Øyvind Berge, Johan Christensen, Jon Erik Dølvik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe, Hanne Kavli og Sissel Trygstad

De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering
Øyvind Berge, Johan Christensen, Jon Erik Dølvik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe, Hanne Kavli og Sissel Trygstad

De nordiske modellene etter 2000
– en sammenliknende oppsummering
# Innhold

**Introduksjon** .................................................................................................................. 6

Bakgrunnen for prosjektet .................................................................................................. 6

Publikasjoner ....................................................................................................................... 8

Om prosjektet ...................................................................................................................... 8

**Innledning** ......................................................................................................................... 9

**De nordiske arbeidslivsmodellene: kontinuitet og endring** ............................................ 12

Innledning ........................................................................................................................... 12

Bakgrunn og institusjonelle hovedtrekk ......................................................................... 12

Sysselsettingsutvikling ........................................................................................................ 14

Arbeidsinnvandring fra nye EU-land ............................................................................... 16

Lønns- og ansettelsesvilkår ............................................................................................ 17

Arbeidslivsregulering og fleksibilitet .............................................................................. 19

Endringer i vilkårene for fagorganisering og medlemskap i A-kasse (ledighetsforsikring) ......... 21

Avslutning ........................................................................................................................... 25

**Endringer i nordisk velferds- og sosialpolitikk** ............................................................... 27

Innledning ........................................................................................................................... 27

Aktiveringspolitikk og arbeidslinje .................................................................................. 28

Pensjonsreformer ............................................................................................................. 32

Fordelingspolitikken .......................................................................................................... 35

Den nye nordiske sosialpolitikken ................................................................................... 39
### Skattpolitikk i Norden

- Innledning
- Hvorfor skattpolitikk?
- Nordisk skattpolitikk – likheter og forskjeller
- Omfordeling og økonomisk effektivitet
- Reform i skattpolitikken
- Konsekvenser av endringer i skattpolitikken
- Endringer i skattpolitikken – noen konklusjoner

### Endringer i offentlig sektor i Norden

- Innledning
- Mange små eller store og få? Oppbygning av offentlig forvaltning
- Tilknytningsform og fristilling i offentlig sektor
- Den politiske dimensjonen
- Effekter av reformer i offentlig sektor

### Endringer i nordisk innvandrings- og integreringspolitikk

- Innledning
- Innvandring til de nordiske landene
- Kritikk av integreringspolitikk fra 1990-årene
- Reform i innvandrings- og integreringspolitikken
- Nordiske reformer i integreringspolitikken – fellestrekk og forskjeller

### Tiltak mot finanskrisa i Norden

- Innledning
- Nordisk kriserespons – likheter og forskjeller
Endringer i de nordiske modellene – noen konklusjoner .................................................. 73
Innledning ............................................................................................................................ 73
Felles sosialpolitisk kurs: aktivering og familiepolitikk ...................................................... 75
Endringer i arbeidslivspolitikken ....................................................................................... 75
Politikkens betydning ......................................................................................................... 76
De nordiske modellene består ............................................................................................. 77
Avslutning ............................................................................................................................ 78
Litteratur .............................................................................................................................. 80
Vedlegg 1: ............................................................................................................................. 85
Vedlegg 2: ............................................................................................................................. 86
Introduksjon

Bakgrunnen for prosjektet

Landene i Norden\(^1\) har store økonomiske og politiske likhetstrekker. I de skandinaviske landene ble det inngått brede klassekompromisser i mellomkrigstiden, og etter andre verdenskrig ble det utviklet omfattende velferdsstater og arbeidsliv preget av sterke organisasjoner og tett partissamarbeid. Disse grunn trekkene har bestått under regjeringer av skiftende farge og er bakgrunnen for at det er meningsfylt å bruke begrepet «den nordiske modellen» som fellesbete gnelse, selv om dette rommer nasjonale forskjeller.

I 1980-årene 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-årene. Likevel er det overordnede bildet at grunn trekkene 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 utviklingen.


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

---

\(^1\) 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 likhetstrekker både samfunnsmessig, økonomisk og kulturelt, og fordi «nordisk modell» er et innarbeidet begrep som nettopp viser til denne likheten.
som de seinere årene 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?

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

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Høst:</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>V/K</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Høst: M/C/F/ Kr</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>V</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Mars:</td>
<td>Ap</td>
<td>Høst:</td>
<td>KrF/H/ V</td>
<td>KrF/H/ V</td>
<td>KrF/H/ V</td>
<td>Høst:</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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 – utvikling 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 med informasjon og deltatt i felles diskusjoner om prosjektet som helhet. Takk til begge for et lærerikt samarbeid.


Oslo, juni 2009

Espen Løken


Figur S–1: 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 arbeidsmarkedspolitikk 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.

Systemet for lønnsdannelse med sentraliserte oppgjør har gitt små lønnsforskjeller og en lønnsvekst tilpasset landenes økonomi. Dette har det vært grunneleggende enighet om mellom sterke arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. Den makroøkonomiske politikken både støtter opp –og blir støttet opp av – velferdsstaten og arbeidslivspolitikken. Særlig to elementer er viktige:

- 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.


3 Når vi i dette notatet bruker begrepet «borgerlig», er det viktig å ha i mente at dette kan innebære ulike politiske prioriteringer avhengig av hvilke parti som inngår i koalisjonen. For eksempel vil en regjering der Moderaterna regjerer alene, bety en annen politikk enn når de samarbeider med sentrum. Videre vil en regjering utgått av sentrum i Norge kunne medføre en annen politikk enn en eventuell regjering bestående av Høyre og FrP.
Dette sammendragsnotatet har blitt til etter et samarbeid mellom en rekke forskere, hvor Jon Erik Dølvik har hatt hovedansvaret for avsnittet om arbeidslivsmodellene, Jon M. Hippe og Tone Fløtten for avsnittet om velferds- og sosialpolitikken, Johan Christensen for avsnittet om skattpolitikken, Sissel Trygstad for avsnittet om offentlig sektor, Hanne Kavli for avsnittet om innvandrings- og integreringspolitikken og Øyvind Berge for avsnittet om tiltak mot finanskrisa i de tre landene. Avslutningen er ført i pennen av Jon M. Hippe, Tone Fløtten og Johan Christensen, mens Øyvind Berge har hatt ansvar for å koordinere arbeidet med notatet.
De nordiske arbeidslivsmodellene: kontinuitet og endring

Innledning

Arbeidslivet i Norden\(^4\) har vært preget av sterke partsorganisasjoner på begge sider, både sentralt og lokalt. Ved siden av en nøkkelrolle i reguleringen av lønns- og arbeidsvilkår og i lokalt samarbeid om virksomhetsutvikling har partene hatt innflytelse på brede samfunnsområder gjennom deltakelse i politiske prosesser og trepartssamarbeid med myndighetene.

Bakgrunn og institusjonelle hovedtrekk


Boks S−1: Nordiske forhandlingsregimer – historisk innrettet mot å mestre ytre svingninger i små åpne økonomier

<table>
<thead>
<tr>
<th>Flernivåmodeller</th>
<th>bygd på sentralisert samordning, fredsplikt i avtaleperioden, frontfagene i eksportindustrien i førersetet og et sterkt lokal forhandlingsnivå.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Makroøkonomisk styring</td>
<td>bygd på forsiktig finanspolitikk og fast valutakurspolitikk, gjerne supplert med devalue-ringer og etterspørselsstimulering i nedgangstider,</td>
</tr>
<tr>
<td>Solidarisk lønnpolitikk</td>
<td>har gitt press for strukturomvandling fra lav- til høyproduktive bedrifter, understøttet av aktiv arbeidsmarkedspolitikk (Rehn–Meidner-modellen).</td>
</tr>
<tr>
<td>Viktige forskjeller</td>
<td>lov versus avtaleregulering – Danmark har mindre lovregulering, blant annet av stillingsvern og midlertidige ansettelser, enn øvrige nordiske land.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- twisteløsninger og inntektpolitikk – staten har hatt en tilbaketrukket rolle i Sverige, men en aktiv rolle ved mekling og statsingrep i Danmark, Norge, Finland og Island.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- arbeidsledighetskassene har vært administrert av fagbevegelsen, unntatt i Norge</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- arbeidsledighetskassene har vært administrert av fagbevegelsen, unntatt i Norge</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- klar teigdeling mellom arbeider– og funksjonærforbund, unntatt i Norge</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- allmenningen av kollektivavtaler ble innført i Finland og Island i 70–80–årene og etter hvert delvis i Norge, mens partene i Sverige og Danmark er sterkt imot dette</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Finansbobler og økte inflasjons- og samordningsvansker i 80–årene gav ledighetskriser og tilpasning i makro-økonomisk politikk og avtalsystemene for å gjenreise sysselsettingen i 90–årene.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Dølvik 2006, De nordiske arbeidslivsmodellene, Samak.

\(^4\) I likhet med resten av notatet konsentreres framstillingen her om utviklingstrekki i Danmark, Sverige og Norge.


I så måte har grunnrekken i de nordiske modellene – hvor samspillet mellom den makroøkonomiske politikken, lønnspolitikken og velferds- og arbeidsmarkedspolitikken har gitt partene en innflytelsesrik rolle i samordningen – blitt videreført, trass i store endringer i de internasjonale rammevilkårene i 80- og 90-årene.

Sysselsettingsutvikling


De nordiske land utmerker seg i internasjonal sammenlikning ved at en høy andel av befolkningen – rundt 75 prosent i alderen 15–64 år – er i arbeid. Dette skyldes særlig at kvinner etter hvert er i arbeid i nesten like høyt grad som menn. Utbygging av barnehager, foreldrepermisjon og gratis utdanning har bidratt til dette. For eksempel Tyskland har en langt lavere kvinnelig sysselsetting (vel 60 prosent), men også i Storbritannia og USA er den kvinnelige sysselsettingsgraden betydelig lavere enn i Norden (vel 65 prosent). Figur S-2 viser også at flere eldre (55–64 år) er i arbeid i Norge og Sverige enn i Danmark og andre OECD-land.

Alle de skandinaviske landene har en relativt høy andel innvandrere i befolkningen. Mens vel 18 prosent av befolkningen i Sverige er innvandrere, er andelene noe lavere i Norge (rundt 10 prosent) og Danmark (rundt 10 prosent).\textsuperscript{5} Integrering av disse i arbeidslivet har blitt et sentralt politisk spørsmål. Yrkeshjelpen hos førstegenerasjonsinnvandrere er langt lavere enn hos den øvrige befolkningen, og det er små variasjoner mellom landene i så måte. Sverige har en noe høyere andel inaktive innvandrere enn Norge og Danmark, men landet har inntil nylig også tatt imot langt flere innvandrere enn nabolandene. Vår landsstudier viser at sysselsettingsandelen blant innvandrere er sterkt påvirket av konjunkturøyken i arbeidsmarkedet. I Norge sank sysselsettingsandelen blant innvandrere under nedgangen i 2001–2004, mens den økte kraftig under oppgangen i 2005–2008 da andelen steg fra 56,6 prosent til 63,3 prosent, tilsvarende en vekst på 80 000 (60 prosent økning) førstegenerasjonsinnvandrere i jobb (Svalund 2009). En tilsvarende oppgang fant sted i Danmark i samme periode (Kvist 2009).

\textsuperscript{5} Kilder: Norge: ssb.innvandring.no, Sverige: Statistikbanken i Statistiska Centralbyrån, Danmark: Tal og Statistik fra portalen «Ny i Danmark», \url{http://hoegletal.nyidanmark.dk}
Figur S-2: Sysselsetting i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder – totalt (15–64 år), kvinner og eldre (55–64 år)


Arbeidsinnvandring fra nye EU-land


For såkalte tjenesteytere fra nye EU-land gjaldt ingen overgangsordning, og alle landene så betydelig tilstrømming særlig til byggebransjen og deler av industrien. I Norge førte dette til at loven om allmenngjøring av tariffavtaler ble tatt i bruk for å sikre utstasjonerte arbeidstakere tarifffestet minstelønn (bl.a. i petroleumsbransjen, bygg og anlegg og seinere i verftsinustrien). Regjeringen har også fått innført en rekke tiltak mot sosial dumping, blant annet skjerpet tilsyn, innsynsrett for fagorganiserte, ID-kort på byggeplasser, påseansvar og solidaransvar innenfor områder med allmenngjøring. I Sverige og Danmark har partene vært sterkt mot allmenngjøring, og landene har i stedet bygd på at fagforeningene skal sikre lik lønn gjennom å tegne avtaler, om nødvendig ved arbeidskamp, med utenlandske firma. I 2005 utløste dette en konflikt i Vaxholm hvor svenska fagforeningar gikk til blokade av det svenske datterselskapet til selskapet Laval Partnai fra Latvia for å oppnå tariffavtale og sikre svensk lønn. Denne Laval-saken endte i EF-domstolen, hvor Reinfeldt-regjeringen forsvarte den svenske ordningen, mens Svenskt Näringsliv aktvint støttet Laval. I 2007 fastslo EF-domstolen at de svenska fagforeningar aksjon var i strid med EU-retten, blant annet fordi Sveriges lov om utstasjonering ikke omfattet lønn, og fordi tariffavtalen det ble reist krav om, ikke inneholdt klare nok minstelønnsbestemmelser, samt bestemmelser som gikk uover kjernen av minstekrav i EUs utstasjoneringdirektiv. Dommen har skapt stor strid både i Norden og Europa og er i Norge brukt av NHO som henvisning for å gå til søksmål for å få prøvd lovligheten av det norske allmenngjøringinsituttet.

I Danmark og Sverige er det i ettertid foreslått endringer i landenes utstasjoneringsslover som skal sikre at liknende arbeidskamper vil være tillatt, såfremt kravene viser til nasjonale avtaler med klare minstelønnsregler og ikke går utover EU-direktivets kjerne av minimumsvilkår for

6http://www.fako.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Publikasjoner/FoU/IMER_dolvik_friberg_2008.pdf
(Tallene er oppdatert av forfatter.)
likebehandling. I Danmark bygger den foreslåtte løsningen på et bredt forlik mellom partiene i Folketinget og partene i arbeidslivet. I Sverige har forslagene vært omstridt mellom partene, og Svensk Næringsliv har tatt til orde for sterkere inngrep i konfliktretten. De foreslåtte justeringene i Sverige og Danmark vil innebære en sterkere lovregulering av landenes avtalebaserte metoder for å sikre likelønn for utstasjonerte, og de innebærer at landenes løsninger vil få flere fellestrekk med det lovbaserte norske regimen for allmennjustering av minstelønn og minstestandarder.

Lønns- og ansettelsesvilkår

Veksten etter århundreskiftet har gitt grunnlag for solid lønnsvekst i de nordiske land. Mens den pris- og valutakorrigerede reallønnsveksten for industriarbeidere i Sverige i 1996–2006 i gjennomsnitt var 2,9 prosent og i Danmark 1,7 prosent, var den 2,7 prosent i Norge, mot 3,3 i UK, 0,6 i Tyskland og 0,5 i USA. Timelønnskostnadene for industriarbeidere økte i årene 2000–2006 med i gjennomsnitt 3,3 prosent per år i Danmark, 3,6 prosent i Sverige og 4,5 prosent i Norge, sammenliknet med 3,4 prosent hos Norges handelspartners og 4,6 prosent i Storbritannia hvor lønnsdannelsen er helt desentralisert (TBU 2009, tabell 4.3, se vedlegg 1). Dette bidro til at lønnskostnadene for industriarbeidere i Norge i denne perioden steg fra 110 prosent til 128 prosent av nivået i de andre nordiske land, og fra 123 prosent til 140 prosent av nivået i eurolandene. Samlet sett økte årslønnene i Norge med om lag 50 prosent fra 1998 til 2008, og særlig sterkt i 2007–2008 (TBU 2009, tabell 1.1, se vedlegg 2).

I et internasjonalt perspektiv har de nordiske land fortsatt en sammenpresset lønnsstruktur med små lønnsforskjeller. Mens de 10 prosent høyest lønte i Norge i gjennomsnitt tjener omtrent dobbelt så mye som de lavest lønte – og litt mer i Sverige og Danmark – tjener de best lønte nesten fem ganger mer i USA. Også i de nordiske land har lønnsforskjellene økt noe de seinere år, særlig mellom de høyest og lavest lønte, mens lønnsstrukturen blant det store flertallet har vært stabil.

---

7 Veksten var sterkest i finanssektoren (62,9 prosent) og lavest blant industriarbeidere (48,6 prosent) og i HSH-bedrifter i varehandelen (48,5 prosent).
Figur S-4: Forskjeller i lønnsinntekt (2005 eller siste tilgjengelige år)


Det hevdes ofte at de nordiske landenes omfattende velferdsordninger og høye skattenivå går på bekostning av effektiviteten i økonomien. Men ser vi på arbeidsproduktiviteten i de ulike landene, målt gjennom BNP per arbeidet time (figur S-5 nedenfor), ser dette ikke ut til å være tilfellet; de nordiske land ligger omtrent på samme nivå som UK og Tyskland, men noe under USA. Det særskilt høye nivået i Norge gjenspeiler i stor grad de høye oljeinntektene.

Figur S-5: Arbeidsproduktivitet – målt ved BNP per arbeidstide og sysselsatt (OECD 2007)

Kilde: Produktivitetstall fra OECD 2006/2007, oljekorrigering fra LO
Mens det er begrenset variasjon i timeproduktivitet – korrigert for oljeinntektene i Norge – er det betydelige forskjeller mellom landene i den gjennomsnittlige årlige arbeidstiden per arbeidstaker. Som følge av høy kvinnelig yrkesaktivitet og deltidsandel (høyest i Norge) har de nordiske landene forholdsvis lav gjennomsnittlig arbeidstid. Til gjengjeld er det en høy andel av befolkningen som er i arbeid og bidrar til at BNP per capita likevel er relativt høyt i en internasjonal sammenlikning.

I den norske debatten vises det ofte til at Norge og de nordiske landene har høy arbeidsproduktivitet. Tabell S-1 over utviklingen i arbeidsproduktivitet på 2000-tallet, fram til krisa, indikerer imidlertid at det ikke er noen grunn til å hvile på årene. Sverige ligger like bak USA og Japan som toppen listen, mens utviklingen i Norge har vært midt på treet i europeisk sammenheng, og veksten i arbeidsproduktiviteten i Danmark har bremsset noe opp (gjenspeiler trolig fall i danske oljeinntekter de seinere år).

Tabell S-1: Årlig vekst i BNP per arbeidstime (Kilde: US Department of Labor 2009)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>USA</td>
<td>2.0</td>
<td>3.0</td>
<td>2.5</td>
<td>1.4</td>
<td>0.9</td>
<td>1.3</td>
<td>2.1</td>
</tr>
<tr>
<td>Japan</td>
<td>2.0</td>
<td>1.7</td>
<td>2.3</td>
<td>2.3</td>
<td>1.1</td>
<td>2.6</td>
<td>0.9</td>
</tr>
<tr>
<td>Danmark</td>
<td>0.3</td>
<td>1.7</td>
<td>2.7</td>
<td>1.4</td>
<td>0.9</td>
<td>-1.9</td>
<td>-2.5</td>
</tr>
<tr>
<td>Tyskland</td>
<td>1.2</td>
<td>1.2</td>
<td>0.6</td>
<td>1.4</td>
<td>2.5</td>
<td>0.6</td>
<td>0.0</td>
</tr>
<tr>
<td>Norge</td>
<td>1.1</td>
<td>3.2</td>
<td>2.0</td>
<td>1.2</td>
<td>-0.9</td>
<td>-1.2</td>
<td>-1.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Sverige</td>
<td>1.8</td>
<td>3.4</td>
<td>3.3</td>
<td>3.1</td>
<td>2.9</td>
<td>-0.6</td>
<td>-1.8</td>
</tr>
<tr>
<td>Storb.</td>
<td>1.7</td>
<td>2.4</td>
<td>1.9</td>
<td>0.8</td>
<td>2.3</td>
<td>2.2</td>
<td>0.2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Arbeidslivsregulering og fleksibilitet

I debatten om de nordiske arbeidslivsmodellene vises det ofte til den danske flexicurity-modellen, som i de seinere år er trukket fram som et forbilde i EU-sammenheng. Den danske modellen avvikser som nevnt fra de andre nordiske land ved at arbeids- og ansettelsesvilkår i langt mindre grad er lovfestet enn i nabolandene. I internasjonale sammenlikninger gjør dette at Danmark framstår som et land med et meget fleksibelt arbeidsmarked. Danmark har i likhet med angloamerikanske land (nesten) ingen lovgivning når det gjelder midlertidige ansettelser og individuelle oppsigelser (OECD 2007). OECDs sammensatte mål for beskyttelse av ansatte som gjengis i figur S-6, gjenspeiler dette bildet.

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


Kilde: OECD (2004), Employment Outlook, Paris, chapter 2, chart 2.1

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) som er på nivå med Tyskland.

Norge skiller seg imidlertid ut ved at kollektive oppsigelser er mer lempelig regulert (2,9) enn i både Danmark (3,9) og Sverige (4,5). Dette gjenspeiles også i kostnadene ved å si opp ansatte; mens kostnaden for en bedrift i Norge er gjennomsnittlig 12 ukelønner og 24–39 ukelønner i Sverige og Danmark, er kostnadene i gjennomsnitt 67 ukelønner i Tyskland.¹⁰

Bortsett fra Bondevik II-regjeringens forslag om liberalisering av vilkårene for midlertidige ansettelser – som ville brakt Norge mer på linje med det som lenge har vært situasjonen i Sverige og Danmark – har det skjedd lite endringer i arbeidslivsreguleringene i de nordiske land i denne perioden. Også de borgerlige regjeringene i Sverige og Danmark har langt på vei slått ring rundt den arbeidsrettslige modellen i landene.


Et fellestrekk ved de nordiske land er at de har en betydelig andel personer i arbeidsdyktig alder – 20–25 prosent – som ikke er i arbeid og er avhengige av offentlig understøttelse. Dette har gitt opphav til debatt om relativt høye tariffestede minstelønninger, sterk arbeidstakerbeskyttelse og derav høye produktivitetskrav virker ekskluderende for utsatte grupper i arbeidslivet, og har i Norge ledet til forslag om liberalisering av midlertidige ansettelser, innstramming i sykelønnsordningen med videre. I et slikt perspektiv er det verdt å merke seg at Danmark, med

¹⁰ Bjørn Lindahl (2008), Krisen lättare hantera med nordisk modell. Arbeidsliv i Norden (22), 3, s. 20
sitt liberale stillingsvern, og Sverige, som gjennomførte slike reformer på begge disse feltene i 90-årene, sliter med de samme problemene som Norge. Det er heller ikke noe som tyder på at utviklingen i andelen yrkespassive eller i sysselsettingen har vært mer positiv i disse landene de siste ti årene enn i Norge, selv om en her selvsagt må ta høyde for at veksten i norsk økonomi har vært særlig sterk i denne perioden. I vurderingen av andelen yrkespassive må en også ta i betraktning at de nordiske land like fullt har verdens høyeste yrkesdeltakelse og stor bevegelsesinn og ut av arbeidsstyrken, noe som i kombinasjon med brede velferdsordninger gjør at en relativt større andel av de yrkespassive har opparbeidet rettigheter til offentlig inntektsstøtte enn i de fleste andre europeiske land.

**Endringer i vilkårene for fagorganisering og medlemskap i A-kasse (ledighetsforsikring)**

Danmark


Hvis VK-regjeringen i 2002 ønsket å påvirke maktforholdene i arbeidslivet, kan tilslutningen til alternative A-kasser og fagforbund uten overenskomster kanske sies å vitne om et vellykket strategisk grep. Det er likevel grunn til å understreke at de danske LO-forbundenes organis­sjonsgrad fortsatt er betydelig høyere enn i Norge – 54 prosent av en organisasjonsgrad på 68 prosent (= cirka 37 prosent av arbeidstakerne) versus om lag 50 prosent av 52 prosent i Norge (= cirka 26 prosent av arbeidstakerne) – og at LO-forbundenes hegemoni i avtale­forhandlingene fortsatt gir dem en dominerende maktposisjon i dansk arbeidsliv. Dette gjen­spiles i at LO-forbundene i de seinere forhandlingsrunder har stått sentralt i trepartsforhandlinger om reformer i etter­ og videreudtanningssystemet (finansiering), sosiale ordninger, tillitsvalgetes rolle, i utvikling av Østaftalen om arbeidssinnvandring, tiltak mot sosial dumping og trepartsavtalen om justering av den danske modellen i lys av Laval-dommen. Den borgerlige regjeringen i Danmark har altså ikke stått for noen generell konfrontasjonslinje over­for fagbevegelsen og har i hovedsak stått sammen med partene i å forsvare og reklamere for den danske avtalemodellen.

Sverige

Konsekvensen av disse omleggingene var for det første at Sverige opplevde sitt sterkeste fall i faglig organisering på 100 år; organisasjonsgraden falt fra 77 prosent i 2006 til 71 prosent i 2008, etter å ha krympet fra 81 prosent i 2000 til 78 prosent i 2005 (Kjellberg 2009). Fallet var sterkest i LO-forbundene med en medlemsnedgang på 12 prosent fra 2006 til 2008, TCO mistet 7 prosent, mens akademikerforbundene i Saco hadde en medlemsvekst på 1 prosent. Fallet i

12 Vilkårene ble også skjerpet ved at muligheten til en ny periode etter 300 dager ble tatt bort, det samme ble støttemuligheten for studenter, to karensdager ble innført, og tiden man måtte ha arbeidet for å motta stønad, ble forlenget (LO-tidningen 30. april 2009).
fagorganisering var 4 prosentpoeng i 2007 og 2 prosentpoeng i 2008, noe som kan tyde på at effekten av systemendringen er avtakende.


Dette har ifølge studien særlig sammenheng med at den sterke veksten i sysselsetting de siste årene, spesielt blant unge, gjør at mange ikke har opparbeidet rett til A-kassestøtte. Regjeringen vedtok derfor en tidsbegrenset reduksjon i kravet til opptjening fra ett til et halvt år fra 1. juli 2009 samt å øke sitt bidrag til A-kassene noe.

I motsetning til fagbevegelsen har arbeidsgiversiden i privat sektor i Sverige økt organisasjonsgraden fra 74 prosent i 2000 til 80 prosent i 2008, mens avtaledekningen har sunket fra 90 prosent til 87 prosent. Svenskt Näringsliv har, i kontrast til samarbeidslinja til Dansk Arbejdsgiverforening, de siste årene lagt seg på en tøffere linje overfor fagbevegelsen, både i Laval-saken og i reforhandlingen av hovedavtalen i 2009, der kravet om svekkelse av konfliktretten førte til brudd. I lys av den økende ledigheten og svekkelsen av ledighetsforsikringen så IF Metall seg i mars 2009 tunget til å inngå en historisk avtale som (i strid med den svenske Rehn-Meidner-tradisjonen) åpnet for lokale avtaler om 20 prosent reduksjon i arbeidstid (uten lønnskompensasjon) for å fordele byrdene av krisa mellom medlemmene. Kombinasjonen av finskrisa, endrede politiske maktforhold, medlemstap og striden om Laval-saken ser ut til å ha drevet svensk fagbevegelse på defensiven. Bortsett fra A-kassereformene har imidlertid sentrum-

13 Dette innebærer at de kun mottar såkalt grunnstønad på høyst 320 SEK om dagen, mot høyst 680 SEK for A-kassestøtte.
høyre-regjeringen lagt stor vekt på ikke å framstå som fagforeningsfiendtlig (Kjellberg 2009); den har støttet fagforeningene og forsvart den svenske modellen i striden om Laval-saken og har, i likhet med den danske regjeringen, ikke tatt til orde for noen nedbygging av arbeidsrett, avtalesystemet eller svekkelse av konfliktretten, slik Svensk Næringsliv (SN) har foreslått. Det samme kan man i hovedsak si om den borgerlige danske regjeringen.

Avslutning

Selv om denne kortfattede oversikten kun berører noen utvalgte trekk ved arbeidslivsutviklingen i de skandinaviske landene, er hovedbildet at landene i et internasjonalt perspektiv fortsatt har sterke fellestrekk og skårer svært høyt både når det gjelder sysselsetting, fordeling, likestilling, arbeidstakerrettigheter, fagorganisering og avtaledeknning. Arbeidslivsmodellene er forankret i institusjonelle ordninger og understøttet av sterke partsorganisasjoner, som gjør at det er meget vanskelig og vil ha store politiske kostnader å gå til angrep på grunnpliarene i modellen. Det har heller ikke skjedd særlige endringer i de arbeidrettelige reguleringene i de nordiske land i denne perioden, noe som i hovedsak synes å bli framhevet som et nasjonalt fortrinn også av de borgerlige regjeringene i Sverige og Danmark, slik man så i striden om Laval-saken. Det bør imidlertid legges til at Danmark og Sverige lenge har hatt et mer liberalt system for midlertidige ansettelses og kledethetstrygd. I begge landene har endringene i A-kassesystemet hatt som konsekvens at særlig LO-delen av fagbevegelsen er blitt tallmessig og økonomisk svak, og at langt flere arbeidstakere står uten ledighetsforsikring. Dette har under den nåværende krisa forsterket eksisterende sosiale forskjeller. I og med at A-kassesystemet i Norge ble forlatt av fagbevegelsen selv i 30-årene, er denne typen reformer lite aktuelle her på berget, bortsett fra eventuelle kutt i skattefradrag for fagforeningskontingent.

De borgerlige regjeringene i Sverige og Danmark har altså ikke utfordret fagbevegelsen når det gjelder selve arbeidslivs- og forhandlingsmodellen, som de gjerne framhever i EU-sammenheng. Et fellestrekk, som man også så elementer av i Norge under Bondevik-II, er imidlertid at de har svekket ordninger som bidrar til å understøtte fagbevegelsens medlemstilgang og samfunnmessig posisjon. I begge landene har endringene i A-kassesystemet hatt som konsekvens at særlig LO-delen av fagbevegelsen er blitt tallmessig og økonomisk svak, og at langt flere arbeidstakere står uten ledighetsforsikring. Dette har under den nåværende krisa forsterket eksisterende sosiale forskjeller. I og med at A-kassesystemet i Norge ble forlatt av fagbevegelsen selv i 30-årene, er denne typen reformer lite aktuelle her på berget, bortsett fra eventuelle kutt i skattefradrag for fagforeningskontingent.

En kan imidlertid samtidig spørre seg om følgene av A-kassereformene i Danmark og Sverige, kombinert med økt ledighet, vil tvinge fram utvikling av et universelt offentlig system for ledighetsstrygd. I så fall vil Sverige og Danmark bevege seg mot et system som likner mer på det norske. Dette gjelder også organisasjonsgraden, hvor A-kasseendringene ser ut til å føre til en tilnærming mot et norsk nivå for fagorganisering, samtidig som forslagene om en sterkere lovforankring av tiltak mot lønnsdumping blant utenlandske tjenesteytere i Danmark og Sverige vil gi større fellestrekk med det norske regimet for minstelønnsregulering. I et slikt perspektiv kan man vanskelig tale om et brudd med den nordiske arbeidslivsmodellen som følge av regjeringsskiftene i våre naboland, men de borgerlige regjeringene har utvilsomt, og neppe helt utilstrekkelig.
bidratt til et skift i styrkeforholdene mellom arbeidstakerorganisasjonene og mellom arbeidsgiverne og fagbevegelsen. Dette vil også kunne få betydning for styrkeforholdene i samfunnsdebatten på andre felter – for eksempel innen velferds- og skattepolitikken – hvor den tradisjonelle fagbevegelsens tallmessige styrke og legitimitet lettere kan utfordres av alternative krefter og organisasjoner.

I et slikt perspektiv kan det være interessant å merke seg at Svenskt Näringsliv (SN) under den borgerlige regjeringen synes å ha inntatt en mer offensiv holdning overfor fagbevegelsen og arbeidstakerernes interesser, for eksempel i Laval-saken og andre stridstema hvor SN har valgt å utfordre fagbevegelsen og offisielle svenske posisjoner. I Danmark, hvor arbeidslivsmodellen i større grad oppfattes som tverrpoltisk fellesgods, er slike tendenser vanskelig å spore. Nå er ikke slike forskjeller noe nytt – svensk arbeidsliv og politikk har alltid vært mer klassemessig og politisk polarisert enn i Danmark og Norge, slik man for eksempel så i striden om lønnstakerfond i 80-årene og da Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) i 1990 sa adjø til sentrale tariffavtaler og trepartssamarbeide. Men i lys av endringene i styrkeforholdene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere som følge av globaliseringen generelt og finanskrisa spesielt er det ikke urimelig å anta at arbeidsgiversiden i de fleste land vil forvente større lydhørhet for sine krav og benytte etablering av borgerlige regjeringer til å kjøre fram sine posisjoner. I så måte kan den svenske regjeringens økte vekt på bruk av økonomiske insentiver for å få flere i arbeid – for eksempel skattefradrag til ledige som tar lavlønnsjobber, til bedrifter som ansetter dem, og til familier som hyrer hjelp i husarbeidet, samt tøffere økonomiske virkemidler for å få jobbsøkere i arbeid – være et uttrykk for en slik mekanisme. Målrettet salg av statlige eierandelser i en tid hvor selv USA har nasjonalisert nøkkelbedrifter, kan være et annet. Hvorvidt NHO, i lys av organisasjonens uttrykte misnøye med det den oppfatter som favorisering av fagbevegelsen under den rød-grønne regjeringen, vil følge i svenska brors fotspor etter valget eller, som danskene, vil videreføre en mer konsensusorientert linje, skal vi ikke spekulere i her. Uansett er det grunn til å minne om at utviklingen i norsk arbeidslivspolitikk utformes på grunnlag av norske forutsetninger, tradisjoner og maktfornøyde – som er ganske forskjellige fra både de svenske og danske. Tegning av mer eller mindre treffende skremselsbilder fra våre nordiske naboland kan derfor fort slå tilbake. Det ikke mer enn 20 år siden norsk og europeisk venstreside erklaarte den nordiske modellen for dødt, men som dikteren sa: «han rør ju på sig».
Endringer i nordisk velferds- og sosialpolitikk

Innledning


De nordiske landene står overfor mange av de samme utfordringene, ikke minst knyttet til en aldrende befolkning og stadig større grad av multietnisitet. Kombinert med generell vekst i levestandard, som påvirker folks forventninger til velferds- og sosialpolitikken, medfører samfunnsutviklingen press på mange av velferdsordningene.

De nordiske landene har et relativt likt institusjonelt utgangspunkt med sine sjenerøse, universelle, skattefinansierede offentlige ordninger. Ser vi på de lange historiske linjene for utviklingen av velferds- og sosialpolitikken, er det dessuten ikke overraskende at den sosialpolitiske debatten i hele Norden har hatt et sterkt arbeids- og sysselsettingsfokus. Tuftet på ideen om «den productive rättvisan» er idealent at flest mulig står i arbeid slik at produksjonen er sterk. Gjennom en rettferdig fordeling av de fellesskapte godene kan så god velferd til alle sikres. I forlengelsen av detteidealet har alle land diskuteret reformer for å redusere det som i Sverige og Norge omtales som «utenforskapet», og å minske fattigdom og risiko for dårlige levekår ved å øke den sosiale og økonomiske integrasjonen.


I denne tilpasningsprosessen er det særlig tre områder der de sosialpolitiske endringene har vært tydelige, og som vi vil legge vekt på i det følgende, nemlig endringer i aktiverings- og inkluderingspolitikken (arbeidslinja), i pensjonsstaten og i fordelingspolitikken. Det er selvføl-
gelig betydelig overlapp mellom disse politikkområdene. For eksempel vil en pensjonsreform påvirke både integrering og fordeling, og fordelingspolitikken samspiller tett med integreringspolitikken. En slik oppdeling er imidlertid praktisk for å kunne kategorisere reformene og endringsprosessene som oppsummeres nedenfor. I tillegg vil vi kort kommentere de klare fellestrekken i helse- og familiepolitikken.

**Aktiveringspolitikk og arbeidslinje**

Andelen av befolkningen som er i jobb, er svært høy i alle de nordiske landene, mye på grunn av at sysselsettingen blant eldre og kvinner er så sterk (figur S-8).


![Diagram av sysselsattesuddelning](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/introduction)


Til tross for høy sysselsetting har alle landene bekymringer knyttet til at en betydelig andel av befolkningen i arbeidsfør alder har kort- eller langvarig fravær fra arbeidslivet. Dette fraværet kan ikke forstås uavhengig av den høye sysselsettingen og de omfattende velferdsordningene, men like fullt er det ønskelig å holde fraværet så lavt som mulig. Det viktigste virkemidlet for å redusere utenforskapet er en sterk vektlegging av arbeidslinje og integrasjonspolitikk, eller det man i Danmark betegner som aktiveringspolitikk.

I aktiveringspolitikken er det flere likheter. For det første har alle landene satt inn tiltak for å redusere uførepensjonering, sykefravær og sosialhjelp. Tiltak på disse områdene skal bidra til å øke den reelle pensjonsalderen. I nær tilknytning til dette er det, for det andre, en økende in-
teresse for tiltak som kan bidra til å integrere svake grupper (Danmark og Sverige) og fattige (Norge) i arbeidslivet gjennom tilrettelagte tiltak, snarere enn å øke kontantstønadene for å bedre deres levekår. For det tredje stilles det stadig strenge krav til deltakelse i aktiveringstiltak for å motta stønad, særlig i Danmark og Norge. Danmark har imidlertid så langt vært alene om å stille krav til botid, sette grenser for familiegjenforening med videre for å hindre en tilpasning til danske velferdsordninger blant innvandrere. I Norge er dette et tema som skal belyses av det nylig nedsatte Brochmann-utvalget.¹⁴

Sykefravær

Figur S–9: Andel yrkesaktive som er borte fra arbeid i løpet av en gitt uke på grunn av sykdom, skade eller midlertidig funksjonsnedsettelse

Kilde: Figur 1.4 i: *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. Sweden – Will the recent reforms make it?* OECD 2009


Aktiveringspolitikken
I alle landene er det en utstrakt bruk av tiltak i arbeidsmarkedet for å aktivisere flest mulig. I Norge skjer dette først og fremst gjennom generelle arbeidsmarkedstiltak, introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere og det nye kvalifiseringssystemet. I Danmark er det i langt større grad enn Norge en utstrakt bruk av varige lønnstilskudd i form av såkalte “fleksjobs” i tillegg til individuelle handlingsplaner, tidlig oppfølging, større plikt til å dokumentere jobbsøknad og mer. Hovedforskjellen er de mange fleksjobbene. Også Sverige har tiltak rettet mot ansettellesstøtte, nyetableringsstøtte, arbeidspraksis, rehabilitering og utdanningsstøtte samt lønnstilskudd for funksjonshemmede.

De seinere årene har det vært en sterkere vektlegging av arbeidsevnevurderinger i alle landene. Norge har i større grad enn de to andre landene innført programmer som er rettet mot de mest marginaliserte (kvalifiseringsprogrammet). I tillegg er det en forskjell at både Sverige og Danmark oftere benytter seg av økonomiske virkemidler som lønnstilskudd og redusert arbeidsgiveravgift (for ledige unge i Sverige) enn Norge.


Figur S–10 Antall stønadsmottakere i sosialhjelpsordningen i Norge, Sverige og Danmark.15

Kilde: SSB (Norge), SCB (Sverige), Kvist 2009 (Danmark)

---

15 Brudd i serien for Norge i 2003-2005
Ledigheten gikk ned på slutten av 2000-tallet, men begynte å stige igjen høsten 2008. I 2009 er ledigheten\(^{16}\) oppe i 6,2 prosent i Danmark og 9 prosent i Sverige, og den er forventet å stige ytterligere. I Norge er ledigheten på 3 prosent. Vekten i ledighet i Sverige og Danmark ligger over gjennomsnittet for EU.

En viktig forskjell i aktiviseringspolitikkens resultater er at Danmark, i stor grad gjennom fleksjobber, har klart å øke sysselsettingen blant funksjonshemmede. Men det er også tydelig at alle de nordiske landene opplever det man kan kalle et nytt utenforskap. Dels består dette nye utenforskapet i en urovekkende økning av unge uføre, dels består det av et stort frafall, særlig fra unge menn med innvandrerbakgrunn, fra videregående utdanning, og dels består det av en økning av psykiatriske diagnoser som grunnlag for uførepensjon. Spørsmålet er hvilke virkemidler som kan være effektive for å bøte på disse problemene.

**Pensjonsreformer**

Alle de nordiske landene har universelle alders- og uførepensjoner med et relativt høyt ytelsesnivå. Det har vært gjennomført pensjonsreformer som bringer de nordiske landenes pensjonsystemer nærmere hverandre i prinsipiell inntrening. Riktignok gjennomførte svenskene sine reformer før Norge (vedtatt 1999 mot 2009), men etter at reformbølgen har lagt seg, står man igjen med pensjonssystemer som i større grad legger vekt på å gi insentiver til å jobbe lenger, som har som målsetting å heve den reelle pensjonsalderen, og som bruker innføring av livsløpsbaserte og spareorienterte tilleggspezialsystemer for å oppnå dette. Denne omleggingen skal sikre at pensjonssystemene er økonomisk bærekraftige over tid, men den medfører tøffere krav til mer og lenger arbeid for mange for å opprettholde et forventet inntektsnivå som pensjonist.

Som påpekt, ser det ut til å være en markert konvergens i nordisk pensjonspolitikk. Innretningen på pensjonssystemene har aldri før vært likere. Dels har Danmark bygget opp et innskuddsbasert tilleggsespesjonssystem i arbeidslivet (tjenestepensjoner) som omfatter 90 prosent av arbeidstakerne og som langt på vei spiller den samme rollen som de nye offentlige tilleggs-pensjonsordningene i Norge og Sverige. Norge følger i Sveriges fotspor og innfører en folke-trygd basert på livsløpsparing og valgfri pensjonalder, hvor den enkelte selv betaler for tidligere avgang gjennom redusert pensjon. Selv om Norge ikke gikk like langt som i Sverige, er det klare likhetstrekk i de to landenes pensjonsreformer (Hippe mfl. 2007). Det er også fasinerende å se at det i begge land er brede politiske kompromisser bak reformene, selv om Fremskriptspartiet i Norge sto helt utenfor pensjonsforliket.

\(^{16}\) Ledighetstall fra SSB 2009: http://www.ssb.no/akumnd/
I Norge er situasjonen når det gjelder tjenestepensjoner også blitt likere forholdene i Sverige og Danmark fordi omfanget av innskuddsbaserte tjenestepensjoner har vokst kraftig de senere årene. Kravet om obligatorisk tjenestepensjon fra 2006 medførte at et stort flertall av arbeidstakerne i privat sektor nå er dekket av supplerende innskuddsbaserte tjenestepensjoner i Norge (900 000 i 2009). Det er imidlertid fortsatt en stor gruppe ansatte (460 000 i 2009).

I Norge er også ulikheten mellom offentlig og privat sektor mer markert enn i de øvrige land. Etter lønnsoppgjøret i 2009 forblir pensjonsløsningen for stats- og kommuneansatte i hovedsak uendret. Mens AFP-ordningen i privat sektor ble endret til en livsløpsbasert generell alderspensjonsordning (NOU 2009:13), vil de offentlige ansatte dermed få beholde sin tjenestepensjonsordning basert på 30 års oppptjening, sluttlønns- og bruttoprisipp.

I Danmark er hovedtrekkene i reformbildet at velferdsreformen fra 2006 gradvis forhøyer pensjonsalderen hvis levetiden øker. Samtidig har nivået på de avtalebaserte tjenestepensjonene i løpet av 2000-tallet stort sett passert 10 prosent i årlig sparing av lønn.


Forsøkene på å heve den faktiske pensjonsalderen er markert særlig i Danmark hvor det er gjennomført reformer av etterlønnsordningen som gjelder fra 60 år til regulær pensjonsalder ved 65 år. Etterlønnsalderen skal økes med 1,5 år hvert år i årene 2019 til 2022. Deretter skal pensjonsalderen økes med 0,5 år per år fra 2024 til 2027.

Uførepensjon
I alle de tre landene er det en betydelig andel av befolkningen som går ut av arbeidslivet før ordinær pensjonsalder på grunn av nedsatt arbeidsevne. Etter rehabiliterings- og attentørfor- søk blir disse personene uførepensionister i Norge, førtidspensjonister i Danmark og syke- eller aktivitetserstatningsmottakere i Sverige. Vi omtaler alle disse tre ordningene som en uførepensjon, men det er viktig å være klar over at det er noen forskjeller i ordningenes utforming. I alle landene må man ha gjennomgått en grundig arbeidsevnevurdering, for eksempel gjennom attentørforings- og/eller rehabiliteringstiltak, før uførepensjon tilstås. Som omtalt over er det også et nordisk fellestrekk at man i økende grad har stilt strengere vilkår for å få tildelt uførepensjon.

I Norge har man rett til en offentlig uførepensjon dersom arbeidsevnen er redusert med minst 50 prosent. Uførepensjonen beregnes på samme måte som alderspensjonen, det vil si med en minstepensjon og en tilleggslempningsordning som beregnes med utgangspunkt i tidligere inntekt og arbeidserfaring. Norge innførte en tidsbegrenset uførestønad i 2004, men siden denne ord-
ningen ikke hadde den ønskede effekt, vil den bli avviklet når de nye arbeidsavklaringspengene innføres, antakelig i mars 2010. I stedet satser man nå på kompetanseheving og tilpasset arbeid gjennom NAV-reformen samt tiltak som tidsbegrenset lønnstilskudd, utvidet «frysordning»\textsuperscript{17} og bedre muligheter for å kombinere arbeid og uføretrylse for å redusere uføregraden. For øvrig har den rød-grønne regjeringen varslet et forslag om ny uførepensjonsordning i 2010.


Til tross for endringer i uføreordningen har ikke landene sett den ønskede effekten, det vil si en klar reduksjon i uføretryllagene. For Danmarks del har antallet personer som får støtte til sysselsetting (for eksempel gjennom fleksjobs) økt, samtidig som det ikke er færre som tilkennes uførepension. Der er fortsatt relativt mange unge som får uførepension, og antallet personer som får fortidspension på grunn av psykiske lidelser, har steget markert (Kvist 2009). I Norge er det også en jevn økning i antall uførepensionister, og som i Danmark er det stor bekymring for økningen i unge uføre og økningen i uførepensionering på grunn av psykiske diagnoser. I Sverige har det også vært en økning i uførebeholdningen på 2000-tallet, men fra 2007 har det vært en reduksjon i antall personer som mottar aktivitets- eller sjukersättning. Fra slutten av 2007 til sommeren 2009 var det vært en negativ nettoforandring i antallet nye tilfeller (vedlegg til pressemelding fra Försäkringskassan, 20/8 2009).

\textsuperscript{17} Uførepensionister som går ut i jobb, kan få tilbake den samme uføregraden dersom de likevel ikke klarer å stå i jobb. Denne ordningen er utvidet fra tre til ti år (pressemelding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 4.8.2009).


**Fordelingspolitikken**


\(^{18}\) Uførepensjonister som går ut i jobb, kan få tilbake den samme uføregraden dersom de likevel ikke klarer å stå i jobb. Denne ordningen er utvidet fra tre til ti år (pressemelding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 4.8.2009).

\(^{19}\) [www.scb.se/Pages/PressArchive____259759.aspx?PressReleaseID=263704](www.scb.se/Pages/PressArchive____259759.aspx?PressReleaseID=263704)

Endringer i Gini-koeffisienten fra midten av 1980-tallet til midten av 2000-tallet

Ferdelingen av husholdningenes inntekt per forbrukshet.

Kilde: NOU 2009:10, figur 6.2

Den økte inntektsulikheten viser seg i form av en lavere andel av totalinntekten til husholdene med lavest inntekt. I Norge mottok for eksempel de fattigste 10 prosentene av befolkningen 4,5 prosent av de totale inntektene i 1986, mens dette var redusert til 4 prosent i 2007 (www.ssb.no/iffor/tab-2009-03-05-01.html, lest 20.8.2009). En viktig forklaring på denne utviklingen er at disse husholdene i større grad enn andre hushold lever på stønader, og at veksten i disse stønadene har vært regulert lavere enn lønnsinntektene. De med lavest inntekt blir dermed hengende etter i den sterke inntektsutviklingen. Dette er delvis knyttet til alle landenes forsøk på å stimulere til arbeid blant annet ved å holde tilbake veksten i sosialhjelp og andre
stønader. Det er imidlertid også knyttet til at det kommer nye grupper til gjennom innvandring som ofte har lav yrkesaktivitet og husholdningsinntekt (NOU 2009:10).

Figur S-12: Utviklingen av fattigdom i de nordiske landene og EU 15

Kilde: Eurostat, egen kjøring.

Ser vi på tall for utviklingen av fattigdom i de nordiske landene, viser den igjen et fellestrekk: Fattigdom eller lavinntektsproblemet er relativt lavt i de nordiske landene i forhold til andre land, og nivået er stabilt over tid (jfr. figur S-12). Ingen av de nordiske landene har imidlertid lyktes med å reducere lavinntektsproblemet. Bildet av en svak økning er gjennomgående. Et annet fellestrekk er at ikke-vestlige innvandrergrupper er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen i alle landene.

**Likestilling**

I følge World Economic Forum sin *Gender Gap report 2008*, er Norge kommet lengst i verden med hensyn til likestilling, også Sverige (3) og Danmark (7) ligger svært høyt i indeksen. Høy grad av likestilling mellom menn og kvinner er ofte beskrevet som både et resultat av, og som en forutsetning for de nordiske modellene. De nordiske velferdsstatene med sine omfattende og universelle velferdsordninger er dyr å drifte, og høy sysselsetting hos både menn og kvinner er derfor nødvendig for å opprettholde og finansiere velferdsstaten. Godt utbygde tilbud for


21 Øvrige nordiske land som Finland (2) og Island (4), gjør det også godt på rangeringen.
barn og eldre med på å bidra til at kvinner, som tradisjonelt sett har tatt seg av disse gruppene, kan delta i yrkeslivet (se også Esping-Andersen 1990).

<table>
<thead>
<tr>
<th>Rangering</th>
<th>Land</th>
<th>Score</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>Norge</td>
<td>0,824</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>Finland</td>
<td>0,820</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>Sverige</td>
<td>0,814</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>Island</td>
<td>0,800</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>New Zealand</td>
<td>0,786</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>Filippinene</td>
<td>0,757</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>Danmark</td>
<td>0,754</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>Irland</td>
<td>0,752</td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>Nederland</td>
<td>0,740</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>Latvia</td>
<td>0,740</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: World Economic Forum 2009

Gode ordninger for fødselspermisjon bidrar til at man slipper å velge mellom karriere og det å få barn. Fødselspermisjonene i de nordiske landene er relativt like i lengde og i ytelsesnivå. I Danmark gis det permisjon i 50 uker, i Norge 54 uker, og i Sverige hele 69 uker. Sverige har 13 måneder på 80 prosent kompensasjon og 3 måneder med en lav grunkerstatning, mens man i Norge kan få 80 prosent i et år, noe mer enn i Danmark.


Kontantstøtten som ble innført av Bondevik I-regjeringen er på mange måte å betrakte som et fremmedelement i de nordiske modellene. Denne ordningen sikrer at foreldre som ikke benytter seg av barnehageplass, får en kompensasjon for dette i form av en månedlig stønad (rundt 3300 kroner). Tilhengerne av denne ordningen argumenterer for at kontantstøtten sikrer valgfrihet, og at foreldre får mulighet til å selv ta seg av barna sine de første leveårene. Kritikerne hevder at ordningen truer likestillingen gjennom at det bidrar til at særlig lavt lønnsede kvinner trer ut av arbeidsmarkedet. Mens det i Norge pågår en debatt om kontantstøtten bør avvikles, vurderer nå Alliansregjeringen i Sverige å innføre en mindre kontantstøtte. Dette er nok nært er koblet til at Kristen Demokratene (KD) inngår i koalisjonen. I Danmark finnes det ikke en tilsvarende ordning.
Den nye nordiske sosialpolitikken

Kort oppsummert kan man si at det er klare fellestrekk i den velferdspolitiske utviklingen i Norden. For det første har alle landene holdt fast ved grunnprinsippene i velferdsmodellen, med bred risikodekning, universelle ordninger og en klar kobling mellom velferds- og arbeidslivspolitikk.

For det andre ser vi i alle landene en utvikling i retning av stadig sterkere vektlegging av aktivitetspolitikk og økende krav til mottakere av offentlige stønader. For eksempel skal lavinntektsproblemet i Norden i så stor grad som mulig bekjempes med kompetanseheving og integrasjon snarere enn heving av stønadssatser eller lettere adgang til stønader.

For det tredje er det gjennomgående at man har satt sin lit til pensjonsreformer for å øke den faktiske pensjonsalderen, og det legges mer risiko på pensjonistene for økte utgifter, snarere enn å øke skattene i forhold til en aldrende befolkning som mange europeiske land strever med å kopiere.

Et fjerde fellestrekk er at ingen av landene har lyktes med å øke sysselsettingen vesentlig blant utsatte grupper. Uførepensionering, sosialhjelp og sykefravær ligger fremdeles høyt i alle land, og det iverksettes stadig nye tiltak for å få flere i jobb. Spørsmålet er om aktivitetspolitikken kan lykkes med å løfte folk ut av lavinntekt. En mer sjenerøs politikk når det gjelder adgang til tiltak og nivået på disse for å redusere lavinntektsproblemet, kunne dels ha økt forbruket av stønader mer enn det som nå har skjedd, og dels gjort det mindre lønnsomt å ta lavlønnsjobber (referanselønnetheraner). Dermed kunne sysselsettingsveksten blitt redusert. Arbeidslinjepolitikken har imidlertid ikke vært tilstrekkelig til å redusere inntektsulikheten og lavinntekten, og den avspeiler motsetningene mellom likhetsmålene og integrasjonsambisjonen.

For det femte er det politisk interessant å se at de fleste store reformene og hovedtrekkene i omleggingen i pensjons- og sosialpolitikken har vært preget av brede politiske forlik. Det gjelder pensjonsreformene i alle tre landene. Det gjelder NAV-reformen i Norge, aktiviseringspolitikken i alle landene og tilstramming av innvandreres adgang til velferdsordninger i Danmark.

Endelig er det også tydelig at fagbevegelsen har vært en viktig aktør i sentrale reformer og har bidratt til direkte forlik, ikke bare om pensjonspolitikken, men også når det gjelder sykefravær og aktivitetspolitikken. Tydeligst er dette i Danmark og Norge. Siden sosialpolitikken utformes i nært samspill med arbeidsmarkedspolitikken, er organisasjonene trukket mer med ved mange av de viktigste skileveiene i den nordiske sosial- og velferdspolitikken.

Denne vektleggingen av felles utviklingstrekke og reformbilde må imidlertid ikke tolkes som at sentrale sosialpolitiske reformene har vært blottet for politiske konflikt. Det politiske debatten på 2000-tallet har riktignok mest handlet om revision og omlegging av de mange offentlige ordningene og i mindre grad vært en debatt om nedbygging og tilhørende skattelette og private velferdsmarkeder. Men for eksempel i spørsmålet om privatsering av velferdstjenester er det klare forskjeller i rådende politikk mellom de tre landene.
Således er det vår observasjon at det fremdeles er en høyre–venstreakse i velferdspolitikken. Denne aksen er imidlertid mest tydelig i spørsmålene om hvor langt man skal gå i å stille krav og betingelser, hvor sterke arbeidsinsentivene skal være, og hvor stor vekt man skal legge på for eksempel fordelingspolitiske hensyn. De politiske spenningene er også noe sterkere i Sverige og Danmark enn i Norge, noe som kan være et resultat av gunstigere økonomiske forutsigninger i Norge.

Når de nordiske velferdsstater nå går inn i et mer krevende økonomisk farvann, og aktiviseringspolitikken på flere områder ikke har gitt de ønskede resultater, kan vi komme til å se tydeligere politiske forskjeller nettopp i hvor sterk lut man skal bruke i morgendagens sosialpolitiske reformer. Dessuten skal man ikke undervurdere betydningen av de politiske forskjellene, selv om de tilsynelatende kan oppfattes som moderate. Politikk handler ikke bare om de store ideologiske debattene om hvilke grunnprinsipper velferdspolitikken skal hvile på, men også om de små, konkrete valgene i enkeltsaker. Framtidens velferdspolitikk formes dermed også av de små skrittene, ikke bare de store reformene.
Skattepolitikk i Norden

Innledning

Takket være reformer de siste 20 årene har de nordiske landene trolig noen av verdens mest effektive skattesystemer. Systemet for beskatning er på de fleste områder mer ryddig og strømlinjeformet enn i andre land, og de nordiske landene har dessuten en sammensetning av skattetyper som genererer store inntekter til en begrenset økonomisk kostnad (Lindert 2004). Endringer i skattepolitikken utgjør således en (ofte oversett) forklaring på de nordiske modellenes suksess siden begynnelsen av 90-årene (jf. Christensen 2009).


Hvorfor skattepolitikk?

Bildet av de nordiske modellene kan ikke bli fullstendig uten et blikk på skattepolitikken. Den enkle grunnen til det er at skattepolitikken finansierer velferdsstaten. Dette har tre viktige implikasjoner for forholdet mellom skattepolitikk og velferdspolitikk.

For det første er størrelsen på velferdsstaten begrenset av skattesystemets evne til å generere inntekter (skatteproveny). Mens velferdspolitikk og andre offentlige tiltak representerer utgiftssiden i modellene, utgjør skattesystemet inntektssiden. Muligheten til å bruke penger på

---

22 I tillegg til de gitte litteraturreferanser bygger framstillingen på intervjuer med eksperter på skatteområdet, både i Finansdepartementet og ved Universitetet i Oslo.
23 I likhet med resten av notatet konsentreres framstillingen her om utviklingstrekk i Danmark, Sverige og Norge.
24 Man gikk dermed over fra enkelbeskatning av aksjeutbytter (kun de 28 prosent som skattes av selskapets overskudd) til dobbelbeskatning (28 prosent på selskapets hånd, deretter 28 prosent på aksjonærens hånd, hvilket til sammen utgjør 48 prosent på marginen) av utbytter over et såkalt skjermingsfradrag (tilsvarer forventet normalavkastning på kapital).
velferdstjenester og -overføringer er begrenset av to trekk ved skattesystemet: (1) hvor effektivt det genererer skatteinntekter, og (2) hvor mye skatt folk er villige til å betale.

For det andre påvirker beskatning økonomisk effektivitet og vekst. Ifølge enkel økonomisk teori gir beskatning opphav til effektivitetstap\(^{25}\). Hvordan skatten i praksis påvirker samlet effektivitet eller produktivitet i praksis kan være vanskeligere å fastslå. **Hvordan vi beskatter**, vil påvirke de økonomiske kostnadene knyttet til å finansiere velferdsstaten (Lindert 2004). De samlede skattekostnadene vil være avhengig både av sammensetningen av skatter og utformingen av hver enkelt skatt. Et mer effektivt skattesystem vil dermed gjøre velferdsstaten mindre kostbar økonomisk sett. Eller sagt på en annen måte: Mer effektiv skattpolitikk åpner for høyere velferdsutgifter, alt annet holdt likt. Det sentrale spørsmålet er dermed: Hvordan påvirker de nordiske skattesystemene økonomien?

For det tredje har skattpolitikk en dobbel funksjon med hensyn til omfordeling. Skattpolitikk bidrar på den ene side direkte til utjevning gjennom fordelingen av skattebyrden. Men skattesystemet bidrar også indirekte til utjevning ved å finansiere omfordelende velferdspolitikk. For å si noe om skattpolitikkens omfordelende effekt må vi derfor svare på to spørsmål: Hvordan er skattebyrden fordelt? Hvor effektiv er skattpolitikken til å finansiere velferdsstaten?

---

\(^{25}\) Skatter som korrigerer for eksterne virkninger (for eksempel forurensing), er unntaket, siden formålet med slike skatter er å reducere effektivitetstap ved å stille bedrifter og enkeltpersoner overfor de fulle samfunnsøkonomiske kostnadene ved produksjon eller forbruk.
Nordisk skattpolitikk – likheter og forskjeller

Et grunnleggende likhetstrekk er at de nordiske landene alle har et svært høyt samlet skatteinntak. Sverige og Danmark er på topp internasjonalt med samlede skatteinntekter på knapt 50 prosent av BNP, mens skatt utgjør i underkant av 45 prosent av BNP i Norge (se figur S-13). De norske oljeinntektene er den viktigste forklaringen på det lavere skatteinntaket i Norge.

Figur S–13: Totale skatteinntekter i prosent av BNP

Kilde: OECD Factbook 2009

Dessuten bygger skattesystemene i Norden på liknende overordnede prinsipper. Såkalt dual inntektsskatt (dual income tax – DIT) er et særpreg ved de nordiske systemene. Dette innebærer et eksplicit skille mellom beskatning av inntekt fra arbeid og kapital. Mens det er en moderate, flat skatt på (alle typer) kapitalinntekt, er det en høyere, progressiv skatt på arbeidsinntekt (Ganghof 2005; Sørensen 1998). Både Norge og Sverige har valgt en slik dual løsning for beskatning, mens Danmark skiller seg ut ettersom de har et hybrid system.26

Det er også sterke likhetstrekk mellom de tre landene i sammensetningen av skatter, altså hvor stor vekt som er lagt på ulike typer skatter. Samtidig er det enkelte forskjeller det er verd å merke seg. Figur S-14 gir en oversikt over sammensetningen av skatter i de nordiske landene.

26 I det danske skattesystemet er det blant annet ulike skattesatser på ulike former for kapital.
For det første legger alle de nordiske landene **stor vekt på avgifter på forbruk**. Forbruksavgifter er en svært viktig «inntektsmotor» i de nordiske systemene. Dette er aller mest framtredende i Norge, der over 35 prosent av skatteinnentekter stammer fra avgifter på varer og tjenester.\(^{27}\) Danmark følger hakk i hæl, mens andelen i Sverige ligger noe lavere.


For det andre har alle de nordiske landene høy eller forholdsvis **høy samlet beskatning av arbeid**. Dette er fordelt på inntektskatt for personer og sosiale avgifter som arbeidsgiveravgift og liknende. Den tyngste beskatningen av arbeid finner vi i Sverige, hvor 62 prosent av samlede skatteinnentekter kommer fra disse formene for skatt, men Allianseregjeringen har gitt betydelige lettelser i form av såkalt “earned-income-tax-credit” – skattefradrag for yrkesaktive. Den tilsvarende andelen i Danmark og Norge er i underkant av 55 prosent. Norge har faktisk den letteste beskatningen av arbeid i Norden.

\(^{27}\) Både her og seinere ser vi bort fra inntekter fra skatt på petroleumsvirksomhet.

Generelt kan vi si at inntektsskatt for personer er en progressiv skatt, altså at den utgjør en større andel av inntekten for folk med høy arbeidsinntekt. Den skyldes både den formelle progression i systemet og bunnfradraget. Skatten på arbeidsinntekt er dessuten mer progressiv i Norden enn andre steder. Sosiale avgifter vil derimot typisk være proporsjonale eller til og med regressive.


**Omdeling og økonomisk effektivitet**

Generelt kan vi slutte at de nordiske velferdsstatene i stor grad finansieres ved å beskatte mot- takere av arbeidsinntekt og i liten grad gjennom skatter på kapitaleiere. Skattepolitikken medfører dermed lite omdeling fra kapital til arbeid. Derimot innebærer progressiv arbeidsbeskatning en betydelig omdeling blant lønnsmottakere, fra dem med høy arbeidsinntekt til dem med lav. Sett i et klasseperspektiv omfordeler skattesystemet hovedsakelig fra høyere middelklasse til lavere middelklasse/årbeiderklasse.

Overordnet sett er det en tydelig arbeidsdeling mellom ulike politikkområder og forhandlingsystemet når det gjelder omdeling av ressurser. I de nordiske modellene foregår omdelingen mellom kapital og arbeid hovedsakelig gjennom systemet for lønnsforhandlinger. Omdeling fra dem med høyere til dem med lavere/ingen arbeidsinntekter skjer både i skattesystemet og i velferdssystemet. Her er imidlertid velferdspolitikken klart viktigst. Offentlige overføringer gir


For det andre er de nordiske skattesystemene ryddige og strømlinjefordelte sammenliknet med andre land. Her utgjør Danmark imidlertid et delvis unntak. Både det norske og det svenske skattesystemet skårer høy 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 i Norge er inntekter fra boligkapital.) Uniform kapitalbeskatning kan forstås som en form for universalisme på inntektsiden. Det er betydelige økonomiske og administrative gevinster knyttet til å ha et skattesystem der alle næringer står overfor samme satser, og der det er få særordninger og spesielle fradrag.

Reformer i skattepolitikken


Bakgrunnen for disse reformene var de store problemene knyttet til de gamle skattesystemene. Skattepolitikken i 70- og 80-årene kombinerte høye nominelle skattesatser med en rekke fradragsmuligheter (saerlig på ulike typer kapitalinntekt) og skatteinsentiver for bedrifter. Utover 80-årene ble det stadig tydeligere for politikerne at disse systemene ivaretok sine grunnleggende hensyn på en dårlig måte (Ganghof 2007). Skogen av fradrag og særregler svekket evnen til å
generere skatteinntekter, sterke insentiver til skattetilpasninger hemmet lønnsomme investeringer, og systemet bidro nesten ikke til utjevning.


Et viktig fellestrekk ved reformene var at adgangen til fradrag for renteutgifter ble begrenset. Tidligere hadde det vært svært sjenerøse ordninger for rentefradrag i alle de nordiske landene. Den norske reformen begrenset rentefradraget ved å innføre en progressiv toppskatt på lønnsinntekt som renteutgifter ikke kunne trekkes fra mot. Dette sikret både høyere skatteinntekter og en mer reell progressivitet i arbeidsbeskatningen, altså både en fortsatt evne til å finansiere velferdsstaten og til å omfordele mellom lønnsmottakere.


Konsekvenser av endringer i skattepolitikken


Men gikk økt effektivitet og vekst på bekostning av likhet? Dette spørsmålet er det vanskelig å gi noe fullgodt svar på. Det kan imidlertid virke som det er en viss variasjon mellom de nordiske landene på dette punktet.


**Endringer i skattepolitikken – noen konklusjoner**


Sammendrag, ser vi tendenser til endringer i nordisk skattepolitikk. Dette gjelder særlig utviklingen i Danmark siden begynnelsen av 2000-tallet under høyre. Skattestopp, skattelettelser og – det som forventes å bli – en fordelingsmessig skjev ny skattereform er alle trekk som peker i
retning av større forskjeller og en vridning fra offentlig til privat inntektsvekst. En lignende utvikling kan man se i Sverige. Selv om konsekvensene for offentlige budsjetter under de siste års høykonjunktur har vært begrenset, kan dette på sikt være med på å svekke velferdsstatens finansieringsgrunnlag.

Målet om økt arbeidstilbud («arbeidslinja») framstår som en viktig motivasjon bak endringer i nordisk skattpolitikk de aller seineste årene. Den norske skattereforformen i 2006 hadde som eksplisitt mål å øke insentivene til arbeid. Ambisjonen om økt arbeidstilbud er enda tydeligere i utkastet til skattereforform i Danmark. Denne reformen sikter mot en markant reduksjon av skatten på den siste tjente krone. Samtidig er det grunnlag for å hevde at arbeidslinja foreløpig har vært mindre framtredende i skattpolitikken enn på andre områder av velferdsstaten.
Endringer i offentlig sektor i Norden

Innledning


I dette kapittelet skal vi se nærmere på endringer i sektoren i de tre nordiske landene. Et sentralt stikkord er forholdet til politiske myndigheter, som har blitt mer indirekte gjennom valg av ulike tilknytningsformer som har gitt de enkelte virksomhetene større autonomi, samtidig som politikernes direkte styringsmuligheter har blitt redusert. Vi omtaler dette som indre og ytre fristilling der bruk av ulike former for markedsmekanismer er en vesentlig del av utviklingsbildet. Vi starter imidlertid med de mest øynefallende forskjellene.
Mange små eller store og få? Oppbygning av offentlig forvaltning

Oppbygningen av den offentlige forvaltning er ulik i Sverige, Danmark og Norge. Mens våre to naboland har redusert antall kommuner relativt kraftig, er endringene i Norge beskjedne. I figur S-15 ser vi blant annet variasjonen i antall kommuner i de tre landene.

Figur S-15: Antall kommuner og fylkeskommuner/landsting og regioner i Danmark, Sverige og Norge


En eventuell overdragelse av oppgaver til regionene kan også reise spørsmål knyttet til plassering av arbeidsgiveransvaret for dem som skal utføre de overførte oppgavene. Hvem skal være arbeidsgiver? Problemstillingene er i første rekke knyttet til særdestemmelser for statens tjenestemenn gjennom tjenestemannsloven og de sikringsbetingelser for statlig tilsatte som ligger
her (ventelønn, fortrinnsrett til ny stilling, innstillingsråd etc.). Et illustrerende eksempel er NAV-reformen hvor ansatte i henholdsvis kommuner og stat arbeider i samme tjeneste med ulike arbeidsgivere og arbeidsvilkår.

**Tilknytningsform og fristilling i offentlig sektor**


**Ytre fristilling – selskapsetableringer i staten**

Nye konkurransekrav i kjølvannet av EU og EØS-avtalen har vært en drivkraft i den ytre fristillingsprosessen vi ser i alle de tre nordiske landene.30 I 1990-årene aktualiserte nye konkurransekrav spørsmålet om statlige monopol og markedstilgang. Sverige og Danmark var likevel tidligere ute hva gjelder utskilling og etableringer av statlige aksjeselskaper, enn Norge. En viktig begrunnelse var at de økonomiske nedgangstidene rammet disse to landene sterkere enn Norge, og selskapsetableringer og privatiserings ble sett på som virkemidler for å redusere offentlige kostnader. I Sverige ble blant annet Posten, Televerket samt noe industrivirksomhet,

30 I Norge har dette eksempelvis hatt betydning for Posten, der Postens enerett har vært under justering siden 1997 (Trygstad mfl. 2006).


Kommunal sektor


Omfanget av kommunal konkurranseutsetting er mindre i Norge enn i våre to naboland, der debatten startet tidligere, fra 1980-årene og utover. I Danmark fremmet den borgerlige regje-
ringen Schlüter konkurranseutsetting og privatisering som kostnadsbesparende tiltak i kommu-
nal sektor. Men også sosialdemokratiske regjeringer har fulgt dette opp. I Sverige var det ren-
gjøring som først ble konkurranseutsatt, seinere kom busstrafikk og helse og omsorg (Stokke 1999:26). I 2002 ble 12 prosent av tilbudet til barnehage- og førskolebarn utført av private til-
bydere (Anxo og Niklasson 2009).

I Norge har det ikke vært nevneverdig flere kommuner som bruker konkurranseutsetting i løpet
av de siste fire år. I figur S-16 framgår omfanget av kommunal konkurranseutsetting i 2008.

Figur S–16: Omfanget av konkurranseutsetting av ulike tjenester i kommunal sektor i 2008. La-
vest n = 315. (Kilde: Undersøkelse om kommunal organisering)

Det var fortrinnsvis drift og vedlikehold av kommunale veier som var konkurranseutsatt i 2008,
mens 4 prosent av kommunene hadde konkurranseutsatt institusjonsbasert pleie og omsorg.
Oslo og Bergen er blant disse.

Hvilke tjenester har blitt eksponert for markedet? I Danmark har man tatt i bruk ulike markeds-
løsninger på de fleste områder. I Sverige har veksten i bruken av markedet særlig funnet sted
innenfor undervisning og innenfor pleie- og omsorgstjenester. I Norge er det minimal bruk av
markedet innenfor undervisning, mens altså drift og vedlikehold av kommunale veier, renova-
sjonstjenester og revisjon er de tre områdene som i størst grad er konkurranseutsatt.

Indre fristilling
Bruken av bestiller–utførermodellen varierer ganske sterkt mellom de nordiske landene. Sveri-
ge var først ute med å innføre en slik modell, og i 2006 hadde 80 prosent av Sveriges kommu-
nen tatt i bruk modellen i eldresomsorgen. Danmark er likevel det landet som har gått lengst i å
gjennomføre bestiller–utførermodellen. I 2006 innførte den borgerlige regjeringen et lovpålagt
skille mellom bestiller/forvaltning og utfører/drift i danske kommuner.


Etter opplysningspolitikk og organisering er kommunene vært relativt tilbakeholdne med frie brukervalg, og bruk av innsats- eller stykkprisfinansiering er i beskjeden grad i bruk. Frie brukervalg er i størst grad tatt i bruk på barnehagefeltet (18 prosent av kommunene) og i grunnskoleundervisning (7 prosent). Bare 4 prosent av kommunene har innført fritt brukervalg innenfor pleie og omsorg. Oslo og Bergen er blant disse kommunene. Dermed berører fritt brukervalg mellom offentlige og private tilbydere likevel ganske mange brukere og ansatte i pleie- og omsorgssektoren.

Nok fristilling?

NAV-reformen, hvor NAV står for «Ny arbeids- og velferdsforvaltning», ble vedtatt i 2005 og innebærer en reorganisering av Aetat (arbeidsmarkedssetaten), trygdeetaten og sosialtjenesten. Målet med reformen var en mer effektiv og brukerrettet forvaltning som skulle få flere i arbeid og færre på stønad. Særlig skulle man gjøre slutt på at brukere ble «kasteballer» mellom de
ulike etatene (Reegård 2008). Reformen gikk verken inn for en helstatlig eller helkommunal løsning, men noe midt imellom. På statlig nivå ble de to etatene Aetat og trygdeetaten slått sammen til en ny arbeids- og velferdsetat. Denne etaten blir samlokalisert med sosialtjenesten i kommunene hvor det opprettes en felles førstelinjetjeneste i hver kommune. NAV-reformen er ikke sluttført, men har møtt store problemer og fått hard kritikk fra flere hold under gjennomføringen, som også har falt sammen i tid med finanskrisa og stigende ledighet.

**Den politiske dimensjonen**

Hvordan er bruken av markedsmekanismer i offentlig sektor påvirket av ulike regjeringers politiske ståsted? Det er ikke umiddelbart enkelt å knytte endringene i offentlig sektor i Norden til ulike politiske regjeringskonstellasjoner. En undersøkelse av konkurranseutsetting i danske kommuner viser at politisk ståsted ikke er avgjørende for om en kommune velger å bruke konkurranseutsetting av tjenester som virkemiddel. På nasjonalt nivå stemte dessuten Socialdemokraterne for friere valg i blant annet eldremorsorgen i 2002. Men de seinere årene har de blitt mer kritiske overfor bruken av markedsmekanismer i offentlig tjenesteyting.

I **Sverige** er det en klarere uenighet om bruk av markedsmekanismer langs den politiske høyre–venstreaksen. Kommuner av alle politiske farger har imidlertid drevet med konkurranseutsetting siden begynnelsen av 90-årene, men høyrestyrte kommuner har gått lengst i denne retning. På nasjonalt nivå har den sittende borgerlige regjeringen gått inn for storstilt privatisering. Disse framstøtene har blitt møtt med sterk kritikk fra Socialdemokraterna.


---

31 Tormod Hermansen, som ledet utvalget som kom med innstillingen «En bedre organisert stat», har uttalt til Aftenposten at LO og SV stoppet Stoltenbergs videre moderniseringsprosjekter i staten (Aftenposten 21.08.09, s. 4).
Effekter av reformer i offentlig sektor


I alle de tre nordiske landene benyttes bestiller–utførermodellen, konkurranseutsetting og fritt brukervalg i pleie- og omsorgssektoren, om enn i ulik utstrekning. På grunnlag av de undersøkelser som er gjennomført i Norge, er det ikke grunnlag for å konkludere med at private tilbydere av eksempelvis institusjonsbasert pleie og omsorg gjennomgående er bedre eller billigere enn det kommunene selv kan tilby. I Sverige påpeker Larsson og Szebehely (2006) at til tross for omfattende endringer i eldreomsorgen er kunnskapen om konsekvensene for brukere og ansette begrenset. De påpeker likevel at studier som er gjennomført, tyder på at de nye styrformene har påvirket hjemmetjenesten. Bestiller–utførermodellen har skapt en større avstand mellom beslutningen om hjelp og de faktiske omsorgen som ytes. Videre har bestillingen i stor grad blitt koblet sammen med mer spesifiserte arbeidsoppgaver – altså en standardisering (5 minutter til bading, 10 minutter til bleiebytte eller 15 minutter til frokost):


I Norge viser en undersøkelse om omorganiseringer i offentlige virksomheter at både ledere og ansatte ofte opplever at faglig kvalitet utfordres av økonomiske målindikatorer (Trygstad og Skivenes 2007). Forskning viser også at de omfattende og gjentatte omorganiseringene har ført til negative konsekvenser og omstillingstrøtthet blant mange offentlig ansatte. I Norge har endringstakten vært høyere i offentlig enn i privat sektor de siste årene. En undersøkelse fra 2006 viste at 40 prosent av statlig ansatte hadde opplevd bemanningsreduksjoner i virksomheten i løpet av de siste tre årene, mens drøftet 50 prosent hadde vært gjennom omorganiseringer uten nedbemannin. I mange tilfeller har arbeidspresset for ansatte økt, samtidig som de har fått ansvaret for flere oppgaver (Trygstad mfl. 2006; Trygstad og Skivenes 2007). Dette har medført slitasje på arbeidstakerne. Konkurranseutsetting, selskapsetablering og privatisering har også vært høyt profilerte saker for fagbevegelsen i Norge. En viktig begrunnelse er frykt for at skifte av tariffområde, som følge av selskapsetablering og konkurranseutsetting, skal svekke lønns- og arbeidsvilkår og føre til konkurranseviridning. I Sverige har organisasjonsprinsippene i Landsorganisasjonen bidratt til at fagbevegelsen har inntatt en noe mer pragmatisk holdning i slike spørsmål. En viktig faktor er hvorvidt et forbud får beholde sine medlemmer og avtaleroller ved konkurranseutsetting, eierskiffe eller skifte av tariffområde. I tillegg har den langt høyere
organisasjonsgraden og avtaledekningen i privat sektor i Sverige virket inn på fagforbundenes vurderinger.

Det er også grunn til å spørre seg om borgerne trives i en stadig mer kundeorientert rolle. Det er ting som tyder på at deler av offentlig sektor for tiden 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 mange verken er innstilt eller forberedt på. Etter en årrekke med et deregulert kraftmarked fant SIFO at to av tre forbrukere som hadde gjort seg opp en mening, i 2006 ønsket offentlig regulert strøm. Det interessante med undersøkelsen var at andelen var økende sett i forhold til samme måling i 2005 (Berg 2006). Kanskje betyr dette at vi som samfunnsborgere ønsker grenser for kunderollen?
Endringer i nordisk innvandrings- og integreringspolitikk

Innledning

En av de mest markante samfunnsendringene i Norden i nyere tid, er den sterke veksten i innvandrerbefolkningen og utviklingen mot et mer flerkulturelt samfunn. I tillegg til sterk tilstrømming av flyktninger og deres familier de siste tiårene, har de nordiske land opplevd en kraftig vekst i arbeidsinnvandring fra nye EU-land etter østutvidelsen i 2004. Sverige utmerker seg med den klart største andelen innvandrere i befolkningen i Norden, mens Norge skiller seg ut med langt høyere arbeidsinnvandring fra nye EU-land enn nabolandene. Økt innvandring reiser mange nye utfordringer, spesielt i land som har vært kjennetegnet av høy etnisk homogenitet, et egalitært arbeidsliv og sjenerøse, universelle velferdsordninger finansiert over skattesedden. Med en aldrende befolkning er en av de viktigste langsiktige utfordringene å sikre at innvandrerbefolkningen kommer i arbeid og bidrar til å videreutvikle velferdssamfunnet på lik linje med majoritetsbefolkningen. Dette kapitlet gir en kort oversikt over fellestrekk og forskjeller i innvandrings– og integreringspolitikken i de nordiske land, mens håndteringen av den nye arbeidsinnvandringen fra øst drøftes i kapittelet om de nordiske arbeidslivsmodellene.

Innvandring til de nordiske landene


EU-utvidelsene østover i 2004 og 2007 representerte et nytt veiskille. Igjen vokste det fram en omfattende arbeidsmigrasjon. Norge er det viktigste destinasjonslandet i Norden for arbeidere fra Øst-Europa. I tillegg til arbeidsinnvandringen fra landene i øst er det også en økende tendens til at familier kommer etter.33

Hvem som i dag innvandrer fra land utenfor Europa, er dermed en konsekvens både av konfliktsituasjonen i verden, av adgangsmulighetene i andre land, og av hvilke arbeidsinnvandrere som kom til de tre landene i 1960- og 70-årene.

Ved inngangen til 2009 utgjør innvandrerbefolkningen (definert som innvandrere og etterkommere av innvandrere i første generasjon) 10,6 prosent i Norge og 9,5 prosent i Danmark. I Sverige avgjøres offentlig statistikk over innvandrerbefolkningen til personer som har innvandret, og favner dermed ikke etterkommere. I 2009 var like fullt 13,8 prosent av befolkningen i Sverige innvandret. Dersom vi også inkluderer etterkommere av innvandrede (avgrenset til de som har innvandrede foreldre), utgjør innvandrerbefolkningen i Sverige 18 prosent.34 Dette har plassert Sverige som nummer ti i Europa på listen over land som har størst innvandrerbefolkning i forhold til folketallet. Sverige har dermed både lengre og mer omfattende erfaring med innvandring enn Danmark og Norge (Kavli og Djuve 2007a).

33 se også kapitlet om **de nordiske arbeidslivsmodellene** for en diskusjon om arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene.


![Diagram](image)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur S–18: Årlig innvandring til Danmark etter innvandringsårsak, 1999–2005.\textsuperscript{35}

![Diagram](image)

Kilde: Danmarks Statistik

\textsuperscript{35} Nyeste tall tilgjengelig er fra 2005.

Kilde: Statistiska Centralbyråns

**Kritikk av integreringspolitikk fra 1990-årene**


Denne tredoble bekymringen – at innvandrere og flyktninger kunne unndra seg grunnleggende kvalifisering og integrering, at passivt sosialhjelpsmottak virket klientifiserende, samtidig som

\(^{36}\) Tall etter 2005 for Sverige er usikre (nær 16 000 med ukjent status) og utelates fra figuren.

Reformer i innvandrings- og integreringspolitikken


Lokale myndigheters rom for å reservere seg mot å bosette flyktninger varierer også sterkt varierende mellom de tre landene. I Danmark har statlige myndigheter prioritert muligheten for å spre bosettingen av flyktninger mellom kommuner. Siden 1999 har Udlændingestyrelsen fordelt de nyankomne på amt, deretter avgjøret hvor de skal tas imot. Amtene kan ikke nekte å ta imot innvandrere, slik som tilfellet er i Norge, der kommunene ikke bare avgjør om de vil ta imot flyktninger eller ikke, men et stykke på vei også hvem de vil ta imot (Friberg og Lund 2006). I Sverige finner om lag halvparten av flyktningene bolig på egen hånd innenfor systemet med såkalt egenbosetting (SOU 2003:75). De øvrige fordeles mellom kommuner som har bosettingsavtale med Migrationsverket. Modellen med egenbosetting har ledet til sterk opphopping av innvandrere i de store byene.

Oppsummert medførte endringene i kvalifiseringsregimene en utvidelse av innvandrernes rettigheter til lønnet kvalifisering, men også et strengere regime med uttalt plikt til å delta i kvalifiseringsstiltakene og en sterkere vekt på formidling av såkalte vestlige grunnverdier og samfunnsformer både i Danmark og Norge. Økte plikter for innvandrere ble fulgt av styrkede rettigheter til gratis kvalifisering i et omfang som er svært uvanlig i land utenfor Norden. Den svenske debatten har derimot (foreløpig) ikke ledet til omfattende reformer i integreringspolitikken verken knyttet til innvandreres rettigheter og plikter eller til kommunenes ansvar for å tilby kvalifisering. Her skiller Sverige seg ut også i europeisk sammenheng (Djuve og Kavli 2007a).

Nordiske reformer i integreringspolitikken – fellestrekk og forskjeller

Det er flere viktige fellestrekk mellom reformene på integreringsområdet i de tre nordiske landene. For det første har det skjedd en tydelig dreining mot en sterkere arbeidslinje med økonomisk selvstendighet for innvandrerne som uttalt mål. For det andre har man lagt vekt på heltidskvalifisering som kombinerer språk- og arbeidstrening. I dag er helårige, fulltids kvalifiseringsprogram lovpålagt i Danmark og Norge og anbefalt i Sverige. Et tredje likhetstrekk er en tettere kobling mellom innvandrernes deltakelse i kvalifisering og utbetalingen av økonomisk støtte til livsopphold. Sosialhjelp har det kjennetegnet at den er behovsprøvd, husholdsstyrt og utgjør det siste økonomiske sikkerhetsnettet for personer uten tilstrekkelig inntekt. I forbindelse med innføringen av introduksjonsprogram ble deltakernes inntektssikring lagt om fra behovsprøvd sosialhjelp til en stønad som var sterkere knyttet opp mot egen innsats. Bakgrunnen var et mål om å skape sterkere insentiver for egen innsats. Både i Danmark og Norge er stønaden utformet slik at deltakerne trekkes krone for krone dersom de har ugyldig fravær fra programmets aktiviteter, og ved omfattende ugyldig fravær kan retten til deltakelse bortfalle. Retten til stønad avkortes ikke dersom deltakeren har lønnet arbeid ved siden av programdeltakelsen. I Sverige, der utformingen av ytelsene er opp til kommunene, varierer det om deltakerne trekkes eller ikke ved ugyldig fravær.

I alle tre land har dessuten økte krav til innvandrerne gått hånd i hånd med økte rettigheter til inntektssikring og kvalifisering, som i europeisk sammenheng er omfattende og sjenerøse. Denne balansen mellom krav og sjenerøsitet overfor innvandrere har medvirket til at både høyre- og venstresiden i det politiske landskapet har sluttet seg til relativt utgiftskrevende reformer.

Samtidig er det også viktige forskjeller mellom utviklingen i integreringspolitikken i de nordiske landene.


For det tredje har landene foreløpig møtt konsekvensene av reformene i integreringspolitikken. For det meste er konsekvensene åpner seg for innvandrerne. Danmark og Norge har i likhet med stadig flere land innført koblinger mellom deltakelse i kvalifisering og senere rettigheter. I Sverige finnes derimot ingen slike koblinger. Frivilligheten i det svenske regimet finner man igjen også i bosettingspolitikken. Flyktninger kan bosette seg i den kommunen de ønsker, dersom de selv finner bolig. I Norge og Danmark er bosettingen styrt, og nyankomne må vente på at en kommune aktivt tar imot dem.

Hva har så vært konsekvensene av reformene i integreringspolitikken? Det store spørsmålet er om reformene bidrar til at flere kommer i arbeid. Dette er nært koblet til konjunkturer og dermed svært vanskelig å måle. Tallene som finnes, tyder imidlertid på at nyankomne innvandrere i Danmark og Norge kommer raskere og i større grad i arbeid enn innvandrere i Sverige. Samtidig er flyktningandelen større i Sverige.

Samtidig er det interessant at mens ledigheten blant innvandrere i Norge i dag øker raskere enn i befolkningen ellers (Statistisk sentralbyrå, Arbeidsledighet, 2. kvartal 2009), finner det tilsynelatende sted en motsatt utvikling i Danmark. I juni 2009 nådde ledigheten i Danmark opp i over 100 000 personer, en fordobling fra året før. Mens stigningen i ledigheten blant etniske danskere har vært på hele 120 prosent i perioden, er økningen blant ikke-vestlige innvandrere kun på 32 prosent (Ugebrevet A4, 16.08.2009, nr. 25). Riktignok utgjøres en stor del av innvandreres ledighetsvekst i Norge av arbeidsinnvandrere, men også blant ikke-vestlige innvandrere er veksten i ledighet noe større enn i befolkningen ellers.

Tiltak mot finanskrisa i Norden

Innledning


Tabell S–3: Økonomisk vekst: BNP–vekst

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Norge (fastland)</td>
<td>−1,4</td>
<td>4,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Danmark</td>
<td>−4,0</td>
<td>1,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Sverige</td>
<td>−5,5</td>
<td>2,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Euroområdet (EU 16)</td>
<td>−4,8</td>
<td>2,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: OECD Economic Outlook juli 2009

Da den nordiske modellen langt på vei har vært kjennetegnet av en relativt stor offentlig sektor og aktiv bruk av makroøkonomiske stabiliseringspolitiske virkemidler, er det kanskje rimelig å anta at den nordiske modellen vil være bedre rustet til å møte den internasjonale finanskrisa enn det andre land er. Med sine omfattende velferdsordninger inneholder modellen sterke automatiske stabilisatorer, eksempelvis gode ordninger for arbeidsledighetstrygd som motvirker etterspørselsfall i perioder med økt ledighet. De nordiske landene har også etter krisene i 1990-årene rebalansert offentlige budsjetter og innført ulike regler for å sikre solide offentlige finanser med den norske handlingsregelen for bruk av oljepenger som det fremste eksempel.

37 I likhet med resten av notatet konsentreres framstillingen her om tiltakene i Danmark, Sverige og Norge.
Nordisk kriserespons – likheter og forskjeller

En gjenomgang av de nordiske landene sin respons på finanskrisa (se også eget notat, Berge 2009) viser at det har blitt satt i gang en rekke tiltak for å dempe de negative effektene av krisa i Norden. Sentralbanken i de respektive land har foretatt sterke rentenedsettelser. I Norge, der renten i utgangspunktet lå på et noe høyere nivå, har styringsrenten blitt satt ned fra 5,75 prosent til 1,5 prosent. I Sverige er styringsrenten satt ned fra 4,75 prosent til 0,25 prosent, mens Danmark har satt ned renten fra 5,50 prosent til 1,55 prosent – og med dette redusert renteforskjellen mellom den danske Nationalbanken og Den europeiske sentralbanken (ECB).

I alle landene har myndighetene introdusert ulike garantier som ikke har direkte eller umiddelbar effekt på statsbudsjettene. De største garantierne har blitt utstedt til bank- og finansinstitusjonene. I Norge ble bankene gitt anledning til å bytte obligasjoner med fortrinnsrett mot stats-obligasjoner – en bankpakke med en ramme på 350 milliarder kroner. Det har også blitt introdusert to fond med en total ramme på 100 milliarder. Statens finansfond (50 milliarder) er ment å styrke bankene og med dette bidra til å få dem til å opprettholde normal låneaktivitet. Statens obligasjonsfond (50 milliarder) er ment å hjelpe industriedrifter til å få finansiering i et styrket obligasjonsmarked slik at de ikke er ensidig avhengig av å få all sin finansiering fra bankene. Svenske myndigheter har innført et garantiprogram på hele 1500 milliarder som gir banker og andre finansinstitusjoner mulighet for statlige garantier på deler av sin utlåning. De har også vedtatt en lov som muliggjør akutt støtte til finansinstitusjoner som er truet av konkurs (eksempelvis på grunn av tapsebringende aktivitet i Baltikum). I Danmark har staten stilt en statsgaranti for bankers innskudd og lån til andre banker. Formålet med disse tiltakene har i alle landene vært å sikre nødvendig tillit til bankvesenet, samt gjøre det lettere og billigere for bankene å låne ut til husholdninger og bedrifter.

Selv om krisa synes å ramme Sverige og Danmark hardest, er det likevel i Norge de største finanspolitiske lempelsene har blitt introdusert. Totalt benyttes 130 milliarder av Statens pensjonsfond – Utland (5,4 prosent av fondskapitalen), noe som utgjør 54–55 milliarder mer enn for 2008. Dette anslås å gi en ettertørselsstimulans på 3 prosent av BNP. Til sammenlikning øker Danmark offentlig forbruk og investeringer med 13,2 milliarder i 2009, mens skatteredskjonnene på 11,9 milliarder først kommer i 2010. I 2010 anslås det at Danmark vil øke offentlig forbruk og investering med 13,2 milliarder. Likevel innebærer dette finanspolitiske lempelser som er langt mindre enn de som har vært introdusert i Norge, og det anslås at de finanspolitiske tiltakene i Danmark vil gi en ettertørselsstimulans tilsvarende 1,8 prosent. Sverige har introdusert større finanspolitiske lempelser enn Danmark, men også her er de mindre enn i Norge. Totalt anslås lempelsene i Sverige å være på 41,2 milliarder i 2009 fordelt mellom 28,7 milliarder i skattelettelser og 12,5 milliarder i økt offentlig konsum og investering. Dette anslås å gi en ettertørselsstimulans på 2,2 prosent. At finanspolitikken er mer ekspansiv i Norge, er ikke overraskende, siden Norge gjennom flere år med høy offentlig sparing i Statens pensjonsfond – Utland har et større handlingsrom i finanspolitikken.
Likevel er det interessant å observere hvordan inntretningen av de finanspolitiske tiltakene skil-
ler seg mellom de tre landene. I lys av de fellesnordiske tradisjonen ville det kanskje være rime-
lig å forvente at de tre landene ville møte finanskrisa med relativt like virkemidler. I stedet kan man observere forskjeller som kan relateres til ulike politiske preferanser hos de sittende regje-
ringer. Den rød-grønne regjeringen i Norge har så langt først og fremst satset på økt offentlig forbruk og investeringer (bygging av vei og bane, oppussing av offentlige bygg med mer) og har «bare» introdusert midlertidige skattelettelser tilsvarende 3,25 milliarder. For de borgerlige regjeringene i Sverige og Danmark har derimot skattelettelser vært et av de viktigste finanspoli-
tiske tiltakene som er introdusert. Således har norske myndigheter valgt en mer klassisk keyne-
siask respons i form av offentlig utgiftsvekst, som regnes å gi sterkere etterspørsel og syssel-
settingseffekt siden skattelettelser også vil gå til sparing og importvarer, enn sine nordiske naboer. Sverige og Danmark har lagt seg på en «europeisk linje» med et større innslag av skat-
telettelser. Andrew Watt (2009) viser i sin studie av de europeiske landene (10–14 EU-land) sine tiltakspakker at skattelettelser i snitt utgjør rundt halvparten av de introduserte tiltakene. Mens 84 prosent av de finanspolitiske lempelsene i den første tiltakspakken i Norge gikk til økt offentlig forbruk og investeringer (i tillegg kommer økte offentlige utgifter i forbindelse med revi-
deringen av budsjettet våren 2009), utgjør skattelettelser nesten 70 prosent av de finanspoli-
tiske lempelsene i Sverige. I Danmark utgjør skattelettelser nesten halvparten av de annonserede finanspolitiske lempelsene.

Mens den borgerlige opposisjonen i Norge har argumentert for at regjeringen burde gi flere skattereducsjoner som svar på krisa, har venstresiden og fagbevegelsen i Danmark og Sverige kritisert sine respektive regjeringer for ikke å satse nok på direkte sysselsettingsstimulerende offentlig forbruk og investeringer. Eksempelvis framholder de danske sosialdemokratene og fagbevegelsen at pengene som er avsatt til skattelettelser, hadde skapt tre–fem ganger så mange jobber dersom pengene hadde vært brukt til å renovere skoler, pleiehjem og andre in-
istitusjoner. Således må inntretningen av tiltakspakkene oppfattes som et uttrykk for politisk-
ideologiske motsetninger der de borgerlige regjeringene i Danmark og Sverige har valgt en noe annen retning enn den rød-grønne regjeringen i Norge. Det er også viktig å ha i mente at krisas dybde og omfang er mye større i Sverige og Danmark. Ettersom krisa vil gi lavere offentlige skatteinntekter, vil prioritering av skattelettelser som krisetiltak i sin konsekvens bidra til en omfordeling mellom offentlig og privat forbruk og sysselsetting, samtidig som skattelettelser vesentlig begunstiger dem som er i arbeid, og i liten grad vil gagne de ledige.
Endringer i de nordiske modellene – noen konklusjoner

Innledning


For det første: Utviklingen av samfunnsmodellene følger samme spor i de tre nordiske landene, selv om det er synlige forskjeller i endringsgrad, timing og konkrete tiltak. Det viktigste fellestrekket ved den politiske utviklingen finner vi i sosial- eller velferdspolitikken. En markert sterkere vektlegging av arbeidslinja og aktivisering er tydelig. De nordiske land har alle blitt hardere i klypa overfor dem som står utenfor arbeidsmarkedet, det stilles oftere krav til opplæring og deltakelse i aktivisering for å få stønader. Danmark har nok gått lengst gjennom arbeidsplikten for sosialhjelpsmottakere og strengere bostedskrav til innvandrere, men alle landene følger de samme spør. Alle land viser dessuten klare fellestrekk i sine pensjonsreformer. Et annet viktig område hvor en felles utvikling er meget tydelig, er i politikken for å kombinere familieliv og arbeid, hvor Norge de seinere årene har tatt igjen de andres forsprang i foreldrepermisjoner og barnehagedekning.

For det andre: Alle landene har fortsatt sterke arbeidslivsorganisasjoner, avtalsystem, og i variere grad, et aktivt trepartssamarbeid som bidrar til videreføring av grumplilære i den nordiske arbeidslivstradisjonen. Likevel er det betydelige forskjeller i utviklingen i fagorganisering mellom Danmark og Sverige på den ene siden og Norge på den andre. Fra et langt høyere nivå enn i Norge har Sverige og Danmark opplevd en historisk nedgang i organisasjonsgraden. Denne nedgangen er nær knyttet til reformer i A-kassesystemene og reduserte skattefordeler for medlemskontingent. Økt arbeidsvandring fra de nye EU-landene etter 2004 og avgjørelser i
EF-domstolen har satt de nasjonale avtale- og reguleringsystemene på prøve. Dette gjelder også i Norge hvor det både er strid om behovet for regulering og om kontrollmetodene for å motvirke lavlønnskonkurransene og økte forskjeller.

For det tredje: På tross av flere eksempler på at regjeringenes politiske farge former utviklingen av modellen, er det ikke grunnlag for å konkludere med at borgerlig styre i Danmark og Sverige har ført til grunnleggende systemendringer. I Danmark har endringene i arbeidslivspolitikken vært små. I Sverige har det vært tydelige endringer når det gjelder myndighetens økonomiske vilkår for fagorganisering og arbeidsløshetstrygd. Dette har åpenbart svekket fagbevegelsen, men virkningen av dette på samfunnet vil først kunne komme etter hvert.

På en del felter er det synlige forskjeller i politikk mellom høyre og venstre. Disse er blant annet knyttet til hvor tøft arbeidslinja skal implementeres, synet på midlertidige ansettelses, virkemidler for fornyelse, konkurranseutsetting og privatering av offentlig virksomhet, endringer i skattemessig og bruk av for eksempel formuisskatt, skattefordelinger for tjenester i hjemmet, kombinasjoner av lønnstilskudd og kutt i stønadsnivåer og andre tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant såbare grupper ved bruk av økonomiske insentiver. Klare forskjeller kommer til uttrykk i synet på staten og det offentliges rolle; disse er ikke først og fremst knyttet til forskjeller i samlet skattemessig, men til bruk av markedsmekanismer i produksjon av offentlige tjenester, også innenfor kjerneområder som skole og helse og omsorg. Sverige og Danmark har i langt større grad enn Norge knessatt prinsippet om oppdeling mellom bestiller og utfører i stønadsavhengighet og utenforskap blant enkelte grupper av ungdom og invandrere.

For det fjerde: Grunnpilarenes i de nordiske modellene står likevel støtt. De nordiske samfunnsmodellene er gjenstand for omforming og tilpasning avhengig av nasjonale særtrekk, tradisjoner og politiske skiftninger, men kjernen i modellene synes (minst) like robust nå som for ti år siden. Resultatene i de tre landene viser også bemerkelsesverdig like utviklingstrek, i alle fall inntil finanskrisa slo ut høsten 2008. Det gjelder sysselsettingsnivå, innlandsutvikling eller integrering av eldre og innvandrergrupper og alle landene sliter med de samme problemene knyttet til høy uføretrygd, sykefravær og økende stønadsavhengighet og utenforskap blant enkelte grupper av ungdom og invandrere.

Likevel har utviklingen av de nordiske velferdsstatene siden 2000 vært kjennetegnet av revisjon og omlegging snarere enn nedbygging og liberalisering. På lengre sikt kan midlertidig summen av politiske veivalg gjort på 2000-tallet vise seg å få mer merkbar konsekvenser for utviklingsretningen i de ulike nordiske modellene. Disse konklusjonene blir utdypet og diskutert i de neste avsnittene, og på bakgrunn av disse vil vi avslutningsvis forsøke å si noe om hva som kan bli viktige politiske skillelinjer i videreutviklingen av den norske og de nordiske modellene i tiden framover.
Felles sosialpolitisk kurs: aktivering og familiepolitikk

Vår første konklusjon er at utviklingen av modellene følger de samme hovedtrendene i de nordiske landene, selv om det er variasjon både i konkrete tiltak, styrke og timing. I alle de tre landene har det viktigste utviklingstrekket det siste tiåret vært en sterkere vektlegging av arbeidslinje og aktivering. I tillegg (og i nær tilknytning) til dette har utviklingen av de nordiske modellene vært preget av tiltak for å kunne håndtere en aldrende befolkning samt et mer eksplisitt fokus på fattigdomsbekjempelse.


Pensjonsreformene i Norden har også vært sterkt preget av arbeidslinjen. Felles for de nye nordiske pensjonssystemene er at de gir sterkere insentiver til å jobbe mer og lenger. Reformene har vært et svar på finansieringsutfordringene for velferdsstaten som følger med en aldrende befolkning. I tillegg til å oppmuntere til å stå lenger i arbeid, blir pensjonsalderen oppøstert i takt med levealderen.


Endringer i arbeidslivspolitikken

Når det gjelder arbeidslivsorganisering, er det viktige forskjeller mellom Danmark på den ene siden og Norge og Sverige på den andre i forholdet mellom lov- og avtaleresultat. Sverige og Danmark har også hatt langt høyere faglig organisasjonsgrad og avtaledekning enn Norge, og de har mer liberale regler for midlertidige ansettelsers. Alle landene har hatt historisk høy reallønnsvekst og sterkt sysselsettingsvekst siden 90-årene. I Norge er sysselsettingsårs økt med 7,6 prosent, i Sverige med 6,8 prosent og i Danmark med 2 prosent i perioden fra 2000 til 2007.
De nordiske arbeidslivsmodellene er tungt forankret i institusjonelle ordninger og støttet opp av sterke partsorganisasjoner, hvilket har formet tilpasningene og hindret grunnleggende endringer selv om den faglige organiseringen i Danmark og Sverige har sunket betydelig de siste årene. Danmark liberaliserte i 2002 regelverket for A-kasser, mens den borgerlige regjeringen i Sverige fjernet skattefradraget for medlemskontingent i fagforeninger og i A-kasser rett etter at den ble valgt. Særlig i Sverige har dette ført til en sterk nedgang i organisasjonsgrad og medlemskap i A-kasser. Som følge av dette sto mange lavtlønte uten ledighetsforsikring da Sverige ble rammet av den økonomiske krise, noe som har forsterket eksisterende sosiale forskjeller.

De nordiske landene skårer likevel fortsatt svært høyt både når det gjelder sysselsetting, fordeling, likestilling, fagorganisering og avtaledekning, og det har skjedd få endringer i de arbeidsrettslige reguleringsene på tross av utfordringene fra EU-retten og økt arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene. Utviklingen i de nordiske forhandlingssystemene de siste 10–20 årene har snarere vært preget av fornyelse, konsolidering og en viss revitalisering, særlig på det sosialpolitiske feltet. Likevel har vi i Sverige og Danmark sett en svikkelse av ordninger som understøtter fagorganisering, hvilket på sikt kan svekke partssamarbeidet. Ved å forrykke maktforholdet mellom fagbevegelsen og arbeidsgiverne, og mellom ulike arbeidstakerorganisasjoner, risikerer en å svekke grunnlaget for samarbeid mellom partene.

**Politikkens betydning**

En del av de nordiske forskjellene i politikk synes å være knyttet til om det har vært borgerlig eller sosialdemokratisk styre. Vår tredje konklusjon er at utviklingen av de nordiske modellene formes av regjeringens politiske farge, men at høyrestyrere i Danmark og Sverige hittil ikke har ført til mer grunnleggende systemendringer. Det kan være vanskelig å avdekke hvor store ulikhetene er i synet på hovedtrekkene i modellen. Grunnpilarene i den støtter seg imidlertid på maktforhold og institusjonelt forankrede interesserønsomme som gjør at det knytter seg store politiske kostnader til å omforme systemet.

På en del politikkområder er forskjellene mellom sosialdemokratisk og borgerlig politikk vanskelige å få øye på. Dette gjelder blant annet pensjon og aktiveringspolitikk. Men på andre felter finner vi ulik retning på utviklingen avhengig av hvem som sitter ved makten. Dette har vi sett blant annet i skattepoliikken, i arbeidslivspoliikken og seinest i håndteringen av den internasjonale økonomiske krise.

Selv om de nordiske skattesystemene bygger på de samme grunnprinsippene, har de nordiske landene på 2000-tallet beveget seg i noe ulike retninger. I Danmark innførte den borgerlige regjeringen et såkalt “skattestopp” i 2002 som har svekket det danske skattesystemets totale omfordelende virkning. Regjeringen i Danmark er dessuten i ferd med å gjennomføre en større skattereform som av kritikerne blir beskrevet som svært fordelingsmessig skjev. I Sverige har det skjedd svært få endringer (utover endringene for eiendomsskatt og fagforeningsfradrag) i
skattesystemet det siste tiåret. Men den borgerlige regjeringen har siden den tiltrådte i 2006, brukt skatteinsentiver mer aktivt i arbeidsmarkedspolitikken og begynt å gjennomføre betydelige skattelettelsel ser. Norge har på sin side strammet inn skattpolitikken gjennom reformen i 2006, som innebærer hardere beskatning av næringslivet. Samtidig bør man merke seg at denne reformen ble vedtatt under Bondevik II-regjeringen med støtte fra venstresiden, hvilket vitner om at de politiske forskjellene har vært mer uklare i Norge.

Når det gjelder arbeidslivet, har de borgerlige regjeringene i Sverige og Danmark langt på vei slått ring rundt den eksisterende arbeidsrettslige modellen og forhandlingsmodellen. Imidlertid har, som nevnt, ordninger som understøtter fagbevegelsens samfunnsmessige posisjon og medlemstilgang blitt svekket under borgerlig styre.

Det mest aktuelle eksempelet på politiske forskjeller mellom de nordiske landene finner vi i den ulike håndteringen av den økonomiske krisa. Alle tre land har satt i verk omfattende finanspolitiske krisepakker. På tross av at Sverige og Danmark er langt hardere rammet enn Norge, er krisetiltakene anslått å innebære en etterspørselstimulans på henholdsvis 3 prosent av BNP i Norge, 2,2 prosent i Sverige og 1,8 prosent i Danmark. Det er også klare forskjeller i sammenhæringen av krisepakken. Den rød-grønne regjeringen i Norge har hovedsakelig satsett på å øke offentlig forbruk og investeringer, mens skattelettelsene er beskjedne. Den borgerlige regjeringen i Sverige har derimot vedtatt omfattende skattelettelsel sen for både 2009 og 2010, mens offentlige utgifter bare økes moderat. Danmark øker offentlige utgifter moderat i år og har annonserter betydelige skattelettelser fra og med neste år når skattetilformen trer i kraft.

Et eksempel som kan illustrere kryssende politiske skillelinjer i Norden, finner vi i synet på fornyelse av offentlig sektor, spesielt konkurranseutsetting og (del)privatisering. Omfanget av konkurranseutsetting er langt større i Danmark og Sverige enn i Norge – også under sosialdemokratiske regjeringer. Våre naboland har videre i større grad implementert prinsippet om oppdeling av bestiller og utfører av offentlige tjenester. Selv om den rød-grønne regjeringen i Norge de siste årene har bremsset utviklingen, og de borgerlige regjeringene i Danmark og Sverige holdt fram, er det likevel vanskelig å finne noe entydig mønster i bruk av slike virkemidler i fornyelsen av offentlig tjenesteytning.

De nordiske modellene består

Til tross for synlige politiske forskjeller er vår fjerde konklusjon at endringene i de nordiske modellene det siste tiåret ikke har rokket ved systemets grunnbaser. Kjernen i de nordiske modellene har bestått.

De nordiske velferdsstatene viser enda tydeligere fellestrekk i dag enn for ti år siden, både innenfor helse, sosiale tjenester og trygde- og pensjonssystemet. Alle de nordiske landene har utviklet og utvidet allerede omfattende offentlig baserte helsesektorer. Innslaget av private aktører varierer mellom landene og er minst i Norge. Det er også gjennomført brede pensjons-
reformer som har brakt pensjonssystemene i de nordiske landene nærmere hverandre. Samtidig har Norge, Sverige og Danmark ført en stadig mer aktiv sosialpolitikk med sterk vekt på arbeid, opplæring og integrasjon. Velferdspolitikken i Norden de siste ti årene har ikke vært preget av systemkritikk og alternative, liberalistiske modeller, men har snarere vært orientert mot tilpasning og forsiktig omlegging av offentlige ordninger.

Det er dessuten grunn til å peke på et solid finansielt grunnlag som en viktig forutsetning for at de nordiske velferdsstatene har blitt ombygget (og delvis utbygget) snarere enn nedbygget. Evnen til å finansiere velferdsstaten ble styrket gjennom skattereformene i begynnelsen av 90-årene som skapte ryddige og effektive skattesystemer.

Som nevnt er de nordiske arbeidslivsmodellene tungt forankret i institusjonelle ordninger og støttet opp av sterke partsorganisasjoner, og det har skjedd få endringer i de arbeidssettlige reguleringer. Selv om Sverige og Danmark nå opplever en historisk nedgang i organisasjonsgraden, er den faglige organiseringen i Norden fortsatt meget høy. En ytterligere svekkelse av ordningene som understøtter fagorganisering, vil imidlertid (på sikt) kunne svekke partssamarbeidet og med dette rokke ved fundamentet og maktabalen i de nordiske arbeidslivsmodellene.

Dette bringer oss over til et mer generelt poeng, nemlig at summen av små endringer på lengre sikt kan få betydelige konsekvenser for de nordiske modellene. Wolfgang Streeck og Kathleen Thelen (2005) framfører et slikt resonnement i en analyse av utviklingen i de politiske økonomiene i avanserte industriland de siste tiårene. Deres hovedpoeng er at liberalisering som oftest er et resultat av små, gradvise endringer, ikke av store, dyptgripende reformer. De peker på at marginale endringer i folks økonomiske insentiver (for eksempel til å velge offentlige eller private løsninger) eller i fordelingen av makt (for eksempel på arbeidsmarkedet), ofte er det som har drevet fram en utvikling i liberal retning. Altså: Selv om politikkendringene på 2000-tallet ikke synes å ha rokket ved grunnpilarene i de nordiske modellene, kan slike politiske veivalg vise seg å få større betydning for hvilken retning utviklingen tar i tiden framover.

Avslutning

Sammenlikningen av utviklingen i politikk i de nordiske landene gir grunnlag for å reflektere rundt den norske modellens framtid. Om erfaringene fra Danmark og Sverige har overføringsverdi, framstår det som lite sannsynlig at borgerlig styre i Norge vil føre til en rasering eller nedbygging av den norske modellen. Men det er grunn til å forvente merkbare endringer i konkrete tiltak og virkemidler, i graden av krav/oppfølging og i avveiningen mellom ulike målsettinger i den offentlige politikken. Samtidig vil sammensetningen av en eventuell borgerlig regjering, og styrkeforholdene i stortinget, være avgjørende for veien videre. Verken i Danmark eller Sverige utgjør parti av FrPs type noe tyngdepunkt på borgerlig side. I Norge kan en flertallsregjering utgått av FrP og Høyre forventes å gjennomføre langt mer betydelige endringer enn en mindretallsregjering bestående av Høyre og sentrumspartiene.
Den politiske debatten om utviklingen av den norske modellen og de nordiske modellene vil trolig dreie rundt de følgende spørsamålene i tiden framover:

1. Hvor strenge krav skal man stille i aktiveringspolitikken? I hvilken grad skal mottak av stønad være avhengig av deltakelse i tiltak, kvalifisering eller arbeid?
2. Hvor sterk vekt skal en legge på arbeidsinsentiver, og hvordan skal disse avveies mot fordelingspolitiske målsettinger og krav om økte stønader?
3. Hvor streng skal man være i flyktning- og asylpolitikken?
4. Hvor sterke tiltak skal man sette i verk mot lavlønnskonkurranse i arbeidsmarkedet?
5. I hvilken grad skal man legge om velferdsordninger for å gjøre dem mindre tilgjengelige for arbeidsinnvandrere og andre innvandrere?
6. I hvilken grad skal staten støtte oppunder fagbevegelsen og parts- og avtalesystemet?
7. Hvor fleksible skal regler for ansettelse være?
8. Bør flere offentlige tjenester fristilles, konkurranseutsettes eller privatiseres? Og i tilfel- le hvilke tjenester?
9. Hvordan skal man forvalte det offentlige eierskapet?
10. Hvordan skal man finansiere velferdsstaten, og hvordan skal nivået og byrdefordelingen være i skattpolitikken?
Litteratur


Svalund, Jørgen (2009): «Arbeidsmarkedsorganisering, arbeidslivsregulering og partsforhold i Norge» i Christensen, Johan, Tone Fløtten, Jon M. Hippe, Jørgen Svalund og Sissel


Sørensen, Peter Birch (1998): «Recent innovations in Nordic tax policy: From the global income tax to the dual income tax», i Peter Burch Sørensen (red.): Tax policy in the Nordic countries (s. 1–27). London: Macmillan.


Tabell 4.3 Timelønnskostnader for arbeidere i industrien hos Norges handelspartnere. Prosentvis vekst fra året for 1

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Sverige</td>
<td>4,9</td>
<td>4,2</td>
<td>4,0</td>
<td>3,9</td>
<td>4,3</td>
<td>3,8</td>
<td>3,6</td>
<td>2,9</td>
<td>3,0</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Tyskland</td>
<td>1,2</td>
<td>-1,7</td>
<td>1,8</td>
<td>6,5</td>
<td>2,4</td>
<td>2,4</td>
<td>2,7</td>
<td>0,6</td>
<td>0,6</td>
<td>1,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Storbritannia</td>
<td>5,9</td>
<td>7,0</td>
<td>4,7</td>
<td>3,6</td>
<td>5,7</td>
<td>4,5</td>
<td>6,1</td>
<td>4,0</td>
<td>4,3</td>
<td>4,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Danmark</td>
<td>5,0</td>
<td>3,7</td>
<td>5,7</td>
<td>3,4</td>
<td>4,1</td>
<td>4,2</td>
<td>3,5</td>
<td>3,5</td>
<td>2,4</td>
<td>2,0</td>
</tr>
<tr>
<td>USA</td>
<td>2,5</td>
<td>1,8</td>
<td>2,9</td>
<td>4,0</td>
<td>4,4</td>
<td>5,3</td>
<td>4,1</td>
<td>2,9</td>
<td>3,0</td>
<td>0,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Nederland</td>
<td>4,0</td>
<td>4,2</td>
<td>4,7</td>
<td>4,5</td>
<td>6,0</td>
<td>5,5</td>
<td>3,8</td>
<td>1,9</td>
<td>3,1</td>
<td>0,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Frankrike</td>
<td>2,7</td>
<td>2,3</td>
<td>2,6</td>
<td>4,8</td>
<td>3,8</td>
<td>3,1</td>
<td>2,4</td>
<td>2,2</td>
<td>3,0</td>
<td>2,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Italia</td>
<td>3,6</td>
<td>0,5</td>
<td>2,1</td>
<td>2,4</td>
<td>3,8</td>
<td>4,6</td>
<td>5,2</td>
<td>5,8</td>
<td>2,7</td>
<td>2,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Finland</td>
<td>1,9</td>
<td>4,2</td>
<td>5,8</td>
<td>4,7</td>
<td>4,5</td>
<td>3,4</td>
<td>3,0</td>
<td>4,0</td>
<td>2,0</td>
<td>4,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Kina</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Japan</td>
<td>3,3</td>
<td>0,4</td>
<td>0,7</td>
<td>1,7</td>
<td>-0,5</td>
<td>-0,8</td>
<td>0,9</td>
<td>0,8</td>
<td>-0,1</td>
<td>-0,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Polen</td>
<td>-</td>
<td>14,0</td>
<td>10,0</td>
<td>6,5</td>
<td>6,8</td>
<td>2,9</td>
<td>1,9</td>
<td>2,8</td>
<td>3,8</td>
<td>5,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Belgia</td>
<td>2,0</td>
<td>3,0</td>
<td>2,0</td>
<td>4,9</td>
<td>1,7</td>
<td>3,8</td>
<td>1,9</td>
<td>2,9</td>
<td>2,5</td>
<td>2,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Sør-Korea</td>
<td>13,1</td>
<td>6,1</td>
<td>10,3</td>
<td>6,4</td>
<td>6,8</td>
<td>10,3</td>
<td>5,3</td>
<td>7,2</td>
<td>5,4</td>
<td>7,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Irland</td>
<td>3,6</td>
<td>5,9</td>
<td>6,5</td>
<td>7,0</td>
<td>10,0</td>
<td>5,9</td>
<td>4,3</td>
<td>4,3</td>
<td>6,4</td>
<td>6,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Spania</td>
<td>4,8</td>
<td>0,9</td>
<td>4,4</td>
<td>3,1</td>
<td>5,3</td>
<td>4,8</td>
<td>4,9</td>
<td>3,7</td>
<td>3,8</td>
<td>4,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Sveits</td>
<td>0,2</td>
<td>0,8</td>
<td>0,2</td>
<td>1,3</td>
<td>2,7</td>
<td>1,8</td>
<td>1,1</td>
<td>0,5</td>
<td>1,1</td>
<td>1,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Hong Kong</td>
<td>5,1</td>
<td>0,4</td>
<td>-0,4</td>
<td>1,9</td>
<td>5,6</td>
<td>-1,4</td>
<td>-2,3</td>
<td>-0,6</td>
<td>2,4</td>
<td>2,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Østtyskland</td>
<td>1,7</td>
<td>2,2</td>
<td>2,5</td>
<td>1,9</td>
<td>2,9</td>
<td>2,5</td>
<td>2,7</td>
<td>1,7</td>
<td>3,4</td>
<td>2,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Singapore</td>
<td>3,6</td>
<td>3,1</td>
<td>4,2</td>
<td>5,8</td>
<td>0,0</td>
<td>-4,1</td>
<td>4,4</td>
<td>0,2</td>
<td>-3,9</td>
<td>11,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugal</td>
<td>9,5</td>
<td>4,2</td>
<td>1,6</td>
<td>2,4</td>
<td>5,2</td>
<td>4,2</td>
<td>2,5</td>
<td>2,5</td>
<td>4,3</td>
<td>4,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Russland</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Canada</td>
<td>0,3</td>
<td>1,4</td>
<td>1,2</td>
<td>2,4</td>
<td>2,9</td>
<td>4,7</td>
<td>4,1</td>
<td>3,7</td>
<td>2,2</td>
<td>0,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Tyrkia</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Tsjekkia</td>
<td>19,6</td>
<td>9,1</td>
<td>11,7</td>
<td>7,9</td>
<td>2,4</td>
<td>5,3</td>
<td>6,2</td>
<td>5,2</td>
<td>3,2</td>
<td>5,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Norges handelspartner</td>
<td>3,8</td>
<td>2,7</td>
<td>3,3</td>
<td>4,3</td>
<td>4,0</td>
<td>3,8</td>
<td>3,6</td>
<td>2,9</td>
<td>2,6</td>
<td>2,7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Memo:**

Norge 4,0 7,9 4,6 3,0 6,4 5,4 3,9 5,9 2,8 4,3

---

1 For noen land er det en markert økning i timerlønnskostnader, inkludert forskjell på lønnsmyndIGHENS

Kilde: Bureau of Labor Statistics (BLS). (Fyllematerialen dekket knapt 99 prosent av Norges handelspartner i 2003.)

### Vedlegg 2:

Tabell 3.2 Lønnskostnader for industriarbeidere i Norge i forhold til grupper av land (handelsveide grupper av land=100)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Alle¹</td>
<td>113</td>
<td>120</td>
<td>127</td>
<td>139</td>
<td>133</td>
<td>130</td>
<td>137</td>
<td>139</td>
<td>140</td>
<td>143</td>
</tr>
<tr>
<td>Nordiske land²</td>
<td>109</td>
<td>110</td>
<td>120</td>
<td>129</td>
<td>121</td>
<td>119</td>
<td>125</td>
<td>126</td>
<td>127</td>
<td>128</td>
</tr>
<tr>
<td>Euroland³</td>
<td>104</td>
<td>123</td>
<td>125</td>
<td>137</td>
<td>129</td>
<td>128</td>
<td>135</td>
<td>137</td>
<td>141</td>
<td>140</td>
</tr>
</tbody>
</table>


² Danmark, Sverige og Finland

³ Euroland i tabellen: Tyskland, Finland, Nederland, Belgia, Frankrike, Irland, Italia, Spania, Portugal og Østerrike