derfor at de universalistiske ordningene bør forsvares ut fra mer betingede argumenter som at 1) de er enkle å administrere, 2) de er samfunnsøkonomisk billigere fordi de demper middelklassens behov for oppbygging av markedsbaserte, alternative ordninger, 3) de bidrar til at samfunnsøkonomien blir mer oversiktelig og styrbar, og 4) de er underlagt demokratisk debatt og beslutninger. De binder befolkningen sammen i et fellesskap, hvor middelklassens etterspørsel etter offentlige velferdsgoder av høy kvalitet virker som en drivkraft for at også de svakest stilte dermed automatisk også får de samme godene. Konklusjonen blir at universalismen i første omgang fører til større sosiale utgifter enn det som er nødvendig ut fra befolkningens behov, men at det ikke finnes noe annet system som er enten billigere eller som behandler de dårligst stilte bedre.

Spørsmålet om de behovsprøvende ordningenes plass i vår velferdsstat er kanskje det viktigste for hvordan vår velferdsstatsmodell utvikles i de kommende tiåra. Signalene er likevel entydige: Mer behovsprøving settes fram som et effektivt virkemiddel til å få ned de samlede utgiftene uten at de mest sårbare rammes. Dette kan være god velferds- (og økonomisk) politikk under to forutsetninger: For det første at de som tilgodeses ikke oppfatter særbehandlingen som ubehagelig, og for det andre at middelklassen aksepterer å tape rettigheter.

Begge disse virkningene, stigma og fattigstempel på den ene siden, og de samfunnsmessige virkningene av økt etterspørsel etter private ordninger på den andre, er i overraskende grad enten ignorert eller behandlet svært utilstrekkelig i de utredningene vi har gjennomgått.

Hvorvidt de som tilgodeses gjennom en overgang fra universelle til målrettede ytelser faktisk føler det som en krenkelse av medborgerlig verdighet å være mottaker av en selektiv ytelse, er i prinsippet et empirisk spørsmål. Arven fra de britiske fattighusene og den britiske sosialfilosofiske tradisjonen som fulgte, har gjort at vi fra velferdsstatens forsvarere ofte finner en noe dogmatisk avvising av selektive ordninger. Det settes likhetstegn mellom selektivitet og stigmatisering uten nærmere undersøkelse, og det er (derfor?) faktisk ikke foretatt så mange undersøkelser av stigmatisering knyttet til moderne velferdsstater. Kunnskapen om

under hvilke betingelser en selektiv ordning faktisk innebærer en krenkelse av mottakerens verdighet, er fortsatt mangelvare. Det er for eksempel lite kunnskap om hvorvidt en tilstrømning som har til hensikt å ekskludere de mest velhavende fra mottakergruppa gir den samme virkning på mottakerens selvoppfatninger som en innsnevring som søker å identifisere de mest utsatte.

Når det derimot gjelder tendensen til at ressursrike grupper søker å reetablere tapte rettigheter utenfor velferdsstaten, så er dette en mer velkjent og forutsigbar prosess. Det man taper fra staten, forhandler man seg til i arbeidsmarkedet eller man kjøper det i et marked, for så å argumentere for at slike disposisjoner bør gi skattelette siden de avlaster behovet for offentlige utgifter. Dermed etableres en type ordninger for de rike, mens de fattige henvises til velferdsstaten. Dette kan i sin tur føre til en sosialpolitisk ubalanse, hvor middelklassens interesse i det politiske systemet vris fra velferdsstaten til «skattelettestaten» (noe som ikke må forveksles med at de ønsker en mindre stat – men snarere en annen stat). Gradvis kan så dette politiske fenomenet virke gjensidig forsterkende både på tendensen vi har i alle moderne økonomier, nemlig at færre hender tjener opp stadig større inntekt i markedet. Konsekvensen på lang sikt kan i så fall lede til en gradvis gjenåpning av sosiale kløfter og et friere spillerom for både sosiale, økonomiske og politiske mekanismer som alle, med små og kanskje hver for seg ubetydelige skritt, samlet bidrar til en økende sosial dualisering.

Denne middelklassens frikopling fra velferdsstaten er noe av et velferdspolitisk paradoks: Prosessen settes i gang av at sosiale ordninger isolert sett gjøres mer omfordelende, ved at de mest utsatte tilgodeses særskilt. I et demokratisk og fritt samfunn er det verken ønskelig eller mulig å nekte de andre å ta vare på sin egen sosiale sikkerhet ved å etablere ulike private løsninger. Men slike private løsninger vil, fordi de baserer seg på at middelklassen kjøper sosial sikkerhet i et marked, virke omfordelende i motsatt retning. Samlet blir virkningen på fordelingen av sosial trygghet i befolkningen som helhet raskt at middelklassen kommer bedre ut enn den gjorde innenfor de universalistiske ordningene.

5.3 FORHOLDET MELLOM ARBEID OG IKKE-ARBEID

Den tredje grunnleggende dimensjonen i velferdsstatlig utvikling er forholdet mellom deltakelse i arbeidsmarkedet og retten til trygd (betalt ikke-arbeid): Under hvilke vilkår skal vi som samfunn tillate at individer er utenfor verdiskapingen, samtidig som de skal nyte godt av samfunnskaka?

Det er, som vi har sett i de foregående kapitlene, en utbredt oppfatning at «flere i arbeid, færre på trygd» er et vesentlig element i å sikre økonomisk vekst på lengre sikt. På den annen side lider de rådende oppfatninger av forholdet mellom prosesser i arbeidsmarkedet, lønnsstakernes atferd og trygdesystemet virkninger av vesentlige overforenklinger.

Vår velferdsstatsmodell kjennetegnes av en enorm utvidelse i rettighetene til å tre ut av lønnsarbeid uten for stort tap i inntekt. I den moderne velferdsstats tidligste faser foregikk dette ved bedre (lengre) alders- og uførepensjoner, i de senere fasene har denne liberaliseringen særlig kommet i sykkelønns- og omsorgspermisjonsordningene. Et sentralt argument i det nyliberale angrepet på velferdsstaten har også vært at det er blitt for lett for mange å være for lenge borte fra lønnsarbeid. De velferdsmessige og sosiale gevinstene av at utslitte og utstøtte kan trekke seg tilbake fra arbeid uten for stort tap av materiell levestandard, eller at små og/eller syke barn kan ha foreldre hjemme, kan ikke tallfestes på noen annen måte enn som utgifter til trygd og som skatteinivåer på de yrkesaktive.

Selvsagt kan ikke alle leve på trygd. Men fra dette kan vi ikke uten videre avlede at jo flere som lever på trygd, jo mer urovekkende er nødvendigvis utviklingen. Spørsmålet om hvor mange yrkespassive en yrkesaktiv kan forsørge, er knyttet til de yrkesaktives produktivitet, og ikke egentlig til forholdet mellom yrkesaktive og yrkespassive. Det blir derfor en ubalansert framstilling av velferdsstatens problemer å trekke fram utviklingen i antallet trygdede uten samtidig å betrakte produktivitetsutviklingen. Bekymringen for de mange yrkespassive som skal forsørges av de yrkesaktive har en slående parallell i forrige århundres bekymring for at det stadig ble færre som produserte mat. Den gang var man bekymret for nedgangen i jordbruksbefolkningen, fordi, korrekt nok, alle ville sulte i hjel den dagen ingen produserte mat. I dag produserer hver bonde mat nok for 200 mennesker innen vestlig landbruk – og alle synes å være enige om at det er et samfunnsøkonomisk problem at så mange er sysselsatt i matproduksjon!

Dersom vi antar at postmoderne mennesker ikke utelukkende deltar i arbeidsmarkedet ut fra økonomiske motiver, og at de ikke er så grunnleggende late at de velger trygd med en gang trygdene nærmer seg den inntekten man kan få fra lønnsarbeid, så er det langt fra så sikkert at en økning av forholdet mellom arbeidslønn og trygd (altså reduserte trygder) vil holde flere tilbake i jobb. Om vi som samfunn benytter reduserte trygdeutbetalinger til å finansiere skatteletter for lønnsstakerne, kan vi risikere å få en økende frivillig uttreden av arbeidsmarkedet, ved at flere har råd til å være hjemme (f.eks. med barn), eller at man velger en kort og intens yrkeskarriere og en lengre yrkespassiv alderdom finansiert med ulike former

for individuell sparing.

Om vi i stedet benytter gevinsten av reduserte trygder til å redusere bedriftenes sosiale kostnader, er det vel mer sannsynlig at økt fortjeneste investeres i arbeidsbesparende teknologi og dermed i færre, og ikke flere, jobber.

For det tredje, ideen om at man kan beholde flere i jobb ved å gjøre vilkårene for trygd strammere, bygger på et underliggende premiss om at de delene av arbeidskraften som i realiteten vil rammes, faktisk etterspørres på arbeidsmarkedet. Hva om dette ikke er tilfellet? Og at moderne teknologi og kvalifikasjonskrav gjør at disse menneskene overflødiggjøres av prosesser innenfor arbeidsmarkedet? Det er ikke så sikkert at vi som samfunn står overfor et valg mellom arbeid eller trygd. Kanskje står valget heller mellom betalt eller ikke-betalt uttreden fra arbeid for de mest marginale delene av arbeidsstyrken? I så fall kan en tilstraming i vilkårene for å få syke-, arbeidsledighets- og uføretrygd og andre former for førtidig pensjonering snarere lede til økende velferdsforskjeller mellom dem som er innenfor arbeidemarkedet og dem som faller utenfor, og presset på sosialhjelpen vil kunne øke.

Vårt land er, ved siden av Sverige, det land i verden som har den største andelen av den voksne befolkningen innenfor arbeidsmarkedet. Dette høye sysselsettingsnivået holdes opp av en sterk beskatning på vareproduserende næringer i privat sektor som så overføres til lønninger for velferdstatens sysselsatte innen sosial- og helsesektoren. Andelen av befolkningen som står utenfor den direkte økonomisk produktive aktiviteten (i markedene), har derimot falt hos oss, akkurat som i andre høyteknologiske samfunn. Vårt høye sysselsettingsnivå er en direkte følge av måten vi har delt den inntekten som er skapt i markedet. Satt på spissen kan vi si at vi skatter på menns inntekt opptjent i privat sektor for så å avlønne deres koner som jobber i offentlig sektor, med å passe barn, gamle, syke og funksjonshemmede. Sysselsettingsveksten kjennetegnes derfor ikke så mye av at mer (omsorgs-) arbeid blir utført, men at mer av det er gjort til lønnsarbeid. I tillegg kom det på 70- og 80-tallet en sterkt vekst i antallet jobber ved at omsorgsyrkene i så stor grad ble utført ved deling av arbeidet gjennom deltid.

Forholdet mellom teknologisk utvikling, kvalifikasjonskrav, økonomisk vekst, etterspørsel etter arbeid og sysselsettingsnivåer i markedsutsatte og politisk bestemte næringer er under kolossal omkalfatring i det mest avanserte samfunn. Mer og mer framtrer et samfunn hvor selve det å skape inntekt (varer) blir et spørsmål om innsats av teknologi og organisasjon, mens det å skape jobber blir til et spørsmål om hvordan denne inntekten

fordeles.

Ei arbeidslinje basert på en tilstramming i vilkårene for trygd kan føre til flere i arbeid, men kanskje ikke til flere i produktive sektorer. Dette kan vi oppnå ved å benytte innsparinger i trygdeutgiftene til å øke sysselsettingen i offentlig sektor, hvor kravene til produktivitet – av sosiale årsaker – er andre enn i markedsorientert produksjon. Om vi derimot ikke lar en slik strategi ledsage arbeidslinja, er det, på grunn av de faktorene vi har nevnt over, høyst diskutabelt om vi som samfunn oppnår en stabilt høyere sysselsetting i privat sektor.

5.4 AVSLUTNING

Spørsmålet om den norske velferdsstatens framtid er ikke et spørsmål om at bestemte økonomiske logikker eller lovmessigheter presser oss inn i bestemte, uavvendelige baner. Verken vår nasjonale økonomi som helhet eller eventuelle urovekkende tendenser til et høyt trygdeforbruk kan berettige en slik analyse. Snarere er det viktig å poengtere at vi har et betydelig rom for valg, ikke bare i form av konkrete reformer, men også i hvordan vi tenker omkring, og knytter, velferdsstatens problemer til hva slags samfunn vi ønsker i framtida.

Men i en slik mer omfattende debatt om velferdsstaten er det likevel viktig å holde fast ved en grunnleggende prosess i de mest moderne samfunn: Den teknologiske utviklingen vil fortsette med (minst) uforminsket kraft, og verden er i ferd med å vokse sammen til ett globalt marked for de varene vi vil produsere i framtida. Denne stadig mer effektive produksjonen vil føre til redusert etterspørsel etter arbeidskraft, samtidig som den produserte inntektsmengden øker. Kort sagt: færre hender vil tjene opp en større inntekt. Dette betyr at vi vil ha en strukturelt betinget tendens til en sosial og økonomisk dualisering i befolkningen: De som er med i de gode jobbene i de voksende næringene, og de som er utenfor eller bare marginalt tilknyttet døende virksomheter.

Enhver diskusjon om velferdsstatens framtid kan ikke sette parentes rundt denne tendensen til todeling av befolkningen. Et offensivt forsvar for de grunnleggende prinsippene vår norske velferdsstat til nå har vært tuffet på, fordrer at vi tar oss tid til å diskutere og etablere de sosiale, politiske og ideologiske betingelser og rettighetssystemer vi som fellesskap ønsker å basere vårt samfunn på, før vi går til eventuelle økonomiske innsparinger av de nåværende ordningene.

De offentlige utredningene som foreligger, antyder et implisitt valg av en velferdspolitisk tenkning som noe mer vektlegger markedsøkonomisk

effektivitet enn velferdshensyn, som veklegger selektive ordninger noe mer enn folkeforsikringsmodellen, og som baserer seg på en gjenoppbygging av en noe mer moralistisk og arbeidsorientert adgang til trygdeordningene. Som vi har argumentert for, er den mest sannsynlige konsekvensen av en slik kombinasjon av veivalg en økende tendens til at større grupper, fra den mest velhavende delen av befolkningen, stimuleres til å frikople seg fra de offentlige ordningenes betydning for deres velferd. Men vel så viktig som på hvilke områder det strammes til, er det hva vi gjør med de (eventuelt) innsparte midlene. En vei kan være å gi middelklassen kraftig skattelette. Dette vil høyst sannsynlig gi sterk økonomisk vekst innen sektorer som produserer velferdsgoder og personlig tjenesteyting. Og i den grad vi tillater lønnsforskjellene mellom ulike yrkesgrupper i økonomien å øke, kan vi forvente en sterk vekst i lavt betalt omsorgsarbeid innen en markedsbasert sektor.

En alternativ vei kan være å forsøke å stimulere familien og den frivillige sektoren til å ta over, og sørge for den nødvendige ekspansjonen i omsorgssektoren. I så fall trengs det en sterk reduksjon i skattene på lønns-takere, slik at det faktisk blir mulig for familier å leve på én inntekt i en lengre fase av det potensielt yrkesaktive livet – både for å sørge for inntekt til husmødrene (uansett hvilket kjønn de måtte ha) og for å holde de frivillige utenfor lønnsarbeid.

En tredje vei er å forsterke den nordiske modellens vekt på full sysselsetting gjennom en overføring av inntekt fra vareproduserende sektorer og velferdsstatens kontantoverføringer til mer betalt omsorgsarbeid i offentlig sektor. Det var etter denne «formelen» vi i de nordiske velferdsstatene ekspanderte på 60- og 70-tallet, og det var denne sysselsettingstunge modellen som ble befestet på 80-tallet. Sammenliknet med de kontinental-europeiske velferdsstatene har vi i Norge allerede i et par tiår holdt veksten i kontantoverføringer nede, og i stedet ekspandert velferdsstatens tjenesteside.

Denne velferdsstatsmodellen krever en aksept av et høyt skattenivå. En videre utbygging av tjenestesiden må rimeligvis finansieres, og dermed oppstår det et viktig dilemma om trygderettighetene beskjæres for kraftig for å skaffe rom for tjenesteekspansjonen: Hvordan skal vi klare å unngå at store befolkningsgrupper reagerer på det høye skattenivået og reduserte trygder, ved ikke å etterspørre private alternativer i en situasjon hvor det spres en betydelig skepsis om hvorvidt velferdsstaten i det hele tatt vil kunne ivareta folks individuelle behov for trygg, forutsigbar og langsiktig sosial sikkerhet? Innstramminger i trygdene og høyere egenandeler *kan* være signaler om en omlegging til mer tjenester. På den annen side vitner helsekøer og ressursmangel innen omsorgen for eldre og funksjonshemmede om en tjenesteside som folk kanskje ikke tør å basere all sin framtidige velferd på. Selv om alle lag av befolkningen jevnt over deler opp-

LITTERATUR

Aftenposten, 29. desember 1993

Alber, Jens 1988. «Is there a crisis of the welfare state?» i: *European Sociological Review* vol.4 no.3

Bleiklie, Ivar m.fl. 1979. «Forvaltningen og den enkelte» i: Leif H. Skare (red), *Forvaltningen i samfunnet*. Tanum-Nordli, Oslo

Bowitz, Einar og Ådne Cappelen 1994. «Velferdsstatens økonomiske grunnlag» i: Aksel Hatland m.fl (red): *Den norske velferdsstaten*. Ad Notam, Oslo

Dahl, Espen og Tove Midtsundstad 1994. «Hvorfor går eldre arbeidstakere av før ordinær pensjonsalder: vil de, eller må de? Resultater fra en retrospektiv kohortundersøkelse». Vedlegg V i *NOU 1994:2 «Fra arbeid til pensjon»*

Dahl, Espen 1985. *Langtidssykmeldte – hvor kommer de fra, hva slags hjelp får de, hvor går de?* Sosialdepartementets utredningsserie, rapport nr. 9. Sosialdepartementet, Oslo

Follesø, Gunnar m.fl. 1980. «Trygdebyråkratiet og fordelinga av attføringsytningar» *Sosial Trygd* nr.10

Goodin, Robert E. 1989. *Reasons for welfare. The Political Theory of the Welfare State*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey

Hagen, Kåre og Jon M. Hippe 1989. *Svar skyldig? Velferdsstatens utfordringer - partienes svar*. FAFO-rapport 92, Oslo

Halvorsen, Knut 1977. *Arbeid eller trygd* Pax forlag, Oslo

Halvorsen 1990. *Innføring i sosialpolitikk*. TANO forlag, Oslo

Halvorsen, Knut (udatert manus). *Velger folk trygd for vinnings skyld?* Norges Kommunal- og Sosialhøgskole, Oslo

Jenssen, Anders Todal og Willy Martinussen m.fl. 1994. *Velferdsstaten i våre hjerter*. Ad Notam, Oslo

Kolberg, Jon Eivind 1983. *Farvel til velferdsstaten?* Cappelen, Oslo

Kuhnle, Stein og Liv Solheim 1985. *Velferdsstaten - vekst og omstilling*. TANO, Oslo

- Kuhnle, Stein 1994. «Velferdsstatens idégrunnlag i perspektiv» i: Aksel Hatland m.fl (red): *Den norske velferdsstaten*. Ad Notam, Oslo
- Midré, Georg 1981. *Hjelp til arbeid?* Tromsø: Universitetet i Tromsø
- Norbom 1994. *Våre velferdsordninger. En gjennomgang foretatt av en intern arbeidsgruppe*. Sosialdepartementet, Oslo (se også Sosialdepartementet 1994).
- NOU 1982: 9 *Kommunaløkonomisk styring*
- NOU 1984:10 *Trygdefinansiering*
- NOU 1992: 1 *Trygghet - verdighet - omsorg*
- NOU 1992:26 *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*
- NOU 1993:11 *Mindre til overføringer – mer sysselsetting*
- NOU 1994: 2 *Fra arbeid til pensjon*
- NOU 1994: 3 *Ungdom, lønn og arbeidsledighet*
- NOU 1994: 6 *Private pensjonsordninger*
- Risa, Alf E. 1990. *Utilsikta aktørrespons på trygdeordninger. Eit oversyn over internasjonal empirisk litteratur* Bergen: SEFOS, Notat nr.47
- Sosialdepartementet 1994. *Våre velferdsordninger. En gjennomgang foretatt av en intern arbeidsgruppe* (se også Norbom 1994)
- St.meld. nr. 4, 1987-88. *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken* Finans- og tolldepartementet
- St.meld. nr. 39 1991-92. *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (attføringsmeldinga)* Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- St.meld. nr. 4, 1992-93. *Langtidsprogrammet 1994-1997* Finans- og tolldepartementet

Velferdssignaler

Regjeringen har invitert til en idédugnad for å sette velferdsstatens framtid under debatt. En rekke offentlige utvalg er bedt om å drøfte ulike sider ved vår velferdspolitik. Utredningene representerer den største og mest systematiske gjennomtenkningen av dette emnet i etterkrigstida.

I denne rapporten gjennomgås disse utredningene: Hvilke problemer oppfattes som de mest sentrale, hvilke løsninger foreslås og hvilke ideologiske oppfatninger legges til grunn? Rapporten diskuterer de *signaler* som kommer til uttrykk, og hvorvidt de peker ut en ny kurs for velferdspolitikken.

Rapportens konklusjon er at de grunnleggende prinsippene vår velferdsstat hviler på ikke foreslås endret. Det er likevel klare trekk i retning av større vekt på behovsprøving framfor universalisme, økonomiske problemer heller enn sosiale, og en større interesse for å overføre oppgaver fra staten til kommunene og frivillige organisasjoner. Samlet kan dette føre til en langsiktig utvikling hvor den norske velferdsstatsmodellen omformes.

Fafo-rapport 174

ISBN 82-7422-131-4

Fafo

Postboks 2947 Tøyen

0608 Oslo

Tlf 22 08 86 00

Faks 22 08 87 00