

Johan Christensen, Tone Fløtten, Jon M. Hippe,
Jørgen Svalund og Sissel Trygstad

De nordiske modellene etter 2000 – utviklinga i Norge

Johan Christensen, Tone Fløtten, Jon M. Hippe,
Jørgen Svalund og Sissel Trygstad

**De nordiske modellene etter 2000
– utviklinga i Norge**

© Fafo 2009
ISSN 0804-5135

Innhold

Introduksjon.....	5
Bakgrunnen for prosjektet	5
Publikasjoner.....	7
Om prosjektet	7
Arbeidsmarkedsorganisering, arbeidslivsregulering og partsforhold i Norge.....	8
Innledning	8
Sysselsetting – utvikling siste ti år.....	9
Jobbsikkerhet, midlertidige ansettelser og utleie av arbeidstakere.....	15
Partene.....	16
Lønn.....	23
Den sosiale dialogen.....	28
Avsluttende betraktninger	32
Litteratur	33
Den nye norske velferdspolitikken.....	35
Innledning	35
Utgangspunkt: politikk og velferdsstat.....	36
Tema 1: Inkludering i arbeidslivet – integrerings- og aktiveringspolitikken	37
Hva har skjedd med integreringen?.....	43
Tema 2: offentlige overføringer og fordelingspolitikk.....	49

Resultatene av fordelingspolitikken	53
Tema 3: familie-, helse- og omsorgspolitikken.....	57
Konklusjon – den nye velferdspolitikken	61
Litteratur	64
Offentlig sektor i Norge	66
Innledning	66
Sysselsetting i offentlig sektor	68
Strukturreformer	69
Hvilke typer endringer?.....	73
Stridstemaer – stat versus marked	76
Litteratur	80
Norsk skattepolitikk – samme mål, nye virkemidler.....	82
Hvorfor skattepolitikk?.....	82
Norsk skattepolitikk i dag – et oversiktsbilde	83
Reformer av skattepolitikken	85
Endringer i utfall?	88
Politikkstrategier på skattefeltet	91
Litteratur	92

Introduksjon

Bakgrunnen for prosjektet

Landene i Norden¹ har store økonomiske og politiske likhetstrekk. I de skandinaviske landene ble det inngått brede klassekompromisser i mellomkrigstida, og etter andre verdenskrig ble det utviklet omfattende velferdsstater og arbeidsliv preget av sterke organisasjoner og tett parts-samarbeid. Disse grunntrekkene har bestått under regjeringer av skiftende farge og er bakgrunnen for at det er meningsfylt å bruke begrepet «den nordiske modellen» som fellesbetegnelse selv om dette rommer nasjonale forskjeller.

På 1980-tallet ble den nordiske modellen utsatt for sterk kritikk fra flere kanter. Den ble hevdet å være til hinder for økonomiske omstillinger, svekke bedriftenes konkurransekraft, samt at offentlig sektor, skatter og statlige reguleringer var for omfattende. Det ble derfor gjennomført liberale reformer i alle landene, ikke minst ved tilpasninger til EUs indre marked og under den økonomiske krisa i begynnelsen av 1990-åra. Likevel er det overordnede bildet at grunntrekkene i de nordiske samfunnene har bestått, og at modellen etter årtusenskiftet har vært holdt fram både nasjonalt og internasjonalt som forklaring på den positive økonomiske og sosiale utviklinga.

Det politiske bildet etter årtusenskiftet har vært svært forskjellig i de tre landene som denne rapporten omhandler. Mens Danmark har hatt borgerlige koalisjonsregjeringer siden 2001, ble en lang periode med sosialdemokratisk styre i Sverige avløst av en borgerlig regjeringkoalisjon høsten 2006. Norge hadde flere regjeringsskifter og mindretallsregjeringer av skiftende farge fram til høsten 2005 da den rød-grønne flertallsregjeringen av Ap, SV og Sp tok over (se tabell I–1). Situasjonen våren 2009 er derfor at to av landene har hatt borgerlige flertallsregjeringer fra henholdsvis 2001 og 2006, mens vi i 2005 i det tredje landet fikk en sentrum-venstre-regjering valgt på et radikalt program med vekt på kollektive løsninger.

Også etter årtusenskiftet har det vært et aktivt reformarbeid i de tre landene. I hvilken grad kan vi se en utvikling i forskjellig retning i disse landene som utenfra framstår som svært like, men som de seinere åra har hatt regjeringer av ulik farge? Representerer reformene i noen av lan-

¹ Av hensyn til omfang og tidsramme tar prosjektet spesielt for seg Norge, Danmark og Sverige, ikke Finland og Island. Vi vil likevel bruke betegnelsene «nordiske land» og «nordisk(e) modell(er)» fordi alle de nordiske landene har svært mange likhetstrekk både samfunnsmessig, økonomisk og kulturrelt, og fordi «nordisk modell» er et innarbeidet begrep som nettopp viser til denne likheten.

dene et brudd med det vi oppfatter som «den nordiske modellen»? Eller representerer de ulike typer videreføring og modernisering av modellen der grunntrekkene ligger fast, om enn med nasjonale tilpasninger?

Tabell I-1: Oversikt over regjeringer etter 2000 i Danmark, Sverige og Norge

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
DK	Soc/	Soc/ <i>Høst:</i> V/ K	V/ K	V/ K	V/ K	V/ K	V/ K	V/ K	V/ K
SV	Soc	Soc	Soc	Soc	Soc	Soc	Soc <i>Høst:</i> M/ C/ F/ Kr	M/ C/ F/ Kr	M/ C/ F/ Kr
NO	KrF/ Sp/ V <i>Mars:</i> Ap	Ap <i>Høst:</i> KrF/H/V	KrF/H/V	KrF/H/V	KrF/H/V	KrF/H/V <i>Høst:</i> AP/ SV/Sp	AP/ SV/ Sp	AP/ SV/ Sp	AP/ SV/ Sp

Mot slutten av 2008 spredde den globale finanskrisa seg raskt over hele verden og gikk over i en realøkonomisk krise med usikkert omfang og varighet. Flere land fryktes å gå inn i en langvarig nedgang etter en lang periode med økonomisk vekst, og arbeidsledigheten øker kraftig i mange land. Heller ikke de nordiske landene, som er små og svært åpne økonomier med stor utenrikshandel, har sluppet unna. Notatene fra dette prosjektet tar for seg den siste tiårsperioden fram til begynnelsen på krisa. Denne perioden har vært preget av sterk økonomisk vekst og synkende ledighet i de nordiske landene. Krisa rammer disse landene ulikt på grunn av ulike næringsstrukturer, finansielle reserver og naturlige fortrinn, og de politiske mottrekkene er ulike. Hvordan Norden vil klare seg, og hvor lenge krisa vil vare, vet vi ikke på en lang stund ennå, men krisa vil uansett bli en kraftig prøve på hvor robuste og motstandsdyktige de ulike variantene av den nordiske modellen er, og om de nordiske landene er i stand til å takle utfordringene bedre enn andre land.

Publikasjoner

En rekke større og mindre notater lages i dette prosjektet – alle med felles hovedtittel «**De nordiske modellene etter 2000**»:

- De nordiske modellene etter 2000 – bakgrunn og fellestrekk
- De nordiske modellene etter 2000 – utviklinga i Norge
- De nordiske modellene etter 2000 – utviklingen i Danmark
- De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering
- De nordiske modellene etter 2000 – tiltak for å dempe finanskrisa i Norden

Om prosjektet

Oppdragsgiver er LO.

For å få et fellesnordisk perspektiv ble Jon Kvist, professor ved Center for Velfærdsstatsforskning i Odense, og Joakim Palme, Vd ved Institutet för Framtidsstudier i Stockholm, engasjert. Ved siden av at Jon Kvist har bidratt gjennom en egen rapport om Danmark, har begge bidratt i felles diskusjoner om prosjektet som helhet. Takk til begge for et lærerikt samarbeid.

Espen Løken har vært prosjektleder ved Fafo, men en rekke forskere har bidratt. Jon M. Hippe, Tone Fløtten og Jon Erik Dølvik har vært sentrale spillere sammen med prosjektleder både i prosjektledelse, skriving og kvalitetssikring av bidrag. Johan Christensen (skatt), Jørgen Svalund (arbeidsliv) og Sissel Trygstad (offentlig sektor) har skrevet viktige bidrag i landrapporten om Norge, og Øyvind Berge har skrevet analysen av de nordiske landenes krisepolitikk. Johan Christensen har i tillegg bidratt til å lage tematiske oppsummeringer på tvers av landene og til å finne fram relevant statistikk til flere av rapportene. Vi vil også takke Hanne C. Kavli som har kommet med viktige innspill på innvandring og integrering. Som alltid skal publikasjonsavdelingen ved Fafo takkes for utmerket samarbeid.

Oslo, juni 2009

Espen Løken

Arbeidsmarkedsorganisering, arbeidslivsregulering og partsforhold i Norge

Av Jørgen Svalund

I dette kapitlet gis det en gjennomgang av status og endringer innenfor arbeidsmarkedsorganisering, arbeidslivsregulering og partsforhold i Norge.

Innledning

Hovedbildet viser en grunnleggende stabilitet siden 2000. Det har imidlertid blitt gjennomført reformer og endringer i lovverk, lønns- og pengepolitikk, i pensjonssystem og samarbeidet mellom partene som spiller en rolle for situasjonen i dag. I tillegg er det gjort ulike forsøk på reformer som har møtt motstand, og som ikke er gjennomført, men hvor forslagene, debattene og koalisjonene som ble etablert, preger dagens situasjon.

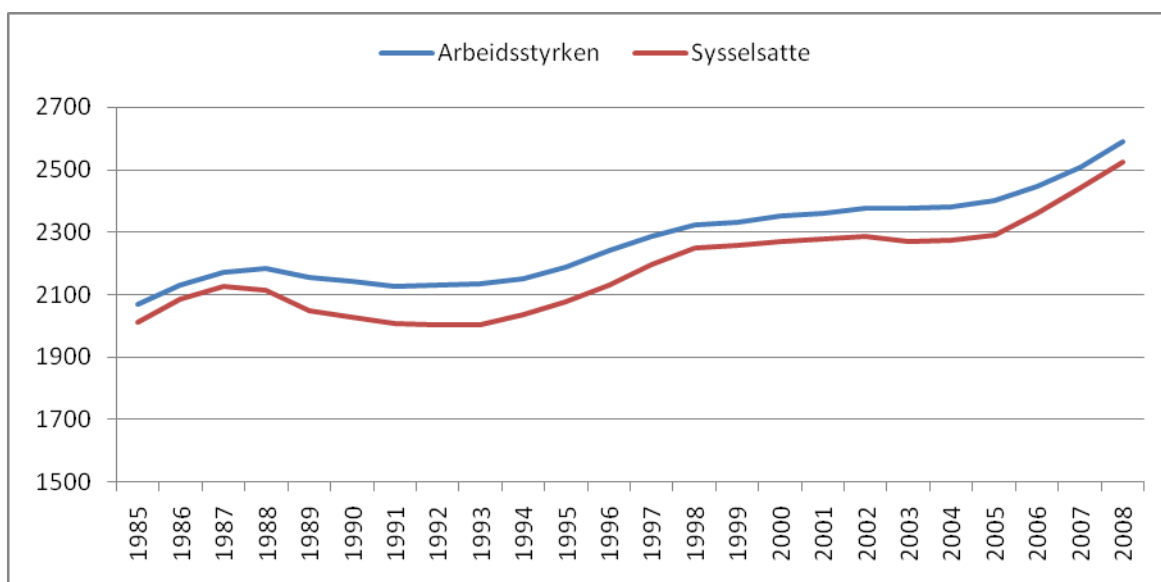
Mange av de politiske sakene på dette feltet har vært preget av to underliggende forhold. For det første er de preget av knapphet på arbeidskraft, spesielt siden 2005, og en forventet mangel på arbeidskraft når etterkrigsgenerasjonen går ut i pensjon om noen få år. For det andre er de preget av bekymring knyttet til kostnader og finansiering av den norske velferdsstaten som en følge av den økte forsørgerbyrden. Disse forholdene har bidratt til at sykefravær, pensjonsalder og integrering av marginaliserte grupper på arbeidsmarkedet har kommet i forgrunnen i den politiske debatten. Som følge av økt innvandring generelt, og økt arbeidsinnvandring fra nye EU-land spesielt, har debatter om integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet og tiltak mot sosial dumping vært sentrale stridsspørsmål mellom partene i arbeidslivet og blant de politiske partiene.

I tillegg til dette vakte arbeidet med ny arbeidsmiljølov, og spesielt endringer knyttet til arbeidstidsbestemmelser og midlertidige ansettelses, debatt og konflikt mellom de politiske partiene og mellom partene i arbeidslivet.

Sysselsetting – utvikling siste ti år

Etter krisen i 1988–1993 økte sysselsettingen i 1990-åra fra 2 004 000 sysselsatte i 1993 til 2 259 000 i 1999. Arbeidsstyrken² og sysselsettingen har økt sterkt siden årtusenskiftet. Mens det i 2000 var 2 269 000 sysselsatte, økte dette til 2 524 000 sysselsatte i 2008, en vekst i sysselsettingen på over 11 prosent i løpet av åtte år. I perioden 2005–2008 økte sysselsettingen rekordartet, med om lag 80 000 flere sysselsatte per år, en vekst på om lag 3 prosent per år. Samtidig er ledigheten redusert, spesielt siden 2005.

Figur A-1 Arbeidsstyrken og sysselsatte personer 16–74 år. 1985–2008. Tall i tusen. Årsgjennomsnitt.



Kilde: AKU

Note: Det var en omlegging av AKU i 2006, slik at det er et brudd i statistikken mellom 2005 og 2006. Tallene er for aldersgruppen 15–74 år fra og med 2006.

Veksten i sysselsettingen i Norge har en rekke sammenvevde årsaker. Den internasjonale økonomiske veksten, med svært god tilgang på lånefinansiert kapital, billig import fra Kina, stor etterspørsel etter norske eksportvarer fra Kina og andre land, høy pris på olje og andre naturressurser som gass og aluminium, førte norsk økonomi inn i en høykonjunktur som har vart mesteparten av 2000-tallet (se figur A-1). Sysselsettingen i Norge opplevde en kort nedtur på grunn av Asia-krisen i 1998, før den igjen steg. I 2002–2003 var det igjen en nedtur i sysselsettingen etter at sentralbanken hevet renten etter lønnsoppgjøret i 2002 (Dølvik 2007). Dette medførte at kronekursen gikk kraftig opp, noe som svekket konkurransevnen til konkurranseutsatt industri. Dette resulterte i sin tur i økt arbeidsledighet. Mens det var 87 000 arbeidsledi-

² «Arbeidsstyrken» er summen av antall sysselsatte og antall arbeidsledige personer.

ge (3,7 prosent arbeidsledige) i fjerde kvartal 2002, økte dette til 112 000 tredje kvartal 2003 (4,7 prosent ledighet). Siden slutten av år 2003 har det vært en sterk vekst i hele økonomien, en vekst som har ført til økt sysselsetting og redusert arbeidsledighet (2,5 prosent tredje kvartal 2008). Arbeidsmarkedet var imidlertid ikke tilbake til sysselsettningsnivået fra 2002 før i 2005. Fra 2005 og framover har det vært en eventyrlig vekst i sysselsettingen i Norge.

Hvor kommer så veksten i arbeidsstyrken fra, hvilke arbeidskraftreserver er det trukket på i perioden? Generelt kan arbeidsstyrken øke ved at det kommer flere arbeidstakere inn på arbeidsmarkedet, eller ved at færre forsvinner ut av arbeidsstyrken og over i pensjon, uføretrygd med videre. I tillegg til unge personer som er på vei inn i yrkeslivet, har sysselsettningsgraden blant innvandrere og funksjonshemmede vært lavere enn hos befolkningen generelt, og økt yrkesdeltaking i disse gruppene har bidratt til den økte sysselsettingen.

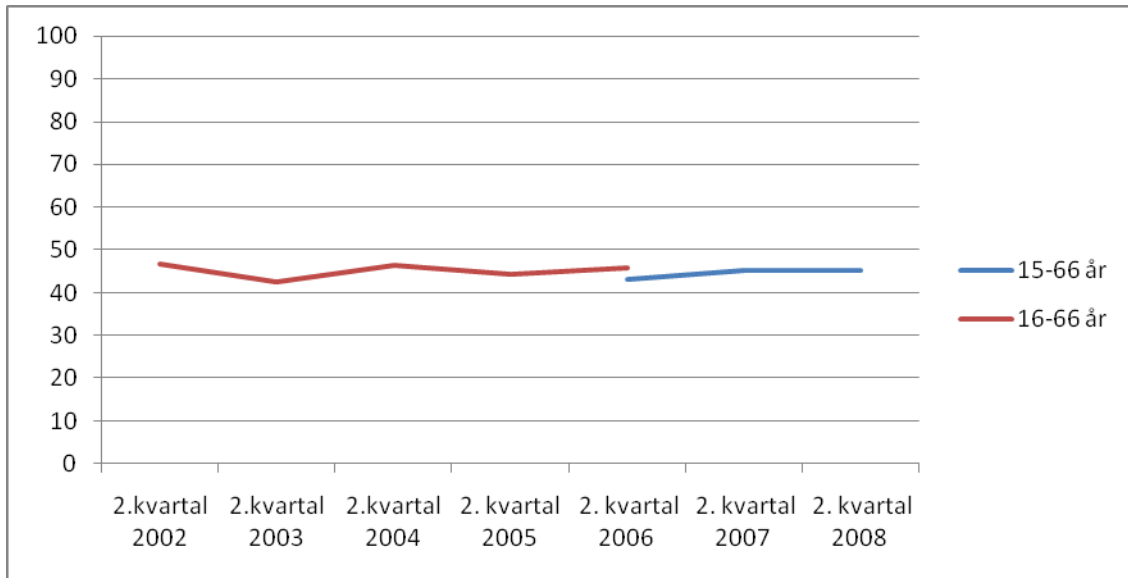
Tabell A-1 Sysselsatte unge og eldre personer. Tall i tusen. Sysselsettningsgrad i prosent. 2000–2008.

	Tall i tusen		Prosent	
	16–24 år	55–74 år	16–24 år	55–74 år
2000	282	329	57,9	42,8
2001	274	356	56,6	44,9
2002	279	376	57,1	46,2
2003	272	395	55,2	47,4
2004	272	401	54,4	47,1
2005	269	413	52,9	47,4
2006	308	416	53,1	47,4
2007	327	440	55,1	49
2008	352	456	58	49,5

Sysselsettingen blant unge i alderen 16–24 år har steget kraftig i perioden 2005–2008, fra 269 000 sysselsatte i 2005 til 352 000 i 2008. Mens i underkant av 53 prosent i denne aldersgruppen var sysselsatt i 2005, har dette økt med hele 5 prosentpoeng i 2008 (tabell A–1). Også blant eldre arbeidstakere er sysselsettingen økt betraktelig, både i absolutte og relative tall. I denne gruppen har det vært en vekst i absolutte tall i hele perioden, noe som dels skyldes at en stadig større andel av befolkningen i yrkesaktiv alder er i denne aldersgruppen, dels at en høyere andel av de eldre er i arbeid. Mens i underkant av 43 prosent av personene i denne gruppen var sysselsatt i 2000, har dette økt til 49,5 prosent, en prosentvis økning i sysselsettningsgraden på over 15 prosent.

Rundt 17 prosent av befolkningen i alderen 15 (16) til 66 år oppgir i perioden 2006–2008 at de har en form for funksjonshemming, se figur A–2.

Figur A–2 Andel sysselsatte funksjonshemmede. 15–66 år og 16–66 år. Andre kvartal 2002–2008.



Kilde: AKU, tilleggsundersøkelse om funksjonshemmede og sysselsetting

Note: Det ble gjort en endring i aldersinndelingen i tilleggsundersøkelsen andre kvartal 2006 hvor utvalget ble utvidet fra 16 år som nedre aldersgrense til 15 år. Det er derfor et brudd i tallene mellom 2006 og 2007. Videre har det blitt gjort endringer i selve estimeringsmetoden SSB bruker. SSB antar at dette ikke påvirker sysselsettingstallene i særlig grad.

I perioden 2002 til 2008 har sysselsettingen blant funksjonshemmede endret seg lite. Om lag 45 prosent av dem som selv karakteriserer seg som funksjonshemmede, var sysselsatt andre kvartal 2008, omtrent 1 prosent lavere enn i 2002.³

Mens sysselsettingen blant funksjonshemmede ikke har økt, har sysselsettingen blant alle innvandregrupper gått opp.

³ Antallet funksjonshemmede som intervjues, er noe begrenset i AKU sammenliknet med den ordinære statistikken for alle i befolkningen, og forskjellen mellom 2002 og 2008 er innenfor feilmarginen.

Tabell A-2 Sysselsatte etter landbakgrunn (verdensregion). I prosent av personer i alt 16-74 år. Fjerde kvartal 2001-2007.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hele befolkningen	70,9	70,1	69,4	69,3	68,5	70,0	71,6
Innvandrere i alt	59,3	57,7	56,6	56,6	57,1	60,1	63,3
Norden	73,7	72,5	71,8	71,6	72,1	73,5	74,5
Vest-Europa ellers	68,1	67,2	66,9	67,6	68,4	70,9	72,0
EU land i Øst-Europa	60,0	60,8	61,5	64,6	68,4	70,7	75,9
Øst-Europa ellers	56,6	55,8	55,5	55,5	55,6	58,7	61,9
Nord-Amerika og Oseania	55,0	55,0	54,8	56,6	58,2	61,1	64,2
Asia ¹	52,5	50,9	49,8	49,8	50,3	53,3	56,3
Afrika	46,2	43,8	41,7	41,2	41,5	45,2	49,0
Sør- og Mellom-Amerika	62,3	59,7	58,8	58,4	59,9	62,6	65,3

¹ Tyrkia inkludert.

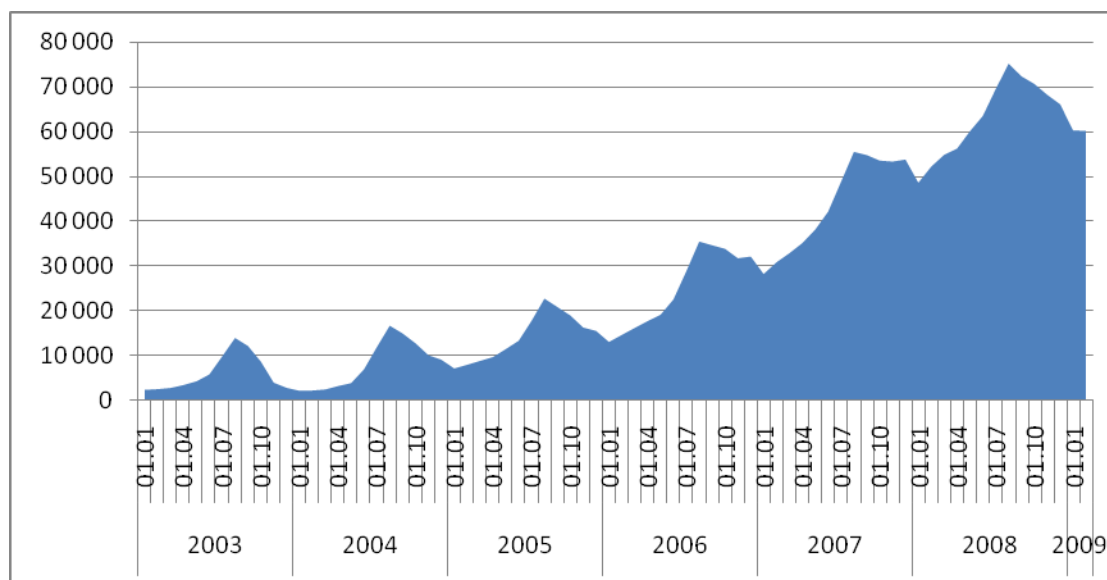
¹Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

I tillegg til at tabell A-2 viser at sysselsettingsraten blant innvandrere har gått opp fra 2001 til 2007, viser den også at innvandreres sysselsetting er mer følsom for konjunkturer. Sysselsettingsgraden blant innvandrere gikk mer ned i perioden 2001-2004 og økte sterkere i 2005-2008 enn den gjorde for befolkningen for øvrig. I tillegg har innvandrerbefolkningen økt i antall personer. Antall sysselsatte førstegenerasjonsinnvandrere økte kraftig fra 133 854 personer i fjerde kvartal 2001 til 213 114 personer i fjerde kvartal 2007, en vekst på 60 prosent. Dette innebærer at den økte sysselsettingen blant førstegenerasjonsinnvandrere har vært en viktig bidragsyter til sysselsettingsveksten i løpet av 2000-tallet.

Sysselsettingen blant innvandrere i Norge varierer etter opprinnelsesland. Mens en høy andel av innvandrere fra Norden og Vest-Europa er sysselsatt, er sysselsettingsgraden spesielt lav blant innvandrere fra Asia og Afrika.

En annen viktig kilde til sysselsettingsveksten er tilstrømmingen av arbeidskraft fra de nye medlemslandene i EU. Som en følge av EUs øst-utvidelse i 2004 har det blitt lettere for østeuropeiske arbeidstakere å arbeide i Norge. Noe av denne arbeidsinnvandringen gjenspeiler seg i figur A-3. Men fordi AKU bare måler utviklingen på arbeidsmarkedet blant dem som er registrert bosatte, og mange av arbeidstakerne fra Øst-Europa ikke er registrert bosatt i Norge, er den faktiske økningen i sysselsettingen og arbeidsstyrken større enn det som kommer til syne i figur A-3. I tillegg omfattes heller ikke arbeidstakere på korttidsopphold, utstasjonerte og arbeidsinnvandrere utenfor det formelle arbeidslivet av AKU-statistikken. En undersøkelse blant polakker i Oslo i 2007 viste at rundt halvparten av dem som lot seg intervju, ikke var registrert på en slik måte at de kommer med i SSBs statistikker (Friberg og Tyldum 2007).

Figur A-3 Antall gyldige arbeidstillatelser til borgere fra EU-8 i Norge. 1.1.2003–1.2.2009.



Kilde: UDI

EU-utvidelsen innebar en integrasjon av land med svært ulikt lønns- og kostnadsnivå og har medført både politisk debatt og faktiske virkninger på arbeidsmarkedet i Norge. I tillegg til de nesten 60–70 000 personene fra de nye EU-landene som hadde gyldige arbeidstillatelser i Norge høsten 2008, var det et betydelig antall utstasjonerte arbeidstakere og selvstendig sysselsatte fra disse landene. Flesteparten av disse arbeidet innenfor bygg, industri, landbruk og privat tjenesteyting. Antallet personer med gyldige arbeidstillatelser fra de nye EU-landene har falt betydelig gjennom høsten 2008 og i første del av 2009. Mens det var nesten 74 000 personer med slike tillatelser i august 2008, har dette sunket til rett i overkant av 61 000 i februar 2009. Høsten 2008 utgjorde utenlandske arbeidstakere om lag 8–9 prosent av det norske arbeidsmarkedet (Dølvik og Friberg 2008: 3).⁴

Ved EU-utvidelsen i 2004 sikret Norge seg overgangsordninger knyttet til individuell arbeidsmobilitet fram til 1.5.2009 for åtte av landene som var en del av EU-utvidelsen. Dette innebar at arbeidstakerne fra disse landene (Polen, Estland, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia) måtte ha heltidsarbeid i Norge og «norsk lønn» for å få arbeidstillatelse. De samme overgangsordningene har også omfattet Romania og Bulgaria fra 2007 og vil trolig gjelde til 2012 for disse landene. Den norske allmenngjøringsloven gir anledning til å vedta at minstelønn og standarder i et tariffområde (eventuelt begrenset til et geografisk område) skal gjelde for alle arbeidstakere på området. Den første allmenngjøringen av en tariffavtale skjedde i 2004. Hittil er minstestandarder i nasjonale avtaler for landbaserte petroleumsanlegg, bygg, skips- og

⁴ Inkludert om lag 50 000 arbeidstakere fra Norden og 35 000 fra de gamle EU-landene

offshoreindustrien, samt el-bransjen i osloområdet, allmenngjort. Det er også reist krav om allmenngjøring innen landbruk, og tilsvarende krav er ventet innen rengjøring.

Arbeidsstyrken og antall sysselsatte har økt kraftig i perioden 2000–2008. Vi kan oppsummere med at dette skyldes flere faktorer som har bidratt til mer fleksibelt arbeidstilbud i Norge. Sterk etterspørsel etter arbeidskraft har fremmet arbeidsinnvandring fra nye EU-land, og generelt har flere innvandrere blitt sysselsatt. I tillegg har sysselsettingen økt både i absolutte og relative tall blant unge og eldre i perioden 2003 til 2008.

Kjønnsdelt norsk arbeidsmarked

Det norske arbeidsmarkedet per 2008 er til dels kjønnsdelt. Fortsatt er enkelte bransjer, som helse- og sosialbransjene, kraftig kvinnedominert, mens andre bransjer, som bygg- og anleggsbransjen, er kraftig mannsdominert (tabell A–3).

Tabell A–3 Sysselsetting menn og kvinner etter bransje. Hovedgrupper. Absolutte tall i tusen. 2008.

	Menn	Kvinner	Andel kvinner
I alt	1289	1154	47
Jordbruk, skogbruk og fiske	55	15	21
Utvinning av råolje og naturgass. Tjenester tilknyttet olje- og gassutvinning	28	7	20
Industri og bergverksdrift	214	68	24
Kraft- og vannforsyning	13	4	24
Bygge- og anleggsvirksomhet	167	13	7
Varehandel, hotell- og restaurantvirks.	210	215	51
Transport/telekommunikasjon	117	40	25
Bank/finans	29	26	47
Forr.mess.tjenesteyting, eiendomsdrift	169	101	37
Offentlig administrasjon, forsvar og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	81	73	47
Undervisning	77	138	64
Helse- og sosialtjenester	84	392	82
Andre sosiale og personlige tjenester	47	61	56

Kilde: AKU

Samtidig er arbeidsmarkedet kjønnsdelt også vertikalt: jo høyere ledernivå eller posisjon i arbeidsmarkedet, jo større mannsdominans.

Jobbsikkerhet, midlertidige ansettelser og utleie av arbeidstakere

I 2000 ble reglene knyttet til bemanningsselskaper (vikarbyråer) deregulert. Mens bemanningsselskaper tidligere bare kunne tilby arbeidskraft innen enkelte typer arbeidsoppgaver, stort sett kontorarbeid, kunne de fra 2000 tilby sine tjenester i alle sektorer og for alle profesjoner. Imidlertid kan arbeidsgiverne fortsatt bare bruke innleid arbeidskraft i tilfeller hvor de kunne brukt midlertidig ansatte. Antallet årsverk som utføres av bemanningsbransjen (NHO) er mer enn doblet siden 2000 og utgjorde i underkant av 25 000 årsverk i 2007 (Nergaard og Svalund 2008).

Det er samtidig relativt strikte regler for midlertidige ansettelser i Norge (OECD 2004). Faste ansettelser er hovedregelen, og midlertidige ansettelser kan bare brukes i sammenheng med midlertidig erstatning av en annen person eller når arbeidets natur er ulikt arbeidet som vanligvis utføres i virksomheten (AML § 14–9). Selv om mulighetene for midlertidige ansettelser er begrenset, har en stabil andel på rundt 10 prosent av arbeidstakerne til enhver tid vært midlertidig ansatt siden årtusenskiftet (SSB).⁵ Spesielt er det vanlig blant unge arbeidstakere og hovedsakelig i offentlig sektor. Arbeidsgiverne kan også bruke innleid arbeidskraft til alle typer jobber i alle typer bransjer, men bare i tilfeller hvor de også kunne brukt midlertidig ansatte (AML § 14–12 og 14–13).

Arbeidslivslovutvalgets innstilling (NOU 1999: 34) «*Nytt millenium – nytt arbeidsliv?*» var startskuddet for arbeid med den nye arbeidsmiljøloven, som ble iverksatt i 2006. Denne innstillingen kom i en tid da dot.com-selskaper og nye måter å organisere arbeidet på var langt framme i arbeidslivsdebatten. Etter høringsrunder og videre arbeid ble det nedsatt et nytt arbeidslivslovutvalg, som kom med sin innstilling i 2004 (NOU 2004: 5). Som et resultat av denne kom Bondevik II-regjeringen (sentrum-høyre) med forslag til ny arbeidsmiljølov i 2005. Under kraftig debatt ble loven vedtatt i Stortinget i juni 2005, mot APs, SVs og SPs stemmer. Av viktige endringer var:

1) Adgangen til midlertidige ansettelser skulle bli lettere. En arbeidstaker kunne med den nye loven bli midlertidig ansatt uten begrunnelse i seks måneder. Ansettelsen kunne ytterligere forlenges med seks nye måneder. I tillegg skulle arbeidsgivere kunne ansette midlertidige arbeidstakere der det kun var bruk for arbeidstakere for en spesiell oppgave eller prosjekt. Det skulle også bli enklere å bruke arbeidstakere fra bemanningsbyråer, siden adgangen for bruk av

⁵ Da regnes neppe alle arbeidstakerne fra de nye EU-landene 2004 (EU-8) med midlertidige arbeidstiltalser med i statistikken.

midlertidige arbeidstakere og vikarer/bemanningselskaper er lik. Endringene ble begrunnet med en mulig positiv effekt på sysselsettingsmulighetene for svake grupper på arbeidsmarkedet, slik som unge, innvandrere og funksjonshemmede. Disse endringene møtte sterk motstand i store deler av fagbevegelsen og i den daværende opposisjonen (AP, SV og SP).

2) Deltidsarbeidende skulle prioriteres dersom det var ledige stillinger med større stillingsprosent i virksomheten, forutsatt at vedkommende var kvalifisert, og at dette ikke var til vesentlig ulempe for arbeidsgiver.

3) Reglene for overtid og kalkulering av gjennomsnitt over tid skulle bli noe mindre strenge enn de hadde vært tidligere, i tillegg til at større grupper skulle unntas reglene om overtid. Mens en arbeidstaker tidligere kunne arbeide 200 timer overtid per år, ble dette taket nå hevet til 400 per år. I tillegg ble reglene rundt beregning av overtid over tid og adgangen til å arbeide overtid ut over lovens rammer gjort enklere.⁶

4) EU-direktivet om informasjon og konsultasjon ble implementert i den nye loven. Informasjons- og konsultasjonsrettigheter var allerede regulert i kollektive avtaler i arbeidslivet, og de nye reglene var kun relevante der det ikke eksisterte kollektive avtaler.

Etter at loven ble vedtatt, ble det regjeringsskifte høsten 2005. Regjeringen Stoltenberg II (sentrum-venstre) reverserte de foreslåtte endringene knyttet til midlertidige ansettelser og arbeidstid (punkt 1 og 3).

Reguleringene knyttet til oppsigelser har ikke vært endret i særlig grad i de senere åra. Individuelle oppsigelser må begrunnes på basis av forhold som knytter seg til virksomheten, arbeidsgiver eller arbeidstaker. Dersom oppsigelsen er begrunnet i rasjonaliseringer og liknende, må arbeidsgiver også vurdere om annet passende arbeid er mulig i virksomheten (omklassering). Arbeidstakere som er syke, eller som har fødselspermisjon, har et særskilt vern mot oppsigelser. Kollektive oppsigelser/nedskjæringer er underlagt spesielle prosedyrer, blant annet må nedskjæringene drøftes med representanter for de ansatte (tillitsvalgte). Uansett om oppsigelsen(e) er individuelle eller kollektive, er oppsigelsesperioden fra en måned (opp til fem års ansiennitet) til tre måneder (ti års ansiennitet). Oppsigelsestiden er lengre for eldre arbeidstakere (opp til seks måneder for arbeidstakere som er seksti år eller mer).

Partene

Regulering og lovgivning på arbeidsmarkedet foregår gjennom samspill og dragkamp mellom arbeidsgiverorganisasjonene, arbeidstakerorganisasjonene og myndighetene.

⁶ I virksomheter med tariffavtale kan fagforeninger og ledelse bli enige om å arbeide ut over lovens rammer for arbeidstid.

Organisering av arbeidstaker- og arbeidsgiversiden

Organisasjonsgraden i Norge har vært stabil lenge og lå rundt 52 prosent i 2007 (tabell A-4) og har ligget mellom 52 og 58 prosent helt siden 1950 (Nergaard og Stokke 2006). Fagforeningsfradraget som gir grunnlag for fradrag i skatten, er endret flere ganger på 2000-tallet. Fradraget ble redusert fra 1800 kroner til 900 kroner av Bondevik II-regjeringen (sentrum-høyre) og siden økt gradvis av Stoltenberg II (sentrum-venstre) til 3150 kroner i 2008.

I dag er det fire hovedorganisasjoner, LO, YS, Akademikerne og UNIO. I tillegg er en mindre del av arbeidstakerne tilsluttet frittstående forbund utenfor hovedorganisasjonene.

Tabell A-4. Organisasjonsgraden i Norge etter hovedorganisasjon. 2000–2007.

	LO	Frittstående forbund	AF	YS	UNIO	Akademi-kerne	Sum organisasjonsgrad
2000	27,6	7,8	4,5	9,2		4,1	53,2
2001	27,5	5,6	0,0	7,5	8,3	4,2	53,1
2002	27,2	5,5	0,0	7,4	8,4	4,4	52,9
2003	28,6	4,1	0,0	7,4	8,5	4,6	53,2
2004	28,1	4,0	0,0	7,2	8,8	4,8	52,8
2005	27,7	4,1		7,2	9,6	4,2	52,8
2006	27,7	4,1		7,1	9,7	4,3	52,9
2007	27	4,1		6,9	9,5	4,3	51,8

Kilde: Torgeir Stokke, Fafo

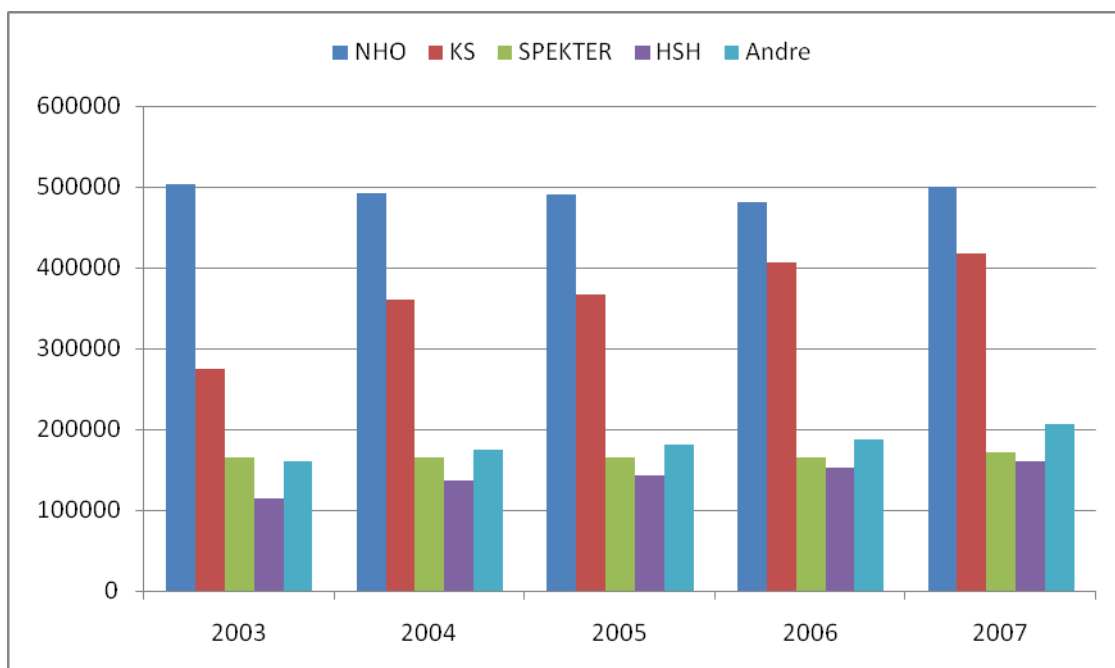
Rundt 27 prosent av alle sysselsatte er medlem i LO-forbund – vel halvparten av alle organiserte arbeidstakere. Det eksisterer ikke en klar teigdeling mellom hovedorganisasjonene. LO-forbundene består både av arbeidere, lavere og midlere funksjonærer og arbeidstakere med lang utdanning. Akademikerne organiserer utelukkende grupper med høyere grads universitets- og høyskoleutdanning. YS organiserer, i likhet med LO, et vidt spekter av grupper, men i liten grad industriarbeidere. UNIO organiserer først og fremst arbeidstakere med universitets- og høyskoleutdanning lavere grad. Fagorganisasjonene preges av skiftende organisasjonsmønstre med delvis konkurrerende og overlappende hovedorganisasjoner og forbund (Dølvik 2007: 22), og det har vært flere eksempler på forbund som har skiftet hovedorganisasjon.

Over tid har det blitt færre arbeidstakerorganisasjoner i norsk arbeidsliv. Fra 2000 til 2005 ble antall forbund redusert fra 94 til 90 (Nergaard og Stokke 2007: 46), en tendens som har fortsatt etter 2005.

Organisasjonsbildet knyttet til utdanningsgruppene og forholdet mellom hovedorganisasjonene har vært ustabil de senere åra. I 1997 brøt flere organisasjoner for langtidsutdannede (leger, prester, sivilingeniører, jurister, tannleger og samfunnsvitere) ut av daværende Akademikernes Fellesforbund (AF) og etablerte en ny hovedorganisasjon, Akademikerne, utelukkende for langtidsutdannede. Dette skyldtes både motsetninger mellom de høyskoleutdannede og de universitetsutdannede og mellom leger og sykepleiere (Stokke 2000: 12). Et resultat av opprettelsen av Akademikerne var at AF ble oppløst 1. juli 2001. Samme år ble en ny hovedorganisasjon, Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO), senere Unio, etablert. Denne organisasjonen organiserte i utgangspunktet grupper med høyskoleutdannede på lavere nivå. Imidlertid brøt Forskerforbundet og Presteforeningen ut av Akademikerne og sluttet seg til Unio 1. januar 2006, slik at det i dag ikke går et klart skille etter utdanningslengde mellom de to organisasjonene (Nergaard og Stokke 2006: 50). I tillegg har både LO og YS enkelte medlemsgrupper med lang utdanning.

Det er noen store og mange små arbeidsgiverorganisasjoner i Norge. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) ivaretar den overordnede arbeidsgiverfunksjonen i staten, og Stortinget vedtar at hovedtariffavtalen gjelder for alle statens tjenestemenn (Stokke mfl. 2003: 44). Kommunenes arbeidsgiveransvar ivaretas av KS, bortsett fra i Oslo, som står utenfor arbeidsgiverfelleskapet i KS (men ellers er medlem). Spekter (tidligere NAVO) organiserer arbeidsgivere i virksomheter som tidligere i stor grad har vært offentlige. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og HSH er de største arbeidsgiverorganisasjonene i privat sektor. I tillegg finnes det flere mindre organisasjoner.

Figur A-4 Arbeidsgiversammenslutninger, etter antall ansatte. 2003–2007.



Kilde: SSB.

NHO er den klart største arbeidsgiverorganisasjonen. Organisasjonen representerte ifølge SSB 17 084 virksomheter med vel 500 405 arbeidstakere per 31.12.2007. NHO har 21 landsforeninger og medlemsbedrifter innen en lang rekke ulike næringer. Videre kommer KS i kommunal sektor, med 914 medlemsbedrifter og 418 086 personer sysselsatt. Andre store arbeidsgiverorganisasjoner er HSH for handels- og tjenesteytende virksomheter, Spekter med bakgrunn i fristilte offentlige virksomheter (blant annet helseforetakene) og staten. Disse arbeidsgiverorganisasjonene omfatter store deler av norsk arbeidsliv. I kommune og stat dekker disse organisasjonene 100 prosent av virksomhetene, mens det er ukjent hvor stor andel arbeidsgiverorganisasjonene dekker i privat sektor per dags dato. I 2001 lå organisasjonsgraden på noe over 58 prosent (Stokke mfl. 2003: 45).

Styrkeforholdet mellom organisasjonene har endret seg noe i perioden. NHO som dominerer i privat sektor, har vært stabil, mens KS har vokst kraftig. For øvrig kan vi merke oss at både HSH og «andre» har økt vesentlig i perioden. Spekter, som hadde utspring i virksomheter som ble utskilt fra statlig forvaltning, økte sterkt det første tiåret etter etableringen i 1994. Denne organisasjonen fikk arbeidsgiveransvaret for helseforetakene. Ettersom flere av Spekters medlemsbedrifter opererer på kommersielle vilkår og i en viss utstrekning er privatisert, er grensene til NHO blitt noe uklare.

Lønnspolitisk samarbeid, lønnsoppgjør og konflikt

Den konkurranseutsatte sektoren har en nøkkelrolle i lønnsdannelsen i Norge. For at konkurranseutsatte varer ikke skal bli utkonkurrert, har styringen av lønnsdannelsen hatt som mål at den generelle lønnsveksten skal settes i konkurranseutsatt industri. Dette skal sikre at kostnadsveksten i Norge ikke er sterkere enn i utlandet, og at ikke andre sektorer enn de konkurranseutsatte sektorene leder an lønnsmessig (Nergaard og Stokke 2007: 61).

Den høye ledigheten i perioden 1988–1993 førte til at partene i arbeidslivet i samarbeid med myndighetene deltok i et nært inntektspolitisk samarbeid med sikte på å redusere ledigheten og øke sysselsettingen på varig basis (NOU 1992: 26). Dette *Solidaritetsalternativet* omfattet et bredt sett av virkemidler, hvor partene hadde hovedansvar for å sikre moderate inntektsoppgjør og bedre konkurransevne. Samtidig skulle arbeidsmarkedspolitikken motvirke at enkelte grupper av arbeidstakere ble skjøvet ut av arbeidslivet. Videre skulle myndighetene gjennom pengepolitikken sikre en stabil valutakurs, som i 1990-åra ble ansett som viktig for å sikre og styrke sammenhengen mellom lønnsmoderasjon og utviklingen i konkurransevnen. Dette skulle samtidig gi bedriftene stabile rammebetingelser. Endelig skulle finanspolitikken brukes til å stabilisere økonomien og gi bedriftene stabile rammebetingelser.

Solidaritetsalternativet, og utformingen av det inntektspolitiske samarbeidet, har lagt sterke føringer for partenes rolle i lønnsoppgjørene og for myndighetenes omlegging av penge- og finanspolitikken også på 2000-tallet.

I Holden-utvalget hadde hovedorganisasjonene blitt enige om at hovedkursmodellen/frontfagsmodellen skulle ligge til grunn for lønnsdannelsen. Det var imidlertid misnøye med at lønnsglidningen i industrien ikke var kjent under tariffrevisjonene, og at frontfaget ikke inkluderte industrifunksjonærene, bare industriarbeiderne. Dette var et problem da industriarbeidernes lønnsvekst var relativt moderat, mens industrifunksjonærenes lønnsvekst var høyere. Dette medførte at funksjonærer i offentlig sektor i stadig større grad ble hengende etter funksjonærene i privat sektor lønnsmessig (Nergaard og Stokke 2007: 64), noe som ble påpekt av organisasjonene i offentlig sektor.

I 2003-oppgjøret ble det avtalt en etterreguleringsklausul i offentlig sektor som skulle sikre likhet i lønnsvekst for de offentlig ansatte med gjennomsnittet av arbeidere og funksjonærer i industrien når den endelige lønnsstatistikken forelå i 2004. I 2006 la staten som arbeidsgiver fram forslag til økonomisk ramme som var basert på gjennomsnittet av prognosene for frontfaget og industrifunksjonærenes lønn i 2005. Dermed ble også industrifunksjonærenes lønn trukket inn i 2006-oppgjøret. Etter dette har oppslutningen om frontfagsmodellen blitt sterkere, og også tidligere kritikere stiller seg nå bak den fornyede modellen (Nergaard og Stokke 2007: 64).

I tillegg til at lønnsveksten i stor grad styres av frontfagene og deres konkurransemessige forhold internasjonalt, setter også Norges Bank klare rammer for lønnsveksten. Norges Bank styrer renten etter et inflasjonsmål hvor prisstigningen over tid skal ligge på 2,5 prosent. Selv om også andre forhold, slik som kronkurs, kan spille inn i rentesettingen, er inflasjonen det bærende elementet. Det innebærer at ekspansive lønnsoppgjør som kan presse inflasjonen opp, møtes av høyere rente fra Norges Bank. På denne måten begrenser Norges Bank det faktiske handlingsrommet til partene i lønnsoppgjørene og bidrar til å presse fram koordinering og moderasjon (Dølvik og Vartainen 2003).

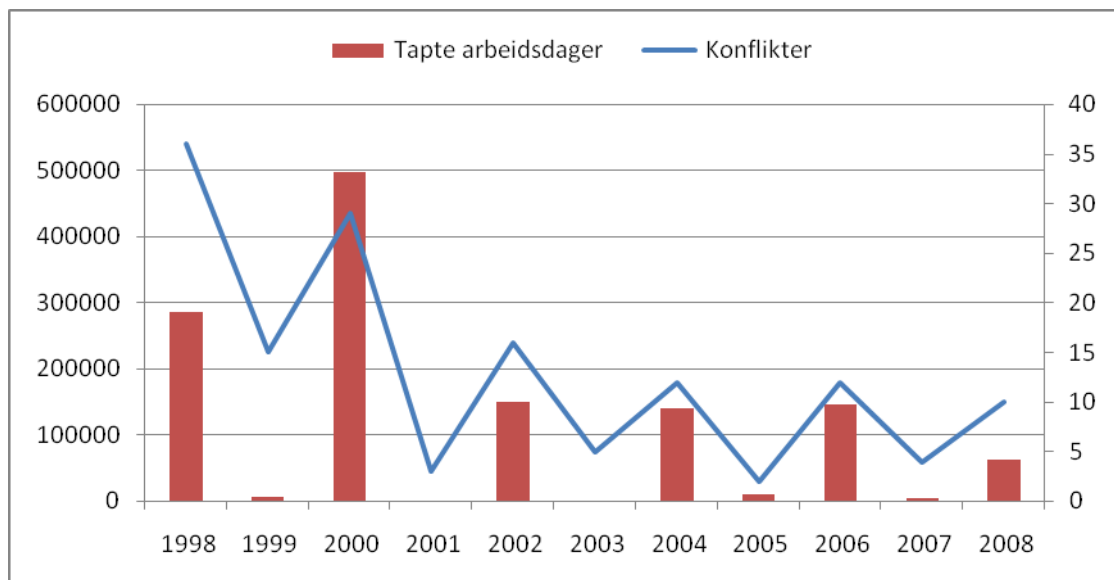
Lønnsavtalene i Norge er toårige, med hovedoppgjør og mellomoppgjør. Etter 2000 har lønnsoppgjørene stort sett vært fredelige, med enkelte unntak.

I 2004 var det blant annet konflikt innen grossistbransjen (Norsk Transportarbeiderforbund – HSH) og i finanssektoren. Konfliktene dreide seg i stor grad om prinsippsspørsmål. De fagorganiserte i grossistbransjen krevde at fremforhandlede lønnstillegg skulle forbeholdes organiserte arbeidstakere.

I hovedoppgjørene etter 2002 har pensjonsspørsmål vært sentrale temaer. I 2004 og 2009 var offentlig tjenestepensjon et viktig tema, og i 2006, 2008 og 2009 sto AFP-spørsmålet i fokus.

Hovedoppgjøret i 2008 tok form av et samordnet oppgjør, med forbundsvise tilpasninger. NHO forhandlet på vegne av sine landsforeninger med LO og YS, som forhandlet på vegne av sine medlemsforbund. Det var få konflikter i lønnsforhandlingene i 2008. Det er vanligvis færre konflikter i år med samordnede oppgjør.

Figur A-5 Arbeidskonflikter. 1998–2008. Tapte arbeidsdager og antall konflikter.



Kilde: SSB

Note: En konflikt som er oppstått ett år og fortsetter inn i det neste året, inngår i begge (eventuelt i flere) år. Arbeidsstopp som varer mindre enn en dag er ikke med.

2008-oppgjøret ga den høyeste lønnsveksten for norske arbeidstakere på ti år, men det største stridsspørsmålet var avtalefestet tidligpensjon (AFP). Ved store bidrag fra regjeringen (Stoltenberg II) ble AFP-ordningen utformet og avtalefestet for privat sektor.

Resultatet ble at staten er med på å delfinansiere AFP-ordningen også i framtiden. AFP-ordningene utbetaler i dag pensjon til AFP-pensjonister i alderen 62–66 år, mens folketrygden utbetaler pensjon fra 67 år. I ny folketrygd kan pensjon tas ut fra 62 år, hvor AFP blir en livslang tilleggspensjon til alderspensjonen og ikke bare førtidspensjon. Fra 2010 vil det nye AFP-tillegget i privat sektor gis til alle i virksomheter med tariffavtale selv om man ikke pensjonerer seg før fylte 67 år. AFP-tillegget øker i størrelse jo senere uttaket gjennomføres, gis livet ut og kan fritt kombineres med lønnsinntekt og pensjon fra folketrygden.

Gjennom enigheten om AFP-ordningen for privat sektor i 2008 ble også prinsippene for AFP-ordningen i offentlig sektor trukket opp. Likevel ble fremtidens tjenestepensjons og AFP-ordning i offentlig sektor det store konfliktspørsmålet i 2009-oppgjøret. Oppjøret i offentlig sektor ble komplekst, gikk langt på overtid og endte med at statsråd Dag Terje Andersen selv deltok i drøftelsene med partene. At en ansvarlig statsråd selv deltar forhandlingene med partene, har ikke skjedd i tidligere oppgjør.⁷

⁷ Det vanlige er at statsråd og regjering henvender seg til partene i brev form.

Regjeringen Stoltenberg II ønsket at den fremtidige tjenestepensjonens og AFP-ordningen i offentlig sektor skulle bygge på en "påslagsmodell". Det er en modell hvor en pensjonsytelse fra tjenestepensjonen er en selvstendig ytelse på toppen av Folketrygden. Et slikt påslag er dermed frikoblet fra folketrygdens ytelser. Arbeidstagerorganisasjonene sto samlet på at de ønsket å videreføre modellen for tjenestepensjon og AFP som allerede eksisterte i offentlig sektor. Det vil si en "bruttomodell", hvor arbeidstagerne sikres 66 prosent av sin sluttlønn ved pensjonsalder (65 år) som samlet ytelse fra folketrygd, AFP og tjenestepensjon. En slik modell innebærer at kutt i folketrygden kompenseres med økte utgifter knyttet til tjenestepensjon og AFP. Arbeidstagersiden vant gjennom med sine krav, og forhandlingene om AFP endte med en videreføring av tidligere regler for offentlig tjenestepensjon (bruttoordning), men tilpasset stortingets pensjonsforlik fra 2005 (modifisert bruttoordning) ved at offentlig tjenestepensjon og AFP levealdersjusteres og reguleres etter nye regler på samme måte og etter samme regler som alderspensjonen fra folketrygden.

Dette betyr samtidig at pensjonssystemene i offentlig og privat sektor blir grunnleggende ulike i fremtiden. Mens den nye AFP-ordningen i privat sektor innebærer at fremtidens AFP pensjonister i sektoren kan arbeide så mye de ønsker ved siden av pensjonen, innebærer pensjonsforliket i offentlig sektor at AFP pensjonistene der får kutt i pensjonen dersom de tjener mer enn 15 000 kroner. Den store forskjellen i innretning mellom offentlig og privat sektor vil også gjøre det attraktivt å ha opptjening både fra offentlig og privat sektor for å få mest mulig i pensjon (det vil si kombinere 30 års opptjening i offentlig sektor med livsløpsbasert opptjening i privat sektor).

Lokale eller sentrale forhandlinger?

Lokale forhandlinger har lenge vært viktig i store deler av privat sektor. Siden 1990-åra har lokale lønnsforhandlinger i økende grad fått betydning også i kommunal og statlig sektor (Nergaard og Stokke 2007: 60). I 2002-oppgjøret fikk ansatte som var organisert i Akademikerne, gjennomslag for utelukkende lokal lønnsdannelse blant sine grupper (Fennefoss og Høgsnes 2002). Stillingsgrupper hvor medlemmer av Akademikerne befinner seg, ble løftet ut av det sentrale lønnsregulativet i kommunesektoren. Samtidig forhandlet lærerne for første gang med den kommunale arbeidsgiverorganisasjonen KS, og ikke som tidligere, med staten som motpart. Også i staten ble det satt av en stor pott til lokale forhandlinger i 2002-oppgjøret og i senere hovedoppgjør. Økende bruk av lokale forhandlinger kunne ha ført til en svakere sentral koordinering og kontroll. At så ikke har skjedd, kan nok forklares med at de sentrale rammene som settes gjennom frontfagsmodellen, stort sett fortsatt er normgivende. Her har endringene i pengepolitikk og det faktum at høye lønnstillegg vil møtes med økt rente, virket disiplinerende på partene.

Lønn

Lavtlønnte og lønnsbredning

Andel lavtlønnte, det vil si andel som har lønnsnivå lavere enn 85 prosent av gjennomsnittlig lønnsnivå for industriarbeidere i LO/NHO-området, var 16 prosent i 2006, det samme som i 2000 (tabell A-5). I 2006 tilsvarte denne lavtlønns grensa 270 100 kroner for et fullt årsverk uten overtid (NOU 2008: 10: 37). Andelen lavtlønnte var 1 til 2 prosentpoeng høyere i perioden 2001–2005. Blant menn har andelen lavtlønnte økt fra 12 prosent i 2000 til 14 prosent i 2006, mens den blant kvinner har sunket fra 23 prosent til 21 prosent i samme periode.

Tabell A-5 Andel lavtlønnte. I alt, kvinner og menn. 1997–2006. Prosent og kroner.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I alt	18	14	16	16	18	17	18	17	17	16
Menn	14	11	12	12	14	13	15	14	14	14
Kvinner	25	21	23	23	25	23	24	22	22	21
Lavtlønnsnivå ¹	186 800	197 300	206 500	215 800	226 400	237 700	246 600	252 600	260 600	270 100
Gj. sn. årslønn, alle ³	248 000	267 200	278 100	292 800	306 100	326 700	337 400	349 400	361 700	378 800
Median årslønn, alle	225 000	242 800	252 000	265 200	276 100	295 000	304 200	315 000	325 000	339 600

¹ Definerer som lønnsnivå lavere enn 85 prosent av gjennomsnittlig lønnsnivå for industriarbeidere i LO/NHO-området

Kilde: NOU 2008: 10, tabell 1.20

En annen måte å måle lønnsbredning på er å dele lønnsstakerne opp i desiler. Det innebærer at lønnsstakerne rangeres etter lønn og deles i ti like store grupper. Dersom det ikke var noen lønnsforskjeller, ville følgelig alle de ti gruppene få 10 prosent av alle lønnssummene i tabell A-6.

Tabell A-6 Prosentandel av totale lønssummer fordelt på desiler. Heltidsansatte. 1998-2007.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Desil 1	6,4	6,4	6,3	6,2	6,1	6	6	6	5,9	5,7
Desil 2	7,4	7,4	7,3	7,2	7,2	7,2	7,1	7,1	7,1	7
Desil 3	7,9	7,9	7,9	7,8	7,7	7,7	7,7	7,7	7,6	7,6
Desil 4	8,4	8,4	8,3	8,3	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,1
Desil 5	8,9	8,8	8,8	8,8	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7
Desil 6	9,4	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3
Desil 7	10	10	10	10	10	10,1	10	10	10	10
Desil 8	11	11	11	11	11	11,1	11	11	11	11
Desil 9	12,6	12,6	12,7	12,8	13	12,8	13	13	13	13
Desil 10	18	18,2	18,3	18,7	19	18,9	19	19	19	20
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

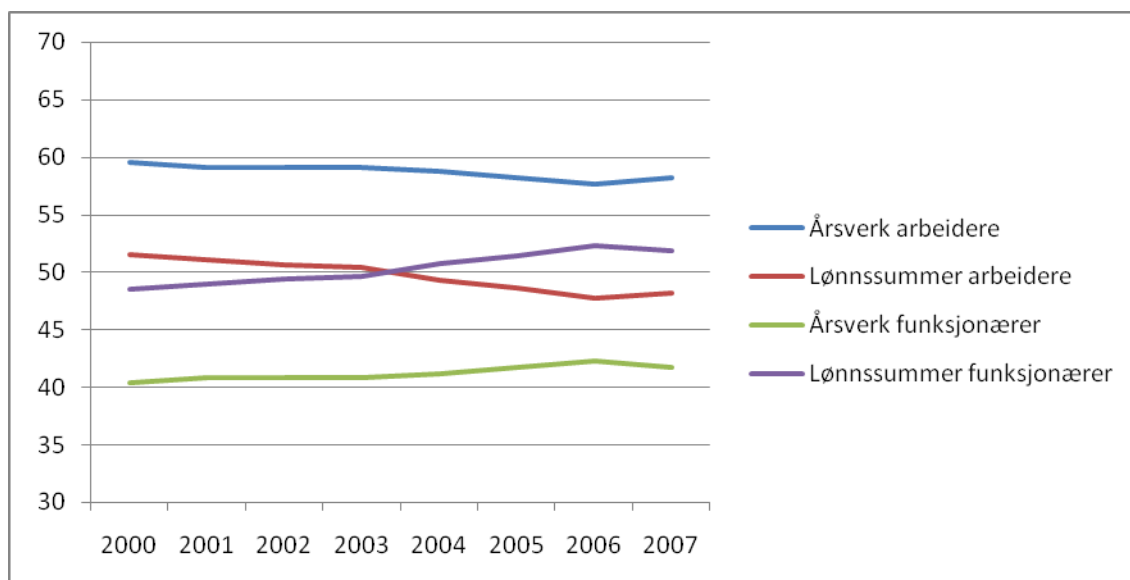
Kilde: Lønnsstatistikk, alle ansatte, Statistisk sentralbyrå

Tabell A-6 viser med noen unntak relativ stabilitet i forholdet mellom lønnsnivåene. Men vi kan se en utvikling der de 20 prosent lavest lønte får relativt mindre og de 10 prosent høyest lønte relativt mer.

Fordeling av lønn mellom arbeidere og funksjonærer

Fordelingen av lønssummer mellom arbeider og funksjonærer har endret seg noe på 2000-tallet, til funksjonærenes fordel. Mens funksjonærene innenfor NHOs industribedrifter utgjorde 41,7 prosent av lønnstakerne i 2007, fikk de 51,8 prosent av lønssommene samme år. Arbeidere har fått en stadig mindre andel av lønssommene gjennom 2000-tallet. Dette skyldes delvis at arbeidere har stått for en mindre andel av årsverkene i perioden, men det er ikke hele forklaringen.

Figur A-6 Fordeling av årsverk i NHOs statistikkregister og lønnssum basert på årslønnsnivå for henholdsvis arbeider og funksjonær. 2000–2007. Prosent.

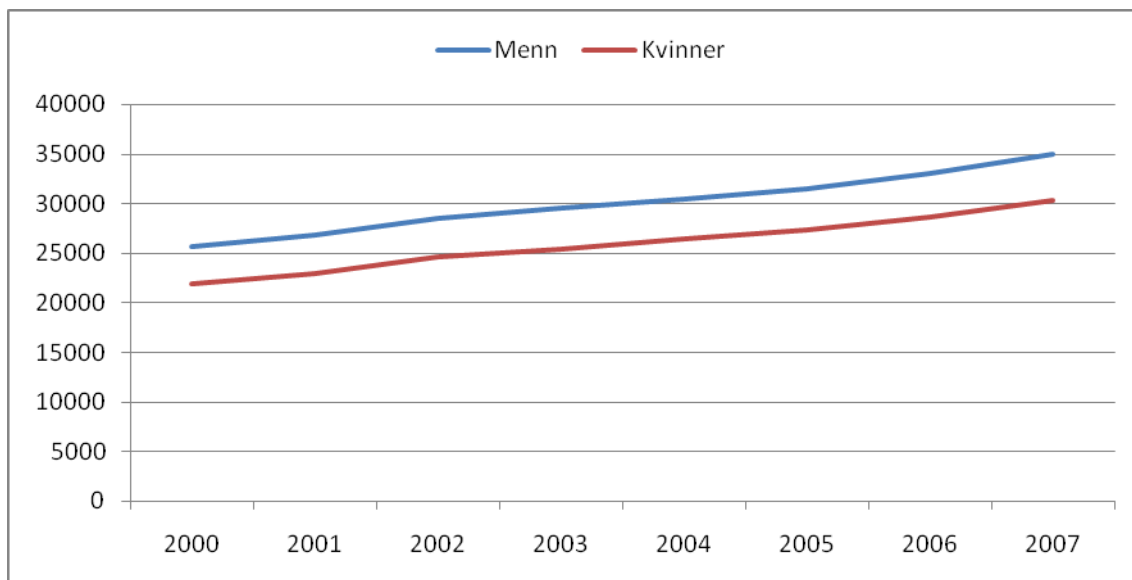


Kilde: NOU 2008: 10, tabell 1.6

Kjønnsforskjeller i lønn

Likelønn og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn har vært et tilbakevendende tema i den politiske debatten i Norge. Allerede i 1947 ble det tatt offentlige initiativ ved at sosialdepartementet utredet kvinners lønnsforhold (Vogt 1948). Som et resultat av Makt- og demokratiutredningen 1998–2003 ble det fremmet ønske om en egen likelønnskommisjon. Bondevik II (sentrum-høyre) gikk imot dette ønsket, men regjeringen Stoltenberg II (sentrum-venstre) nedsatte i 2006 Likelønnskommisjonen (NOU 2008: 6) for å se nærmere på den norske lønnsforhandlingsmodellens likelønnsprofil de siste ti åra. Som nevnt er arbeidslivet kjønnssegregert i den forstand at kvinner og menn arbeider i ulike yrker og bransjer. I tillegg er utdanningsnivået blant mannlige og kvinnelige arbeidstakere ulikt (Svalund 2009), og mens mange kvinner er omfattet av ulike turnusordninger, er menn omfattet av skiftordninger. Alt dette spiller inn på lønnsforskjellene mellom menn og kvinner. Kvinner er heller ikke likt plassert i stillingshierarkiet som menn, de er i mindre grad ledere, kun en av tre ledere er kvinner, og kvinner er i mindre grad ledere på et høyt nivå. Kvinner tjener rundt 65 prosent av menns lønn når det ikke korrigeres for forskjeller i arbeidstid (NOU 2008: 6: 26). Når heltidsansatte kvinner og menn sammenliknes, endres bildet noe.

Figur A-7 Gjennomsnittlig månedslønn. Heltidsansatte kvinner og menn. 2000–2007. Kroner.



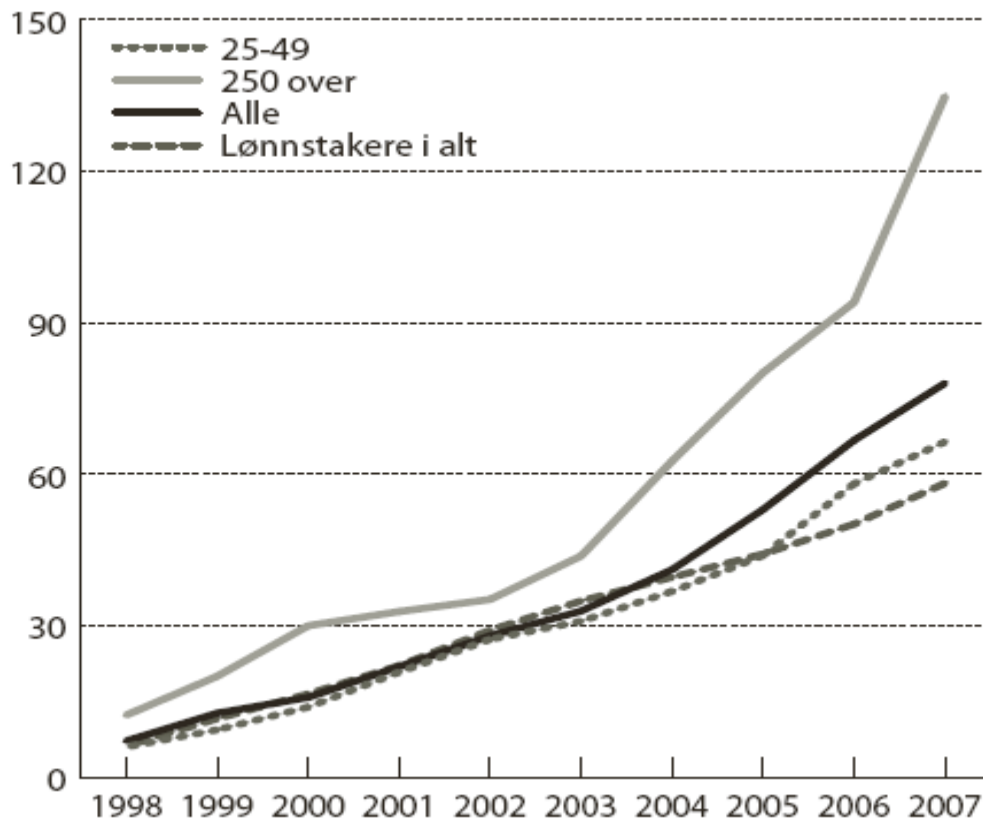
Kilde: Lønnsstatistikk, alle ansatte. SSB.

I 2000 tjente heltidsansatte kvinner i gjennomsnitt 85 prosent av det heltidsansatte menn tjente. I 2007 var det tilsvarende tallet 87 prosent, det vil si at lønnsgapet ble noe redusert i perioden.

Analyser foretatt for Likelønnskommisjonen viser at kvinners kortere utdanning og erfaring fra arbeidslivet ikke lenger er en dominerende forklaring på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Isteden viser nye analyser at det er størst lønnsgap innen grupper med høyere utdanning og i ledende stillinger (NOU 2008: 6). Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er større innen høytlønsgrupper enn blant ufaglærte og lavtlønsgrupper. Hovedkonklusjonen til Likelønnskommisjonen var at arbeidsmarkedet er kjønnsdelt, og at lønnsgapet følger delingen. Kvinner og menn arbeider i hver sine sektorer, bedrifter, yrker og stillinger.

Lederlønn og lederlønnsutvikling

Figur A-8 Akkumulert lønnsvekst for ledere og lønnstakere i alt. Prosent. 1998–2007.



Kilde: NOU 2008: 10, figur 1.1

For gruppa ledere med over 25 lønnsforhold⁸ var samlet lønnsvekst lavere enn for lønnstakere i alt i perioden 1998–2003. Etter 2003 har lønnsveksten for denne gruppa ledere vært høyere, slik at de i perioden 1998–2007 har hatt en klart høyere lønnsvekst enn lønnstakerne generelt, henholdsvis 78 prosent blant ledere versus 58 prosent blant alle lønnstakere samlet. Samtidig viser figur A-8 at topplederne i de største selskapene, med over 250 lønnsforhold, har hatt den klart sterkeste lønnsveksten i hele perioden. Samlet har topplederne i de største selskapene hatt en lønnsvekst på om lag 135 prosent (NOU 2008: 10: 24). En Fafo-rapport som tar for seg lederlønnsveksten i de største selskapene med over 1000 ansatte, viser at lønnsveksten til den-

⁸ SSB har ikke tall for antall ansatte og bruker derfor antallet lønnsforhold i et gitt selskap som mål på størrelse.

ne gruppa har vært enda sterkere. Toppledere i selskaper med over 1000 ansatte økte sin lønn med 125 prosent bare i perioden 2002–2006 (Svalund 2008).

Den sosiale dialogen

Forholdet mellom de sentrale partene har på 2000-tallet vært preget av stabilitet og lavt konfliktnivå etter storstreiken i 2000-oppgjøret. Det har likevel vært en økende oppmerksomhet rettet mot den demografiske utviklingen i Norge, på kostnadene ved sykefravær og et stort antall uføre, knapphet på arbeidskraft og arbeidslivets evne til å finansiere en framtidig økende andel pensjonister. I tillegg har EU-utvidelsen og konsekvensene av denne satt sitt preg på den sosiale dialogen mellom organisasjonene og mellom dem og myndighetene.

Endringer i lønnsfastsettelsen

Selv om hovedlinjene i lønnsfastsettelsen har vært uforandret de siste åra, har det blitt gjort justeringer og endringer i rammene for lønnsfastsettelsen. Lønnsoppjøret i 1998 var historisk ved at alle hovedorganisasjonene ble invitert til å delta i det inntektspolitiske samarbeidet (Nergaard og Stokke 2007: 63) på flere ulike måter. Tidligere var det vanligvis LO og NHO som hadde representert arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Som følge av det rause oppgjøret i 1998 nedsatte Bondevik I-regjeringen et bredt sammensatt utvalg, Arntsen-utvalget, som i 1999 la fram sine resultater. Arntsen-utvalget fungerte ifølge Stokke og medforfattere (2003: 162) på sett og vis som et frontfag og tallfestet en anbefalt årslønnsvekst som ble fulgt av partene. Om- trent samtidig vedtok Bondevik I-regjeringen å la flere hovedorganisasjoner delta i Teknisk be- regningsutvalg (TBU) og slapp også både HSH og Akademikerne inn i kontaktutvalget (Stokke mfl. 2003: 242). Utvalgene Holden I (NOU 2000: 21) og Stabel-utvalget (NOU 2001: 14) konkluderte begge med at lønnsutviklingen ikke kunne avvike fra lønnsutviklingen hos handelspart- nerne, og at det derfor var viktig å styrke koordineringen av oppgjørene. Begge utvalgene pekte også på at hovedorganisasjonene på begge sider måtte ta på seg et større ansvar for koordine- ringen (Stokke mfl. 2003: 251).

Arbeidskraft og sykefravær

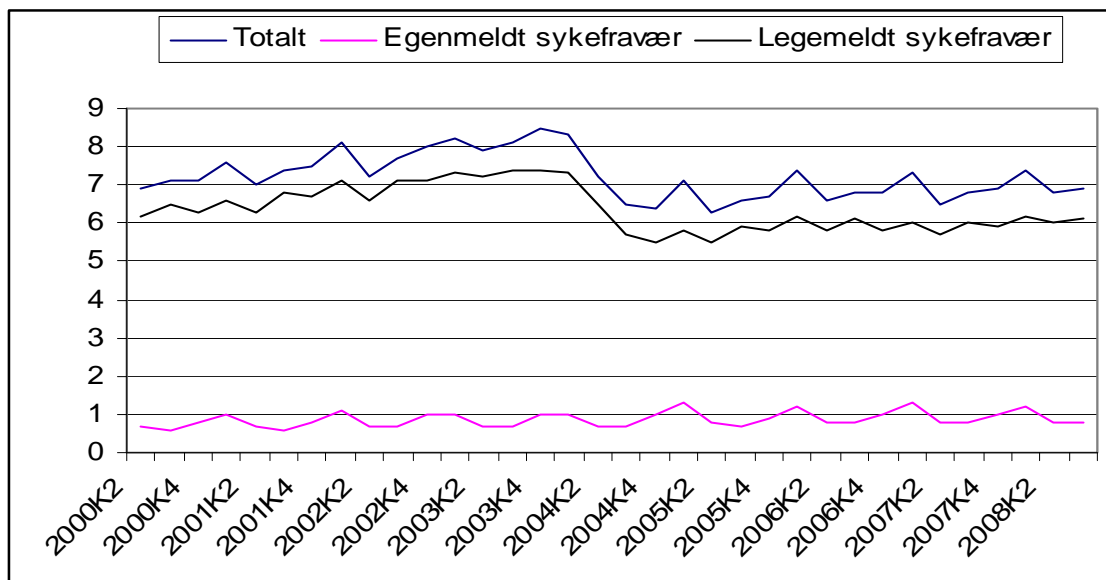
I en tid med svært høy sysselsettingsvekst fram til 2008 har mangel på arbeidskraft blitt et sta- dig viktigere tema, samtidig som velferdsstatens kostnader knyttet til sykefravær og uførepens- sjon er et underliggende tema i arbeidslinja. Oppmerksomheten rettet mot arbeidslinja har tiltatt det siste tiåret. Arbeidsgiverorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og staten inngikk i 2001 en avtale om et «inkluderende arbeidsliv» (IA-avtalen), som er blitt forlenget én gang. Målene med avtalen var tredelt: å redusere sykefraværet med minst 20 prosent i perioden

2001–2005, øke andelen funksjonshemmede som er sysselsatt, og øke den faktiske pensjone-
ringsalderen.

Partene forpliktet seg til å arbeide for å nå disse målene. Til gjengjeld forpliktet regjeringen seg til ikke å gjøre endringer i sykelønnsordningen, som fra tid til annen har vært under press. Avta-
len inneholdt en rekke virkemidler som skulle bidra til å nå målene i avtalen. Blant annet ble oppmerksomheten rettet mot en bedre oppfølging av arbeidstakere som har langtidssykefra-
vær. Videre kunne virksomheter inngå en IA-avtale med trygdeetaten (nåværende NAV) som igjen innebar en rekke ulike tiltak for å bekjempe sykefravær og uførepensjonering, samt at virksomhetene med IA-avtale skulle få bedre oppfølging fra trygdeetaten enn virksomheter som ikke hadde en slik avtale.

I praksis har hovedformålet med avtalen vært reduksjon av sykefraværet. Det er dette som er lettest å måle og (kanskje) også lettest å gjøre noe med. I 2005 ble IA-avtalen forlenget for pe-
rioden 2006–2009, på tross av at ingen av målene kunne sies å ha blitt oppnådd. Samtidig ble det lagt større vekt på inkludering av grupper som sliter med tilgangen til arbeidslivet (slik som innvandrere og unge), ved siden av å øke andelen funksjonshemmede som er sysselsatt. I for-
bindelse med statsbudsjettet for 2007 foreslo regjeringen Stoltenberg II endringer i sykepenge-
finansieringen som ville innebære at arbeidsgiverne skulle betale en større andel av kostnade-
ne ved sykefravær. Dette var et brudd med avtalens punkt om at det ikke skulle gjennomføres endringer i finansieringen av sykefraværet så lenge IA-avtalen løper. Bruddet ble begrunnet med at regjeringen ikke så at målet om reduksjon i sykefraværet ble nådd. Forslaget førte til kraftige protester, hvor LO og NHO ledet an. Etter en periode med politisk storm ble det ned-
satt en komité med deltakelse fra partene, ledet av statsministeren selv. Komiteens resultat, som erstattet forslaget i statsbudsjettet, innebar at det ikke ble noen endringer i finansieringen av sykefraværspenger. Isteden ble det bestemt at arbeidsgiverne skulle få økt ansvar for å følge opp sykefravær via ulike andre tiltak.

Figur A-9 Sykefravær i prosent. 2000–2008.



Kilde: Sykefraværstatistikk, SSB

Sykefraværet har svingt en god del på 2000-tallet (figur A-9), og sykefraværet i tredje kvartal 2008 var 7,4 prosent lavere enn i tredje kvartal 2001, året da avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble inngått. Selv om sykefraværet altså har gått noe ned, er den fortsatt et godt stykke unna målet om en nedgang på 20 prosent.

For å øke den faktiske pensjonsalderen har det blitt foretatt flere endringer i lovverk og pensjonssystem i løpet av 2008. I juli 2008 ble retten til redusert arbeidstid for arbeidstakere fra 62 år lovfestet. Den lovfestede retten til redusert arbeidstid gjaldt tidligere bare dem som hadde helsemessige grunner, eller som søkte redusert arbeidstid som velferdspermisjon. Endringen skal gjøre det lettere for eldre arbeidstakere å stå i arbeid lenger og gjelder arbeid hvor redusert arbeidstid ikke «er til vesentlig ulempe for arbeidsgiver». Samtidig ble partene som nevnt enige om en avtale om den framtidige AFP-ordningen⁹ i lønnsoppgjøret i 2008, en avtale som ble sett i sammenheng med Stortingets pensjonsforlik og den framtidige utformingen av folketrygden, som ble gjort ferdig i 2007.

NAV-reformen

I 2006 ble NAV besluttet etablert gjennom at trygdeetaten, Aetat (arbeidsmarkedsetaten) og den kommunale sosialetaten skulle samles under én paraply. Det er den største reformen i velferdsetatene i Norge noensinne, hvor den nye etaten har om lag 14 000 ansatte (eksklusive sosialetaten, som fortsatt er et kommunalt ansvar). Hovedmålene med reformen er

⁹ Prinsippene for AFP i offentlig sektor ble også klarlagt.

- 1) å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad,
- 2) å gjøre det enklere å bruke tjenestene som tilbys, og tilpasse tjenestene etter brukernes behov og
- 3) å skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Gjennom denne reformen har velferdstjenester og arbeidsmarkedstiltak blitt tettere integrert ved at tjenestene samordnes. Dette skal bidra til at de ulike virkemidlene og stønadene ses i sammenheng, slik at flere kommer i arbeid og ikke ender opp som langtids stønadsmottakere. Reformen er ved utgangen av 2008 ennå ikke fullt ut gjennomført. NAV sliter med utfordringer knyttet til samordningen av de tre store etatene. Saksbehandlingstiden er lang og til tider lenger enn hva NAV selv ser på som akseptabelt, noe som går ut over brukerne. I tillegg meldes det om stor slitasje på de ansatte i forbindelse med de store omorganiseringsprosessene, og arbeidsmiljøproblemer som til dels har sammenheng med at det fortsatt er forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår mellom arbeidstakere med bakgrunn fra de tre etatene.

Arbeidsinnvandring og sosial dumping

Arbeidsinnvandring og sosial dumping har vært et viktig tema i den sosiale dialogen siden før øst-utvidelsen i EU i 2004, med innføring av overgangsordninger som et viktig grep. I 2006 fremmet regjeringen en plan for å bekjempe sosial dumping, hvor det blant annet ble innført ID-kort i bygg- og anleggsbransjen. Her ble videre Arbeidstilsynets sanksjonsmidler styrket, arbeids- og petroleumstilsynene ble styrket, det ble stilt krav om norske lønns- og avtalevilkår i kommunale anbudsprosesser, registrering og godkjenning av bemanningsselskap, og det ble bestemt at statlige etater i større grad skulle samordnes i arbeidet mot sosial dumping. Den største endringen i den norske arbeidslivsmodellen er at fagbevegelsen, fra å være skeptisk til allmenngjøring av tariffavtaler, aktivt har tatt i bruk dette redskapet for å innføre bransjevise lovregler om minstelønn og andre minstestandarder. Arbeidsgiversiden er på den andre siden splittet i sitt syn på dette, og allmenngjøring av tariffavtaler er et kontroversielt punkt i forholdet mellom partene. Blant annet er det strid om hvordan likebehandlingsprinsippet skal defineres. I 2008 fulgte regjeringen opp med en handlingsplan 2 hvor Arbeidstilsynet igjen fikk økte ressurser, og hvor regionale verneombud ble besluttet innført i hotell- og restaurantbransjen.

I tillegg til disse konkrete virkemidlene utreder regjeringen ulike andre tiltak, blant annet mer effektiv allmenngjøring og innføring av solidaransvar. Solidaransvar innebærer at den som setter ut et oppdrag (oppdragsgiver), skal være ansvarlig for de forpliktelsene oppdragstakere nedover i en kontraktskjede har til å betale lønn etter allmenngjøringsforskrifter. Det er politisk strid om innføring av solidaransvar, og de borgelige partiene er motstandere av dette. I tillegg til å sikre faktisk lønnsutbetaling er siktemålet for et solidaransvar også å gi oppdragsgivere sterkere motivasjon til å velge seriøse underleverandører.

Avsluttende betraktninger

De senere åra har arbeidsinnvandring og sosial dumping vært et sentralt tema i debatter rundt arbeidsvilkår og organisering av arbeidsliv generelt i Norge og vil være sentralt i politiske debatter og i konflikter mellom partene i arbeidslivet også i tiden framover. Kontroversielle forhold som muligheter for solidaransvar, eventuelle krav om ID-kort i nye bransjer, rettssaker og mulige konflikter i forbindelse med vedtaket om å allmenngjøre deler av verkstedoverenskomsten for skips- og offshoreindustrien, vil ganske sikkert være sentrale i partsamarbeidet framover.

På 2000-tallet har oppslutningen om arbeidslinja økt fra de politiske partiene og fra partene i arbeidslivet. Men selv om det er stor konsensus om målet, flere i arbeid og færre på ulike former for stønader, er det ikke nødvendigvis like sterk enighet om virkemidlene. Partene i arbeidslivet har ikke ønsket å ta regningen ved økt sykefravær og har motsatt seg økonomiske virkemidler i form av kostnader for arbeidstakere eller arbeidsgivere ved sykefravær, virkemidler som det fra enkelte hold antas vil motivere arbeidstakere eller arbeidsgivere til å redusere sykefraværet. Det er fortsatt politiske krefter som ønsker at arbeidsgivere og arbeidstakere skal ta en større del av regningen ved sykefravær.

Finans- og realøkonomisk krise

Den internasjonale økonomiske krisen preger, og vil prege, norsk arbeidsliv og politikk. Krisen har økt i omfang fra å være en krise i finansnæringene til å også bli en krise for realøkonomien internasjonalt og i Norge. Arbeidsledigheten øker, spesielt i bygg og anlegg og innen eksportrettet virksomhet, særlig i industrien.

Myndighetene har satt i verk ulike tiltak for å møte krisen. Statsbudsjettet for 2009 var i utgangspunktet relativt ekspansivt, og det ble brukt mer (olje)penge enn de senere åra. Statsbudsjettet for 2009 ble utvidet med en tiltakspakke for arbeid i slutten av januar 2009. I denne tiltakspakken ble det foreslått ulike tiltak for 20 milliarder kroner, først og fremst ved å øke kommunenes budsjetter med penger til vedlikehold og rehabilitering av skoler, sykehjem og ved å sette av mer penger til samferdsel. Videre ble det innført en konjunkturavhengig skattelette hvor bedriftene kan tilbakeføre underskudd på inntil fem millioner, og avskrivningssatsene på maskiner i industrien har blitt satt opp. I revidert budsjett ble utgiftsrammen økt med ytterligere tolv milliarder.

Regjeringen har kommet med flere tiltak for å stabilisere den finansielle sektoren: De har satt i verk en bankpakke (bankpakke I) for å bedre bankenes tilgang på lån. Videre har regjeringen økt egenkapitalen eller tilført midler på andre måter til enkelte statlige låneinstitusjoner (blant annet Kommunalbanken, GIEK, Innovasjon Norge og Eksportfinans). I tillegg har det blitt etablert to statlige fond, som skal bedre tilgangen på lån for husholdninger og bedrifter og slik stabilisere finansmarkedene.

I tillegg har Norges Bank satt ned renten kraftig i flere omganger, noe som også gir reduserte utgifter for husholdninger og bedrifter.

Regjeringens tiltak inneholder ingen generelle skattelettelser for husholdninger eller bedrifter, dersom vi ser bort fra de to overnevnte tiltakene. Ulike arbeidsgiverinteresser og de ulike politiske partiene har hatt ulike forslag til krisepakker med en rekke mer eller mindre gode formål. Størst politisk strid har det stått om selve størrelsen på regjeringens tiltakspakke i slutten av januar 2009 og om den burde inneholde skattelettelser for bedrifter og/eller husholdninger. Særlig høyrepartiene (Fremskrittspartiet og Høyre) har etterlyst flere tiltak knyttet til skatt og skattelette.

Litteratur

- Dølvik, J.E. (2007), «Introduksjon». I Dølvik, J. E., T. Fløtten, G. Hernes og J. M. Hippe (red.), *Hamskifte: Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dølvik, J. E. og J. H. Friberg (2008), *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser*. Background Paper for the IMER-Programme - Research in the field of Migration and Immigration The Research Council of Norway
- Dølvik, J. E. og J. Vartainen (2002), *Globalisering og europeisk integrasjon – utfordringer for lønnsdannelsen og kollektivavtalene i de nordiske landene*. Stockholm: Arbetslivsinstituttet
- Fennefoss, A. og G. Høgsnes (2002), «Lønnsoppjøret 2002: Bakgrunn, forløp og konsekvenser». *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 19, 189–200.
- Friberg, J.H. og G. Tyldum (red.) (2007), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Oslo: Fafo. Fafo-rapport 2007: 27
- Nergaard, K. og J. Svalund (2008), *Utleie av arbeidskraft 2008. Omfang og utvikling over tid*. Oslo: Fafo. Fafo-notat 2008: 25
- Nergaard, K. og T. A. Stokke (2006), *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005*. Oslo: Fafo. Fafo-rapport 518
- Nergaard, K. og T. A. Stokke (2007), Har den norske forhandlingsmodellen overlevd? I Dølvik, J. E., T. Fløtten, G. Hernes og J. M. Hippe (red.), *Hamskifte: Den norske modellen i endring*. Gyldendal Akademisk.
- OECD (2004), *OECD Employment Outlook*.
- NOU 1992: 26 *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*.

NOU 1999: 34 *Nytt millennium – nytt arbeidsliv? Trygghet og verdiskaping i et fleksibelt arbeidsliv.*

NOU 2000: 21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping.*

NOU 2001: 14 *Vårens vakreste eventyr?*

NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn.*

NOU 2008: 10 *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2008.*

Stokke, T. A. (2000), *Organisasjonsgrader i norsk arbeidsliv 1945–1998.* Oslo: Fafo. Fafo-notat 2000: 10.

Stokke, T. , S, Evju og H. O. Frøland (2003), *Det kollektive arbeidslivet: Organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk.* Oslo: Universitetsforlaget.

Svalund, J. (2008), *Norske lederlønninger 2006.* Oslo: Fafo. Fafo-rapport 2008: 17

Svalund, J. (2009), *Fakta om arbeidslivet – og utdanningsgruppene.* Oslo: Fafo-rapport 2009: 12.

Den nye norske velferdspolitikken

Av Tone Fløtten og Jon M. Hippe

Innledning

Velferdspolitikken skal tilrettelegge for arbeidsdeltakelse, trygge livsvilkår og sikre god livskvalitet for den enkelte. På samfunnsnivå oversettes disse målene til ambisjoner og idealer om rettferdighet, likhet, sosial og økonomisk trygghet og integrering. Hvor godt velferdspolitikken lykkes for den enkelte, kan både leses ut av faktiske tall for arbeid, inntekt og pensjon samt ut fra hvor god subjektiv velferd den enkelte opplever å ha, det man i samfunnsvitenskapen kaller fordelingen av levekår i befolkningen. Likevel er det stadig debatt om velferdspolitikken innretning, enten det er pensjonsreform eller NAV-reform. Dessuten kan det synes vanskelig å få klart for seg om velferdsstaten fortsatt bygges ut, bygges ned eller bare bygges om. I dette kapitlet er målet å gi et bilde av velferdspolitikken utvikling det siste tiåret. For å gjøre dette vil vi:

- beskrive reformer og vedtak som er gjort på det velferdspolitiske området, og diskutere de politiske konfliktene omkring reformene
- gi et bilde av velferdsutviklingen ved å tallfeste den faktiske utviklingen på noen utvalgte områder. Vi har valgt å konsentrere oss om tre politiske områder som er særlig relevante for å beskrive utviklingen de siste åra:
 - inkludering i arbeidslivet
 - offentlig overføringer og fordelingspolitikk
 - familie- og omsorgspolitikken

Dette betyr at områder som for eksempel utdannings-, helse- og boligpolitikk ikke behandles nærmere. I tillegg ser vi på integreringspolitikken, men vi legger lite vekt på selve innvandringspolitikken.

Utgangspunkt: politikk og velferdsstat

De nordiske landene er kjent for å ha en omfattende og sjenerøs velferdspolitik. Universelle sosialforsikringer (trygder) og et godt utbygd tjenesteapparat sørger for befolkningen i de fleste risikosituasjoner. Resultatet har vært at folk jevnt over har gode levekår. De siste 30 åra har levekårsundersøkelser vist at levekårene i den norske befolkningen har bedret seg kraftig. Utdanningsnivået er høyt. Om lag en fjerdedel av befolkningen hadde i 2005 utdanning på universitets- eller høyskolenivå, mot 11 prosent i 1980. Uansett hvilket helse mål som benyttes, er helsa bedre. Boligstandard er kraftig forbedret, for eksempel målt ved trangboddhet, og den materielle levestandarden har økt betraktelig. Som følge av økt levestandard, mindre fysisk slit i arbeidslivet og et godt utbygd helsevesen er helsesituasjonen god.

Til tross for et uomtvistelig positivt bilde av utviklingen i levekår er det likevel vanskelig å fastslå sammenhengen mellom de politiske grep som er tatt, og den faktiske utviklingen. Velferdspolitiske analyser må derfor gjøres med forsiktighet av tre grunnleggende årsaker.

Når politikken møter virkeligheten

Tallfesting av utviklingen gir et inntrykk av hvilke resultater man har oppnådd i velferdspolitikken. Man kan imidlertid ikke se på dette som en evaluering av årsakene til at utviklingen har vært som den har vært. Det kan for eksempel være lang tid mellom et vedtak som endrer en ordning, og virkningen av dette vedtaket. Dermed kan forskjellige regjeringer få ansvar for både problemer og framganger på ulike områder hvor årsakene og de viktige vedtakene ligger lenger tilbake i tid. Og viktigere, den faktisk gjennomførte politikken vil møte virkeligheten i arbeidsmarkedet og økonomien på ulike måter. Det er åpenbart at for eksempel økende arbeidsledighet påvirker både gjennomføring av NAV-reformen og integreringspolitikken muligheter. Det kan dermed så å si produseres nye velferdsresultater uten at det er foretatt konkrete velferdspolitiske omlegginger. Vår ambisjon er derfor ikke å evaluere reformer og deres virkninger, men å gi en bred beskrivelse av hva som faktisk er gjort i velferdspolitikken, hvilke politiske diskusjoner som ligger bak, og hvordan utviklingen på ulike områder har vært.

Løpet på tredemøllen – betingelsene for velferdspolitikken endres

Også den norske velferdsstaten står overfor betydelige utfordringer fordi betingelsene for velferdsstaten endres både av hva som faktisk skjer i økonomien og arbeidsmarked, og av hva som er de viktige og sentrale debattene i det offentlige ordskiftet.

- *For det første* har de siste par tiårs økning i tjenestebehov og trygdeforbruk og utsiktene til økende andel eldre i befolkningen gjort diskusjonen om velferdspolitikken finansielle bærekraft stadig mer aktuell. For å holde styr på utgiftsveksten er velferdspolitikken rettet mot effektivisering av det offentlige tjenestetilbudet og en langt sterkere vektlegging av å få flere til å arbeide og til å stå i arbeid lenge.

- *For det andre* er det rettet stor oppmerksomhet mot fordelingen av goder i samfunnet. Siden 2001 har kampen mot fattigdom vært et viktig sosialpolitisk tema, og også i denne forbindelse står integrering i arbeidslivet sentralt.
- *For det tredje* er det betydelige diskusjoner knyttet til etniske minoriteters situasjon i det norske samfunn, igjen er arbeidsmarkedsintegrasjon et viktig stikkord.
- *For det fjerde* er den offentlige tjensteproduksjonens kvalitet et tema, særlig knyttet til styring og organisering av fysisk og psykisk helsevesen samt av eldreomsorgen. I motsetning til tidligere har det dette siste tiåret ikke vært noen stor privatiseringsdebatt i Norge.
- Sist, men ikke minst, har økonomisk vekst og arbeidsmarkedsutvikling variert betydelig bare i løpet av de siste ti åra. Fra 1998 til 2008 har man gått fra Asia-krise og økonomisk uro til en av etterkrigstidens sterkeste vekstperioder og deretter til finanskrisen. Som påpekt over: Velferdspolitikken må forstås i et samspill med de økonomiske betingelsene og ikke som et eget lukket system.

Politikk er kompromisser og forhandlinger

Velferdspolitikken er heller ikke bare uttrykk for forskjellig ideologi og verdier mellom partier, men et resultat av at disse ulike verdiposisjonene så å si filteres gjennom en realpolitikk hvor kompromisser og forhandlinger preger resultatene. Dermed er det ikke alltid enkelt å finne igjen de klare frontene fra tv-studioene og avissidene i de faktiske vedtakene. Det siste tiåret er dette et relevant poeng nettopp fordi velferdspolitikken i perioden 1998–2008 har blitt utformet i all hovedsak av ulike mindretallskonstellasjoner enten utgått fra Arbeiderpartiet eller sentrum-høyrepartier. Det var først i 2005 at Norge fikk en flertallsregjering, men denne gangen basert på en avtale mellom tre partier. Velferdspolitikken er dermed i liten grad diktert av ett parti med flertall. I tillegg må den politiske prosessen forstås ut fra at partene i arbeidslivet dels direkte har utformet velferdspolitikken i forhandlingssystemet gjennom IA-avtaler og AFP med mer, og dels at partene har inngått i et trepartssamarbeid med myndighetene, samtidig som særlig Stoltenberg II-regjeringen har hatt et nært politisk samarbeid med fagbevegelsen. Det er i dette spenningsfeltet mellom partiene og partene i arbeidslivet den nye velferdspolitikken har utviklet seg.

Tema 1: Inkludering i arbeidslivet – integrerings- og aktiviseringspolitikken

Lav arbeidsledighet og høy sysselsetting er en viktig forutsetning for velferdspolitikken. Derfor har det siden 1980-åra vært stor oppmerksomhet rundt uførepensjonering, sykefravær og tidlig avgang fra arbeidslivet. De senere åra har det vært tiltakende bekymringer for at enkelte grup-

per, blant annet ikke-vestlige innvandrere, har lavere sysselsetting enn andre. For å redusere avgangen og stimulere tilgangen til arbeidslivet er det særlig tre tiltak som har stått sentralt. Den ene er avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), det andre er introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og innvandrere, og det tredje er det nye kvalifiseringsprogrammet. I tillegg til disse tre store reformene er det en rekke enkelttiltak som støtter opp om arbeidslinjepolitikken. Som vi skal diskutere under, er for eksempel en hovedambisjon med pensjonsreformen å skape sterkere økonomiske incentiver til å stå lenger i arbeid. Virkningen av pensjonsreformen vil først bli synlig i perioden etter 2011, men reformen representerer allerede i dag et klart politisk valg og en vektlegging av arbeidslinje. I tillegg har etableringen av et nytt offentlig tjenesteapparat som skal sikre tilpasset støtte til utdanning og kvalifisering for å få flest mulig fortrest mulig tilbake i arbeid, vært sentralt i velferdspolitikken. NAV-reformen er omtalt nærmere i kapitlet om offentlig sektor i Norge.

Avtalen om inkluderende arbeidsliv

I begynnelsen av 1990-åra var både sykefraværet, arbeidsledigheten og uføreavgangen på vei opp i Norge. Flere tiltak ble iverksatt for å snu denne utviklingen. LO og NHO inngikk for eksempel en samarbeidsavtale om et sykefraværsprosjekt i 1991,¹⁰ og i 1992 la regjeringen Brundtland fram en stortingsmelding (Attføringsmeldingen) som blant annet foreslo endringer i trygdesystemet og påpekte behovet for en sterkere vektlegging av attføringstiltak. Mot slutten av 1990-åra var Norge inne i en høykonjunktur, men sykefraværet sank ikke, og tilgangen til uførepensjon økte. Bondevik I-regjeringen nedsatte et offentlig utvalg (Sandman-utvalget) som skulle komme med forslag til tiltak som kunne begrense uføretilgangen og redusere sykefraværet. Et viktig moment i utvalgets utredning var at arbeidsplassen var den sentrale arenaen for sykefraværsbegrensende tiltak, og at partene i arbeidslivet måtte ansvarliggjøres (NOU 2000:27). Utvalget presenterte en helhetlig tiltakspakke rettet mot arbeidslivet, men skulle denne fungere, krevdes et sterkt trepartssamarbeid. Etter måneder med forhandlinger undertegnet regjeringen og partene i arbeidslivet (LO, NHO, YS, HSH, KS, Akademikerne og Staten ved AAD) en intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) i oktober 2001. Intensjonsavtalens tre hovedmålsettinger var

- å få et mer inkluderende arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstaker, arbeidsplass og for samfunnet
- å redusere sykefraværet og bruken av uføretrygd
- å ta bedre i bruk eldre arbeidstakeres ressurser og arbeidskraft i arbeidslivet

Avtalens konkrete mål var å redusere sykefraværet med minst 20 prosent i avtaleperioden (03.10.01 til 31.12.05), å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne enn de

¹⁰ Prosjektet var en reaksjon på Syse-regjeringens forslag høsten 1989 om å senke kompensasjonsnivået i syketrygden fra 100 til 90 prosent og å utvide arbeidsgiverperioden fra to til fire uker.

46 prosentene som var sysselsatt i 2001, samt å øke den reelle pensjoneringsalderen. Tiltakspakken som ble lansert, innebar for eksempel bedre oppfølging av sykemeldte, insentiver for arbeidsgiverne slik at det ble mer økonomisk lønnsomt med tilrettelegging på arbeidsplassene og å utarbeide egne samarbeidsavtaler mellom den enkelte virksomhet og myndighetene der virksomhetene forpliktet seg til å arbeide systematisk for å få ned sykefraværet, og der myndighetene forpliktet seg til å bistå disse virksomhetene både administrativt og økonomisk.

En viktig forutsetning for avtalen var at regjeringen ikke skulle foreslå endringer i sykelønnsordningen – verken for arbeidstakerne eller arbeidsgiverne – i avtaleperioden.

Avtalen ble i 2003 evaluert av partene.¹¹ Evalueringen viste at de operative delmålene på virksomhetsnivå i første rekke var rettet mot personer som allerede hadde et ansettelsesforhold, og at personer som sto utenfor arbeidslivet, i liten grad hadde fått bedret sin situasjon. Partene erklærte i desember 2003 at avtalen skulle videreføres, men det måtte være sterkere vektlegging av inkludering og rekruttering av personer som ikke har et arbeidsforhold. Etter en ny evaluering i 2005¹² tegnet partene en ny avtale som skulle virke fra 2006 til 2009.

Ett år etter (høsten 2006) varslet den daværende arbeids- og inkluderingsministeren at Regjeringen ville foreslå endringer i sykelønnsordningen i det kommende års statsbudsjett. Forslaget gikk ut på at arbeidsgivere skulle betale en større del av utgiftene ved sykefraværet, noe som ville føre til 2,5 milliarder i besparelser. Dette forslaget var ikke drøftet med partene i arbeidslivet på forhånd, og utspillet skapte sterke reaksjoner hos partene, som mente at Regjeringen med dette forslaget brøt IA-avtalen. Etter omfattende diskusjoner (krangler) som ble grundig referert i mediene, måtte statsminister Stoltenberg gjøre (delvis)retrett og inviterte partene til å delta i et utvalg som skulle foreslå andre virkemidler for å oppnå en tilsvarende innsparing. Utvalget leverte en innstilling som ikke inneholdt radikale endringsforslag. I hovedtrekk var forslagene innrettet mot bedre oppfølging av sykemeldte og tiltak som skulle bidra til at den sykemeldte ble aktivisert.

Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og innvandrere

1. september 2004 ble lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) innført. Introduksjonsordningens formål er å lette integreringen av nyankomne flyktninger. Deltakerne på programmet har rett til en introduksjonsstønad, som er satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp (tilsvarende cirka 140 000 kroner i 2008). Stønadene er koblet til aktiv deltakelse i et individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram, der deltakelsen skal

¹¹ Oppsummering av evalueringsrapportene kan leses i Ot.prp. nr. 48 (2003–2004).

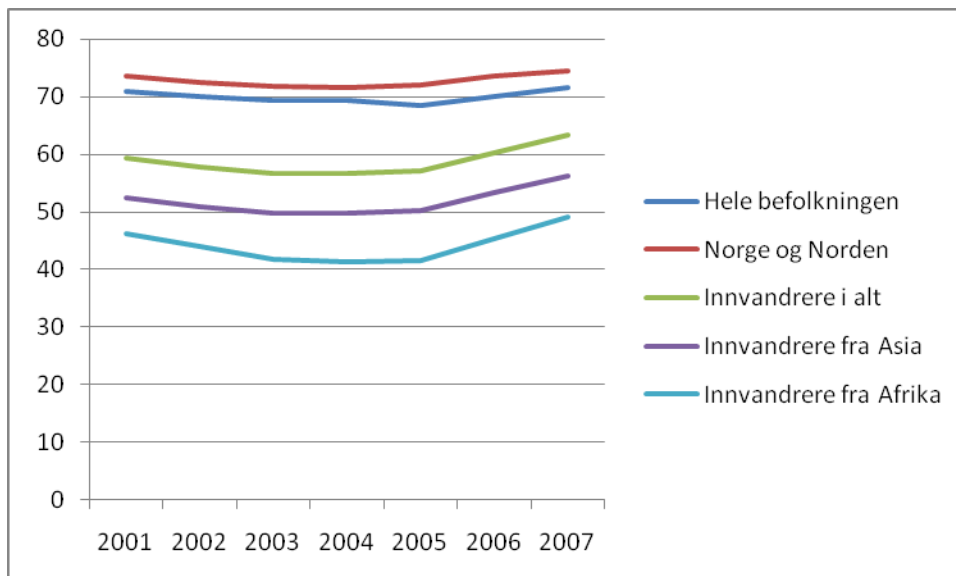
¹² Det ble nedsatt en partssammensatt koordineringsgruppe for oppfølging av IA-avtalen som oppsummerte de seks evalueringsrapportene som ble utarbeidet. Oppsummeringsrapporten er tilgjengelig på: [www.regjeringen.no/upload/kilde/hdk/2006/0011/ddd/pdfv/270734-eval-notat-
endelig_versj.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hdk/2006/0011/ddd/pdfv/270734-eval-notat-endelig_versj.pdf).

gjøre den enkelte i stand til å ta del i hele det norske samfunnet. Programmet favner med andre ord langt videre enn integrering i arbeidslivet.

Deltakeren får en individuell plan som varer i inntil to år. Programmet følger arbeidsåret med ordinær arbeidstid på 37,5 timer i uka og ordinære ferierettigheter. Det er obligatorisk fram-møte, og de samme fraværsreglene som i arbeidslivet gjelder. I programmets innledende fase skal deltakernes kompetanse og opplæringsbehov kartlegges. Med utgangspunkt i denne kartleggingen skal det utvikles en individuell plan for kvalifisering. Kvalifiseringen skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede til deltakelse i yrkeslivet (Kavli mfl. 2007).

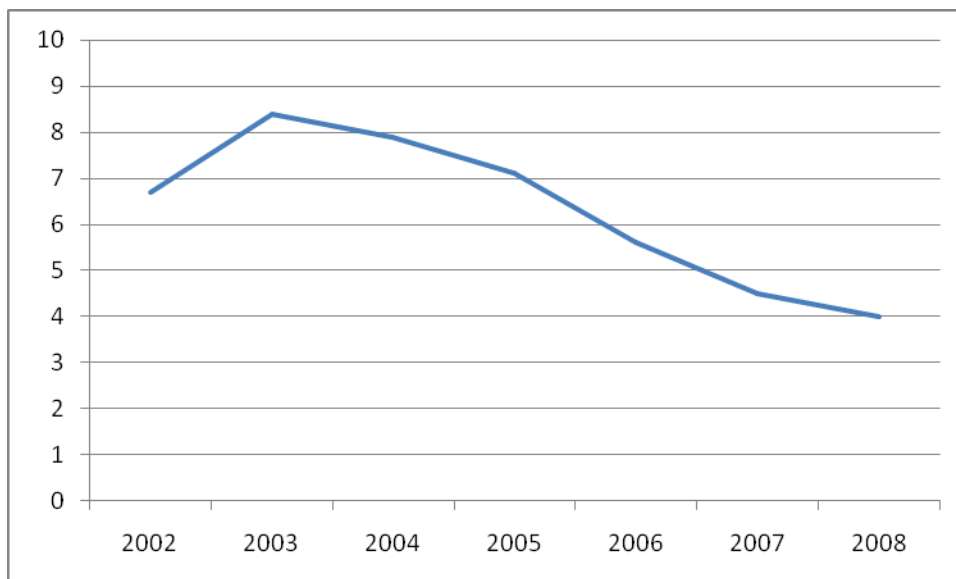
Sammen med generell utvikling på arbeidsmarkedet, økning i innvandreres utdanningsnivå og generelle arbeidsmarkedstiltak har sysselsettingen blant innvandrere økt det siste tiåret, og arbeidsledigheten har sunket.

Figur V-1: Sysselsetting etter verdensregion. Personer i alderen 16-74 år. Prosent.



Kilde: Vedleggstabell 4.1 i Innvandring og innvandrere i 2008 (SA 103).
www.ssb.no/emner/02/sa_innvand/sa103/kap4.pdf

Figur V-2. Registrerte helt arbeidsledige innvandrere 16-74 år og deltakere på tiltak. Tredje kvartal hvert år. Prosent.



Kilde: egen kjøring, SSBs statistikkbank

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er forankret i lov om sosiale tjenester og er den rød-grønne regjeringens viktigste tiltak i kampen mot fattigdom og for å øke sysselsettingen blant dem som står lengst fra det ordinære arbeidsmarkedet. Lovbestemmelsen for kvalifiseringsprogrammet trådte i kraft 1. november 2007. Målet er å forsterke innsatsen overfor personer som blir avhengige av sosialstønad over lengre tid. Programmet gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede rettigheter i folketrygdloven. Det skal bidra til at flere i målgruppen kvalifiserer seg til – og kommer ut i – arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Programmet er et arbeidsrettet program for alle som vurderes å ha en mulighet til å komme ut i arbeid, selv om veien fram dit er lang og komplisert. Tiltakene skal være individuelt tilpasset.

Personer har rett til deltakelse i programmet dersom de har gjennomgått en arbeidsevnevurdering. Myndighetene må vurdere deltakelse i programmet som hensiktsmessig og nødvendig for å sikre deltakelse i arbeidslivet (på sikt), og arbeids- og velferdsforvaltningen må kunne tilby et tilpasset program for den enkelte.

Som hovedregel skal man delta på programmet i ett år, men etter vurdering kan deltakelsen utvides med ytterligere ett år. De som deltar i programmet, har rett til en individuell plan.

De som er med i programmet, må forplikte seg til å være fulltidsdeltakere i et helårs opplegg som *må* inneholde arbeidsrettede tiltak, og som *kan* inneholde andre former for tiltak. Programmet er et kommunalt ansvar og forvaltes av de lokale NAV-kontorene. Målsettingen for

2008 var at 5400 personer skulle komme inn på programmet. Ved utgangen av november 2008 var det knapt 3500 programdeltakere. At målet ikke er nådd, forklares med oppstartsvansker.

Generelle arbeidsmarkedstiltak

I tillegg til de tre reformene nevnt foran er det en rekke arbeidsmarkedstiltak som har til hensikt å styrke den enkeltes kompetanse og evne til arbeid. Tiltakene skal øke muligheten for deltakerne å komme i vanlig arbeid, forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet og hindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet. For å delta i et arbeidsmarkedstiltak må man være registrert arbeidssøker. Tiltakstilbudet skal tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov og kan omfatte lønnstilskudd, arbeidsmarkedsopplæring, arbeidspraksis i ordinær eller skjermet bedrift, tiltak i arbeidsmarkedsbedrift, arbeid med bistand, varig tilrettelagt arbeid og midlertidig sysselsetting.

Per april 2009 var gjennomsnittlig antall ordinære tiltaksdeltakere drøyt 14 500 personer i måneden, det høyeste antallet tiltaksdeltakere siden 2004 (Månedstatistikk, april 2009, www.nav.no).

Endringer i arbeidsledighetstrygden

Arbeidsledigheten i Norge er lavere enn i de fleste andre land, og slik har situasjonen vært hittil på 2000-tallet. Etter flere år med en god situasjon på arbeidsmarkedet steg arbeidsledigheten høsten 2008. Ved utgangen av april 2009 var over 72 000 personer, eller 2,8 prosent av arbeidsstyrken, registrert som helt arbeidsledige. Samme måned var knapt 14 000 personer deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak (NAV's månedstatistikk for april, www.nav.no). Den høyeste ledigheten det siste tiåret ble registrert i åra 2003–2005, med opp mot 110 000 personer helt ledige eller på tiltak.

Det er gjort mindre innstramminger i dagpengeordningen. I januar 2003 ble regelverket om dagpenger under arbeidsledighet endret (jf. Ot.prp. nr. 15 (2002–2003) og Innst. O. nr. 50 (2002–2003)). Maksimal dagpengeperiode ble redusert fra 156 til 104 uker for personer med arbeidsinntekt på minst to ganger grunnbeløpet. Det ble ikke gjort endringer for personer med inntekt under to ganger grunnbeløpet. I 2005 ble det gjort ytterligere innstramminger, da retten til dagpenger ble begrenset til 52 uker for dem som hadde inntekt mindre enn to ganger grunnbeløpet.

I juli 2006 ble imidlertid dagpengeordningen utvidet ved at retten til å opptjene feriepenger ble gjeninnført av den rød-grønne regjeringen. Den borgerlige Bondevik II-regjeringen fjernet denne retten i 2003.

De siste tre åra har langtidsledige hatt en klart dårligere inntektsutvikling enn befolkningen generelt. Mens medianinntekten i befolkningen økte med 3,7 prosent i 2005, 2,6 prosent i 2006 og 7,6 prosent i 2007, var den tilsvarende økningen for langtidsledige -0,6 prosent i 2005, -1,1

prosent i 2006 og 4 prosent i 2007 (Inntektsstatistikk for husholdninger. Ulike grupper 2007. Statistikk frigitt 23. april 2009. www.ssb.no).

Hva har skjedd med integreringen?

Flere er innenfor

Som vist i avsnittet om sysselsetting er det høy – og de siste åra økende – sysselsetting i Norge, selv om sysselsettingsveksten har flatet ut med finanskrisen. Etter mange år med aktiv likestillingspolitikk har Norge også oppnådd en av verdens høyeste kvinnelige sysselsettingsandeler, og andelen eldre i jobb er betydelig høyere enn i de fleste andre europeiske land. Sysselsettingsutviklingen har vært særlig sterk fra 2005 til 2007. Siden 2005 har sysselsettingen økt med om lag 235 000 personer (<http://www.ssb.no/emner/06/01/aku/>). I et velferdsstatsperspektiv er det også interessant at antall offentlig ansatte har økt fra 670 000 i 2000 til 720 000 i 2008, og at denne økningen særlig har kommet innen helse og omsorg. Samtidig har antall ansatt i statseide selskaper økt kraftig med rundt 100 000 fra 2000 til 2005 (Trygstad mfl. 2006). Disse regnes nå som privatansatte (<http://www.ssb.no/emner/06/01/regsys/tab-2008-06-12-09.html>).

Men også flere utenfor

Med en så høy andel av befolkningen i jobb kunne man tro at inkludering ikke var et sentralt tema i norsk politikk, men parallelt med økningen i sysselsettingen har det også vært en økning i antall personer som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottar en offentlig overføring. Dermed blir det stadig færre personer mellom 20 og 67 år som forsørger innenfor husholdningene. Den trenden vi har sett siden 1970-åra med økt kvinnelig yrkesdeltakelse og en økning i antallet trygdemottakere, først og fremst økningen av antall uføretrygdede, fortsetter. For å få et bilde av det såkalte utenforskapet og dets utvikling skal vi skille mellom tre grupper:

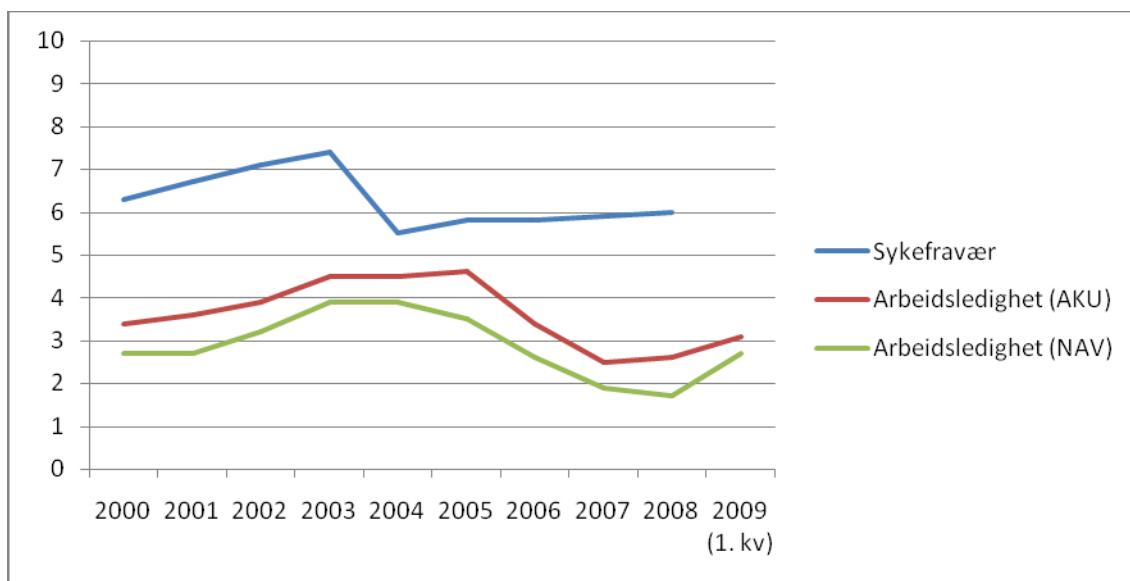
- De som mottar sykepenger og dagpenger. De fleste av disse er kun kortvarig ute av arbeidslivet fordi sykepenger og dagpenger utbetales i et begrenset tidsrom.
- De som er ute av arbeidslivet i en forholdsvis langvarig periode. Dette gjelder personer som mottar sosialhjelp, rehabiliteringspenger eller attføringsstønad.
- De som er permanent utenfor arbeidslivet, det vil si de som mottar uførepensjon. Vi inkluderer de midlertidig uføre sammen med dem som står permanent utenfor arbeidslivet.

Kortvarig fravær

Sykefraværet har vært stabilt siden 2004 (figur V-3), noe som må ses i forhold til den sterke veksten i sysselsetting. I perioder med sterk sysselsettingsvekst er det ikke urimelig å forvente at sykefraværet øker fordi svært mange kommer i jobb, også personer med dårligere helse. Samtidig kan høy etterspørsel etter arbeidskraft medføre at personer med dårlig helse er mindre tilbakeholdne med å sykemelde seg enn i en situasjon der det er vanskelig å få seg jobb. At sykefraværet holder seg stabilt i perioden 2004–2008, er derfor verdt å merke seg. Ledigheten følger de økonomiske konjunktorene med en topp i 2004–2005 og en ny økning fra november 2008 (figur V-3).

2000-tallet representerer dermed en vellykket reduksjon av arbeidsledigheten. Og mye tyder på at Norge vil ha et lavere ledighetsnivå enn mange andre OECD-land også gjennom finanskrisen.

Figur V-3 Utvikling i sykefravær og arbeidsledighet i Norge. 2000–2009 (første kv). Prosent.



Kilde: NAVs sykefraværstatistikk per fjerde kvartal 2008, NAVs arbeidsledighetsstatistikk (månedstatistikk per april 2009) og tall fra SSBs arbeidskraftsundersøkelse (<http://www.ssb.no/aku/tab-2009-04-29-01.html>)

Midlertidig fravær

Det har de senere åra vært knyttet sterk interesse til det midlertidige fraværet på grunn av de økte ambisjonene i arbeidslinjepolitikken. Ser man på utviklingen av antall personer omfattet av attføring, rehabilitering eller sosialhjelp, er bildet sammensatt de siste åra. Sosialhjelpsstatistikken viser en nedgang det siste tiåret. Tilsvarende ser vi av figuren under at det har vært en relativt svak økning i antall mottakere av attførings- og rehabiliteringspenger. Dette kan også være et uttrykk for en mer aktiv integreringspolitikk.

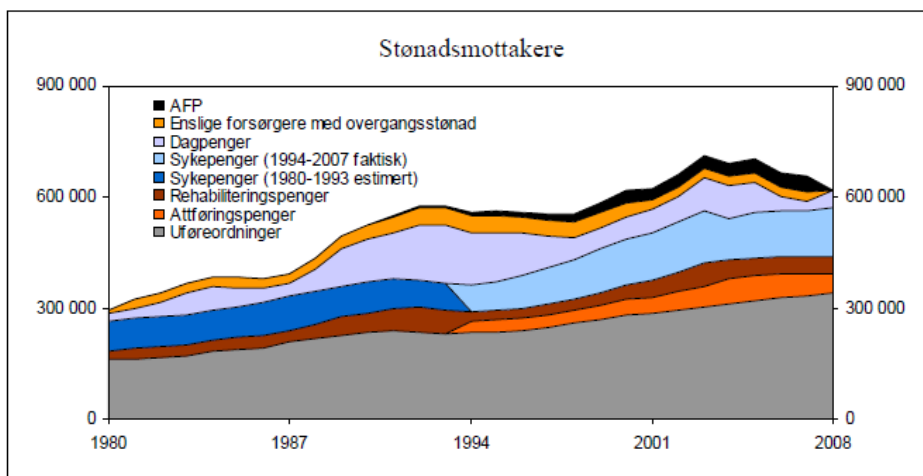
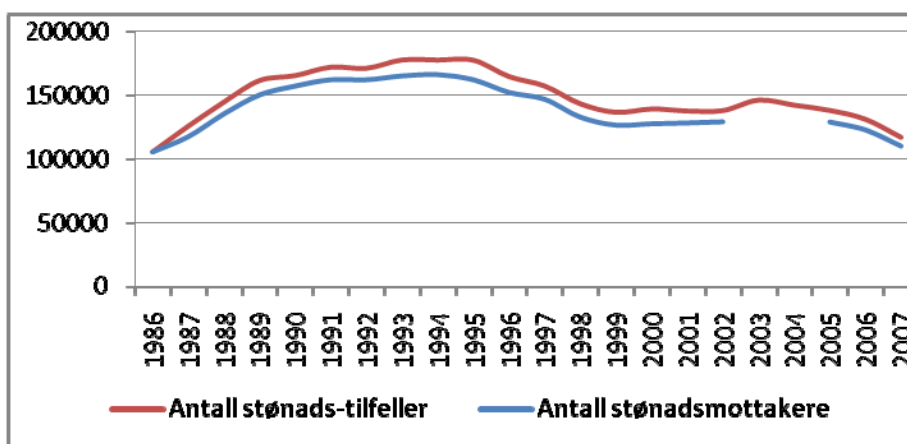


Fig 13.1 Antall stønadsmottakere i yrkesaktiv alder som helt eller delvis står utenfor arbeidslivet og som mottar trygdeytelser eller AFP. 1980-2008
Tallene er beholdningstall pr 31.12. Tallene for dagpenger er gjennomsnittstall for året.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur V-4: Antall sosialhjelpsmottakere 1986-2007.

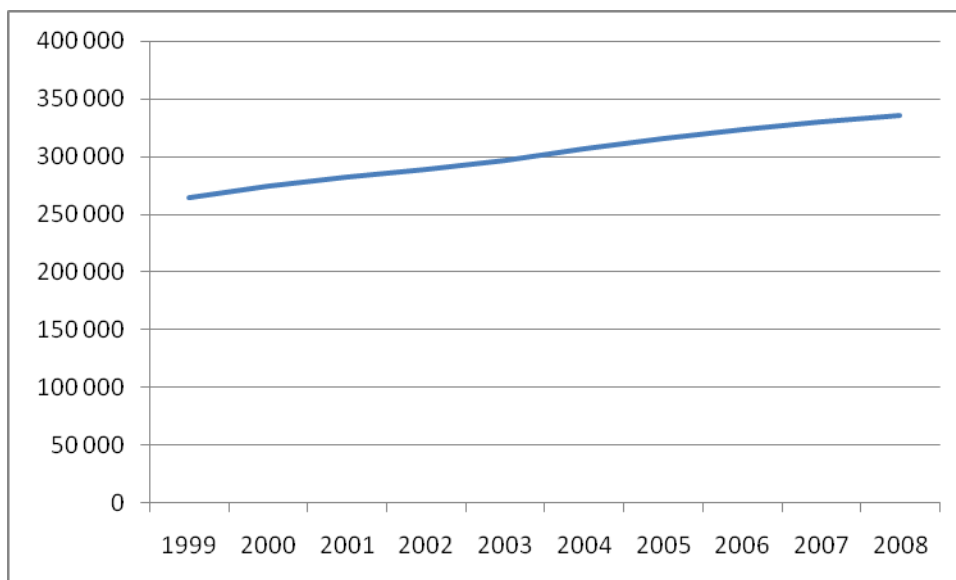


Kilde: SSBs sosialhjelpsstatistikk

Permanent fravær

Den sterkeste økningen i utenforskapet finnes i det permanente fraværet (figur V-5). Antall uføre har steget fra 269 840 i 1999 til 319 691 i 2005 og 339 400 i 2008. Det bør påpekes at antall uføre i forhold til antall personer i ulike aldersgrupper er bildet av disse uføreandelene i større grad preget av stabilitet en man ellers får inntrykk av. De store etterkrigskullene er nå i en alder hvor sannsynligheten for å bli ufør er stor. Således er en betydelig del av økningen knyttet til endringer i befolkningens sammensetning. Ser vi på mottakere av uføreytelser som andel av befolkningen i ulike aldersgrupper, har for eksempel andelen uføre over 60 år blir redusert det siste tiåret (www.nav.no/190528.cms). Dette illustrerer hvor krevende det er å få til en reduksjon i langtidsfraværet i åra som kommer på grunn av aldringen i befolkningen.

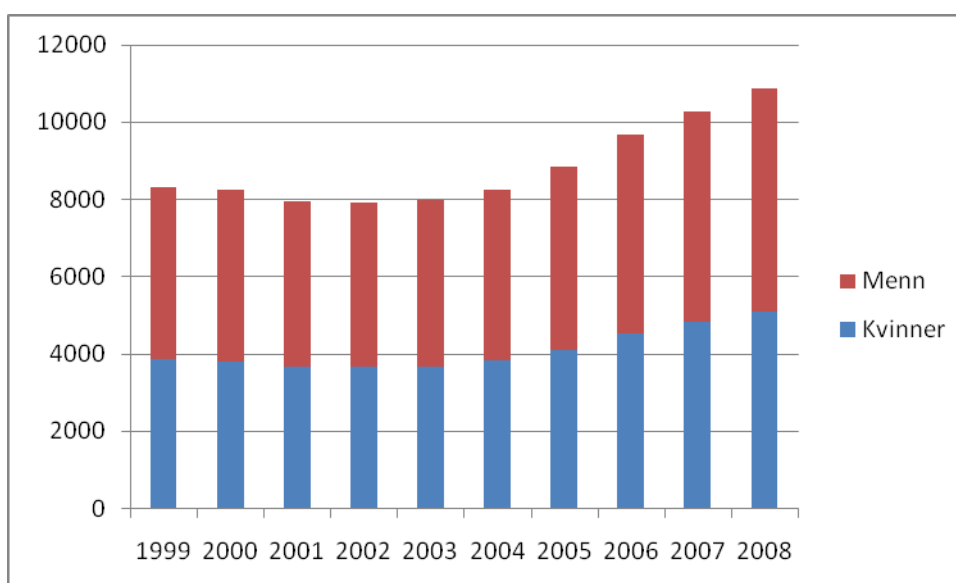
Figur V-5: Antall uføretrygdede 1999–2008.



Kilde: <http://www.nav.no/190527.cms>

Et fenomen som har vakt særlig stor oppmerksomhet og bekymring, er imidlertid økningen i uføretrygning blant unge (figur V-6). Sett i forhold til antall personer i alderen 18–29 år har uføreandelen i denne gruppen økt fra 1,1 prosent i 2000 til 1,5 prosent i 2008, og det er nå over 10 000 uføretrygdede under 30 år.

Figur V-6: Antall uføretrygdede i alderen 18–29 år. 1999–2008.



Kilde: <http://www.nav.no/190527.cms>

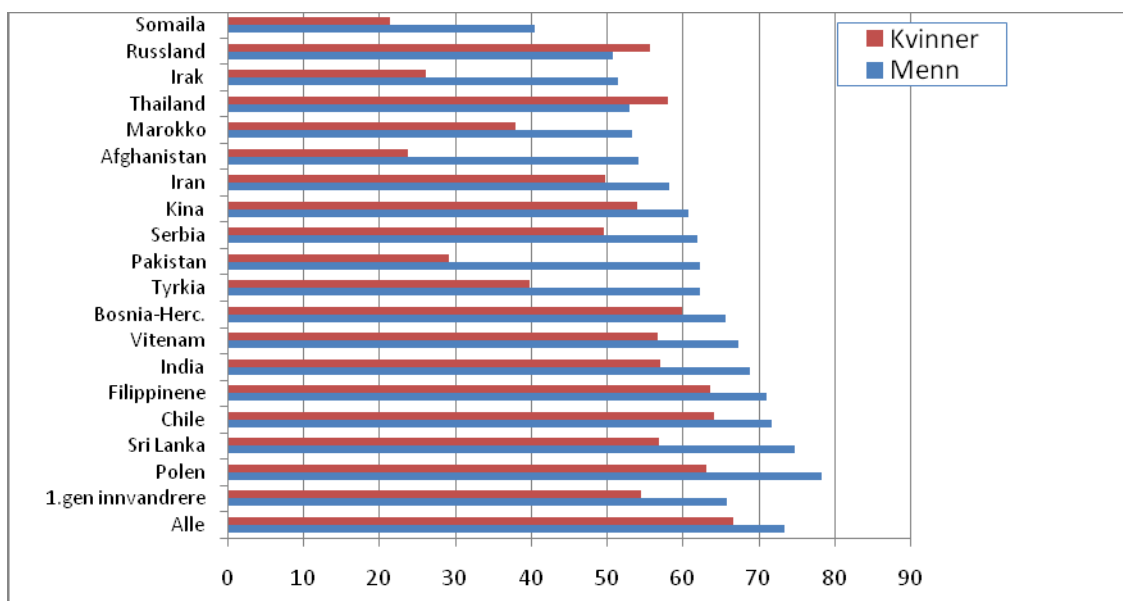
Det nye utenforskapet

Selv om sysselsettingen generelt sett er høy, er det noen grupper som henger etter i utviklingen. Dette gjelder særlig ikke-vestlige innvandrere, om enn med store variasjoner etter landbakgrunn (figur V-7), og personer med funksjonsnedsettelse (tabell V-2). I mange av innvandergruppene er dette først og fremst en problemstilling knyttet til lav yrkesdeltakelse blant kvinner. Særlig tydelig er dette blant kvinner med bakgrunn fra Pakistan.

Tabell V-2: Sysselsetting blant funksjonshemmede. Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen 2007 (hentet fra Nasjonalt dokumentasjonssenteret for personer med nedsatt funksjonsevne).

	2004	2005	2006	2007
Andel sysselsatte av befolkningen totalt	74,5	74	74,5	74,8
Antall sysselsatte av befolkningen totalt	2 256 000	2 261 000	2 316 000	2 421 000
Andel sysselsatte av funksjonshemmede	46,3	44,3	45,8	45,3
Antall sysselsatte av funksjonshemmede	220 000	209 000	208 000	224 000

Figur V-7: Sysselsettingsandel blant kvinner og menn med innvanderbakgrunn. 2006.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Er det ikke politiske konfliktlinjer i den norske arbeidslinjepolitikken?

Man kan få inntrykk av at «alle» er enige om vektleggingen av økt integrering i norsk politikk, og politiske konflikter kommer først og fremst til syne i krav om mer og sterkere innsats, som for eksempel i debatten om de problemer som har vært i NAV. I stor grad er bildet av bred enighet riktig. De tradisjonelle politiske konfliktene har kommet unntaksvis til syne, blant annet

ved Bondevik I-regjeringens innføring av kontantstøtte som kan sies å vektlegge familiepolitiske ambisjoner foran arbeidsmotivering.

Et annet tradisjonelt konflikttema har også kommet til syne det siste tiåret, nemlig betydningen av økonomiske insentiver. Særlig høyresiden i norsk politikk har pekt på at gode overføringer skaper disinsentiver, og det har vært argumentert for å redusere nivået på ytelser og gjøre det vanskeligere å få og tildele ytelser for kortere perioder. Et eksempel er fjerning og tilbakeføringen av feriepenger i arbeidsledighetstrygden. Gjennomgangen her viser imidlertid at dette i liten grad har skjedd. Dette kom tydelig til uttrykk da den rød-grønne regjeringen la fram sin stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering i 2007 (St.meld. nr. 9 (2006–2007)) hvor det ble fastslått at man ikke ønsket å endre insentivvirkningene i velferdsordningene. Arbeid ble antatt å ha så mange positive effekter for enkeltindividet at regjeringen i liten grad la vekt på at folk tilpasset seg trygdesystemet for å slippe å jobbe.

Et annet tilbakevendende debatttema har vært om problemet med inkludering skyldes enkeltindividenes manglende kvalifiseringer, eller om problemet snarere ligger på etterspørselssiden, det vil si i arbeidsgiveres manglende etterspørsel etter arbeidskraft. I det første perspektivet settes innsatsen inn mot å styrke den enkeltes kvalifikasjoner, mens det i det andre perspektivet kan være endringer i regler for midlertidige ansettelse, skattefradrag for utgifter til hjelp i hjemmet eller andre ting som øker etterspørselen etter arbeidskraft. Etter Bondevik II-regjeringens forslag om å åpne for større adgang til midlertidige ansettelse har det politiske reformarbeidet vært rettet inn mot å styrke den enkelte arbeidssøkers kvalifikasjoner.

Det har også blitt stilt spørsmål om realismen i å få flere enn 80 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder inn i arbeidslivet. Riktignok er det mange som mottar offentlige stønader, men med et trygdesystem som det norske er det uunngåelig at brorparten av dem som står utenfor arbeidslivet, gjenfinnes i trygdestatistikken. Aldri før har en større andel av befolkningen vært i arbeid. Av dem som er på uføretrygd, attføring/rehabilitering eller sosialhjelp, er det lite sannsynlig på kort sikt å gjøre store endringer. La oss anta at resultatene av de politiske tiltakene er svært vellykkede, og at uførepensjoneringen stabiliseres i absolutt antall på drøyt 300 000 personer (det vil si lavere uførerater i mange aldersgrupper). Vi kan videre tenke oss at antallet på attføring, rehabilitering og sosialhjelp reduseres med 25 prosent. Dette vil rett og slett si at en svært vellykket integreringspolitikk i sum bare reduserer det midlertidige og permanente utenforskapet med rundt 60 000 personer. At det i den politiske debatten i Norge til stadighet refereres til de 700 000 utenfor, som med en vellykket politikk skal tilbake i arbeidsmarkedet, bidrar til å skape både et feilaktig inntrykk av arbeidslinjepolitikken og produserer urealistiske forventninger om hva som kan gjøres.

Tema 2: offentlige overføringer og fordelingspolitikk

Ved en rekke risikosituasjoner, som sykdom, arbeidsledighet, uførhet og alderdom, har individet, etter gitte regler, rett til kontantoverføringer fra det offentlige. I tillegg til å innføre nye programmer og tjenester for å få flere i arbeid har det også skjedd endringer i overføringene med den hensikt å redusere avgangen fra arbeidslivet og øke sysselsettingen. De to viktigste endringene er pensjonsreformen og den nye arbeidssøkerstønad. Dessuten har det vært mindre tilpasninger i sosialhjelpa. Arbeidslinja skinner tydelig gjennom i de politiske tiltakene. Reformen er knyttet til et ønske om å tilrettelegge for kvalifisering og tilbakekomst til arbeid. Det medfører også at ingen regjering har prioritert å øke stønadene betraktelig for å bidra til å løse fattigdoms- og ulikhetsproblemet.

Endringer i sosialhjelpa

Det siste tiåret har det ikke vært noen formelle endringer i kravene for å få sosialhjelp. Den politiske diskusjonen har i stor utstrekning handlet om ytelsens størrelse. Debatten om sosialhjelpa ble for alvor et hett politisk tema i valgkampen 2001 da den daværende AP-sosialministeren (Guri Ingebrigtsen) argumenterte *mot* å øke satsene. Bondevik II-regjeringen presenterte en handlingsplan mot fattigdom – den første siden andre verdenskrig – men heller ikke i denne fattigdomsplanen var det noe forslag om å øke sosialhjelpa. Først etter at den rød-grønne regjeringen hadde sittet ved makten i ett år, kom beslutningen om å heve de statlig veiledende satsene for sosialhjelp med 5 prosent utover ordinær prisstigning i statsbudsjettet for 2007, og en tilsvarende økning ble vedtatt i statsbudsjettet for 2009.

Mangelen på ytterligere endringer i sosialhjelpa de siste åra, til tross for det sterke fattigdomsfokuset, må ses i sammenheng med at det har pågått et arbeid med å utrede en ny ytelse for de som står lengst fra arbeidsmarkedet. Målsettingen har vært at færrest mulig skal motta sosialhjelp, og at så mange som mulig av langtids-sosialklienter heller går over i det nye kvalifiseringsprogrammet.

Kvalifiseringsstønad

I forbindelse med innføringen av kvalifiseringsprogrammet ble det innført en ny stønad – kvalifiseringsstønad. Personer som deltar i kvalifiseringsprogrammet, har rett å motta en årlig kvalifiseringsstønad som beløper seg til to ganger folketrygdens grunnbeløp (per i dag utgjør dette rundt 140 000 kroner). Stønadene er skattepliktige.

Arbeidsavklaringspenger

Personer som har hatt et uavklart forhold til arbeidslivet, har blitt forsørget via attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uføretrygd. Fra 1. januar 2009 skulle disse tre ord-

ningene erstattes av den nye stønaden *arbeidsavklaringspenger* (Ot.prp nr. 4 (2008–2009)). Innføringen av arbeidsavklaringspengeordningen ble imidlertid utsatt på grunn av stor arbeidsbelastning i NAV. Man tar nå sikte på at ordningen skal tre i kraft i løpet av 2009. Arbeidsavklaringspengene er en midlertidig inntektssikring som kan gis etter utløpt sykepengeperiode og før eventuell innvilgelse av uførepensjon. Per i dag er det drøyt 140 000 personer som mottar en av de tre nevnte ytelsene, så arbeidsavklaringspengene vil berøre mange.

Ytelsen skal være 66 prosent av mottakers pensjongivende inntekt før arbeidsevnen ble ned-satt (beregningsgrunnlaget er inntekt opp til 6G). Minste årlige ytelse skal likevel som hovedregel være 1,97G. Dermed vil ytelsen ligge på rundt 135 000 kroner i året (det gis barnetillegg etter fast sats). Dette er noe høyere enn folketrygdens minstepensjon, men til gjengjeld skal den skattlegges som ordinær lønnsinntekt, og mottakerne vil dermed sitte igjen med mindre penger enn en minstepensjonist.

Skatt

I en debatt om fordelingspolitikk er spørsmålet om skattepolitikk viktig fordi skattesystemet har betydelige omfordelende virkninger. Skattepolitikk er behandlet i kapittel 4. Her skal det bare påpekes at selv om skattereformene i 1990-åra og på 2000-tallet var preget av brede politiske kompromisser, er det likevel innenfor skattepolitikken at noen av de klareste politiske konfliktlinjene kan finnes i Norge så vel som i de andre nordiske landene. Det er dels et spørsmål om det generelle skattenivået og dermed synet på skattelettelse. I tillegg er det en tradisjonell høyre-venstre- konflikt rundt formuesskatt, arveavgift og eiendomsskatt. Dette gjelder også i noen grad i synet på kapitalbeskatning, hvor det er foretatt vesentlige endringer under den rød-grønne regjeringen. I tillegg må det nevnes at ulike syn på skattepolitikk også har latt seg gjenfinne i krisetiltakene mot virkningene av finanskrisa. Norge har i mindre grad enn andre land benyttet seg av generelle skatteletter til bedrifter og forbrukere for å stimulere økonomien. Noen målrettede skatteletter for bedrifter har blitt introdusert, men det har vært rettet sterk kritikk både fra høyresiden og fra NHO mot Regjeringen på grunn av satsingen på økt offentlig aktivitet og mangel på ytterlige skattelettelse. Krisepakken er omhandlet i et eget notat (se Berge 2009).

Pensjonsreformen

Det er liten tvil om at pensjonsreformen er den viktigste pensjons- og velferdspolitiske reformen siden folketrygden ble innført i 1967. Denne reformen er et tydelig uttrykk for evnen og viljen til å gjøre endringer i velferdsstaten. Et særlig interessant trekk ved denne reformen er derfor at de ulike politiske vedtakene er basert på et bredt politisk forlik, og at alle vedtakene er foretatt under den rød-grønne regjeringen. Med Stortingets vedtak i mai 2009 er den endelige utformingen av opptjeningsreglene for den nye inntektspensjonen på plass. Denne vil fra 2011 overta etter folketrygdens tilleggspensjon fra 1967 og ha full virkning for alle som er født etter 1963.

Pensjonsreformens utgangspunkt er utsiktene til at det blir flere eldre i forhold til antall sysselsatte. Kombinasjonen av en økende andel eldre og høyere gjennomsnittlige pensjoner vil føre til en økning i pensjonsutgiftene i folketrygden. Aldringen av befolkningen vil også gi økte offentlige utgifter på andre områder, for eksempel til helse- og omsorgstjenester.

I tillegg til de statsfinansielle problemstillingene var det såkalte systemmessige utfordringer som la grunnen for reformen. I dagens alderspensjon i folketrygden er det dårlig samsvar mellom inntekt gjennom yrkeskarrieren og pensjon, og pensjonssystemet gir til dels tilfeldige pensjonsmessige utslag. Personer med flere år i arbeidslivet kan for eksempel ende opp med samme pensjon som personer uten tidligere arbeidsinntekt. Videre er muligheten til å gå av med pensjon før den ordinære pensjonsalderen på 67 år ulikt fordelt. Samtidig ga ordningen med avtalefestet pensjon (AFP) mulighet til tidligavgang for dem som omfattes, men på en slik måte at man får samme pensjon ved avgang ved 62 år som om man hadde stått i arbeid til 67.

Pensjonsreformen kan ses i forhold til dagens tilleggspensjon i folketrygden basert på pensjonsgivende inntekt i 40 år (over 1G) og opptjente pensjonspoeng i de «beste» 20 år. Pensjonsalderen er 67 år. I den nye alderspensjonen i folketrygden vil den enkeltes pensjonsrettigheter derimot tjenes opp på grunnlag av pensjonsgivende inntekt over hele livsløpet (livsløpsopptjening). Fra 2011 vil pensjon kunne tas ut fleksibelt mellom 62 år og 75 år. Alderspensjonsuttaket blir «nøytralt», idet den enkeltes opptjente pensjonsbeholdning fordeles over forventet antall gjenstående leveår fra det tidspunkt pensjonen tas ut. Senere uttakstidspunkt innebærer høyere årlig alderspensjon fra folketrygden.

Et annet sentralt element i reformen er en såkalt levealdersjustering som medfører at den opptjente pensjonskapitalen eller pensjonsbeholdningen skal fordeles over flere år når levealderen i befolkningen øker over tid. Dermed må den enkelte enten jobbe noen lenger (anslagsvis åtte måneder når levealderen øker med et år) eller få en mindre årlig ytelse utbetalt.

I tillegg vil årlige opptjente pensjonsrettigheter i folketrygden bli lønnsregulert fram til pensjoningstidspunktet, mens løpende alderspensjon vil bli regulert med lønnsvekst og deretter fratrukket 0,75 prosent.

Et ytterligere nytt element i pensjonssystemet vil bli at uttak av hel eller delvis alderspensjon kan kombineres med videre yrkeskarriere uten at pensjonsytelsene avkortes.

Det gis imidlertid pensjonsopptjening ved ulønnet omsorg for små barn og ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede. Den årlige opptjeningen tilsvarer da en inntekt på 4,5G. Videre gis det pensjonsopptjening tilsvarende en inntekt på 2,5G til personer som avtjener verneplikt. Arbeidsledige får en pensjonsopptjening tilsvarende dagpengegrunnlaget. Dette sikrer at personer som ikke har arbeidsinntekt i perioder av livet, får en pensjonsopptjening.

De nye opptjeningsreglene skal gjelde fullt ut for personer født i 1963 og senere. De som er født i 1953 og tidligere, skal følge dagens opptjeningsregler. Personer født i åra 1954–1962 skal få beregnet sin pensjon med forholdsmessige andeler fra nytt og gammelt system.

Langt på vei var Pensjonskommissjonens forslag fra 2004 nært beslektet med den tidligere svenske pensjonsreformen. Den gikk imidlertid ikke så langt i å overføre all risiko for framtidige kostnadsøkninger på pensjonsmottakerne som den svenske reformen gjorde (med blant annet såkalt automatisk balansering). Stortinget vedtok rammeverket til en ny pensjon i folketrygden, men ba Regjeringen komme tilbake med vurderinger og forslag til endringer på enkelte områder. En enighet mellom Arbeiderpartiet og LO hvor ytelsesnivået ble gjort noe høyere for lave og midlere inntekter, og hvor pensjonsordningene i arbeidsmarkedet ble garantert opprettholdt (AFP og offentlig ansattes tjenstepensjoner), dannet det politiske grunnlaget for reformen (Hippe, Midtsundstad, Veland 2007)

De nye reglene representerer ikke først og fremst en mindre sjenerøs ordning, men en radikal omlegging av prinsippene for opptjening, valg av pensjonsalder og svakere regulering av løpende pensjoner. Sammen med svært sterke økonomiske gevinster av å jobbe lenger er redusert pensjon når levealderen øker, de viktigste elementene i reformen. Dette er alle elementer man også finner i de andre nordiske landenes pensjonsreformer. Det norske pensjonssystemet vil med denne reformen dermed være langt likere de systemene og måten de er innrettet på, som man finner i Danmark, Sverige og også Finland.

Fra deler av fagbevegelsen er det reist kritikk mot pensjonsreformen i Norge fordi den overfører for mye risiko til den enkelte pensjonist, og fordi den som velger (eller tvinges til) å gå av, må betale dette selv ved lavere utbetalinger hvert år. Denne kritikken er relevant og treffer de sentrale elementene i reformen. På den andre siden kan man si at reformen representerer en tilpasning til et moderne arbeidsliv hvor den enkelte ønsker et reelt valg mellom arbeid og pensjon, og til det faktum at levealderen må forventes å fortsette å stige. Om reformen kan sies å redde velferdsstatsmodellen eller undergrave den, er det dermed ikke mulig å konkludere klart om. Det vi kan observere, er at dette er reformer som er gjort i alle de nordiske landene med bred politisk støtte blant partiene og av ulike regjeringer og med betydelig støtte i fagbevegelsen og arbeidsgiverorganisasjonene.

Pensjonsordninger i arbeidsmarkedet

Utviklingen av pensjonsordninger i arbeidsmarkedet utover folketrygden de seneste åra er nært koblet til pensjonsreformen. I 2001 ble det åpnet for at den enkelte arbeidsgiver også kunne tilby sine ansatte enkle spareordninger, såkalte innskuddspensjoner, og ikke bare pensjonsordninger som sikter mot en garantert prosent av sluttlønnen. Med utgangspunkt i Pensjonskommissjonens innstilling ble slike tjenstepensjoner gjort obligatoriske fra 2006. Selv om utformingen av ordningen var valgfri, har de aller fleste bedrifter innført en innskuddsordning. Dette har medført at omkring 900 000 arbeidstakere i privat sektor er dekket av en enkel innskuddsordning, mens de tradisjonelle ytelsesbaserte pensjonene omfatter bare drøyt 450 000 arbeidstakere (NOU 2009:13). Innføringen av obligatoriske tjenstepensjoner representerte både en heving av pensjonssparingen utover folketrygden for alle og et klart signal om at den skattefinansierte folketrygden ikke skulle økes. Denne «privatiseringen» av pensjonspolitikken

ble imidlertid støttet av fagbevegelsen fordi den igjen kan føre pensjonsordninger tilbake til beslutninger fattet av partene i arbeidslivet.

I henhold til Stortingets vedtak av 26. mai 2005 skal også lovverket for de private tjenstepensjonsordningene tilpasses ny folketrygd. Ny modell for alderspensjon med livsløpsbasert opptjening, levealdersjustering, fleksibilitet og nye regler for regulering av pensjoner under utbetaling vil medføre en tilpasning av tjenstepensjonene i åra som kommer, og åpne for et mer helhetlig pensjonssystem.

Under lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008 ble partene i arbeidslivet enige om en ny tilpasset AFP-ordning. Den nye ordningen skal etableres som en felles ordning med en enhetlig finansieringsløsning. Staten skal betale en tredjedel av de løpende utbetalingene av avtalefestet pensjon, mens arbeidsgiverne skal betale resten. Den nye ordningen utbetaler avtalefestet pensjon som et livsvarig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden, og alle med rett til AFP får utbetalt AFP-tillegget, uansett når de går av. Ny AFP skal, i likhet med alderspensjon fra folketrygden, kunne kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting. Uttaksreglene er derfor nøytralt utformet, slik at den årlige AFP-pensjonen er høyere desto senere den tas ut. Den nye AFP-ordningen har flere likhetstrekk med den nye inntektpensjonen i folketrygden. For eksempel tjenes retten til avtalefestet pensjon opp proporsjonalt med pensjongivende inntekt opp til en øvre grense på 7,1G. Videre skal ny AFP levealdersjusteres på samme måte som inntektpensjonen i folketrygden og årlig reguleres på samme måte som inntektpensjonen. Det er imidlertid også noen forskjeller. Mens en kan tjene opp alderspensjon i folketrygden fram til fylte 75 år, stopper opptjeningen av AFP ved fylte 62 år. Årlig pensjon fra folketrygden øker ved utsatt utbetaling fram til fylte 75 år, mens årlig AFP ikke øker etter fylte 70 år.

AFP-avtalen representerer i seg selv en viktig pensjonsreform. Det er i praksis innført en «folketrygd 2» som omfatter dem som jobber i bedrifter med kollektiv avtale. Dette gir dels en høyere alderspensjon livsvarig for disse gruppene, og dels vil det bidra til å omdanne det nåværende systemet for tjenstepensjoner. Mens disse før var bygget på folketrygden, vil de om noen år være en tredje etasje i pensjonsbyggverket – først en inntektpensjon betalt over skatteseddelen fra folketrygden, så en tjenstepensjon betalt helt eller delvis av arbeidsgiver direkte og til slutt en AFP-pensjon.

Resultatene av fordelingspolitikken

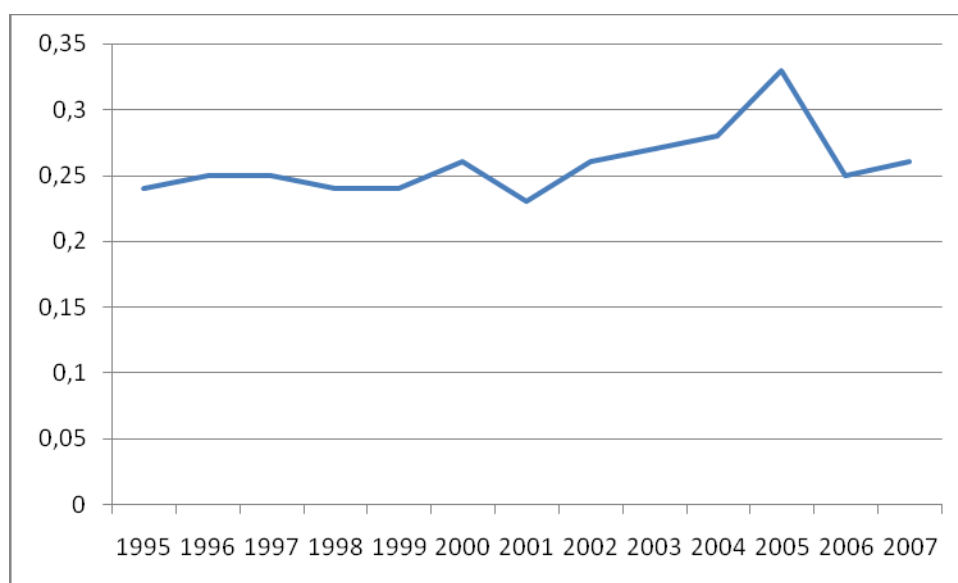
Fordelings- og overføringspolitikkenes suksess kan måles etter i hvilken grad man makter å holde inntektsulikhetene på et lavt nivå, og hvor stort omfanget av fattigdom, eller lavinntekt, er. Dessuten er fordelingen av inntekt mellom ulike befolkningsgrupper viktig: Er det slik at noen grupper henger etter i velstandsutviklingen?

Utviklingen i inntektsulikhet

Ser man på utviklingen i inntektsulikhet, kan det se ut til at fordelingspolitikken har «sviktet» det siste tiåret. Fram til 2005 var det en betydelig økning i inntektsulikhet, målt ved Gini-koeffisienten. Fra å være et av verdens minst ulike land hadde Norge i 2005 en Gini-koeffisient på 0,32, mot 0,22 i 1986. I 2006 falt imidlertid Gini-koeffisienten tilbake til 0,25 og var dermed bare marginalt høyere enn i 1980-åra (figur V-8). Den kraftige økningen skyldtes i all hovedsak en økning i kapitalinntekt i den rikeste tidelen av befolkningen, og nedgangen fra 2005 til 2006 henger sammen med en skattereform som gjorde det langt mindre lønnsomt å ta ut utbytte fra 2006. Skatteendringene i 2006 viser at skatt er et viktig fordelingspolitisk virkemiddel.

Analysen av fordelingen av lønnsinntekt viser videre at det siste tiåret har vært preget av stabilitet (se Fløtten 2007, Christensen mfl. 2006).

Figur V-8: Utviklingen i inntektsulikhet 1995–2006. Kilde: Figur 4.3 i NOU 2009:10.

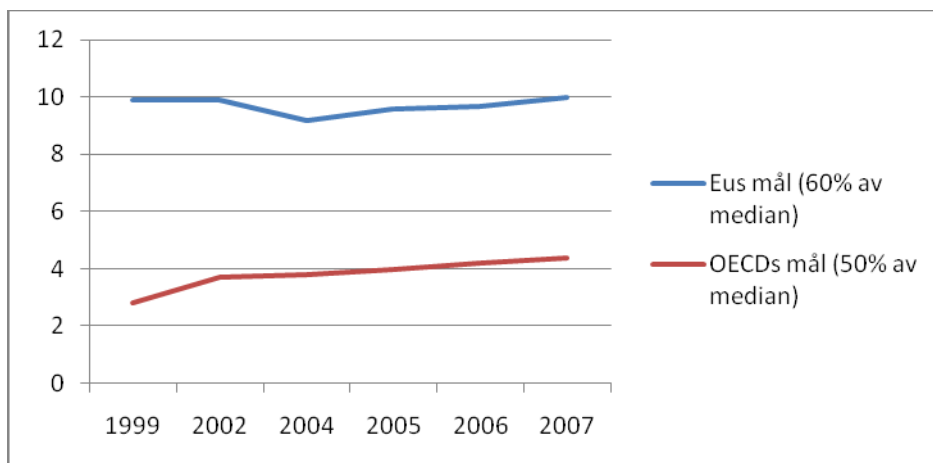


Kilde: Figur 4.3 i NOU 2009:10

Utviklingen i fattigdom

Den norske fattigdommen har blitt et viktig sosialpolitisk tema, ikke fordi fattigdommen øker sterkt, men fordi den ikke reduseres (figur V-9) slik man kunne forvente i en høykonjunktursituasjon der den generelle levekårsutvikling er svært positiv. Måles fattigdom med EUs «risk of poverty»-mål, faller 10- prosent av den norske befolkningen under fattigdomsgrensa i 2007, og denne andelen har vært omtrent konstant det siste tiåret. Fattigdomsandelen er lavere om man benytter OECDs mål på lavinntekt, noe som henger sammen med at fattigdomsgrensa ved bruk av EU-målet ligger over nivået på den norske minstepensjonen.

Figur V-9: Utviklingen i fattigdom. EUs og OECDs mål. Studenter utelatt. 1999-2007. Prosent.



Sammensetningen av lavinntektsgruppa etter EUs mål viser to slående forhold: For det første omfatter den en stor gruppe enslige eldre på minstepensjon, nesten 40 prosent av alle med lav inntekt. For det andre er det en markert overrepresentasjon av husholdninger med innvanderbakgrunn, særlig med ikke-vestlig bakgrunn (27 prosent). En rekke studier bekrefter at lavinnteksproblemet er nært knyttet til situasjonen for innvandregruppene (NOU 2009:10). Med innvandringen skapes nye fattigdomsutfordringer.

Tabell V-3: Sammensetning av gruppen med vedvarende lavinntekt i perioden 1996–1998 og 2005–2007, og befolkningen i alt. Husholdningstype* EUs lavinntektsdef. Antall og prosent.

Personer med lavinntekt	1996–1998	2005–2007		Alle personer**	
	Prosent	Prosent	Antall	Prosent	Antall
Aleneboende under 35 år	9	10	33 000	4	175 544
Aleneboende 35–44 år	3	4	13 000	2	99 833
Aleneboende 45–64 år	6	8	28 000	5	219 185
Aleneboende 65 år og eldre	39	24	85 000	6	253 485
Par uten barn under 45 år	2	4	14 000	4	168 036
Par uten barn 45–64 år	2	2	7 000	10	415 069
Par uten barn 65 år og eldre	11	4	13 000	9	384 263
Par med barn 0–6 år	10	16	57 000	20	878 586
Par med barn 7–17 år	5	9	32 000	21	896 106
Enslige forsørgere	9	11	39 000	6	275 909
Andre husholdninger	3	8	29 000	13	579 753
Alle typer husholdninger	100	100	350 000	100	4 345 819
Innv. eller norskfødte m. innv.	15	25	87 500	8,1	351 000
Foreldre – ikke-vestlig land- bakgrunn	12	23	80 500	6,1	263 000
Kvinner	62	57	199 500	50,1	2 176 561
Menn	38	43	150 000	49,9	2 169 258

*Aleneboende studenter er utelatt. Husholdningstypene referer til siste året i treårsperioden. Alder på barn gjelder yngste barn. «Andre husholdninger» omfatter blant annet flerfamiliehusholdninger.

** Omfatter alle personer i privathusholdninger som har vært bosatt i landet i hele treårsperioden.

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Inntektsstatistikk for husholdninger.

En annen indikator på fattigdom er andelen av befolkningen som mottar sosialhjelp. Sosialhjelpa er en behovsprøvd ytelse som forvaltes av kommunene. Den norske sosialhjelpa er den viktigste overføringen for personer som står utenfor arbeidsstyrken, og som ikke har opparbeidet seg trygderettigheter som gjør det mulig å kunne forsørge seg via dem. Sosialhjelpa er en behovsprøvd ordning. Det er kommunene som utbetaler ytelsen, og det er opp til hver enkelt kommune å fastsette størrelsen. Siden 2001 har det dog vært statlig veiledende retningslinjer for utmåling av sosialhjelp. Ettersom det langt fra er noe fullstendig overlapp mellom dem som benevnes som fattige etter et inntektsfattigdomsmål, og dem som mottar sosialhjelp, oppfattes denne ytelsen som en fattigdomsyttelse.

Sosialhjelpa er ment å være en kortvarig og lav ytelse. Over (figur V-4) har vi vist at det etter en topp i sosialhjelpsmottaket i 1993 har vært en jevn reduksjon de siste 15 åra, og i 2007 var det i overkant av 110 000 personer som mottok sosialhjelp. Drøyt halvparten av disse mottok sosialhjelp i mer enn seks måneder.

Bildet av fattigdomsutviklingen er dermed ikke helt entydig, men avhenger av om man ser på utviklingen i inntektsfattigdom eller utviklingen i sosialhjelpsmottak.

Tema 3: familie-, helse- og omsorgspolitikken

Familiepolitikk

Det er tre viktige mål ved den norske familiepolitikken. For det første skal politikken være slik innrettet at norske barn sikres best mulige oppvekstvilkår. For det andre skal politikken fremme likestilling mellom kvinner og menn. For det tredje skal familiepolitikken lette foreldres kombinasjon av familie og arbeidsliv. På samme måte som velferdspolitikken går hånd i hånd med arbeidslivspolitikken, er det dermed også tett forbindelse mellom arbeidslivspolitikken og familiepolitikk. Mens det er bred politisk enighet om det første målet, er mål to og tre ideologisk omstridte, med sterke motsetninger mellom grupper og personer med ulike syn på familien. Tiltak for å styrke familiene og barns oppvekstvilkår har uansett vært et av de viktigste satsingsområdene i norsk velferdspolitikken de siste 25 åra.

Barnehager

Regjeringens mål er at alle barn under skolealder skal ha barnehageplass. Med dette offensive målet hadde i overkant av 87 prosent av alle barn plass i barnehage i 2008.¹³ Til sammenlikning hadde bare 62 prosent av alle barn plass i barnehage i år 2000, og beskjedne 20 prosent i 1982.

Fødselspermisjon

Fødselspermisjonsordningen har blitt kraftig utvidet. Den mest omfattende ekspansjonen er utvidelsen av den betalte fødselspermisjonen. I 1982 hadde kvinner i arbeid rett til 12 uker betalt permisjon, i 2007 hadde de rett til 44 uker med 100 prosent lønnskompensasjon eller 54 uker med 80 prosent lønnskompensasjon. Det har også blitt etablert en fedrekvote på 10 uker, som bare kan tas ut av far.

Kontantstøtte

Den mest kontroversielle reformen i familiepolitikken er kontantstøtten, som ble innført av Bondevik I-regjeringen i 1998. Ordningen skal sikre at foreldre som ikke har sine barn i en barnehage med offentlig driftstilskudd, får en kompensasjon for dette i form av en månedlig stønad på cirka 3300 kroner. I 1999 mottok knapt 91 000 barn, eller 75 prosent av alle barn i kontantstøttealder, kontantstøtte. Andelen barn med kontantstøtte har imidlertid falt med

¹³ <http://www.ssb.no/emner/04/02/10/barnehager/tab-2009-06-15-02.html>

barnehageutbyggingen, og i 2006 var det 57 prosent av alle barn i kontantstøttealder som mottok støtte (NOU 2009:10).

Familiepolitikken har som sagt hatt som mål at det skal være mulig for både menn og kvinner å kombinere yrkesaktivitet og omsorgsarbeid, og den høye andelen småbarnsmødre som er i jobb, er et uttrykk for at denne målsettingen, i alle fall til en viss grad, er nådd. Nettopp av denne årsak er kontantstøtten sterkt omdiskutert. Reformen møtte sterk kritikk fra dem som mente at den «presset kvinner tilbake til kjøkkenbenken», og at den dermed truet likestillingen. Etter hvert ble det også en voksende bekymring at kontaktstøtten hindrer integrering ved at innvandrereforeldre har økonomiske insentiver til å holde sine barn hjemme framfor å sende dem i barnehage. Barn med minoritetsbakgrunn er kraftig overrepresentert som mottakere av kontantstøtte (Pettersen 2003).

Barnetrygd

Samtidig som fødselspermisjonsordningen har blitt utvidet, kontantstøtten innført og barnehagedekningen økt, har ikke barnetrygden blitt oppjustert siden 1996. Underreguleringen av barnetrygden har både ført til økt ulikhet og økning i antall fattige. Kontantstøtten har riktignok hatt en utjevneende effekt, men denne effekten har ikke vært sterk nok til å oppveie for de ulikhetsskapende effektene av reduksjoner i barnetrygden (NOU 2009:10).

Eldrepolitikk

Begrepet eldrepolitikk gir assosiasjoner til omsorg og pensjon. Det er da også på disse to områdene den norske eldrepolitikken har vært mest markert. Eldrepolitikk handler imidlertid også om deltakelse og integrering, mulighet til å stå lenger i arbeid og til å være aktiv samfunnsborger. Dagens eldrepolitikk står overfor flere sett av utfordringer: For det første er det antatt at det vil bli knapphet på arbeidskraft om noen år, slik at det er viktig å stimulere eldre til å stå i jobb lengst mulig. For det andre øker levealderen, noe som tilsier at andelen personer i befolkningen som har behov for pleie og omsorg, vil øke. For det tredje forventes morgendagens eldre å ha mer uttalte behov og forventninger til hva slags alderdom de vil ha, enn gårsdagens eldre, noe som også setter press på tjenestetilbudet.

Eldreomsorgen er også et svært viktig tema i dagens politiske debatt. Mens venstresiden beskylder høyresiden for å ønske en privatisert stoppeklokkeomsorg, anklager den borgerlige opposisjonen den rød-grønne regjeringen for å være for lite offensiv i utbyggingen av eldreomsorgen. FrP, som har programfestet en lovfestet rett til eldreomsorg, retter stadig skyts mot Regjeringen for ikke å satse nok på de eldre. I denne sammenhengen har regjeringspartienes valgløfte om 10 000 nye hender i eldreomsorgen blitt gjenstand for diskusjon under valgkampen 2009. Mens Regjeringen dokumenterer at de har innfridd målet fra Soria-Moria-erklæringen om 10 000 nye hender i pleie- og omsorgssektoren, møter statsminister Stoltenberg kritikk fordi han under valgkampen i 2005 noen steder hadde sagt at årsverkene skulle komme i «eldreomsorgen» – ikke generelt i «pleie- og omsorgssektoren». Mens rundt halvpar-

ten av de 10 000 nye årsverkene i perioden har kommet i eldreomsorgen, har de øvrige gått til yngre brukere i pleie- og omsorgssektoren.

Et spørsmål som har vakt mye debatt, ikke minst i media, er at antall sykehjems plasser er redusert noe i forhold til antall eldre. Dette skjer sammen med en sterk vekst i hjemmebaserte tjenester og med en ønsket omlegging mot omsorg i hjemme. Likevel kan det være for ambisiøst å redusere sykehjemsdekningen. Mye tyder på at regjeringer uansett politisk farge må utvikle egne tiltak for å fremme også sykehjemsutbygging og rekruttering til eldreinstitusjoner.

Ser man på omsorgspolitikken, er selvsagt kapasiteten i helsevesenet viktig. På tross av omfattende reformer av både finansiering og organisering (sykehus- og psykiatrireform) er det fortsatt stor debatt om norsk helsepolitikk. Denne debatten er imidlertid ikke knyttet til at ressursbruken går ned. Av tabell V-4 kan en se at antall årsverk i helse- og sosialtjenester øker både i antall årsverk og som andel av antall sysselsatte. På 2000-tallet har antall årsverk økt med 64 000, hvorav 31 000 har kommet til fra 2005 til 2008. Selv om antall årsverk har vokst sterkt fra 2005 til 2008, har andelen årsverk i helse- og sosialtjenestene av totalt sysselsatte vært stabil de siste tre åra. Dette må ses i sammenheng med den markante økningen i sysselsettingen i perioden.

Tabell V-4: Årsverk i helse- og sosialtjenester. Antall årsverk og prosentandel av årsverk totalt.

		1980	1990	2000	2005	2008
Helse- og sosialtjenester	Antall	171 600	228 000	301 900	334 300	365 900
	Andel	10,2 %	12,8 %	15,2 %	16,8 %	16,5 %
Totalt	Antall	1 689 900	1 783 500	1 984 000	1 991 500	2 224 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå – Statistikkbanken, tabell 05217

Det har vært en klar økning av årsverk i somatiske sykehus på 2000-tallet, som det var i 1990-åra. Det utføres omkring 8000 flere årsverk ved våre sykehus i 2008 enn i 2000. Fra 1990 til 1999 økte antall årsverk i somatiske sykehus med 24 prosent (Johannesen 2000). Når det gjelder liggedager og antall senger for døgnbehandling, er dette forholdsvis konstant på 2000-tallet, men det er en kraftig økning i dagbehandlinger og polikliniske konsultasjoner. Med et bredt spekter av indikatorer (tabell V-5) kan man konkludere med at ressursinnsatsen og kapasiteten har økt markert på 2000-tallet.

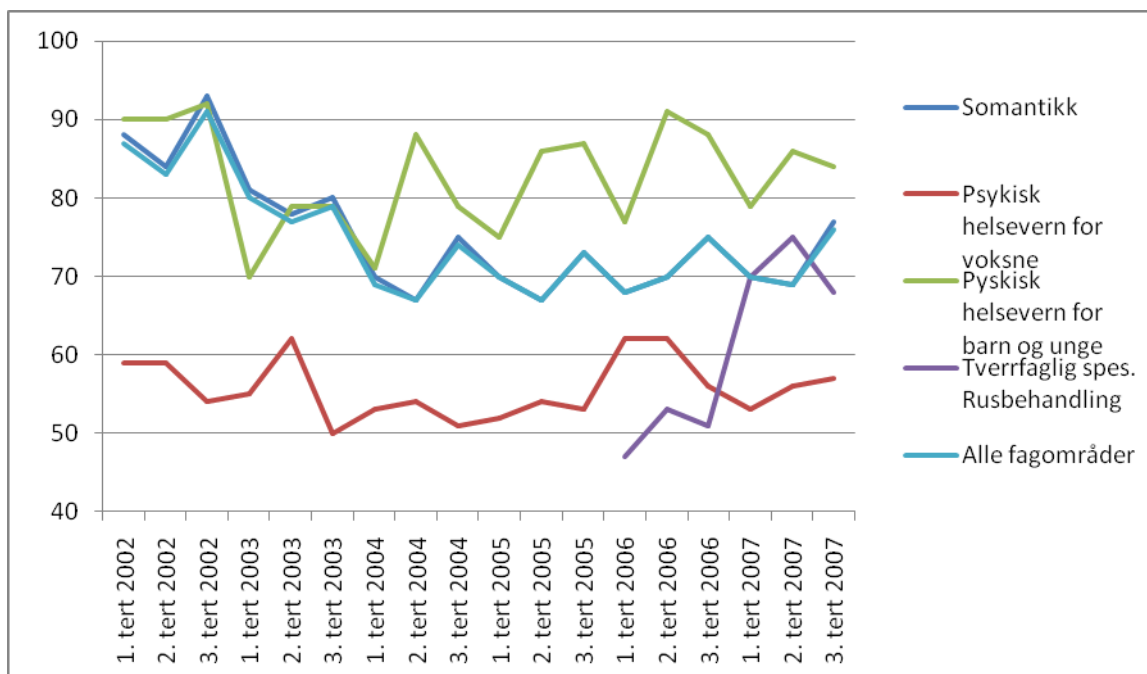
Tabell V-5: Utvalgte helsepolitiske indikatorer

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Senger	13 944	13 945	14 161	14 208	14 228	13 995	13 868	13 553	12 980
Utskrivninger	694 703	724 635	741 581	783 529	796 493	809 970	824 441	811 213	819 184
Liggedager i 1000	4164	4205	4203	4205	4128	4139	4146	4024	3 905
Polikliniske konsul- tasjoner i 1000	3591	3582	3080	3315	3362	3451	3545	3730	3 875
Dagbehandlinger i 1000			358	419	459	505	544	568	551
Årsverk i alt	58 522	59 406	61 239	63 155	63 498	64 186	65 140	65 382	62 858
Årsverk for leger	7073	7242	7291	7592	7922	8199	8412	8640	8 912
Årsverk for sykeplei- ere og jordmødre	22 343	22 518	23 451	24 157	24 543	24 515	25 251	25 560	25 136
Årsverk for personell med 3-årig høysko- leutd. innenfor hel- sefag	5615	5867	5976	6328	6384	6317	6486	6667	n.a.
Årsverk for hjelpe- pleiere	5216	5075	5097	5115	4819	4629	4567	4261	4 230
Årsverk for annet personell i pasient- rettet arbeid	772	854	955	1422	1788	1886	1843	1806	n.a.
Årsverk for personell innenfor administra- sjon og kontor, tek- niske funksjoner og service- /driftsfunksjoner	17 170	17 507	18 097	18 097	17 638	18 222	18 158	18 028	n.a.

Kilde: SSB (2009): Somatiske sykehus, 2000–2008. Nøkkeltall: <http://www.ssb.no/speshelsesom/>
og Årsverk ved somatiske sykehus, etter personellgruppe. SSB (2009): 2002–2008:
<http://www.ssb.no/speshelsesom/tab-2009-06-18-02.html>

På tross av økningen i ressursbruk er imidlertid utviklingen i ventetid stabil utover 2000-tallet. Det er også verdt å merke seg at analyser av folks egenvurderte helse viser ikke bare et høyt nivå, men en fortsatt bedring over 2000-tallet (Folkehelseinstituttet 2008).

Figur V:10 Gjennomsnittlig ventetid (i antall dager) for ordinært avviklede henvisninger i perioden 2002–2007.



Kilde: Sosial- og helsedirektoratet, Norsk pasientregister.

http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00036/Tabell_ventetider_to_36679a.pdf

Konfliktlinjene i omsorgs- og helsepolitikken kan synes å være betydelige. Det er imidlertid vanskelig ut fra de tallene som er vist her, å identifisere et klart trendbrudd eller grunnleggende forskjeller i utviklingen mellom for eksempel Bondevik-II-regjeringen og den rød-grønne regjeringen. Tvert imot ser det ut til å være en stor grad av kontinuitet i omsorgspolitikken og en vilje til å øke ressursinnsatsen over offentlige budsjetter. Også spørsmål om fritt sykehusvalg, stykkprisfinansiering og så videre har langt på vei blitt et praktisk styrings spørsmål snarere enn et prinsipp spørsmål. Den mest markerte forskjellen i den politiske debatten er hvilken rolle private aktører kan spille innenfor en offentlig finansiert helse- og omsorgspolitik. På dette området har relativt lite skjedd i løpet av 2000-tallet. En vesentlig kursomlegging vil sannsynligvis forutsette et politisk flertall relativt langt til høyre i norsk politikk.

Konklusjon – den nye velferdspolitikken

Det siste tiåret har vært preget av store økonomiske svingninger og ulike politiske regjeringskonstellasjoner. Sett i sammenheng med dette og ambisjonene om velferdspolitiske innstramminger i 1990-åra har 2000-tallet likevel vært preget av en markert vekst og reformperiode i

velferdspolitikken. De endelige resultatene av disse reformene vil vi først se i det neste tiåret, men det er tre sider ved denne reformperioden vi vil peke på som særlig interessante:

Ny reformvilje

Velferdspolitikken har vært igjennom en markert reformperiode, og det kan være grunnlag for å beskrive dette som en av de mer omfattende reformperiodene i etterkrigstiden. For det første er en grunnleggende pensjonsreform med tilhørende endringer i de arbeidsmarkedsbaserte ordningene på plass. For det andre er det gjennomført betydelige endringer i aktiviseringspolitikken knyttet til introduksjons- og kvalifiseringsprogram, arbeidsmarkedstiltak og tilhørende NAV-reform. For det tredje har det skjedd en markert utbygging av barnehager og utvidelse av foreldrepermisjonen. For det fjerde har det vært gjennomført styringsendringer i helse- og omsorgspolitikken og en fortsatt vekst i antall ansatte i helse- og omsorgssektoren. Det er dermed åpenbart at velferdsstaten ikke er skåret ned, men at den er inne i en redefinerings- og vekstperiode på linje med 60-åra og datidens folketrygdreform og 70-åra med vekst i omsorgssektoren, ny sykepengeordning med mer.

Det kan være delte meninger om innretningen på flere av disse reformene. Det er likevel ikke til hinder for å beskrive perioden med betydelig reformevne og -vilje stimulert av kraftig økonomisk vekst i perioden fra 2005 til 2008.

Denne konklusjonen står heller ikke i motstrid med de observatører som vil påpeke at man ikke burde stoppet her, men at det burde vært gjort mer. Listen kan gjøres relativt lang og omfattende, enten det gjelder privatisering av omsorgstjenester, økt konkurranseutsetting eller reform av kommunesektoren eller regionreform som vi har sett i våre naboland.

Nye problemer

Det er mange måter å måle resultatene av velferdspolitikken på. En bred tilnærming, som er lagt til grunn her, kobler resultatene til sysselsetting, arbeidsledighet, fattigdom, utenforskap og inntektsfordeling i tillegg til mål for utvikling av omsorgs- og helsetjenester. Og sist, men ikke minst, er resultatene knyttet til den enkeltes opplevelse av forbedrede levekår. I dette perspektivet har de siste tiåra markert en positiv utvikling, blant annet med økt sysselsetting og redusert ledighet i store perioder. Det er imidlertid for enkelt å gi arbeidslinjepolitikken hele æren for at sysselsettingen har økt. Den økte satsingen på arbeidsinkluderende tiltak har i tid falt sammen med en sterk konjunkturoppgang, og man kan spørre hvor mye som er konjunkturer, og hvor mye som er resultat av politikken.

Samtidig har disse åra vist at det er vanskelig å opprettholde en relativt jevn inntektsfordeling, og lavinntektsproblemet har ikke latt seg redusere. At en stor del av de fattige er ikke-vestlige innvandrere, hvorav mange har en svak eller ustabil arbeidsmarkedstilknytning, gjør ikke saken bedre. Sammen med den sterke økningen i sysselsetting og integrasjon i arbeidslivet ser vi en ny type utenforskap vokse fram blant yngre og blant en del innvandrergupper. Så langt har de politiske tiltakene kommet til kort selv om det er for tidlig å evaluere virkningen av endringer i stønadsordninger og av NAV-reformen. At noen faller utenfor arbeidsmarkedet, er ikke et nytt

problem, men det er urovekkende at uføretilgangen blant de unge vokser så sterkt. Selv om det har vært en økning i sysselsetting blant innvandrere, har dessuten gjennomgangen foran vist at det er lav sysselsetting i mange innvandrergupper, og særlig blant kvinner. I tråd med IA-avtalens målsetting har sysselsettingen blant eldre økt, og den reelle avgangsalderen har steget svakt. Målet om å integrere flere med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet har imidlertid ikke blitt nådd. Nær 100 000 funksjonshemmede som står utenfor arbeidsmarkedet, ønsker seg en jobb.

Nye politiske landskap

Velferdspolitikken er gjenstand for debatt og konflikt, og de nordiske velferdsstatene forbindes med framveksten av en sterk arbeiderbevegelse både når det gjelder fagorganisering og parti-politisk innflytelse. Samtidig er mange reformer gjenstand for kompromisser både mellom arbeidslivets parter og mellom partier. Det nye politiske landskapet det siste tiåret ser ut til å være preget av sterkere enighet og kompromissvilje enn før, samtidig som vi har fått et nytt politisk konfliktbilde i velferdspolitikken.

Det er helt åpenbart at det siste tiåret har vist en bred politisk enighet om hovedtrekk i velferdspolitikken. Ideen om at arbeidslinja er den viktigste rettesnoren for politikktutforming, har gjenklang i nesten alle partier. Det kanskje tydeligste uttrykket for dette kom i forliket om pensjonsreformen som omfattet alle partier fra SV til Høyre. Også det forhold at LO-kongressens flertall ga sin støtte til pensjonsreformen, er et klart uttrykk for bred politisk forankring og evne til å inngå kompromisser i norsk velferdspolitik. I tillegg er det interessant at den rød-grønne regjeringen, som lovet å fjerne fattigdom(men), likevel ikke har valgt å øke satsene i for eksempel sosialhjelpa vesentlig. Tvert imot uttalte daværende sosialminister Bjarne Håkon Hanssen i 2007 at han ikke ville heve sosialhjelpssatsene om han hadde kunnet, og at det var mye viktigere å bruke pengene på aktive tiltak (*Dagbladet* 9/10 2007). I tråd med dette er det lagt størst vekt på arbeidsfremmende tiltak og NAV-reform.

Likevel vokser det samtidig fram et nytt konfliktbilde hvor hovedskillet ikke går mellom en stor eller liten skattefinansiert velferdspolitik eller mellom en liberalistisk orientert reformiver og en status quo-orientert velferdsstatsstøtte. Riktig nok finnes det tradisjonelle debatter i skattepolitikken knyttet til synet på eiendomsskatt, kapitalbeskatning, formuesskatt, og bruk av skattesystemet for å stimulere til private tjenester i hjemmet er markert. Og det er fortsatt enkelte aktører som mener at det offentlige ansvaret for velferdspolitikken bør nedskaleres. De nye debattene er i større grad enn før rettet inn mot tilpasninger og doseringer innenfor den velferdsstatsmodellen vi har. Dette gjør ikke disse debattene mindre viktige. Hvor streng skal for eksempel arbeidslinjepolitikken være? Hvor store krav skal man stille til stønadsmottakere? Skal man alternativt vektlegge tiltak for å gjøre det lettere og billigere for arbeidsgivere å ansette flere (for eksempel midlertidige ansettelse) i motsetning til tiltak for å styrke den enkelte arbeidssøkers kvalifikasjoner og muligheter i arbeidsmarkedet? Og, det kanskje mest markerte bruddet på arbeidslinjepolitikken, kontantstøtten, er det en markert politisk konflikt rundt. I

tillegg ser vi også i sosialpolitikken konturene av en konflikt omkring fagbevegelsens og det kollektive avtalesystemets rolle. For fagbevegelsen vil spørsmålet om AFP-ordningen, som nå er en bred generell pensjonsordning, skal forbeholdes dem som jobber i bedrifter med tariffavtale, være av stor betydning. Ønsket om å bruke sosialpolitikken også for å styrke partene i arbeidslivet og arbeidslivets institusjoner markerer et klart skille i norsk politikk. De borgerlige partiene har ytret et ønske om å gjøre AFP-ordningen om til en ordning for alle arbeidstakere.

Litteratur

Berge, Øyvind (2009): *De nordiske modellene etter 2000 – tiltak for å dempe finanskrisa i Norden*. Fafo-notat 2009:12.

Christensen Johan, Tone Fløtten og Jon M. Hippe (2006): *Rikdom på nye veier II*. Fafo-notat 2006:24.

Dagbladet (2007): *Vil ikke øke sosialhjelpa*. Artikkel på trykk i papirutgaven 9. oktober 2007.

Fløtten, Tone (2007): «Kapittel 10: Ulikhet og sosial fordeling» i Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Gudmund Hernes og Jon. M Hippe (red.) *Hamskifte? Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Folkehelseinstituttet (2008): *Egenvurdert helse*. www.fhi.no/artikler/?id=70815 Publisert 27.08.08. Oppdatert 26.06.09.

Hippe, Jon M., Tove Midtsundstad og Geir Veland (2007): «Kapittel 9: Dit ingen trodde man skulle» i Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Gudmund Hernes og Jon M. Hippe (red.) *Hamskifte? Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Innst. O. nr. 50 (2002–2003): *Innstilling frå kommunalkomiteen om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (dagpenger under arbeidsløshet) og lov 6. mai 1988 nr. 22 om lønnsplikt under permittering*. Kommunalkomiteen.

Johannesen, Asbjørn (2000): *Velferd uten begrensninger. Velferdsreformer i Norge på 1990-2000*. Center for komparative velferdsstudier. Aalborg Universitet

Kavli, Hanne C. Anniken Hagelund og Magne Bråthen (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta*. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere. Fafo-rapport 2007:34

Norges offentlige utredninger (NOU) (2000:27): *Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Sosial- og helsedepartementet 9. april 1999. Avgitt 15. september 2000.

Norges offentlige utredninger (NOU) (2009:10): *Fordelingsutvalget*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Finansdepartementet 25. april 2008. Avgitt 30. april 2009.

Norges offentlige utredninger (NOU) (2009:13): *Brede pensjonsordninger*. Utredninger fra et utvalg oppnevnt av Finansdepartementet 27. juni 2008. Avgitt 5. juni 2009.

Ot.prp. nr. 15 (2002–2003): *Om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (dagpenger under arbeidsløshet) og lov 6. mai 1988 nr. 22 om lønnsplikt under permittering*. Tilråding frå Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 8. november 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II).

Ot.prp. nr. 4 (2008–2009): *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplaner)*. Tilråding frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 10. oktober 2008, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).

Pettersen, Silje Vatne (2003): *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 2002*. SSB-rapport 2003/9. Statistisk sentralbyrå.

St.meld. nr. 9 (2006–2007): *Arbeid, velferd og inkludering*. Tilråding frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 3. november 2006, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).

Trygstad, Sissel, Thomas Lorentzen, Espen Løken, Leif Moland og Nina Skalle (2006): *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*. Hovedrapport. Fafo-rapport 530.

Offentlig sektor i Norge¹⁴

Av Sissel Trygstad

Innledning

Styring og organisering av offentlig sektor har vært sentrale politiske temaer i Norge de siste 30 åra. Ved inngangen til 1980-åra sto offentlig sektor overfor flere utfordringer. Utgiftene hadde økt kraftig. Kvinnenes inntog på arbeidsmarkedet medførte et stort behov for at offentlig sektor tok et større ansvar for omsorgsoppgaver, og stadig mer velutdannede borgere satte økende krav til offentlig tjenesters kvalitet og tilgjengelighet. Sammen med høyrebølge og liberalisering var grobunnen skapt for en ideologisk kritikk.

Selv om det fortsatt var stor oppslutning om velferdsstaten, ble den offentlige tjenesteproduksjonen kritisert for treghet, sløseri og sviktende effektivitet. Det var *måten* skattebetalernes penger ble brukt på, som ble kritisert, snarere enn *formålet*. Kritikken mot byråkratiet kom fra både høyre- og venstresiden i norsk politikk. Det var og er stor grad av konsensus om den sentrale målsettingen: *en mer effektiv offentlig sektor til beste for brukerne!* Veiene til målet har imidlertid vært omstridt. Mens Høyre gikk i retning av privatisering, ønsket sosialdemokratene å fornye. I ettertid kan vi slå fast at fornying, framfor radikal privatisering og nedbygging, ble resultatet. Det er rimelig å se dette i sammenheng med at Norge, sett i forhold til andre land, faktisk har en relativt beskjeden offentlig sektor målt i prosent av BNP. Dette henger selvsagt sammen med høye oljeinntekter i perioden (Statskonsult 2001: 3).

Presset mot fornying medførte blant annet at Brundtland-regjeringen i 1987 vedtok at alle statlige virksomheter skulle ta i bruk mål- og resultatstyring, og i 1989 kom Hermansen-utvalget med *En bedre organisert stat* (NOU 1989: 5). Sistnevnte utredning markerte starten på en periode med økende modelleksport fra privat til offentlig sektor. Dette har ført til omfattende endringer. Blant endringene kan nevnes fristilling og utskillinger av offentlige virksomheter, innføring av bestiller-utfører-prinsipper, bruk av økonomiske målkindikatorer, sammenslåinger og

¹⁴ Takk til NIBR og Sissel Hovik for tilgang på data fra "undersøkelse om kommunal organisering 2008"

oppsplittings internt i virksomhetene og fritt brukervalg. Mange av endringene kan plasseres innenfor sekkebetegnelsen «New Public Management» (NPM).¹⁵

Til tross for at begreper som fristilling, desentralisering og effektivisering er begreper vi relaterer til de siste tiårs utvikling, påpeker Grønlie (2001) at de samme begrepene har vært sentrale i utviklingen av offentlig sektor i hele etterkrigstiden. Offentlig selskapsetablering er heller ikke noe nytt. I slutten av 1880-åra var norske kommuner pionerer ved å etablere selskaper innenfor energisektoren, renovasjon, bad og kinematografer (Ringkjøb mfl. 2008). Videre bidro staten i etterkrigstiden til å bygge opp ny industriell virksomhet, opprette arbeidsplasser og sikre sysselsetting i distrikter og lokalsamfunn. Like fullt er omfanget av fristillingen ny, og det samme kan sies om synet på styring. Fram til utgangen av 1970-åra var det sentralt å sikre politisk styring over offentlige selskaper, og den politiske styringen av norske kommuner var sterk. Dette endret seg i løpet av 1980- og 90-åra da politikerne fikk en mer tilbaketrukket rolle.

I dag kan vi slå fast at offentlig sektor på en rekke områder uten tvil har blitt mer effektiv, men det har også oppstått nye dilemmaer. Det dreier seg blant annet om hvorvidt politikerne er bekvemme i sin tilbaketrukne rolle, og om borgerne trives i en stadig mer kundeorientert rolle. Det er også tegn til at politikere og toppledere i dag oppfatter offentlige og private virksomheter som vesensforskjellige.

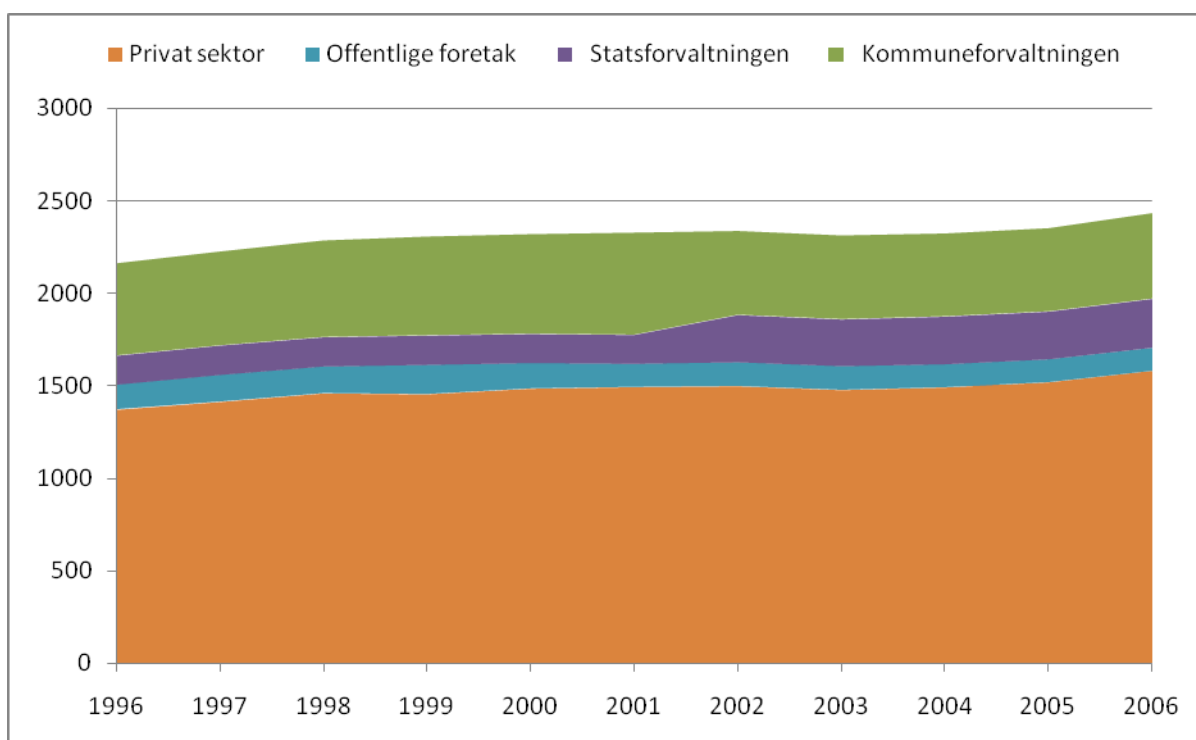
Startpunktet for denne framstillingen innleder en periode da endringsprosessene i offentlig sektor særlig skjøt fart.

¹⁵ Hood (1991) klassifiserer NPM i sju elementer: 1) en synlig og profesjonell ledelse, 2) klare prestasjonsmål, 3) vektlegging av resultater, 4) avhierarkisering, 5) konkurranse og marked, 6) bruk av ledelsesteknikker og praksis hentet fra privat sektor med større fleksibilitet i ansettelsesforhold og «empowerment» og 7) effektiv ressursutnyttelse.

Syssetting i offentlig sektor

De mange endringene i offentlig sektor har påvirket forholdet mellom sektorer hva gjelder antall sysselsatte. I figur O-1 ser vi utviklingen fra 1980 til 2007. I figuren er offentlig forvaltning delt opp i statsforvaltning og kommuneforvaltning.

Figur O-1 Andel av alle sysselsatte i offentlig sektor. Statsforvaltning, kommuneforvaltning og offentlige foretak. 1997–2007 (Svalund 2009).



Kilde: Nasjonalregnskapet (tall for statsforvaltningen og kommuneforvaltningen) og Schjerven og Lam (2007) (tall for offentlige foretak), SSB.

Note: Fra 2002 er spesialisthelsetjenesten en del av statsforvaltningen. Tallene for offentlige foretak for 2005 og 2006 foreløpige. Vi har ikke tall for offentlige foretak for 2007. Tallene for statsforvaltning og kommuneforvaltning for 2006 og 2007 er foreløpige.

Tall for det totale antall arbeidstakere i offentlig sektor foreligger fra 1996 til 2006. I 2006 var 830 000 personer, eller 35 prosent av samtlige arbeidstakere, sysselsatt i offentlig sektor (Svalund 2009).

Strukturreformer

Mens endringstakten i privat sektor avtok ved tusenårsskiftet, fortsatte den i offentlig sektor med fornyet styrke. Organisatoriske endringer kan ta mange former. Det kan være endringer i tilknytningsform, organisasjonsstruktur, oppgaveinnhold og/eller oppgavestruktur med og uten bemanningsreduksjoner. I offentlig sektor kan vi for enkelthets skyld dele endringene inn i henholdsvis ytre og indre fristilling.

Ytre fristilling innebærer at virksomhetene organiseres som et eget juridisk subjekt utenfor stats- og kommuneforvaltningen. Statsaksjeselskap er et godt eksempel på en slik ytre fristilling. Indre fristilling viser til endringer i stats- og kommuneforvaltningen der ulike statlige og kommunale virksomheter gis en større grad av autonomi vis-à-vis den politiske ledelsen.

Ytre fristilling

Den norske staten og kommunene har store eierandeler på børsen. En viktig årsak til dette er fristilling og utskilling av statlige og kommunale virksomheter. Eksempelvis medførte børsnoteringen av Telenor og Statoil at statens andel av verdiene på børsen økte fra 25 til nesten 45 prosent (Grünfeld og Jacobsen 2006: 42). Nå har imidlertid ikke alle utskillinger og fristillinger resultert i børsnotering. Det finnes flere tilknytningsformer enn aksjeselskap.

I tabell O-1 ser vi utviklingen av antall ansatte og antall hel- og deleide statlige selskaper fra 1996 til 2005.

Tabell O-1 Antall hel- og deleide statlige selskaper samt antall ansatte fra 1996 til 2005.

	1996		2000		2003		2005	
	Gj.snitt ansatte	Virksomheter	Gj.snitt ansatte	Virksomheter	Gj.snitt ansatte	Virksomheter	Gj.snitt ansatte	Virksomheter
Statsforetak	2408	5	3493	6	3061	5	2912	5
BA-selskaper	37 480	3	42 394	2	0	0		
Andre ¹⁶	1 119	1	1 439	2	1 704	2	-	5
Reg helseforetak	0	0	0	0	100 463	5	103 530	5
Banker/utlånsvirks. opprettet m/særlov ¹⁷	4 199	8	2 263	4	1 732	4		0
Heleide AS	40 829	24	22 732	26	47 175	33	45 990	46
Deleide	78 328	26	91 697	31	96 383	34	93 050	37
Totalt	164 363	67	164 018	71	250 518	83	245 482	98

Kilde: Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens eierinteresser i selskaper, banker mv. for 1996, 2000, 2003 og 2005¹⁸

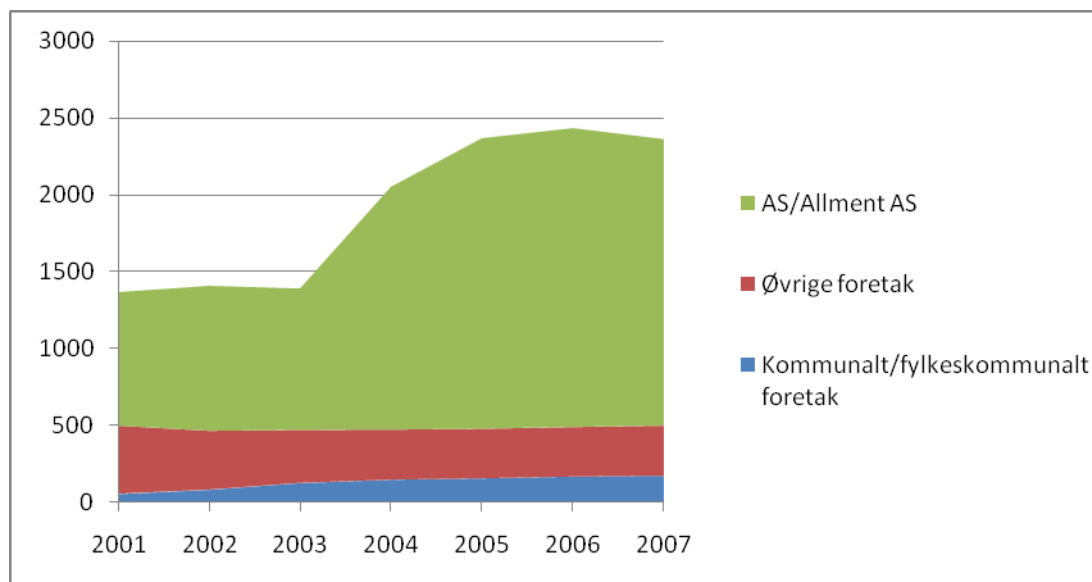
Fra 1996 til 2005 ble andelen heleide statlige aksjeselskaper nesten doblet, mens den tilsvarende økningen for deleide statlige aksjeselskaper var 42 prosent. Når flere av disse deleide selskapene også er børsnotert, vil dette naturlig nok påvirke omfanget av det statlige eierskapet på Oslo Børs. Også antall ansatte i de to selskapsformene har økt kraftig dersom vi ser hele perioden under ett, men vi ser at fra 2003 til 2005 har det vært en nedgang. Dette kan trolig ses i sammenheng med relativt omfattende nedbemanning i blant annet Posten og Mesta. Det har også foregått en omfattende foretaksorganisering i kommunal sektor.

¹⁶ Under «Andre» finner vi Vinmonopolet og Norfund fram til og med 2003. I 2004 er også banker etc. (se fotnote 3) å finne her. For året 2005 er det ikke oppført gjennomsnittlig antall ansatte her.

¹⁷ Fram til og med 2003 var «Banker, utlånsvirksomheter opprettet m/særlov» rubrikkert som egen selskapstype. I 2004 ble disse klassifisert som «Andre».

¹⁸ Riksrevisjonen har etter 2005 sluttet å oppgi «Nøkkeltall for heleide aksjeselskaper, regionale helseforetak og statsforetak» etter dette året.

Figur O-2 Kommunalt/fylkeskommunalt eide foretak, etter organisasjonsform. 2001 til 2007.



Kilde: SSB: Kommunalt eide foretak etter organisasjonsform

Aksjeselskap er den dominerende selskapsformen i kommunal sektor. Ser vi på økningen over tid, er det imidlertid kommunale foretak / fylkeskommunale foretak som har økt mest prosentvis i perioden.

Det totale antall sysselsatte i kommunale foretak sett under ett har også økt til 47 997 i 2006 ifølge SSB. SSB mangler imidlertid oversikt over antall ansatte i rundt 400 kommunale foretak, noe som gjør at det reelle antall sysselsatte er høyere. Når det gjelder omsetning var den ifølge Ringkjøb og medforfattere (2008) på over 87 milliarder kroner i 2005. Kommunale foretak utgjør en stor andel av den totale kommunale virksomheten.¹⁹

Vi kan fastslå at det har vært en kraftig økning av antall virksomheter som er organisert utenfor stats- og kommuneforvaltningen. Valg av tilknytningsform – eksempelvis aksjeselskap – gir noen konsekvenser for styringen av virksomheten. En åpenbar konsekvens er at man forholder seg til et annet institusjonelt rammeverk, som både vil kunne påvirke grad av innsyn og sammensetning i styret.

Sykehusreformen er en av de endringene som har medført at antall sysselsatte i statlig eide selskaper har økt.

¹⁹ Nesten halvparten av verdiskapingen i offentlig eide bedrifter er energirelaterte, med olje og gass som den største enkeltnæringen. Innenfor kraft har myndighetene kontroll over 75 prosent av verdiskapingen. Men offentlig eierskap er også betydelig innenfor «life science» (helse), finans og IKT. Stat/kommunene var i 2003 største eier i mer enn 2800 bedrifter (Grünfeld og Jacobsen 2006: 72).

Sykehusreformen

En av de største forvaltningsreformene de siste ti åra er sykehusreformen. 1. januar 2002 ble ansvaret for sykehusene flyttet fra fylkeskommunen til staten. I tråd med tidens rådende idealer om virksomhetsorganisering valgte man en tilknytningsform som begrenset direkte politisk styring. Helseforetakene ble organisert i fem regioner, i dag redusert til fire. Arbeidsgiverne forlot KS og meldte seg inn i NAVO (nå Spekter). En ny hovedavtale ble etablert, og lønnsforhandlingene fikk nye rammer og prosedyrer. I likhet med andre statlige selskaper er statsråden det regionale helseforetakets generalforsamling. Generalforsamlingen utnevner styret i det regionale foretaket, og det regionale foretaket utnevner styrer i de underliggende foretakene. De ansatte velger sine representanter til begge nivåene etter mønster av aksjelovens bestemmelser.

Endringer i finansieringssystemet var kontinuerlig på dagsordenen i 1980-åra (Hansen 2004). I 1990 kom den såkalte ventelistegarantien og retten til fritt sykehusvalg. Fritt sykehusvalg bygger på antakelser om at pasientene følger kunders markedsatferd, og sykehuset skal tilpasse seg markedets etterspørsel, men konkurransen om pasientene uteble. Den neste store endringen, overgangen til stykkprisfinansiering, kom i 1997.²⁰ I 2002 overtok staten ansvaret, og sykehusene ble 100 prosent statlig eid. Til tross for «statliggjøringen» valgte man *selskapet* som tilknytningsform. Hvert foretak fikk status som selvstendig juridisk enhet med rettslig og økonomisk ansvar for egen drift (dog uten mulighet til å gå konkurs). Innenfor hver region er hvert sykehus en selvstendig juridisk enhet, eid av det regionale nivået.

Indre fristilling

I 1980 var det sysselsatt 452 400 personer i *offentlig forvaltning*. I 2007 var tallet steget til 740 500 personer. En stor andel av disse arbeidstakerne har måttet være med på omfattende endringer i løpet av de senere år. Data fra SSBs levekårsundersøkelse viser at det har foregått omfattende omorganisering. En sammenlikning av SSBs levekårsdata fra 2003 og 2006 viser videre at endringstakten i både statlige og kommunale virksomheter har økt, særlig i staten:

- I 2003 svarte 33 prosent av statlig ansatte at de hadde opplevd bemanningsreduksjoner i virksomheten i løpet av de siste tre åra. I 2006 var den tilsvarende andelen 40 prosent.
- I 2003 svarte 45 prosent av statlig ansatte at de hadde vært gjennom omorganiseringer uten nedbemanning i løpet av de siste tre åra. I 2006 var den tilsvarende andelen drøyt 50 prosent.

²⁰ Etter et fastsatt diagnosesystem (DRG) gis det en fast sum per behandling. ISF-andelen (innsatsfinansiert) settes til 30 prosent i 1997, i 1998 til 45 prosent og i 2003 var andelen 60 prosent. Året etter sank den til 40 prosent.

Samlet er det flere arbeidstakere i offentlig enn i privat sektor som har opplevd omorganisering med eller uten nedbemanning de siste tre år. Funnene bryter med forestillingen om at «du er trygg i staten/kommunen».

Hvilke typer endringer?

Endringene innenfor kommunale og statlige virksomheter har dreid seg om en bevegelse fra tett politisk kontroll til ulike grader av fristilling. Internt i forvaltningen kommer endringene klart til uttrykk i bruk av bestiller–utfører-prinsippet, nedbyggingen av hierarkier og bruk av mål- og resultatindikatorer.

I 2000 hadde 13 prosent av landets kommuner etablert autonome resultatenheter med personal- og budsjettansvar – såkalt to-nivåmodell. I 2004 var andelen økt til 45 prosent. Data fra 2008 antyder at utflatingen eller nedbyggingen av lederhierarkier har bremsset noe opp. Samtidig viser utviklingen at bruk av NPM-inspirerte styringsprinsipper har økt i omfang. Eksempelvis svarte knappe 5 prosent av norske kommuner i 2000 at de hadde innført spesifiserte målandikatorer på alle tjenesteområder i kommunen. I 2008 hadde andelen økt til snau 35 prosent (Trygstad, under arbeid).²¹

Også bruk av bestiller–utfører-modellen har tiltatt i perioden 2000 til 2008. Bestiller–utfører-modellen viser innføringen av et organisatorisk skille mellom på den ene siden de enheter som definerer omfang og kvalitet og bestiller eller tildeler tjenester, og på den andre siden de enheter som produserer og leverer tjenestene. I 2000 brukte 16 prosent av kommunene modellen på noen eller alle områder. I 2008 var andelen doblet til 31 prosent. Særlig er modellen innført i de store kommunene og berører derfor en stor del av befolkningen og mange arbeidstakere. Bestiller–utfører-modellen er mest benyttet i pleie og bistand i hjemmet, institusjonsbasert pleie- og omsorg og vedlikehold av bygninger, i nevnte rekkefølge. Når det gjelder «friere brukervalg», er dette særlig tatt i bruk barnehager (18 prosent) og i grunnskoleundervisning (7 prosent).

Store endringer i statsforvaltningen

Vi har ikke tilgang på tilsvarende data som gjør at vi kan sammenlikne utviklingen i staten med kommunene. Men også i staten har utflating vært en av endringene. Vi skal imidlertid se nær-

²¹ Vi takker Sissel Hovik, NIBR, som har gitt oss tilgang på Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase for 2008.

mere på utflytting av statlige tilsyn fra Oslo-området, regionalisering av statlige tjenester og ikke minst en krevende NAV-reform. Sistnevnte omfatter både kommunalt og statlige ansatte.

Utflytting av statlige arbeidsplasser

Flytting av statlige virksomheter skaper stor debatt i Norge. I januar 2003 foreslo Bondevik II-regjeringen utflytting av sju statlige tilsyn fra Oslo og fikk tilslutning fra Stortinget. Begrunnelserne var både regionalpolitiske og virksomhetsrelaterte. Reaksjonene var mange og sterke, blant annet var LO sterkt kritiske i sin høringsuttalelse. 900 arbeidstakere ble berørt av utflyttingen. Totalt utgjorde dette 1,7 prosent av de statlige arbeidsplassene i Oslo. Begrunnelsen for lokaliseringvalget var at disse arbeidsplassene er viktige i den regionale utviklingen. Det ble antatt at det ville utvikle seg et samspill mellom eksisterende fagmiljøer og tilsynene. Andre argumenter var å styrke arbeidsmarkeds- og kompetansebasene utenfor Oslo-regionen og på den måten bidra til «en mer balansert regional utvikling» (Statskonsult 2003: 15).

Laudal og Hauge (2004) mener at mønsteret i statlige utflyttinger peker i retning av at virksomheter med behov for et høyt kompetansenivå flyttes til større byer som Bergen og Trondheim, mens virksomheter med middels kompetansenivå gjerne flyttes til mindre byer som Namsos og Steinkjer. Det har også i flere tilfeller vært en sammenheng mellom forslag om utflytting og ønske om organisatoriske endringer som lederskifter eller endringer i den faglige tenkningen (Laudal og Hauge 2004). For tilsynenes del var det et politisk ønske om rolleavklaring og økt autonomi (Trygstad mfl. 2006). LOs høringsuttalelse til Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003) – Om statlige tilsyn – framhevet at avstand mellom tilsynene og dem det skal føres tilsyn med, ville svekke mulighetene for kommunikasjon og redusere tilsynenes realkompetanse. I sum mente LO at dette ville påvirke kvaliteten på tilsynsarbeidet i negativ retning.

I ettertid viser det seg at utflyttingen har medført tap av kompetanse. Flere tilsyn sliter med å rekruttere nøkkelpersonell. Særlig har dette vært trukket fram i forbindelse med flyttingen av Luftfartstilsynet til Bodø, der tap av arbeidstakere medførte problemer for Luftfartstilsynet med hensyn til å gjennomføre tilsyn (Trygstad mfl. 2006, Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane 2005). Utflytting av tilsyn må ses i lys av et annet utviklingstrekk som har vakt stor debatt.

Regionalisering og forvaltningsreform

Mens to-nivåmodellen har påvirket organiseringen av norske kommuner de siste ti åra, har statlige etater fått sin regionaliseringsmodell. De fleste av de rundt 40 virksomhetene som i 2004 utgjorde den regionale statsforvaltningen, har beveget seg bort fra en fylkesvis organisering ved å etablere større enheter på tvers av fylker (Moland og Trygstad 2006).

Ønsket om økt effektivitet og kvalitet har vært en av drivkreftene bak regionaliseringen. Det sentrale nivået (direktoratet) skal ha et overordnet ansvar mens ulike funksjoner er delegert til regionene, samtidig som at noen spesialfunksjoner og støttefunksjoner er samlet. Enkelte regionsovergrepene spesialfunksjoner legges til ett regionkontor, andre legges til et annet regi-

onskontor. Slik får regionskontorene både en regionsfunksjon og en landsomfattende funksjon. Samtidig er det en bevegelse bort fra lokal tilstedeværelse ved at små kontorer legges ned.

På samme tid som vi har fått regioninndeling, nye funksjonsfordelinger og etablering av større fagmiljøer i distriktene, har også hvert resultatnivå fått større myndighet til selv å disponere ressursbruken, men etterprøves i henhold til overordnede målprioriteringer og økonomiske rammer som er fastsatt sentralt. Trygdeetaten, Tollvesenet, Statens vegvesen, Barnevernet, politi- og lensmannsetaten og helseforetakene er eksempler på offentlige virksomhetsområder som har innført svært ulike varianter av regionaliseringsmodellen. Tryggvason og Steiring (2005, sitert i Moland og Trygstad 2006) beskriver regionaliseringsmodellen som en institusjonalisert oppskrift med utbredelse i hele Europa.

I 2006 ble regionalisering svært aktuelt i forbindelse med forslag til ny forvaltningsreform, der et visst antall regioner skulle erstatte dagens fylkeskommuner. Noe av begrunnelsen var den allerede pågående regionaliseringen av statlige virksomheter. En annen begrunnelse var at statliggjøringen av helseforetakene hadde tømt fylkeskommunene for innhold. Motstanden var imidlertid massiv. Den var både lokaldemokratisk fundert, og den var begrunnet i motstand fra arbeidstakerorganisasjonene. Forslaget er foreløpig lagt på is, men kan bli aktualisert under en ny borgerlig regjering. Høyre har eksempelvis vært klar på at antall kommuner er for stort, og at partiet ønsker en forvaltningsmodell bestående av færre kommuner og regioner.

Den pågående regionaliseringen skaper utfordringer når arbeidstakere tilhørende ulike forvaltningsnivåer skal organiseres i en og samme enhet – som i NAV. Det dreier seg om alt fra ulike teknologiske løsninger til ulike tariffområder.

NAV-reformen²²

Vedtaket om en ny arbeids- og velferdsforvaltning ble fattet 31. mai 2005 da Stortinget ga sin tilslutning til Bondevik II-regjeringens forslag til reorganisering av Aetat (arbeidsmarkedsetaten), trygdeetaten og sosialtjenesten. NAV-reformens overordnede målsetting er en mer effektiv²³ og brukerrettet²⁴ forvaltning som skal få flere i arbeid og færre på stønad. Reformen ønsker å få bukt med det såkalte «kasteballproblemet» der fleretatsbrukere i skjæringsfeltet mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten blir skjøvet fra dør til dør uten å få tilstrekkelig hjelp, samt problemer med brukere som låses inne på passive stønader (NOU 2004: 13). For å oppnå målet om en samordnet tjeneste ble de to statlige etatene Aetat og trygdeetaten slått sammen til en ny arbeids- og velferdsetat under Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Den

²² Dette avsnittet er hentet fra Reegård, K. (2008).

²³ Effektivitet brukes her både som formåleffektivitet (at ressursene brukes på de rette tiltakene) og som kostnadseffektivitet (at tjenestene en yter, frambringes uten unødig ressursbruk) (NOU 2004: 13).

²⁴ «Brukerretting av det offentlige tjenestetilbudet betyr å la behovene til de enkelte brukere og brukergrupper i større grad styre både hvilke tjenester som skal gis og hvordan de gis» (Møller 2005a: 2).

nye etaten ble opprettet 1. juli 2006 og samlokaliseres med sosialtjenesten i kommunene gjennom et tett og avtalefestet samarbeid. Videre opprettes en felles førstelinjetjeneste gjennom et NAV-kontor i hver kommune som skal fungere som et samlet kontaktsted for brukerne. Disse lokale kontorene skal etter planen stå ferdig innen utgangen av 2009. Videre berører reformen rundt 12 500 statsansatte og mellom 4000 og 6000 kommunalt ansatte (Lossius 2008b), som til sammen forvalter rundt 265 milliarder kroner gjennom stønader og tjenester – en tredjedel av statsbudsjettet. Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen har videre nær hele befolkningen som brukere, fra barnetrygd til gravferdsstøtte.

NAV-reformen har imidlertid møtt store problemer og har fått hard kritikk fra flere hold. Det har blant annet dreid seg om for lang ventetid og dårlig kundebehandling. Det vises til at mange kontorer mangler kompetanse, og den økende arbeidsledigheten har medført lang saksbehandlingstid. I Oslo var det i februar 2009 sju av ti som sto uten dagpenger fordi NAV ikke maktet å gi dem arbeidsledighetstrygd innenfor fristen de selv har satt (*Aftenposten* 11.02.09).

Stridstemaer – stat versus marked

Offentlig sektor er betydelig endret og har uten tvil blitt mer effektiv på en rekke områder. Et illustrerende eksempel er skatteetaten, der tilgjengelighet og brukervennlighet har økt betraktelig. Samtidig har også de mange endringene skapt nye dilemmaer og medført slitasje på arbeidstakerne. Ved inngangen til et nytt stortingsvalg er det flere stridstemaer, men de er ikke nødvendigvis nye. Sentrale stikkord er fristilling, desentralisering, effektivisering, fritt brukervalg (etter modell av stykkprisfinansiering) og ikke minst konkurranseutsetting og bruk av markedsbaserte løsninger. Samtidig er flere arbeidstakerorganisasjoner opptatt av de negative konsekvensene som de mange omorganiseringsprosessene generelt og NPM spesielt har hatt for arbeidstakerne. NPM som konsept har også blitt stadig mer kritisert internasjonalt de siste åra.

Veldig forenklet handler det om stat versus marked: Hvor mye skal politikerne styre, og hva skal overlates til markedsmekanismene? Det handler også om borger versus kunder: Hvor godt fungerer fritt brukervalg, og er borgerne bekvemme i rollen som kunde? Satt på spissen er situasjonen snudd på hodet siden 1980. Mens offentlig sektor hang etter befolkningens ønsker om økt individualisering, frihet og tilgjengelighet ved inngangen til 1980-åra, kan vi spørre om offentlig sektor nå løper foran og ønsker at en nølende befolkning tilpasser seg en kunderolle som krever en markedsorientering der man aktivt innhenter informasjon og velger den beste og billigste løsningen.

Som vi omtalte innledningsvis i dette kapitlet, gikk diskusjonene knyttet til offentlig sektor, dens ressursbruk og tjenestekvalitet friskt i 1980-åra. Vi omtalte også at fornying framfor privatisering ble løsningen. I det siste tiåret har imidlertid stat versus marked vært et tydelig politisk stridstema, ikke minst forut for stortingsvalget i 2005. I Soria Moria-erklæringen het det at:

«Regjeringen vil ha sterkere politisk styring med prosesser og beslutninger som er viktige for landet, lokalsamfunnene og enkeltindividene. Vi ønsker ikke markedsstyring og markedstenking der markedet ikke fungerer.» Men debatten er langt fra død.

Fornytt debatt om utskillinger

Det vil trolig komme en ny debatt knyttet til utskillinger av offentlige virksomheter ved et eventuelt regjeringsskifte. En analyse av antall fristillinger og selskapsetableringer i staten viser at denne skjøt særlig fart under Bondevik II-regjeringen. Noen av fristillingsprosessene kan relateres til nytt regelverk og nye konkurransekrav som følge av EØS-avtalen, men troen på marked og konkurranse som viktige mekanismer i utviklingen av offentlig sektor har hatt stor gjennomslagskraft også i akademiske kretser. Internasjonalt omtales dette som «agency fever» (Pollitt mfl. 2001). I litteraturen hevdes det at selskapsetablering i) øker spesialiseringen, ii) øker motivasjonen til de ansatte fordi man ikke lenger er en ordinær offentlig ansatt, iii) øker avstanden til politikere og øker muligheten for profesjonell og effektiv drift, iv) øker den organisatoriske fleksibiliteten når det gjelder personalpolitikk, og v) øker gjennomsiktigheten og innbyggernes identifikasjon med selskapet (ibid.). Det er imidlertid, fortsatt ifølge Pollitt, manglende empirisk belegg for disse antakelsene. Samtidig finner Gjertsen (2006) at kommunepolitikere, som i stor grad har vedtatt selskapsetablering de siste åra, har et lite reflektert syn på fristilling og etablering av kommunale selskaper, utover en tro på at dette vil gjøre tjenestene mer «profesjonelle». Ringkjøb og medforfattere (2008) finner tilsvarende at mer profesjonell drift og en mer kostnadseffektiv produksjon er de to viktigste begrunnelsene for at kommunepolitikere velger selskapsformen. Det å gi brukerne mer å si er en begrunnelse som kommer langt ned på listen. Igjen er det ikke belegg for å konkludere med at driften blir mer profesjonell, og at produksjonen blir mer kostnadseffektiv.

Konkurransesutsetting, fritt brukervalg og stykkprisfinansiering.

Også internt i den offentlige forvaltningen har markedsliknende tiltak vært innført for å øke kvaliteten og effektiviteten. Innføring av bestiller–utfører-prinsippet, spesifiserte måleindikatorer som brukes til sammenlikninger mellom enheter innenfor samme virksomhet og på tvers av virksomheter, samt prestasjonsbestemt lønn er tiltak som kan plasseres her. Samtidig er det fortsatt vanskelig å finne empiriske belegg for at de nevnte tiltakene øker effektiviteten. Det vi vet, er at arbeidspresset for ansatte har økt, samtidig som de har fått ansvaret for flere oppgaver. Både ledere og ansatte opplever at faglig kvalitet utfordres av økonomiske målindikatorer (Trygstad og Skivenes 2007). Sett fra et arbeidstakerståsted er det heller ikke alltid lett å lokalisere hvor beslutninger av betydning for arbeidstakere treffes, og oversiktighet har blitt en utfordring i kommuner der antall enheter etter hvert har blitt mange. Økt markedseksposering er imidlertid stadig et politisk tema.

Fremskrittspartiet har eksempelvis programfestet at de ønsker fritt brukervalg både innenfor helse og omsorg og utdanning, bruk av stykkprisfinansiering og ved at pengene skal følge den enkelte uansett hvor i landet man bor.

Også Høyre har programfestet at «det skal være konkurranse om hvem som til enhver tid skal utføre oppgavene. Konkurranse skal være et virkemiddel for å oppnå bedre kvalitet, forsvarlig forvaltning av felles verdier og økt valgfrihet for den enkelte». Høyre trekker fram eldreomsorg, renovasjon, rengjøring, vedlikehold av offentlig eiendom og veiarbeid som områder der det finnes «stor privat kompetanse som aldri slipper til» (www.hoyre.no). En borgerlig seier i valget i 2009 vil kunne medføre ny debatt om økt konkurranseutsetting, fritt brukervalg og større grad av stykkprisfinansiering. Samtidig har vi sett at kommunene har vært relativt tilbakeholdne med frie brukervalg (med unntak av barnehagesektoren), og innsats- eller stykkprisfinansiering er i beskjeden grad i bruk. Selv om bare 4 prosent av kommunene har konkurranseutsatt institusjonsbasert pleie og omsorg, gjelder det likevel en stor andel brukere og ansatte fordi det særlig er de store kommunene som Oslo og Bergen som har gjort det.

Økt innslag av marked og konkurranse har ført til nedbygging av lederhierarkier.

Oppsplitting og avhierarkisering

Offentlige hierarkier ble betraktet med stigende skepsis i løpet av 1990-åra, særlig i kommunal forvaltning. I tråd med NPM skulle hierarkiene bygges ned gjennom oppsplitting og utflating. De enkelte enhetene skulle konfronteres mer direkte med markedet og brukere. Tanken var at dette ville øke effektiviteten og høyne kvaliteten. Det ble blant annet forutsatt at brukernes ønsker og behov ble kanalisert raskere i systemet. Dette betinger imidlertid svært gode informasjons- og kommunikasjonskanaler, og det stiller store krav til rådmannen. I kommuner med mange autonome enheter med mål- og budsjettansvar får rådmannen en rekke enhetsledere (innenfor ulike fagfelt) å forholde seg til, noe som kan skape problemer når det gjelder oversiktighet, informasjons- og kommunikasjonsflyt. Det er synliggjort klare utfordringer knyttet til avhierarkisering når det gjelder fleksibilitet, samarbeid og innsyn i norske kommuner. Videre ser denne type omorganiseringer ut til å føre til en intensivering av arbeidspresset for ansatte. Eksempelvis svarte 72 prosent av kommunale ledere at arbeidsmengden for ansatte hadde økt som en følge av omorganisering i deres avdeling eller enhet (Trygstad og Skivenes 2007). «Transaksjonskostnadene» ved en flat struktur er også noe som har fått enkelte kommuner til å gå motsatt vei, som denne:

«Vi hadde 30 enheter som skulle rapportere direkte til meg. Det ble egentlig ganske håpløst i lengden. Det påvirket oversiktligheten i en negativ retning. Vi har nå gått tilbake og innført et nivå mellom enhetslederne og rådmann, og har redusert antall enheter til 16. Det har blitt mye ryddigere.» (Rådmann)

NPM er i dag under relativt sterk kritikk, både i Norge og internasjonalt. Her i landet la Fornyings- og administrasjonsdepartementet høsten 2008 fram «Lederplattform i staten», der blant annet begreper som «offentlig ethos», statske dyder og samarbeid med de ansatte vektlegges sterkt.

Alternativer til «New Public Management»?

Internasjonalt har «Whole of Governance» (WOG) oppstått som et motsvar til NPM. WOG kan betraktes som et helhetlig perspektiv der målet er å skape bedre integrasjon mellom ulike avdelinger og enheter innenfor offentlig sektor, og politikkenes rolle vektlegges. For det første betraktes WOG som en reaksjon på negative erfaringer av NPM, som strukturell desentralisering, resultatbasert ledelse og oppstyking av offentlige virksomheter. Det vises til at NPM har medført fragmentering, selvsentrerte autoriteter og mangel på samarbeid og koordinering, noe som hindrer effektivitet. For det andre har tap av autoritet i det sentrale politisk-administrative nivået til fordel for tjenesteutførende virksomheter eller statseide selskaper gitt ulemper. Det politiske lederskapet har mistet viktige kontrollvirkemidler, innflytelse og informasjon (Christensen og Lægreid 2006). Like fullt er det politikerne som stilles til ansvar når noe går galt. Rollen som mottaker av kritikk uten å ha innflytelse er en dårlig kombinasjon. For det tredje har verdensbegivenheter gjort verden farligere. Faren for terrorangrep og katastrofer har ført til en økende bevissthet om viktigheten av en sterk offentlig sektor i land som USA, Storbritannia og Australia. For det fjerde er WOG av noen betraktet som et svar på budsjettpress. En styrking av den vertikale styringen med økt horisontalt samarbeid framstår nå som mer effektivt enn et mer fragmentert system der vekten har vært lagt på effektivitet målt som sluttprodukt. Det har med andre ord skjedd et skifte fra autonome modeller mot en mer helhetlig tilnærming (Mulgan 2005 referert i Christensen og Lægreid 2006: 8). I Norge har NAV-reformen blitt tolket som en reform som føyer seg inn i denne tradisjonen, der nettopp ønsket om å samordne kan tolkes i lys av WOG.

Nytt regnskapssystem

Samtidig er det nettopp land som New Zealand og Australia som har vært viktige ambassadører for det som omtales som «New Public Financial Management». Den norske utprøvingen av nytt regnskapssystem i elleve statlige virksomheter føyer seg inn her. Det nye regnskapssystemet følger de samme prinsipper som regnskap i privat sektor.

Mens det i statsforvaltningen har vært vanlig å føre regnskap etter kontantprinsippet, vil eksempelvis statlige selskaper føre regnskap etter periodiseringsprinsippet (forretningsbasert regnskap). Overgangen til nytt regnskapssystem innebærer at offentlige virksomheter blir målt økonomisk etter samme prinsipper som forretningsvirksomhet. Kritikerne av at det nye regnskapssystemet ønskes brukt i statsforvaltningen, mener dette medfører en ytterligere tilpassning til bedriftsøkonomiske spilleregler i offentlig tjenesteyting, og at det kan få betydning for utviklingen av offentlig sektor (Voldnes 2005). Andre vil hevde at innføring av nye regler kun er

å betrakte som en teknisk endring som letter styring og kontroll av offentlige midler. Talspersoner for det siste synet argumenterer for at det nye regnskapssystemet vil gi bedre oversikt over statens eiendeler, gi bedre kostnadskontroll og styrke statens styringsverktøy. Debatten knyttet til ideologiske versus tekniske endringer kjenner vi igjen fra diskusjonene knyttet til innføringen av «New Public Management» (NPM), som i sin tid ble omtalt som apolitisk og fritt for all ideologi.

Litteratur

Christensen, T. og P. Lægreid (2006), *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*. Working Paper 6. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies.

Gjertsen, A. og K. Martinussen (2006), *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak*. NF-rapport 18/2006. Bodø: Nordlandsforskning.

Grünfeld, L. A. og E. W. Jacobsen (2006), *Hvem eier Norge?* Oslo: Universitetsforlaget.

Grønlie, T. (2001), «Varige spenninger i forvaltningspolitikken». i Tranøy, B.S og D. Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Hansen, I. L. S. (2004): *Fra forvaltning til helseforetak. utfordringer for LO i en fristilt sykehussektor*. Fafo-notat 2004:12. Oslo: Fafo.

Laudal, R. og J. Hauge (2004), *Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser*. Stavanger: Rogalandsforskning. Rapport 2004/219.

Moland, L. og S. Trygstad (2006), *Når struktur presser kultur. Evaluering av Tollvesenets distriktsutviklingsprosess (DUP)*. Fafo-rapport 535. Oslo: Fafo.

NOU (1989: 5), *En bedre organisert stat*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Pollitt, C., K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen og C. Talbot

(2001), «Agency fever», *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and practice*, 3, 271–290.

Reegård, K. (2008), [Historien om NAV-reformens unnfangelse – om idéleverandører bak reorganiseringen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten](#). Oslo: Universitetet i Oslo.

Ringkjøb, H.-E., J. Aars og S. I. Vabo (2008): *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskaper*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.

Statskonsult (2001), *Effektivitet: Statlig ressursbruk*. Oslo: Statskonsult . Rapport 2001:3.

Statskonsult (2003), *Forvaltningsutsyn. Staten – fakta om struktur, størrelse og endring*. Oslo: Statskonsult. Rapport 2003:15.

Svalund, J. (2009), *Fakta om arbeidslivet – og utdanningsgruppene*. Oslo: Fafo-rapport 2009: 12.

Trygstad, S, T. Lorentzen, E. Løken, L. Moland og N. Skalle (2006): *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*. Fafo-rapport 530. Oslo: Fafo.

Trygstad, S. og M. Skivenes (2007), [Kommunale ledes handtering av alvorlige kritikkverdige forhold](#). Fafo-notat 2007: 18. Oslo: Fafo.

Voldnes, F. (2005): «Privatisering inn bakveien», i *LO Aktuel*t, 05.12.2005.

Norsk skattepolitikk – samme mål, nye virkemidler

Av Johan Christensen

Takket være omfattende reformer de siste 20 åra har Norge i dag trolig et av verdens mest effektive skattesystemer. Systemet for beskatning er på de fleste områder mer ryddig og strømlinjeformet enn i andre land, ifølge norske skatteeksperter (se Christensen 2009). Norge har dessuten en sammensetning av skattearter som medfører relativt små økonomiske kostnader. Reformene i skattepolitikken utgjør således en (ofte oversett) forklaring på Norges økonomiske suksess siden begynnelsen av 90-åra.

Samtidig er ikke det norske skattesystemet rasjonelt på alle områder. Beskatningen av bolig er den mest iøynefallende svakheten ved systemet. Fast eiendom er svært fordelaktig beskattet i Norge, hvilket har uheldige virkninger både på fordeling og effektivitet i investeringer. Ettersom boligkapital er stedbunden, er det gode økonomiske begrunnelser for en hardere beskatning av fast eiendom. De potensielle skatteinntektene fra eiendom kan gi et viktig bidrag til finansieringen av velferdstjenester, spesielt i kommunene. NHO har allerede reist forslaget om en ny boligsatt (dog som erstatning for formuesskatten), mens blant annet AUF mener at man bør diskutere en nasjonal eiendomsskatt. Debatten om hardere skatt på bolig vil trolig tre enda sterkere fram i åra som kommer.

Finanskrisen og den påfølgende nedgangskonjunkturen har dessuten brakt spørsmålet om skatteutt opp på dagsordenen. Diskusjonen har først og fremst dreid seg om lettelser i bedriftsbeskatningen og kutt i beskatning av lave personinntekter. Men foreløpig har kravet om skattelettelser fått lite gjennomslag. Regjeringens krisepakke fra slutten av januar 2009 inneholdt kun en ordning med skatteutsettelse for bedrifter.

Hvorfor skattepolitikk?

Bildet av de nordiske modellene kan ikke bli fullstendig uten et blikk på skattepolitikken. Mens velferdspolitik og andre offentlige tiltak representerer utgiftssiden i modellene, utgjør skattesystemet *inntektssiden*. Skattepolitikk i Norden handler altså grunnleggende sett om å finansiere velferdsstaten. Dette reiser to viktige sett av spørsmål.

Det første handler om *fordeling*: Hvem er det som finansierer velferdsstaten? Hvordan er skattebyrden fordelt på ulike grupper? Det andre er om *effektivitet*: Hvordan påvirkes økonomien av at vi skattefinansierer velferdsstaten? Dette dreier seg både om incentiver til å arbeide, incentiver til å investere og effektivitet i plasseringen av investeringer.

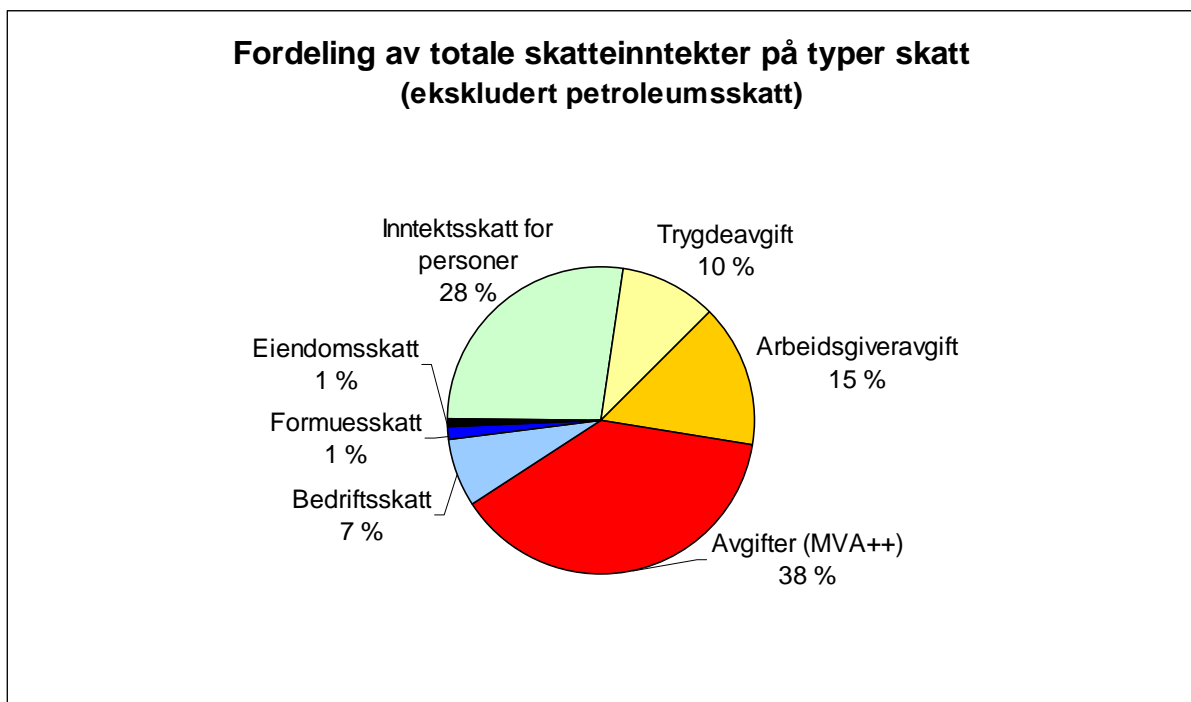
Norsk skattepolitikk i dag – et oversiktsbilde

En omfattende velferdsstat innebærer at vi har et høyt skattenivå i Norge. I 2007 utgjorde skatteinntektene 42,2 prosent av BNP. Vi ligger dermed på et nivå som er litt lavere enn hos våre nordiske naboer. Ser man bort fra oljesektoren, blir andelen noe høyere. Skatteinntekter utenom petroleumsskatter utgjør 44,6 prosent av BNP i Fastlands-Norge.

Fordeling

Hvem betaler disse skattene? Figur S–1 gir et grovt bilde av hvordan skattebyrden er fordelt på ulike typer inntekt i Norge (petroleumsskatter ekskludert).

Figur S–1 Fordeling av totale skatteinntekter på typer skatt (2008)



Kilde: Finansdepartementet

Det mest slående ved fordelingen er den store vekten på *avgifter*. Over halvparten av skatteinntektene kommer fra avgifter på forbruk (merverdiavgift og særavgifter) og sosiale avgifter

(trygdeavgift og arbeidsgiveravgift). Slike avgifter er kjennetegnet av at de er proporsjonale eller regressive. Det vil si at skatteprosenten enten er den samme for alle (proporsjonal) eller reelt sett høyere for dem med lav inntekt enn dem med høy inntekt (regressiv). Trygdeavgiften er 7,8 prosent uansett nivå på lønnsinntekt, og arbeidsgiveravgiften er på 14,1 prosent flatt.

Merverdiavgiften er på 25 prosent, lik som i Sverige og Danmark og noe høyere enn i andre OECD-land. Sammenliknet med andre land er det dessuten svært få varer/tjenester som er unntatt eller har redusert sats. Det viktigste unntaket er halv moms på matvarer. Merverdiavgiften er en svakt regressiv skatt siden de som har lav inntekt, bruker en relativt sett større andel av inntekten sin på forbruk av varer/tjenester.

Det andre vi kan merke oss, er at *formuesskatt* og *eiendomsskatt* utgjør en forsvinnende liten andel av de totale skatteinntektene. Disse skattetyperne vies stor politisk oppmerksomhet, men gir i dag et ubetydelig bidrag til å finansiere velferdsstaten. Norge er imidlertid ett av de få OECD-landene som fortsatt har formuesskatt. Skatten på formue har hovedsakelig en fordelingspolitisk begrunnelse og fungerer som et supplement til den progressive beskatningen av inntekt.

Eiendom derimot er (og har alltid blitt) svært fordelaktig beskattet i Norge. Eiendomsskatten er atskillig lavere enn i de andre nordiske landene, rentefradraget er sjenerøst, og inntekt av boligkapital blir beregnet til under markedsverdi.

Et tredje viktig trekk ved norsk skattepolitikk er at *kapitalinntekt* bærer en relativt liten andel av skattebyrden. Skattenivået på kapitalinntekt er moderat og på linje med andre OECD-land. Både overskudd i bedrifter og personlig kapitalinntekt beskattes med 28 prosent. Beskatningen av utbytte fra selskaper og aksjeavkastning har imidlertid gjennomgått betydelige endringer de siste 15 åra og vil derfor bli behandlet under.

Et fjerde kjennetegn ved norsk skattepolitikk er at beskatningen av *arbeidsinntekt* er relativt høy og progressiv. Det norske skattenivået på lønn er imidlertid en del lavere enn i resten av Norden. Det er 28 prosent skatt på lønnsinntekt opp til innslagspunktet for toppskatten, mens maksimal effektiv skatt på lønnsinntekt er 47,8 prosent. Dessuten er det et betydelig bunnfradrag som ivaretar hensynet til grupper med lav inntekt.

Generelt kan vi si at den norske velferdsstaten i stor grad finansieres ved å beskatte mottakere av arbeidsinntekt og i liten grad gjennom beskatning av kapitaleiere. Skattepolitikken medfører dermed lite omfordeling fra kapital til arbeid. Derimot innebærer progressiv arbeidsbeskatning en betydelig omfordeling blant lønnsinntakere, fra dem med høy arbeidsinntekt til dem med lav. Sett i et klasseperspektiv omfordeler skattesystemet hovedsakelig fra høyere middelklasse til lavere middelklasse / arbeiderklasse.

Overordnet sett er det en tydelig arbeidsdeling mellom ulike politikkområder og forhandlings-systemet når det gjelder fordeling av ressurser. I den norske modellen foregår omfordelingen fra kapital til arbeid hovedsakelig gjennom systemet for lønnsforhandlinger. Omfordeling fra høye til lave arbeidsinntekter skjer både i skattesystemet og i velferdssystemet. Her er imidler-

tid velferdspolitikken klart viktigst. Offentlige overføringer gir et betydelig større bidrag til utjevning enn innhenting av skatter. Alderspensjon, uføretrygd og sykepenger er eksempler på slike overføringer. Ifølge regjeringens perspektivmelding (St.meld. nr. 9 2008–2009) står velferdspolitikken for nesten tre fjerdedeler av denne omfordelingen og skattesystemet for en drøy fjerdedel. Dette forholdet har vært stabilt de siste 20 åra.

Effektivitet

Dagens norske skattesystem er dessuten svært *effektivt*. Blant norske skatteeksperter synes det å være enighet om dette (jf. Christensen 2009). Til tross for det høye skattenivået er systemet innrettet på en slik måte at det skaper relativt lite vridninger i økonomien.

For det første har Norge mye av de skattene som skader økonomien lite, og lite av de skattene som skader økonomien mye (Lindert 2004). Moderate skatter på kapital er gunstig fordi faren for skatteflukt og svekket verdiskaping øker betydelig når kapitalskatten heves over et visst nivå. Hvor dette ligger, er imidlertid avhengig av skattenivået i konkurrerende land. Dessuten øker de administrative kostnadene med nivået på kapitalskatten. Vanskelighetene knyttet til å utforme treffsikre ordninger og å kreve inn skatt er langt større ved en høyere skatt på kapital (Ganghof 2005: 82–83).

En høy merverdiavgift genererer derimot store inntekter uten å forstyrre økonomien nevneverdig. Progressiv skatt på lønnsinntekt bidrar dessuten til at arbeidstilbudet i mindre grad blir svekket av beskatning. Personer med lav inntekt har typisk et elastisk arbeidstilbud, men relativt lav marginal skatt gir dem gode insentiver til arbeid. Personer med høyere inntekt står overfor en høyere marginal skatt, men jobber nesten like mye uansett.

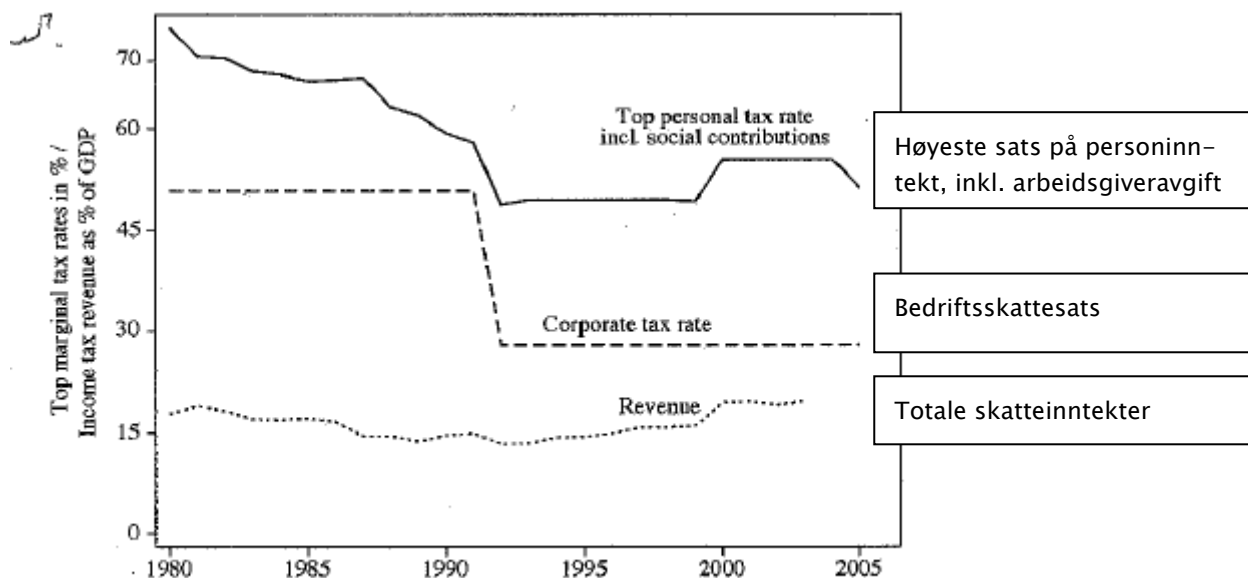
For det andre skårer det norske skattesystemet høyt på *nøytralitet*, hvilket innebærer at det ikke vrir investeringer (Sørensen 1998). Nøytralitet i investeringer er sikret ved at alle former for kapitalinntekt behandles på lik linje. Unntaket her er inntekter fra boligkapital. Uniform kapitalbeskatning kan forstås som en form for universalisme på inntektssiden. Det er betydelige økonomiske og administrative gevinster knyttet til å ha et skattesystem der alle næringer står overfor samme satser og det er få særordninger og spesielle fradrag.

Reformer av skattepolitikken

For å beskrive utviklingen i norsk skattepolitikk er det naturlig å strekke perspektivet tilbake til begynnelsen av 90-åra. Skattepolitikken var gjenstand for en dyptgripende reform i 1992, og skattereformen i 2006 kan betraktes som en justering av denne. Ettersom det ellers kun har skjedd mindre endringer på skattefeltet, vil analysen av utviklingen i skattepolitikken ta ut-

gangspunkt i disse to reformene. Figur S–2 gir et oversiktsbilde av hvordan de formelle skattesatsene og de totale skatteinntektene utviklet seg gjennom denne perioden.

Figur S–2 Høyeste skattesats på personinntekt og næringsinntekt, samt totale skatteinntekter i Norge 1980–2005



Notes: Tax revenue includes corporate and personal income taxes.

Kilde: Ganghof (2006)

Skattereformen 1992

Skattesystemet i 70- og 80-åra kombinerte høye nominelle skattesatser med en rekke fradragmuligheter (særlig på ulike typer kapitalinntekt) og skatteinsentiver for bedrifter. Utover 80-åra ble det stadig tydeligere for politikerne at dette systemet ivaretok sine grunnleggende hensyn på en dårlig måte. Skogen av fradrag og særregler svekket evnen til å generere inntekter, sterke insentiver til skattetilpasninger hemmet lønnsomme investeringer, og systemet bidro nesten ikke til utjevning.

Problemene ved dette systemet dannede bakgrunnen for skattereformen i 1992. Det grunnleggende problemet var det manglende samsvaret mellom faktisk inntekt og skattbar inntekt, som innebar at skattesystemet slo uheldig og tilfeldig ut. Imidlertid varierte den konkrete problemforståelsen.

I Arbeiderpartiet og på venstresiden var man mest opptatt av hensynene til fordeling og rettferdighet. Nullskatteytterne blant dem med høye inntekter ble et sterkt politisk symbol. Det man var mest bekymret for, var imidlertid det svært sjenerøse rentefradraget. Fullt skattefradrag for renteutgifter gjorde det svært gunstig å finansiere investeringer ved å ta opp lån. I perioder med høy inflasjon førte dette til negativ realrente. I tillegg til å gå utover effektiviteten

i økonomien svekket rentefradraget omfordelingen i skattesystemet. Virkningen av høye toppsats ble nesten utvisket av at de med høyere inntekt kunne låne langt mer enn lavinntektsgrupper.

I Høyre var man mer opptatt av å få ned de høye marginale skattesatsene på arbeid og kapital. Det var en sterk oppfatning om at den nominelle skattesatsen på kapitalinntekt burde bringes ned på et konkurransedyktig nivå. Den uryddige beskatningen av kapitalinntekt bidro også til frustrasjon. Bedrifter sto overfor svært ulike skattesatser, og hvor mye skatt en betalte, var i stor grad et spørsmål om hvor dyktig en var til å omgå reglene.

Den norske skattereformen i 1992 besto grovt sett i å kutte nominelle skattesatser (se figur s-2) og samtidig utvide skattegrunnlaget ved å fjerne fradrag. Slik skulle man sørge for at faktisk inntekt tilsvarte skattbar inntekt. Reformen er én av en lang rekke tilsvarende skattereformer rundt om i verden, men Norge gjorde på mange områder enda mer omfattende grep enn andreland. I Norge ble skattesatsen på overskudd i selskaper satt ned fra 51 til 28 prosent og toppsatsen på personlig kapitalinntekt redusert fra 50 til 28 prosent. Dessuten ble utbytte i praksis fritatt for skatt. Toppsatsen på arbeidsinntekt ble kuttet noe, men ble stående på et relativt høyt nivå. Inkludert arbeidsgiveravgift ble satsen liggende på knapt 50 prosent etter reformen i 1992, men ble hevet med 6 prosentpoeng igjen i 2000.

Denne tydeligere differensieringen mellom skatt på arbeid og kapital var imidlertid kjennetegnende for den norske reformen (Ganghof 2005 og Hagen mfl. 1998). Det nye systemet skilte mellom en moderat, flat skatt på (alle typer) kapitalinntekt og en høyere, progressiv beskatning av arbeidsinntekt. Kombinert med fjerning av en mengde skattefradrag hadde denne frikoblingen et par viktige fordeler. For det første ble ulike typer kapitalinntekt likebehandlet skattemessig, og den nye skattesatsen var på linje med skattenivået på kapital i sammenliknbare land. Det er grunn til å tro at dette styrket effektiviteten i systemet. For det andre kunne ikke lenger renteutgifter trekkes fra mot den progressive delen av skatten på lønnsinntekt (toppskatten). Dette sikret både høyere skatteinntekter og en mer reell progressivitet i arbeidsbeskatningen, altså både en fortsatt evne til å finansiere velferdsstaten og omfordele mellom lønnsinntakere.

Hvilke politiske krefter sto bak skattereformen i 1992? Reformen kan forstås som resultat av et likeverdig samarbeid mellom Arbeiderpartiet og Høyre. Det vokste i løpet av 80-åra fram en felles forståelse av at reform var nødvendig, selv om partiene hadde ulik forståelse av problemene og lite konkrete løsninger. Prosessen fram mot reform ble imidlertid godt hjulpet av en solid fag-økonomisk ekspertise, mest konkret uttrykt i den offentlige utredningen til Aarbakkeutvalget fra 1989. Arbeiderpartiet og Høyre vekslet om regjeringsmakten i åra fram mot reformen, noe som bidro til samarbeid og konvergens. I siste fase satt de to partiene og forhandlet om detaljene over bordet i Stortinget. Arbeiderpartiet satt i posisjon da reformen ble vedtatt, men oppslutningen i Stortinget var nesten enstemmig.

Skattereformen 2006

Den store skattereformen i 1992 var imidlertid ikke enden på visa. Differensieringen i beskatning av lønn og kapitalinntekt hadde nemlig skapt et gap mellom skattenivået på arbeid og kapital. Dette gapet var problematisk fordi det ga insentiver til omgåelse av reglene. Systemet gjorde det lønnsomt å skifte inntekt fra arbeid til kapital for personer hvis inntekt stammet fra begge kilder (ledere i småbedrifter og enkeltpersonforetak). Slike omgåelser gikk utover både skatteinntektene og den reelle progressiviteten i beskatningen av arbeidsinntekt.

Den offentlige utredningen fra Skauge-utvalget (NOU 2003: 9) og skattereformen året etter er å forstå som et svar på denne problematikken. Målet med de to hovedgrepene i reformen var å redusere gapet mellom skatt på arbeid og kapital. For det første gikk man inn for å skatte personlig aksjeutbytte utover normalavkastning på samme nivå som vanlig kapitalinntekt (den såkalte aksjonærmodellen). Ved å først beskatte overskuddet på selskapets hånd og deretter utbyttet på aksjonærens hånd økte den effektive skattesatsen på slik kapitalavkastning fra 28 prosent til drøyt 48 prosent. Dermed skulle det bli langt mindre attraktivt å skifte inntekt fra arbeid til kapital. Dette innebar også dobbel beskatning av aksjeutbytte og dermed en tydelig skjerping av beskatningen på denne typen kapitalinntekt. Den nye modellen for kapitalbeskatning ble støttet opp av det andre elementet i reformen, som var å redusere de høyeste skattesatsene på lønnsinntekter. Toppssatsen ble senket med 4 prosentpoeng, og høyeste marginale skattesats på arbeidsinntekt (inkludert arbeidsgiveravgift) ble senket fra 64,7 til 54,3 prosent. Det var dessuten en eksplisitt begrunnelse for kuttet i toppskatten å øke insentivene til arbeid.

Skattereformen omfattet dessuten en økning av bunnfradraget. De samlede skatteuttene ble finansiert gjennom en økning av merverdiavgiften fra 24 til 25 prosent. Skattereformen 2006 innebar dermed at noe av skattebyrden ble overført fra arbeidsinntekt til forbruk.

Skattereformen som ble gjeldende fra 2006, var i større grad enn 1992-reformen drevet av høyresiden i politikken, selv om resultatet av reformen ikke innebar noen dreining til høyre. Bondevik II-regjeringen (sentrum-høyre) både satte ned Skauge-utvalget og fikk vedtatt endringene, med støtte fra Fremskrittspartiet. Men årsaken til at reformen ikke fikk enda bredere støtte, var først og fremst reduksjonen i toppskatten. Det var relativt bred enighet om at man trengte en ny modell for å unngå skatteomgåelser, og aksjonærmodellen hadde allerede blitt antydnet av Arbeiderpartiet. Det er også viktig å huske at 2006-reformen ikke er noen radikal kursendring; den er snarere en justering innenfor rammene som ble etablert av reformen i 1992.

Endringer i utfall?

Har utviklingen i skattepolitikken siden 1990 påvirket viktige utfall som likhet og effektivitet? For det første er det enighet om at skattereformen i 1992 skapte et mer effektivt skattesystem. Men gikk dette utover likheten? Reform av skattesystemet kan grovt sett føre til endringer i

likhet gjennom to kanaler: (1) ved endret progressivitet i skattesystemet, altså i fordelingen av skattebyrden, og (2) ved at en skattereform setter i gang økonomiske prosesser som genererer økt ulikhet.

Bidro skattereformen i 1992 til økt ulikhet? Thoresen (2003) finner at skattesystemet ble noe mindre progressivt fra 1991 til 1999. Årsaken er at ulikheten i fordelingen av inntekt før skatt økte, uten at skattebyrden økte tilsvarende. Skattereformen i seg selv har i liten grad endret progressiviteten i skattesystemet; om vi finner en marginal reduksjon eller økning, avhenger av inntektsbegrep. Økningen i inntektsulikhet før skatt kan heller ikke tilskrives lavere marginalskatt som følge av skattereformen. Konklusjonen er altså at skattereformen ikke endret fordelingen av skattebyrden.

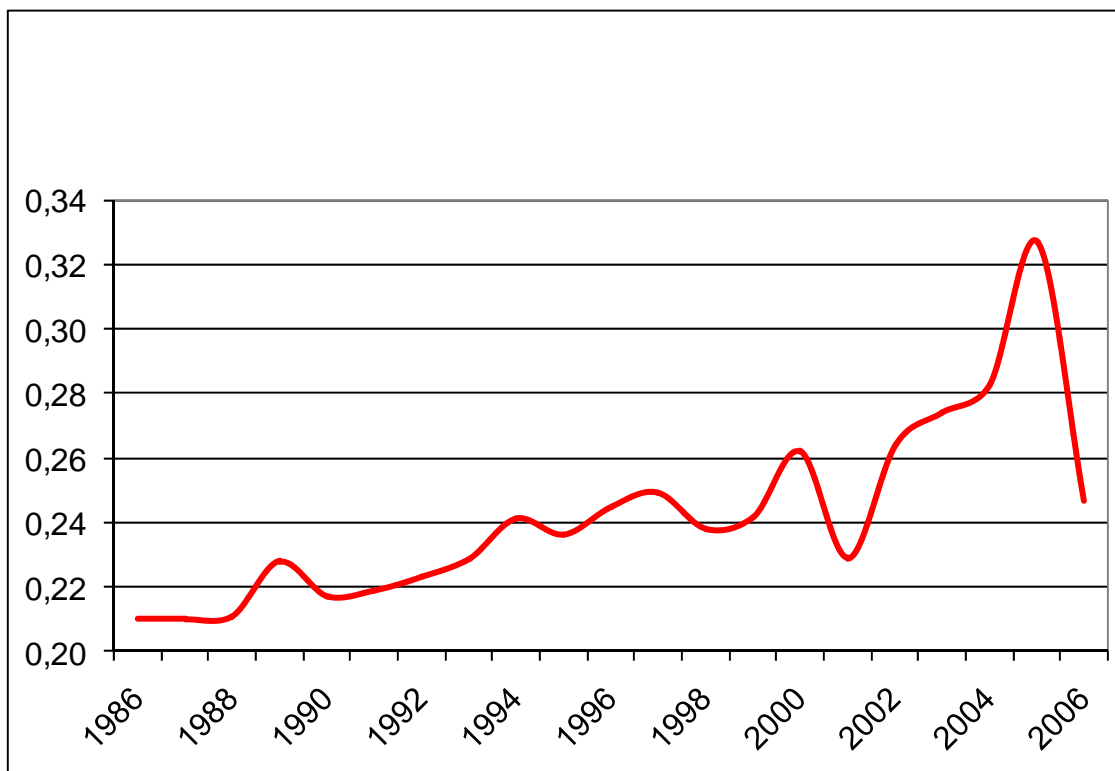
Fjærli og Aaberge (2003) undersøkte på sin side om skattereformen i 1992 førte til økt ulikhet ved å generere enorme kapitalinntekter for de rikeste. Det er en utbredt oppfatning at inntektsulikhetene økte i 90-åra som følge av økningen i kapitalinntektene. Forfatterne viser imidlertid at mye av økningen skyldtes økt synliggjøring av eierinntekter etter skattereformen i 1992. Skattereformen stimulerte aksjonærer til å ta ut en større andel av overskudd som utbytte enn tidligere, i stedet for å la utbyttet stå i selskapet og høste gevinsten. Ved å bruke en alternativ inntektsdefinisjon fant de at inntektsulikheten kun økte marginalt fra perioden før til perioden etter skattereformen. Den alternative analysen viser dessuten at den lille økningen i ulikhet man ser, ikke kan tilskrives økte kapitalinntekter i toppen av inntektsfordelingen. Tvert imot er det endringer i bunnen av inntektsfordelingen som bidro til at ulikheten økte svakt. Manglende oppjustering av minstefradraget i perioden er én faktor som kan forklare dette.

Vi kan konkludere med at skattereformen i 1992 i svært liten grad bidro til å øke ulikheten. Fordelingen av skattebyrden på ulike inntektsklasser er tilnærmet uendret, og reformen virker ikke å ha satt i gang sterke ulikhetsskapende prosesser.

Tar vi 2006-reformen med i betraktningen, kan det faktisk virke som om likheten er styrket. Fordelingsvirkningene av skattesystemet etter 1992 ble delvis svekket som følge av at delingsmodellen ikke fungerte, og det var akkurat dette elementet som ble erstattet i 2006. Konsekvensene av regelendringene i 2006 var for det første en reell skatteøkning for dem som tidligere hadde omgjort høye arbeidsinntekter til kapitalinntekt, og for det andre en skjerping av kapitalbeskatningen gjennom dobbel beskatning av aksjeutbytter. 2006-reformen synes dermed å ivareta likhetshensyn i enda sterkere grad enn 1992-reformen.

Ser vi på utviklingen i inntektsulikhet over hele perioden, har denne økt betydelig etter et inntektsmål som ikke korrigerer for synliggjøringen av kapitalinntekt (se figur S-3). Ulikheten i inntektsfordelingen nådde en topp i 2005, noe som skyldtes store uttak av utbytter før 2006-reformen trådte i kraft. Ulikheten falt tilbake til normalt nivå året etter.

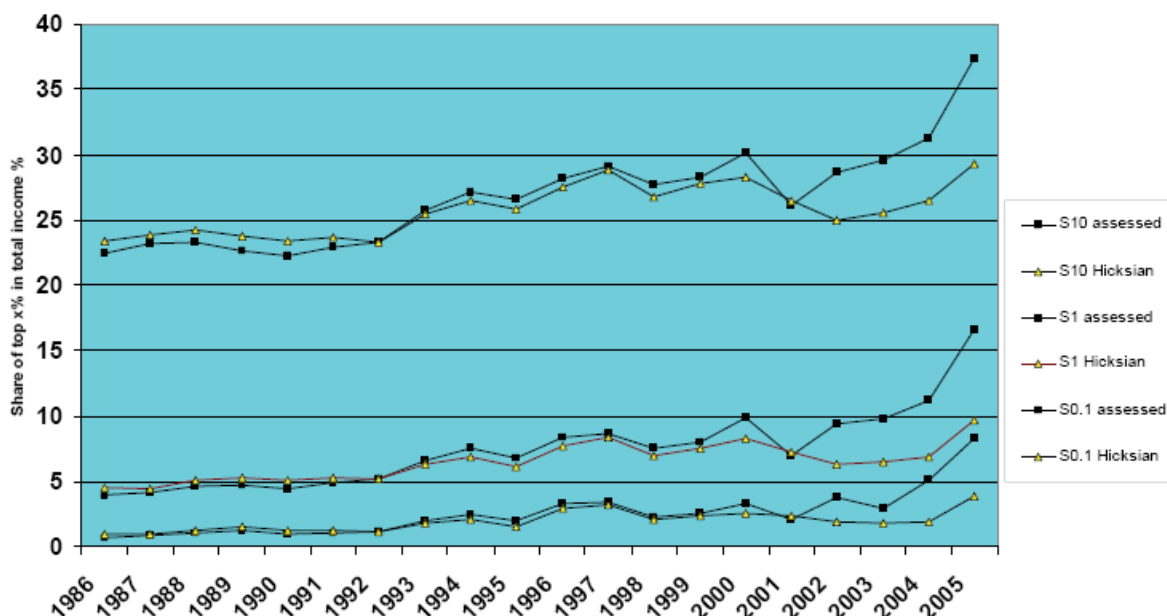
Figur S-3 Utvikling i inntektsulikhet, målt ved Ginikoeffisient, 1986–2006



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tendensen til økende ulikhet er langt svakere når man legger til grunn et inntektsbegrep som utjevner forbruk over tid (dvs. at husholdningenes inntekt fra kapital beregnes ut fra gjennomsnittlig forventet avkastning på aksjekapitalen deres, ikke etter hvor mye som tas ut i utbytte). Dette er vist i figur S-4, hentet fra Aaberge og Atkinson 2008. Utviklingen i ulikhet etter standard inntektsdefinisjon er vist ved firkanter, etter alternativt inntektsmål ved trekkanter. De tre parene av linjer viser andelen av totale inntekter som innehas av henholdsvis de 10 prosent, 1 prosent og 0,1 prosent rikeste.

Figur S-4 Inntektsandelen til de rikeste (10 %, 1 % og 0,1 %), 1986–2005 [Vanlig inntektsbegrep sammenliknet med alternativt inntektsbegrep som jevner ut forbruk over tid]



Kilde: Aaberge og Atkinson 2008

Et viktig poeng er dessuten at skattereformen i 1992 bidro til å utløse en sterk økning i kapitalavkastning og økonomisk vekst i åra som fulgte. Slik sett er det vanskelig å avgjøre hvordan skattereformene har påvirket inntektsulikheten.

Politikkstrategier på skattefeltet

Hva kjennetegner på et overordnet nivå reformarbeidet på skatteområdet siden 1990? Først og fremst synes skattereformene å innebære *modernisering og rasjonalisering* (eller «recalibration» i Piersons (2001) terminologi), snarere enn liberalisering. Reformene har innebåret et tydelig skift fra én politisk-økonomisk logikk til en annen, der næringspolitiske mål og styring av kapital har forsvunnet ut av skattepolitikken. Samtidig står de grunnleggende målene i skattepolitikken om finansiering av velferdstjenester og utjevning støtt. Selv om de skattepolitiske virkemidlene er forandret, ivaretar man disse hensynene i minst like stor grad som før.

En har uten tvil lagt sterkere vekt på effektivitet gjennom nøytralitet, men dette har ikke svekket systemets evne til å skape utjevning. Skattesystemet er dessuten langt mer rettferdig og likebehandlende enn det var for 20 år siden. Reformene synes dypest sett å svare på endringer i de økonomiske omgivelsene uten å forandre den underliggende avveiningen mellom mål. En

hypotese om markedsliberalisering finner dermed liten støtte i utviklingen i skattepolitikken. Snarere har politikken på skatteområdet blitt betydelig mer effektiv og rasjonell, slik at vi i dag står igjen med et skattesystem som er bedre enn sine forløpere på alle dimensjoner av betydning.

Et mulig problem er at systemet på lengre sikt kan vise seg uegnet til å opprettholde likheten. Logikken i det nye systemet legger nemlig sterke føringer på fastsettelsen av de høyeste skattesatsene på arbeidsinntekt. Siden avstanden mellom skatteinivåene på arbeid og kapital ikke kan bli for stor, vil en eventuell nedsettelse av kapitalskatten trolig presse beskatningen av lønnsinntekt nedover. På lengre sikt kan dette virke i retning av lavere beskatning av lønnsinntekt. På den annen side bidrar sammenhengen mellom nivået på arbeids- og kapitalskatt til å holde skatten på kapital oppe.

En annen, men svakere tendens i skattereformene er aktivering/arbeidslinje. Toppsatsen i beskatningen av lønn ble redusert både ved reformene i 1992 og 2006, og bunnfradraget ble økt i 2006. Særlig skattereformen i 2006 hadde som eksplisitt mål å øke insentivene til arbeid. Men økonomisk forskning tyder på at å redusere toppskatten er en lite effektiv strategi for å styrke arbeidstilbudet. Arbeidstilbudet på høyere inntektsnivåer i Norge viser seg å være svært lite elastisk, slik at lavere toppskatt i liten grad bidrar til mer jobbing. Sånn sett er arbeidslinja mindre tydelig i de moderne reformene på skatteområdet enn på andre felter.

Litteratur

- Christensen, J. (2009), *Financing the welfare state: the development in Norwegian tax policy since the 1980s*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Fjærli, E. og R. Aaberge (2003), «Kapitalinntekt og inntektsulikhet». Vedlegg 7 til Norges offentlige utredninger (NOU 2003: 9): *Skatteutvalget: forslag til endringer i skattesystemet*. Oslo: Finansdepartementet.
- Ganghof, S. (2005), «Globalization, Tax Reform Ideals and Social Policy Financing», *Global Social Policy* 2005 (5), 77.
- Ganghof, S. (2006), *The politics of income taxation*. Colchester, UK: European Consortium for Political Research Press.
- Hagen, K. P., E. Norrman og P. B. Sørensen (1998), «Financing the Nordic Welfare States in an Integrating Europe», kap. 4 i P. B. Sørensen (red.): *Tax policy in the Nordic countries*. Houndmills, UK: MacMillan.
- Lindert, Peter (2004), *Growing Public. Volume 1*. Cambridge: Cambridge University Press.

NOU (2003), *Skatteutvalget: forslag til endringer i skattesystemet*. NOU 2003: 9. Oslo: Finansdepartementet.

Pierson, Paul (2001), «Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies», kap. 13 i Paul Pierson (red.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

St.meld. nr. 9 (2008–2009), *Perspektivmeldingen 2009*. Oslo: Finansdepartementet.

Sørensen, P. B. (1998), «Recent innovations in Nordic tax policy: From the global income tax to the dual income tax», i P. B. Sørensen (red.): *Tax policy in the Nordic countries*. London: MacMillan, 1–27.

Thoresen, Thor Olav (2003), «Synkende skatteprogressivitet i Norge på 90-tallet. I hvilken grad har skatteendringene i perioden bidratt til dette?». Vedlegg 6 til Norges offentlige utredninger (NOU 2003: 9): *Skatteutvalget: forslag til endringer i skattesystemet*. Oslo: Finansdepartementet.

Aaberge, R. og A. B. Atkinson (2008), «Top incomes in Norway». *Statistisk sentralbyrå Discussion paper* no. 552. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Framstillingen bygger dessuten på intervjuer med eksperter på skatteområdet, både i Finansdepartementet og ved Universitetet i Oslo.

Vedlegg til kapitlet om skattepolitikk

Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer¹⁾. Anslag for 2007. Mrd. kroner.

	Skatteinntekter	Prosent
Personlige skattytere	301,3	31,3 %
Skatt på alminnelig inntekt	202,4	21,0 %
Toppskatt	13,9	1,4 %
Trygdeavgift	74,4	7,7 %
Formuesskatt	10,6	1,1 %
Bedrifter (etterskuddspliktige)	52,7	5,5 %
Inntektsskatt	52,5	5,5 %
Formuesskatt	0,2	0,0 %
Eiendomsskatt	5,1	0,5 %
Arbeidsgiveravgift	110,4	11,5 %
Avgifter	277,9	28,9 %
Merverdiavgift	185,7	19,3 %
Særagifter og toll	92,2	9,6 %
Petroleum	193,6	20,1 %
Skatt på inntekt	187,2	19,4 %
Avgift på utvinning mv.	6,4	0,7 %
Andre skatter og avgifter	21,9	2,3 %
Trygde- og pensjonspremier	18,1	1,9 %
Skatt på utbytte til utenl. aksjonærer	2,1	0,2 %
Andre skatter og avgifter	1,8	0,2 %
Samlede skatter og avgifter	962,7	100,0 %
Herav direkte skatter	684,8	71,1 %

Kilde: Finansdepartementet

De nordiske modellene etter 2000 – utviklinga i Norge

I de skandinaviske landene ble det inngått brede klassekompromisser i mellomkrigstida, og etter andre verdenskrig ble det utviklet omfattende velferdsstater og arbeidsliv preget av sterke organisasjoner og tett partssamarbeid. Disse grunntrekkene har bestått under regjeringer av skiftende farge og er bakgrunnen for at det er meningsfylt å bruke «den nordiske modellen» som fellesbetegnelse, selv om denne rommer nasjonale forskjeller. Danmark og Sverige har hatt borgerlige flertallsregjeringer fra henholdsvis 2001 og 2006, mens vi i Norge fikk en sentrumvenstre-regjering valgt på et radikalt program med vekt på kollektive løsninger i 2005. I hvilken grad kan vi se en utvikling i forskjellig retning i disse landene som utenfra framstår som svært like, men som de seinere åra har hatt regjeringer av ulik farge? Representerer reformene i noen av landene et brudd med det vi oppfatter som «den nordiske modellen»? Eller representerer de ulike typer videreføring og modernisering av modellen der grunntrekkene ligger fast, om enn med nasjonale tilpasninger? Gjennom en serie notater vil vi prøve å gi et svar på disse spørsmålene. Dette notatet tar for seg utviklinga i Norge.