

Espen Løken

De nordiske modellene etter 2000 – bakgrunn og fellestrekk

Espen Løken

De nordiske modellene etter 2000 – bakgrunn og fellestrekk

© Fafo 2009
ISSN 0804-5135

Innhold

Introduksjon	4
Bakgrunnen for prosjektet	4
Publikasjoner	6
Om prosjektet	6
De nordiske landene har klart å skape både økonomisk vekst og sosial likhet	7
Levekår	8
Hvordan har vi det?	11
Arbeidsliv	13
Velferd	16
Økonomiske effekter.....	22
Viktige institusjonelle fellestrekk ved de nordiske landene	24
Andre samfunnsmodeller i vestlige land	25
Arbeidsliv og lønnspolitikk	26
Velferd	29
Offentlig sektor og skatt	30
Utvikler Norden seg i ulike retninger?.....	33
Litteratur	34

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 på begynnelsen av 1990-tallet. 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 dette notatet omhandler. Mens Danmark har hatt borgerlige koalisjonsregjeringer siden 2001, ble en lang periode med sosialdemokratisk styre i Sverige avløst av en borgerlig regjeringskoalisjon høsten 2006. Norge hadde flere regjeringsskifter og mindretallsregjeringer av skiftende farge fram til høsten 2005 da den rødgrønne 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 det tredje landet fikk en sentrumvenstre-regjering valgt på et radikalt program med vekt på kollektive løsninger i 2005.

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 lang krisa vil vare, vet vi ikke på lenge 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.

De nordiske landene har klart å skape både økonomisk vekst og sosial likhet

De nordiske landene har de seinere åra utmerket seg ved å ligge svært høyt på en rekke internasjonale rangeringer, enten det dreier seg om målinger av økonomisk utvikling, konkurransevne, sysselsetting, utdanningsnivå eller økonomisk likhet.

Tabell B-1 Rangeringer av de nordiske landene samt Tyskland, UK og USA på indikatorer for økonomi og levekår

Land	BNP per innbygger	Konkurransevne	Lav arbeidsledighet	Utdanningsnivå*	Økonomisk likhet	Levekår (HDI) ²
Norge	2	15	1	9	5	2
Sverige	12	4	14	15	3	7
Danmark	11	3	3	8	1	13
Tyskland	16	7	20	23	11	23
UK	14	12	12	16	49	21
USA	3	1	13	5	73	15
Antall land i undersøkelsen**	39	134	27	36	126	179

Kilder: BNP per innbygger – OECD 2006; Konkurransevne – World Economic Forum 2008–2009; Arbeidsledighet – OECD 3. kvartal 2008; Utdanningsnivå – OECD Education at a glance 2008; Økonomisk likhet – UNDP 2008; Levekår/HDI – UNDP 2008.

* Definert som andel av befolkningen med høyere utdanning

** Merk at det er ulikt antall land med i den enkelte rangering, fra 27 til 179. OECD-rangeringene med 27–36 land omfatter stort sett rike land, mens de andre omfatter de fleste land i verden.

Alle de rike vestlige industrilandene kommer relativt høyt opp på rangeringer som omfatter hele verden, men det slående er at mens land som Storbritannia, USA og Tyskland har svært varierende resultater for ulike indikatorer, ligger de nordiske landene jevnt høyt på *alle* indikatorene. De nordiske landene har klart å skape både økonomisk vekst og likhet. Storbritannia og særlig USA har også svært høyt BNP per innbygger, men ligger langt nede på lista når det gjel-

² Human Development Index fra FN-organet UNDP er en sammensatt indeks som er basert på måling av flere forhold knyttet både til levekår og økonomi: levealder, helse, utdanningsnivå og levestandard. Her kommer de nordiske landene særlig godt ut fordi de ligger jevnt høyt. Island og Norge har toppet lista, med Sverige hakk i hæl. Relativt lav forventet levealder gjør at danskene rangeres en del lavere. Rangeringen har ikke endret seg særlig siden årtusenskiftet.

der økonomisk likhet. Tyskland har historisk skåret høyere på likhet enn USA og Storbritannia, men som vi kan se av tabell B-1, ligger landet et stykke etter Norden også på dette området, samtidig som deres BNP per innbygger er lavest av disse landene. Denne kombinasjonen av god skår både på økonomi og velferd gjør at de nordiske landene rangeres høyt på Human Development Index fra FN-organet UNDP som er en sammensatt indeks basert på måling av flere forhold knyttet både til levkår og økonomi: levealder, helse, utdanningsnivå og levestandard.

Disse resultatene har ført til stor oppmerksomhet om nordiske samfunnsmodeller internasjonalt. De framstår som små, effektive, fleksible kompetansenasjoner som har tilpasset seg en globalisert økonomi, samtidig som de har en godt utbygd velferdsstat finansiert over skatteseddelen. Selv om det er forskjeller mellom Norge, Sverige og Danmark, er likhetstrekkene iøynefallende. Særlig gjelder dette hvis vi sammenlikner med andre industrialiserte land som Storbritannia og USA, men også med land på kontinentet som Tyskland.

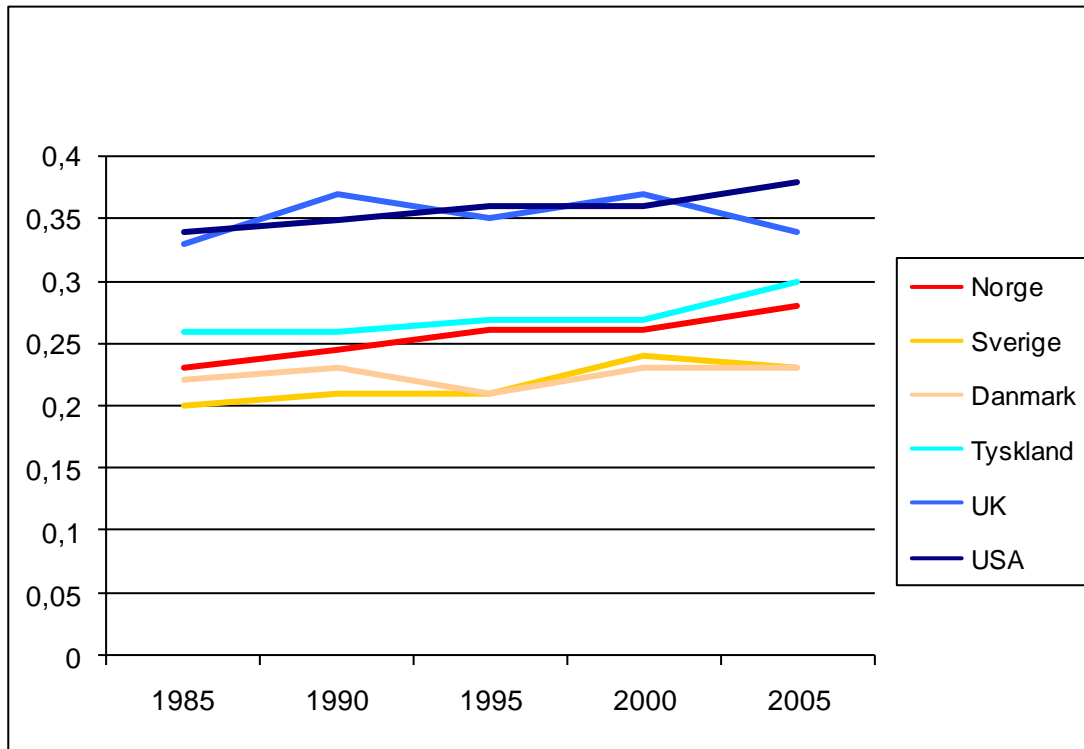
Levekår

Alle de nordiske landene er gjennomgående egalitære samfunn med relativt små inntektsforskjeller og stor grad av sosial mobilitet. Dette har også vært et politisk mål som både har kommet til uttrykk gjennom myndighetenes politikk og gjennom fagorganisasjonenes solidariske lønnspolitikk i tariffoppgjørene med tilslutning fra arbeidsgiverne.

Det mest vanlige målet på likhet i en befolkning er den såkalte Gini-koeffisienten som har en skala fra 0 til 1 – jo høyere tall, jo mer ulikhet i befolkningen. I figur B-1 ser vi at de tre nordiske landene har en langt lavere Gini-koeffisient enn USA og Storbritannia, med Tyskland imellom. Vi ser imidlertid at mens ulikheten har vært stabil i Sverige og Danmark, økte den i Norge mellom 2000 og 2005. Særlig økte ulikheten her i landet i 2005 på grunn av tilpasninger i forkant av skattereformen året etter, men sank deretter betydelig i 2006.³

³ Se nærmere om disse endringene, og bakgrunnen for dem, i skattekapitlet i landnotatet om Norge.

Figur B-1 Utvikling i inntektsulikhet (Gini-koeffisient) 1985–2005

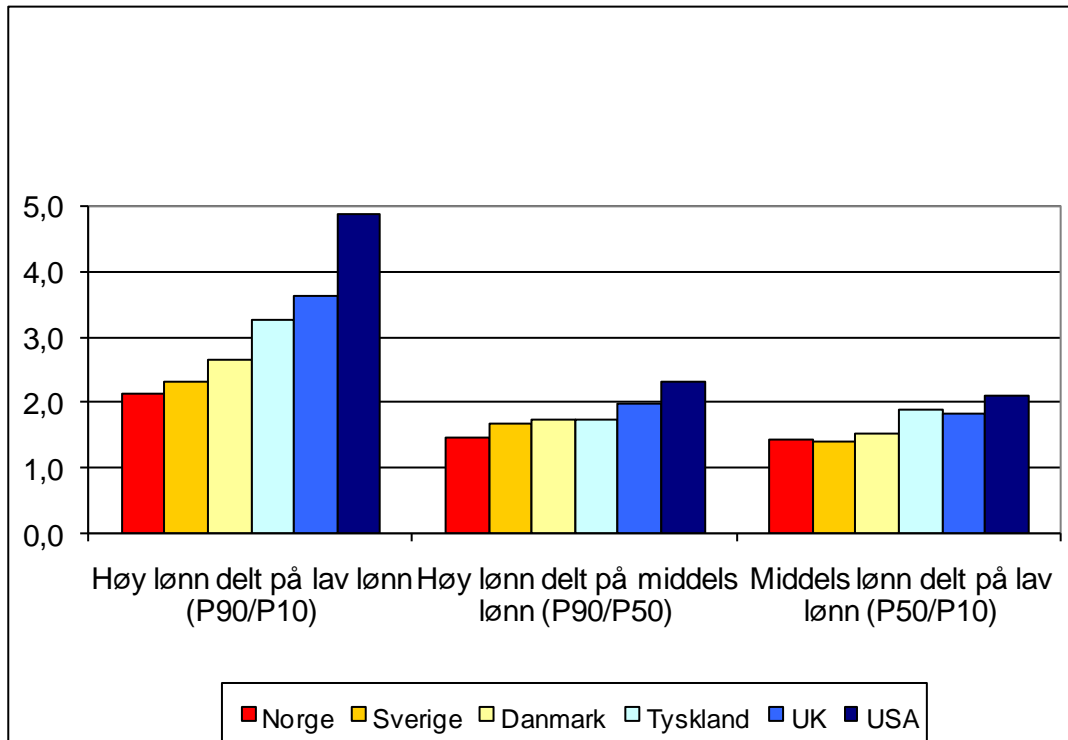


Merk: 5-års intervall. Tall for nærmeste årstall tilgjengelig er brukt for hvert intervall.

Kilde: OECD Income Distribution data

Avgrenser vi til å se på *lønnsinntekter* (figur B-2), ser vi det samme mønsteret. Norge, Sverige og Danmark har minst lønnsforskjeller. Av figuren framgår det at det i USA særlig er stor forskjell mellom de høyest lønte og de lavest lønte. Mens de 10 prosent høyest lønte i Norge i gjennomsnitt tjener omtrent dobbelt så mye som de lavest lønte, er situasjonen i USA at de best lønte tjener nesten fem ganger mer.

Figur B-2 Forskjeller i lønnsinntekt (2005 eller siste tilgjengelige år)

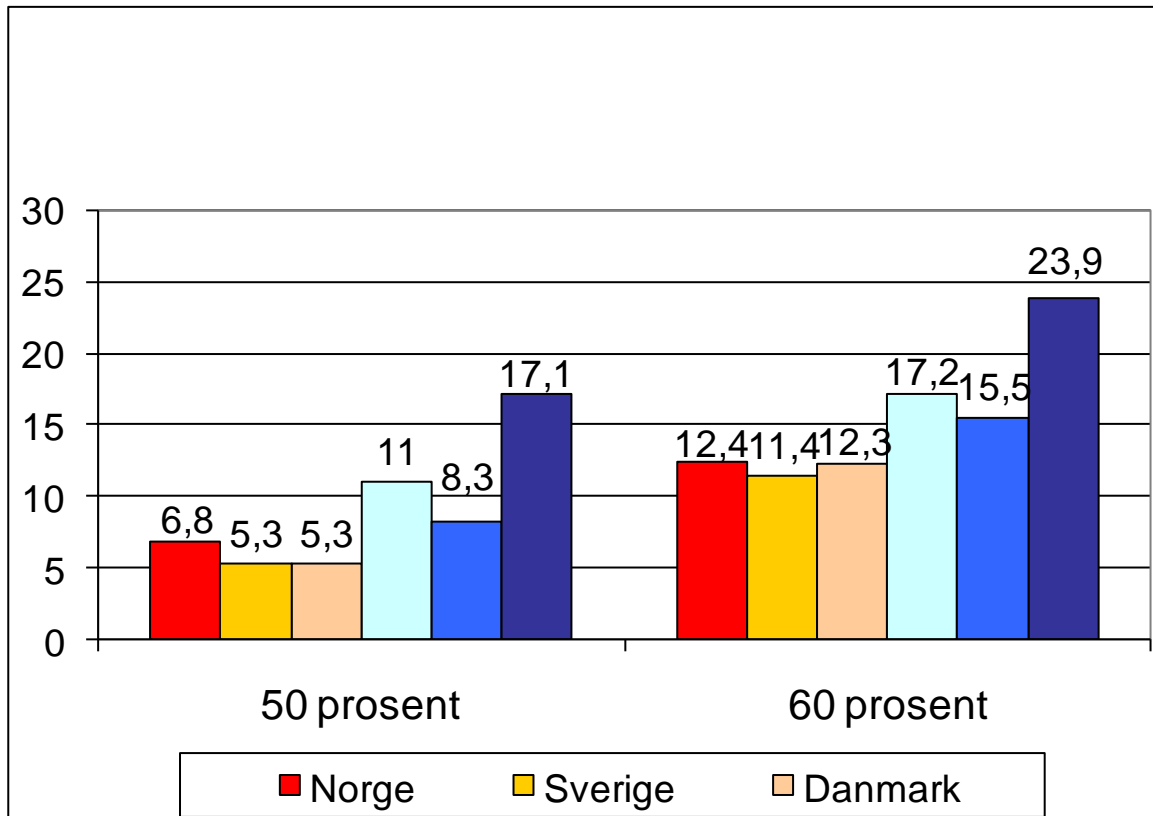


Kilde: OECD Stat

Det egalitære bildet av Norden i forhold til de andre landene styrkes ved å se på andelen fattige (figur B-3), enten denne måles som andelen av befolkningen som har mindre enn 50 prosent (OECDs fattigdomsdefinisjon) eller 60 prosent (EUs definisjon) av netto medianinntekt (etter at det er tatt hensyn til skatt og overføringer).⁴ Særlig USA skiller seg ut ved å ha en stor andel fattige; nesten en fjerdedel av befolkningen har mindre enn 60 prosent av medianinntekt. Vi kan også merke oss at Tyskland har en høyere andel fattige enn Storbritannia til tross for at lønnsforskjellene som vist i figur B-2 var mindre.

⁴ Enkelt forklart vil medianinntekt si at hvis vi stiller opp alle inntekter i befolkningen på rad i sortert rekkefølge, er medianinntekten den midterste av disse. Det er like mange i befolkningen som tjener mer enn og mindre enn medianinntekten. Dette er altså en relativ, ikke en absolutt fattigdomsdefinisjon.

Figur B-3 Fattigdom – prosentandel under 50 og 60 prosent av medianinntekt etter skatt og overføringer. 2005

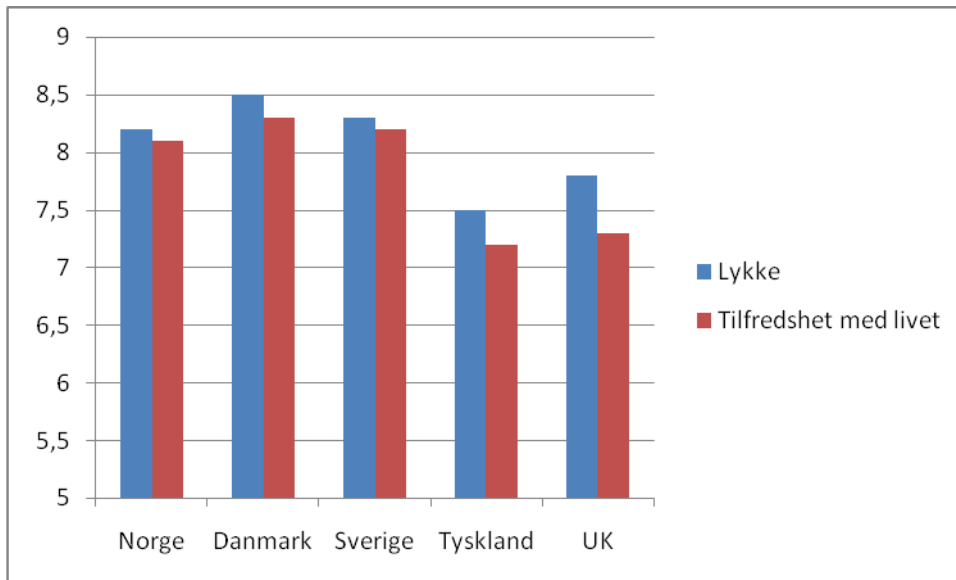


Kilde: OECD.Stat

Hvordan har vi det?

De seinere åra har det vært gjort ulike målinger som prøver å vise hvordan befolkningen har det. Slike tall er basert på spørreundersøkelser, og sammenlikninger mellom land må gjøres med forsiktighet. Likevel kan de gi en indikasjon. Undersøkelser som er gjort, tyder på at det store flertallet i Norden opplever å ha det bra, men at det er store forskjeller mellom land for øvrig.

Figur B-4 Tilfredshet og lykke. Skala 1–10



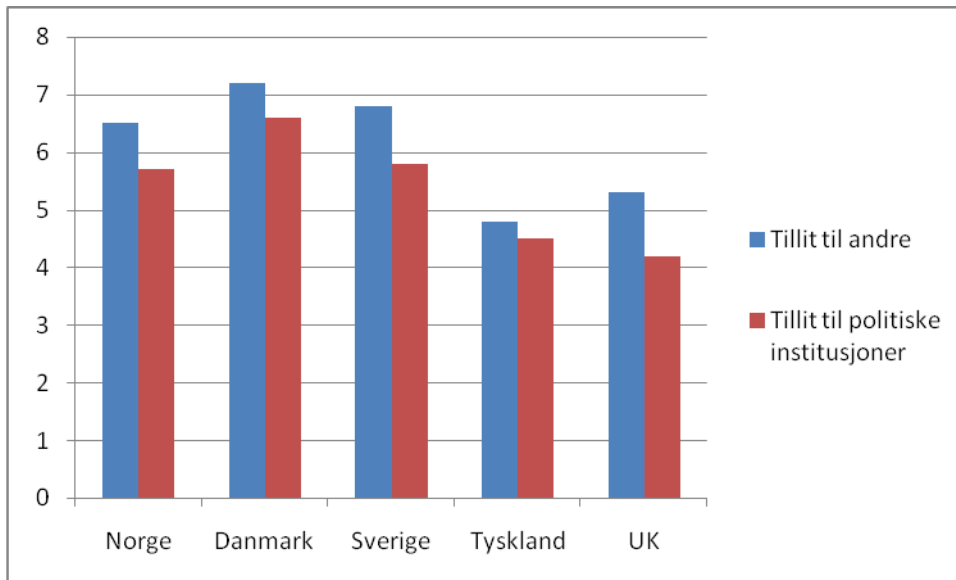
Kilde: European Quality of Life Survey 2007

Et større EU-finansiert forskningsprosjekt (European Quality of Life Survey) gjennomførte i 2007 blant annet en undersøkelse av lykke og "tilfredshet med livet" (figur B-4). Her kommer de nordiske landene ut på topp (8,1–8,5 på en skala fra 1 til 10) sammenliknet med Storbritannia (7,3–7,8) og Tyskland (7,2–7,5).⁵ USA er ikke omfattet av undersøkelsen.

Det samme gjelder målinger av tillit mellom mennesker og til myndigheter (figur B-5). Jevnt over er tilliten mellom mennesker noe høyere enn tilliten til politiske institusjoner. De nordiske landene skiller seg positivt ut gjennom å ligge på topp på begge tillitsindikatorne, mens Storbritannia og Tyskland ligger et godt stykke lavere. Disse indikatorne er også viktige i det økonomiske livet. I de nordiske modellene er tillit viktig for forholdet mellom ansatte og ledere og mellom tillitsvalgte og ledelsen, og det er en relasjon som har vært utviklet over tid, ikke minst gjennom nært samarbeid i arbeidslivet i hele etterkrigsperioden. Dette gir grunnlag for oppbygging av sosial kapital. På samme måte er tillit til offentlige institusjoner viktig for at samfunnet skal fungere effektivt.

⁵ Dårligst skår i undersøkelsen fikk Bulgaria med 5 og 5,8.

Figur B-5 Tillit til andre mennesker og til politiske institusjoner. Skala 1–10



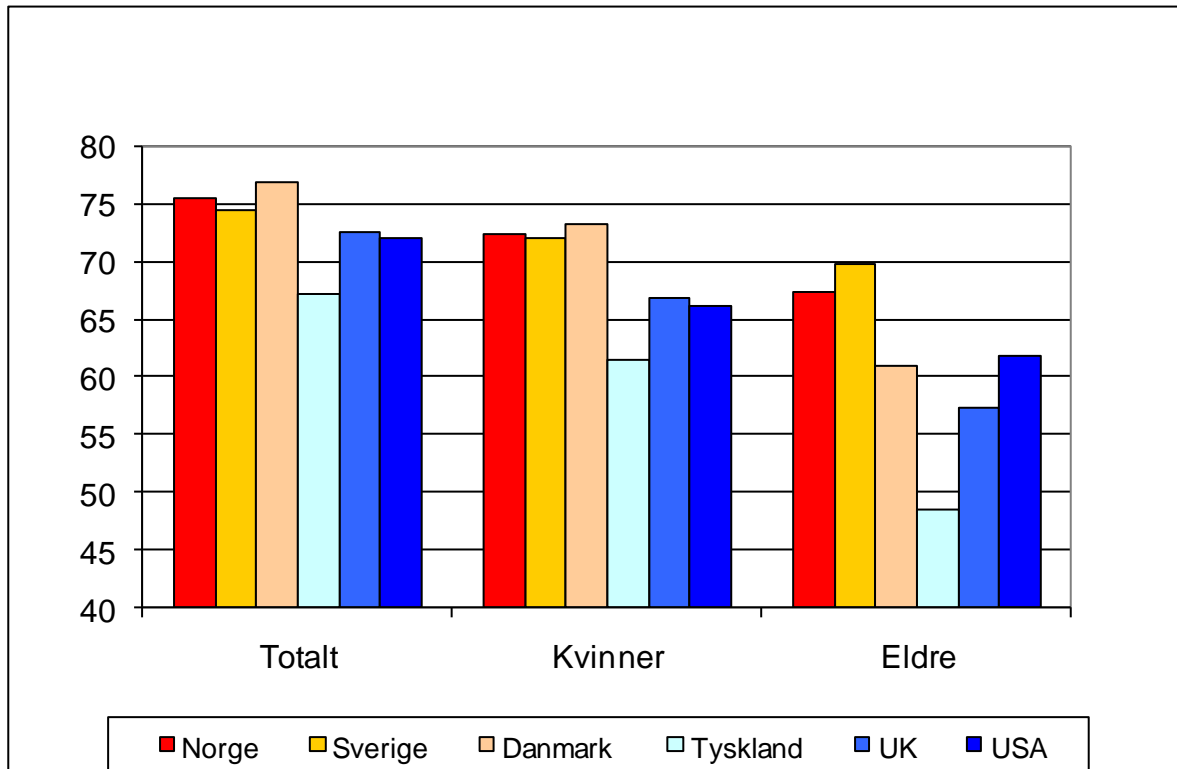
Kilde: European Quality of Life Survey 2007

Det samme bildet viser seg delvis i målinger om tilfredshet med jobben. Siste måling fra European Working Conditions Survey (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2007) om i hvilken grad de spurte var tilfreds med jobben, lå Danmark og Norge på topp med over 90 prosent som svarte at de var tilfredse eller veldig tilfredse. Sverige lå noe bak med 85 prosent, også bak Tyskland og UK.

Arbeidsliv

Sysselsettingen er jevnt over høy i Norden med en sysselsettingsgrad rundt 75 prosent. Dette skyldes særlig at kvinner etter hvert er i arbeid i omtrent like høy grad som menn. Utbygging av barnehager og gratis utdanning har gjort dette mulig. Særlig Tyskland har en langt lavere kvinnelig sysselsetting (vel 60 prosent), men også i Storbritannia og USA er den kvinnelige sysselsettingsgraden betydelig lavere (vel 65 prosent). Fra figur B-6 kan vi også se at langt flere eldre er i arbeid i Norge og Sverige, mens særlig Tyskland skiller seg ut gjennom at færre enn halvparten eldre er i arbeid.

Figur B-6 Sysselsetting i prosent av befolkningen – totalt (15–64 år), kvinner og eldre (55–64 år) 2006

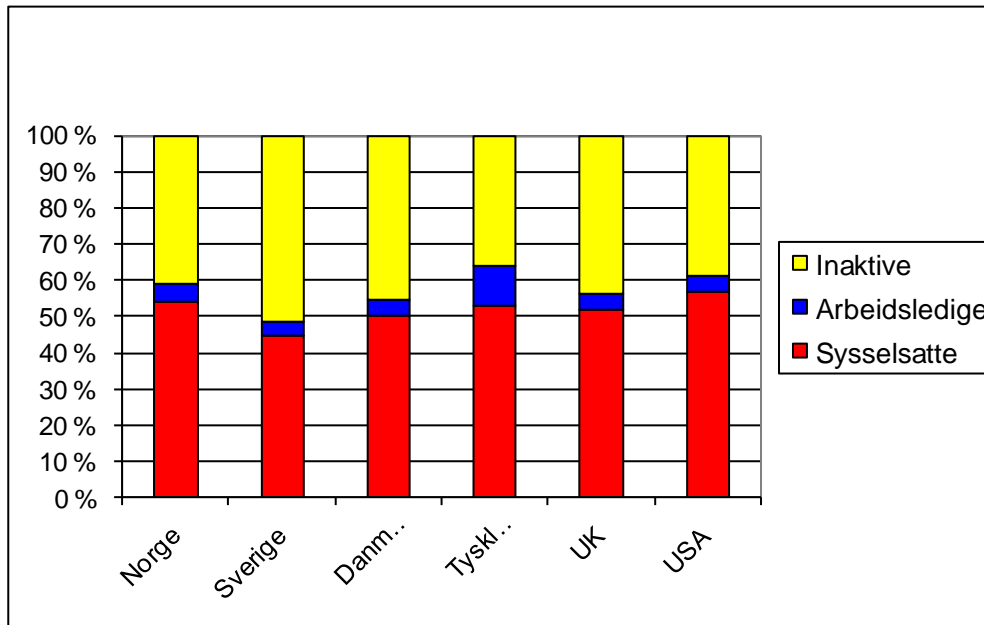


Kilde: OECD Employment Outlook (2007)

Arbeidsledigheten i prosent av arbeidsstyrken varierer over tid. OECD-tall fra samme år – 2006 – viser at Norge (3,4 prosent) og Danmark (3,9 prosent) lå lavest, mens Tyskland (8,1 prosent) skilte seg mest ut i negativ retning. Sverige hadde 5,3 prosent arbeidsledighet, Storbritannia 4,6 prosent og USA 4,6 prosent.

En relativt stor del av befolkningen i alle disse landene er innvandrere. Mens vel 12 prosent av befolkningen i Sverige, Tyskland og USA er født utenfor landet (OECD 2005), er andelen noe lavere i Norge (8,2) og Danmark (6,5). Integrering av disse i arbeidslivet har blitt et sentralt politisk spørsmål.

Figur B-7 Sysselsetting blant innvandrere (utenlandsfødte). 2005



Kilde: OECD Database on immigrants in OECD countries

Blant de nordiske landene skiller Sverige seg ut ved å ha en noe større inaktiv andel innvandre- re enn Norge og Danmark. Ellers ser vi i figur B-7 at andelen arbeidsledige innvandrere er størst i Tyskland. Disse tallene dekker over store forskjeller i hvor innvandrerne kommer fra, og forde- lingen mellom arbeidsinnvandrere og flyktninger. Dette kommer vi tilbake til i landkapitlene for Norges og Danmarks del. Når det gjelder arbeidsinnvandrere, økte dette tallet i Europa vesent- lig etter østutvidelsen av EU 1. mai 2004. I Norden har særlig Norge hatt en stor økning. Mer enn dobbelt så mange arbeidstillatelser er gitt i Norge som i de to andre landene til sammen siden da. I perioden 1.5.2004–31.12.2008 ble det gitt 144 522 arbeidstillatelser til de nye EU- landene i Norge, 35 387 i Danmark og 24 816 i Sverige.⁶

⁶ I Norge ble det i tillegg utstedt 125 061 fornyede tillatelser i denne perioden. Kilde: Dølvik, Jon Erik og Line Eldring (2008), Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser. TemaNord 2008:502. København: Nordisk Ministerråd. Dessuten UDI (Norge), Udlændingestyrelsen (Danmark), Migrationsverket (Sverige).

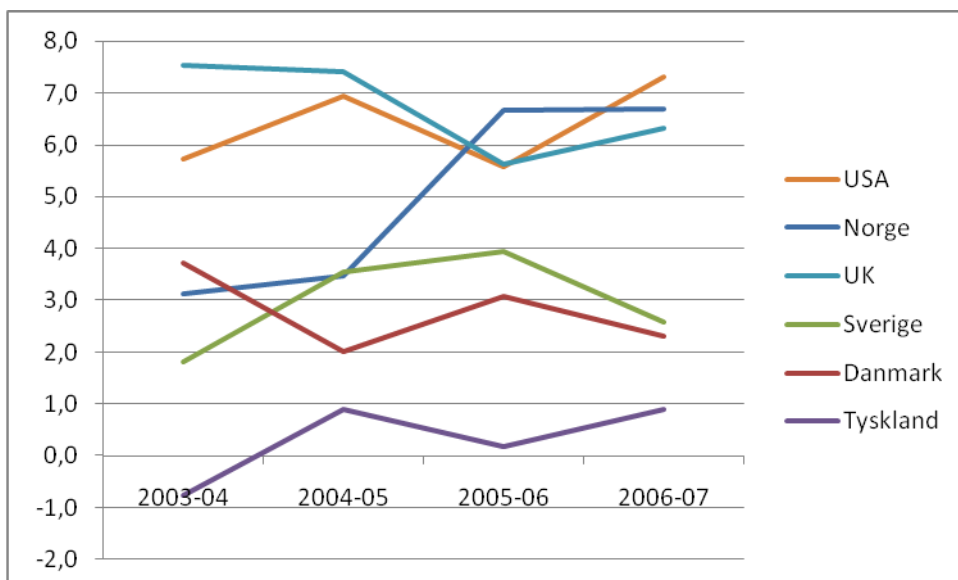
Velferd

Nordisk velferdspolitik skiller seg fra andre lands velferdspolitik når det gjelder innhold i, og organisering av, velferdstjenester ved siden av utforming og omfang av ytelser. I det følgende vil vi illustrere ulikhetene ved å se på ulikheter i offentlig forbruk til utvalgte velferdsordninger og kompensasjonsrate i offentlige pensjoner. Vi sammenlikner de nordiske landene med USA og Storbritannia som er representanter for den såkalte *liberale* velferdsmodellen, og Tyskland som en representant for den *konservative* modellen.

Offentlig forbruk til velferd

Ser vi på årlig utvikling av offentlige utgifter i de seinere åra, ser vi at Storbritannia og USA skiller seg ut ved en svært stor økning gjennom hele perioden. Danmark og Sverige utgjør en mellomgruppe, mens Tyskland nesten ikke har hatt økning i offentlig forbruk siden 2003. Norge hadde en årlig økning på linje med Danmark og Sverige i første del av perioden, men veksten tiltok påtakelig etter 2005 da den kom på nivå med veksten i Storbritannia og USA.

Figur B-8 Vekst i offentlige utgifter 2003–2007 i prosent (ikke justert for inflasjon)



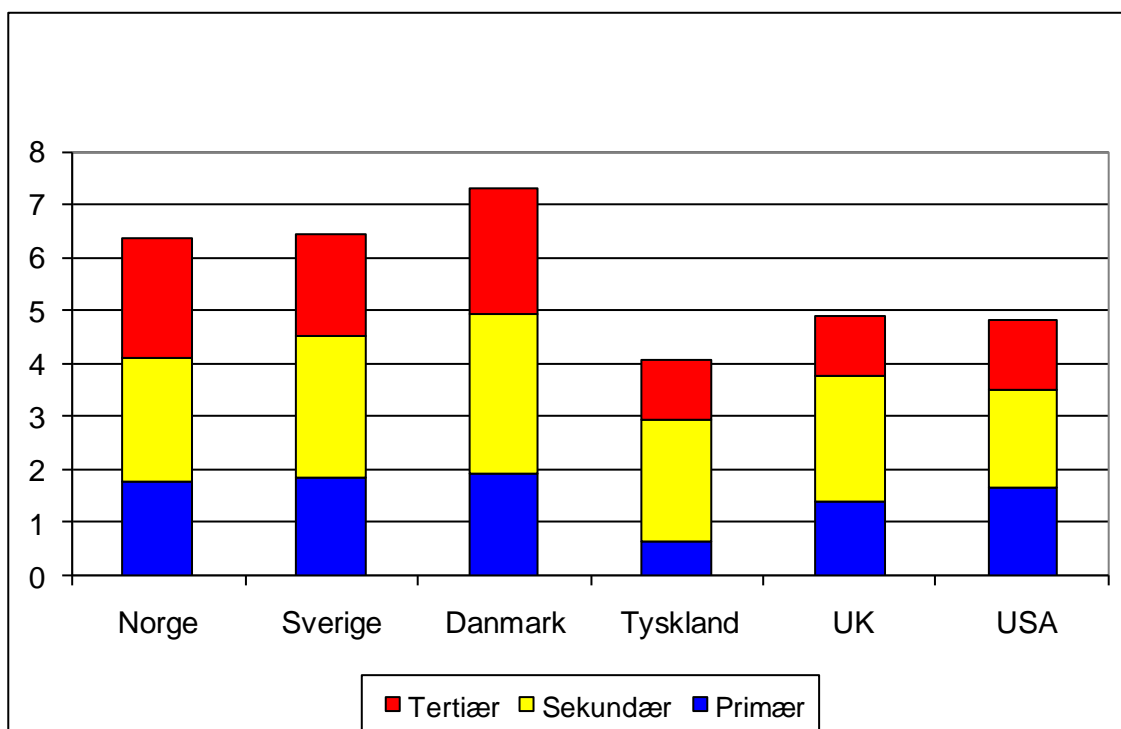
Kilde: OECD Stat

Veksten har imidlertid kommet på ulike områder i disse landene. I Storbritannia har særlig utgiftene til helse (45 prosent) og utdanning (30 prosent) vokst i perioden som helhet, mens USA har hatt sterk vekst innenfor helse (35 prosent) og forsvar (34 prosent). Ser vi på de skan-

dinaviske landene, har Norge særlig hatt vekst innenfor helse (24 prosent) og inntektssikring/trygder og stønader (social protection, 22 prosent), mens Danmark har hatt en særlig sterk vekst innenfor helse (32 prosent). Sverige har hatt en minskning i forsvarsutgifter (-6 prosent) og en særlig lav vekst innenfor inntektssikring (8 prosent). Tyskland har hatt tilnærmet nullvekst på alle områder.

Nivået på offentlige utgifter til velferdsformål i forhold til brutto nasjonalprodukt varierer imidlertid svært mye. Gjennomgående ligger de skandinaviske landene til dels langt høyere enn Tyskland, Storbritannia og USA. Utdanning og helse er to sentrale områder som kan tjene som eksempler.

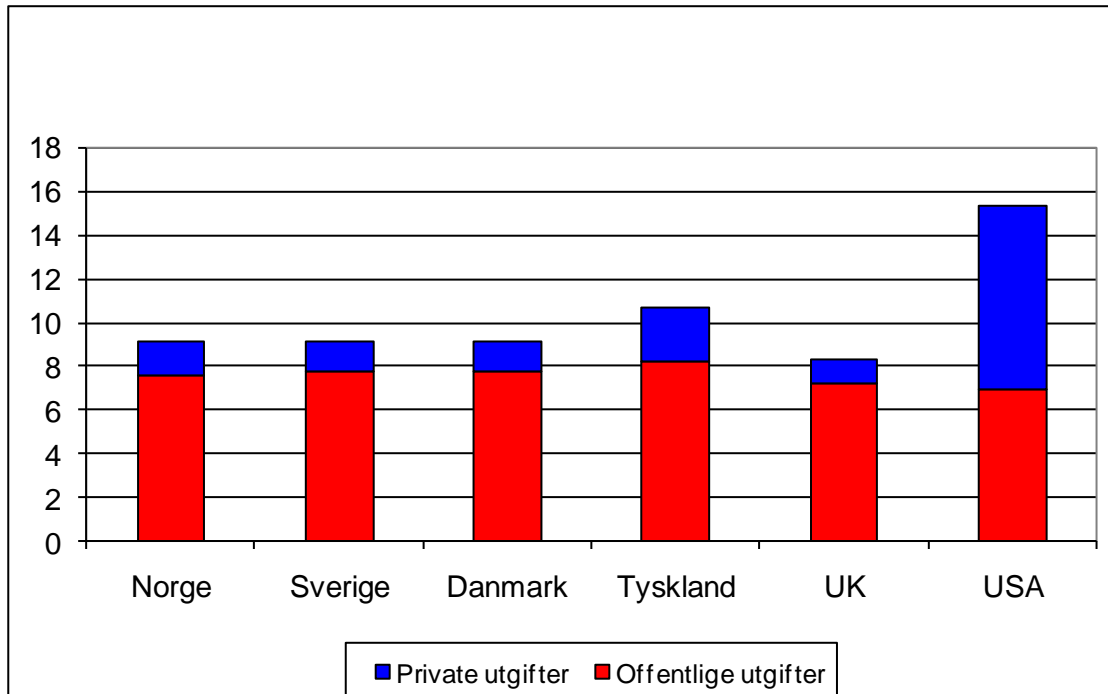
Figur B-9 Offentlig utgifter til utdanning 2005 (prosent av BNP)



Kilde: OECD Family database

Norge, Sverige og Danmark bruker 6–7 prosent av BNP til offentlig finansiering av utdanning, mens Tyskland, UK og USA bruker 4–5 prosent (figur B-9). Særlig utmerker Tyskland seg ved å ligge lavt når det gjelder finansiering av grunnskolen. Når vi vet at alle landene har et høyt utdanningsnivå, særlig USA, betyr dette at privat finansiering spiller en relativt større rolle utenfor Norden.

Figur B-10 Utgifter til helsevesenet 2005 (prosent av BNP)

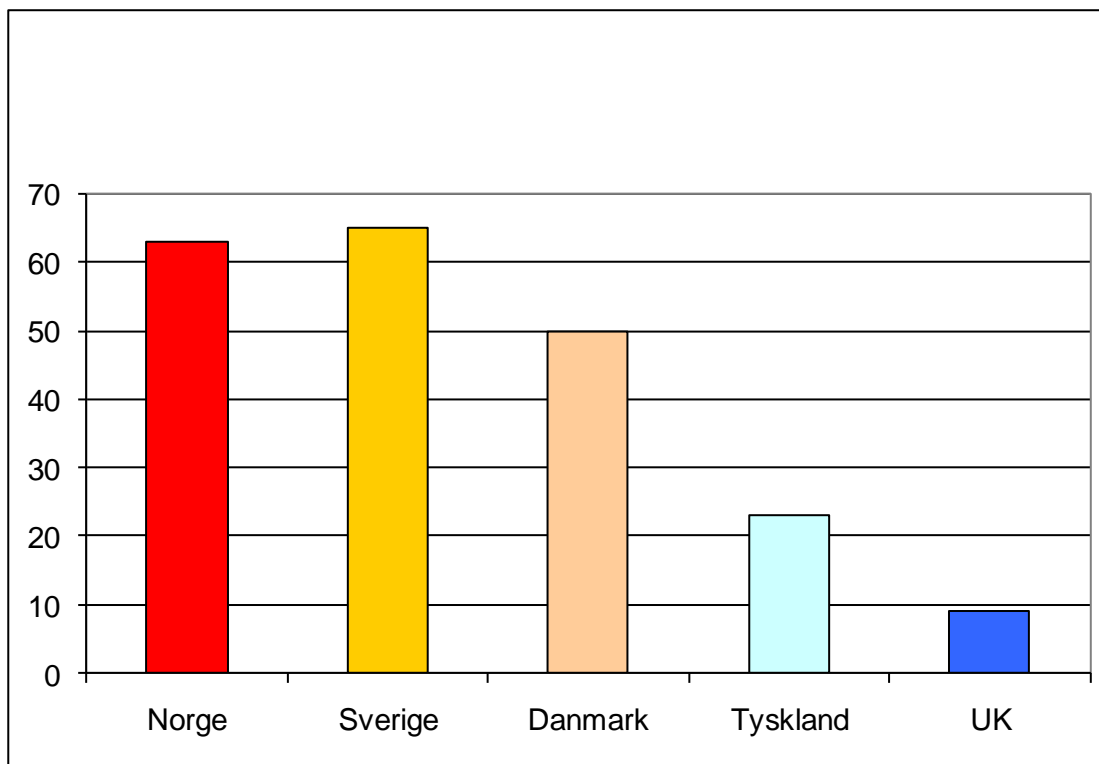


Kilde: OECD Factbook

Med unntak av USA ligger alle landene relativt likt når det gjelder totale utgifter til helsevesenet, målt i prosent av BNP (figur B-10). USA bruker langt mer enn de andre. Dette skyldes det høye innslaget av privat helsefinansiering, mens landet ligger lavere enn alle de andre på offentlig finansiering. Tyskland har både høyere offentlig og privat finansiering av helsevesenet enn de nordiske landene.

En viktig forklaring på den høye kvinnelige sysselsettingen i Norden er familiepolitikken som muliggjør å kombinere lønns- og omsorgsarbeid. Det er for eksempel et godt tilbud av barnehager og lovfestede lange fødselspermisjoner. Satsingen på en familievennlig politikk gjenspeiles i offentlige utgifter til fødselspermisjoner, som vist i figur B-11. Mens varigheten på lønnet fødselspermisjon med full eller tilnærmet full lønn er fra 44 uker til 16 måneder i våre nordiske land, er den 39 uker med en relativt langt lavere kompensasjon i Storbritannia. Tyskland gir rett til ett år, men også med en begrenset kompensasjon. USA er et av svært få land i verden uten betalt fødselspermisjon overhodet, og har derfor ingen offentlige utgifter på dette området.

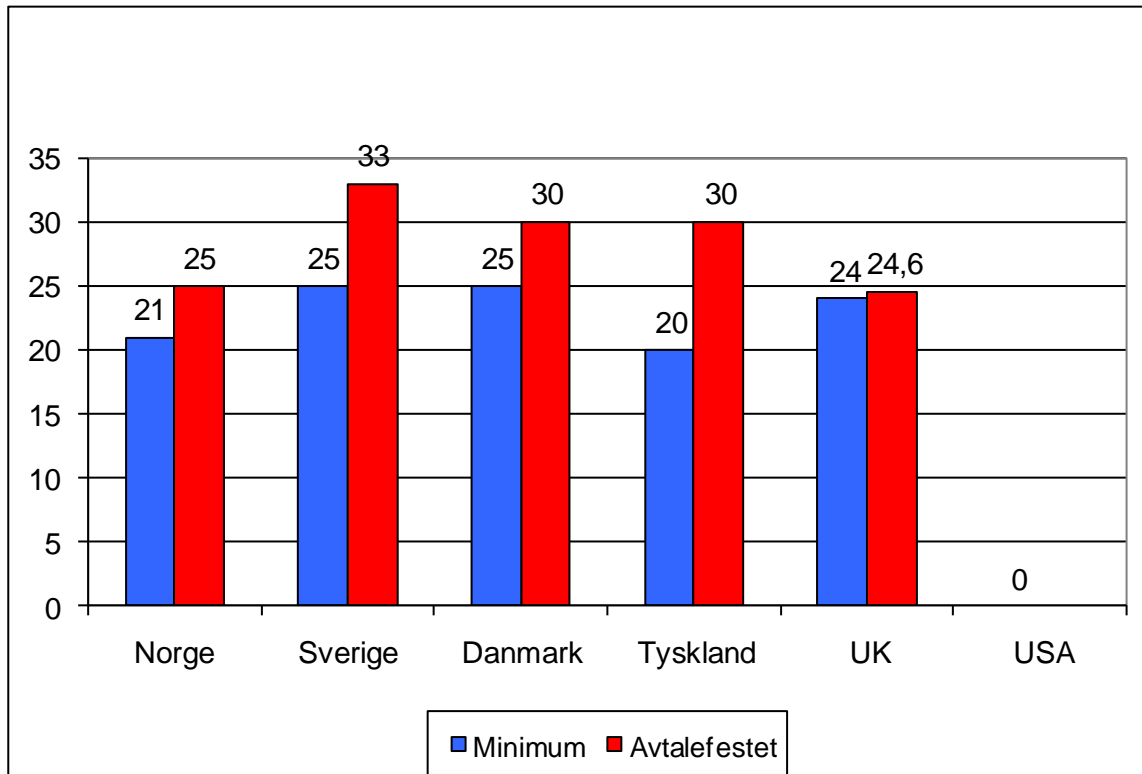
Figur B-11 Offentlige utgifter til fødselspermisjon per barn født, i prosent av BNP per innbygger



Kilde: OECD Family Database 2008

Velferdsordninger relatert til arbeidslivet vil kunne være både lovfestet og avtalefestet. Et viktig velferdsgode som betalt ferie, som vist i figur B-12, er et eksempel på det.

Figur B-12 Antall dager ferie med lønn 2007

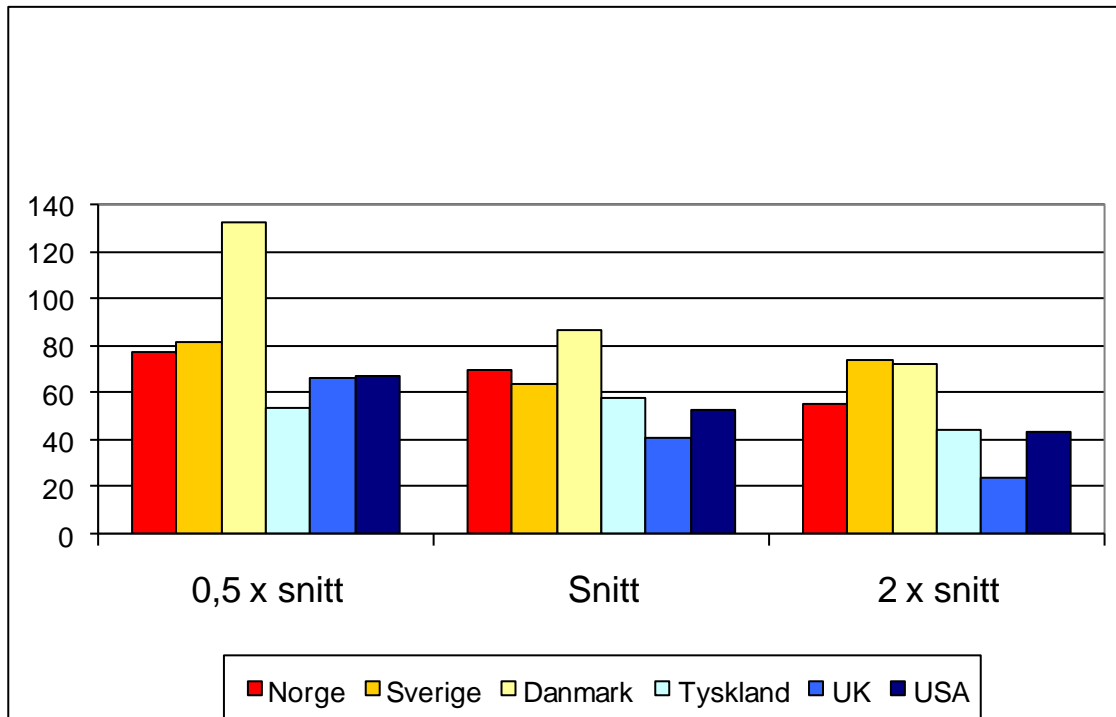


Kilde: OECD Family database – <http://www.oecd.org/dataoecd/53/58/41927359.pdf>

I alle disse europeiske landene er det mellom 20 og 25 dager lovfestede feriedager med lønn. Norge ligger forholdsvis lavt i europeisk sammenheng når det gjelder både lovfestede og avtalefestede feriedager. Tyskland og Sverige har flest avtalefestede feriedager. I Storbritannia er det store variasjoner innad i privat sektor siden tariffavtalene (i den grad de eksisterer) er bedriftsvis. I USA har ikke arbeidstakerne noen lovfestet rett til betalt ferie overhodet.

Pensjonsordningene varierer mellom landene, men det er vanskelig å sammenfatte særtrekk i en enkelt figur. Nivået på faktisk utbetalt pensjon i forhold til tidligere inntekt, gir likevel et bilde på hvordan landene plasserer seg i forhold til hverandre (figur B-13).

Figur B-13 Obligatorisk pensjon for ulike inntektsnivåer – målt som andel av tidligere inntekt. 2004

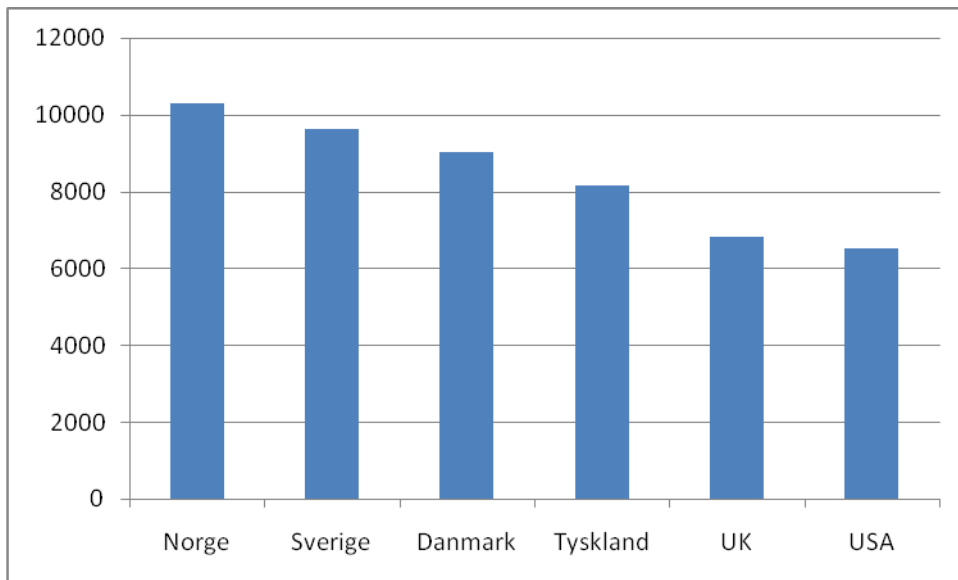


Kilde: OECD Pensions at a glance 2007

Figur B-13 viser at pensjonsutbetalingen målt som andel av tidligere inntekt varierer mye ved en gjennomsnittlig inntekt, fra 40 prosent i Storbritannia til vel 80 prosent i Danmark. De nordiske landene ligger alle over 60 prosent, med Danmark på et nivå høyere enn Norge og Sverige. Alle har en relativt høyere pensjon til lavinnteksgruppa enn til høytlønte, men forskjellene varierer. Særlig Danmark har en svært progressiv profil, mens Sverige har en flatere profil. Mens Danmark har et svært høyt nivå på pensjon til lavinnteksgruppa (over 130 prosent), er de danske pensjonene for høytinnteksgruppa lavere enn i Norge og Sverige. Også USA og Storbritannia har en relativt progressiv profil, mens forskjellene i pensjonsandel av tidligere inntekt er mindre i Tyskland. Når det gjelder pensjon i penger, må vi ha i mente at det er store variasjoner i lønnsnivå som vist tidligere. Dette betyr at faktisk utbetalt pensjon i Tyskland, Storbritannia og særlig USA er enda lavere i forhold til de nordiske landene. Dette gjelder særlig for lavtlønte.

Landenes samlede utgifter til sosial beskyttelse, det vil si til personer som på grunn av alder, uførhet eller andre grunner ikke har inntektsgivende arbeid viser noe av det samme bildet (figur B-14). De tre nordiske landene brukte fra 9000 til 10 300 amerikanske dollar per hode i 2005, mens Storbritannia og USA ligger lavest med 6816 og 6531 dollar. Tyskland brukte 8156 dollar.

Figur B-14 Offentlige utgifter til sosial beskyttelse per capita i USD, korrigert for kjøpekraft, 2005

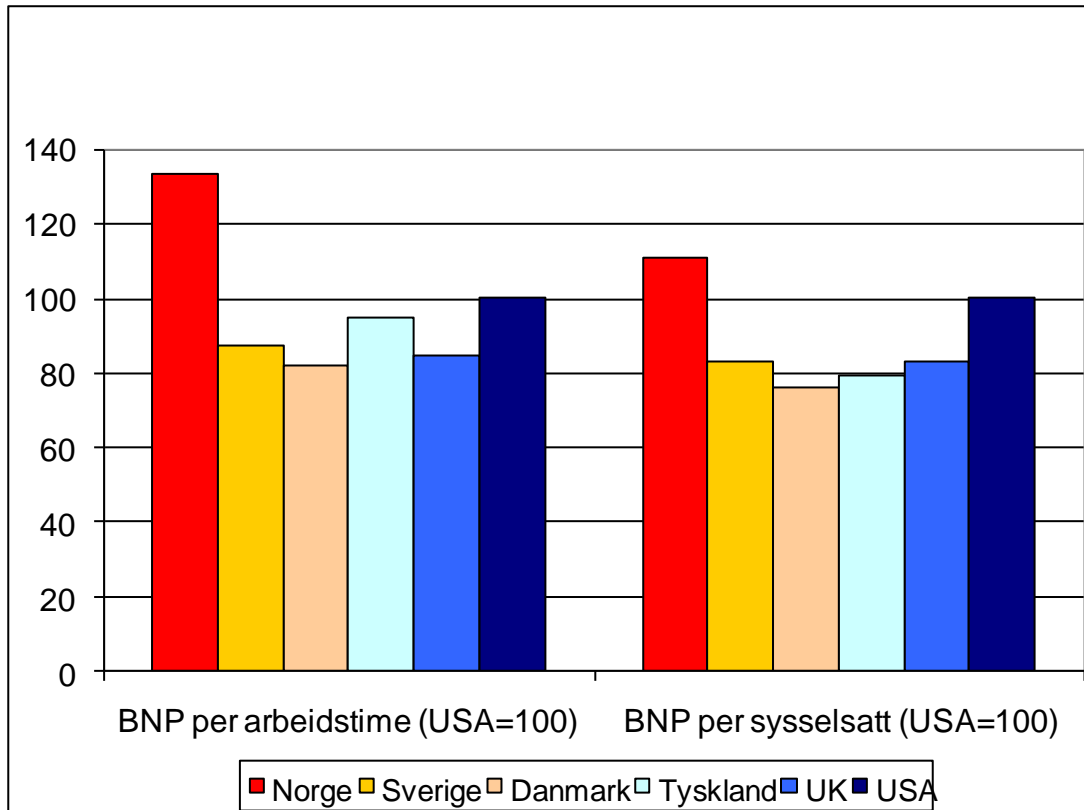


Kilde: OECD Stat

Økonomiske effekter

Det er hevdet at universelle omfattende velferdsordninger og høyt skattenivå koster så mye for bedriftene og for den enkelte at det virker demotiverende på økonomisk virksomhet og arbeidsinnsats og går på bekostning av effektivitet. Ser vi på arbeidsproduktiviteten i de ulike landene, målt gjennom BNP per arbeidet time, ser dette imidlertid ikke ut til å være tilfelle.

Figur B-15 Arbeidsproduktivit. 2007



Kilde: OECD Stat

Norge og USA skiller seg ut gjennom å ha høyest BNP per sysselsatt (til høyre i figur B-15), med Norge et stykke foran, i stor grad på grunn av oljeinntektene. Den gjennomsnittlige årlige arbeidstida per arbeidstaker varierer imidlertid mye mellom landene.⁷ Derfor er det riktiger å se på BNP *per arbeidstime* som viser at med unntak av Norge som skiller seg enda klarere ut, er forholdet mellom de andre landene jevnere, selv om USA fortsatt ligger noe høyere (til venstre i figur B-15). Arbeidsproduktivit, og årsakene til denne, kan problematiseres – men tallene viser at det uansett ikke er grunnlag for å hevde at de nordiske velferdsstatene er kontraproduktive. Den nordiske modellen ser ut til å skape like stor vekst som modellene i de andre landene, samtidig som den fordeler velstanden jevnere. Prisen er et høyt skattenivå.

⁷ Norge 1417 timer, Danmark 1577 timer, Sverige 1615 timer, Tyskland 1433 timer, Storbritannia 1670 timer og USA 1705 timer (OECD Statistics 2007)

Viktige institusjonelle fellestrekk ved de nordiske landene

Mange forhold har medvirket til at de nordiske landene ligger høyt både på levestandard og velferd. Grunnlaget ligger først og fremst i de institusjoner og ordninger som er bygd opp gjennom mange tiår, og som virker sammen. Viktige fellestrekk ved de nordiske landene er knyttet til arbeidslivs- og velferdsordninger med grunnlag i politiske mål om økonomisk vekst og sosial likhet, og et arbeidsliv der sterke parter på begge sider har stor innflytelse.

Sammenhengen mellom lønnspolitikk, velferdsstaten og den generelle økonomiske politikken – skattepolitikk, rentepolitikk og næringspolitikk – er viktig. Det sosiale sikkerhetsnettet og partenes rolle i lønnsdannelse og produktivitetsutvikling har gjort det mulig å føre en økonomisk politikk som fremmer vekst, omstilling og rettferdig fordeling. Det kan være ulike nasjonale betegnelser knyttet til modellene og hvordan de framstilles skjematisk, men dypst sett er de svært like, forsøkt skissert i figur B-16.

Figur B-16 Sammenhengene i den nordiske modellen



Kilde: Jon Erik Dølvik, Fafo

Arbeidsmarkedspolitikken i Norden er i sine grunntrekk sterkt preget av den svenske Rehn-Meidner-modellen. Markedskreftene i samspill med avtalefestede lønninger på nasjonalt nivå skal sikre at ulønnsomme og lite produktive bedrifter som ikke kan betale avtalt lønnsnivå, konkurreres ut, samtidig som en aktiv arbeidsmarkedspolitik sørger for at ledig arbeidskraft flyttes til mer produktive virksomheter. Alle landene har en åpen økonomi mot omverdenen

med stor utenrikshandel, store internasjonale investeringer (både inn- og utgående) og konkurranseutsatt industri.

Lønnspolitikken med sentraliserte oppgjør har gitt små lønnsforskjeller og en lønnsvekst tilpasset landenes økonomi. Dette har det vært grunnleggende enighet om mellom sterke arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner.

Den makroøkonomiske politikken både støtter opp om – og blir støttet opp av – velferdsstaten og arbeidslivspolitikken. Særlig to elementer er viktige:

- Det første er pengepolitikken, hvor det er en sterk sammenheng mellom prisstigning, lønnsvekst og rentenivå. Lav rente henger sammen med moderate lønnsoppgjør. Når fagforeningene viser moderasjon i lønnsforhandlingene, begrenses inflasjonen, og dermed er det mulig for sentralbanken å sette en lav rente som stimulerer vekst og sysselsetting. Motsatt legger en lav rente til rette for moderate oppgjør.
- Det andre elementet er skattepolitikken. En stor, omfordelende velferdsstat gjør det mulig å ha et skattesystem som er effektivt og ikke spesielt omfordelende. En slik effektiv sammensetning av skatter begrenser kostnadene ved velferdsstaten. Med andre ord: Denne skattepolitikken gjør det mulig å ha en stor velferdsstat uten at det svekker produktivitet og vekst i særlig grad.

Andre samfunnsmodeller i vestlige land

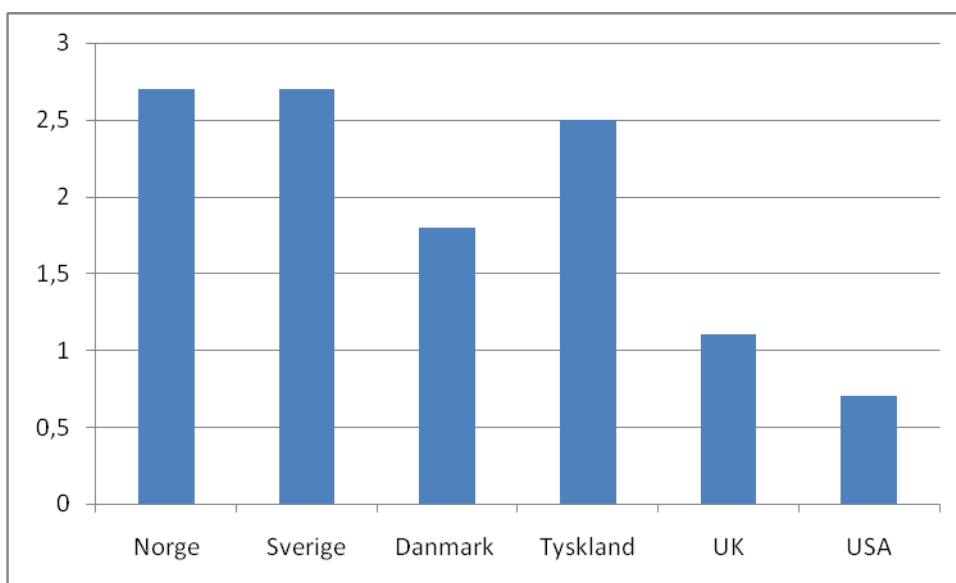
Særlig liberale markedsøkonomier som USA og Storbritannia, som representerer det som ofte omtales som den "angloamerikanske modellen", er en kontrast til de nordiske landene. Statens rolle i økonomien er svært begrenset, særlig ble det færre reguleringer under Thatcher- og Reagan-perioden. Velferdsordningene er generelt langt svakere enn i Norden, og i USA er de i tillegg i stor grad behovsprøvde minimumsordninger. Partene i arbeidslivet er svake, og den sosiale dialogen er tilsvarende svakere, i USA nærmest ikke-eksisterende. Dette har gitt høy vekst som i de nordiske landene, men som vi har sett, er velstanden ujevnt fordelt, og de sosiale forskjellene er større. Andelen sysselsatte er lavere, særlig blant kvinner – og arbeidstida er lengre. Lønns- og inntektsforskjellene er store. Arbeidsmarkedet er mer todelt enn i Norden gjennom at andelen ufaglærte og lavtlønte er større.

Tyskland nevnes i litteraturen gjerne som representant for en "kontinental modell" og minner mer om Norden gjennom at det legges større vekt på likhet og velferd for alle enn i USA og Storbritannia, og at markedet er mer regulert. Sammenliknet med de nordiske landene spiller lovgivning en relativt viktigere rolle i kontinentale land i forhold til avtaleverk. Organisasjonsgraden på arbeidstakersida er lav, men svært høy blant arbeidsgiverne.

Arbeidsliv og lønnspolitikk

I Norden har man vært opptatt av sysselsettingsikkerhet og lagt mindre vekt på jobbsikkerhet. Det betyr at det er forholdsvis lett for bedriftene å permittere og si opp ansatte, men de oppsagte blir ivaretatt gjennom en relativt god arbeidsledighetstrygd og arbeidsmarkedstiltak. Det gir fleksibilitet for virksomhetene og trygghet for arbeid og inntekt for den enkelte. Samtidig forutsettes saklige grunner for eventuell nedbemanning og oppsigelser gjennom lovregulert stillingsvern i Norge og Sverige. Danmark har i likhet med angloamerikanske land mindre striks lovgivning når det gjelder individuelle oppsigelser, men konsekvensen av å miste jobben er langt større særlig i USA på grunn av dårligere arbeidsledighetstrygd og at helseforsikring gjøres i hovedsak er betalt av arbeidsgiver (OECD 2007). Tyskland, på den andre sida, har et sterkt ansettelsesvern på linje med Norge og Sverige. OECDs sammensatte mål for beskyttelse av ansatte (figur B-17) bekrefter dette bildet.

Figur B-17 Ansettelsestrygghet. Sammensatt mål for beskyttelse av fast ansatte mot individuelle oppsigelser, krav til kollektive oppsigelser og regulering av midlertidig arbeid. Skala 0–6



Kilde: OECD (2004), Employment Outlook

For individuelle oppsigelser ligger strenghetsgraden ifølge OECD på 1,5 i Danmark – på nivå med Storbritannia, mens den er langt høyere i Norge (2,3) og i Sverige (2,9). Tyskland ligger på nivå med Norge og Sverige. USA har særlig et svakt vern mot individuelle oppsigelser av fast ansatte (det stilles bare krav med hensyn til varsling).

Ved kollektive oppsigelser er det strengere også i Danmark (3,9), noe under det svenske nivået (4,5). Norge på sin side har langt mindre strenge regler (2,9).

Kostnadene for bedriftene ved å si opp ansatte varierer også sterkt. Mens kostnaden for en bedrift er tolv ukelønner i Norge og 24–39 ukelønner i Sverige og Danmark, koster det i gjennomsnitt 67 ukelønner i Tyskland.⁸

Tabell B-2 Størrelse på arbeidsledighetstrygd i forhold til tidligere inntekt. På kort og lang sikt, og ved ulike inntektsnivåer. Gjennomsnitt seks familietyper. 2005

Inntektsnivå (prosent av gjennomsnitts- lønn)	Når man blir arbeidsledig			Gjennom 60 måneder arbeidsledighet		
	67 %	100 %	150 %	67 %	100 %	150 %
Norge	79	73	56	71	53	41
Sverige	88	71	56	71	53	41
Danmark	91	72	59	78	62	51

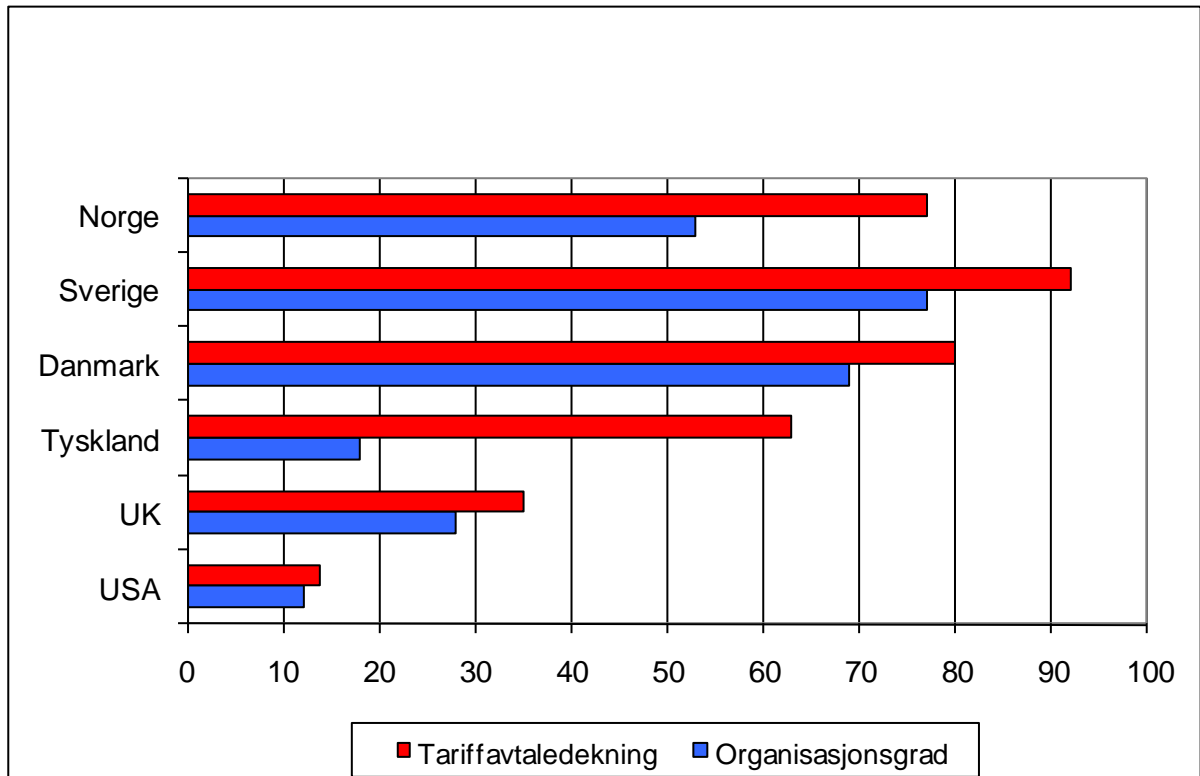
Kilde: OECD (2007) Employment Outlook

Som det framgår av tabell B-2 er arbeidsledighetstrygden mest sjenerøs i Danmark av de nordiske landene. Med ett unntak er det danske nivået klart høyere for alle inntektsgrupper både på det tidspunkt man blir arbeidsledig og etter fem års arbeidsledighet, mens Sverige og Norge ligger svært likt. Mens de danske oppsigelsesreglene på den ene sida er mindre strenge enn de svenske og norske, er til gjengjeld trygdenivået bedre. USA ligger gjennomsnittlig på 30 prosent over en femårsperiode for lav- og gjennomsnittsinntekt, mens Storbritannia og Tyskland ligger nærmere det nordiske nivået.

Arbeidslivet i Norden preges av sterke partsorganisasjoner på begge sider, som har hatt bred innflytelse på mange samfunnsområder gjennom at de er inkludert i politiske prosesser, for eksempel gjennom deltakelse i komiteer, høringer og kontaktorganer. Andelen organiserte arbeidstakere ligger mellom 50 og 80 prosent, mens den i andre vestlige land for det meste ligger mellom 10 og 30 prosent (figur B-18).

⁸ Bjørn Lindahl (2008), Krisen lättare hantera med nordisk modell. *Arbeidsliv i Norden* (22), 3, s.20.

Figur B-18 Organisasjonsgrad (2006) og tariffavtaledekning (2000)



Kilder: Organisasjonsgrad – Anders Kjellberg (Lunds Universitet); Tariffavtaledekning – Visser (2006): "Union membership statistics in 24 countries", *Monthly Labour Review* 38–49.

I Danmark, Sverige og Tyskland har det imidlertid vært en betydelig nedgang i organisasjonsgraden etter årtusenskiftet. Særlig gjelder dette Sverige der organisasjonsgraden har sunket med 10 prosentenheter - fra 81 i 2000 til 71 i 2008 - hvorav det meste av fallet kom etter at den nye borgerlige regjeringen høynet avgiftene til arbeidsløshetskassene og fjernet skattefradraget for fagforeningskontingent. I Danmark har organisasjonsgraden gått tilbake fra 75 (2000) til 70 (2007), og i Tyskland fra 25 (2000) til 18 (2006).⁹

Arbeidsgiverne er gjennomgående godt organisert både i de skandinaviske landene og i Tyskland, i mindre grad i Storbritannia og USA.

I kontinentale land, i motsetning til angloamerikanske, er arbeidsgiver- og fagorganisasjonene gjennom lovverket gitt en relativt sterk stilling, noe som ved siden av allmenngjøring av tariffavtaler har gitt høy tariffavtaledekning tross synkende oppslutning om fagorganisasjonene (figur B-18). Derfor har Tyskland en tariffavtaledekning på over 60 prosent til tross for en lav organisasjonsgrad. Norden og kontinentale land har gjennomgående nasjonale tariffavtaler der lønn først og fremst forhandles sentralt på bransjenivå for de store gruppene av arbeidstakere. Selv

⁹ Kilde: Anders Kjellberg

om det finnes mange virksomheter i privat sektor som ikke er dekket av tariffavtaler, er tariffavtaledekningen i de fleste bransjer så høy at avtalefestet lønn i praksis er normgivende også for virksomheter som ikke er tariffbundne, selv om det er utfordringer i noen dårlig organiserte bransjer innenfor tjenestesektoren. I Storbritannia og USA forhandles lønn i privat sektor nesten utelukkende lokalt i bedriftene, og lønnsmessig spredning er derfor langt større enn i Norden. Den lave organisasjonsgraden kombinert med fravær av nasjonale tariffavtaler innebærer at lønn og goder i de fleste bedrifter ikke er gjenstand for forhandlinger, men bestemt av ledelsen (eventuelt i forhandlinger med den enkelte). Både Storbritannia og USA, som begge har lav tariffavtaledekning, har i likhet med 20 av 27 EU-land nasjonale minstelønnssetninger som sikrer et gulv i virksomheter uten tariffavtale. Disse setningene ligger på et relativt lavt nivå. Den føderale setningen i USA økes til \$ 7,25 i juli 2009¹⁰ og i Storbritannia til € 7,20 (1.1.2009).¹¹ Tyskland har etablert minstelønnssetninger i noen bransjer fra 2007. Disse varierer betydelig etter bransje, geografi og utdanningsnivå.¹²

I de nordiske landene deltar klubber og tillitsvalgte i virksomhetenes løpende utvikling, blant annet gjennom avtalefestede samarbeidsorganer. Ansatte i mellomstore og store aksjeselskaper har lovfestet rett til å sitte i bedriftenes styre. Liknende ordninger finnes også i Tyskland, men styrerepresentasjon er der bygd på at ansattes representanter er utpekt av fagorganisasjonene sentralt. Arbeidstakernes medbestemmelse i bedriftene gjennom samarbeidsutvalg er lovfestet, knyttet til allmenne valg blant de ansatte, ikke til representasjon gjennom fagforeninger og klubbtiltillitsvalgte. I Storbritannia og USA er fagforeningenes virkeområde i bedriftene i hovedsak begrenset til lønns- og arbeidsforhold. I Storbritannia har EU-direktiv gitt rett til representasjon, mens det ikke er noen lovfestet rett til dette i USA.

Velferd

Nordisk velferdspolitikken skiller seg fra andre lands velferdspolitikken både når det gjelder innholdet i og organisering av velferdstjenester, og utformingen og omfanget av velferdsytelser. Ideen om at det finnes ulike velferdsregimer har sitt utspring nettopp i nordisk velferdsforskning (Korpi 1981, Esping-Andersen 1990). I stedet for utelukkende å gruppere velferdsstatene etter hvor mye ressurser som benyttes til velferdsformål, er det viktig også å legge vekt på de kvalitative forskjellene i velferdspolitikken og -institusjoner. Forskningen viser at det er systematiske forskjeller i velferdspolitikken utforming, og det er vanlig å gruppere landene inn i tre såkalte velferdsregimer; den nordiske eller sosialdemokratiske, den anglosaksiske eller liberale, og den kontinentale eller konservative.

¹⁰ Kilde: Fair minimum wage act. En rekke stater avviker både negativt og positivt fra \$ 2,65 (Kansas) til \$ 8,55 (Washington), jf. Kansas Dept of Labor og Wikipedia.

¹¹ ETUI Policy Brief 2/2009

I den nordiske, eller sosialdemokratiske, velferdsmodellen er befolkningen omfattet av forholdsvis sjenerøse universelle ordninger for inntektssikring finansiert ved et høyt skattenivå. Det betyr at alle har rett til de samme tjenestene, og at grunnleggende tjenester stort sett er gratis, for eksempel knyttet til helse og utdanning, og at den enkelte får forholdsvis gode ytelser ved arbeidsledighet, sykdom og barnefødsler. Velferdstjenestene tilbys i all hovedsak gjennom en stor offentlig sektor.

Den nordiske modellen skiller seg fra den anglosaksiske, eller liberale, velferdsmodellen, der det legges stor vekt på markedet for å håndtere sosiale risiki. USA og Storbritannia er eksempler på en slik modell. I land som USA og Storbritannia nøyer staten seg med å ta ansvar for de dårligst stilte gjennombehovsprøvde minimumsordninger. Det vil si at ordningene tilbys de fattigste og de eldre. Det er liten grad av offentlig tjenesteproduksjon. Ut over det sikres den enkelte gjennom private forsikringer i arbeidsforholdet og/eller betalt av den enkelte. Cirka 60 prosent av amerikanske arbeidstakerne får dekket det meste av utgiftene til helseforsikring gjennom arbeidsgiver. Det betyr at mange arbeidsgivere ikke tilbyr helseforsikring, og svært mange av de som har inntekt over fattigdomsgrensa, tjener likevel så lite at de ikke ser seg råd til å betale helseforsikring selv.¹³ Konsekvensen av dette er at cirka 15 prosent av USAs befolkning er uten helseforsikring samtidig som de ikke er fattige nok til å få helsetjenestene gratis. Bare en tredjedel av arbeidskraften har rett til arbeidsledighetstrygd som er på nivå med halv lønn. Storbritannia har i større grad enn USA et tilbud av universelle ordninger, men med lavere ytelser enn i Norden.

I den kontinentale, eller konservative, velferdsmodellen som Tyskland kan stå som et eksempel på, er velferdstilbudet sterkt knyttet til posisjon i arbeidsmarkedet. Sosialforsikring i Tyskland er for eksempel i stor grad knyttet til at man har arbeid. Familien er ansvarlig for å støtte opp om dem som ikke kan forsørge seg selv via arbeid. Det vil i praksis si, som vi har sett tidligere, at svært mange kvinner ikke er sysselsatt i lønnet arbeid og eninntekts- (eller entrygds-)familien er mer utbredt. Også innenfor den kontinentale velferdsmodellen er den offentlige tjenesteproduksjonen forholdsvis svakt utviklet.

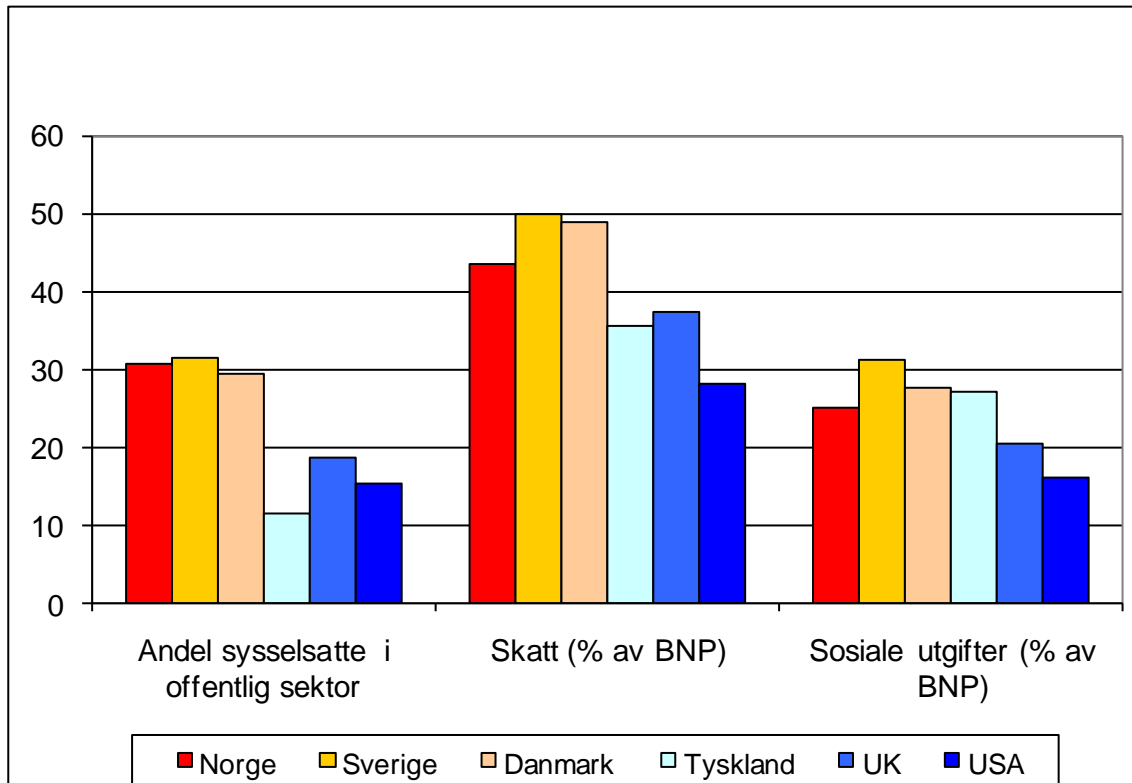
Offentlig sektor og skatt

Velferdstjenestene i alle de nordiske landene er i hovedsak levert av det offentlige, selv om det har vært en viss konkurranseutsetting og privatisering de siste 20 åra. Derfor er andelen sysselsatte i denne sektoren rundt 30, mens den er mellom 15 og 20 i Storbritannia og USA, og så lav som 10 i Tyskland der mange velferdstjenester leveres av private (figur B-18).

¹² Kilde: EIRO

¹³ Personer eldre enn 65 år og de fattigste blir dekket av offentlige helseprogrammer (Medicare og Medicaid), men begge krever egenandeler.

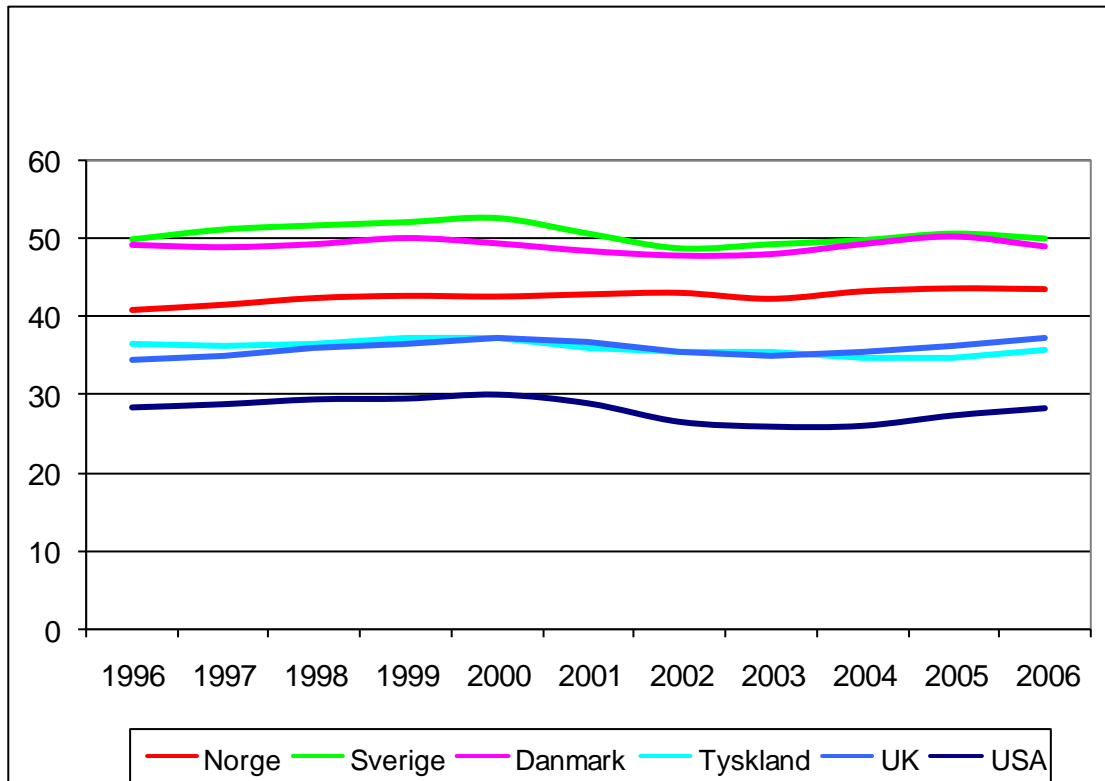
Figur B-18 Offentlig sektor og velferdsstat. 2005/2006



Kilde: OECD Stat

I Norden er velferdsordningene basert på et bredt skattegrunnlag og at skattebyrden er relativt høyere med stigende inntekt. Til gjengjeld tar vi det som en selvfølge at helsetjenester og utdanning er gratis og at tilbudet er likt for alle, uavhengig av økonomisk evne.

Figur B-19 Skatt i prosent av BNP



Kilde: OECD Stat

Som vi kan se av figur B-19, har Danmark og Sverige gjennom hele den siste tiårsperioden hatt en skatteprosent rundt halvparten av BNP. Norge ligger noe lavere på grunn av de store oljeinntektene, men langt over de andre landene. USA har i hele perioden ligget like i underkant av 30 prosent.

Utvikler Norden seg i ulike retninger?

Gjennomgående viser denne rapporten at det er svært mange likhetstrekk mellom de nordiske samfunnsmodellene sammenliknet med andre land. Imidlertid er det også viktige forskjeller både når det gjelder institusjonelle forhold og resultater. På arbeidslivsområdet kan for eksempel trekkes fram institusjonelle forhold som

- organisasjonsgrad – høyere i Danmark og Sverige enn i Norge på grunn av A-kassesystemet
- teigdeling mellom de faglige hovedorganisasjonene – klar teigdeling mellom arbeider- og funksjonærforbund i Danmark og Sverige, ikke i Norge
- større desentralisering av de kollektive forhandlingene i Danmark og Sverige enn i Norge
- lov- versus avtaleregulering - mer lovgivning av arbeidstakerrettigheter (blant annet stillingsvern og midlertidige ansettelser) i Norge og Sverige enn i Danmark, der det meste bygger på avtaler mellom partene
- tvisteløsninger og inntektspolitikk – staten har en tilbaketrukket rolle i Sverige, men en aktiv rolle ved mekling og statsinngrep i Danmark og Norge
- allmenngjøring av tariffavtaler – innført i Norge, mens partene er sterkt mot dette i Danmark og Sverige

Disse forskjellene vil beskrives nærmere i landrapportene om Norge og Danmark og i de andre rapportene fra prosjektet. De siste ti åra har Norge, Sverige og Danmark dessuten hatt ulike politiske regimer som har tatt ulike politiske valg med konsekvenser for arbeidsliv og velferd. Kan vi fortsatt omtale våre samfunn som "den nordiske modellen", eller beveger landene seg i så ulike retninger at begrepet er i ferd med å miste mening? Dette vil vi gå nærmere inn på i de nevnte rapportene og i rapporten om nordisk krisepolitikk.

Litteratur

Esping-Andersen, G (1990), Three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Cambridge University Press

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007), Fourth European Working Conditions Survey. Dublin

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2009), European Quality of Life Survey 2007. Dublin

Korpi, W (1981), Den demokratiska klasskampen : svensk politik i et jämförande perspektiv. Stockholm: Tiden

OECD (2004), Employment Outlook 2004. Paris

OECD (2007), Benefits and Wages 2007 : OECD Indicators. Paris

OECD (2007), Employment Outlook 2007. Paris

OECD (2007), Pensions at a glance. Paris

OECD (2008), Education at a glance. Paris

OECD Statistics (stats.oecd.org)

UNDP (2008), Human Development Index

World Economic Forum (2008), Global Competitiveness Report 2008-09

De nordiske modellene etter 2000 – bakgrunn og fellestrekk

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 danner et bakteppe for etterfølgende beskrivelser og analyser av utviklinga.