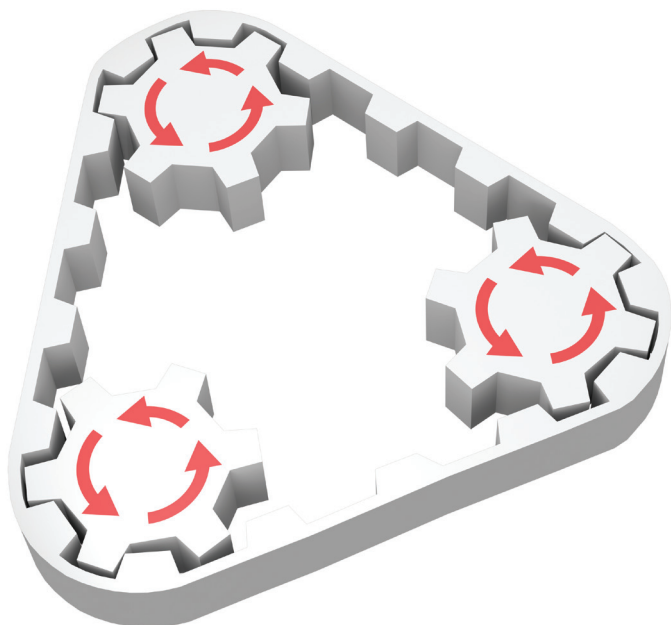




Jon M. Hippe og Øyvind Berge m.fl.

# Ombyggingens periode Landrapport om Norge 1990–2012





Jon M. Hippe og Øyvind M. Berge m.fl.

## **Ombyggingens periode. Landsrapport om Norge 1990–2012**

NordMod 2030. Delrapport 5

© Fafo 2013

ISBN 978-82-7422-996-9 (papidatgave)

ISBN 978-82-7422-997-6 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsillustrasjon: [illustratorer.com](http://illustratorer.com)

Omslag: Bente Fausk

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Prosjektforord .....	5
Preface .....	8
Rapportforord .....	11
<b>1 Introduksjon .....</b>	<b>13</b>
Innledning .....	13
Store politiske og økonomiske skifter .....	14
<b>2 Norske særtrekk .....</b>	<b>19</b>
Innledning .....	19
I nordiske fotspor .....	20
Sosialdemokratisk mindretall og alliansebygging .....	22
Vi kommer sent, men godt? .....	23
<b>3 Økonomisk politikk i en oljefyrt nasjon .....</b>	<b>25</b>
Innledning .....	25
Vekst, produktivitet og konkurransekraft .....	27
Makroøkonomisk politikk .....	31
Utenfor og innenfor .....	37
<b>4 Den norske arbeidslivsmodellen .....</b>	<b>39</b>
Innledning .....	39
De kollektive aktørene .....	41
Den norske forhandlingsmodellen .....	45
Lovregulering av arbeidstakerrettigheter .....	51
Konflikter og (nye) utfordringer .....	59
<b>5 Velferdspolitikken .....</b>	<b>69</b>
Innledning .....	69
Pensjonsreform – flere skal jobbe lenger .....	72
Den standhaftige fattigdommen .....	76
Integrering av innvandrere .....	81
Sykefravær .....	88
Varig utenforskap – uførhet .....	91
Velferdspolitikken på norsk .....	96

<b>6 Reformenes periode – offentlig forvaltning og offentlige tjenester .....</b>	<b>99</b>
Innledning .....	99
Intern og ekstern fristilling .....	100
Indikatorer på offentlig sektors utvikling .....	103
Skole og undervisning .....	111
Sykehusene .....	115
Regionalisering .....	117
Reformenes periode .....	119
<b>7 Norge i endring – sentrale resultater .....</b>	<b>123</b>
Innledning .....	123
Endringer i holdninger og verdier .....	123
Arbeidsmarked, lønn og sysselsetting.....	132
Fattigdom og ulikhet.....	142
Levekår og velferd .....	145
<b>8 Avslutning: Ombyggingens periode .....</b>	<b>151</b>
Innledning .....	151
Resultatene.....	152
Tilpasningspolitikk i spenn mellom modernisering og tradisjonisme....	157
Modell under press .....	160
Litteratur .....	163
NordMod2030 – publikasjonsoversikt .....	172

# Prosjektforord

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

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

## **NordMod – Forvitring eller fornying i Norden 2014–2030?**

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

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

prosjektets funn sammenstilles og hovedkonklusjoner trekkes. All aktivitet i prosjektet vil gjøres kjent på prosjektets hjemmeside: [www.nordmod2030.org](http://www.nordmod2030.org).

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

### **Nordisk forskergruppe**

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

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

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

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

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

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

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



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

### **Prosjektorganisering**

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

Oslo, april 2013

Jon M. Hippe

Prosjektleder

# Preface

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

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

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

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

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

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

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

### **Nordic research group**

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

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

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

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

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

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

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

### **Project organization**

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

Oslo, April 2013  
Jon M. Hippe  
Project Director

# Rapportforord

Denne rapporten om Norge 1990–2012 er en av fem landrapporter som alle analyserer utviklingen i sine respektive nordiske land. Landrapportene utgjør en av flere delrapporter i NordMod-prosjektet på oppdrag av SAMAK – se eget prosjektforord. Rapportens formål er å studere utviklingen i Norge med vekt på arbeidslivs- og velferdsregimene i perioden. Til sammen skal landrapportene benyttes som grunnlag for NordMod-prosjektets etterfølgende sammenligning av hvordan de senere årenes utvikling har påvirket modellenes virkemåte, bærekraft og framtidige fornyelsesbehov.

Rapporten er i hovedsak ført i pennen av Jon M. Hippe og Øyvind M. Berge. Vi har imidlertid fått bidrag fra flere av våre kollegaer på Fafo. Jon Erik Dølvik er medforfatter på kapittel 4, og Line Eldring har skrevet avsnittet om arbeidsinnvandring. Tone Fløtten har skrevet om fattigdom i kapittel 5 og Anne Britt Djuve om integrering i det samme kapitlet. I kapittel 6 er Sissel Trygstad medforfatter, og Anna Hagen Tønder har skrevet om utdanning. Takk også for kommentarer på hele eller deler av rapporten fra Jon Erik Dølvik, Tone Fløtten, Bård Jordfald og Per Kleppe, samt takk til Roy A. Nielsen for tilrettelegging av en del statistikk.

I tillegg vil vi rette en særskilt takk til nordiske forskerkollegaer som har gitt innspill til tidligere utkast av rapporten, og til prosjektets referansegruppe for nyttige kommentarer underveis. En like stor takk går til Fafos informasjonsavdeling som har vært svært imøtekommende, og for deres raske og profesjonelle ferdigstilling av manus. Eventuelle gjenstående feil og mangler er utelukkende forfatterernes ansvar.

Oslo, april 2013

Jon M. Hippe og Øyvind M. Berge



# 1 Introduksjon

## Innledning

Denne rapporten gjennomgår utviklingen i den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen etter 1990. Hensikten er å analysere virkningen av økonomiske, politiske og samfunnsmessige endringer i denne perioden. Den norske landrapporten skal sammen med tilsvarende rapporter for de andre fire nordiske landene utgjøre en samlet analyse av nordiske utviklingstrekk de siste to tiårene.

Den siste tjuetårsperioden er kjennetegnet av store økonomiske svingninger og kriser i de nordiske landene. Samtidig har det vært store variasjoner i økonomisk situasjon og politiske forhold mellom landene. Det er derfor interessant å analysere hva som har hendt med viktige institusjoner og virkemidler i denne turbulente perioden. Utgangspunktet for landrapportene er NordMod-prosjektets diskusjon av historiske fellestrekk og modellenes grunnpilarer (Dølvik 2013). Her understrekes det at det kan være mer treffende å snakke om en familie av nordiske samfunnsmodeller med fellestrekk og særtrekk, snarere enn én modell i bestemt form. Viktige fellestrekk er likevel kombinasjonen av en langsiktig budsjettpolitikk, en aktiv arbeidsmarkedspolitikk med sterke organisasjoner i arbeidslivet, og en nasjonal og koordinert lønnsdannelse. Sammen med omfattende universelle velferdsordninger i form av tjenester og stønader, er dette typiske nordiske trekk. Disse institusjonene i arbeidsliv og velferdsstat, og de politiske virkemidlene som er utviklet, har bidratt til å skape samfunnsmessige resultater hvor de nordiske land tradisjonelt har gjort det bra i forhold til hva man finner i andre land. Eksempler er gode levekår for store grupper, en jevn inntektsfordeling og høy sysselsetting sammen med mindre forskjeller mellom menn og kvinner enn i de fleste andre land.

Valget av arbeidsliv og velferdsstat i samspill med økonomisk politikk som tema for landrapportene, er knyttet til at dette er områder hvor man kan argumentere for at de nordiske landene avviker fra andre land, og disse områdene er sentrale for å forstå de særegne samfunnsmessige resultatene i Norden.

For å kunne vurdere betydningen av endringer i de nasjonale modellene, vil det være nyttig å skille mellom (Dølvik 2013):

- mål og verdier, f.eks. likhet, effektivitet, nøysomhet, selvstendighet, rettskaffenhet, likestilling, samhold, «plikt og rett», mv.,

- institusjoner og beslutningssystemer, f.eks. kollektive organisasjoner, forhandlings- og inntektssikringssystem som kan gi grunnlag for bred deltakelse, trygghet, tillit, jevnbyrdige maktforhold, mv.,
- virkemidler og tiltak, f.eks. lov- og avtalebestemmelser, skattesatser, bidragsordninger, kjønnskvoltering, opplæringstiltak mv. som har til formål å fremme spesifikke mål,
- resultater og sosiale utfall, f.eks. utvikling og fordeling av levekår, sysselsetting, ledighet, inntekt mv.
- Alle landrapportene legger, ut fra dette perspektivet, vekt på:
- Å beskrive hvordan sentrale institusjoner og bruk av konkrete virkemidler har endret seg.
- Å redegjøre for de politiske debattene og konfliktlinjene som ligger under disse endringsprosessene.
- Å forstå og beskrive, ut fra en gjennomgang av eksisterende forskning på feltet, de spesifikke virkninger og resultater endringer i institusjoner og virkemidler har gitt på ulike enkeltområder innenfor arbeidslivs- og velferdspolitik.
- I tillegg vil landrapportene gjennom et felles sett av overordnede resultatindikatorer som sysselsetting, inntektsfordeling, likestilling m.m. drøfte hvilke endringer som har funnet sted når det gjelder bredere samfunnsmessige sosiale utfall og resultater.
- Avslutningsvis å peke på viktige utfordringer det enkelte lands samfunnsmodell står overfor.

Samlet vil det diskuteres om endringer i virkemidler og resultater henger sammen med skifter i sentrale mål og verdier i denne tjuårsperioden. I de ulike landrapportene vil utviklingen drøftes i lys av hva som har skjedd i de andre nordiske landene. En samlet komparativ analyse vil gis i hovedrapporten, der resultatene fra alle landrapportene og temanotatene sammenstilles.

## Store politiske og økonomiske skifter

Siden 1990 har Norge vært gjennom store politiske og økonomiske endringer. I 1990 overtok Gro Harlem Brundtland og Arbeiderpartiet (AP) regjeringmakten, etter et 80-tall preget av nasjonal og internasjonal høyrebølge. 80-tallet medførte blant annet deregulering av kredittmarkedene, åpning for konkurranse i mediemarkedene og utvidede åpningstider i offentlig forvaltning og varehandel.



Ved inngangen til 90-tallet ble Brundtland-regjeringens hovedoppgave å håndtere et norsk bolig- og bankkrakk, og en etter norske forhold høy arbeidsledighet. Samme år kobles krona til ECU, og også Norge beveget seg inn i en periode med valutauro. En mindretallsregjering fra Ap fortsatte etter stortingsvalget i 1993. Den nye Ap-statsministeren etter Brundtlands avgang i 1996, Thorbjørn Jagland, valgte å gå av etter ikke å ha oppnådd 36,9 prosent oppslutning i stortingsvalget 1997. Jagland definerte Arbeiderpartiets oppslutning ved det forrige stortingsvalget (36,9 prosent i 1993) som et minimum for å ha en styringsdyktig regjering. Dette åpnet veien for en samlingsregjering bestående av sentrumpartiene Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre (Bondevik I). Bondevik I satt ikke ut perioden, men gikk av i 2000 på grunn av en strid om bygging av gasskraftverk, og en mindretallsregjering av Ap overtok (Stoltenberg I). Den manglende politiske enigheten på borgerlig side hang nært sammen med at det populistisk orienterte høyrepartiet, Fremskrittspartiet, styrket sin posisjon og skapte nye skillelinjer på borgerlig side. Politisk ble dermed 90-tallet kjennetegnet av betydelig uro og skifter. Hele fire ulike regjeringer satt ved makten uten at Høyre var med eller at Fremskrittspartiet fikk sin regjeringsdebut.

Den økonomiske utviklingen ble preget av store svingninger, med bolig- og bankkrise og høy ledighet ved inngangen av tiåret, valuta- og renteuro gjennom de første årene, så en kraftig oppgang i perioden 1994 til 1997, før Asiakrisen skapte ny krise-stemming mot slutten av tiåret. I tillegg til skattereformen i 1993, var det tilpasninger i pengepolitikken, vekt på ansvarlighet i den økonomiske politikken, «solidaritetsalternativ» for moderasjon, vekt på konkurranseutsatt sektor og økt sysselsetting ved å mobilisere partene i arbeidslivet, samt strid om EU-tilknytning og tilpasning, som satte sitt stempel på 90-tallet. I tillegg ble arbeidslinja i velferdspolitikken, som skulle komme til å prege det neste tiåret, langt på vei utviklet og gjort til en bred og samlende politisk strategi på 90-tallet. Den økonomiske og politiske utviklingen må forstås også i lys av at Norge i løpet av dette tiåret utviklet seg til å bli en stor internasjonal produsent av olje og gass.

Også tiåret 2000-10 startet med et politisk skifte. Stoltenberg-regjeringen tapte valget i 2001, da Ap fikk sin dårligste oppslutning i moderne tid. Bondevik fra Kristelig Folkeparti tok på ny over, denne gangen i koalisjon med det største borgerlige partiet, Høyre, Venstre og Senterpartiet. Fremskrittspartiet ble fortsatt holdt utenfor regjeringssamarbeidet. Ved stortingsvalget i 2005 oppnådde derimot en politisk nyskaping i form av en rødgrønn allianse mellom Ap, SV og Senterpartiet majoritet og dannet en flertallsregjering. Den rødgrønne regjeringen vant valget på ny 2009 i etterdønningene av finanskrisa.

Med unntak av et kortvarig tilbakeslag 2003–4, ble tiåret 2000-10 preget av rekordsterk økonomisk oppgang fram til finanskrisa satte inn høsten 2008. Politisk var likevel det nye århundrets første tiår kjennetegnet av fortsatt vekt på langsiktig økonomisk politikk med innføring av en handlingsregel (4 prosent realavkastning – 2001) som

grense for bruk av oljeinntekter i offentlige budsjetter, justering av det pengepolitiske regimet (2001), samt betydelige reformer i velferdssektoren, blant annet innen helse (2001), arbeids- og velferdsetaten (NAV 2005) og pensjonsreform (2008–2011), trepartssamarbeid for reduksjon av sykefravær og inkludering i arbeidslivet (IA-avtalen), og ikke minst politisk strid om håndtering av en massiv arbeidsinnvandring.

De store politiske svingningene og fraværet av flertallregjeringer i en årrekke gjør at perioden etter 1990 er utfordrende å analysere. Med unntak av EU-striden<sup>1</sup> er det ikke enkelt å identifisere klare politiske konfliktlinjer eller hvordan disse har preget sentrale kompromiss- og ofte konsensuspregete reformer. En rekke reformer var heller ikke bare resultat av kompromisser mellom de politiske partiene, de er også basert på et bredt samarbeid mellom regjeringer og arbeidslivets parter. En ny politisk utfordring i norsk sammenheng er håndteringen av økende innvandring etter utvidelsen av EU i 2004 og 2007, som har skapt nye skillelinjer og konflikter i arbeidslivet. Det illustrerer hvordan skift i samfunnsutviklingen skaper nye politiske problemstillinger, som ikke nødvendigvis følger av tradisjonelle nasjonale politiske beslutninger.

Videre i denne rapporten vil vi i kapittel 2 diskutere kort noen nasjonale særtrekk ved Norge sammenlignet med de andre nordiske landene. I kapittel 4 gjennomgås endringer i arbeidsmarkeds- og arbeidslivspolitikken. Kapittel 5 legger vekt på endringer i velferdsstatens sosialforsikringsystemer, mens kapittel 6 diskuterer hovedtrekk ved den offentlige tjensteproduksjonen. I kapittel 7 gjennomgås endringer i et utvalg resultatindikatorer for perioden etter 1990. Rapporten oppsummeres i kapittel 8.

<sup>1</sup> Et resultat av striden om EU og EØS-tilpasning var innføring av allmenngjøringsloven i 1993, som kan karakteriseres som et fremmedelement i den norske avtalemodellen, importert fra Europa. Samtidig har denne loven fått stor betydning mot slutten av perioden, da avtalemodellen har kommet under press.

## Kort om Norge

Styresett	Konstitusjonelt monarki, parlamentarisme. Ikke oppløsningsrett av parlamentet.
Konge	Kong Harald V
Statsminister	Jens Stoltenberg (Ap)
Stortingspresident	Dag Terje Andersen (Ap)
Grunnlovsdag	17. mai (1814)
Uavhengig fra	Sverige – 7. juni 1905
Nasjonalsang	Ja, vi elsker dette landet (Bjørnstjerne Bjørnson/Rikard Nordraak)
Folketall	5 038 100
Sysselsatte	2 591 000
Språk	Norsk
Valuta	Krone (NOK)
BNP per innbygger	555 202 kroner
Valg	Stortingsvalg hvert fjerde år (2013) og kommunevalg hvert fjerde år (2015)
Valgdeltakelse	76,4 (Stortingsvalget 2009) og 64,5 (Kommunevalget 2011)
Regjeringspartier	Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet
Tradisjonelt politisk skille	Sosialistisk (Ap, SV og Sp*) versus borgerlig (KrF, V, H og Frp) * Sp har inngått i koalisjoner på begge sider.
EU-tilknytning	Ikke medlem, tilknyttet indre marked gjennom EØS-avtalen
Hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden	Landsorganisasjonen (LO), YS, Akademikerne og Unio
Arbeidsgiverorganisasjoner	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Virke, Spekter og KS (kommunesektorens organisasjon). Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) ivaretar arbeidsgiverfunksjonen i staten
Organisasjonsgrad	52 prosent



## 2 Norske særtrekk

### Innledning

I en idealtypisk beskrivelse av de nordiske modellene legges det, som påpekt, vekt på kombinasjonen av en langsiktig makroøkonomisk politikk, en aktiv arbeidsmarkedspolitikk med sterke organisasjoner i arbeidslivet, og en nasjonalt koordinert lønnsdannelse sammen med omfattende velferdsordninger (Dølvik 2013). Samtidig vektlegger litteraturen om de nordiske modellene at myndighetene gjennom politiske reformer og samarbeid, særlig med partene i arbeidslivet, har evnet å håndtere ytre og indre økonomiske utfordringer og kriser gjennom samordnet tilpasning, senest den internasjonale finanskrisa. Langt på vei kan man si at de nordiske landene over tid har vist stor evne til kollektiv politisk handling under endrede forutsetninger. Andersen et al. (2007:14) er et eksempel på denne forståelsen når de i sin analyse av den nordiske modellen, konkluderer at grunnlaget for de gode resultatene er en gjensidig forsterkning mellom kollektiv risikofordeling og åpenhet for globalisering.

Selv om de nordiske landene kan sies å være en gruppe land som skiller seg fra andre når det gjelder både institusjoner og sosiale og økonomiske resultater, er det fortsatt viktige forskjeller mellom landenes historiske røtter så vel som mellom dagens institusjoner og samfunnmessige resultater. I norsk sammenheng framstår selvsagt utviklingen av norsk olje- og gassvirksomhet som et avgjørende særtrekk. Dette særtrekket har en institusjonell og politiske side sammen med den rene økonomiske betydningen. Økonomisk bruker norske myndigheter rundt 10 prosent av statsbudsjettets inntekts-side fra avkastning på oljefondet, samtidig som et investeringsnivå på opp mot 170 mrd kroner årlig driver fram en betydelig olje- og gassindustri, og maritimt relatert industri i Norge (og internasjonalt). Institusjonelt er norsk oljepolitikk utviklet etter store og bevisste strategiske valg, der muligheter ble grepet som kunne ha glippet (Hernes et al. 2007:10). At Norge sikret seg full nasjonal råderett fram til midtlinjen med andre stater på 1960-tallet og sikret aksept for dette fra nabolandene, la grunnlaget for politisk tildeling av lete- og utvinningskonsesjoner på norsk sokkel. Den første produksjonen startet i 1971, og noen år senere viste de første inntektene seg i norske statsbudsjetter. Politisk ble det lagt et løp for norsk statlig styring, fornorsking av oljevirkosmheten og en nasjonalisering av storparten av inntektene. En viktig del av denne strategien var sterk statlig involvering og etablering av et statlig oljeselskap med ansvar for statens forretningsmessige interesser – Statoil. I ettertid har det vist seg at den politiske strate-

gien ikke bare førte til eksport av olje, men også til eksport av oljepolitikk. De norske olje-, og etter hvert særlig gassinntektene, kan dessuten vise seg å bli mer omfattende og langvarige enn man tradisjonelt har lagt til grunn, siden det nå er store forventninger til aktiviteten i nord og i Barentshavet. Den faktiske utviklingen er likevel høyst usikker. Den avhenger av prisen på olje og gass, hvilken rolle særlig gassleveranser kan spille i framtidig global klimapolitikk, og vilje til å åpne for drift i utsatte områder. Fortsatt vil Norge kunne se store svingninger i olje og gasspriser.

## I nordiske fotspor

Typisk for Norge er at man på mange områder har fulgt i fotsporene til Danmark og særlig Sverige. Nabolandene var tidlig ute med de første sosialpolitiske reformene, viktige demokratiske reformer som allmenn stemmerett og stemmerett for kvinner<sup>2</sup>, og de avgjørende kriseforlikene i mellomkrigstiden, med etablering av grunnleggende regler for håndtering av motsetninger i arbeidslivet. Den norske hovedavtalen kom på plass i 1935 og tjener fortsatt som arbeidslivets grunnlov. Forløperen var, som i Sverige, Verkstedsoverenskomsten i industrien fra 1906. Dette historiske kompromisset dannet grunnlaget for forhandlinger, konfliktløsninger og fredsplikt i avtaleperioden gjennom en gjensidig anerkjennelse av arbeidsgivers styringsrett og retten til faglig organisering og forhandlinger.

Likevel er to norske særtrekk relevante. For det første utviklet det seg i Norge ikke en konsekvent arbeidsdeling mellom hovedorganisasjonene slik som i Sverige og Danmark, hvor LO er sentralorganisasjon for arbeiderforbundene og TCO (Sverige) og FTF (Danmark) for funksjonærforbundene. LO i Norge organiserer både arbeidere og funksjonærer, og det er overlappende og konkurrerende hovedorganisasjoner og forbund (Nergaard & Stokke 2007). For det andre kom de fagforeningsdrevne arbeidsledighetsforsikringene tidlig i økonomiske problemer, og ledighetsforsikring ble dermed et fullstendig offentlig ansvar allerede i 1938 (Ousland 1949). Dermed fikk Norge ikke det som gjerne omtales som et Ghent-system, med fagforeningsdrevne ledighetskasser, som tradisjonelt har vært sett på som en forklaring til den særlig høye organisasjonsgraden i Sverige og Danmark.

Også når det gjelder utbyggingen av velferdsstaten var Norge på flere punkter senere ute enn sine naboland. Etablering av et offentlig pensjonssystem kom først på plass med en behovsprøvd alderstrygd i 1936, samt en ordning med hjelp til dem som så

<sup>2</sup> Selv om Norge som nummer fire i verden og nummer to i Norden var relativt tidlig ute med allmenn stemmerett for kvinner (1913), var Finland enda tidligere ute (1906). I Danmark og på Island fikk kvinnene denne rettigheten i 1915, mens de gjorde det samme i Sverige i 1919.

talende ble omtalt som «blinde og vanføre». Universell barnetrygd ble etablert etter andre verdenskrig, mens en universell minstepensjon der inntektsprøvingen var fjernet, først kom på plass i 1957. Etter at de tariffavtalebaserte tilleggspensjonsordningene ikke fikk det forventede omfanget, ble en offentlig tilleggspensjon etablert fra 1967, etter svensk ATP-mønster fra 1959 (Pedersen 1992). I Norge var det, i motsetning til i Sverige, bred politisk støtte til en løsning med en slik offentlig tilleggspensjon. Også når det kom til den store pensjonsreformen med virkning fra 2011, fulgte Norge langt på vei i sporene til den svenske pensjonsreformen på 90-tallet, selv om den norske løsningen kan ses som en snillere variant (Pedersen 2004). En offentlig sykepengeordning med full lønn fra første dag, ble etablert så sent som i 1978. Den representerte på mange måter sluttstreken for etterkrigstidens store oppbygging av sosialforsikringer, der alle statsborgere er forsikret med rettighetsbaserte og skattefinansierte ytelser som er inntektsrelaterte og med relativt høye inntektstak, slik at alle er i samme båt – så å si. Koblingen av sosiale sikkerhetsordninger med tidligere inntekt hadde som ambisjon å gi en standardsikkerhet sammenlignet med tilvent inntektsnivå ved sykdom, ledighet eller andre situasjoner hvor inntekten falt bort. I så måte brøt dette systemet med det britiske Beveridge-systemet basert på universelle like og flate ytelser til alle, hvor markedsløsninger og privat forsikring skulle gi selve inntektssikringen på toppen. Motivasjonen var fordelingspolitisk, fordi frivillige og ofte arbeidsgiverstyrte ordninger ikke ga en bred dekning av sosiale sikkerhetsordninger.

Som i de andre nordiske landene, ble 60- og særlig 70-tallet i Norge preget av sterk vekst i kvinners sysselsetting. Dette var nært koblet til veksten i offentlig tjenesteyting. Men, også her lå Norge noen år etter utviklingen i nabolandene. Den største forskjellen var likevel etterslepet i familiepolitikken, som ble særlig tydelig utover på 1980-tallet (Hagen & Hippe 1989). Barnetrygden ble økt, men fødselspermisjonene var fortsatt svært korte i et nordisk perspektiv på 80- og 90-tallet. Også omfanget av barnehager var relativt lite og ventelistene lange. Ett års fødselspermisjon (med 80 prosent inntektskompensasjon) kom først på plass i 1993, og det som kan betegnes som full barnehagedekning, er av helt ny dato. Retten til barnehageplass ble innført i 2008.

På 1970-tallet kom det også på plass en rekke andre reformer og lover med klare samfunnsendrende ambisjoner, for eksempel lovfestet styrerepresentasjon i aksjeselskaper, en omfattende arbeidsmiljølov og offentlig representasjon i bankers styrende organer. I samme periode kom lov om selvbestemt abort og likestillingsloven. Utviklingen av en norsk modell handlet altså om langt mer enn bare de så ofte omtalte velferdsstatsreformene.

Når det gjaldt forsøk på å utvikle det som ble betegnet som økonomisk demokrati, fulgte derimot Norge ikke i svenske spor. Den svært opprivende lønnstakerfonddebatten i Sverige fra slutten av 70-tallet og inn på 80-tallet, slo ikke inn i norsk politikk. Norsk arbeiderbevegelse har tradisjonelt fulgt en strategi for å styrke sin innflytelse og medbestemmelse i bedriftene, framfor forsøk på direkte eierskap eller kontroll over

investeringer og kapital, som for eksempel den omfattende kapitalen som er knyttet til tjenestepensjonsordninger. Her avviker Norge klart fra situasjonen med partskontrollerte pensjonskasser og innretninger i Sverige og Danmark.

## Sosialdemokratisk mindretall og alliansebygging

I Norge var det et sosialdemokratisk hegemoni i store deler av etterkrigstiden, om enn ikke like sterkt som i Sverige. I etterdønningene av andre verdenskrig hadde Norge to tiår med Arbeiderpartiregjeringer. Den første borgerlige regjeringen så dagens lys i 1963, etter en gruveulykke på Svalbard i det statlig eide selskapet Kings Bay. Selv om denne regjeringen bare satt en kort periode, markerte den slutten på de rene flertalls-AP-regjeringene. Stortingsvalget høsten 1965 ga for første gang etter krigen borgerlig flertall på Stortinget, og en Senterparti-ledet koalisjonsregjering (under statsminister Per Borten) satt helt fram til 1970, da den gikk i oppløsning på grunn av uenighet om norsk EU-søknad. 1970-tallet ble sterkt preget av uro rundt norsk medlemskap i EU (den gang EEC), med tilhørende regjeringsskifter før og etter det norske nei til medlemskap ved folkeavstemningen i 1972. Etter Ap-regjeringer som følge av valgresultatene i 1973 og 1977, markerte stortingsvalget i 1981 inngangen til et tiår kjennetegnet av høyrebølge også i Norge, med et borgerlig parlamentsflertall i hele perioden, og et sterkt Høyre som førende kraft på borgerlig side. Men, på grunn av intern borgerlig uenighet i etterkant av oljeprisfallet og storkonflikten i arbeidslivet i 1986, kunne Gro Harlem Brundtland lede en mindretallsregjering utgått fra Ap fra 1986–1989.

Selv om det sosialdemokratiske hegemoniet uttrykt i flertallsregjeringer ebbet ut på 60-tallet, har likevel Arbeiderpartiet ledet egne regjeringer eller koalisjonsregjeringer i rundt 50 av de snart 70 årene som har gått siden andre verdenskrig. En stor del av disse årene har det vært mindretallsregjeringer. Samarbeid og kompromisser i storting og i regjering har vært avgjørende forutsetning for det norske sosialdemokratiet i disse årene, selv om Ap som hovedregel har vært landets største parti.

Framveksten av den norske velferdsstaten og samfunnsmodellen kan ikke forstås bare ut fra beslutninger på den partipolitiske arenaen. Et trekk ved den norske utviklingen er at partene i arbeidslivet har hatt en sentral rolle i hele denne perioden. Forløperen til de mange sosialpolitiske reformene finner man i forhandlinger og kollektive avtaler i arbeidslivet, enten det er retten til ferie eller det er alderspensjon. Fellesordningen for tariffestet pensjon (FTP) ble etablert av partene i 1961 og representerte en forløper til folketrygden (fra 1967). Også sykepengene var forhandlet fram både i offentlig og privat sektor lenge før den offentlige sykepengereformen ble vedtatt i Stortinget i 1978. Som det eneste nordiske landet, hadde Norge heller ikke en offentlig ordning for førtidspen-



sjon. En egen ordning for førtidspensjon (AFP) ble etablert gjennom tariffavtale i 1988 og gradvis bygget ut i kommende oppgjør, til den til slutt omfattet aldersgruppen 62 til 67 år. Den brede politiske enigheten om mange av de sentrale sosialpolitiske reformene kan dermed forstås også ut fra den striden som hadde gått forut om disse spørsmålene i arbeidslivet. I tillegg til disse mer klassiske sosialpolitiske reformene, har partene også stått sentralt i etableringen av brede samfunnsreformer og i krisehåndtering. Dette har ikke bare skjedd som parter i lønnsdannelsen, men også ved særlige inntektspolitiske avtaler og reformer, slik som solidaritetsalternativet på 1990-tallet. Dette understreker viktigheten av et utvidet perspektiv og flere forklaringsmodeller når grunnlaget for og særtrekk ved den norske samfunnsutviklingen diskuteres.

## Vi kommer sent, men godt?

Mange vil peke på slutten av 1970-tallet som et toppunkt i den norske velferdsstatens utvikling, med sentrale sosialpolitiske reformer på plass og før høyrebølgen satte inn. Som påpekt over, var 70-tallet også preget av andre store reformer, som arbeidsmiljølov, selvbestemt abort og likestillingsloven. Historikeren Francis Sejersted (2005) har kalt dette sosialdemokratiets «lykkelige øyeblikk», og Dølvik (2007) framhever 70-årene som en aktiv reformperiode hvor «nye reformplaner ble meislet ut, der krav om økonomisk demokrati, lønnsutjevning og likestilling stod i fokus».

Det kan likevel argumenteres for at toppunktet i realiteten ble nådd langt senere, med utvidelsen av familiepolitikken på 90-tallet og gjennom etableringen av en tilnærmet full barnehagedekning tiåret 2000-10. Man kan si at Norge kom sent, men at vi kom godt i utbyggingen av velferdsstaten – for å bruke ordene til den klassiske norske romanfiguren skipper Worse (Alexander Kielland).

Et nytt trekk i Norge, som i de andre nordiske landene, er en dreining av velferdspolitikken mot en sterkere satsing på arbeidslinje og integreringspolitikk de siste to tiårene. Som i pensjonsreformen, hvor det er bygget inn sterk gevinst av det å jobbe lenger og tilsvarende tap ved tidlig uttak av pensjon, innebærer de nye arbeidslinje-reformene større krav til aktivitet og arbeid og mer bruk av økonomiske insentiver enn tilfellet var tidligere. Denne kombinasjonen av nye krav og sterkere individuelle økonomiske insentiver kan gi grunnlag for svært ulike vurderinger av om reformene styrker eller svekker velferdsstaten, og dermed hva som kan sies å være velferdsstatens toppunkt. Pensjonsreformen letter framtidig finansieringsbyrde i velferdsstaten, men samtidig overføres den økonomiske risikoen og kostnadene for at den enkelte lever stadig lenger fra staten og arbeidsgivere til den enkelte arbeidstaker.

Hvordan man skal karakterisere de senere årenes utvikling i den norske modellen, kompliseres ytterligere av at politiske reformer som regel er drevet fram som respons på

ytre og indre endringer: krisehåndtering, bankkrise på 90-tallet og finanskrisen på slutten av tiåret 2000-10, sammen med økt innvandring og sterkere press på velferdsordninger og integreringspolitikk. Den økte flyten av arbeidskraft og tjenester fra de nye EU-landene etter EU-utvidelsen 1. mai 2004, viser at politikken drives fram som respons på ytre endringsfaktorer. Denne innvandringen har medført et betydelig press på den norske arbeidslivsmodellen gjennom økt bruk av outsourcing, midlertidighet, innleie av arbeidskraft og framveksten av lønns- og arbeidsvilkår som ligger i ytterkanten av eksisterende regelverk. Den politiske utviklingen er dermed ikke bare drevet fram av ønske om samfunnsendrende reformer, men like mye eller mer av forsøk på å kontre og tilpasse seg endrede økonomiske og sosiale betingelser.

## 3 Økonomisk politikk i en oljefyrt nasjon

### Innledning

De vel to tiårene fra 1990 fram til i dag har vært preget av økonomiske og politiske skifter, og det har vært endringer i viktige redskaper for styring og koordinering av norsk økonomi i perioden. I dette kapitlet vil vi kort ta for oss endringene i den makroøkonomiske politikken, samt beskrive utviklingen i nøkkelindikatorer som BNP, inflasjon, rente og produktivitet. Dette som et bakteppe for de påfølgende kapitler, om endringer i arbeidslivs- og velferdspolitikken. Det er særlig tre tema vi vil omtale i dette kapitlet.

For det første er denne perioden preget av sterkt økende offshore-investeringer og inntekter fra olje- og gassvirksomhet. Dette har hatt stor betydning for produksjon og sysselsetting, både direkte og indirekte, samt gitt solide statsinntekter som finansierer omfattende velferdsordninger, og gitt et stort fond i Statens pensjonsfond utland (SPU). Ringvirkningene av rekordhøye investeringer i denne lønnsomme næringen har videre vært med på å danne grunnlag for en høy reallønnsvekst. Dette vil være tema for kapittel 7, mens vi her drøfter virkningene for konkurransekraften når lønnskostnadene i Norge blir langt høyere enn hos handelspartnerne våre. Noe av det unike med Norge, er at størstedelen av nettoinntektene fra petroleum tilfaller fellesskapet. Dels skjer dette gjennom skatteregler, men også gjennom statens direkte engasjement (SDØE) og eierskapet i Statoil. Et annet særtrekk er at Norge i kontrast til mange andre oljeland, ikke lenger tar inntektene fra sektoren inn i økonomien etter hvert som de oppstår. Derimot legger man opp til en innfasingspolitikk der man betrakter oljen som en formue, og målet er å bruke anslått avkastning heller enn «å spise av nasjonalformuen» (se også neste punkt). Samtidig tar man ressursene raskt opp i stedet for å begrense produksjonen (for eksempel gjennom lavere investeringer).

For det andre vil vi se på endringer i den makroøkonomiske politikken, hvor formaliseringen av et inflasjonsmål for pengepolitikken og handlingsregelen i finanspolitikken er sentrale hendelser i perioden. Endringene i norsk pengepolitikk har vært mindre radikale enn for en del andre europeiske land som har oppgitt sin egen valuta til fordel for euro, men også i Norge har det vært substansielle endringer. Etter en periode med fast valutakurs som var styrende for sentralbankens renteset-

ting, som blant annet førte til problemer med «medkonjunkturpolitikk» i 90-årene, endret myndighetene mandatet til sentralbanken i 2001. I dag har Norge en flytende valutakurs, hvor et fleksibelt inflasjonsmål er styrende for rentesettingen. Dreiningen i pengepolitikken har i liten grad vært et stridstema langs høyre-venstreaksen i politikken, men er et uttrykk for den internasjonale dreiningen i fagøkonomiske anbefalinger og vurderinger etter valutaspekulasjonene mot fastkursregimene på 90-tallet, og som følge av erfaringer fra perioder med høy og akselererende inflasjon. I finanspolitikken har høy vekst og store inntekter fra petroleumsnæringen gitt solide statsfinanser. En vedvarende utfordring har vært å unngå «overoppheting» og en for ekspansiv politikk. Gjennom høy offentlig sparing i Statens pensjonsfond utland, er Norge i en situasjon der vi snart har tre statsbudsjetter på bok. De fleste politiske partier stiller seg bak handlingsregelen, som sier at man som hovedregel ikke skal bruke mer enn forventet realavkastning av fondet i året til å dekke underskudd ellers på statsbudsjettet, eller 4 prosent av fondskapitalen. Hvordan disse pengene skal brukes, er stadig gjenstand for debatt. Finanspolitikken har, sammen med pengepolitikken, vært innrettet mot å bidra til å stabilisere konjunktursvingningene. Som ellers i Norden, skjer dette dels gjennom at de automatiske stabilisatorene<sup>3</sup> er høye på grunn av en stor offentlig sektor og høyt nivå på velferdsytelsene. Vi vil også framheve at Norges respons på finanskrisa kan beskrives som klassisk keynesiansk, ved at tiltakene først og fremst var innrettet mot økt offentlig forbruk og investering, heller enn skattelettelser. På dette punktet skiller Norge seg ut fra sine nordiske naboer (NOU 2001: 1; Berge 2009). Skattereformene i 1996 og 2006 innebar også viktige endringer i de finanspolitiske virkemidlene, og dette er tema for et eget delnotat i prosjektet (Christensen 2013) og drøftes ikke nærmere her. Dessuten er det verdt å påpeke grepene som ble gjort etter 80-tallskrisa for å gjenreise koordineringen av lønnsdannelsen og styrke samordningen med den makroøkonomiske politikken, men dette diskuteres først i kapittel 4.

For det tredje er det endrede tilknytningsforholdet til Den europeiske union gjennom EØS-avtalen en sentral hendelse i disse to tiårene. Etter krisa på slutten av 80-tallet (se under), var et flertall av partiene på Stortinget og de dominerende aktørene i arbeidslivet LO og NHO enige om at likeverdig deltakelse i EUs indre marked var imperativt. Selv om Norge stemte nei til EU i folkeavstemningen i 1994, har Norge vært nært tilknyttet EU siden 1992 gjennom EØS. Europautredningen peker på at EØS-avtalen har ført til økt konkurranse, deregulering og omstillingstakt, men konkluderer at mer forutsigbare rammebetingelser for handel, direkteinvesteringer og fri bevegelse har bidratt positivt til veksten i norsk økonomi. Den frie bevegelsen av arbeidskraft

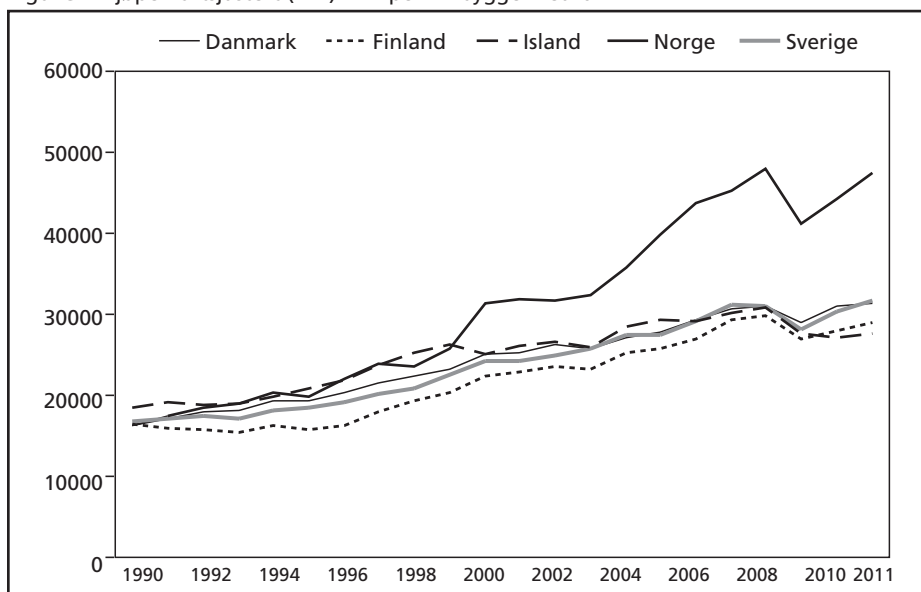
<sup>3</sup> Med automatiske stabilisatorer mener vi at statens utgifter «automatisk» går opp (for eksempel høyere utgifter til arbeidsledighetsstrygd) og inntektene ned (lavere skatteinngang) og derfor bidrar til å dempe de negative effektene på BNP i nedgangstider ved å opprettholde konsum for samfunnet og den enkelte (arbeidsledighetsstrygd).

og tjenester har imidlertid også medført nye utfordringer i norsk arbeidslivs- og velferdspolitik (se f.eks. kapittel 4).

## Vekst, produktivitet og konkurransekraft

Ved inngangen til 90-årene hadde Norge det laveste bruttonasjonalproduktet (BNP) per innbygger i Norden (kjøpekraftsjustert). Selv om den norske yrkesdeltakelsen var høy i forhold til andre OECD-land, lå Norge litt under de andre nordiske landene. Hovedbekymringen i Norge var arbeidsledigheten, som så ut til å bite seg fast på et uvanlig høyt nivå etter krisa i 1988, og et kraftig fall i sysselsettingen i både industri- og tjenestesektoren (se kapittel 4 og 7). Veksten tok seg kraftig opp fra 1994, og som det framgår av figur 3.1, har perioden brakt en utrolig oppgang i kjøpekraftsjustert BNP per innbygger, også sammenlignet med våre nordiske naboland. Siden 1993 har Norge, med unntak av Island, i 1995 og 1999 ligget høyest. Den kraftige veksten siden 1999 har ført til at Norge i 2011 lå 50 prosent over Sverige, som lå nest høyest i Norden.

Figur 3.1 Kjøpekraftsjustert (PPP) BNP per innbygger i euro.

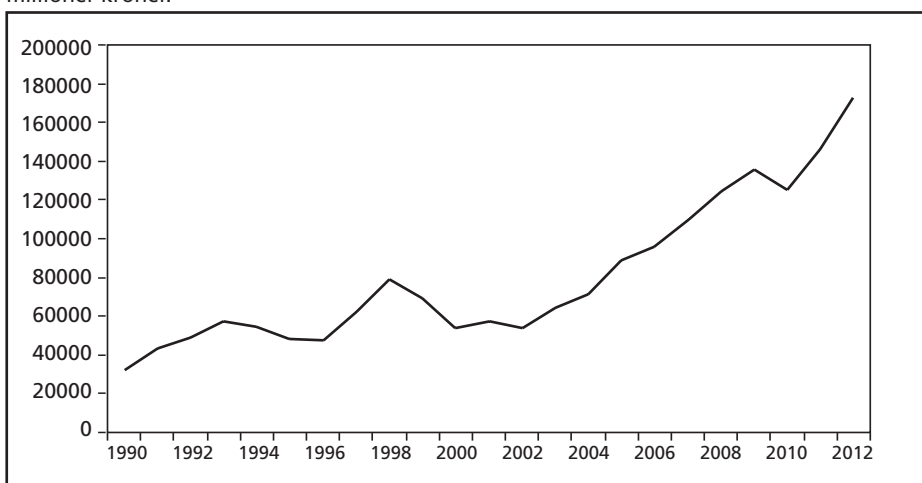


Kilde: Faf0-NordMod-databasen; Eurostat og ÅSUB.

Den viktigste grunnen til den særnorske utviklingen i perioden er trolig de sterkt økende offshore-investeringene og inntektene fra olje- og gassvirksomheten, og denne

industriens rolle som motor for innovasjon og vekst. Ifølge SSB har olje- og gassinvesteringene, målt i løpende verdi, økt med hele 220 prosent fra 2002 til 2012. Denne veksten kommer som følge av en kombinasjon av utbygging av nye felt, bedre utnyttelse av gamle og en økning i oljeprisen. I 2012 utgjorde de samlede investeringene i olje- og gassvirksomheten, inkludert rørtransport, 172,5 milliarder kroner, og anslaget for 2013 er i underkant av 200 milliarder (som tilsvarer 8 prosent av BNP for Fastlands-Norge<sup>4</sup>). Av figur 3.2 framgår antatte og påløpte investeringskostnader i perioden 1990–2012.

Figur 3.2 Antatte og påløpte investeringskostnader for olje- og gassutvinning og rørtransport, millioner kroner.



Kilde: SSB, statistikkbanken.

For å vurdere betydningen for norsk økonomi av aktiviteten i petroleumsnæringen, er det ikke nok å fokusere på investeringene. I tillegg er industrien viktig, fordi den sysselsetter mange, ikke minst indirekte gjennom en stor leverandørindustri. Selve oljeproduksjonen står direkte for rundt 2 prosent av sysselsettingen i Norge, men om man legger til den indirekte sysselsettingen, anslår SSB at industrien svarer for 8 prosent. I tillegg kommer sysselsettingen knyttet til bruk av inntekter over budsjettet og til eksport av oljeteknologi (LO, samfunnsnotat 1/2013). Sentralbanksjefen bemerket i sin årstale i 2013 at «mens selskapene på sokkelen måtte importere omtrent alt av utstyr på 1970-tallet, er importandelen nå i underkant av 40 prosent. Norsk verkstedindustri har blomstret. Samtidig har leverandørindustrien vokst frem som en

<sup>4</sup> BNP for Fastlands-Norge er et mål på verdiskapingen der inntektene fra petroleumsvirksomhet og utenriks sjøfart holdes utenfor. Bakgrunnen for dette er at samlet BNP som mål på verdiskaping har en rekke svakheter, blant annet at det i samlet BNP gjøres fradrag for delen av verdiskaping som skyldes tapping av en begrenset naturressurs.

betydelig eksportnæring. Nesten to tredeler av Norges samlede eksport er nå knyttet til oljevirksomheten» (Olsen 2013).

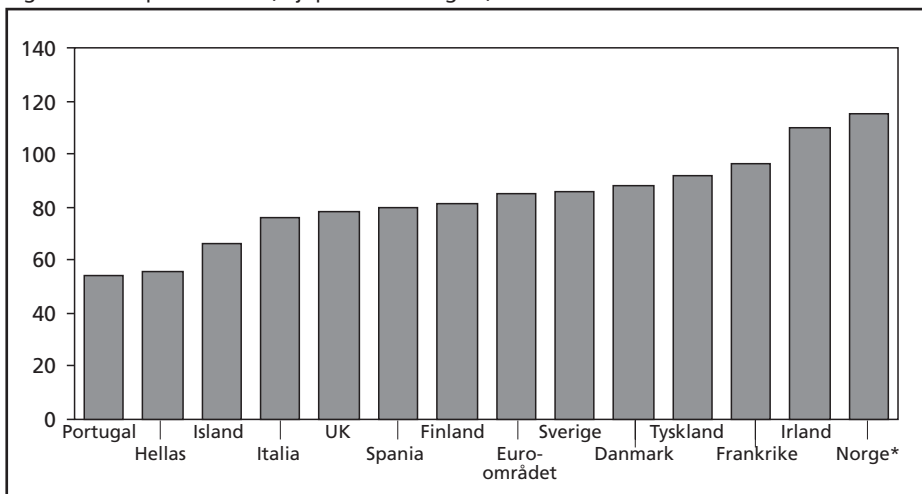
I tillegg til at norsk leverandørindustri har fått en større andel av leveransene, er sektorens økte betydning et resultat av en kraftig vekst i aktiviteten. Samleverdien av investeringer, produktinnsats og lønnskostnader i petroleumssektoren vokste kraftig på første halvdel av 1980-tallet til å motsvare 12 prosent av Fastlands-Norge for deretter å avta. Så har det vært ny kraftig vekst de siste årene, andelen tilsvarte 11 prosent av Fastlands-Norges BNP i 2004, og var i 2011 oppe i 17 prosent (LO, Samfunnsnotat 1/2013).

I tillegg til disse positive indirekte virkningene for samfunnet som helhet, har Norge som nevnt lykkes i å sikre fellesskapet en vesentlig del av nettoinntektene fra næringene. Dels skjer dette gjennom skatteinntekter (anslått til 229 milliarder for 2013), men også gjennom statens direkte engasjement (SDØE) og eierskapet i Statoil (eierinntektene er anslått til 149 milliarder for 2013).

Baksiden av medaljen er at de høye inntektene og ringvirkningene av næringens drift og investeringer preger arbeidsmarkedet, driver opp boligpriser, og bidrar til en lønnsvekst som truer konkurransekraften til annen industri. Regjeringens perspektivmelding peker således på at den norske arbeidskraften er blitt 60 prosent dyrere enn hos handelspartnerne og at produktivitetsveksten i norsk økonomi har falt som i flere OECD-land etter finanskrisa. Samtidig peker Regjeringen på at «europiske land typisk holdt lenger på arbeidskraften da produksjonen avtok under krisen, nedbemannet amerikanske bedrifter. Dermed holdt produktivitetsveksten seg bedre oppe i USA. Motstykket var en sterkere oppgang i arbeidsledigheten i USA. Det ser nå ut til at produktiviteten er på vei opp igjen i Norge» (Perspektivmeldinga, kap 3). Selv om produktivitetsveksten er falt noe, er fortsatt norsk produktivitet høy målt som kjøpekraftskorrigert BNP per timeverk. I figur 3.3 (på neste side) er USA=100 og tallene for Norge korrigert for oljens grunnrente. Av figuren ser vi at norsk produktivitet ligger langt høyere enn referanseland som Tyskland, Frankrike, Storbritannia, Japan og Norden.

Ser man de to siste tiårene under ett, er hovedbildet at Norge har klart seg godt som følge av en høy produktivitet og et stadig bedre bytteforhold. TBU viser til at produktiviteten i norsk industri, målt ved bruttoprodukt per timeverk i faste priser, har økt med i gjennomsnitt 2,5 prosent per år de siste ti årene (TBU, mars 2013). Dette er riktignok lavere enn hos våre handelspartnere, men samtidig har norsk industri hatt sterkere prisvekst på sine produkter enn industrien hos handelspartnerne, og bildet er følgelig lysere om man ser på utviklingen i løpende priser (ibid.). Det er også viktig å påpeke at Norge sammen med de andre nordiske landene kommer ut helt i topp på ulike indekser som måler konkurransedyktighet (se for eksempel The Global Competitiveness Report og IMD World Competitiveness). Bakgrunnen for dette er blant annet velfungerende og transparente offentlige institusjoner, og høy produktivitet.

Figur 3.3 BNP per timeverk, kjøpekraftskorrigert, USA=100. 2011.



Kilde: OECD, tallene for \*Norge er korrigert for oljens grunnrente, dvs samlet BNP per timeverk minus 15 prosent.

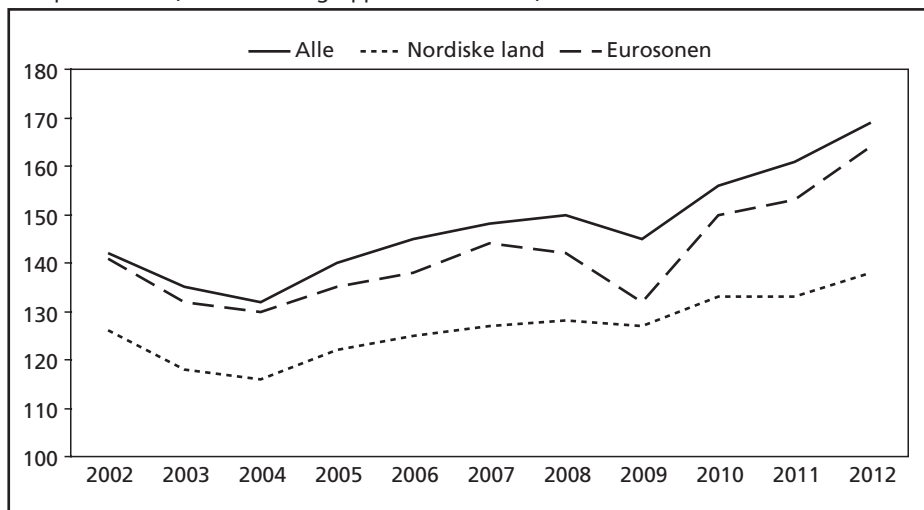
Samtidig kan den sterke reallønnsveksten i Norge bli en utfordring i årene som kommer. TBU anslår at den kostnadmessige konkurranseevnen målt ved relative timelønnskostnader i industrien i felles valuta, har svekket seg med i gjennomsnitt 1,6 prosent per år de siste ti årene. Av dette anslås 1,1 prosentpoeng å komme av høyere lønnskostnadsvekst i Norge enn hos handelspartnerne, mens resten skyldes en styrking av krona (ibid.).

Figur 3.4 viser gjennomsnittlig timelønnskostnader i norsk industri sammen med et gjennomsnitt av våre handelspartnere i EU (i figuren betegnet som alle), med de nordiske landene (utenom Island), og eurosonen<sup>5</sup>. Her framgår det at gjennomsnittlig timelønnskostnader i norsk industri i 2012 ligger 69 prosent over våre handelspartnere i EU, og 38 prosent over nivået i Norden. Til sammenligning var lønnskostnadene i norsk industri for et tiår tilbake «bare» rundt 40 prosent av handelspartnere i EU og eurosonen, og rundt 25 prosent over nivået i Norden. Selv om disse timelønnskostnadene reflekterer norsk økonomis høye produktivitet, vil det høye kostnadsnivået kunne bli en utfordring i årene som kommer for konkurransekraften til norsk industri.

<sup>5</sup> Eurosonen i figuren inkluderer Tyskland, Finland, Nederland, Belgia, Frankrike, Irland, Italia, Spania og Østerrike.



Figur 3.4 Timelønnskostnader for industriarbeidere i Norge i forhold til utvalgte grupper av europeiske land (handelsveide grupper av land = 100)



Kilde: TBU (2013), tabell 3.5

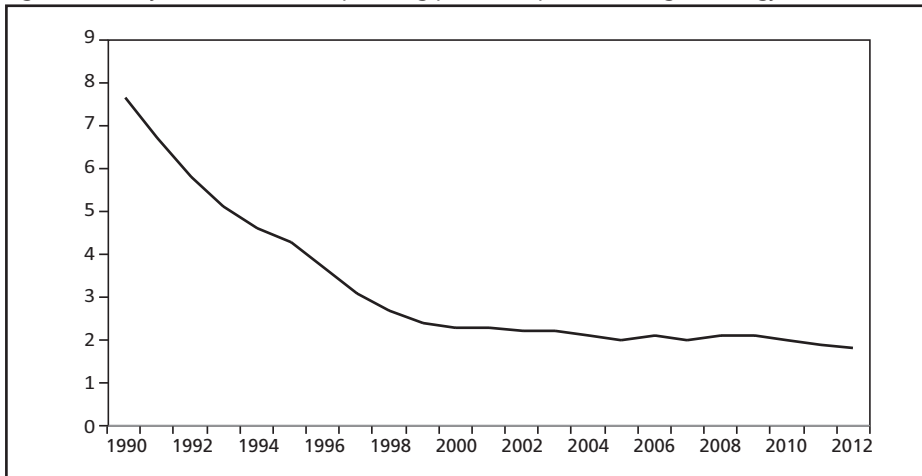
## Makroøkonomisk politikk

### En liten, åpen økonomi med fleksibel valutakurs

Ved inngangen til 1990-tallet hadde Norge, som mange andre land, en fast valutakurs med en definert sentralkurs og svingningsmarginer. Etter spekulasjoner mot krona i 1992, ga Norge opp fastkurspolitikken 10. desember 1992 og endret retningslinjene i politikken. Selv om valutastabilitet fortsatt er et viktig element i pengepolitikken, har altså Norge i dag en fleksibel valutakurs, der en lav og stabil inflasjon er det sentrale. Da Norge i 2001 innførte sitt inflasjonsmål på 2,5 prosent, sluttførte man på mange måter det pengepolitiske paradigmeskiftet fra 80- og 90-tallets politikk. Dette skiftet representerer i liten grad et stridstema mellom høyre- og venstresiden i politikken, men er mer uttrykk for en endring i fagøkonomiske vurderinger og press mot gamle styringsprinsipper i en verdensøkonomi med frie kapitalbevegelser. Av Mundel-Flemming-modellen følger det at et land bare kan oppnå to av tre ønskede goder samtidig (fastkurs, frie kapitalbevegelser og en selvstendig pengepolitikk). Ved frie kapitalbevegelser og en fastkurspolitikk må renta brukes for å forsvare fastkursen, noe som på 90-tallet ga gjentatte problemer med at penge- og finanspolitikken kom i utakt. Ved å gi opp fastkurspolitikken, har man altså fått større grad av frihet i rentesettingen. Ulempen er at krona må flyte, og at dette tidvis kan skape problemer for

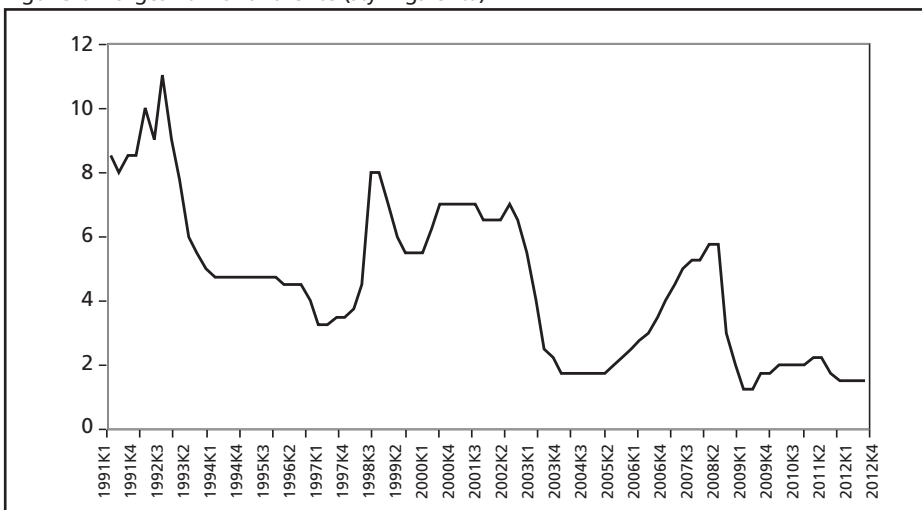
virksomheter som handler med utlandet, både på grunn av manglende forutsigbarhet og tap av konkurransevne gjennom en stadig sterkere krone.

Figur 3.5 Inflasjon, vekst i konsumpriser og produsentpriser 10 års glidende gjennomsnitt.



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Norges Bank.

Figur 3.6 Norges Banks foliorente (styringsrenta).



Kilde: Norges Bank

Tiåret 2000–10 fikk altså prisstigningen en mer formell, sentral operativ betydning, men inflasjonsmålet har etter hvert blitt mer fleksibelt. Selv om også sentralbanken i begynnelsen av tiåret argumenterte med at den både var opptatt av inflasjon og

konjunktursvingninger når den fastsatte styringsrenta, har vektingen av disse to hensynene endret seg mot slutten av perioden. Sentralbanken har lagt økt vekt på sysselsetting og stabil produksjon, og med dette dempet det kortsiktige inflasjonsfokuset i pengepolitikken. Selv om finanskrisa ikke har rammet Norge i samme grad som andre land, har altså BNP- og sysselsettingsutvikling blitt viktigere når sentralbanken nå beslutter nivået på styringsrenta. Dette har trolig også sammenheng med at prisstigningen har vært lav og stabil siden 90-tallet, på samme måte som ellers i Norden (med unntak av Island). En viktig forklaring på dette er den såkalte «Kina-effekten», som har gitt billigere importvarer som bidrar til å holde inflasjonen nede. Selv om den lave prisstigningen har gitt grunnlag for en moderat rente (jf. figur 3.5 og 3.6), som igjen har vært med på å understøtte både økonomisk vekst og en positiv reallønnsutvikling (se ovenfor), representerer dette en særskilt politisk utfordring.

### **Handlingsregelen i en oljefyrt økonomi**

Ved utgangen av andre kvartal 2012 var markedsverdien av Statens pensjonsfond utland – eller oljefondet – 3 561 milliarder kroner. Rundt 60 prosent av dette er plassert i aksjer og rundt 40 prosent i obligasjoner. I tillegg er det en liten andel (0,3 prosent) som er plassert i eiendom. Siden oppstarten er fondet tilført 2 915 milliarder kroner, mens nettoavkastningen har vært 797 milliarder kroner. At fondet er verdt mindre enn summen av tilførsel og nettoavkastning, skyldes at fondet er investert i andre valutaer enn norske, og endringer i kronekursen har redusert fondet med om lag 150 milliarder kroner (Finansdepartementet, URL<sup>6</sup>).

Ved inngangen til tiåret 2000–10 var det høylytt debatt om bruken av oljepenger i Norge. Noe av bakgrunnen for dette var at økt oljepris medførte at inntektene på statsbudsjettet lå an til å bli rundt 100 milliarder kroner høyere enn tidligere forutsatt, og utsiktene for framtidig vekst pekte i samme retning (Olsen & Skjærveland 2002). I tillegg kunne man få et inntrykk av at man aldri skulle bruke disse pengene når man leste nasjonalbudsjettet (ibid.). Det oppsto altså et press på å bruke mer av oljepengene innenlands. I tillegg til frykt for overoppheting, var hovedargumentet mot å bruke mer av petroleumsinntektene at de kommer fra ikke-fornybare ressurser, og at det i noen grad er tale om en omplassering og synliggjøring av nasjonalformuen fra verdier i bakken til verdier på bok. Dette argumentet er framholdt av så vel Finansdepartementet og økonomer som de fleste politiske partier: Statens petroleumsinntekter kan ikke uten videre betraktes som permanente inntekter. Spørsmål om fornuftig disponering må relateres til hva som vil være den beste formuesforvaltningen, ikke minst fordi inntektene også tilhører framtidige generasjoner. For høy bruk av inntektene vil

<sup>6</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statens\\_pensjonsfond/statens-pensjonsfond-utland-spu1/markedsverdi.html?id=696852](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statens_pensjonsfond/statens-pensjonsfond-utland-spu1/markedsverdi.html?id=696852)

dessuten kunne medføre akselererende kostnadsnivå, bobletendenser, fare for såkalt «hollandsk syke»<sup>7</sup> og for sterke endringer i norsk økonomi. Kompromisset mellom disse posisjonene oppsto i den såkalte handlingsregelen for finanspolitikken, som kom samtidig med omlegging til inflasjonsmål i pengepolitikken.

Våren 2001 vedtok Regjeringen Stoltenberg I nye retningslinjer for finanspolitikken ved bruk av oljeformuen (jf. St.meld. nr. 29 (2000-2001)). Disse retningslinjene er best kjent under begrepet *handlingsregelen*, som i korte trekk innebærer at statens bruk av oljeinntekter om lag skal tilsvare den forventede realavkastningen (anslått til 4 prosent) av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Hensikten med dette er blant annet at petroleumsinntektene skal fases gradvis inn i økonomien (innfasingspolitikken), at statsbudsjettet skjerms for virkningene av svingninger i petroleumspriser og ikke minst redusere faren for brå og store omstillinger mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer (hollandsk syke). Siden det kun er forventet realavkastning som skal brukes, innebærer handlingsregelen at fondskapitalen ikke tappes over tid dersom antatt realavkastning viser seg å være like høy som forventet. Selv om det er mange som har tatt til orde for at anslaget på 4 prosent kanskje er noe optimistisk, er tanken bak handlingsregelen en bærekraftig forvaltning av petroleumsformuen slik at den også kommer framtidige generasjoner til gode.

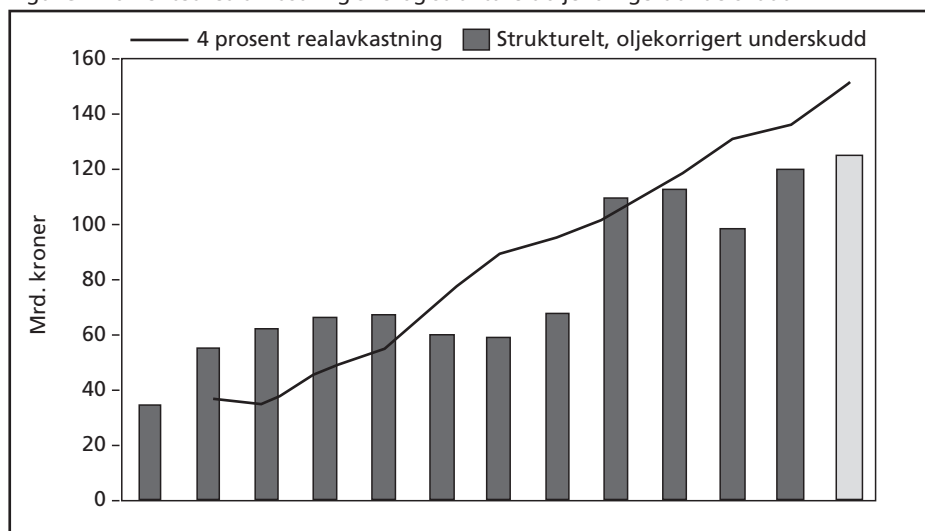
Siden fondet har økt raskt i verdi, innebærer handlingsregelen at det likevel har vært en rask opptrapping av bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettene. Regjeringen Bondevik II lå høyere enn fireprosentbanen i sin bruk av oljepenger under nedgangen 2001–2004. Den rødgrønne regjeringen har under oppgangen etter 2005 ligget under fireprosentbanen i oljepengebruk, med unntak av finanskriseåret 2009. Bakgrunnen for at man nå ligger under fireprosentbanen, er i første rekke at verdien på fondet har økt. I Nasjonalbudsjettet 2012 anslås bruken av oljeinntekter i 2013 til 125,3 milliarder kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet.<sup>8</sup> Siden de samlede utgiftene i offentlige budsjetter anslås til å være 1 336 milliarder kroner, innebærer dette at nesten hver ellefte utgiftskrone (eller 9 prosent) i de offentlige budsjettene er en «oljekrone».

<sup>7</sup> Hollandsk syke refererer til en situasjon der et land som følge av høye (eksport-)inntekter fra en naturressurs fortrenger større deler av den øvrige næringsstrukturen enn det som er forenlig og ønskelig på lang sikt. Begrepet viser altså til de negative virkningene som for stor bruk av inntekter fra en ikke-fornybar naturressurs kan ha for konkurranseutsatt sektor, og stammer fra når Nederland brukte sine gassinntekter på 60- og 70-tallet til å finansiere en vekst i offentlig utgifter. Utviklingen gikk svært langt og bidro til sterkt økende arbeidsledighet på 1980-tallet.

<sup>8</sup> Det strukturelle oljekorrigerede underskuddet benyttes ofte for å få et bilde av budsjettbalansen utenom inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten. I tillegg korrigeres det for skatte- og avgiftsinntekter som avviker fra trendverdier, forskjellen mellom faktiske og anslåtte normalnivåer fra statens renteutgifter/inntekter, og for regnskapsmessige omlegginger m.m. (se også: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/norsk\\_ekonomi/bruk-av-oljepenger/-det-strukturelle-oljekorrigerede-undersku-2.html?id=631078](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/norsk_ekonomi/bruk-av-oljepenger/-det-strukturelle-oljekorrigerede-undersku-2.html?id=631078)).

Hvordan, og i hvilken takt, petroleumsinntektene skal fases inn i norsk økonomi, er fortsatt gjenstand for debatt. Det går et hovedskille mellom Fremskrittspartiet, som mener det er rom for å bruke mer av pengene, på den ene siden, og alle de andre partiene representert på Stortinget på den andre. Selv om det er uenighet om hvordan midlene skal brukes, er det bred konsensus langs det politiske spekteret når det gjelder hovedinnretningen i denne «innfasingspolitikken», der «handlingsregelen» er det sentrale.

Figur 3.7 Forventet realavkastning SPU og strukturelt oljekorrigert underskudd.



Kilde: Nasjonalbudsjettet 2013, figur 3.2 A.

Overordnet kan man altså si at handlingsregelens formål er todelt. For det første skal den sikre god formuesforvaltning slik at ressursene varer så lenge som mulig, og også kommer framtidige generasjoner til gode. For det andre skal den dempe press i økonomien og unngå hollandsk syke. Handlingsregelen har det siste drøye tiåret bidratt til å oppnå disse målene. Selv om 4 prosent avkastning av noen blir betraktet som optimistisk, er det grunn til å tro at handlingsregelen i hovedsak fortsatt vil bidra til å oppnå det første målet. Siden 2001 er SPU blitt utrolig stort, og allerede i dag åpner fireprosentbanen for at 10 prosent av statsbudsjettet blir «oljesmurt». I de kommende to stortingsperiodene blir handlingsrommet enda større, mens største delen av utgiftsveksten som følge av eldrebølgen treffer oss først etter 2020 (Fløtten et al. 2013). De kommende stortingsperiodene blir følgelig krevende for politikere fra alle partier: Klarer man å unngå fristelsen til å unngå å føre en kortsiktig politikk som ikke samsvarer mot de langsiktige målene? Dette er ikke i seg selv et argument for at det offentlige ikke skal kunne bruke mer penger, men skal man oppfylle handlingsregelens andre mål, er det kanskje en grense for hvor stor andel av statsbudsjettet som kan være «oljesmurt».

I tillegg omfatter ikke handlingsregelen oljeinvesteringer. Som vist ovenfor, har veksten i de samlede investeringene i olje- og gassvirksomheten vært høy og anslås i 2013 å være rundt 200 milliarder kroner. Ringvirkningene av disse investeringene for norsk økonomi og lønninger kan fort skape en «slagskyggeøkonomi», der det stadig blir vanskeligere å bruke statsbudsjettet til å holde orden i økonomien, og med store utfordringer for lønnsdannelsen og konkurransekraften til andre deler av norsk næringsliv.

### **«Keynesiansk respons» mot finanskrisa**

Utbruddet av den globale finanskrisa etter at Lehman Brothers gikk konkurs 15. september 2008, medførte økende ledighet, redusert sysselsetting, valutauro, fall i aksje- og energipriser og BNP-fall i hele verden. Finanskrisa gikk deretter som kjent over i en realøkonomisk krise og en gjeldskrise, der mange europeiske land har vært hardt rammet. Selv om Norge også har blitt påvirket, har de negative effektene vært langt mindre enn for de fleste andre land. Dels skyldes dette Norges særegne næringsstruktur med den store olje- og gassproduksjonen, men politiske og institusjonelle forhold har utvilsomt også hatt stor betydning.

For det første har den institusjonelle forvaltningen av petroleumsinntektene, med gradvis innfasing og høy offentlig sparing, gjort at Norge i nedgangstider har finansiell mulighet til å stimulere økonomien kraftig for å holde aggregert etterspørsel oppe. Handlingsregelen åpner for at budsjettpolitikken kan utnyttes til å stabilisere produksjon og sysselsetting. I perioder med høy ledighet kan en bruke mer enn 4 prosent av petroleumsfondet for å stimulere produksjon og sysselsetting, og motsatt kan det være nødvendig å holde igjen på pengebruken i oppgangstider.

For det andre har Norge i likhet med de øvrige nordiske landene en rekke automatiske stabilisatorer i statsbudsjettet som følge av godt utbygde fellesskapsordninger. For eksempel bidrar ordningen for arbeidsledighetstrygd til å motvirke etterspørselsfall som følge av økt ledighet og reduserte skatteinntekter.

Den norske kriseresponsen kan, for det tredje, beskrives som klassisk keynesiansk, i den forstand at man introduserte forholdsvist kraftige finanspolitiske stimuli for å dempe negative kriseeffekter. Til forskjell fra de andre nordiske landene, valgte den rødgrønne regjeringen i Norge å satse på økt offentlig forbruk og investeringer i sine finanspolitiske krisepakker, og benyttet i liten grad skattelettelser (Berge 2009). I tillegg til en egen krisepakke på 20 milliarder kroner, økte bruken av petroleumsinntekter kraftig i 2009. Dette er som nevnt det eneste året den rødgrønne regjeringen har styrt der bruken av petroleumsinntekter har ligget høyere enn fireprosentbanen som handlingsregelen skisserer (se ovenfor). Til sammenligning valgte regjeringene i Sverige og Danmark i langt større grad å bruke skattenedsettelse som finanspolitiske stimuli, slik også den norske opposisjonen ga uttrykk for at Norge burde gjøre (ibid.). Synet på om man i første rekke skulle benytte skattenedsettelse eller økt offentlig forbruk

for å stimulere økonomien, synes langt på vei å være uttrykk for en ideologisk forskjell mellom de borgerlige og partiene på venstresiden. Samtidig er offentlig forbruk og investeringer isolert sett antatt å være mer effektivt som krisetiltak enn skattededsettelser, fordi tiltakene i større grad kan styres mot sektorer med produksjonsfall og ledighet, og fordi husholdningene vil benytte deler av sin økte disponible inntekt som kommer av skattereduksjoner til sparing og importvarer.

For det fjerde peker Finanskriseutvalget (NOU 2011: 1) på at norske finansinstitusjoner er underlagt reguleringer som er strengere enn det som er vanlig internasjonalt (f.eks. krav til kvalitet på bankenes egenkapital og til verdipapirisering av utlånsporteføljer). Disse reglene bidro trolig til god soliditet i institusjonene og gjorde dem derfor mindre eksponert for krisa.

For det femte har norske husholdninger høyere gjeld (i hovedsak med flytende rente) enn mange andre land som følge av den norske boligpolitikken, der de fleste husholdningene eier sin egen bolig. Kombinasjonen høy gjeld og flytende rente gjør at rentenedsettelse gir raskere og kraftigere utslag i privat konsum enn i andre land, og virkningen av en ekspansiv pengepolitikk var derfor trolig større i Norge enn i mange andre land (NOU 2011: 1).

For det sjette kan Norge føre en selvstendig pengepolitikk og har større frihet i rentesettingen fordi vi ikke er med i eurosamarbeidet. Dette er først og fremst et virkemiddel som er fordelaktig ved asymmetriske sjokk, og har derfor trolig hatt mindre betydning nå som krisa rammer hele Europa – dog i ulik grad. Selv om den norske krona etter hvert har styrket seg kraftig, falt den (i likhet med den svenske) umiddelbart betraktelig, sammenlignet med alle de store referansevalutaene og mot danske kroner (som følger euro) rett etter at finanskrisa var et faktum. Svekkelsen bidro isolert sett til en vesentlig pengepolitisk stimulans gjennom at norske eksportvarer ble billigere og importvarer dyrere. At de store valutaene blir styrket mot de små, er normalt i perioder med økt risikoaversjon. «Drahjelpen» som norsk (og svensk) eksportnæring fikk gjennom kronesvekkelser rett etter krisa, har imidlertid skiftet fortegn etter at Norge har kommet seg langt bedre ut av krisa enn resten av Europa. I den norske debatten er frykten nå at den norske krona skal bli for sterk dersom sentralbanken velger å legge til grunn et rentenivå som tar sikte på å dempe presset i innlandsøkonomien, og ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til kronkursens betydning for eksportindustrien.

## Utenfor og innenfor

Mai 2012 var det 20 år siden utenriksminister Bjørn Tore Godal undertegnet EØS-avtalen på Norges vegne. Dette er trolig den mest omfattende avtalen Norge noen gang har inngått, med store implikasjoner for samfunnet i bred forstand. I forbindelse med

dette «jubileet» ble det oppnevnt et offentlig utvalg i 2010, som skulle se nærmere på Norges avtaler med EU og virkningene for norsk økonomi, politikk og samfunnsliv (Europautredningen). Utvalget leverte sin rapport (NOU 2012: 2), og omtaler den selv som «beretningen om en omfattende europeisering av Norge de siste tjue årene» (ibid.). Videre ga de den tittelen «Innenfor og utenfor», som henspeler på Norges dobbelthet i forholdet til EU – vi er ikke medlem og derfor ikke helt innenfor, men samtidig er vi ikke helt utenfor på grunn av den nære tilknytningen i EØS-avtalen. Utvalget konkluderer med at dette prinsipielt er en vanskelig konstruksjon, men at tilknytningsformen i praksis likevel har fungert langt bedre enn mange forventet. Utvalget fastslo også at EØS-avtalen har bidratt til den positive utviklingen i norsk økonomi. Det erkjenner riktignok at det er vanskelig å måle effekten isolert sett, ettersom det sammenfaller i tid med en generell modernisering av norsk økonomi og arbeidsliv og en periode der olje og gass har vært en sentral drivkraft for vekst. De økonomiske gevinstene av EØS-avtalen knytter utvalget til at den har vært et «stabilt og relativt forutsigbart rammeverk for nesten alt økonomisk samkvem med EU-statene som til sammen er Norges klart viktigste økonomiske samarbeidspartner», at EU-landene står for størstedelen av utenlandske investeringer i Norge (og omvendt), og at det høye antallet av arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa etter 2004 har gitt viktige bidrag til norsk økonomi og utvikling (ibid.). Samtidig har den høye arbeidsinnvandringen skapt nye utfordringer i den norske arbeidslivsmodellen. Dette vil være tema i det neste kapitlet.



## 4 Den norske arbeidslivsmodellen

### Innledning

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hovedtrekkene i utviklingen i den norske arbeidslivsmodellen i perioden 1990 til 2012.<sup>9</sup> Perioden har vært kjennetegnet av høy sysselsetningsvekst, lav ledighet og høy reallønnsvekst. I dette kapitlet vil oppmerksomheten i hovedsak være på den institusjonelle utviklingen, mens vi i kapittel 7 vil ta for oss utviklingen i sentrale utfallsindikatorer i det norske arbeidsmarkedet. Den norske arbeidslivsmodellen er i korte trekk kjennetegnet ved en relativt høy organisasjonsgrad både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, et tett samarbeid mellom disse partene på virksomhetsnivå, og med staten som en viktig tredjepart på sentralt nivå. Videre er modellen kjennetegnet av et velregulert arbeidsliv, der viktige arbeidstakerrettigheter er nedfelt i både lov- og avtaleverk.

Ved inngangen til 1990-tallet var norsk arbeidsliv preget av krise og usikre framtidssutsikter, samtidig som tilpasningen til EU kom på dagsordenen for alvor. 1980-årenes økonomiske svingninger hadde resultert i finans-, bolig- og bankkrise, store fall i industriproduksjonen, rekordhøy arbeidsledighet og skyhøye renter. Norge fikk også en uvanlig storkonflikt gjennom lockout iverksatt av NAF i oppgjøret i 1986. I 1988 fikk Norge en nyorganisering på arbeidsgiversiden gjennom NHO. I samforstand med partene grep staten i årene 1988–90 inn med lønnsreguleringslover for å få bukt med 80-tallets lønns- og prisspiraler og gjenreise samordningen av lønns- og inntektspolitikken. Trepertssamarbeidet om det såkalte «Solidaritetsalternativet» kom til å prege de etterfølgende tilpasningene i norsk arbeidslivsregulering, hvor Norge valgte ikke å følge de internasjonale anbefalingene om desentralisering av forhandlinger og deregulering av arbeidsmarkedet. Mens striden om liberalisering og fleksibilitet blusset opp under senere borgerlige regjeringer, var 1990-årene i første rekke kjennetegnet av en konsolidering av den nasjonale arbeidslivsmodellen, bygd på forsterket sentral koordinering, trepartssamarbeid og videreføring av hovedtrekkene i reguleringsystemet.

Striden om EU-medlemskap ble bilagt i 1994, men tilpasningen til EUs regelverk gjennom EØS-avtalen har resultert i viktige og omstridte endringer i den norske arbeidslivsmodellen. Mens EUs minimumsdirektiv om arbeidstakerrettigheter har ført

<sup>9</sup> Likheter og forskjeller i utviklingen i de nordiske avtalemodellene vil analyseres i en egen komparativ delrapport (Dølvik & Andersen 2013, under arbeid).

til styrking av norske regler på flere områder (NOU 2012: 2), har den frie bevegelsen av arbeidstakere og tjenesteytere i EU/EØS skapt nye reguleringsutfordringer. Ettersom Norge i likhet med de andre nordiske landene ikke har lovfestet minstelønn, vedtok stortingsflertallet i 1993 – med støtte fra Ap, SV, KrF og Sp – en lov om allmenngjøring av tariffavtaler. Lovens hovedformål var å sikre utenlandske arbeidstakere i Norge likeverdige arbeidsvilkår og beskytte mot konkurransevidning og sosial dumping. Loven ble ikke tatt i bruk før etter EU/EØS-utvidelsen i 2004, da arbeidsvandringerne fra nye EU-land økte kraftig. Lavlønnskonkurranse og tendenser til todeling av arbeidsmarkedet, med økte forskjeller i lønns-, tilknytnings- og arbeidsvilkår, har skapt nye konfliktlinjer mellom partene i arbeidslivet og mellom de politiske partiene om tiltak for å motvirke lønnsdumping og underminering av den norske avtalemodellen. Ved siden av uenighet om hvordan man kan utvikle mer effektive mekanismer for minstelønsregulering og kontroll uten å svekke avtalesystemet, har dette skapt økte spenninger og flere rettstvister knyttet til forholdet mellom EU/EØS-retten og nasjonal arbeidsrett når det gjelder regulering av lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonerte tjenesteytere.

Arbeidsmarkedsregulering og tiltak mot lavlønnskonkurranse og todeling av arbeidslivet etter EU-utvidelsen, har utgjort de sentrale temaene i den arbeidslivspolitiske debatten i perioden. Etter omslaget i arbeidsmarkedet fra 1994, har de siste 20 årene vært kjennetegnet av rekordhøy vekst i sysselsetting og reallønninger (se kapittel 7). Ambisjonen om å forene lav arbeidsledighet med kontrollert pris- og lønnsvekst har stilt økende krav til samordning av lønnsdannelsen og har også vært forsøkt motvirket ved reformer i yrkesopplæringen, økt satsing på utdanning og etter- og videreutdanning (se kapittel 6), samt styrking av arbeidslinja i velferdspolitikken (se kapittel 5). Tiltak for å liberalisere arbeidstidsregler og midlertidige ansettelser under Bondevik II, ble reversert av den rødgrønne regjeringen i 2006. Det økte tilbudet av arbeidskraft og tjenesteytende firma fra EU-land har imidlertid bidratt til langt mer fleksible rekrutteringsmuligheter for norske virksomheter og satt sentrale elementer i den norske arbeidslivsmodellen på prøve. Den økte lavlønnskonkurransen i enkelte sektorer har utløst strid ikke bare om minstelønn og allmenngjøring av tariffavtalebestemmelser, men om en rekke kontrolltiltak, for eksempel solidaransvar, krav om ID-kort i enkelte bransjer, tillitsvalgte innsynsrett, tariffklausuler i offentlige anbud mv. Allmenngjøringsvedtaket i verfts- og skipsindustrien ble anket helt til Høyesterett av arbeidsgiversiden, med påstand om at det var i strid med EU/EØS-retten, men anken ble avvist på alle punkter i mars 2013.

Utviklingen i den norske arbeidslivsmodellen siden 1990 kan med andre ord sammenfattes i tre stikkord: konsolidering, stabilitet og ny turbulens. Konsolideringen av frontfagsmodellen for lønnskoordinering etter 80-tallets fragmentering, har hatt bred støtte fra myndighetene og de sentrale partene (Stokke & Nergaard 2007), og har vært understøttet av en rekke parts- og ekspertutvalg som har vurdert hvordan

samordningen kan gjøres mer robust når eksportindustriens andel av sysselsettingen skrumper.<sup>10</sup> Den nye turbulensen er knyttet til konsekvensene av den sterke arbeidsinnvandringen og til den voldsomme veksten i offshoreindustrien, som til sammen har betydd at avtalesystemet de siste årene har kommet under økende press både i toppen og bunnen av inntektsskalaen.

## De kollektive aktørene

Norsk arbeidsliv har vært kjennetegnet av sterke hovedorganisasjoner både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden – med LO og NAF/NHO som de dominerende forhandlingsaktørene i privat sektor. LO og NHO er direkte part i medlemsorganisasjonenes avtaler og har sterk kontroll med bruken av konfliktvåpenet. Siden 1990 har begge parter på flere måter styrket sin interne kapasitet til å koordinere medlemsforbundenes forhandlingsstrategier.

De norske arbeidsgiverorganisasjonene i privat sektor har likevel vært mer fragmentert og hatt lavere medlemsdekning enn i de øvrige nordiske land (Stokke 2000). Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) ble etablert i 1988 etter sammenslåing av forløperen NAF og Norges Industriforbund, og er med sine 21 600 medlemsbedrifter og rundt 530 000 arbeidsplasser den dominerende avtaleparten i privat sektor, og i industrien spesielt. Virke (tidligere HSH) organiserer bedrifter innen handel og en del servicenæringer, og representerer 16 000 virksomheter med drøyt 200 000 ansatte. Spekter (tidligere NAVO) ble opprettet i 1993 som ledd i fristillingen av offentlige forvaltningsbedrifter, men organiserer i dag virksomheter både i offentlig og privat sektor som tidligere tilhørte det offentlige.<sup>11</sup> Med de statlige helseforetakene på medlemslista, er Spekter den dominerende arbeidsgiverorganisasjonen i helsesektoren og omfatter medlemsbedrifter med om lag 200 000 ansatte. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) ivaretar arbeidsgiverfunksjonen i staten, mens KS (Kommunenes Sentralforbund) representerer kommunene, utenom Oslo.<sup>12</sup> I offentlig sektor vil altså alle virksomheter være representert av arbeidsgiverorganisasjoner og omfattet av deres avtaler. I privat sektor er om lag to tredeler av lønnstakerne ansatt i en virksomhet som er organisert på arbeidsgiversiden (Nergaard & Stokke 2010). Selv om organiseringen på arbeidsgiversiden i dag er kjennetegnet av mindre fragmentering og høyere organisasjonsgrad enn i 1990, er konkurranseflatene mellom NHO og de øvrige organisasjonene

<sup>10</sup> Jf. Arntsen-utvalget, Stabel-utvalget og Holden-utvalgene (I, II og III).

<sup>11</sup> Spekter ble dannet i 1993 som et resultat av økt fristilling av offentlige virksomheter på 1990-tallet (se kapittel 3).

<sup>12</sup> Oslo kommune er medlem i KS, men er et eget tariffområde.

HSH og Spekter uklare på flere områder. Et annet norsk særtrekk er at medlemmene i NHO og Virke ikke er forpliktet til å tiltre organisasjonenes avtaler.

Også organisasjonsbildet på arbeidstakersiden har gjennomgått betydelige endringer siden 1990. I dag er det fire hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden i Norge: LO, YS, Akademikerne og Unio. I tillegg er rundt 4 prosent av arbeidstakerne med i frittstående forbund. LO er fortsatt noe større enn de andre hovedorganisasjonene til sammen, og er den dominerende forhandlingsaktøren på arbeidstakersiden i kraft av sin samordnede struktur og tilstedeværelse i alle deler av arbeidsmarkedet. LO-forbundenes hegemoni blant industriarbeidere er uendret, men oppslutningen blant de voksende funksjonærgrupper mye svakere. I tillegg organiserer LO en vesentlig andel av arbeidstakerne i offentlig sektor og kommunene spesielt. Organisasjonene for arbeidstakere med høyere utdanning har gjennomgått viktige endringer i perioden, etter at flere organisasjoner for langtidsutdannede brøt ut av Akademikerne Fellesforbund (AF) og dannet Akademikerne i 1997. Dette førte til at AF ble oppløst i 2001 og til at Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO), senere Unio, ble etablert. Ifølge Stokke (2000:12) var det motsetninger mellom høyskoleutdannede og universitetsutdannede – spesielt mellom leger og sykepleiere – som førte til splittelsen av AF og dannelsen av Akademikerne og Unio.

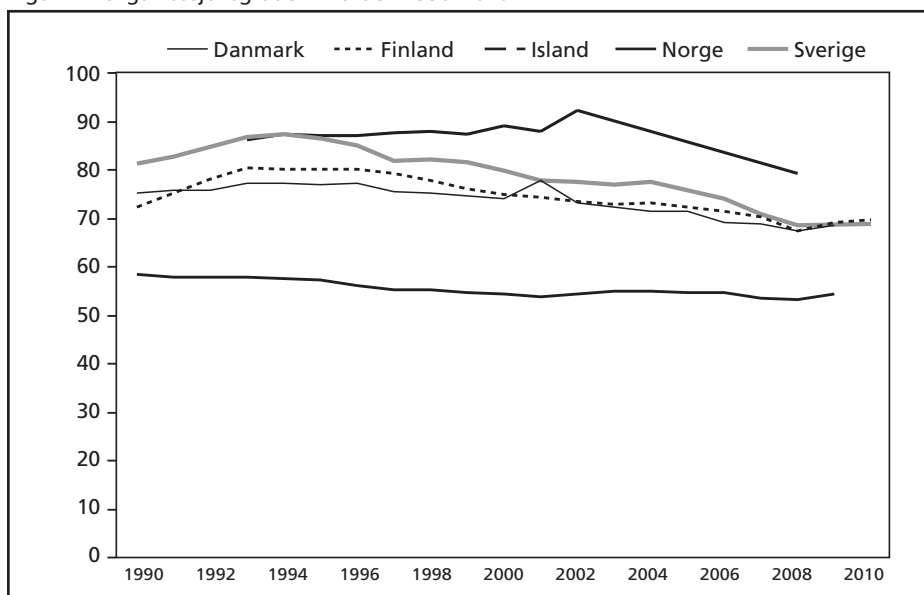
I kontrast til i nabolandene, er det ikke et klart skille mellom den rollen hovedorganisasjonene utøver overfor akademikere og tjenestemenn. LO og YS organiserer et vidt spekter av grupper. Forbundene i LO og YS består både av arbeidere, funksjonærer og arbeidstakere med lang utdanning, men det er bare LO som organiserer industriarbeidere. To av hovedorganisasjonene rekrutterer (i hovedsak) bare arbeidstakere med høyskole- og universitetsutdanning: Unio (lavere grad) og Akademikerne (høyere grad).<sup>13</sup> Selv om organisasjonsbildet i Norge kan synes mer uoversiktlig enn i nabolandene, har utviklingen siden 1990 på mange måter bidratt til mindre konkurranse og fragmentering (Nergaard & Stokke 2007). Dette skyldes dels oppdelingen av AF, dels økt forhandlingssamordning mellom forbund i ulike hovedorganisasjoner, og dels sammenslåinger av forbund innenfor og på tvers av hovedorganisasjonsgrensene.<sup>14</sup>

Norge har i mange tiår vært kjennetegnet av lavere faglig organisasjonsgrad enn i de andre nordiske landene, men organisasjonsgraden er høy sammenlignet med de fleste andre land. Forskjellen i fagorganisering mellom Norge og resten av Norden henger sammen med at de norske fagforbundene ikke har ansvar for å administrere ledighetskassene (Ghent-systemet), slik man har hatt tradisjon for i våre naboland. I Norge ble ledighetskassene innlemmet i trygdesystemet allerede i 1930-årene.

<sup>13</sup> Etter at Forskerforbundet og Presteforbundet meldte seg ut av Akademikerne og sluttet seg til Unio fra 1. januar 2006, er det ikke lenger et helt klart skille etter utdanningslengde mellom disse hovedorganisasjonene.

<sup>14</sup> F.eks. gikk Hjelpepleierforbundet i YS inn i Fagforbundet (da Norsk Kommuneforbund) i LO i 2003.

Figur 4.1 Organisasjonsgrader i Norden 1990–2010.



Kilde: Fafo-NordMod-databasen; Visser (2011).

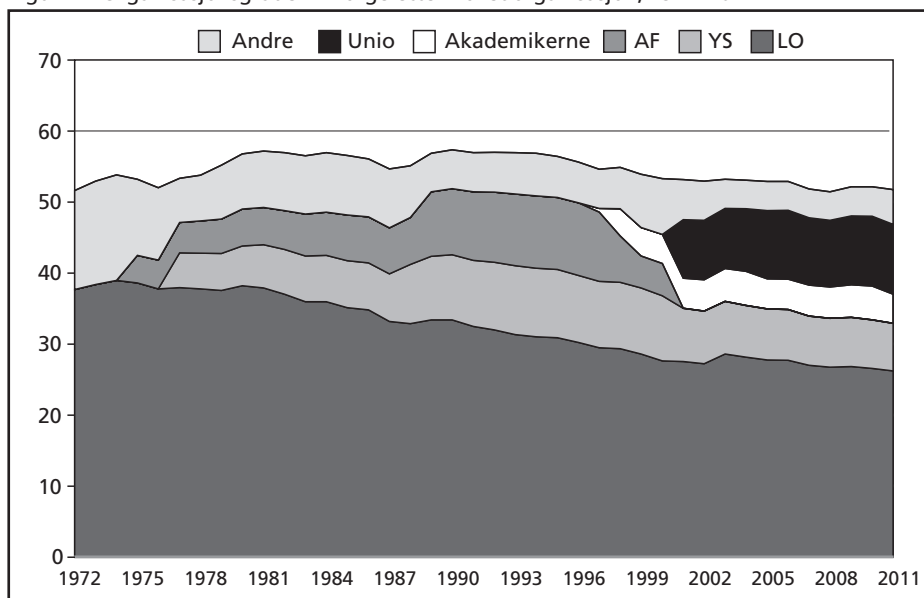
Den norske organisasjonsgraden har i kontrast til nabolandene vært tilnærmet stabil det siste tiåret. I 2009 var 52 prosent av norske lønnstakere medlem av en fagorganisasjon, mot 53 prosent i 2000 (Nergaard & Stokke 2010). Siden det i Norden har vært en tendens til at andelen fagorganiserte har gått ned i oppgangstider og tatt seg opp igjen i mer usikre tider, er stabiliteten gjennom tiårets sterke høykonjunktur overraskende – ikke minst tatt i betraktning den sterke arbeidsinnvandringen. Stigningen i organisasjonsgrad fra 2008 til 2009 skyldes imidlertid først og fremst at sysselsettingen gikk noe ned under finanskrisa, og at dette nok rammet marginal arbeidskraft med lavere tilbøyelighet til å organisere seg enn heltids fast ansatte (Nergaard & Stokke 2010).

I figur 4.2 framgår den norske organisasjonsgraden siden 1972, fordelt på hovedorganisasjon. Organisasjonsgraden har vært ganske stabil i hele perioden,<sup>15</sup> selv om den falt med 5 prosentpoeng fra 1990 til 2011. Det bør likevel nevnes at den store bevegelsen av arbeidskraft over landegrensene gjør beregningene av reell organisasjonsgrad usikker, ettersom arbeidstakere og pendlere (for eksempel svensker) vil falle utenfor AKU-kartleggingene. Figuren viser videre at LO-forbundene har tapt andeler til andre fagorganisasjoner siden 1980, men at fallet i LOs relative oppslutning har bremsset noe opp på tiåret 2000–10. Disse vridningene gjenspeiler i første rekke de store endringene i arbeidsstyrkens utdannings sammensetting, men også den jevne veksten i offentlig

<sup>15</sup> Ser man lengre tilbake, har den faglige organisasjonsgraden i Norge holdt seg bemerkelsesverdig stabil siden 1950-årene, og har siden den gang variert mellom 51 og 58 prosent (jf. Nergaard & Stokke 2006).

sysselsetting, hvor organisasjonsgraden er høy for alle grupper. I 2011 organiserte LO 26,2 prosent av norske lønntakere, mot 27,6 prosent i 2000. Dette innebærer at LO fortsatt organiserer drøyt halvparten av organiserte lønntakere i Norge. I samme periode har YS gått tilbake fra 9,2 prosent til 6,7 prosent, mens Unio har vokst fra 8,3 prosent i 2001 til 9,8 prosent i 2011. Akademikerne har 4,1 prosent i 2001 – det samme som i 2000.

Figur 4.2 Organisasjonsgraden i Norge etter hovedorganisasjon, 1972–2011.



Kilde: Nergaard & Stokke (2010), oppdatert av Kristine Nergaard.

### Sektorforskjeller og tariffavtaledekning

Det er store forskjeller mellom organisasjonsgraden i offentlig og privat sektor – og betydelige variasjoner innad i privat sektor. I 2008 var 80 prosent av arbeidstakerne i offentlig sektor fagorganisert, mens den tilsvarende andelen i privat sektor var 37 prosent – en nedgang fra 43 prosent i 1995 (Nergaard & Stokke 2010; Nergaard 2010). I privat tjenesteyting var organisasjonsgraden 33 prosent i 2008, og i varehandel og hotell og restaurant var det ikke mer enn drøyt 20 prosent av arbeidstakerne som oppga at de var medlem i en fagorganisasjon. Samtidig som andelen organiserte viste en synkende tendens i industri og bygg og anlegg det siste tiåret – hvor andelen organiserte var henholdsvis 57 og 33 prosent i 2008 – rokker dette noe ved bildet av stabilitet.

En viktig grunn til at den samlede organisasjonsgraden har holdt seg så vidt høyt i perioden, er at veksten i offentlig sysselsetting, hvor organiseringen er høy, delvis

har veiet opp for den fallende organiseringen i privat sektor. Dette gjenspeiles i at andelen fagorganiserte blant kvinner har økt fra 58 i 1995 til 60 prosent i 2008, mens andelen blant menn har falt fra 56 til 47 prosent (Nergaard 2010). Selv om offentlig sysselsetting etter alt å dømme vil fortsette å vokse, vil man kunne vente økte utslag på organisasjonsgraden dersom industrisysselsettingen fortsetter å skrumpe og privat tjenesteytende sektor vokser, samtidig som utenlandsk arbeidskraft med lavere tilbøyelighet til å organisere seg utgjør en viktigere andel av privat sektor for øvrig. I samme retning trekker det at det voksende omfanget av utleie av arbeidskraft faller utenfor både næringsinndeling og organisasjonenes tradisjonelle virkeområde. Dersom organisasjonene skal makte å opprettholde en høy organisasjonsgrad og avtaledekning, vil det følgelig være viktig å lykkes bedre i å fagorganisere de voksende gruppene utenlandske arbeidstakere og ansatte i privat tjenesteyting. En faktor som kan ha en viss innvirkning på rekrutteringsevnen, er skattefradraget for fagforeningsmedlemskap, som har vært gjenstand for noe politisk debatt i perioden.<sup>16</sup> Fradraget utgjør ikke nødvendigvis så mye i kroner for den enkelte, men kan være viktig i bransjer der organisasjonsgraden og lønningene er relativt lave, som i deler av privat tjenesteytende sektor.

Samlet oppgir rundt 70 prosent av alle lønnstakere at de er omfattet av en tariffavtale: dette gjelder alle i offentlig sektor og rundt 55–60 prosent i privat sektor i 2008 – en viss nedgang fra 63 prosent i 1998 (Nergaard & Stokke 2010). Når andelene som er dekket av en tariffavtale har vært så vidt stabile over tid, har det delvis sammenheng med det såkalte ufravikelighetsprinsippet, som betyr at avtalebundne virksomheter er forpliktet til å legge avtalens vilkår til grunn også for uorganiserte arbeidstakere. De senere årene kan allmenngjøring av tariffavtalebestemmelser også ha hatt en viss effekt – for eksempel i bygg og anlegg, hvor 33 prosent i 2008 oppga å være fagorganisert og 60 prosent oppga at de var omfattet av tariffavtale (ibid.).

## Den norske forhandlingsmodellen

Etter 80-tallets turbulens og konflikter, var det få som levnet den norske forhandlingsmodellen særlig sjansje ved inngangen til 90-tallet (Nergaard & Stokke 2007). Dette var på ingen måte unikt, ettersom komparative studier av andre land fra samme periode pekte i retning av økt fragmentering og desentralisering som følge av rivalisering mel-

<sup>16</sup> Bondevik I reduserte fradraget fra 1800 til 900 kroner i 1999, men dette ble reversert under Bondevik II, parallelt med en økning i fradraget for gaver til frivillige organisasjoner. Den rødgrønne Stoltenberg II regjeringen økte fradraget til 3600 kroner da de overtok i 2005, og har senere justert det opp. I 2013 er fradraget 3750 kroner, men Arbeiderpartiet har lovet å øke det ytterligere i neste stortingsperiode. I 2012 signaliserte Høyre (det største partiet på borgerlig side) at det ga opp sin gamle kampsak om å fjerne fradraget, og at det i sitt kommende program vil gå inn for å beholde det.



lom forbund og sektorer, svekkede hovedorganisasjoner og forvitring av sentraliserte forhandlingsmodeller (ibid.). I tillegg var arbeidsledigheten høy og den økonomiske politikken under omlegging. Arbeidsgiverne hadde i 80-årene tatt til orde for en mer desentralisert og fleksibel lønnsdannelse, men i kjølvannet av den mislykte lockouten i 1986, lønnsreguleringsloven og bankkrisa, ble myndighetene og partene i arbeidslivet enige om å få norsk økonomi på rett kjøl gjennom et tett inntektspolitisk treparts-samarbeid – som senere ble formalisert i Solidaritetsalternativet (NOU 1992: 26). Ved oppgjøret i 1990 ble det også tatt grep for å få kontroll på den lokale lønnsdannelsen i industrien.

I dette avsnittet vil vi først beskrive de viktigste institusjonelle trekkene ved norsk lønnsdannelse, som gjennom samspill mellom sterke sentrale aktører på begge sider tradisjonelt har medvirket til en sterk samordning av lønnsdannelsen. Deretter gir vi et riss av de viktigste institusjonelle tilpasningene i perioden, som viser at det har vært bred støtte for koordinering av lønnsdannelsen for å sikre en rimelig lønnsfordeling og bærekraften i norsk økonomi. De toneangivende partene i arbeidslivet har støttet opp om målet om å maksimere sysselsettingen i befolkningen, ikke bare lønn i egen bransje.

Det norske systemet for lønnsdannelse bygger på en toårsryklus for hovedforhandlinger. Disse forhandlingene skjer stort sett på samme tid og i et avgrenset tidsrom. I år uten hovedforhandlinger, er det såkalte mellomoppgjør. Det er fredsplikt mellom de årlige forhandlingene om våren. På samme måte som i de øvrige nordiske landene, er det vanlig med såkalte to-nivåforhandlinger, der bedriftsklubbene under fredsplikt forhandler lokalt med arbeidsgiver om lønnstillegg ut over de som forhandles sentralt (Nergaard & Stokke 2007). Adgangen til lokale forhandlinger er hjemlet i de sentrale avtalene som i privat sektor fastsetter kriterier for den lokale lønnsdannelsen, og som i offentlig sektor fastsetter rammene for lokale tillegg (ibid.).

Den norske lønnsdannelsen har flere institusjonelle særtrekk.<sup>17</sup> For det første har arbeideravtalene i den konkurranseutsatte industrien hatt en nøkkelrolle som «frontfag» i lønnsdannelsen. For å legge til rette for et konkurransedyktig næringsliv, vekst, lav inflasjon og full sysselsetting, har hovedaktørene hatt som mål å koordinere lønnsdannelsen, slik at veksten i arbeidskostnader ikke blir høyere enn hva konkurranseutsatt industri kan tåle. Frontfagsmodellen innebærer at konkurranseutsatt sektor bestemmer normen for lønnsveksten også for øvrige sektorer. I praksis skjer dette enten i form av forbundsvise oppgjør hvor Industriooverenskomsten (tidligere Verkstedsoverenskomsten) mellom Fellesforbundet (LO) og Norsk Industri (NHO) forhandles først, eller ved samordnede oppgjør der LO forhandler hele avtalekomplekset i privat sektor – først med NHO og deretter med Virke. Mellomoppgjørene mellom LO og NHO er vanligvis samordnet. Begge oppgjørsformene bygger på at LO og NHO som

<sup>17</sup> Disse er først og fremst fellesnordiske særtrekk mot andre land forøvrig, men samtidig nasjonale i den forstand at de i noen grad varierer fra andre land i Norden.



hovedorganisasjoner kan vedta felles retningslinjer for lønnsdannelsen for sine forbund og bransjeforeninger. Denne samordningsmodellen, som ofte omtales som Aukrustmodellen, bygger på at norske eksport- og importkonkurrerende bedrifter må sikres stabile inntektsandeler på lang sikt. Dernest at bedriftene i hjemmemarkedet og konkurranseutsatte næringer opererer i det samme arbeidsmarkedet, og at reallønnsutviklingen over tid ikke skal bli høyere enn veksten i produktiviteten («hovedkursteorien») (Nymoens 2013).<sup>18</sup> Dermed blir det viktig at «skjermet sektor», som er langt mindre utsatt for internasjonal konkurranse, ikke driver lønnsnivået opp slik at konkurranseutsatt sektor taper i kampen om arbeidskraft og investeringer. En særlig utfordring er det at funksjonærenes lønnsdannelse i Norge i mindre grad enn i de øvrige nordiske landene styres av de nasjonale forhandlingene. De inngår likevel i den lønnsnormen som gjelder på lang sikt. At de ikke i samme grad er omfattet av avtalekoordineringen, er blitt et økende stridstema i løpet av perioden.

Denne koordineringsmodellen har vært understøttet av en rekke institusjonelle mekanismer for å fremme en samordnet inntektspolitikk. En grunnleggende forutsetning for koordineringen er, for det andre, det såkalte ufravikelighetsprinsippet, som gir tariffavtalene virkning ut over partsforholdet, ved at arbeidsgiverne må praktisere avtalenes vilkår overfor uorganiserte i virksomheten (NOU 2000: 21). Ved at arbeidsgiveren er pliktig til å etterleve tariffavtalen overfor uorganiserte ansatte, motvirkes lønnskorrupsjon, samtidig som avtalenes dekningsgrad og konkurranseregulerende effekt utvides. I tillegg kan ikke arbeidsgiverne inngå en materielt avvikende tariffavtale med annen fagforeningsmotpart på samme område.

For det tredje er det dialog mellom partene og myndighetene om økonomisk politikk og lønnsdannelse. Her er Kontaktutvalget – hvor regjeringen og partene møtes – og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) hvor partene deltar, de sentrale. TBU utarbeider rapporter som gir et felles tallmessig grunnlagsmateriale for inntektsoppgjørene, slik at partene har en mest mulig omforent virkelighetsforståelse. Det har også vært en tradisjon for at staten tidvis medvirker i oppgjørene ved å tilby subsidier, bidrag til sosiale ordninger, tjenestepensjoner med videre – såkalt inntektspolitisk samarbeid.

Et fjerde institusjonelt særtrekk er utformingen av arbeidstvistloven og Riksmekklens rolle, som er innrettet på å redusere risikoen for arbeidskonflikter. Arbeidstvistloven av 1915 og Hovedavtalen stadfestet prinsippet om fredsplikt i avtaleperioden og definerte klare prosedyrer for konflikt og tvisteløsning, herunder meklingsordningen og tvungen lønnsnemnd (voldgift) (Evju i Stokke et al. 2003). Meklingsordningen har til formål å sikre en ryddig meklingsprosess og redusere sannsynligheten for arbeids-

<sup>18</sup> Denne modellen er oppkalt etter sosialøkonomen Odd Aukrust og ble formalisert i to rapporter utarbeidet av en ekspertgruppe i forbindelse med lønnsoppgjøret i 1966 (Aukrust, Holte & Stoltz 1966, se også Aukrust 1977). I praksis har denne hovedkursteorien ligget til grunn for lønnsdannelsen og inntektspolitikken i hele etterkrigstiden (jf. Stokke et al. 2003; Nergaard & Stokke 2007; Nymoens 2013).

kamp. Riksmekleren skal forby arbeidsstans inntil det har vært forsøkt å mekle hvis han oppfatter at en varslet streik vil være samfunnsskadelig, og legger ned forbud mot konflikt senest innen to dager etter melding om brudd i forhandlingene. Ved mekling legger Riksmekleren ofte fram forslag til ny tariffavtale (meklingsforslag), etter sondering med partene. Dersom man ikke kommer til enighet, kan hver av partene kreve at meklingen avsluttes ti dager etter at forbudet mot arbeidskamp ble lagt ned. Meklingen skal da avsluttes innen fire dager, uansett om Riksmekleren finner grunnlag for å sette fram noe meklingsforslag eller ikke. Ved utbrudd av samfunnsskadelige konflikter er det i kontrast til for eksempel Sverige, ikke uvanlig at Stortinget etter forslag fra regjeringen avslutter konflikten ved å sende den til tvungen lønnsnemnd, hvor Rikslønnsnemnda fastsetter resultatet. De senere tiårene har det særlig vært brukt i oljesektoren og helse-sektoren for å forhindre at konflikter rammer helt sentrale samfunnsfunksjoner. Siden det er svært sjelden at nemndas kjennelse gir arbeidstakersiden noe bedre resultat enn i allerede avsluttede oppgjør, er dette en mekanisme som både befester koordineringen og gir de stridende parter en utvei for å avslutte fastlåste konflikter uten å «miste ansikt» overfor en medlemsmasse som vil stemme eller har stemt ned mer realistiske forslag til løsning (Stokke et al. 2003).

I tillegg har den inntektspolitiske dialogen med staten tradisjonelt hatt som utgangspunkt å sikre en fornuftig balanse mellom lønnspolitikken og den makroøkonomiske politikken. Etter at pengepolitikken i 2001 i større grad ble overlatt til sentralbanken, gjelder dette først og fremst regjeringens samlede økonomiske opplegg.

### **Styrket koordinering som strategi for økt sysselsetting og konkurransekraft**

I kjølvannet av storkonflikten i 1986, lønnsreguleringsloven 1988–90, den økonomiske krisa og høy ledighet, gikk partene i arbeidslivet og myndighetene ved inngangen til 1990-årene sammen i et tett inntektspolitisk samarbeid, som ble videreført i Solidaritetsalternativet (NOU 1992: 26). Grepene som i disse årene ble tatt for å gjenreise koordineringen i tråd med frontfagsmodellen, er avgjørende for forstå utviklingen i norsk arbeidsliv i den etterfølgende perioden.

Allerede i forbindelse med lønnsreguleringsloven i 1988 ble partene enige om å knekke 80-tallets lønns spiral, som i første omgang førte til at det moderate resultatet i LO/NHO ble gjort gjeldende for hele arbeidslivet ved lov. Ved utløpet av lønnsloven ble det i 1990-oppgjøret drøftet tiltak for bedre kontroll på den lokale lønns-glidningen i industrien. Etter revisjonen av Verkstedsoverenskomsten ble de fire kriterier for lønnsdannelse tariffestet for alle minstelønnsavtaler i LO-NHO-området (Nergaard & Stokke 2007), det vil si at lokal lønnsdannelse skal være basert på bedriftens økonomi, konkurransesituasjon, produktivitetsutvikling og framtidsutsikter. Disse kriteriene har

siden vært førende både for lokale forhandlinger og for lønnsfastsettelsen for grupper med individuelle lønnsforhandlinger.

Samtidig ble det nedsatt et offentlig sysselsettingsutvalg – «Kleppeutvalget» – som la fram forslag til «En nasjonal strategi for full sysselsetting» (NOU 1992: 26). Dette Solidaritetsalternativet bygde på en arbeidsdeling hvor partene sørget for moderat, koordinert lønnsdannelse og styrket konkurranseevne, sentralbanken sikret fast kronkurs, og staten stabiliserte etterspørselen gjennom finanspolitikken. Gjennom aktiv arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikk skulle man motvirke utstøting og legge til rette for økt yrkesdeltaking. Ved å mane til «kollektiv fornuft» gjennom et tett trepartssamarbeid, la Solidaritetsalternativet og de grepene som ble gjort ved inngangen til 90-årene sterke føringer for utviklingen av partenes rolle i lønnsoppgjørene og arbeidslivspolitikken i perioden framover, med betydning også nå. Selv om flere av virkemidlene etter hvert ble justert, er disse tilpasningene viktige for å forstå rammene for utviklingen i arbeidslivspolitikken i 90-årene og den lave arbeidsledigheten som har preget de to siste ti årene. Utover å gjenreise lønnskoordineringen, bidro det fornyede trepartssamarbeidet til å styrke partenes rolle i økonomi og arbeidsliv etter en periode hvor begge sider hadde kjempet i motvind; arbeidsgiversiden etter den mislykte lockouten i 1986 og LO etter et tiår med medlemstap, lederkrise og profetier om at organisasjonen tilhørte fortidens industrisamfunn. Under Karl Glads og Yngve Hågensen's ledelse så man en vitalisering av partssamarbeidet om utvikling av AFP, EØS-avtalen, EVU-reform og arbeidslinja som senere munnet ut i IA-avtalen.

Like fullt, under den sterke veksten som fulgte fra 1994, brøt det ut konflikt i metallindustrien i 1996-oppgjøret – for første gang på over 50 år, og ved 1998-oppgjøret ble lønnsveksten nesten dobbelt så høy som hos handelspartnerne. Verkstedindustriens rolle som frontfag ble utfordret av aktørene i varehandelen og av offentlig sektor, hvor rammene ble høyere enn i industrien (Nergaard & Stokke 2007) – samtidig som Asia-krisen fikk kronkursen til å stupe. Den borgerlige regjeringen (Bondevik II) oppnevnte da et offentlig utvalg (Arntsen-utvalget) som skulle forberede lønnsoppgjøret i 1999, med vekt på pris-, lønns- og kostnadsutviklingen og sysselsettingen (ibid.). Tidligere hadde LO og NHO vært alene om å representere arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i denne typen utvalg, men i Arntsen-utvalget ble alle hovedorganisasjonene invitert til å delta.

I 1999 satte Regjeringen ned ytterligere to utvalg for å forsterke det inntektspolitiske samarbeidet. Det ene utvalget (Stabel-utvalget) skulle utrede behovet for fornyelse av forhandlingssystemet og rammeverket rundt lønnsforhandlingene, og anbefalte i hovedsak en konsolidering av gjeldende praksis. Det andre utvalget – som ble ledet av samfunnsøkonomen Steinar Holden – skulle legge grunnlaget for den langsiktige inntektspolitikken (Holden I). Hovedorganisasjonene ble der enige om å holde fast ved frontfagsmodellen, men organisasjonene i offentlig sektor var misfornøyd med at frontfaget ikke omfattet industrifunksjonærene – bare arbeidere. Dette betød at

funksjonærene i offentlig sektor ble hengende etter funksjonærenes lønnsvekst i privat sektor (Nergaard & Stokke 2007; Svalund 2009).

Etter at man innførte inflasjonsmål i pengepolitikken og handlingsregelen i finanspolitikken i mars 2001 (se kapittel 3), satte Regjeringen (Stoltenberg I) ned et nytt utvalg (Holden II), som skulle vurdere lønnsdannelsen under de nye rammebetingelsene (NOU 2003: 13). Anbefalingene fra Holden II førte til en «fornytt og revidert» frontfagsmodell, hvor den viktigste endringen var at lønnsveksten for funksjonærer eksplisitt skulle tas med i beregningen av den samlede lønnsveksten i frontfaget. Et resultat av denne «utvidelsen» av frontfaget til å omfatte både arbeidere og funksjonærer, er at partene i offentlig sektor har forhandlet fram en ramme for lønnsveksten som gjerne har ligget over anslaget for industriarbeiderne. Det er imidlertid krevende å lage presise anslag på hva lønnsveksten i privat sektor faktisk blir når de etterfølgende lokale forhandlingene er avsluttet.

Selv med en mer uavhengig sentralbank med ansvar for å styre renta etter inflasjonsmål, har partene videreført hensynet til konkurranseevnen som det sentrale perspektivet på lønnsdannelsen. Blant annet på grunn av risikoen for renteøkning som vil innvirke på kronekursen, konkurranseevnen og sysselsettingen i industrien, er det i partenes interesse å ta høyde for de realøkonomiske konsekvensene av den nominelle lønnsveksten.

Justeringen av frontfaget etter Holden II har bidratt til å skape bred oppslutning om modellen blant arbeidslivets parter. Som følge av at industrifunksjonærene ikke deltar i avtalekoordineringen og gjennomgående har fått høyere lønnsvekst enn resultatet i Verkstedsoverenskomsten, har industriarbeiderne også blitt hengende etter offentlig sektor, siden industrifunksjonærenes lønnsvekst har bidratt til økte rammer i oppgjørene i offentlig sektor. Siden modellen for rammekoordinering gjør det krevende å bli enige om tilpasninger av relative lønninger, er det også blitt innvendt at den skaper vansker for løsningen av likelønnsspørsmålet (se også kapittel 7 for diskusjon om likelønn). Spenningene mellom aktørene i offentlig og privat sektor har bidratt til at partene nå nok en gang skal drøfte hvordan frontfaget skal forstås. Den 14. desember 2012 utnevnte Regjeringen et tredje Holden-utvalg, som skal vurdere erfaringene med lønnsdannelsen de 12 årene som er gått siden handlingsregelen og inflasjonsmålet for pengepolitikken ble innført. Utvalget skal også drøfte makroøkonomiske utviklingstrekk som kan skape utfordringer for økonomien og lønnsdannelsen framover. Et viktig spørsmål i så måte er den økte todelingen i økonomien, med kraftig lønnsvekst i offshorerelaterte bransjer, samt virkningene av den høye arbeidsinnvandringen. Et annet tema i lys av 2012-oppgjøret er hvordan framtidige tariffoppgjør kan innrettes slik at en konflikt i staten ikke automatisk leder til streik i kommunal sektor (jf. Holdens kronikk i DN 08.06.12). Videre vil det trolig være viktig å klargjøre hvordan tallgrunnlagene for oppgjørene skal forstås, slik at det ikke oppstår konflikter med utgangspunkt i ulike tolkninger av dette. Ved oppnevningen gjorde finansminister

Sigbjørn Johnsen (AP) det uansett klart at «utvalget [...] skal ha som utgangspunkt at frontfagsmodellen skal videreføres» (regjeringen.no).

Den siste tjuårsperioden for den norske forhandlingsmodellen kan oppsummeres som en periode preget av gjenreising, konsolidering og fornyelse av lønnskoordineringen. Grepene som har blitt gjort fra Solidaritetsalternativet og framover, har lagt til rette for den positive utviklingen i sysselsettingen og ledigheten i perioden. Tross i økt press på modellen både i toppen – via høyere lønnsvekst blant ledere og i offshorebransjene – og i bunnen av lønnsstigen, blant annet som følge av økt arbeidsinnvandring de senere årene, er det bred prinsipiell støtte til koordineringen av lønnsdannelsen. Dette både for å ivareta hensynet til konkurranseutsatt industri, opprettholde en jevn lønnsfordeling og øke sysselsettingsgraden i befolkningen. Samtidig har det underveis i disse tiårene, så vel som i dag, vært spenninger mellom ulike aktører og sektorer når det gjelder lønnsdannelsen. Dette gjelder særlig balansen mellom privat og offentlig sektor, men de siste årene har spørsmålet om minstelønn og godtgjøring av utenlandsk arbeidskraft skapt økt strid, samtidig som gapet mellom lønnskostnadene i Norge og konkurrentlandene har økt kraftig. Hvorvidt partene fortsatt klarer å finne fram til omforente forståelser av grunnlaget, rammen og virkemåten for frontfaget når de ytre betingelsene endrer seg, vil etter alt å dømme bli enda mer kritisk for modellens bærekraft, oppslutning og evne til å opprettholde full sysselsetting i årene framover.

## Lovregulering av arbeidstakerrettigheter

I 1980-årenes internasjonale arbeidslivsdebatt sto krav om større fleksibilitet, liberalisering av arbeidslivsreguleringene og desentralisering av avtalesystemene i sentrum – en agenda som norske og nordiske arbeidsgivere i stor grad sluttet seg til (se NHO 1995). Slike spørsmål sto også sentralt i debatten om Norges tilknytning til EØS og EU. I 1990-årene gav OECDs «Job strategy» (1994) impulser til deregulering av stillingsvern, vilkår for midlertidige ansettelser, arbeidstidsregler mv. i mange europeiske land. Dette bygde på den «konvensjonelle» oppfatningen at det er et trade-off mellom vekst og likhet, mellom sysselsetting og stillingsvern, og at arbeidsledighet i hovedsak kan forklares med stivheter på tilbudssiden i arbeidsmarkedet. OECD modifiserte senere sitt syn, og vedgikk at land med god koordinering og striktere reguleringer – som gjerne henger sammen – hadde oppnådd vel så gode resultater som land som fulgte en ren dereguleringslinje (OECD 2006). Etter finanskrisa har likevel anbefalingene om «strukture reformer» og deregulering av europeiske arbeidsmarkeder fått ny vind i seilene, i første rekke med henvisning til de tilstivnede søreuropeiske arbeidsmarkedene. I denne sammenheng er det interessant at Norge er blant de landene som har oppnådd best arbeidsmarkedsresultater (se kapittel 7), selv om vi i minst grad har fulgt

de internasjonale anbefalingene om deregulering.<sup>19</sup> Tvert om, med visse unntak har Norge de siste to tiårene gått i motsatt retning, med striktere reguleringer av arbeidstakerrettigheter, en styrket arbeidsmiljølov, innføring av lov om allmenngjøring av tariffavtaler, og gjenreisning av den sentrale koordineringen i lønnsdannelsen. Det betyr ikke at liberalisering og oppmykning av arbeidslivsreguleringer har vært et ikke-tema i Norge. Tvert imot har arbeidsgiversiden og flere av de borgerlige partiene ved ulike høve presset på for å gå i den retning – for eksempel ved forslaget til ny arbeidsmiljølov i 2005 under Bondevik II, som etter motstand fra en samlet arbeidstakerside ble reversert av den rødgrønne regjeringen etter valget samme år. Med et visst unntak for striden om EØS og arbeidslivsregulering, har uenighetene på dette området altså fulgt en klassisk høyre-venstreakse. Dette har også kommet til uttrykk i striden om tiltak for å motvirke lavlønnskonkurranse etter EU-utvidelsene i 2004/2007, hvor Norge har møtt den ytre liberaliseringen av arbeidsmarkedet ved å skjerpe det innenlandske regulerings- og kontrollregimet i arbeidslivet. Ved en eventuell borgerlig valgseier i 2013, er det følgelig grunn til å regne med at spørsmålet om oppmykning av arbeidslivsreguleringer vil få fornyet aktualitet.

### **Nytt millennium – nytt arbeidsliv?**

Selv om både arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven åpner for midlertidige ansettelser, har hovedregelen i norsk arbeidsliv vært at ansettelser skal være «tidsbegrenset» eller faste. Tidlig i 90-årene var det en stor debatt om adgangen til midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv. Temaet sto sentralt for Arbeidsmiljøutvalget (NOU 1992: 20), som skulle forberede revisjon av arbeidsmiljøloven. Utvalget delte seg i forskjellige flertall og mindretall når det gjaldt endringer; noen støttet oppmykning av reglene, andre ikke (Nergaard & Stokke 1996). Vilkårene for midlertidige ansettelser ble dermed det største stridstemaet i Stortingets revisjon av arbeidsmiljøloven i 1994, hvor resultatet ble en innstramning, som betød at fra 1995 kunne midlertidige ansettelses bare avtales når «arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften, for praksisarbeid, for vikariater, ved ekstraordinær tilsettelse i forbindelse med arbeidsmarkeds tiltak og for øverste leder i virksomheten.» (AML § 58 A). Samme vilkår ble gjort gjeldende for innleie av vikarer fra bemanningsbyrå. Disse tilstrammingene innebar en konsolidering av reguleringsystemet, som fortsatt er gjeldende. Temaet har likevel vært et vedvarende stridsspørsmål mellom de politiske blokkene, som kom til uttrykk i Bondevik II sitt forslag til liberalisering i den nye arbeidsmiljøloven i 2005, og temaet vil ventelig komme opp igjen i valgkampen i 2013.

<sup>19</sup> F.eks. ble vilkårene for midlertidige ansettelser, og dermed også vilkårene for innleie og bruk av vikarbyrå, strammet til i arbeidsmiljøloven i 1994 (se under). I motsatt retning ble det generelle forbudet mot bemanningsbyråer, som den gang kun var tillatt på visse områder, opphevet i 2000 (Nergaard et al. 2011:31)



Med sin anbefaling av en gjennomgripende liberalisering og modernisering av arbeidslivsreguleringene, ble Colbjørnsen-utvalgets rapport «Nytt millennium nytt arbeidsliv?» (Arbeidslivslovutvalget, NOU 1999: 34) startskuddet for arbeidet med en ny arbeidsmiljølov. Utvalget foreslo en «gjennomgang av arbeidstidskapittelet i arbeidsmiljøloven med den intensjon å forenkle og tydeliggjøre regelverket og vurdere eventuelle endringer», og «en gjennomgang av hvilke bestemmelser i regelverket som egnet seg for avtaleregulering mellom organiserte parter, og hvilke som egner seg bedre for avtale mellom den enkelte arbeidstaker og virksomheten.» Konkret anbefalte flertallet i utvalget en gjennomgang av stillingsvernbestemmelsene med sikte på en oppmykning av reglene for midlertidige ansettelse. I tillegg foreslo flertallet i utvalget at man *vurderte* følgende:

- å utvide rammene for tillatt overtid,
- å utvide avtaleadgangen til å gi unntak for det generelle forbudet mot søn- og helgedagsarbeid,
- å flytte innslagspunktet for nattarbeid til senere enn klokken 21.

Etter høringsrunder ble det satt ned et nytt arbeidsmiljølovutvalg (NOU 2004: 5), og i 2005 kom regjeringen Bondevik II med sitt forslag til ny arbeidsmiljølov. Forslaget innebar særlig fire viktige endringer. For det første skulle adgangen til midlertidige ansettelse bli enklere, for det andre skulle kvalifiserte deltidsarbeidende prioriteres ved ledige stillinger med større stillingsprosent, for det tredje skulle reglene for overtid bli myket opp, og for det fjerde skulle EU-direktivet om informasjon og konsultasjon implementeres. Forslaget om liberalisering av reglene for overtid og midlertidige ansettelse – som i essens betød fri adgang til å ansette midlertidig i to år – møtte sterk motstand i fagbevegelsen og hos de rødgrønne partiene. Det ble derfor et kjernetema i den påfølgende stortingsvalgkampen, og medvirket trolig til de rødgrønnes valgseier. Da regjeringen Stoltenberg I tiltrådte høsten 2005, reverserte den dermed umiddelbart de foreslåtte regelendringene om arbeidstid/overtid og midlertidige ansettelse.

### **Innleie av arbeidskraft**

Parallelt med striden om midlertidige ansettelse, ble det startet opp et arbeid for å oppheve det generelle forbudet mot bruk av innleid arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet. I 1998 ble et offentlig utvalg (Blaalid-utvalget) oppnevnt for å drøfte alternative reguleringer. I sin innstilling (NOU 1998: 15) foreslo utvalget å tillate utleie/innleie i alle bransjer og yrker, men fortsatt begrense adgangen til situasjoner med midlertidige behov, det vil si samme vilkår som for midlertidige ansettelse. Dette forslaget ble i hovedsak lagt til grunn for de nye reglene som ble lagt fram av Stoltenberg I

i 2000 (Nergaard et al. 2011).<sup>20</sup> Selv om uenighetene mellom «blokkene» var mindre på dette området enn når det gjaldt arbeidstid og midlertidige stillinger, har temaet fått ny sprengkraft de senere årene. I kombinasjon med sterk arbeidsinnvandring, har de senere årenes vekst i bemanningsbransjen – hvor om lag halvparten av arbeidsstokken i dag er arbeidsinnvandrere – utløst ny uenighet mellom partene i arbeidslivet og flere av de politiske partiene. Som ledd i arbeidet mot sosial dumping og lavlønnskonkurranse, har den rødgrønne regjeringen iverksatt tiltak for å regulere bruken av bemanningsbyrå hvor det ikke finnes tariffavtaler. Dette gjelder blant annet implementeringen av ILO-konvensjon nr. 94, gjennom forskrift for lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser, som fastslår at offentlige oppdragsgivere i sine kontrakter skal stille krav til at leverandører og underleverandører har lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte i samsvar med allmenngjorte tariffbestemmelser eller landsomfattende tariffavtaler. Fra januar 2013 ble også EUs vikarbyrådirektiv implementert; dette krever at innleide arbeidstakere skal ha samme lønns- og arbeidsbetingelser som tilsvarende ansatte i oppdragsgiverbedriften.

## Oppsigelser

Et kjerneområde i den internasjonale debatten om liberalisering av arbeidsmarkedet gjelder oppsigelsesvernet. Heller ikke på dette feltet har det vært nevneverdige endringer i Norge. Reglene for kollektive oppsigelser i forbindelse med driftsinnskrenkninger og økonomiske omstillinger er i Norge meget lempelige, sammenlignet med kontinentale land. Oppsigelser av individer må i Norge være saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgiverens eller arbeidstakerens forhold (jf. AML § 15-7). Er oppsigelsen begrunnet i virksomhetens økonomiske forhold, må arbeidsgiveren tilby annet passende arbeid dersom det er mulig. Oppsigelsen er derfor saklig begrunnet bare om omplassering ikke er mulig. Outsourcing og virksomhetsoverdragelser er heller ikke i seg selv regnet som en saklig grunn for oppsigelse, med mindre det er nødvendig av hensyn til virksomhetens fortsatte drift. Kollektive oppsigelser (masseoppsigelser) er underlagt egne regler for informasjon og drøfting med arbeidstakernes tillitsvalgte. Dersom ikke annet er avtalt i tariffavtaler, er oppsigelsesfristen som hovedregel 1 måned, med unntak av eldre arbeidstakere, som har en lengre frist (5 måneder for arbeidstakere over 55 år og 6 måneder for arbeidstakere over 60 år). Hovedavtalene har i tillegg bestemmelser om at ansiennitetsprinsippet skal følges ved kollektive oppsigelser og permitteringer, noe som gir fagforeningene en viss forhandlingsmakt i slike situasjoner (Svalund et al. 2013).

<sup>20</sup> Endringene var omstridte i fagbevegelsen, som i utgangspunktet krevde at innleie skulle godkjennes av tillitsvalgte. Dette resulterte i en bestemmelse i loven om at innleie som oversteg 10 % av arbeidsstokken og varte mer enn ett år, krevde samtykke fra tillitsvalgt. Senere ble regler om godkjenning fra tillitsvalgte forhandlet fram i flere tariffavtaler, bl.a. i Fellesoverenskomsten for byggfag og Verkstedsoverenskomsten.



## Allmenngjøring og mistelønnsregulering

Tradisjonen i Norge, som i Norden for øvrig, er at partene i arbeidslivet har hatt ansvaret for lønnsfastsettelsen. Men sammenlignet med Island, som har nærmest full organisasjons- og tariffavtaledekning, og Danmark, Finland og Sverige, som også ligger relativt høyt, har Norge betydelig lavere avtaledekning – i første rekke i privat sektor, hvor dekningsgraden er cirka 55 prosent (Nergaard & Stokke 2010; Eldring & Alsos 2012). Ingen av de nordiske landene har lovfestet nasjonal minstelønn, i motsetning til de fleste andre land i Europa. Allmenngjøring av tariffavtaler er utbredt i Finland og Island, mens slike ordninger ikke finnes i Danmark og Sverige. I Norge vedtok Stortinget i 1993 en lov om allmenngjøring. Dette var et vilkår fra LO for å støtte deltakelsen i EØS, men også i LO ble loven sett som en «nødbremse», og den ble ikke tatt i bruk før i 2004. NHO foretrakk en lovfestet minstelønn, og de var i likhet med Høyre, Venstre og Frp imot loven. Etter EU-utvidelsen i 2004, har strømmen av arbeidstakere fra øst (se nedenfor) – som ofte var (og er) villige til å jobbe for satser under avtalenes minstenivåer – synliggjort problemene med manglende minstelønnsregulering i deler av det norske arbeidsmarkedet.

Den norske allmenngjøringsloven er utformet med sikte på å motvirke problemer som følge av arbeids- og bedriftsvandringer fra andre EØS-land. Slik skiller ordningen seg fra allmenngjøring i de fleste andre europeiske land, hvor intensjonen er å sikre tariffmessige vilkår til flest mulig i det ordinære nasjonale arbeidsmarkedet (Alsos & Eldring 2008; Stokke 2010). Lovens erklærte formål er å sikre at utenlandske arbeidstakere får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med hva norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Det er tariffavtalens individuelle lønns- og arbeidsvilkår som kan allmenngjøres. Etter lovens ordlyd kan ikke kollektive ordninger, som fagforeningers rettigheter og kollektive pensjonsordninger, omfattes. Vedtak om allmenngjøring treffes av en statlig oppnevnt tariffnemnd hvor arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har én representant hver. I tillegg er det oppnevnt tre nøytrale medlemmer, noe som innebærer at verken arbeidstaker eller arbeidsgiversiden har vetorett.

Per april 2013 finnes det forskrifter om allmenngjøring på fire ulike områder: i skips- og verftsindustrien, på byggeplasser, for jordbruks- og gartnerieringene og i renholdsbransjen. Tidligere har det også vært allmenngjort bestemmelser for landbaserte petroleumsanlegg og for elektrofagene i Oslo og Akershus. Allmenngjøring har med andre ord så langt omfattet et begrenset antall bransjer, og har i første rekke regulert minstelønn, arbeidstid og overtidstillegg, utenbystillegg og dekning av reise, kost og losji der dette er del av avtalen. Selv om det i dag er allmenngjorte avtalebestemmelser i fire av bransjene som har rekruttert mye utenlandsk og østeuropeisk arbeidskraft, kan det innvendes at de eksisterende tiltakene mot sosial dumping så langt har hatt et begrenset nedslagsfelt når det gjelder lønnsdumping og lavlønnsk konkurranse. Dette gjør også at de viktigste kontrolltiltakene som er iverksatt – for eksempel solidaransvar for

oppdragsgiver, påseansvar og innsynsrett for tillitsvalgte – kun gjelder i områder med allmenngjøring. Spissformulert har vi dermed i dag to hovedformer for lønnsdumping i Norge: den som er ulovlig, og den som er lovlig (Eldring et al. 2011).

Bruken av allmenngjøring har til dels vært svært omstridt. Mens arbeidsgiversiden i bygg og renhold har hilst denne lovbaserte minstelønnsreguleringen velkommen, har verftsindustrien, med NHO i ryggen, vært i sterk opposisjon, og saksøkt staten blant annet fordi de mener allmenngjøringen er i strid med EØS-retten. Etter å ha lidd nederlag i to rettsinstanser, men fått støtte i EFTA-domstolen, anket verftene saken til Høyesterett, hvor de tapte på alle punkter. Dommen i Høyesterett 5. mars 2013 var etter alt å dømme avgjørende for den videre utviklingen av allmenngjøringsinstituttet i Norge. Også på arbeidstakersiden har det vært en viss skepsis mot å bruke allmenngjøring som virkemiddel, eksempelvis har fagforeningene i transport- og næringsmiddelindustri ikke begjært allmenngjøring av sine avtaler, på tross av tallrike eksempler på lønnsdumping også i disse bransjene. Grunnen til dette er antakelig frykt for at allmenngjøring kan svekke tariffavtalene og medlemsrekrutteringen, men også at kravene som stilles til dokumentasjon for å kreve allmenngjøring er kompliserte og omfattende. Fellesforbundet, som er part i tre av de fire allmenngjorte avtalene, har derimot vist til at allmenngjøring har gjort det lettere å hjelpe og organisere arbeidsinnvandrere. Samtidig som LO lenge har reist spørsmål om forenkling og effektivisering av allmenngjøringsordningen, har røster på arbeidsgiversiden luftet ideer om innføring av en lovfestet minstelønn som i praksis ville skape et alternativt lønnsnivå betydelig under minstelønnsnivåene i tariffavtalene i de fleste bransjer. Selv om de største borgerlige partiene har signalisert at de ikke lenger er imot allmenngjøring, er det på denne bakgrunn grunn til å regne med at det vil bli nye politiske og faglige dragkamper om hvordan Norge skal få på plass et robust og effektivt regime for fastsetting av minstelønninger i årene framover.

### **EØS-regler om arbeidstakerrettigheter<sup>21</sup>**

Under debatten om EØS-avtalen tidlig i 90-årene var virkningene av EUs arbeidsrettslige reguleringer et sentralt tema. I Norge var det en utbredt oppfatning at norske arbeidstakerrettigheter var langt strengere enn i EU-landene, og fra fagbevegelsen ble det stilt krav om at EØS-avtalen ikke måtte føre til en svekkelse av avtaleverket og norske standarder (Dølvik & Ødegård 2004). Samtidig påpeker Europautredningen (NOU 2012: 2) at de felles reglene i EU/EØS løftet arbeidsrettslige standarder i en rekke EU-land, inklusive i Norge og ellers i Norden.

Ved siden av EUs rammedirektiv og særdirektiv for arbeidsmiljø har regelverket om bruk av kjemiske stoffer (REACH) ført til videreutvikling av det norske regelverket

<sup>21</sup> Dette avsnittet baserer seg i stor grad på Europautredningen NOU 2012: 2, kap.16.

for helse, miljø og sikkerhet (HMS). I sitt skriftlige innspill til EØS-utvalget har LO framhevet at EØS-avtalen har bidratt til styrking av norske regler for HMS, skjermarbeid, helseundersøkelser, svangerskapskontroll, arbeid for barn/ungdom, samt vist til partenes avtaler om stress, trakassering/vold, og inkludering i arbeidslivet.

Et praktisk viktig område der EU/EØS-retten har hatt stor innvirkning, er ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse. Her har EU/EØS-reglene ført til bedre rettigheter enn det arbeidstakere hadde etter tidligere norsk rett, blant annet hva gjelder informasjon og konsultasjon, rett til stilling i det overtakende foretaket, og rett til å ta med individuelle tariffestede vilkår over i stillingen (med noen unntak). Norsk fagbevegelse var fra 1994 raskt ute med å påberope seg de nye rettighetene EØS-avtalen ga, og har reist en rekke rettssaker for norske domstoler og EFTA-domstolen. Sakene har generelt utvidet arbeidstakervernet.<sup>22</sup>

Et annet område der EU/EØS-reglene har forbedret norske arbeidstakers rettigheter, er medvirkning, informasjon og høring i virksomhetene. Siden 1970-tallet hadde det vært stillstand i norsk lovutvikling på feltet, men med EØS-avtalen kom det ny bevegelse, og alle vesentlige nye lovfestede rettigheter på dette feltet de siste tiårene årene stammer fra EU/EØS-retten. Direktivet om europeiske samarbeidsutvalg fra 1994 sikret for første gang arbeidstakere rett til å inngå grenseoverskridende avtaler om informasjon og konsultasjon i flernasjonale selskap. Direktivet ble først gjennomført i hovedavtalen mellom LO og NHO, men senere nedfelt i forskrift for å sikre rettighetene for ansatte utenfor LO/NHO-området. Direktivet om rett til informasjon og konsultasjon i nasjonale selskap fra 2002 hadde følgelig ingen betydning for ansatte i bedrifter som var omfattet av hovedavtalens regler om medbestemmelse, men utvidet rettighetene til mange ansatte i uorganiserte, private virksomheter.

Et tredje område der EU/EØS-retten har hatt betydning, er arbeidstid. EUs arbeidstidsdirektiv fra 1993 ble innarbeidet i arbeidsmiljøloven i 1998 og betød at reglene måtte skjerpes på flere områder. Direktivet gir regler for maksimal arbeidstid (48 timer i uka inklusive overtid), obligatorisk hviletid, arbeidsfrie perioder, nattarbeid og skiftarbeid, og gir betydelig rom for å fravike bestemmelsene gjennom tariffavtale. Senere ble referanseperioden for beregning av arbeidstid endret, først fra ett år til seks måneder og senere til fire måneder, mens øvre ramme for Arbeidstilsynets dispensasjonsordning for årlig tillatt overtid ble nedsatt til 200 timer i løpet av seks måneder. Minimum hviletid per døgn ble økt fra 10 til minst 11 timer.

Ifølge Europautredningen har EØS-avtalen på en del områder også gitt drahjelp for likestillingsarbeidet i arbeidslivet, blant annet gjennom direktivene om likelønn, omvendt bevisbyrde i saker om kjønnsmessig forskjellsbehandling, direktivene om anti-

<sup>22</sup> Se Haukeland Fredriksen, *EU/EØS-rett i norske domstoler*, Rapport nr. 3 til Europautredningen (2011), [www.europautredningen.no](http://www.europautredningen.no), som dokumenterer 35 rettssaker for norske domstoler om arbeidstakerrettigheter ved virksomhetsoverdragelse etter EØS-avtalen.

diskriminering og det avtalebaserte direktivet om farlige gjenstander i helsevesenet, som er viktig for mange kvinner. Samtidig trekkes det frem at EFTA-domstolen i en dom fra 2003 underkjente reglene for radikal kjønnskvoteing til rekrutteringsstillinger ved Universitetet i Oslo, og slo fast at det utgjorde brudd på EØS-avtalens likestillingsregler.

Gjennomføringen av EU/EØS-direktivene om arbeidstakerrettigheter i norsk rett har i hovedsak vært politisk ukontroversiell. Ofte har likevel norske myndigheter lagt seg på en linje med minimumsimplementering av direktivene. Ett eksempel er gjennomføringen av utstasjoneringsdirektivet under Bondevik I, som åpner for at vertslandene kan kreve alle lovfestede nasjonale arbeidsvilkår gjort gjeldende for ansatte i utleie-/bemanningsbyrå. Norge var et av de få vesteuropeiske landene som ikke nyttiggjorde seg denne muligheten. EØS-opposisjonen har krevd reservasjon mot enkelte indre markedsdirektiv – som tjenstedirektivet og postdirektiv III – samt vikarbyrådirektivet fra 2008, men hittil har det vært bredt flertall i Stortinget og blant partene i arbeidslivet for å gjennomføre alle EUs direktiv om arbeidstakerrettigheter.

Ved inngåelsen av EØS-avtalen la de fleste til grunn at EU ikke hadde myndighet i saker som berører den kollektive arbeidsretten, men gjennom den senere tids avgjørelser i EU-domstolen («Lavalkvartetten») er det fastslått at fellesskapsrettens frie bevegelsesregler i visse tilfeller kan begrense den kollektive retten til arbeidskamp. Disse dommene har ikke begrenset gjeldende norske regler eller praksis, hvor boikottloven og hovedavtalene setter strenge regler for boikott og sympatiaksjoner.

Det er samtidig verdt å påpeke at deler av venstresiden i fagbevegelsen og i norsk politikk har vært kritisk til virkningene av EØS-avtalen på norske arbeidslivsreguleringer, og har reist krav om å si opp avtalen eller vurdere muligheten for reforhandling med sikte på å ta arbeidslivet ut av avtalen. Denne striden har dels sin bakgrunn i de senere års debatt om hvilke krav Norge kan stille til lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere. Dette har dreid seg om konsekvensene av EUs tjenstedirektiv og vikarbyrådirektiv, og om tolkningen av utstasjoneringsdirektivet som ble innarbeidet i arbeidsmiljøloven i 2000. Konkret har dette de siste årene utløst rettstvister om gjennomføringen av ILO-konvensjon 94 (krav om tariffvilkår ved offentlige anbud) og om allmenngjøringen i verftsindustrien (se ovenfor). I likhet med en tidligere tvist om plassering av kommunale tjenstepensjonsfond i KLP, vant staten og arbeidstakersiden i 2013 Høyesterettsaken om allmenngjøring i verftene, mens saken om ILO-94 ble henlagt av ESA samme år. Disse to viktige hendelsene vil trolig bidra til å dempe striden om EØS-avtalen.

## Konflikter og (nye) utfordringer

Utviklingen i den norske arbeidslivsmodellen siden 1990 er på mange måter preget av konsolidering og stabilitet – for eksempel gjennom gjenreising av frontfagsmodellen, opprettholdelse av en høy organisasjonsgrad, tett trepartssamarbeid for å gjøre samordningen i lønnsdannelsen mer robust, og relativt stabilitet i lovreguleringen i arbeidstakerinteresser. Samtidig betyr ikke dette at det ikke er konflikt, turbulens og nye utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen. I dette avsnittet vil vi kort beskrive utviklingen i arbeidskamp i perioden, den vedvarende likestillingsutfordringen, og de nye utfordringer som følge av arbeidsinnvandring. Den sistnevnte utviklingen har sammen med den voldsomme veksten i offshoreindustrien (se kapittel 3) satt press på avtalesystemet og krevd nye tiltak mot lavlønskurransen og sosial dumping.

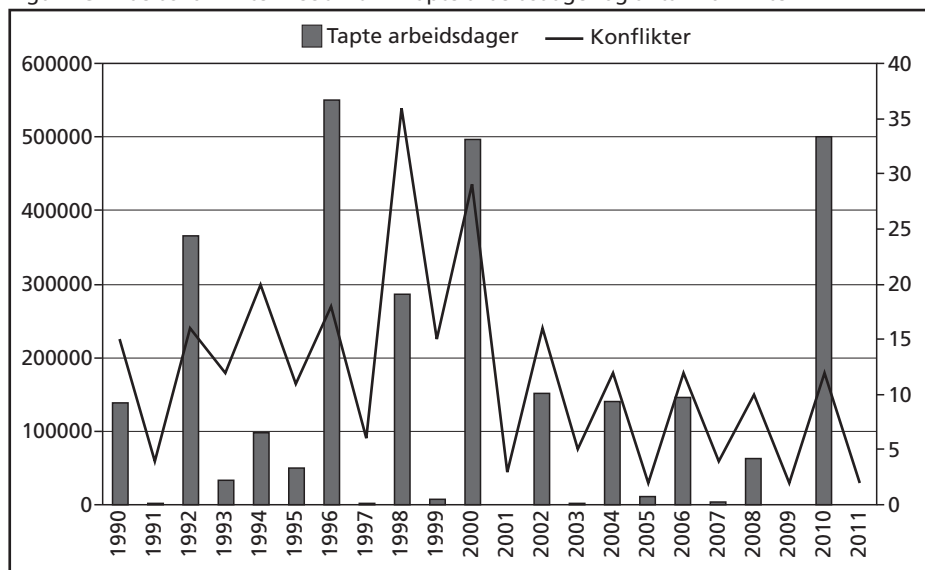
### Arbeidskamp

Ved inngangen til 1990-tallet hadde LO og NHO (NAF) lockout (1986), nulloppgjør (1987) og lønnslovene (1988 og 1989) bak seg. Det var følgelig fire år siden den enkelte tariffavtale hadde vært gjenstand for revisjon (Stokke 2003). For første gang siden 1958 fikk man i 1990 et samordnet hovedoppgjør til uravstemning uten mekling (ibid.). Uravstemningen resulterte imidlertid i et nei-flertall som gjorde at LO-sekretariatet vedtok å forkaste forhandlingsløsningen. Siden oppgjøret ikke hadde vært til mekling, ble det lagt ned forbud mot streik, og oppgjøret gikk til mekling. Her kom partene til enighet om en avtale som ble godtatt i en ny uravstemning. Figur 4.3 illustrerer antall arbeidskonflikter og tapte arbeidsdager i perioden 1990–2011. På 90-tallet var det særlig oppgjørene i 1992, 1996 og 1998 som medførte et høyt antall tapte arbeidsdager. I 1992 var det en stor streik blant kommuneansatte, mens det for første gang på over 50 år brøt ut konflikt i verkstedindustrien i 1996-oppgjøret. I tillegg var det dette året streik i hotell- og restaurantbransjen, blant elektromontører og heismontører. 1998-oppgjøret ble gjennomført forbundsvist, på tross av LOs og NHOs ledelse ønsket å samordne (Stokke et al. 2003). Dette oppgjøret medførte høye nominelle tillegg og en lønnsvekst som var langt over Norges handelspartnere, noe som blant annet resulterte i nedsettelsen av offentlige utvalg for å se på lønnsdannelsen (se over).

Hovedoppgjøret i 2000 ble gjennomført samordnet, hvor LO og NHO avtalte at avtaleperioden skulle forlenges til tre år, mot at det gradvis ble innført en femte ferieuke. Meklingsforslaget ble imidlertid nedstemt av et stort nei-flertall blant LOs medlemmer, noe som utløste en storkonflikt, hvor 85 000 arbeidstakere gikk ut i streik i NHOs medlemsbedrifter (Stokke et al. 2003). En av forklaringene på nei-flertallet var utviklingen i lederlønninger, der det under uravstemningen var en rekke medieoppslag om fallskjermer, opsjoner og økte lønninger for kjente næringslivsledere (ibid.).

Det siste tiåret har vært kjennetegnet av rundt 10–15 arbeidskonflikter i hovedoppgjørene, og få eller ingen i mellomoppgjørene. Med unntak av de siste to hovedoppgjørene, må vi tilbake til årtusenskiftet før vi finner konflikter som medførte et særlig høyt antall tapte arbeidsdager på grunn av arbeidskonflikt. Men tiåret har blant annet sett streiker innen oljeutvinning, i hotell- og restaurantbransjen, grossistbransjen, i finanssektoren og i kommunal sektor. I 2010 ble det en større konflikt i kommunal sektor, i tillegg til streiker blant renholdere og vektere, og i bygg. I 2012-oppgjøret fikk man den første streiken i staten på 28 år. Denne ble fulgt av en omfattende konflikt i kommunal sektor, og det var i tillegg en arbeidskonflikt i Nordsjøen, som omfattet alle større fagforbund. I kommuneoppgjøret var det på det meste rundt 50 000 personer som var tatt ut i streiken, som varte rundt to uker.

Figur 4.3 Arbeidskonflikter. 1990–2011. Tapte arbeidsdager og antall konflikter.



Kilde: SSB.

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

Av tabell 4.1 ser vi gjennomsnittlig antall tapte arbeidsdager per 1000 lønnstakere. Av oversikten kan vi se at det går færre arbeidsdager tapt som følge av arbeidskamp enn for eksempel i Spania, Frankrike, Italia, Danmark og i noen grad Finland. Samtidig ligger vi høyere enn land som Østerrike, Sveits, Tyskland, Nederland, Storbritannia og Sverige. For perioden 2006–2011 (3 hovedoppgjør og 3 mellomoppgjør) er gjennomsnittlig antall tapte arbeidsdager per 1000 lønnstakere betydelig høyere for Norge (ca. 53), enn i perioden 2001–2007. Ser vi på tiårsperioden 2002–2011, hadde Norge i gjen-

nomsnitt 37 tapte arbeidsdager per 1000 lønnstakere, noe som er betydelig lavere enn 90-tallet, der det i gjennomsnitt gikk med 94 tapte arbeidsdager per 1000 lønnstakere.

Tabell 4.1 Gjennomsnittlig antall tapte arbeidsdager per 1000 lønnstakere.

	1991-2000	2001-2007	2006-2011
Spania	331	124	
Frankrike	66	103	
Italia	128	87	
Finland	135	65	57
Belgia	29	35	
Danmark	167	33	140
Norge	94	30	53
Storbritannia	22	28	
Sverige	30	23	6
Irland	95	22	
Nederland	29	9	
Tyskland	9	6	
Sveits	2	4	
Østerrike	4	1	

Kilde: For 1991–2000 og 2001–2007. Løken & Stokke 2009, basert på statistikk fra ILO og Eurostat. Norden 2006–2011, beregnet av Fafo basert på Eurostat (antall lønnstakere) og Danmarks Statistik, Medlingsinstituttet Sverige, SSB, Norge og Statistiskentralen, Finland (tapte arbeidsdager).

## Likestilling

Yrkesaktiviteten blant kvinner har økt sterkt de siste tiårene, og den er i Norge svært høy, komparativt sett. Selv om norske kvinner i dag deltar i arbeidslivet nesten like mye som menn, arbeider de kortere dager, og de arbeider ikke i de samme yrkene, bransjene eller sektorene som menn. De er heller ikke likt plassert i stillingshierarkiet (NOU 2008: 6). Likestilling, og særlig likelønn, har vært en vedvarende utfordring i Norge. Til tross for at likelønn har stått på dagsorden i lønnsoppgjørene siden 60-tallet og at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er betydelig redusert, er dette fortsatt et viktig tema i norsk politikk. I 2006 satte Regjeringen Stoltenberg II ned en likelønnskommisjon som blant annet skulle drøfte ulike årsaker til lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, herunder effekter av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. I tillegg skulle kommisjonen vurdere hva som kan bidra til å redusere lønnsforskjellene mellom kvinner og menn.

Kommisjonen avla sin innstilling i 2008 og konkluderte med at:

«... det er store forskjeller både mellom kvinners og menns *lønnsinntekt*, hvor det ikke er korrigert for arbeidstid, og mellom kvinners og menns *lønn*, korrigert for



avtalt arbeidstid. Inntektsstatistikken viser at i dag utgjør kvinners lønnsinntekt om lag 65 prosent av menns lønnsinntekt. Når det kontrolleres for arbeidstid utgjør kvinners lønn om lag 85 prosent av menns lønn. Det er vanlig å uttrykke dette gjennom målet: *kvinnens lønn som andel av menns lønn*» (NOU 2008: 6).

Med et lønnsgap på rundt 15 prosent, er forskjellene i Norge på linje med gjennomsnittet i EU-landene. Bakgrunnen for at Norge «bare» havner midt på treet i en slik komparativ sammenligning, forklares av den høye yrkesdeltakelsen blant kvinner i Norge (ibid.). Kommisjonen peker på at når lønnsgapet i Norge har holdt seg stabilt, parallelt med at kvinners yrkesaktivitet har økt, tyder dette på at kvinner og menn avlønnes og behandles stadig mer likt (ibid.).

Videre konkluderte kommisjonen med at den viktigste forklaringen på lønnsgapet mellom kvinner og menn var det kjønnsdelte arbeidsmarkedet: Kvinner dominerer innenfor offentlig sektor og særlig innenfor undervisning og helse. Menn arbeider i større grad innenfor privat sektor og i tekniske yrker. Når man sammenligner kvinners og menns lønn innenfor samme virksomhet, samme stilling og etter like personlige ressurser, fant kommisjonen små eller ingen lønnsforskjeller.

Følelig ble likelønn et spørsmål om lønnsnivået både for kvinner og menn i «kvinneyrkene». Som et resultat av sitt arbeid, foreslo likelønnskommisjonen blant annet at myndighetene og partene i arbeidslivet gjennomfører et lønnsloft for utvalgte kvinnedominerte yrker i offentlig sektor (under forutsetning om en avtale mellom partene om at lønnsveksten i offentlig sektor kan være høyere enn i privat sektor), og at foreldrepermisjonen skulle deles likere (at en tredjedel av foreldrepengeperioden reserveres til far). I tillegg anbefalte de partene i privat sektor å sette av kombinerte lavlønns- og kvinnepotter i lønnsforhandlingene, og at organisasjonene i arbeidslivet tariffestet lønnstillegg for arbeidstakere ute i foreldrepermisjon som minimum er like stort som gjennomsnittlig lønnstillegg ved tilbakekomst til arbeidsplassen.

Til tross for at lønnsoppgjøret i 2010 ble et «likelønnsoppgjør» og at Regjeringen utvidet fedrekvoten for foreldrepengeperioden ved fødselspermisjoner, viser de seneste tallene fra det tekniske beregningsutvalget (TBU) at kvinners lønnsinntekt utgjør rundt 85 prosent av menns. Dette uttrykker vel først og fremst at likelønnsutfordringen neppe kan løses innen for rammene av ett enkelt lønnsoppgjør, men må være gjenstand for oppmerksomhet over lengre perioder – særlig med henblikk på det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.

Et forhold som kan bidra til økt likelønn framover, er at andelen kvinner med universitets- og høyskole utdanning går opp. Likelønnskommisjonen peker på at:

«Innen høyere utdanning finnes det visse tegn til at kjønnssegregeringen er avtagende. For det første har kvinneandelen blant studentene økt, fra 48,1 prosent i 1980 til over 60 prosent i 2006. Fagvalgene har også endret seg. Stadig flere jenter studerer økonomiske og administrative fag, medisin og naturvitenskapelige og tekniske fag.



På den andre siden finnes det få tegn til at menn beveger seg inn på kvinnedominerte områder.» (NOU 2008: 6, kap. 2)

I tabell 4.2 ser vi utviklingen fra 1990 til i dag. Her går det fram at det nå er en større andel kvinner i alderen 25–29 som har en lang universitets- og høyskoleutdanning enn menn. Når det gjelder andelen som har kort universitets- og høyskoleutdanning, var andelen større allerede i 1990 – men her har forskjellene økt kraftig i kvinners favør.

Tabell 4.2 Andel kvinner og menn med høyere utdanning i aldersgruppene 20–24 år og 25–29 år, utvalgte år.

			1990	1995	2000	2005	2010	2011
<b>Kvinner</b>	20-24 år	Universitets- og høyskolenivå kort	15,0	22,1	17,7	20,7	22,3	23,1
		Universitets- og høyskolenivå lang	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6
	25-29 år	Universitets- og høyskolenivå kort	22,3	28,1	35,9	40,5	40,8	40,7
		Universitets- og høyskolenivå lang	2,3	3,4	5,1	7	10,7	11,5
<b>Menn</b>	20-24 år	Universitets- og høyskolenivå kort	11,3	15,5	11	10,3	10,9	11,7
		Universitets- og høyskolenivå lang	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4
	25-29 år	Universitets- og høyskolenivå kort	16,8	20,9	24,3	24,3	24,0	24,1
		Universitets- og høyskolenivå lang	4,1	4,9	5,8	7,3	8,9	9,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I tillegg har en viktig endring i perioden vært lovendringen som skal sikre flere kvinner i selskapsstyrene. I 1993 var det bare 3 prosent kvinner i styrene til norske allmennaksjeselskaper (ASA). Selv om man kunne observere en liten økning gjennom 90-tallet, var andelen kvinner fortsatt bare 7 prosent i 2003 (regjeringen.no<sup>23</sup>). Daværende næringsminister Ansgar Gabrielsen (H) utalte i 2002 at han var «møkk lei gutteklubben grei» – av den manglende utviklingen i andelen kvinnelige styremedlemmer.<sup>24</sup> Dette gjorde at han fremmet et forslag for Stortinget om en lov for å sikre kjønnsbalansen i norske styrever. Forslaget møtte kritikk fra borgerlig side, blant annet Gabrielsens eget parti, men ble vedtatt med støtte fra opposisjonen i 2003. Den gangen ble loven

<sup>23</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/pressesenter/fakta-ark/fakta-ark-kjonnkvotering-i-styrever.html?id=641431>

<sup>24</sup> <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=3024189>

gjort gjeldende for offentlig eide foretak og statlige virksomheter, mens for ASA-selskapene ble den vedtatt med forbehold om at dersom den ønskede kjønnsbalansen ble oppnådd innen 1. juli 2005, skulle den ikke iverksettes (Teigen 2008). Ettersom den gjennomsnittlige kvinneandelen fortsatt bare var 16 prosent i 2005, besluttet Regjeringen Stoltenberg II at loven skulle tre i kraft (ibid.). Fra 2006 ble Norge det første landet som introduserte kjønnskvoltering i ASA-styrer. Loven krevde at kvinner (og menn) skulle utgjøre minst 40 prosent av styret i norske allmenn-aksjeselskaper (ASA) innen 1. januar 2008. Etter denne dato ble alle nye ASA-selskaper nektet registrering i Foretaksregisteret om man ikke oppfyller lovens krav, mens andre selskaper kan bli tvangsopløst om de ikke møter kravet. Reglene gjelder imidlertid ikke for privateide aksjeselskaper (AS), men derimot gjelder tilsvarende for offentlige heleide foretak (statsforetak), interkommunale selskaper, store samvirkeforetak og aksjeselskaper som er mer enn to tredjedeler kommunalt eid. (regjeringen.no (ibid.)). I Stortingets spørretime i 2012 framholdt næringsminister Trond Giske at Regjeringen anser reformen som en suksess, og at Regjeringen for tiden diskuterer om loven også bør utvides til å gjelde store AS, uten at de ennå har fattet en konklusjon på dette området.<sup>25</sup>

### **Arbeids- og tjenestevandring**

Med Norges inntreden i EØS, ble området for fri bevegelse av arbeidskraft utvidet fra de nordiske landene til hele EU/EØS-området. De første ti årene hadde dette knapt noen effekt på arbeidsmobiliteten til Norge, mens vilkårene for nordmenn som søkte arbeid, utdanning eller opphold i EU-land, ble langt enklere. Den kanskje største endringen i norsk arbeidsliv siden 1990, kom med EU-utvidelsene i 2004 og 2007.<sup>26</sup> De førte til at barrierene mellom nasjonale arbeidsmarkeder med svært ulike nivåer i arbeids- og levekår ble mer eller mindre fjernet – og med dette åpnet det seg nye muligheter for millioner av arbeidssøkere i Øst-Europa. Konsekvensene i det norske arbeidsmarkedet har vært store, i både positiv og negativ forstand. Arbeidsgivere og bedrifter i Norge har fått en langt større rekrutteringsbase, noe som har vært svært velkomment i en periode preget av høykonjunktur og knapphet på norsk arbeidskraft i mange bransjer. Tilstromningen av arbeidssøkere østfra har utvilsomt bidratt til å smøre hjulene i den norske økonomien og til å løse opp flaskehalsen i bransjer i ekspansiv vekst. På den andre siden har utviklingen tydeliggjort svakheter og sårbare punkter i det norske arbeidslivsregimet, og i løpet av få år har begreper som sosial dumping og lavlønnskonkurranse blitt del av dagligtalen. I det følgende skal vi gi et kortfattet

<sup>25</sup> <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=53600>

<sup>26</sup> Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn (EU-8) ble EU-medlemmer i 2004, og Bulgaria og Romania (EU-2) i 2007. Disse landene omtales ofte som EU-10 eller EU-8+2.

overblikk over utviklingen de siste årene. Sentrale stikkord er høy arbeidsinnvandring, økt lavlønnskonkurranse, tiltak mot sosial dumping og, som allerede nevnt, nye konfliktlinjer knyttet til minstelønnsregulering.

### Omfanget

Innlemmelsen av de øst- og sentraleuropeiske landene i EU utløste den største forflytningen av arbeidskraft Europa har sett i nyere tid. Også det norske arbeidsmarkedet viste seg å være et attraktivt mål for arbeidssøkere fra øst: I løpet av de fem første årene etter utvidelsen i 2004, ble det i Norge innvilget mer enn 150 000 arbeidstillatelser og nesten like mange fornyelser til borgere fra de nye medlemslandene.<sup>27</sup> I tillegg til disse individuelle arbeidsinnvandrerne, kom det et betydelig antall utsendte arbeidstakere, underentreprenører og andre tjenesteytere. I prinsippet er dette en annen form for mobilitet, som faller inn under EUs regler for fri flyt av tjenester. I realiteten er det uansett oftest snakk om arbeidstakere som gjerne ikke har gjort klare valg om hva slags mobilitetsform de velger, men som tilpasser seg arbeidsgivere og rekrutteringsbyråers strategier for hva slags tilknytning de ønsker at arbeidskraften skal ha (Eldring & Friberg 2012). I tabell 4.3 ser vi beholdningstall på sysselsatte fra EU-10 i Norge i årene 2003–2011, etter om de er registrert som bosatte i Folkeregisteret eller ikke. De som er sysselsatte, men ikke bosatte, vil ofte høre hjemme i kategorien tjenestemobilitet/utsendte arbeidstakere. Det er grunn til å tro at det reelle sysselsettingsomfanget er noe høyere enn de offisielle tallene, dels som følge av at det er krevende å få fanget opp innvandrere på korttidsopphold (ikke bosatte), dels som følge av at personer som jobber svart ikke kommer med i statistikken.

Tabell 4.3 Antall sysselsatte fra EU-10, etter bosettingsstatus i Norge (per 4. kvartal i hvert år).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sysselsatte EU-10 (bosatte)	7 735	9 190	11 919	17 969	30 549	41 478	46 699	58 645	75 922
Sysselsatte EU-10 (ikke-bosatte)	1 356	4 453	9 084	18 493	23 405	28 451	25 410	22 418	24 160
Totalt	9 091	13 643	21 003	36 462	53 954	69 929	72 109	81 063	100 082

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Hovedbildet er en kraftig vekst i antallet sysselsatte fra de nye medlemslandene, både når det gjelder bosatte og ikke bosatte. Mens det i 2003 totalt var registrert drøyt 9000 sysselsatte fra EU-10, var dette steget til over 100 000 i 2011. Av disse var om lag en fjerdedel ikke registrert bosatt i Norge. De fleste arbeidsinnvandrerne har kommet fra Polen og Baltikum, og de har særlig blitt rekruttert til byggenæringen, enkelte industri-

<sup>27</sup> Utlendingsdirektoratet (UDI), diverse års- og månedsstatistikk 2004–2009.

bransjer, landbruk og deler av servicenæringene (Dølvik & Eldring 2008; Andersen et al. 2009). I tillegg har bemanningsbransjen svært mange østeuropeere, som hovedsakelig leies ut til bedrifter i bygg og industri (Eldring et al. 2011). Sammenlignet med Norden for øvrig, har tilstrømningen av arbeidsinnvandrere østfra vært særlig stor til Norge – noe som først og fremst kan forklares med at det er her etterspørselen etter arbeidskraft har vært størst, ledighetsnivået lavest og lønnsnivået høyest (Eldring & Friberg 2013).

### **Tiltak mot sosial dumping**

På tross av at Norge innførte en overgangsordning<sup>28</sup> for borgere fra de nye medlemslandene, som stilte krav om «norsk lønn» og tilnærmet heltidsarbeid for å få arbeidstillatelse, kom temaene sosial dumping og lavlønnskonkurranse raskt på dagsordenen etter EU-utvidelsen. En illustrasjon på dette er at mens ordene «sosial dumping» bare forekom 28 ganger i sentrale deler av norsk presse i 2002, ble det brukt hele 446 ganger i 2006.<sup>29</sup> De mange tilfellene av dårlig og uverdlig behandling av utenlandsk arbeidskraft, skyldtes dels at det var mange omgåelser av reglene i overgangsordningen, og dels at disse reglene ikke gjaldt for arbeidstakere som kom via tjenesteyting eller utstasjonering. Situasjonen utløste mange bekymringsmeldinger om urovekkende forhold for arbeidsinnvandrere fra både Arbeidstilsynet og fagforeninger – og i en del tilfeller også fra arbeidsgiversiden, i bransjer som ble eksponert for useriøs konkurranse fra utenlandske bedrifter med billig arbeidskraft. Dette var bakgrunnen for at den norske regjeringen våren 2006 lanserte en handlingsplan mot sosial dumping, med en oppfølgende plan i 2008. Regjeringen presiserte også hva den mente kunne kategoriseres som sosial dumping:

«Etter regjeringens vurdering er det sosial dumping både når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder.» (St.meld. nr. 18 (2007-2008):19)

Selv om Regjeringens adopsjon av det opprinnelig mer uoffisielle begrepet «sosial dumping» ikke har vært uomstridt, bidro det til å legge en viss demper på de tidvis teorigegdede diskusjonene om hva sosial dumping er, og legge til rette for en mer praktisk rettet drøfting av hensiktsmessigheten og virkningen av ulike tiltak (Eldring

<sup>28</sup> Fra mai 2004 til mai 2009 gjaldt det en overgangsordning for EU-8 (og fra 2007–2012 for EU-2), som innebar at borgere fra disse landene måtte dokumentere at de hadde «norsk» lønn og tilnærmet heltidsarbeid for å få arbeidstillatelse. Dette gjaldt ikke for utsendte arbeidstakere og tjenesteytere.

<sup>29</sup> Søk via Retriever i Aftenposten, Bergens Tidende, Dagens Næringsliv, Dagsavisen, Nordlys, NTB, Stavanger Aftenblad og VG.

et al. 2011). Sentrale elementer i handlingsplanene var økte ressurser til Arbeids-tilsynet og styrking av tilsynets sanksjonsmuligheter, krav til id-kort i bygg og anlegg samt innføring av solidaransvar, påseplikt og innsynsrett for tillitsvalgte i forbindelse med allmenngjøring. Tiltakene mot sosial dumping ble evaluert i 2010–11 av Fafø, og evalueringens overordnede konklusjon var at de hadde hatt en positiv virkning. Det ble slått fast at det var overveiende sannsynlig at problemene med sosial dumping i Norge ville vært større uten de iverksatte tiltakene – selv om ikke alle tiltakene hadde vært like virkningsfulle (op.cit.). Denne positive overordnede konklusjonen gjaldt imidlertid primært innen de allmenngjorte områdene – hvor både reguleringer og kontrolltiltak er kraftig skjerpet, og i mindre grad i bransjer som også har betydelig arbeidsinnvandring og tjenestemobilitet, men som ikke er dekket av allmenngjøringsforskrifter.

I den regjeringsoppnevnte Europautredningen omtales den sterke veksten i arbeidsinnvandring til Norge siden 2004 som både «den største gevinsten og største utfordringen» ved EØS-avtalen (NOU 2012: 2). Norge er blant landene i Europa som har mottatt flest arbeidsinnvandrere i forhold til folketallet. Dette har bidratt vesentlig til den sterke økonomiske veksten, men har også satt lov- og avtalesystemet i arbeidslivet under press. Ordinære arbeidsinnvandrere har krav på likebehandling etter lovfestede arbeidstakerrettigheter og velferdsytelser. Siden en ikke ubetydelig andel av disse arbeidstakerne rekrutteres til midlertidige jobber hos uorganiserte arbeidsgivere, opplever mange av dem dårligere lønns- og arbeidsvilkår og en mer ustabil sysselsettingssituasjon enn det som er vanlig blant norske arbeidstakere. Dette gjenspeiles i inntektsutviklingen deres, som ligger betydelig under nivået for sammenlignbare norske arbeidstakere (Bratsberg et al. 2012), og i ledighetsnivået, som er langt høyere (Røed 2013). Med store variasjoner i tariffavtaledekning mellom bransjer – og minstelønnsregulering kun i et fåtall bransjer – har den sterke veksten i arbeidsinnvandring dermed gitt opphav til bekymring for at Norge er i ferd med å få et mer segmentert og lagdelt arbeidsmarked. I Velferds- og migrasjonsutvalget (NOU 2011: 7) og Europautredningen (NOU 2012: 2) advares det mot at dette på sikt kan skape økte belastninger på velferdsstaten.

En del av den utenlandske arbeidskraften rekrutteres som utsendte arbeidstakere og tjenesteytere. Dette kan framstå som en ideell form for migrasjon sett fra mottakerlandets side; arbeidskraften kommer når det er behov, men etablerer seg ikke i landet og vil i utgangspunktet ikke belaste velferdsstaten. I norsk sammenheng har arbeidsgiversiden ofte framhevet denne formen for migrasjon som en type vinn-vinn-situasjon (Eldring 2011). Fra arbeidstakersiden ser situasjonen ofte annerledes ut; undersøkelser blant polakker i Oslo-området har dokumentert at denne gruppen er særlig utsatt for dårlige arbeidsvilkår og ustabil sysselsetting (Friberg & Eldring 2011). Ulike reguleringer for ulike typer arbeidskraft, samt varierende grad av tariffavtaledekning og minstelønnsregulering, skaper bekymringsfulle hull i sikkerhetsnettet for en gruppe arbeidstakere som i utgangspunktet står svakt – og skaper også bekymring for at vi er

i ferd med å få et mer segmentert og delt arbeidsmarked. For ansatte i konkurrerende innenlandske bedrifter vil forskjellene i rettigheter og kostnadsnivå kunne føre til press på lønns- og arbeidsvilkår, mens økt konkurranse fra useriøse bedrifter kan friste flere arbeidsgivere til å tilpasse seg utenfor avtalesystemet. Med mindre de siste årenes tiltak for å bringe arbeidsinnvandringen inn i ryddige former gir bedre resultater, kan det også stilles spørsmål ved konsekvensene for den langsiktige produktivitetsutviklingen (SSB 2013, Økonomisk utsyn). Tilgangen på arbeidstakere som avfinner seg med kortvarige tilknytninger og innleiekontrakter, har skapt økt fleksibilitet for bedriftene på kort sikt, men utviklingen i for eksempel byggenæringen gir ifølge aktører på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, grunn til bekymring for langsiktige negative virkninger når det gjelder kompetanseoppbygging, rekruttering og produktivitet i næringen.

Selv om det er vanskelig å spå om utviklingen i europeisk arbeidsmigrasjon, gir utsiktene til varig høy ledighet og lav vekst i store deler av Europa grunn til å anta at Norge vil fortsette å være en attraktiv destinasjon for arbeidstakere på vandring i årene framover. De utfordringene og konfliktlinjene som er skissert i dette delkapitlet, vil derfor neppe opphøre. Mer sannsynlig er det at de vil bli forsterket i årene framover. For å opprettholde et ryddig og anstendig arbeidsliv, vil dette etter hvert trolig øke behovet for regulering og kontroll – og det vil bli et hovedtema både i partssamarbeidet og på de politiske arenaene.

# 5 Velferdspolitikken

## Innledning

Sosialforsikringsordninger, eller trygd som det heter i Norge, utgjør velferdsstatens kjerne. Gjennom disse ordningene sikres en grunntrygghet for alle, uavhengig av om man har vært i arbeid. Ordningene gjør det også mulig å opprettholde en tilvakt levestandard når man helt eller delvis mister sin inntekt på grunn av sykdom, ledighet, uførhet eller andre årsaker, såkalt standardsikring. I tillegg benyttes velferdsstatens ordninger, som for eksempel barnetrygd og barnehager, til å fordele inntekt og goder mellom generasjoner. Grunntrygghet, standardsikring og omfordeling mellom generasjoner kan, sammen med en reell sysselsettingssikkerhet, sies å representere en spesifikk nordisk kombinasjon og ambisjon. Ideelt sett skal velferdssystemene og sysselsettingssikkerheten sammen skape trygghet og forutsigbarhet for den enkelte, og gi en annen inntektsfordeling enn markedsbaserte løsninger ville gjort. Dermed er arbeidsledighet særlig bekymringsfullt for velferdspolitikken.

De mange velferdsordningene kan ha stor betydning for den enkeltes følelse av trygghet, forutsigbarhet og kanskje også vilje til å ta risiko i arbeidsmarkedet, for eksempel i form av jobbskifte. Likevel er det grenser for velferdens sjenerøsitet, blant annet fordi høye stønadsnivåer kan påvirke enkeltpersoners motivasjon til arbeid negativt. Vektleggingen av arbeid er en forutsetning for at kostnadene for velferden kan bæres i fellesskap av skattebetalerne.

Dette kapitlet beskriver endringer i politiske tiltak og virkemidler og drøfter de konfliktlinjene som har preget endringene i velferdspolitikken. Ut fra en gjennomgang av tilgjengelige studier, diskuteres også hvilke konkrete virkninger denne politikken har hatt for å oppnå politiske mål. Vi trekker i noen grad inn referanser til utviklingen i de andre nordiske landene, men en full nordisk sammenligning blir likevel først presentert når alle de fem landrapportene er ferdigstilte, og vil være en del av prosjektets sluttrapport. Kapitlet legger hovedvekten på velferdsordninger i form av stønader, og ser også på tjenestesiden, for eksempel i integreringspolitikken. Sentrale velferdsstatlige tjenester som helse og skole diskuteres i kapittel 6.

Norsk velferdsstatspolitikk har historisk hentet inspirasjon fra internasjonal politikkutvikling. De senere årene kan man dele nordiske og europeiske politiske endringsprosessene opp i fire hovedgrupper. Disse kan tjene som et referansepunkt og bakteppe for drøftingen av utviklingen i Norge:



1. Det er gjennomført pensjonsreformer i en rekke land. Opptjeningsregler, pensjonsalder, reguleringsmekanismer m.m. er endret for å stimulere til lengre yrkeskarrierer og redusere framtidig offentlig kostnadsvekst. I Norden var Sverige tidlig ute med sin omfattende pensjonsreform for over ti år siden.
2. Innstramminger i sosialforsikringssystemer og sterkere vekt på krav til arbeid er gjennomgående for mange land, også i Norden. For mange har det blitt vanskeligere å kvalifisere for en stønad, ytelser er redusert, inntektstak er senket og stønadsperioder har blitt kortere. Samtidig er krav til aktivitet for å motta støtte skjerpet. Igjen er Sverige et nordisk eksempel på slike kutt, og nivået på sentrale velferdsordninger er der nede på OECD-snitt (S 2010:04).
3. Flere land, herunder Danmark og Sverige, har innført arbeidsbetingede stønader eller skattefradrag for å stimulere arbeidskrafttilbudet og redusere antall personer som er passive mottakere av stønader (Finseraas & Pedersen 2013). Denne typen «in work benefits» finner man også i Tyskland og England, om enn i mer målrettede varianter. Begrepet «working poor», som beskriver kombinasjonen av lavlønsjobb og offentlige støtte, har fått ny aktualitet i Europa.
4. En fjerde gruppe av politiske virkemidler er knyttet til etablering av nye og mer omfattende tiltak som skal styrke kvalifikasjonene og dermed posisjonen til svake grupper i arbeidsmarkedet. Dette har vært særlig aktuelt overfor innvandrergupper med lav kompetanse. Opplæring, kurs, hjelp til jobbsøking, systemer for formell kvalifisering og tiltak for å prøve seg i arbeid m.m. tilbys fra reformerte arbeids- og velferdsforvaltninger. Denne typen virkemidler er knyttet til en lang tradisjon i Norden med arbeidsmarkedstiltak og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk.

Disse fire gruppene av tiltak gir et grovt bilde av kjennetegn ved internasjonale velferdspolitiske reformer hvor ambisjonen er å endre samspillet mellom offentlige velferdsordninger og arbeidsmarkedet. Målet er å fremme tilbudet av arbeidskraft, øke sysselsettingen og redusere (veksten) i utgifter til offentlige stønadsordninger. De rene velferdspolitiske reformene vil imidlertid ses i nær sammenheng med det enkelte lands arbeidslivsregulering og situasjonen i arbeidsmarkedet. En liberalisering av arbeidslivsreguleringen, for eksempel ved økt adgang til midlertidige ansettelser eller økt mulighet for lavlønskontrakter, kan kombineres med arbeidsbetingede stønader eller svekkede rettigheter til sosialforsikringsordninger, for å stimulere den enkelte til å melde seg på arbeidsmarkedet og redusere barrierene for ansettelser. I samspillet mellom sosialpolitikk og arbeidslivsregulering, framkommer dermed vesensforskjellige politiske strategier. Et ytterpunkt er en tradisjonell nordisk regulering, med vekt på utdanning, kvalifisering og sjenerøse velferdsordninger og regulatoriske sperrer mot atypiske lavlønsjobber. Det andre ytterpunktet er en liberalt orientert tilbudsside-regulering, hvor kombinasjonen av sterkere insentiver til å søke jobber gjennom svek-



kede sosiale ordninger og lavere inngangsbarrierer til arbeidsmarkedet i form av lønn og ansettelsesvilkår, skal fremme økt sysselsetting og redusert velferdsstatsavhengighet. I dette spenningsfeltet utvikler også norsk og nordisk velferdspolitik seg.

### **Velferdspolitik på norsk – fem førende debatter**

I dette kapitlet vil vi konsentrere oss om fem velferdspolitiske debatter som har vært særlig viktige de siste to tiårene. Den første, og kanskje mest gjennomgående debatten, i denne perioden har vært knyttet til en framtidig økning i antall eldre og behovet for å bremse økningen i velferdsstatens utgifter. Allerede i 1984 satte Trygdefinansierungsutvalget behovet for endringer i det statlige pensjonssystemet på dagsorden (NOU 1984: 10). Det ledet til direkte kutt i alders- og uførepensjoner i 1992 og nesten 20 år senere en pensjonsreform etter svensk mønster, som utgjør en grunnleggende redefinering av den norske velferdsmodellen.

Den andre debatten er om fattigdom som et særlig samfunnsproblem. Debatten er av nyere dato og har siden 2001 vært drevet fram av både venstresiden og sentrum i norsk politikk. Styrken i denne debatten, blant annet den første rødgrønne regjeringens mål om å fjerne fattigdom (Soria Moria-erklæringen i 2005), står i en viss motsetning til det faktum at Norge har et lavt nivå på lavinntekt sammenlignet med andre land. Se blant annet NOU 2009: 10 (Fordelingsutvalget).

Den tredje debatten er knyttet til etniske minoriteters situasjon i det norske samfunnet. Denne debatten har vært viktig i hele tjuetårsperioden og er drevet fram av økende innvandring og lav yrkesdeltakelse i en del innvandrergrupper. Jakten på effektive politiske tiltak sammen med en ny oppmerksomhet omkring eksport av velferdsordninger, inspirerer nye diskusjoner i velferdspolitikken, se blant annet NOU 2011: 7 (Brochmann-utvalget).

Et økende sykefravær har medført en fjerde og nærmest kontinuerlig debatt i hele perioden, om så vel sykepengeordningens innretning og sjenerøsitet som hva som kan være effektive tiltak for å redusere fraværet. For å redusere midlertidig og permanent fravær, er partene i arbeidslivet mobilisert gjennom et langvarig trepartssamarbeid (IA-avtalen), det offentlige tjenesteapparatet er lagt om og nye stønader er innført.

For det femte har en rask vekst i antall mottakere av uførepensjon, særlig på 90-tallet, drevet fram en debatt av det som i norsk sammenheng ofte omtales som utenforskap. For mange har veksten i uføre blitt et symbol på at samfunnet mislykkes med å integrere tilstrekkelig mange i arbeidsmarkedet, og at velferdsordningene blir en oppbevaring av personer som kunne stått i arbeid. Uansett synspunkt på utenforskapets årsaker, har denne debatten skapt et stort endringspress i velferdspolitikken, og alle regjeringer har utviklet politiske strategier for å redusere utenforskapet.

Gjennom disse debattene og den politiske prosessen i forlengelsen av dem, har en velferdspolitik på norsk blitt stadig mer tydelig på tiåret 2000–10, rettet mer inn

mot omlegging og modernisering enn mot tradisjonelle kutt i rettigheter. På familiepolitikkens område er det til og med hentet inn et norsk historisk etterslep gjennom en sterk satsing på barnehageutbygging. I norsk sammenheng er fagbevegelsens og trepartssamarbeidets sentrale rolle i velferdspolitikken særlig påtagelig og bryter med erfaringer fra andre land, hvor fagbevegelsen har hatt en klassisk protestrolle snarere enn å være en medspiller i sosialpolitiske reformer.

## Pensjonsreform – flere skal jobbe lenger

Den norske pensjonsreformens utgangspunkt var, som i andre land, at levealderen øker og at det blir flere eldre i forhold til antall sysselsatte. I tillegg til de statsfinansielle utfordringene begrunnes reformen også med et ønske om systemendring for å gi sterkere belønning til de som kan jobbe mer. I det tidligere pensjonssystemet var det lite direkte samsvar mellom inntekt over yrkeskarrieren og faktisk pensjon. En person med mange år i arbeidslivet kunne få samme pensjon som en uten tidligere arbeidsinntekt. Også muligheten til å gå av med pensjon før pensjonsalderen på 67 år var begrenset til de med særaldersgrense og at bare ansatte i tariffavtaledekkede bedrifter og i offentlig sektor hadde tilgang til en avtalefestet pensjon (AFP) mellom 62 og 67 år.

I den nye alderspensjonen tjener den enkelte opp pensjon på grunnlag av pensjongs-givende inntekt over hele livet. Pensjonsbeholdningen øker hvert år med 18,1 prosent av inntekt opp til 7,1G (7,1G er rundt 600 000 kr i 2013). I tillegg er minstealderen for pensjonsuttak redusert til 62 år, og gjort valgfritt mellom 62 år og 75 år. Alderspensjonsuttaket er gjort «nøytralt», ved at den opptjente pensjonsbeholdningen fordeles over observert gjennomsnittlig antall gjenstående leveår fra pensjonen tas ut. Senere uttakstidspunkt innebærer høyere årlig alderspensjon fra folketrygden. Dermed er økonomisk risiko fordi man må/vil gå av tidlig, flyttet fra staten til den enkelte.<sup>30</sup>

De sentrale elementene i pensjonsreformen, det vil si en radikal omlegging av prinsippene for opptjening, valg av pensjonsuttaksalder og svakere regulering av løpende pensjoner, kan ses på som en oppfølging av den svenske pensjonsreformen. Disse elementene finner man også i de andre nordiske landenes pensjonsreformer. Det nor-

<sup>30</sup> Det gis i Norge også pensjonsopptjening ved ulønnet omsorg for små barn og ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede. Den årlige opptjeningen tilsvarer da en inntekt på 4,5 G. Videre gis det pensjonsopptjening tilsvarende en inntekt på 2,5 G til personer som avtjener verneplikten. Arbeidsledige får en pensjonsopptjening tilsvarende dagpengegrunnlaget. Dette sikrer at personer som ikke har arbeidsinntekt i perioder av livet, får en pensjonsopptjening. De nye opptjeningsreglene gjelder fullt ut for personer født i 1963 og senere. De som er født i 1953 og tidligere skal følge tidligere opptjeningsregler. Personer født i årene 1954–1962 skal få beregnet sin pensjon med forholdsmessige andeler fra nytt og gammelt system.

ske pensjonssystemet vil med denne reformen være langt likere pensjonssystemene i Sverige og Finland, og også Danmark, enn før.

Den norske pensjonsreformen avviker fra den svenske på to avgjørende områder. For det første er det ikke bygget inn noe individuelt privat plasseringsvalg som i det svenske premiepensjonssystemet, hvor den enkelte er pålagt å spare 2,5 prosent av inntekten i privat fondssparing. Hele oppsparingen i det norske pensjonssystemet er løpende finansiert, og offentlig organisert. Individuelle og private systemer av samme type som premiepensjonssystemet, har vært diskutert både i finansnæringen og på norsk høyreside, men ble ikke drevet fram, sannsynligvis fordi flere børskrakk og finanskriser i 2008 ikke ga noe godt grunnlag for slike institusjonelle løsninger. For det andre er det ikke bygget inn noe system med automatisk økonomisk balansering hvor oppsparing kan nedjusteres når forholdet mellom inn- og utbetalinger svekkes ved økonomisk nedgang. I Norge er det tvert imot gitt en politisk garanti for at den enkeltes pensjonsbeholdning skal oppreguleres med lønnsveksten i samfunnet.

Det politiske arbeidet med pensjonssystemet hadde sitt forspill på 1990-tallet, og selve reformprosessen gikk fra 2001 til 2009. Mens man tidlig på 1990-tallet valgte en strategi som besto i å kutte pensjonsopptjening uten å endre systemet grunnleggende, var debatten på 2000-tallet preget av ambisjonen om systemendringer for å forsterke arbeidsinsentivene. Pensjonsreformen startet opp med en pensjonskommisjon satt ned av Arbeiderpartiregjeringen i 2001. Selve reformvedtaket kom i 2005 (og 2009), under en rødgrønn regjering, men med bred politisk støtte. Bare Fremskrittspartiet ønsket å beholde det gamle systemet. Resultatet av denne prosessen ble, som påpekt, en reform som følger mange internasjonale reformer. Det norske særtrekket er først og fremst et høyt sparenivå, som er etablert i kombinasjonen av et offentlig pensjonssystem, AFP og obligatoriske tjenstepensjoner. Den nye AFP-ordningen er et interessant særnorsk fenomen, hvor staten gir direkte subsidier til pensjonsordninger i bedrifter som er dekket av tariffavtale. Denne kombinasjonen av tariffavtale og statlig tilskudd er ikke kjent fra andre land. Det kan forstås ut fra at den opprinnelige AFP-ordningen mellom 62 og 67 år var etablert på bakgrunn av en høy pensjonsalder og ingen offentlig førtidspensjonsordning. Dermed bidro den til å avlaste offentlige utgifter til ledighetstrygd og andre former for uformell tidligpensjonseiring. Ikke overraskende er det politisk strid om ordningen, og en fortsatt statsstøtte kan påvirkes av endret sammensetning i framtidige Storting.

Fagbevegelsens rolle er særlig interessant i norsk pensjonspolitik. Fra deler av fagbevegelsen ble det reist kritikk mot reformen fordi den overfører for mye risiko til den enkelte, ved at de som velger (eller tvinges til) å gå av, må betale dette selv ved lavere utbetalinger hvert år. Samtidig vil kortere og ustabile yrkeskarrierer gi lavere pensjon enn før. På den ene siden treffer denne kritikken godt de sentrale elementene i reformen. På den andre siden kan man si at reformen representerer en tilpasning til et moderne arbeidsliv hvor den enkelte ønsker et reelt valg mellom arbeid og pensjon,

og til det faktum at levealderen må forventes å øke. Stortinget vedtok rammeverket til en ny pensjon i folketrygden i 2005, men ba Regjeringen komme tilbake med forslag til endringer på enkelte områder. I denne perioden var det stor uenighet om reformens innretning innad i LO og mellom ulike LO-forbund. Den enighet som til slutt ble etablert mellom Arbeiderpartiet og LO, var avhengig av flere faktorer. For det første ble ytelsesnivået gjort noe høyere for lave og midlere inntekter enn i det opprinnelige forslaget. For det andre ble pensjonsordningene i arbeidsmarkedet opprettholdt, og de skulle være minst like gode som før. Dette gjaldt både den avtalebaserte førtidspensjonsordningen (AFP) og de offentlige ansattes tjenstepensjoner. De viktigste endringsforslagene kom derfor fra fagbevegelsen snarere enn fra den brede politiske alliansen i Stortinget, og utviklingen av pensjonene i arbeidsmarkedet ble dermed en del av hele reformprosessen (Hippe, Midtsundstad & Veland 2007).

### **Pensjoner i arbeidsmarkedet**

I Norge har offentlig ansatte vært dekket av tjenstepensjoner som sikter mot 66 prosent av sluttlønn inklusive folketrygd. I privat sektor var derimot bare under halvparten av de ansatte omfattet av denne typen tjenstepensjoner. Disse forskjellene medførte økende oppmerksomhet i fagbevegelsen og i den generelle politiske debatten utover på 90-tallet. For å kunne gi et tilbud til de som sto helt uten tjenstepensjon, ble det i 2001 åpnet for at arbeidsgivere kunne tilby sine ansatte enkle spareordninger med skattefradrag, såkalte innskuddspensjoner. Likevel ble det bare begrenset vekst i pensjonsdekning etter denne utvidelsen. Det var ofte bedrifter uten tariffavtale eller med svak fagorganisering som ikke hadde tjenstepensjoner i privat sektor, og dermed ga ikke det nye regelverket en vekst i dekningsgrad som forventet. Fagbevegelsen reiste derfor krav om å gjøre tjenstepensjoner obligatoriske etter to mislykkede forsøk på å løse spørsmålet tariffavtaleveien. Derimot fant det sted en kraftig overgang fra ytelsesordninger til innskuddsordninger i bedrifter som allerede hadde tjenstepensjoner. Tjenstepensjoner ble gjort obligatorisk i 2006, med et minste sparekrav på 2 prosent av lønn per år. De aller fleste bedrifter valgte å innføre en enkel innskuddsordning med det laveste sparenivået. Omkring en million arbeidstakere i privat sektor er nå dekket av innskuddsordning med individuelt investeringsvalg, mens de tradisjonelle ytelsesbaserte pensjonene omfatter knapt 300 000 arbeidstakere (Veland 2012).

LOs støtte til pensjonsreformen ga en mulighet til å omgjøre den tidligere førtidspensjonsordningen (AFP) til en bred avtalefestet tjenstepensjon i privat sektor. Under lønnsoppgjøret i privat sektor i 2008, midt under debatten om pensjonsreformen, ble partene i arbeidslivet enige om en ny og tilpasset avtalefestet tjenstepensjonsordning (fortsatt kalt AFP). Denne ble etablert som en felles ordning. Staten betaler en tredjedel av de løpende utbetalingene, mens arbeidsgiverne betaler resten. AFP er nå et livsvarig tillegg til alderspensjonen fra folketrygden. Ny AFP kan kombineres med

arbeidsinntekt uten avkorting, pensjon tjenes opp årlig (opp til 7,1G) og det foretas levealdersjustering. AFP har dermed klare likhetstrekk med den nye folketrygden.<sup>31</sup> AFP-avtalen medfører i praksis innføring av en «folketrygd 2», som bare omfatter de som jobber i bedrifter med kollektiv avtale og begrenset til dem som står i jobb til fylte 62 år.

Fortsatt mangler en siste brikke i pensjonsreformen, det vil si tjenstepensjonene i offentlig sektor som både er lov- (i staten) og avtalefestet (i kommunen). I offentlig sektor ble det ikke oppnådd enighet i tariffforhandlinger i stat og kommune om omlegging, bortsett fra prinsippet om levealdersjustering. Det er derfor fortsatt ulike systemer i offentlig og privat sektor.

### **Virker det?**

Resultatet av de to siste tiårenes pensjonsreformer er et høyere samlet sparenivå for mange og reduserte forskjeller i opptjening av rettigheter, særlig fordi flere er dekket av avtalefestede pensjoner og tjenstepensjoner. Levealdersjusteringen har imidlertid flyttet risiko for lang levealder fra staten til den enkelte. Framtidige generasjoner vil dermed likevel kunne få vesentlig lavere pensjonsnivå hvis de ikke forlenger sin yrkeskarriere.

Det er for tidlig å si sikkert hvilke virkninger på pensjoneringsatferd reformen vil få. De første tallene og analysene tyder på tidligere uttak av pensjon enn før, samtidig med en økning i antall personer som forlenger sin yrkeskarriere. Svært mange av disse kombinerer dermed arbeid og pensjon. En analyse av pensjoneringsatferd mellom 62 og 67 år de tre siste årene (Dahl & Lien 2013) viser at to av tre jobber ved siden av pensjon, og at de i snitt arbeider 34 timer i uka. Ifølge Dahl og Lien har andelen som fortsetter i arbeid økt spesielt mye blant dem med rett til AFP i privat sektor, det vil si de som har de sterkeste økonomiske insentivene til å jobbe lenger. I tillegg kan både ønsket om å forlenge yrkeskarrieren, som man finner i en del studier (Midtsundstad 2012), og faktisk endret atferd skyldes andre forhold, som endring i næringsstruktur, bedret helse og flere med høyere utdanning. En ny analyse fra SSB bekrefter dette, og viser at andelen over 60 år som fortsatt var i arbeid, var klart sterkere mellom 2011 og 2012 enn de tre foregående årene (Nordby et al. 2013). Ved utgangen av 2012 arbeidet 500 000 personer over 55 år. Det er det høyeste nivået absolutt og relativt noen gang. Sysselsettingen i gruppen 55–74 år har steget fra 38 prosent til 49 prosent fra 1990 til 2012 (se kapittel 7).

Reformen har gitt en ny regulatorisk og arbeidsmarkedsmessig utfordring knyttet til hva som skal være aldersgrenser for avgang og når man skal miste retten til å stå

<sup>31</sup> Det er imidlertid også noen forskjeller. Mens en kan tjene opp alderspensjon i folketrygden fram til fylte 75 år, stopper opptjeningen av AFP ved fylte 62 år. Årlig pensjon fra folketrygden øker ved utsatt utbetaling fram til fylte 75 år, mens årlig AFP ikke øker etter fylte 70 år.

videre i jobb. Norge praktiserer en bedriftsintern grense på 67 år, som er knyttet til de gamle tjenestepensjonene, mens arbeidslivsreguleringen har en grense på 70 år, og man kan tjene opp pensjon fram til 75 år. Arbeidsgiver må likebehandle ansatte før 70 år for å unngå aldersdiskriminering. Den nåværende praktiseringen og reguleringen av aldersgrenser er neppe holdbar, og det er grunn til å tro at en bedre samordning mellom oppsigelsesregler og pensjonssystem etter hvert vil komme.

## Den standhaftige fattigdommen

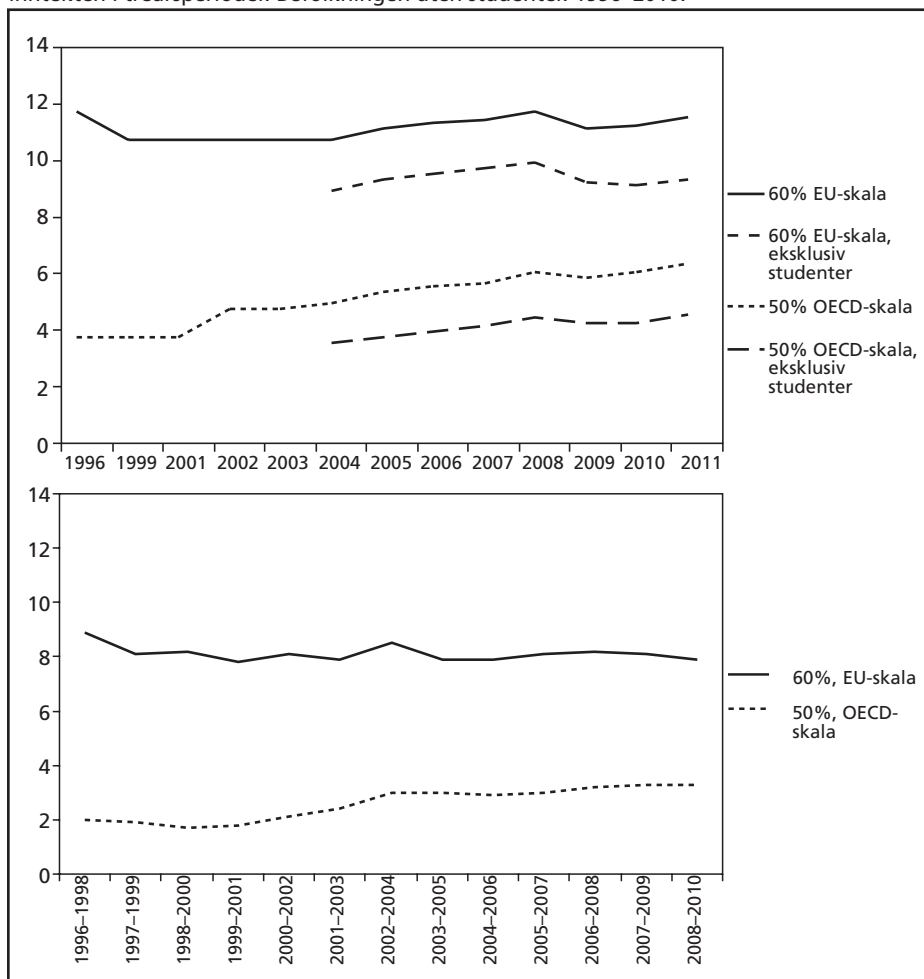
Debatt om fattigdom kom inn i norsk sosialpolitikk på 2000-tallet. Til tross for politisk debatt og gode konjunkturer, har ikke nivået på det norske lavinntektsproblemet blitt redusert. Det er mange forklaringer på dette, og de stabile lavinntektsratene henger blant annet sammen med innvandringsmønstre og at det har vært bred politisk enighet om å satse på arbeidslinja i kampen mot fattigdom, snarere enn å øke ulike kontantstønader. Også på dette området følger Norge en nordisk tradisjon med aktiveringspolitikk.

Norsk fattigdomsdebatt har sine røtter på 1990-tallet, i en framvoksende diskusjon om ulikhet. Bondevik I-regjeringen startet arbeidet med en stortingsmelding om ulikhet i 1997, og Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998-99)) ble lagt fram i 1999. Selv om fattigdomsbegrepet ikke benyttes i meldingen, beskrives omfanget av lavinntekt i Norge. Under behandlingen i Stortinget, advarte flertallet i sosialkomiteen (Høyre, Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet) mot å benytte fattigdomsbegrepet, siden begrepet kunne oppfattes som stigmatiserende og passiviserende. De andre partiene (Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og SV) mente tvert imot at bruken av begrepet var nødvendig for å erkjenne problemet og for å kunne iverksette riktige tiltak (Fløtten et al. 2009:234). I 2001 ble imidlertid fattigdom et sentralt valgkamptema, drevet fram av sentrumspartiene, Høyre og Sosialistisk Venstreparti. En utløsende årsak var at sosialministeren fra Arbeiderpartiet presenterte statlig veiledende retningslinjer for nivået på økonomisk sosialhjelp. Dette nivået ble ansett som altfor lavt av folk både på høyre- og venstresiden (ibid.). Fra høyresiden var det et sentralt argument at eksistensen av fattige i Norge var et bevis på at Arbeiderpartiets utjevningpolitikk ikke hadde lyktes. Da Kjell Magne Bondevik dannet sin andre regjering høsten 2001, fikk fattigdomsbekjempelse også en sentral plass i regjeringserklæringen (Sem-erklæringen) og en «Handlingsplan mot fattigdom» ble presentert i 2002 (St.meld. nr. 6 (2002-2003)) med sterk vekt på aktivering. Fattigdomsbegrepet har hatt en sentral plass i den velferdspolitiske diskusjonen i Norge etter dette. I valgkampen 2005 var fattigdom et tema for alle partiene. Stoltenberg I-regjeringen fastslo i sin regjeringserklæring (Soria Moria-erklæringen) at de skulle avskaffe fattigdom, og det har kommet ytterligere to handlingsplaner mot fattigdom. En rekke frivillige organisasjoner har også mobilisert

i fattigdomskampen. De siste årene er det særlig barnefattigdommen som har fått politisk og offentlig oppmerksomhet.

I en situasjon med økonomisk oppgang, sysselsettingsvekst og betydelig politisk oppmerksomhet og nærmest politisk konkurranse i fattigdomsbekjempelse, kunne man ha forventet at fattigdommen ble redusert. Den norske fattigdommen har tvert imot vært nokså stabil i hele tveårsperioden, målt ved både kort- og langvarig lavinntekt (figur 5.1a og b). Andelen personer med inntekter under 50 prosent av medianinntekten har til og med økt noe.

Figur 5.1a og b Vedvarende fattigdom, målt ved inntekter under 50 eller 60 % av medianinntekten i treårsperioder. Befolkningen uten studenter. 1996–2010.

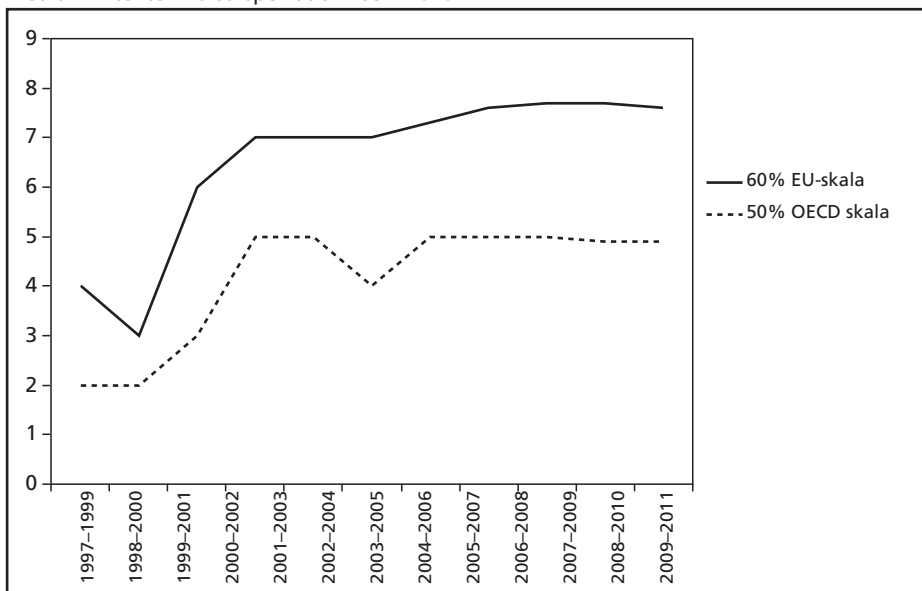


Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå.



Mens fattigdommen i befolkningen generelt har vært noenlunde stabil, har barnefattigdommen økt (figur 5.2). Fra perioden 1997–1999 til 2008–2010 har andelen barn i familier med inntekter under 50 eller 60 prosent av medianinntekten, doblet seg. De viktigste forklaringene på denne økningen er for det første en endring i befolknings-sammensetningen i Norge, for det andre manglende regulering av barnetrygden. Barn i familier som har innvandret til Norge fra ikke-vestlige land utgjør en stadig større andel av de fattige barna, og i treårsperioden 2007–2009 utgjorde disse barna 40 prosent (mot under 10 prosent i befolkningen). Fattigdommen i innvandrede familier henger sammen med lav yrkesdeltakelse i mange av disse familiene. I tillegg har manglende regulering av barnetrygden betydning for utviklingen i barnefattigdom. Den norske barnetrygden har ikke vært regulert siden 1996, og dersom barnetrygden hadde vært justert i tråd med lønnsveksten i perioden 1996 til 2005, ville andelen fattige barnefamilier vært redusert med cirka 2 prosentpoeng (NOU 2009: 13).

Figur 5.2 Andel barn under 18 år som bor i husholdninger med inntekt under 50 og 60 % av medianinntekten i treårsperioder. 1997–2010.



Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå.

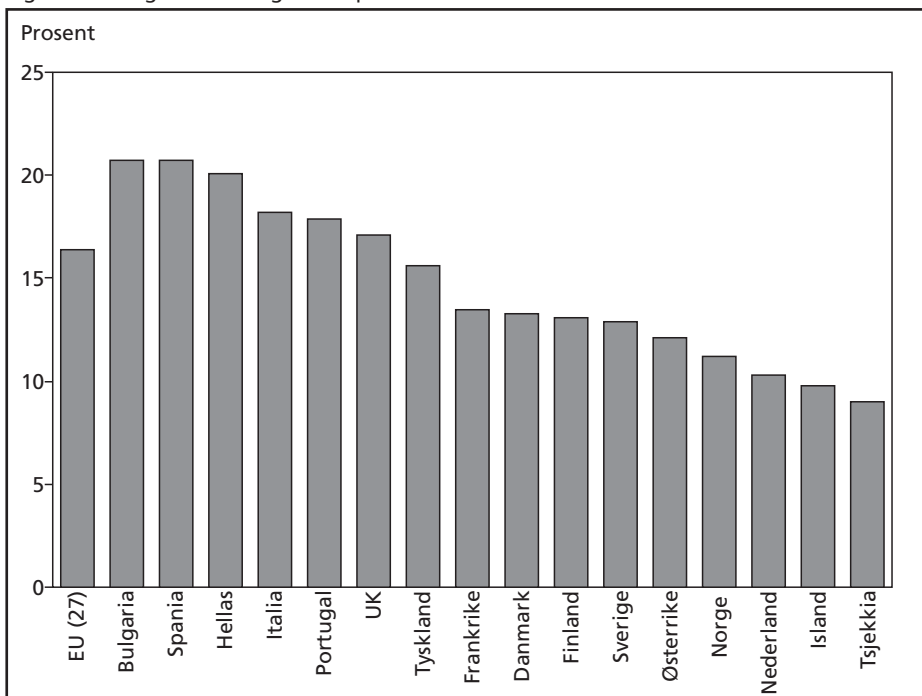
### Politikk mot fattigdom

På grunn av sitt høye sysselsettingsnivå, de gode sosialforsikringene og sin jevne inntektsfordeling, har Norge i internasjonal sammenheng lav fattigdom (se figur 5.3). Figuren viser også fattigdomsnivåer (60 prosent av median) for de nordiske landene, og vi ser at det er Sverige og Danmark som har hatt høyere fattigdomsnivåer de senere årene. I så måte kan man si at norsk politikk har vært vellykket.



Den viktigste årsaken til at husholdninger befinner seg under fattigdomsgrensa, er at en eller flere av husholdningens voksne står helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Alle regjeringer har satset på å redusere problemet ved å fremme arbeid, og ikke benyttet seg av økte stønader for å redusere fattigdomsnivåene. Spørsmålet er om satsingen på arbeidslinjepolitikken som løsning på fattigdomsproblemet har vært for ensidig, og at det er vanskelig å redusere fattigdommen ytterligere med denne politikken.

Figur 5.3 Fattigdom i utvalgte europeiske land. 2010.

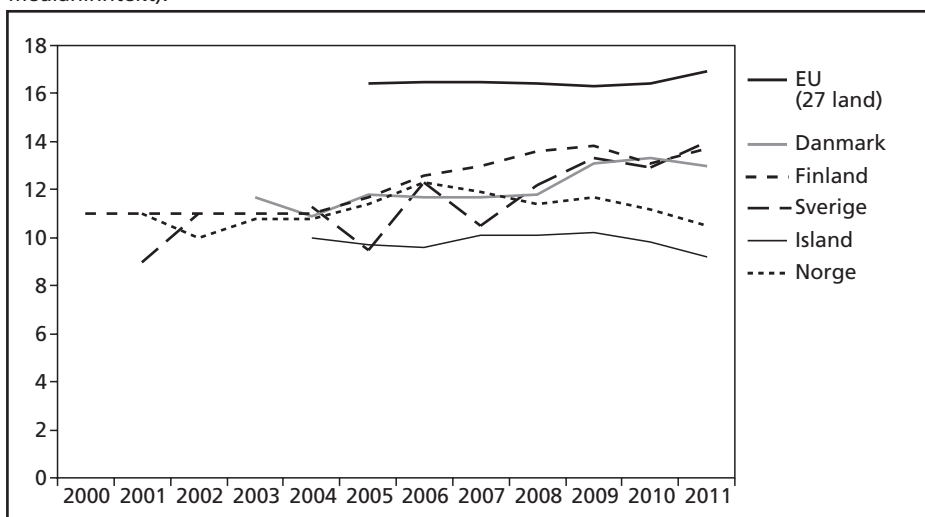


Kilde: Eurostats webside, lest april 2012.

Mange av de som har inntekt under 50 eller 60 prosent av medianinntekten, er stønads-mottakere. I Norge kommer blant annet enslige mottakere av minsteytelse til alders- og uførepensjon rett under EUs risiko for fattigdomsgrense, mens de ligger over OECDs grense. Nivået på sosialhjelp, barnetrygd og kontantstøtte er også viktig for hvor mange som havner under ulike lavinntektsgrenser. Sosialhjelpssatsene er særlig viktige i denne sammenheng. Blant de som bodde i en husholdning der hovedinntektstaker var sosialhjelpsmottaker i 2009, hadde halvparten inntekt under 60 prosent av medianinntekten (Kirkeberg et al. 2012). Samtidig viser studier at barnetrygd og kontantstøtte reduserer andel barn i lavinntektsgruppen (Epeland & Kirkeberg 2007). Det er med andre ord riktig å si at velferdsstatens stønadsordninger reduserer fattigdom.

Spørsmålet er om heving av stønader er veien å gå for å redusere fattigdommen. Politisk har man valgt ikke å øke nivået på mange stønader. Blant annet er barnetrygden ikke regulert, og sosialhjelpssatser har hatt en langt svakere utvikling enn lønnsveksten i samfunnet. Den politiske utfordringen er at økte stønader kan hindre arbeidsmarkedsdeltakelse, såkalt innelåsningseffekt.

Figur 5.4 Fattigdom i nordiske land 1996–2010. EUs mål for risiko for fattigdom (60% av medianinntekt).



Kilde: Eurostat, egne kjøringar fra statistikkbanken.

På tross av at det er mulig å kjøpe seg fri fra fattigdom, har arbeidslinja vært dominerende i fattigdomskampen i Norge. Både Bondevik-regjeringens og Stoltenberg-regjeringens handlingsplaner mot fattigdom har vektlagt inkludering i arbeidslivet som det viktigste virkemiddelet, og i partiprogrammene til alle de politiske partiene er også arbeidslinjepolitikken gjennomgående (Fløtten et al. 2011:56). Fattigdomsdiskusjonen har likevel ikke vært uten ideologiske skillelinjer. For det første vektla Bondeviks sentrum-/høyre-regjering en sterkere målretting og personretting av fattigdomstiltakene. For det andre vektlegger høyresidens partier i større grad enn venstresidens, frivillige organisasjoners plass i fattigdomsbekjempelsen (ibid.). Og for det tredje, selv om det er bred enighet om at arbeidslinja er viktig, er det en diskusjon om hvor myk eller tøff arbeidslinja skal være. I tillegg er det ulik vurdering av hvilken effekt lavere terskler i arbeidsmarkedet (lavlønn, midlertidige ansettelse) vil ha for å øke sysselsettingen blant disse gruppene.

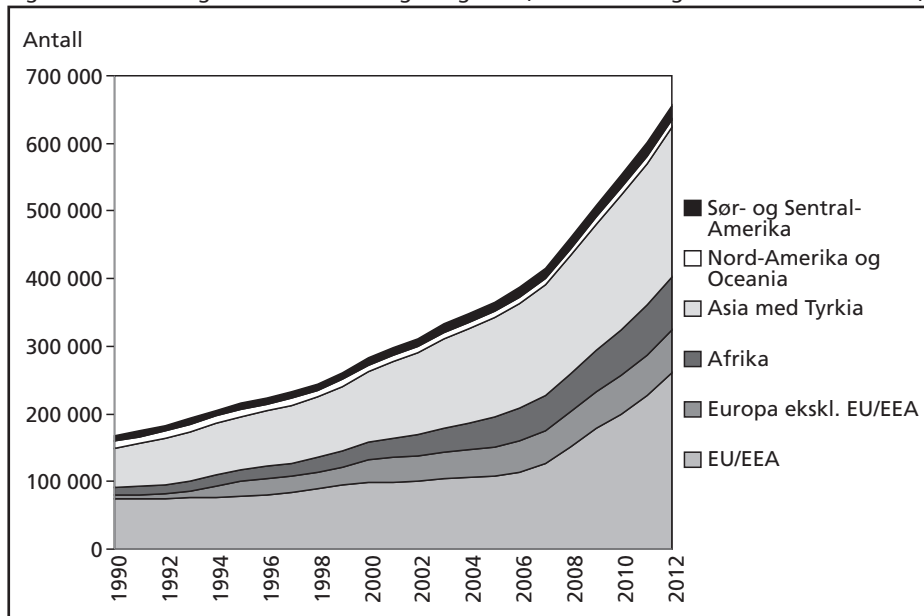
Selv om aktivering er hovedstrategien, er det en kjensgjerning at mange av de som står utenfor arbeidslivet, vil ha forholdsvis store problemer med å komme i arbeid. Noen har ikke den kompetansen som etterspørres, mens andre har for store helseproblemer

til at det er realistisk å komme i jobb. Til tross for bred enighet om at inntektssikrings-systemene ikke skal være så sjenerøse at arbeidsinsentivene undergraves, kan heller ikke stønadene være så lave at personer som i hovedsak forsørgeres via offentlige overføringer har problemer med å opprettholde en akseptabel levestandard. Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Venstre er de partiene som i størst grad har vært bekymret for at nivået på velferdsytelsene blir for lave. Venstre er det eneste partiet som har foreslått å innføre en borgerlønn, for øvrig er det ingen av partiene som åpner for å kjøpe seg ut av fattigdomsproblemet ved å heve alles inntekt over fattigdomsgrensen. Synet på virkemiddelbruken i fattigdomspolitikken følger dermed ikke en tradisjonell høyre-venstreakse i Norge.

## Integrering av innvandrere

Fra 1990 til 2012 økte befolkningen med innvandringsbakgrunn (innvandrere og deres barn) i Norge med nærmere en halv million – fra 170 000 til 660 000 personer. 10 prosent av befolkningen har dermed innvandret de siste 20 årene eller er barn av innvandrere. Innvandrere og deres barn utgjør rundt 12 prosent av befolkningen, og denne andelen vil fortsette å vokse de nærmeste tiårene (Fløtten 2013; Brunborg, Texmon & Tønnessen 2012).

Figur 5.5 Befolkningen med innvandringsbakgrunn (innvandrere og barn av to innvandrere).



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

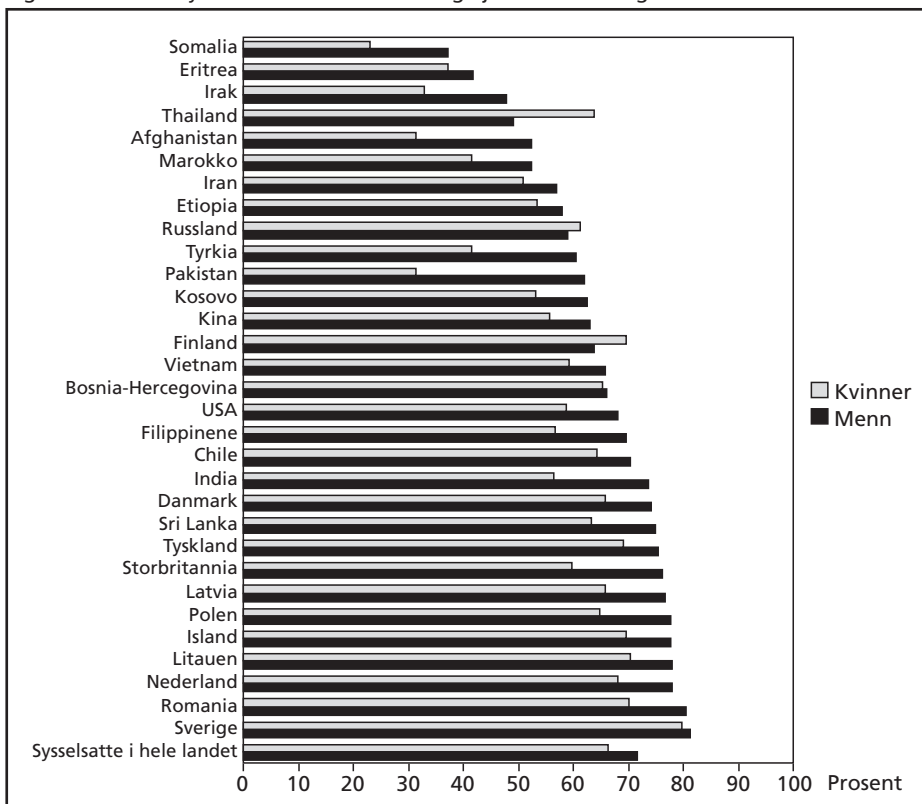
Det norske samfunnet og velferdssystemet har dermed håndtert en rekordrask innvandring og økt etnisk mangfold i arbeids- og samfunnsliv. Det siste tiåret har også sammensetningen av innvandringen endret seg sterkt. Fram til EU-utvidelsen i 2004 var det innvandringen fra land i Asia, Afrika og land i Europa utenom EU/EØS som økte (se figur 5.5). Dette var i hovedsak flyktningeinnvandring og familiegjenforening. Etter 2004 har det vært en voldsom vekst i arbeidsinnvandring fra de nye EU-medlemslandene i øst, og da i særdeleshet fra Polen. Polakker er i dag den største landgruppen blant innvandrere i Norge.

### **Sysselsetting blant innvandrere**

Sysselsettingsutviklingen i denne perioden har vært positiv. Fra 1991 til 2001 steg andelen arbeidstakere blant innvandrere med nærmere 10 prosentpoeng. Også siden 2001 har det skjedd en økning i sysselsettingen, riktignok med en liten nedgang i sysselsettingsandel etter finanskrisa, for deretter å stabilisere seg. En stor del av arbeidsinnvandrerne var sysselsatt i konjunkturfølsomme næringer. Den største økningen i sysselsettingen på 1990-tallet skjedde blant innvandrere fra ikke-vestlige land, mens økningen på 2000-tallet har klar sammenheng med arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene i EU og svingninger i konjunktursituasjonen. Samlet var 63 prosent av personer med innvandringsbakgrunn registrert som sysselsatte per fjerde kvartal 2012. Dette er fortsatt rundt 10 prosentpoeng under nivået for majoritetsbefolkningen.

Det er store variasjoner i sysselsettingsrater mellom innvandrere fra ulike land. Felles for hele perioden er at innvandrere med vestlig bakgrunn har sysselsettingsnivåer som er mer eller mindre på nivå med majoritetsbefolkningen. Blant ikke-vestlige innvandrere er det større variasjon. Det finnes også ikke-vestlige grupper med svært høy yrkesdeltakelse, mens andre grupper har svært lav yrkesdeltakelse (se figur 5.6). Samlet ligger kvinner fra land fra Europa utenom EU/EFTA, Asia, Afrika, Latin-Amerika og Oseania (landgruppe 2) 27 prosentpoeng under de norskfødte i aldersgruppen 30–54 år, mens menn ligger 22 prosentpoeng under (Økonomiske analyser 1/2013 tabell 4.4)

Figur 5.6 Prosent sysselsatte etter fødeland og kjønn. Befolkningen 16–74 år.

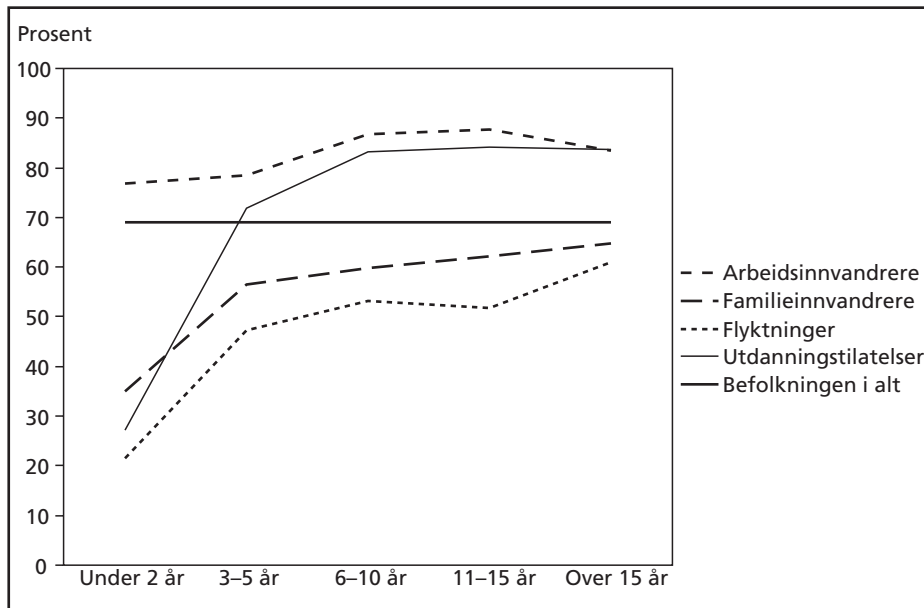


Kilde: Statistisk sentralbyrå.

At sysselsettingen varierer så sterkt med landbakgrunn, har flere årsaker. Det er klart lavere sysselsetting blant kvinner fra enkelte land. For det andre har arbeidsinnvandrere høye sysselsetningsrater, mens flyktninger og familiegjennforente i gjennomsnitt har lavere sysselsetningsrater enn innfødte. Også i disse gruppene er det imidlertid stor variasjon både mellom og internt i landgruppene. Samtidig ser vi at veksten i sysselsetting som skjer de første årene, flater ut etter 6–8 år. Eller sagt på en annen måte, kommer man seg ikke i arbeid i løpet av de første årene, er det stor sannsynlighet for å bli varig utenfor arbeidslivet, som vist i figur 5.7. Det må dessuten påpekes at det som kan framstå som et forløp i figuren, strengt tatt ikke er det: dette er ikke én og samme gruppe som er fulgt over 15 år, men yrkesdeltakelsen til innvandrere som bodde i Norge i 2011, og som hadde ulik botid. Sammensetningen av innvandrere til Norge når det gjelder for eksempel landbakgrunn, oppholdsgrunnlag og utdanning, endrer seg litt fra år til år. Når det ser ut som yrkesdeltakelsen for flyktninger øker etter 15 år, kan dette altså være resultat av at det for 15 år siden kom mange bosniere til Norge, en gruppe som har hatt høy sysselsetting, snarere enn at noen etter 15 år plutselig kommer

i arbeid. Det kan også være grunn til å minne om at internasjonal forskning viser at arbeidsinnvandring kan ramme andre minoritetsgrupper. Dermed kan det tenkes at den økte arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa i Norge har negative konsekvenser for integreringen av andre innvandrere.

Figur 5.7 Prosent sysselsatte etter oppholdsgrunnlag og botid. Innvandrere 16–74 år, 4. kvartal 2011.



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Fafo.

Norge har sett en sterk vekst i innvandring, og sysselsettingen i denne gruppen har økt. Dette er likevel ikke hele bildet av mangfoldet i norsk arbeidsliv. I en kunnskapsstatus av norsk mangfoldspolitikk konkluderes det med at:

«Norsk arbeidsliv er karakterisert av sterk etnisk segregering både i typer av yrker og i stillingshierarkiet, og vi finner et nytt «mangfold» også i lønns- og arbeidsvilkår. Utfordringene med å få til etnisk likestilling er altså knyttet til å øke sysselsettingen, men også til å utjevne lønns- og arbeidsvilkår mellom ulike grupper av arbeidstakere» (Bore et al. 2013:59).

I denne gjennomgangen vises det også til studier som finner innslag av diskriminering av innvandrergupper i det norske arbeidsmarkedet.

## En vellykket integreringspolitikk?

Arbeidslinja er det sentrale virkemiddelet for integrering, og det er iverksatt en rekke tiltak for å øke sysselsettingen blant innvandrere. Dette er dels innvandrerspesifikke tiltak som introduksjonsordning og norskkurs, og dels generelle arbeidsmarkedstiltak forvaltet av NAV.

De første to årene etter bosetting har kommunene hovedansvaret for integrering av de innvandrerne som omfattes av introduksjonsordningen, det vil i hovedsak si flyktninger og deres familiemedlemmer. I 2004 ble lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger og innvandrere innført. Deltakerne på programmet har rett til en introduksjonsstønad, satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp. Stønadene er koblet til aktiv deltakelse i et individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram. Når denne perioden er over, tar NAV, gjennom de kommunale tiltakene samt den generelle statlige arbeidsmarkedspolitikken, i stor grad over ansvaret for integreringen av innvandrere i arbeidslivet. NAV har dessuten ansvaret for de innvandrergруппene som ikke omfattes av introduksjonsordningen, som er det store flertallet.

NAVs kvalifiseringsprogram fra 2007 ble presentert som Stoltenberg-regjeringens viktigste tiltak i kampen mot fattigdom og for å øke sysselsettingen blant de som står lengst fra det ordinære arbeidsmarkedet. Dette har også blitt et viktig program for flere innvandrergруппer. Målet er å forsterke innsatsen overfor personer som har vært avhengige av sosialstønad over lengre tid, eller står i fare for å bli det. De som deltar i programmet, har rett til en individuell plan, og de må forplikte seg til et års heltidsopplegg som må inneholde arbeidsrettede tiltak og som kan inneholde andre former for tiltak.

Ifølge tall fra NAV utgjorde tiltaksdeltakere med innvandringsbakgrunn 39 prosent av alle på tiltak i 2010. Innenfor tiltaket opplæring (hvor AMO-kurs er det dominerende) utgjorde innvandrere en knapp majoritet (51 prosent), og i arbeidspraksis 38 prosent. Dette er de to store tiltakene i norsk arbeidsmarkedspolitikken. I tillegg deltar en del innvandrere på lønnstilskudd og oppfølgingstiltak. Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn (fra land utenom OECD) utgjør den klart største gruppen av innvandrere på ulike arbeidsmarkedstiltak. I tillegg er innvandrere i gjennomsnitt lengre ledige enn innfødte arbeidsledige, noe som øker «risikoen» for å komme på tiltak (Kvinge & Djuve 2006).

Mens nyankomne flyktninger og innvandrere har et eget introduksjonsprogram, får nyankomne arbeidsinnvandrere derimot lite bistand fra NAV (Elgvin & Friberg 2013). For denne gruppen er det etablert egne veiledningssentra (Servicesenter for utenlandske arbeidstakere) i de største byene. Disse bistår med generell veiledning i jobbsøkingprosessen.

I tillegg til kvalifiserings- og formidlingstiltak rettet mot den enkelte innvanderer, foregår det en betydelig offentlig aktivitet både sentralt og lokalt, blant annet i form av ulike handlingsplaner for mangfold, traineeordninger og holdningskampanjer. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har en viktig rolle i dette, og driver

blant annet veilednings- og motivasjonsarbeid overfor partene i arbeidslivet, interesseorganisasjoner og fagmiljøer innenfor rekrutterings- og organisasjonsutvikling. Det er også utviklet ordninger for godkjenning av utdanning fra utlandet. Samtidig er en stadig sterkere satsing på lovregulering mot diskriminering i arbeidslivet (Bore et al. 2013), herunder innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt, samt oppbygging av kompetanse på dette feltet i Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), en ny del av norsk integreringspolitikk.

I november 2012 oppsummerte avisen *Aftenposten* at det i løpet av de siste 20 årene har vært vedtatt 23 politiske handlingsplaner og 672 tiltak for integrering og inkludering (*Aftenposten* 24. november 2012). Journalistene mer enn antydte at innsatsen har vært forfeilet, fordi arbeidsledigheten fortsatt er tre ganger så høy blant innvandrerne som i andre grupper. Det kan imidlertid også være grunn til å vurdere måloppnåelsen i lys av at innvandringen i perioden har vært svært høy, og at ledigheten også blant innvandrere er svært lav i et europeisk perspektiv. Innvandrerbefolkningen er nesten firedoblet i denne perioden, og arbeidsledigheten blant innvandrere har holdt seg konstant rundt 6–7 prosent i tjuårsperioden, med andre ord godt under EU-27-ledigheten, som var på 9 prosent i 2000 og som i 2013 har nådd en ny rekord på 12 prosent – i befolkningen som helhet.

Sysselsettingsnivået er på mange måter en mer interessant indikator enn registrert ledighet, siden den siste forutsetter at man er aktiv arbeidssøker. I fjerde kvartal i 2011, som er siste tilgjengelige data, var 489 000 av innvandrerne i Norge i yrkesaktiv alder (15–74 år), og av disse var 307 186 personer (eller 63 prosent) registrert sysselsatt. Dette er rundt 10 prosentpoeng under sysselsettingsraten for hele befolkningen. Men, samtidig har det vært en klar vekst siden 1990. Aldri har flere innvandrere absolutt og relativt vært i arbeid.

Det er vanskelig å sammenligne innvandreres arbeidsmarkedsintegrering i ulike europeiske land. Årsaken til dette er delvis at innvandrere kategoriseres og telles på ulike måter fra land til land, og dessuten at registerdata over yrkesdeltakelse etter innvandringsbakgrunn kun er tilgjengelig i et fåtall land (i praksis de nordiske). Dermed bygger sammenligninger gjerne på intervjuundersøkelser. I slike undersøkelser er innvandrere gjerne underrepresentert, og det oppstår store skjevheter i datamaterialet fordi det typisk er de best integrerte (og mest språkmektige) innvandrerne man får til å svare. Et eksempel på en slik undersøkelse er OECD-publikasjonen «Jobs for immigrants. Labour market integration in Norway». Her sammenlignes sysselsettingsratene til utenlandsfødte menn og kvinner i ulike europeiske land. Norge kommer nokså godt ut av denne sammenligningen, men det er den norske arbeidskraftundersøkelsen (AKU) som er brukt til å beregne sysselsetting blant utenlandsfødte. Dette er ikke en undersøkelse som er tilrettelagt for innvandrere, og det er få respondenter med innvandringsbakgrunn. Statistisk sentralbyrå, som samler inn dataene, presenterer selv ikke sysselsettingsrater etter innvandringsstatus på grunnlag av denne undersøkelsen.



Det kan alt i alt være grunnlag for å hevde at arbeidsmarkedintegrasjonen av innvandrere i Norge går nokså bra – i mange og store innvandrergrupper. Det er imidlertid vanskelig å fastslå i hvilken grad dette er et resultat av integreringstiltak, og i hvilken grad suksessen kan tilskrives gode økonomiske konjunkturer. Registerbaserte evalueringer av tiltak i NAV-regi viser positive, men svært moderate effekter av arbeidsmarkedstiltak, både for innvandrere og innfødte (Hardoy & Zhang 2010; Kvinge & Djuve 2006). Introduksjonsordningen og Ny Sjanse ser ut til å ha bedre resultater enn det som ble oppnådd før disse ordningene ble innført (Kavli et al. 2007; Proba 2012), men ingen av disse evalueringene er tradisjonelle effektevalueringer. Kvalifiseringsprogrammet har foreløpig ikke vært i funksjon lenge nok til at effektene kan evalueres. I en kartlegging av sammenhengene mellom kvalifiseringsprogrammet og de kommunale sosialhjelpsutgiftene, framkom det imidlertid at det er betydelige implementeringsproblemer knyttet til programdriften i flere kommuner (Djuve et al. 2012). Tilsvarende implementeringsproblemer har tidligere vært dokumentert i introduksjonsprogrammet.

Integreringspolitikk handler også om mer enn arbeidsmarkedstiltak. Den generelle mangfoldspolitikken omfatter både lovforbud mot diskriminering og aktive tiltak for å påvirke arbeidsgiveratferd. Denne generelle politikken er i liten grad effektevaluert. Slike effektevalueringer er også metodisk svært krevende. Lovforbudet mot diskriminering har åpenbart ikke eliminert etnisk diskriminering i norsk arbeidsliv (Rogstad & Midtbøen 2012; Bore et al. 2013). Det betyr ikke nødvendigvis at det ikke har hatt effekt: vi vet ikke hvor omfattende diskrimineringen hadde vært uten lovforbudet og oppfølgingen fra blant annet LDO. Når det gjelder bedrifters aktivitets- og rapporteringsplikt, finner Tronstad (2011) og Bore med flere (2013) at denne foreløpig i nokså begrenset grad har påvirket arbeidsgiverne i retning av en planmessig innsats for økt etnisk mangfold i virksomhetene.

En viktig indikator på integrering er hvordan det går med innvandrernes barn – får de muligheter til å delta i utdanning og arbeidsliv på lik linje med etnisk norske ungdommer? Statistikken viser at ungdommer med innvandringsbakgrunn i stor grad deltar i høyere utdanning, og at de også får jobber etterpå, selv om jobbsøkningsprosessen kan ta noe lengre tid (Støren 2010).

Det er liten tvil om at effekten av integreringstiltakene kunne vært bedre. Mye tyder likevel på at integreringen i arbeid og utdanning har gått bra i Norge, relativt til andre innvandringsland, og at det har vært et nokså lavt konfliktnivå mellom ulike etniske grupper. Fortsatt høy ledighet og ikke minst lav yrkesaktivitet i deler av innvandrerbefolkningen er like fullt en politisk bekymring. Samtidig har skiftet fra et i hovedsak nasjonalt og nordisk arbeidsmarked til et grenseløst, pan-europeisk arbeidsmarked, reist tvil om bærekraften til den norske modellen. I Brochmann-utvalgets innstilling diskuteres utfordringene knyttet til dualisering av arbeidsmarkedet, i form av utvikling av en randsone bestående av mindre beskyttede og dårligere betalte jobber. Utvalget pekte på at en slik utvikling i seg selv vil være en trussel mot den norske modellen, og

på behovet for virkemidler som forhindrer lavlønnskonkurranse og sikrer innvandrere likeverdige vilkår i arbeidslivet.

At Norge tross alt er et rimelig velfungerende flerkulturelt samfunn, er knyttet til en kombinasjon av sterk sysselsettingsvekst, den generelle utdanningspolitikken sammen med en aktiv tiltakspolitikk, og et økende trykk i den generelle mangfoldspolitikken. Denne politikken har også i hele perioden hatt bred politisk oppslutning.

## Sykefravær

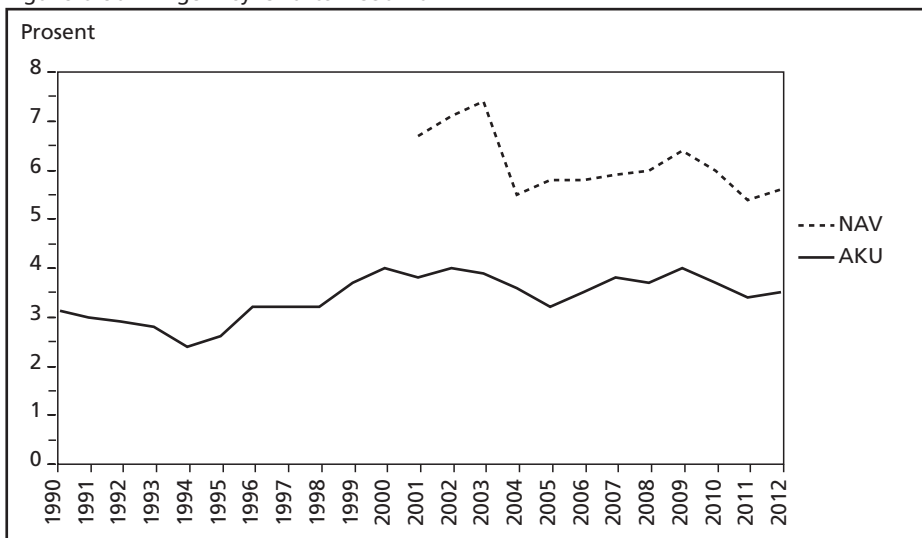
I Norge har sykepenges gitt full inntektskompensasjon i ett år fra første fraværsdag.<sup>32</sup> Sykepengeordningen har i hovedsak vært uendret siden 1978, men det er verdt å merke seg at inntektstaket ble senket betydelig på 80-tallet, fra 12 via 8 til 6G. Det er vanlig at arbeidstakere med lønn over dette taket likevel får dekket inntektstapet direkte av arbeidsgiver. Det er ikke vanlig med private supplerende sykepenges i form av egne forsikringsordninger. Etter ett år må man tilbake i jobb eller over på arbeidsavklaringspenger (AAP). Arbeidsavklaringspengene gir 66 prosent av tidligere inntekt, med andre ord en betydelig inntektsnedgang. Denne inntektsnedgangen er særlig kritisert i forbindelse med langvarige sykdommer og behandlinger, blant annet en del kreftdiagnoser. Likevel er det ikke fremmet forslag om å øke stønadsperioden fra noen regjering.

Sykefraværet har økt på 90-tallet, med en topp i 2003. Fraværet ble stabilisert fra midten av 2000-tallet og har gått noe ned de siste årene. Figur 5.8 viser utviklingen i fravær basert på registret legemeldt fravær fra NAV og fravær i arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) til SSB.

I perioder med sterk sysselsettingsvekst er det ikke urimelig å forvente at sykefraværet øker, fordi svært mange kommer i jobb, også personer med dårligere helse. Høy etterspørsel etter arbeidskraft kan dessuten medføre at personer med dårlig helse er mindre tilbakeholdne med å sykemelde seg enn i en situasjon der det er vanskelig å få seg jobb. At sykefraværet holder seg stabilt etter 2004 og til og med går noe ned i perioden, er derfor særlig interessant. Veksten fra 2008 til 2009 er blant annet antatt å henge sammen med svineinfluensapandemien. I 2010 var det totale antallet sykefraværsdager i prosent av mulige arbeidsdager nede på 2008-nivå, og det er redusert ytterligere i 2011 og 2012. Per tredje kvartal 2012 var det legemeldte fraværet på det laveste nivået siden IA-avtalen ble inngått i 2001. Både antall fraværsdager og antall tilfeller er redusert. Fjerde kvartal 2012 viste imidlertid en viss oppgang i det legemeldte fraværet (Sundell 2013).

<sup>32</sup> Sykepenges gis i Norge til yrkesaktive personer som er dekket av folketrygden, og ordningen gir 100 % av tidligere inntekt i et år. Den offentlige ordningen dekker inntekt opp til 6G, dvs rundt gjennomsnittsinntekt.

Figur 5.8 Utviklingen i sykefravær 1990–2012.



Kilde: NAV.

Å sammenligne sykefravær mellom land er komplisert, siden det ikke finnes noen egen standardisert internasjonal sykefraværstatistikk (Berge 2012:24). OECD og EU bruker derfor arbeidskraftundersøkelser for å sammenligne på tvers av land. SSB presenterer en slik sammenligning som viser at Norge ligger på 3,7 prosent, mens Finland ligger på 2,8, Sverige og Nederland på 2,4 og Danmark sammen med Storbritannia ligger på i underkant av 2 prosent i 2008 (Berge 2012). Norge avviker særlig når det gjelder et høyt fravær blant kvinner over 55 år. Det er Nederland og Sverige som viser nedgang på 2000-tallet, mens de andre landene har ligget langt mer stabilt. I Nederland er dette sannsynligvis knyttet til større direkte arbeidsgiverfinansiering, og i Sverige til en reduksjon i sykepengeperioden. Forskjellene mellom land kan langt fra fullstendig forklares ut fra ulik sammensetning av de som er i arbeid. I tillegg er det grunn til å tro at utforming av sykepengeordningen, overgang til andre velferdsordninger samt oppsigelsesvern har betydning for forskjeller i nivået på sykefravær. Sverige ser blant annet ut til å ha langt flere på delvis sykemelding enn Norge, og disse vil i AKU-sammenheng bli registrert som i arbeid, mens et svakere stillingsvern i Danmark kan bidra til å forklare forskjellene.

Et særlig kjennetegn ved sykefraværet i Norge er at hoveddelen av antallet fraværsdager er knyttet til langtidfravær (Ekspertgruppen 2010:16). Over halvparten av sykefraværstilfellene er friskmeldte innen to uker, og tre av fire innen fem uker. En liten gruppe står for en stor del av fraværet, fordi de går ut hele perioden på 52 uker. Dette medfører for det første at det er tiltak som kan redusere langtidfravær som vil gi størst virkning for å redusere offentlige utgifter til sykepenger. For det andre er

sannsynligheten for at personer går over på andre stønader etter sykefravær, nært koblet til langtids sykefravær. Selv om antall sykepengetilfeller og antall sykedager er redusert de siste årene, har man ikke sett en tilsvarende reduksjon i antall personer som går ut hele sykefraværsperioden på 52 uker (Ekspertgruppen 2010:82). Tre fjerdedeler av de som går ut hele perioden, går over på andre stønader. Ekspertgruppens analyser viser, ikke minst, at sannsynligheten for å bli varig ufør i denne gruppen, er høy. Rundt 50 prosent av de som avsluttet 6–12 månedersfravær i 2002, var uføre i 2009.

### **Hva virker?**

I hele perioden har det vært debatt om tiltak for å redusere sykefraværet, og tre sett av virkemidler har blitt diskutert: reduksjon i stønadsnivå, økt arbeidsgiverfinansiering eller andre tiltak for å fremme tilrettelegging på arbeidsplassen, oppfølging og kontroll m.m. Den norske debatten henter dermed betydelig inspirasjon fra utviklingen og reformer i andre land, typisk redusert stønadsnivå som i Sverige, og den nederlandske strategien med sterkere vekt på arbeidsgivers økonomiske ansvar.

I Norge har i realiteten avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) mellom partene og regjeringen blitt en avgjørende ramme for endringsprosessene. Dermed har det vært politisk vanskelig å redusere stønadsnivå uten å bryte grunnlaget for det felles trepartssamarbeidet og fraværsreduksjon. Selv Stoltenberg-regjeringens forsøk i 2006 på å innføre en lengre arbeidsgiverperiode etter nederlandsk mønster, møtte felles front fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Forslaget var ikke drøftet med partene i arbeidslivet på forhånd. Utspillet skapte sterke reaksjoner, og partene mente at regjeringen brøt IA-avtalen. Etter omfattende diskusjoner for åpen scene i mediene måtte statsminister Stoltenberg gjøre (delvis) retrett, og han inviterte partene til å delta i et utvalg som skulle foreslå andre virkemidler. Utvalget leverte en innstilling uten radikale endringsforslag. Forslagene var innrettet mot bedre oppfølging av sykemeldte, og tiltak for å aktivisere den sykemeldte.

Nedgangen i sykefravær de senere årene er dermed verken koblet til redusert sjenerøsitet i ordningen eller til økt arbeidsgiverfinansiering. Årsakene ser i større grad ut til å være koblet til IA-baserte tiltak på virksomhetsnivå og til sykemeldingspraksis. I tillegg kan den store oppmerksomheten rundt sykefravær ha bidratt til holdningsendringer (Kann et al. 2012). Forskningslitteraturen viser dermed til at Norge har benyttet seg av mange politiske virkemidler snarere enn av harde økonomiske insentiver.

En gjennomgang av nyere forskning på sykefravær konkluderer med at en sterkere kobling til arbeidslivet i fraværsperioden har bidratt til reduksjon i fraværet i Norge (Grødem & Strand 2013, se også Ekspertgruppens rapport 2010). For det første ble det i 2004 foretatt endringer som styrket legenes portvaktrolle. I denne sammenheng ble bruk av økt aktiv sykemelding særlig viktig. En rekke studier har også vist positive effekter av gradert sykemelding, som ga betydelig reduksjon i perioden 2002–2005

(Markussen et al. 2010), og igjen etter at IA-avtalen i 2010 satte som mål å øke bruken av gradert sykemelding (Kann et al. 2012). Noe av denne effekten kan også skyldes hyppigere oppfølging fra NAV og fra lege og arbeidsgiver. Oppfølgingsarbeidet har vært særlig tett i bedrifter som omfattes av IA-avtalen, og disse bedriftene har den sterkeste nedgangen i fravær i privat sektor og noe i kommunal sektor (Ose et al. 2009). Dette bidrar til å underbygge betydningen av virksomhetsbasert oppfølging sammen med fortsatt tilknytning til arbeidslivet gjennom aktiv sykemelding eller gradert sykemelding.

På tross av en nedgang i fraværet, er det fortsatt utfordringer knyttet til et relativt høyt sykefravær i Norge. For det første har ikke befolkningens helse blitt svekket de siste tiårene, tvert imot. Dermed ligger årsakene til et høyt sykefravær på ikke helse-relaterte faktorer. En annen og særlig kritisk utfordring er at andelen som går lenge på sykepenger, er stabil over tid. Dette er særlig problematisk, fordi overgangen til andre stønader, da først og fremst til uførhet, er høy i denne gruppen. Disse overgangsratene har heller ikke gått ned (Ekspertgruppen 2010:169).

For det tredje er det en særlig bekymring at sykefraværet er sterkt kjønnsdelt, og at man i liten grad finner gode forklaringer på det høyere fraværet blant kvinner. Sykefraværet blant menn har vært fallende over lang tid. Det er derimot en kraftig økning blant kvinner, og sykefraværet blant kvinner er nesten 60 prosent høyere enn blant menn (Berger 2010). Dette er et fenomen man finner også i andre land. De store kjønnsforskjellene ser likevel ikke ut til å være knyttet til seleksjon til manns- og kvinneyrker, og det ser ikke ut til å være gode forklaringer på de store kjønnsforskjellene (Grødem & Strand 2013). Som mulige årsaker peker en del studier på store forskjeller mellom gravide og ikke-gravide, og drøfter også mulige normendringer som har gjort det lettere å ta imot sykepenger (ibid.).

## Varig utenforskap – uførhet

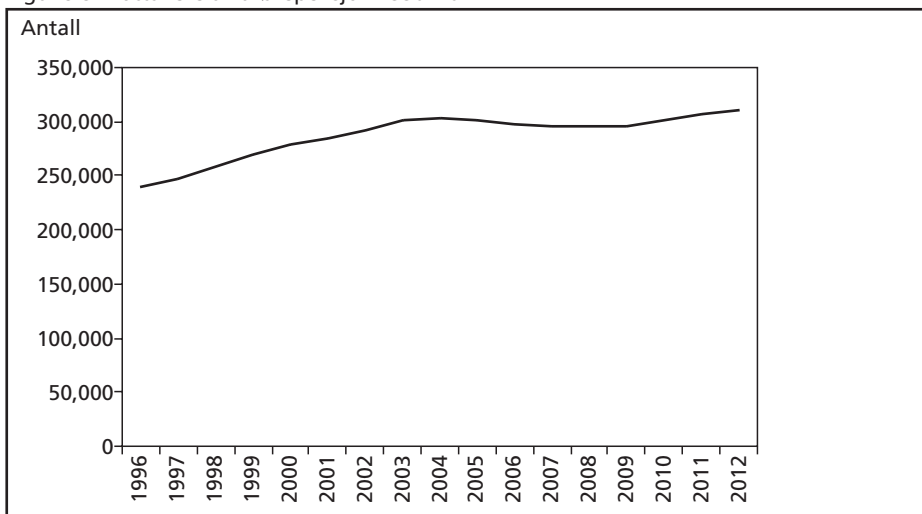
Rundt 10 prosent av personer i arbeidsdyktig alder er uførepensjonert. Norge har en av de høyeste andelen uføretrygdede i OECD-området, sammen med blant annet Sverige. Gjennomsnittet for OECD-landene ligger på rundt 6 prosent. Dette nivået er ikke knyttet til at befolkningens helse er dårligere i Norge enn i andre land, men til trekk ved uføreordningen og praktiseringen av denne. En høy andel uføre i Norge kan blant annet henge sammen med en relativt høy formell pensjonsalder fram til 2011. Nesten 60 prosent av de uføretrygdede i Norge er over 55 år. I mange andre land kan seniorer gå på ulike tidligpensjonsordninger, for eksempel etterlønnsordningen i Danmark. I Norge får man ved hel eller minst 50 prosent redusert evne til arbeid, varig uførepensjon, som utbetales fram til alderspensjonen «overtar» ved 67 år. Uførepensjonen gir

mellom 50 og 60 prosent av tidligere inntekt opp til 6G. Det gis barne- og forsørgertillegg, som for noen uførepensjonister gir en inntekt rundt tidligere inntektsnivå (NOU 2007: 4). Svært mange tjenestepensjoner forsikrer inntekten mellom 6 og 12G. Denne private uføreordningen utløses etter samme kriterier som den offentlige, og dekker også uførhet mellom 25 og 50 prosent svekket arbeidsevne. Fra 2004 ble det innført en midlertidig uførepensjon for å bidra til at flere kunne komme tilbake i arbeid. Ordningen fungerte ikke etter hensikten (Bragstad, Ellingsen & Lindbøl 2012), mottakerne ble i 2010 overført til arbeidsavklaringspenger (AAP) og ordningen avvirket. Fra 2015 skal det innføres en ny uføreordning tilpasset den nye alderspensjonen. Ytelsen vil være noe høyere enn tidligere, men til gjengjeld skal den skattlegges som lønnsinntekt, og dermed er nettoytelsen på nivå med den gamle ordningen. En viktig endring er at det gis adgang til en fleksibel mulighet til å øke sin arbeidsinntekt og automatisk gå ned i uføretrygd, uten at dette varig reduserer uføregraden. Dermed har den enkelte en angrefrist og kan gå tilbake til høyere eller full uføretrygd hvis erfaringene med økt arbeidsinntekt ikke er gode. Som for alderspensjon, er den nye ordningen klart inspirert av omleggingene i den svenske uføreordningen midt på 2000-tallet (NOU 2007: 4:125).

Norge har opplevd en sterk vekst i uførepensjonering. På 1970- og 80-tallet ble det innført mer sjenerøse adgangskriterier til den offentlige uføreordningen. Sammen med økt sysselsetting, la den gradvise utvidelsen av det medisinske sykdomsbegrepet, blant annet knyttet til lettere psykiske tilstander og en mer liberal praktisering av de medisinske inngangsvilkårene, grunnlaget for den sterke veksten. På 1990-tallet var det forsøk på å stramme inn, blant annet ved krav om objektive kriterier for sammenheng mellom sykdom og nedsatt arbeidsevne, og krav om at attføring skal være forsøkt før uførepensjon innvilges. I 1992 ble også nivået på ytelsen redusert noe. Utover på 2000-tallet ble hovedvekten i politikken lagt på tiltak for å få uførepensjonister tilbake i arbeid. Dette ledet blant annet til en friinntekstgrense på 1G i 2001 og den midlertidige uførepensjonen i 2004. Denne utviklingens siste element er den nye uføreordningen fra 2015, hvor den enkelte kan gå tilbake til høyere uføregrader etter å ha hatt arbeidsinntekt.

Veksten i antall uføre har i hele perioden vært gjenstand for betydelig bekymring, uansett regjering. Dette henger sammen med at de offentlige utgiftene til uførepensjon har økt kraftig, og uførhet alene er en større budsjettpost enn AAP, sykepenger og arbeidsledighet til sammen. Antall uføre har steget fra i underkant av 200 000 i 1990, til nesten 280 000 i år 2000 og til 310 000 ved utgangen av 2012, som er det seneste tallet (NAV april 2013). Figur 5.9 viser en sammenlignbar tidsserie for 1996 til 2012.

Figur 5.9 Mottakere av uførepensjon 1996–2012.



Kilde: NAV.

En vekst på rundt 25 000 uførepensjonsmottakere det siste tiåret må ses i sammenheng med en større og eldre befolkning. Sett i forhold til befolkningen 18–66 år, viser en analyse fra 2012 at andelen uføre har stabilisert seg etter 2009. Sammenligner man uførerater etter alder i 2001 og 2011, ser man lavere rater for alle aldersgrupper over 30 år. Med uføreandeler som i 2001, beregner Bragstad med flere (2012) at antallet uføre ville vært oppe i 360 000, mens det faktiske tallet i 2012 er 310 000. Historisk kan man si at rundt halvparten av økningen i uførhet er drevet av endringer i alderssammensetning. Imidlertid har analyser vist at hvis man tar hensyn til endringer i utdanning, forsvinner effekten av alder (Bratsberg & Røed 2011). Man står overfor to motstridende krefter, hvor aldring av befolkningen driver uføreantallet oppover, mens når det blir færre som omfattes av de tradisjonelle sliteryrkene og flere som får høyere utdanning, presses uførepensjoneringen ned. Utviklingen tyder dermed på endringer også i uførepraksis, herunder bruk av diagnoser og holdninger hos den enkelte, til arbeid og trygd som årsaker til veksten i antall uføre.

Økningen i uførepensjonering er fulgt av en svært omfattende kvantitativ forskning på årsaker til uførhet. Denne forskningen viser for det første en klar endring i diagnosemønsteret. Muskel- og skjelettdiagnoser utgjør sammen med psykiske lidelser flertallet av diagnosene bak uførepensjonering. Det har imidlertid skjedd en kraftig dreining mot psykiske lidelser, og de utgjør nå den største gruppen (31,5 prosent) av diagnoser. Jo yngre man er, jo større andel har psykiske lidelser. Blant personer mellom 18 og 39 år utgjør psykiske lidelser 60 prosent av diagnosene. For det andre utgjør kvinner et flertall av de uføre, og kvinneandelen har økt over tid. Denne utviklingen kan ikke bare forklares med forskjeller i yrke, dobbeltarbeid eller andre forhold, og man står



dermed igjen med faktorer som ulik verdiorientering og atferd (Blekesaune 2012:45). For det tredje har flere omfattende studier vist at innvandrergupper har vesentlig høyere uførerater enn norskfødte. Om dette vil gjelde den stadig økende gruppen av arbeidsinnvandrere som har kommet de siste årene, er uklart, men det er en tendens til økning over tid også her (NOU 2011: 7).

En del analyser viser at den høyere uføretilbøyeligheten blant innvandrere skyldes at de i større grad er å finne i ufaglærte og dårlige betalte jobber. En del nyere studier gjennomført av Frisch-senteret blant personer som kom på 70-tallet fra land utenfor EØS (EU), viser at på tross av en høy sysselsetting tidlig, faller sysselsettingen over tid, og sterkere enn for tilsvarende lavt utdannede grupper. Fallet i sysselsetting og en høyere uføretilbøyelighet tilskrives i disse studiene både at disse gruppene jobber i mer konjunkturavhengige næringer, og at de på grunn av lavlønsjobber og ofte hjemmenværende ektefeller og store barneflokker, kan ha sterkere økonomiske insentiver for å bli uføre på grunn av ektefelle- og barnetillegg i uførepensjonene. Og sist, men ikke minst, viser en rekke nasjonale og internasjonale studier at det er et samspill mellom arbeidsmarkedssituasjon som nedbemanning og arbeidsledighet og utvikling av helseproblem. Denne sammenhengen synes å være særlig sterk for personer med lav sosial status. Arbeidsmarkedet kan ha blitt tøffere for personer med svake kvalifikasjoner, og dette kan bidra til utvikling av dårlig helse. Det kan bidra til å forklare inngangen til uførhet via en medisinsk diagnose og dermed den sammenhengen man finner mellom svekkede konjunkturer og økning i uførhet i mange land.<sup>33</sup>

Alt i alt er det mye som tyder på at positive utviklingstrekk de seneste årene er drevet fram av endringer i utdanning og arbeidsforhold, og av en rekke virksomhetsbaserte tiltak og kvalifiseringsprogrammer. Når forbedringen ikke er sterkere, henger dette sammen med at det vokser fram nye utfordringer. Selv om antallet er lite, er økningen i uførhet blant unge menn særlig bekymringsfull. Både andel og antall uføre blant personer under 30 år har økt. Et typisk trekk ved denne utviklingen er at den har vært klart sterkere for menn enn for kvinner (Bragstad, Ellingsen & Lindbøl 2012:32). De unge uføre har i økende grad diagnoser knyttet til atferds- og personlighetsforstyrrelser, angst og depresjon (Brage & Thune 2009). Mye tyder på at diagnoser settes stadig tidligere, og at personer med psykiske lidelser har økende problemer på et mer krevende arbeidsmarked. Særlig tydelig er dette blant de som faller ut av videregående skole og dermed møter arbeidsmarkedet uten formalkompetanse. De som ikke har fullført videregående skole, har langt høyere sannsynlighet for å bli varig uføre enn de som har fullført. En analyse gjennomført av OECD, antyder også at Norge har en noe mer liberal praksis når det gjelder å uføretrygde pensjonere med lettere psykiske lidelser enn andre land.

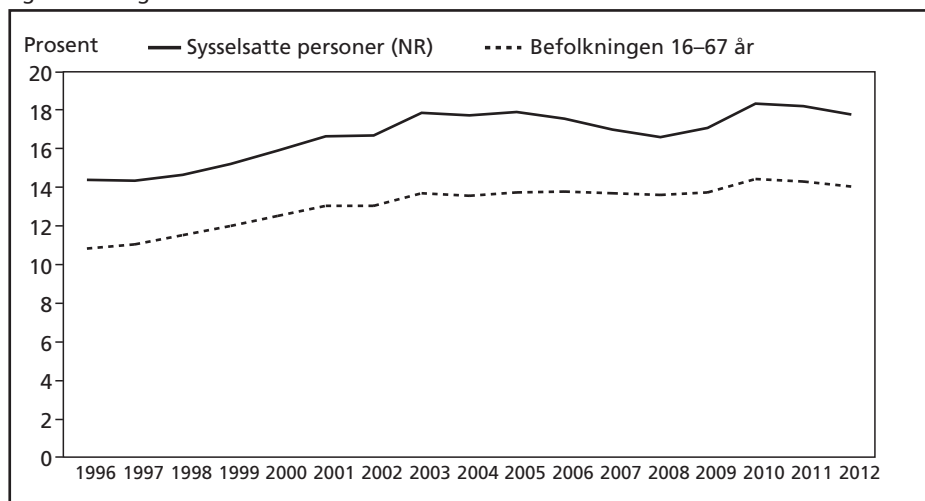
<sup>33</sup> Avsnittet er bygget på en gjennomgang av forskning på uførepensjonering utarbeidet for Forskningsrådet av Grødem og Strand 2013.



Økning blant unge menn som faller utenfor skole og arbeid, veksten i psykiske lidelser som fører til varig uførhet, og kombinasjonen av økt innvandring og overrepresentasjon i velferdsstatens stønadsordninger blant disse gruppene, skaper en betydelig politisk utfordring. Arbeidet for å redusere uførhet starter imidlertid lenge før den enkelte søker om uførepensjon. Det sentrale problemet er knyttet til de karrierene som starter med lange sykefravær og direkte overgang til midlertidige arbeidsavklaringspenger, og senere til uførhet. Av de som mottok arbeidsavklaringspenger fra 2010 til 2012, kom bare 22 prosent ut i jobb, mens 40 prosent ble varig uføre. (Kann, Kristoffersen & Thune 2013). Hvordan man skal bryte de lange prosessene som fører til utenforskap, er en sentral politisk utfordring.

Summerer vi antall uføre og personer på arbeidsavklaringspenger, får vi en indikasjon på utenforskapet i Norge. Vi holder ledige og de på sykepenger utenfor, fordi de enten er i arbeidsmarkedet eller er påmeldt til arbeidsmarkedet. Når det gjelder sosialhjelpstilfeller, er det også et stort overlapp mellom uførepensjon og sosialhjelp. I den offentlige debatten vises det ofte til at både 700 000, 800 000 og noen ganger 900 000 personer står utenfor arbeidsmarkedet. Dette er tall som tar med seg absolutt alle personer som mottar en stønad, også alderspensjon fra AFP, samt at man her også får med seg en betydelig dobbelttelling mellom ulike stønadsordninger. I tillegg vil, som påpekt, svært mange av de som er på ledighetstrygd eller sykepenger relativt raskt være tilbake i arbeid.

Figur 5.10 Utenforskapsindikatorer. Mottakere av uførepensjon og AAP i andel av sysselsatte og befolkning 16–67 år. 1990–2012.



Kilde: NAV og Statistisk sentralbyrå for sysselsatte (nasjonalregnskap) og befolkning.

Den indikatoren vi her har valgt, viser at i underkant av 500 000 personer er dekket av disse ordningene. Figur 5.10 viser en stabilisering og en viss nedgang i utenforskap de seneste årene. Nivået er likevel fortsatt høyt i forhold til andre land. Det betyr likevel ikke at det er en stor arbeidskraftreserve å hente i denne gruppen. Antar vi at Norge kan komme ned på OECD-gjennomsnitt i uførhet, og redusere antall personer på AAP til 150 000, er det ikke mer enn rundt 150 000 personer det dreier seg om. Det er med andre ord ingen stor arbeidskraftreserve det her er snakk om. Det er selvsagt ikke et argument mot å prøve å begrense utgiftene til uførhet, men utelukkende en påpekning av at det neppe finnes store grupper trygdede som enkelt kan hentes tilbake til arbeidslivet, som man ofte kan få inntrykk av i den politiske debatten.<sup>34</sup>

## Velferdspolitikken på norsk

De politiske endringsprosessene har noen fellestrekk når det gjelder innretning og den underliggende politiske prosessen. En velferdspolitikken på norsk har blitt særlig tydelig på 2000-tallet:

1. Mens 1990-tallet var preget av en politikk rettet inn mot direkte kutt i alders- og uførepensjoner og i liten grad mer grunnleggende systemendringer, har 2000-tallet satt et markert politisk fotavtrykk. Tilrettelegging, koordinering og aktivisering er, sammen med klarere økonomiske insentiver til å velge arbeid, helt gjennomgående i politikken. Samtidig er en klassisk innstrammingspolitikk i liten grad gjennomført. Støtnadnivåer, støtnadsperioder og inntektstak er i stor grad intakt. På familierpolitikkens område er til og med et norsk historisk etterslep hentet inn, med en sterk satsing på barnehageutbygging på 2000-tallet. Fordi Norge omtrent ikke har foretatt direkte kutt i ordningenes sjenerøsitet, er Norge sannsynligvis dermed det land som i størst grad har opprettholdt sin velferdsstat etter nordisk modell.
2. Det har også vært en relativt bred politisk konsensus omkring velferdspolitikken. Den brede oppslutningen om pensjonsreformen, er kanskje det mest typiske eksemplet. Unntaket er den KrF-ledede regjeringens innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre, som bryter med en tradisjonell arbeidslinjepolitikk. I tillegg er det nok en underliggende politisk uenighet om hvor hard man kan være i klypa i sosialpolitikken. Ønske om mer direkte kutt i blant annet sykepenger og uføreordning fra norsk arbeidsgiverside og høyreside, har imidlertid ikke hatt fullt

<sup>34</sup> For en detaljert drøfting av utenforskap og hvor mange som er i ulike ordninger og grupper, se Fløtten et al. 2011.

politisk gjennomslag i sentrumsorienterte regjeringer, og heller ikke i to rødgrønne flertallsperioder.

3. 2000–10 er også det tiåret hvor involveringen av fagbevegelsen og mobiliseringen av trepartssamarbeidet i velferdspolitikkenes kjerneområder var markert. Trepartssamarbeidet om et inkluderende arbeidsliv har siden 2001 vært plattformen for tiltak mot sykefravær og annet inkluderingsarbeid, samtidig som norsk fagbevegelse spilte en avgjørende rolle for å muliggjøre en pensjonsreform gjennomført etter svensk ånd, men uten Sveriges bakteppe av økonomisk krise. Et historisk trepartssamarbeid i sosialpolitikken er revitalisert i denne perioden.

Velferdspolitikken på norsk må forstås i lys av en arbeidsmarkedssituasjon preget av full sysselsetting og sysselsettingsvekst. En mer klassisk nordisk velferdspolitikken er mulig nettopp fordi ledigheten er lav. Det er likevel langt fra noen politisk automatikk i det som har blitt en særlig velferdspolitikken på norsk.

Norsk velferdspolitikken inngår i en internasjonal politikk-trend, men med klare norske særtrekk. Fellestrekkene finner man i at norsk politikk i stadig sterkere grad vektlegger økonomiske insentiver, større vekt på opplæring og kvalifisering, og forsøk på å tilpasse det offentlige tjenesteapparatet mer til individuell oppfølging. I tillegg er det en tendens til at man i Norge går fra stønader til tjenester. Mens barnetrygden ikke er regulert etter inflasjon og lønnsøkning på en rekke år, er det satset mer på utbygging av barnehager. Dette er sannsynligvis bare starten på en mer omfattende omlegging i retning av tjenester framfor stønader, en omlegging som er presset fram blant annet på grunn av økende eksport av velferdstjenester.

De norske særtrekkene finner man først og fremst i det som ikke er gjort. Det har i Norge ikke vært foretatt vesentlige direkte kutt i overføringer som arbeidsledighets-trygd, sykepenger og uførepensjon. Og, det er ikke satset på såkalte «in work benefits» eller andre forsøk på å stimulere sysselsettingsvekst gjennom vekst i tjenesteytende næringer og ofte lavlønsjobber. Som vist i kapittel 4, er det heller ikke inngangsbarrierer til arbeidsmarkedet gjennom svekket stillingsvern, eller andre reguleringer for å fremme sysselsetting blant svake grupper gjennomført.

Når det gjelder de lange linjene i velferdsstatsdebatten, kan man si at mens 60- og 70-tallet var en oppbyggingsfase, og 80-tallet ble preget av en grunnleggende liberalistisk kritikk mot velferdsstatens vekst, har 2000-tallet vist en tilbakevending til opprinnelige prinsipper om bred sosial sikkerhet og arbeidsorientering. Eller, sagt med andre ord, forsterket arbeidslinje samtidig som fordelingspolitiske idealer opprettholdes. Som i tidligere perioder har velferdspolitikken vært preget av politiske kompromisser og arbeidslivets parters innflytelse har vært sterk.

Denne brede politiske støtten til det siste tiårets reformer er imidlertid ikke til hinder for at det i dag er en svært ulik vektlegging av hvor hard man skal være i klypa og hvor mange flere tiltak som hadde vært nødvendig. Blant annet har den største norske

arbeidsgiverorganisasjonen (NHO) markert at det er behov for å redusere avhengighet av velferdsstønader. Den politiske stridslinjen i Norge ser ut til å handle om hvorvidt svekkede stønadsnivåer og mer fleksibel arbeidslivsregulering er effektive virkemidler. Utfordringene er om en slik politikk vil virke mer effektivt, og om den samtidig vil gi større ulikhet og svekket sosial sikkerhet for de som er avhengige av velferdsstaten. Det finnes med andre ord ingen enkle løsninger hvis man skal oppnå flere mål på en gang, typisk arbeid og likhet.

## 6 Reformenes periode – offentlig forvaltning og offentlige tjenester

### Innledning

Hva skal være det offentliges oppgaver, og hvordan bør offentlig sektor organiseres? Svarene på disse spørsmålene er farget av politisk ståsted, ideologi og de til enhver tid toneangivende perspektiver på offentlig styring og organisering. Offentlig sektor har også vært under stadige endringer i hele etterkrigstiden, og særlig i løpet av de siste vel 20 årene. Selv om det så langt ikke har blitt en regionreform, som det var ambisjoner om gjennom tiåret 2000–10, finner vi det likevel rimelig å kalle de siste to tiårene for reformenes periode i offentlig forvaltning og tjenesteyting. Dersom man ser på den norske staten, framstår den som radikalt endret sammenlignet med 1990. Det har i løpet av disse årene vært gjennomført omfattende endringer i tilknytningsformer, der tidligere enheter innen statsforvaltningen har blitt fristilt og etablert som hel- eller deleide statlige aksjeselskaper.<sup>35</sup> Offentlige tjenester har blitt markedssekponert. Samtidig har det foregått en indre endringsprosess, der desentralisering av ansvar, mål og resultatoppfølging med tilhørende styrking av kontroll og tilsyn er sentrale stikkord. Sagt på en annen måte: mens infrastruktur tjenester som strøm, telefoni og olje er blitt lagt ut i markedet, er markedsprinsipper trukket inn i offentlig virksomhet innenfor kjerneområder som skole, helse og omsorg. Disse kjerneområdene er i Norge likevel i beskjeden grad blitt konkurranseutsatt eller privatisert, selv om man i de senere årene har sett en vekst i kommunal sektor. Omfanget av private markedsløsninger kan i Norge derfor beskrives som beskjedent, sammenlignet med hva man finner i Sverige og Danmark.

I dette kapitlet drøfter vi hovedtrekk i organisering og styring av offentlig tjeneste-produksjon, og vi retter særlig oppmerksomhet mot skole, helse og omsorg, områder som har vært preget av store endringer de siste tiårene. Hensikten er på ingen måte å presentere en fullstendig beskrivelse av effektene av de mange endringene. Vi drøfter snarere hvordan institusjonelle kjennetegn og strukturen i den offentlige tjeneste-produksjonen er endret.

<sup>35</sup> De fleste av disse er fortsatt eid av staten, men er blitt selvstendige rettssubjekter.

## Intern og ekstern fristilling

Endringene i organiserings- og styringsformer i offentlig sektor er mange og sammensatte, og de omfatter alt fra nye ledelses- og styringsformer i tradisjonell statlig og kommunal virksomhet, til børsnotering av virksomheter som tidligere var offentlige forvaltningsenheter. Endringene omfatter med andre ord både hvordan markedsprinsipper er trukket inn i offentlig virksomhet og hvordan virksomheter er omdannet til markedsbaserte aktiviteter. Det er derfor ingen enkel, eller for den sags skyld standardisert, måte å beskrive eller å måle disse endringsprosessene på.

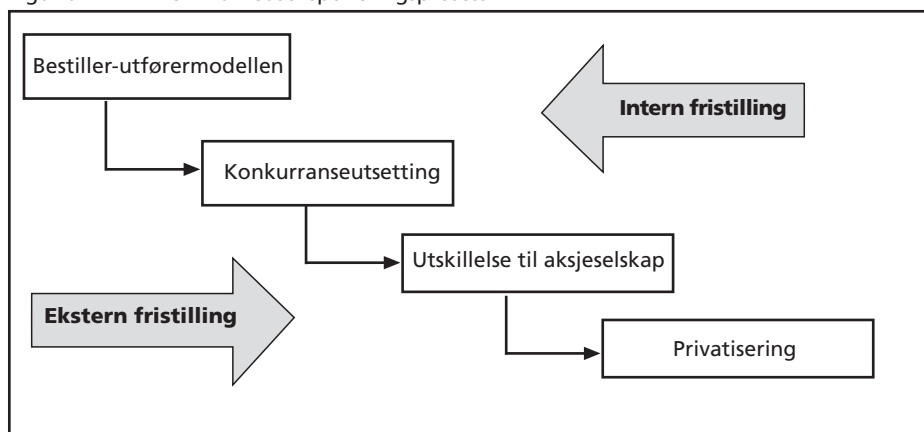
En innfallsvinkel til endringene i offentlig sektor er å skille mellom intern og ekstern fristilling. Trygstad og medforfattere (2009) benytter seg av dette skillet og argumenterer for at grad av markedseksposering også kan betraktes som en prosess. I utredninger knyttet til endringer i offentlig sektor i Sverige, har man på denne måten analysert grad av markedseksposering som ulike steg eller trinn i en prosess – nærmere bestemt fire steg (SOU 1997: 38: 88–89).<sup>36</sup>

- Trinn 1: Markedsinnslag gjennom blant annet innføring av bestiller-utførermodellen, der én enhet formulerer mål og en annen er ansvarlig for utførelsen. Målet er økt spesialisering og effektivitet.
- Trinn 2: Den interne utførerenheten konkurranseutsettes. Private og eventuelt kommunens egen driftsorganisasjon konkurrerer om oppdraget. Målet er ytterligere effektivisering.
- Trinn 3: Utskillelse til eget aksjeselskap (med helt eller delvis offentlig eierskap).
- Trinn 4: Privatisering. Aksjeselskapet selges helt eller delvis til private aktører.

Trinn en og to kan kategoriseres som intern fristilling, som viser til endringer innenfor offentlig sektor der ulike statlige og kommunale virksomheter gis en større grad av autonomi vis-à-vis den politiske ledelsen. Trinn tre og fire beskrives som ekstern fristilling, der virksomhetene altså blir egne juridiske subjekter utenfor stats- og kommuneforvaltningen (Trygstad et al. 2009). De ulike trinnene beskriver en utviklingsprosess der flere beslutninger overlates til markedet. Enten til markeder med reelle kunder, eller til kvasimarkeder som etableres i en bestiller-utførermodell internt i forvaltningen (ibid.). Trinnene og prosessen i en prosess mot markedseksposering kan illustreres som i figur 6.1.

<sup>36</sup> Også i NOU 2000: 19, Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?, henvises det til de samme trinnene, likeså i SOU 2007: 78:20.

Figur 6.1 Trinn i en markedseksponeringsprosess.



Trygstad og medforfattere (2009) advarer mot å tolke modellen som at innføring av markedsprinsipper internt i offentlig virksomhet på sikt nødvendigvis vil føre til selskapsetablering og utsalg. Oppdelingen i trinn kan likevel gi mening for å identifisere og klassifisere de ulike endringsprosessene som skjer i offentlig sektor.

Modell 6.1 beskriver en endringsprosess der utgangspunktet er en offentlig virksomhet eller enhet. Denne enheten utsettes først for interne markedsmekanismer i form av bestiller-utførermodellen, for så i neste trinn å bli eksponert for reell konkurranse fra private aktører, der den offentlige enheten må vinne et anbud for å kunne videreføre sine oppgaver. I den grad den kommunale enheten taper anbudet eller kontrakten i konkurranse med private tilbydere, vil driften kunne bli overdratt til private. I norsk sammenheng kan dette for eksempel gjelde et kommunalt sykehjem. I konkurranse med private tilbydere kan likevel det offentlige beslutte å fristille enheten i form av å etablere den som et offentlig eid (helt eller delvis) aksjeselskap som konkurrerer på lik linje med private virksomheter om å vinne et anbud. I siste instans kan enheten overføres til private eiere i sin helhet, og er dermed privatisert i ordets rette mening. Et eksempel her kan være den aktiviteten som tidligere var statens kantiner.

### Andre former for offentlig og privat arbeidsdeling

Det vil også være andre former for offentlig og privat arbeidsdeling som kan falle inn under det som foran er omtalt som indre fristilling, eller som delvis er aktiviteter som «alltid» har funnet sted privat. I de nordiske landene er ikke innkjøp av tjenester eller bruk av private tilbydere noe nytt i offentlig politikk. Bruk av private barnevern-institusjoner har eksempelvis en lang tradisjon i Norge (Bogen 2011). Tilsvarende kan såkalte ideelle helse- og omsorgsinstitusjoner spores flere hundre år tilbake i tid. Det eldste sykehuset som er kjent i Norge, er Trondhjem hospital, som ble opprettet

i forbindelse med katedralen og Olavs-kulten for mer enn 700 år siden (Store norske leksikon, sitert fra Berge et al. 2011:16). I løpet av de siste årtier har bruk av private aktører til å løse velferdsoppgaver tatt nye former, og private helse- og sosialtjenester har i dag nesten 100 000 ansatte og omfatter så vel kommersielle som ideelle private sykehus, privat eldreomsorg, private barnehager, barnevern, asylmottak, legekontorer, tannleger, pleie- og omsorgstjenester, rusomsorg, fysioterapi, ambulansetjenester m.m. En vesentlig del av dette markedet er helt privat finansiert, mens store deler er knyttet til offentlig og privat arbeidsdeling og er finansiert offentlig gjennom innkjøp, tilskuddsordninger eller andre finansieringsmekanismer.

Norske kommuner har for eksempel inngått et omfattende samarbeid med private barnehager for å oppfylle «barnehageløftet»; i 2009 ble retten til barnehageplass fra barnets andre leveår lovfestet (Regjeringen Stoltenberg II). På grunn av manglende kommunal kapasitet, har bruk av private barnehager vært en forutsetning for å kunne oppfylle dette løftet. Disse barnehagene har mottatt offentlig driftstilskudd. I denne sammenheng er det i Norden en særskilt oppmerksomhet knyttet til om den private leverandøren som selger en tjeneste direkte til det offentlige eller som deltar i anbuds-konkurranser, kan ta et helt eller delvis økonomisk utbytte. I Norge er det på samme måte som for eksempel i Danmark utbyttebegrensninger på skole, mens dette ikke er tilfellet for eksempel i Sverige. I Sverige representerte kommuners og fylkers innkjøp av omsorgs-, skole- og helsetjenester over 100 milliarder kroner i 2011, hvorav 71 milliarder ble kjøpt fra private selskaper. Dette var en vekst på 70 prosent siden 2006 (Dagens Nyheter 31.3.2013).

En siste variant av privat leveranse av offentlige tjenester er etablering av et stykkprisfinansiert marked, hvor den enkelte bruker selv kan benytte sin «voucher» eller «bong» til kjøp i et privat tjenestemarked. Dette har i svært liten grad skjedd i Norge, mens det er en mekanisme som er benyttet blant annet i forbindelse med videregående skoler i Sverige.

De ulike formene for markedseksposering gir forskjellige styringsinstrumenter og markedsdynamikker. Det er for eksempel stor forskjell mellom en anbudsprosess hvor en aktør vinner oppdraget på gitte kriterier, og et stykkprisfinansiert marked hvor alle aktørene kan tilby sine tjenester. I det første tilfellet ligger politisk styring og kontroll i utforming av anbud, anbudsprosessen og i valg av leverandør. I det siste tilfellet blir utfordringene knyttet til godkjenning og kontroll av leverandører som fritt etablerer seg i markedet, større. Eller sagt enkelt, jo mer marked, jo mer offentlig regulering.

Med ulike mekanismer for markedseksposering i offentlig sektor blir det også forskjellige måter å måle privatisering og markedsutsetting på. Som vi kommer tilbake til senere i kapitlet, har eksempelvis Blåka et al. (2012) i sine analyser av data hentet fra kommunal sektor, delt inn dette i fem hovedformer for å studere utviklingen over tid:



konkurransetsetting<sup>37</sup>, innsats- eller stykkprisfinansiering<sup>38</sup>, offentlig-privat samarbeid (OPS)<sup>39</sup>, benchmarking<sup>40</sup> og frie brukervalg<sup>41</sup>. Flere av disse indikatorene kan betraktes som en del av den interne fristillingen (trinn 1 og 2, jf. figur 6.1). Samtidig fanger denne indikatoren svært forskjellige fenomener og dekker både endringer i styringsprinsipper innad i offentlig sektor og der offentlige virksomheter må konkurrere med private i et mer eller mindre velfungerende marked. Det kan derfor være nyttig også å skille mellom bruk av markedsprinsipper i styring av en regulær offentlig virksomhet og bruk av private løsninger og markeder for produksjon av tjenester. I det videre skal vi derfor benytte flere forskjellige indikatorer for å fange ulike sider av den reformprosessen som har vært i offentlig sektor etter 1990.

## Indikatorer på offentlig sektors utvikling

I dette avsnittet har vi valgt ut noen sentrale indikatorer for utviklingen av offentlig sektor i Norge fra 1990, som fanger både statlig og kommunal virksomhet. En betydelig del av velferdstjenestene leveres av kommunene, og vi har derfor rettet blikket mot kommunesektoren. Her finnes det også nye data for 2012 tilgjengelig. Følgende indikatorer er benyttet:

- Vi tar utgangspunkt i endringer i samlet omfang av offentlig forvaltning og tjenester målt som offentlig konsum. Offentligkonsum er i hovedsak uttrykk for lønnskostnader og kan dermed vise utviklingen i ressursinnsatsen i tjenesteproduksjonen.
- Videre ser vi på sysselsetting i stats- og kommuneforvaltningen ut fra nasjonalregnskapets tall. Dette viser omfanget av den direkte sysselsettingen i statlig og kommunal virksomhet inklusive helseforetakene, men uten en rekke av de hel- eller deleide offentlige foretakene.
- For å få en indikator på utviklingen i fristilte virksomheter, har vi benyttet oss av tall for ansatte i henholdsvis det statlige tariffområdet og ansatte i virksomheter

<sup>37</sup> Kjøp av tjenester etter anbudskonkurranse.

<sup>38</sup> Det offentlige finansierer aktiviteter som produserer av det offentlige eller av private institusjoner, mot en takst for hver enhet som produseres.

<sup>39</sup> Offentlige tjenester utvikles og drives i samarbeid mellom kommunal og privat sektor, som deler risiko og ansvar.

<sup>40</sup> Systematisk sammenstilling av ulik virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner til sammenligning med seg selv over tid eller andre virksomheter/kommuner.

<sup>41</sup> Brukere av kommunale tjenester kan velge mellom flere kommunale (og private) tjenesteprodusenter.

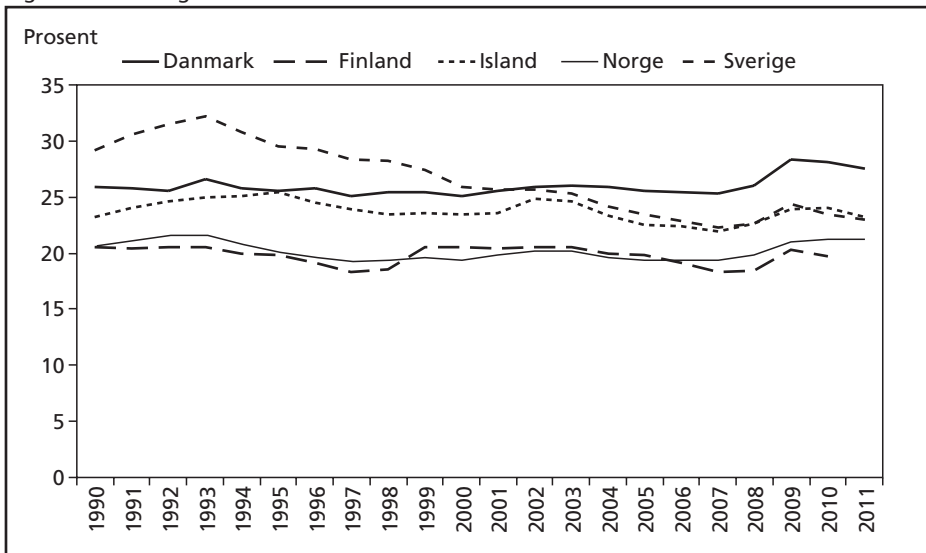
organisert i arbeidsgiverorganisasjonen Spekter. Det gir et bilde på forholdet mellom ansatte i statsforvaltningen og ansatte i fristilte virksomheter som springer ut fra offentlig sektor, men som er organisert i ulike typer foretakskonstruksjoner.

- Som indikator på omfanget av private tjenesteleveranser og omfanget av konkurranseutsetting, ser vi nærmere på data fra kommunesektoren når det gjelder utvikling og omfang av markedsekseponering.

### Utviklingen av offentlig konsum

Nasjonalregnskapets tall for offentlig konsum uttrykker alle utgifter til varer og tjenester som betales av stats- og kommuneforvaltningen. Lønnskostnadene utgjør den dominerende delen av disse utgiftene. Figur 6.2 viser at det offentlige konsumet i Norge ligger noe lavere enn i de andre nordiske landene målt som andel av BNP. Norge har også et høyere BNP-nivå enn de andre landene. Hovedinntrykket for Norge er stabilitet, mens nivået er redusert noe i Sverige. Dermed er de nordiske forskjellene redusert i denne perioden.

Figur 6.2 Offentlig konsum i Norden. Prosent av BNP.



Kilde: Nordisk statistikk.

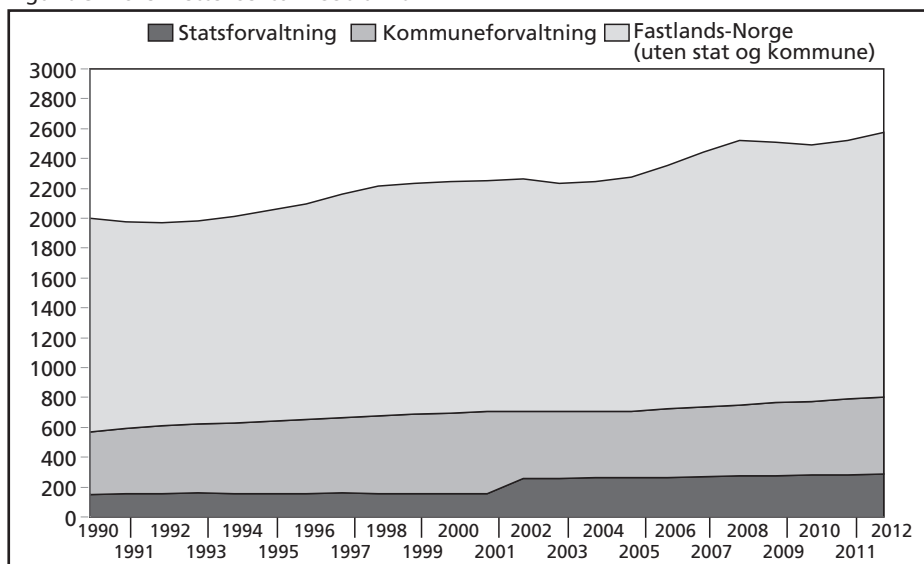
I Norge utgjør helse den største utgiftsposten, og sammen med omsorg og undervisning utgjør helse mer enn tre fjerdedeler av utgiftene (Økonomiske analyser 1/2013:65). Disse utgiftene utgjøres, som påpekt, i all hovedsak av lønnskostnader og viser at

offentlig tjenesteyting i Norge først og fremst består av å produsere helse-, omsorgs- og undervisningstjenester via offentlig ansatte.

### Offentlig sysselsetting

Figur 6.3 viser sysselsettingen målt i årsverk i kommune, stat og privat sektor. Privat sektor har vi i figur 6.3 kalt Privat-Norge, her inngår også ansatte i virksomheter som er del- og heleid av staten. I nasjonalregnskapet er helseforetakene med i tallene for statsforvaltning. Vi ser derfor en klar økning i 2001, med en tilsvarende nedgang i andelen årsverk i kommuneforvaltning. Like fullt har veksten i offentlig forvaltning når det gjelder årsverk kommet i kommunesektoren. Sysselsetting i stat og kommune utgjør imidlertid ikke en høyere andel av total sysselsetting i 2012 enn i 1990. Rundt 30 prosent av årsverkene ifølge nasjonalregnskapet utføres innen stat og kommuner. Denne stabiliteten må ses i lys av at en del statlig virksomhet er omdannet til selvstendige juridiske subjekter, som da inngår som en del av privat sektor.

Figur 6.3 Årsverk etter sektor. 1990 til 2012.



Kilde: SSB Nasjonalregnskapet 1990-2012.

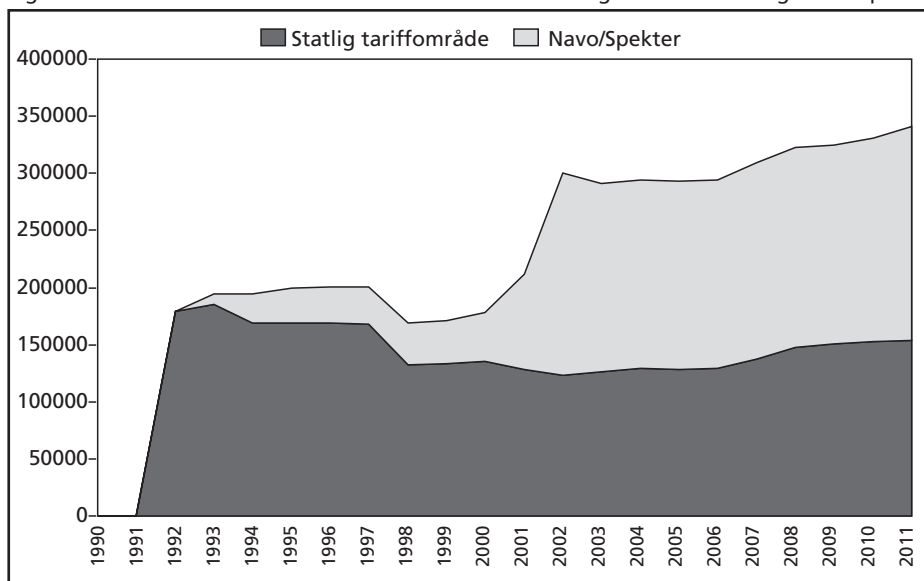
De nordiske landene har alle rundt 30 prosent av total sysselsetting i offentlig forvaltning. Dette er betydelig over de kontinentale europeiske landene og utgjør et nordisk særtrekk. I 2010 var andelen i Norden høyest i Danmark, med Norge på en andre plass og Sverige deretter.

## Fristillingens tiår

For å vise omfanget av overgangen fra tradisjonell statlig forvaltning til fristilte foretak og til statlige hel- eller deleide aksjeselskaper, benytter vi utviklingen av antall ansatte i det statlige tariffområdet sett i forhold til ansatte som inngår i arbeidsgiverorganisasjonene Spekter sitt tariffområde. Spekter organiserer en stor del av de tidligere statlige virksomhetene og har helseforetakene (sykehusene) som sine største medlemmer, sammen med Posten og NSB. Derimot er ikke lenger Telenor med i Spekter. Det er også virksomheter som aldri har vært med i Spekter, til tross for sitt store statlige eierskap. Likevel gir figur 6.4 et tydelig bilde av de store endringene som har skjedd i statlig virksomhet når det gjelder styring og organisering. Det er i dag færre ansatte i statlig forvaltning enn for 20 år siden, mens vi ser en stor økning i antall arbeidstakere i statlig eide aksjeselskaper og foretak. Helseforetakene med over 100 000 ansatte utgjør den klart største gruppen her.

Innenfor det statlige tariffområdet gjenstår fortsatt blant annet universiteter og høyskoler, som er å regne som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Bare dette utgjør over 30 000 av de gjenværende statsansatte. I tillegg er selsagt direktorater og etater å finne i statsforvaltningen. Det samme er forvaltningsorgan som utlendingsnemnda, samt forvaltningsbedrifter som Statens pensjonskasse og Statens kartverk.

Figur 6.4 Antall ansatte i ulike tariffområder 1991- 2012. Statlige tariffområdet og NAVO/Spekter.



Kilde: Diverse utgaver av statistisk årbok og statistikkbanken SSB.

## Markedseksposering i kommunal sektor<sup>42</sup>

Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase inneholder informasjon om blant annet hvordan norske kommuner løser sine oppgaver. Analyser viser at de fleste kommunene selv driver sitt tjenestetilbud helt eller delvis gjennom egen driftsorganisasjon. Unntak er renovasjon (interkommunalt samarbeid mest vanlig), revisjon (interkommunalt selskap mest vanlig) og krisesentre (vertskommunene mest vanlig). Selv om øvrige oppgaver i større eller mindre grad blir løst av kommunenes egen driftsorganisasjon, blir dette gjerne kombinert med løsninger som blant annet interkommunalt samarbeid, interkommunale foretak og aksjeselskaper og kjøp fra private leverandører. Private aktører bidrar særlig innenfor snøbrøyting/veivedlikehold, barnehagetjenester og drift og vedlikehold av kommunale boliger, anlegg og bygninger (Blåka et al. 2012:115). Selv om undersøkelsen viser at åtte av ti kommuner har innført konkurranseutsetting<sup>43</sup> på ett eller flere tjenesteområder, forekommer dette i hovedsak på drift/vedlikehold av veier og renovasjonstjenester. Som det framgår av tabell 6.1, er det en liten andel av kommunene i Norge som konkurranseutsetter «de myke tjenestene» skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenester.

Det er likevel en vekst i konkurranseutsetting av myke tjenester. Samtidig viser egne analyser av dataene<sup>44</sup> at det er flere av de største kommunene<sup>45</sup> som har benyttet konkurranseutsetting innenfor disse områdene, og følgelig «berører» det større grupper av ansatte og brukere enn om det bare hadde vært småkommunene som konkurranseutsatte disse tjenestene.

Videre analyser viser at det er noe overlapp mellom kommunene som benytter konkurranseutsetting innen for eksempel pleie og bistand i hjemmet og institusjonsbasert pleie og omsorg. Samlet benytter t rundt 15 prosent av kommunene konkurranseutsetting innenfor ett eller flere av disse fire områdene (skole, barnehage, institusjonsbasert pleie og omsorg, pleie og bistand i hjemmet), men samtidig representerer disse kommunene rundt 40 prosent av den norske befolkningen. Følgelig synes det å være en moderat andel av norske kommuner som benytter konkurranseutsetting også innenfor de «myke tjenestene». Derimot er den norske mediankommunen i 2013 under 5000

<sup>42</sup> En del av de dataene som er benyttet i dette avsnittet, er hentet fra «Undersøkelse om kommunal organisering 2012, Fylkesfil» og «Undersøkelse om kommunal organisering 2012, Kommunefil». Undersøkelsen er gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Data er tilrettelagt og stilt til disposisjon i anonymisert form av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Verken NIBR eller NSD er ansvarlig for analysen av dataene eller de tolkninger som er gjort her.

<sup>43</sup> Definert som kjøp av tjenester etter en anbuds konkurranse, der private og evt. kommunale driftsenheter gis muligheten til å komme med tilbud på driften av tjenesten.

<sup>44</sup> Gjort tilgjengelig av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)

<sup>45</sup> For eksempel representerer Oslo kommune alene like mange innbyggere som over halvparten av landets kommuner.

innbyggere, mens mediankommunen som har konkurranseutsatt en eller flere av disse tjenestene, har rundt 10 000 innbyggere.<sup>46</sup> Følgelig blir det misvisende å lese for mye ut av omfanget bare ved å se på andelen av kommuner (se også Alsos & Berge 2013, under arbeid). Konkurranseutsetting er i Norge et byfenomen som er i vekst, og det er knyttet til omsorg og barnehager snarere enn til skole.

Tabell 6.1 Prosent av kommuner som benytter konkurranseutsetting etter tjenesteområde og år.

Tjenesteområde	2004 (n=331)	2008 (n=315)	2012 (n=332-335)
Samlet (en eller flere oppgaver)	54	61	82
Drift og vedlikehold av kommunale veier	38	38	66
Renovasjon	32	26	41
Boligbygging og boligutleie	15	13	28
Revisjon	2	18	20
Drift og vedlikehold av anlegg	16	11	20
Drift og vedlikehold av bygninger	14	11	19
Administrative tjenester	5	3	9
Pleie og bistand i hjemmet	2	3	7
Institusjonsbasert pleie og omsorg	5	4	7
Barnehager	2	3	7
Kino og kulturhus	2	3	5
Vannforsyning	6	3	4
Aktivitetstilbud for barn og unge	0	0	2
Bibliotek	0	0	0
Grunnskole/undervisning	0	0	0

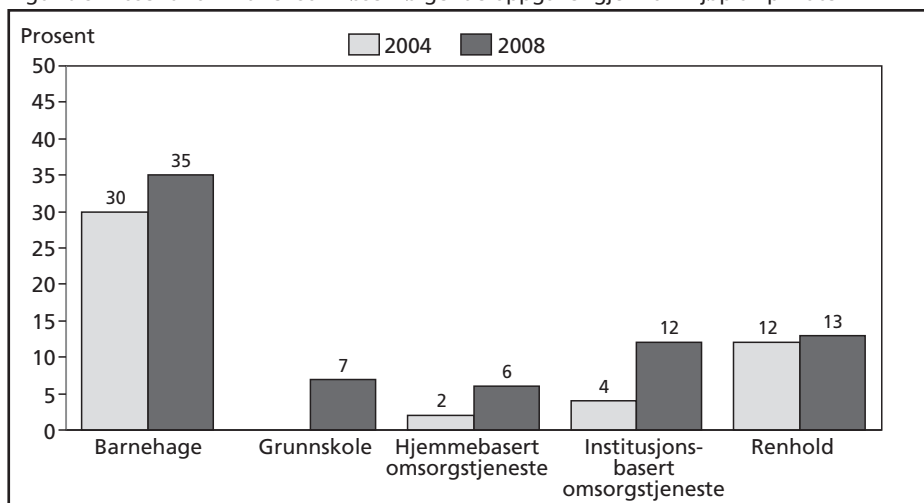
Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets kommuneorg. database, Blåka et al. (2012).

I tillegg til konkurranseutsetting kan det kjøpes tjenester fra private. Figur 6.5 viser prosentandelen norske kommuner som løser utvalgte oppgaver gjennom å kjøpe tjenester fra private. Dette vil i all hovedsak dreie seg om kommuner som både produserer og leverer tjenestene i egen regi, og som i tillegg også benytter seg av private. Figuren viser en vekst i andelen kommuner som kjøper tjenester fra private fra 2004 til 2008. Når det gjelder dataene fra 2012-undersøkelsen, var det flere kommuner som ikke fikk tilgang til dette svaralternativet på det aktuelle spørsmålet. Siden det var overraskende få kommuner som hadde oppgitt at de kjøper tjenester fra private i 2012, valgte NIBR å sende ut en oppfølgingsundersøkelse, men svarprosenten her var svært lav (20 prosent). Selv om tallene i organisasjonsdatabasen viser en nedgang i andelen kommuner som kjøper

<sup>46</sup> Vi bruker her median og ikke gjennomsnitt på grunn av den store skjevheten i kommunestørrelse i Norge. Oslo har for eksempel like mange innbyggere som de 231 minste kommunene til sammen.

tjenester fra private i 2012, er det rimelig å anta at dette skyldes de tekniske problemene med undersøkelsen, og at tallene dermed er feil, heller enn en reell nedgang. På grunn av disse svakhetene med 2012-dataene, velger vi å utelate dem i figuren.

Figur 6.5 Prosent kommuner som løser følgende oppgaver gjennom kjøp av private.



Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets kommuneorg. database, Blåka et al. (2012).

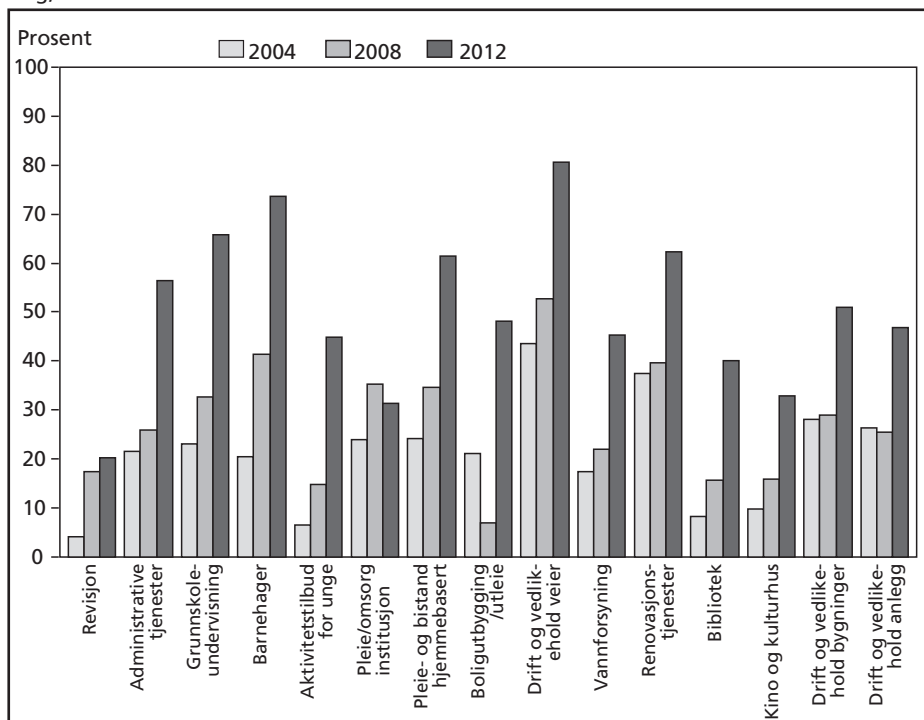
Tabell 6.1 og figur 6.5 viser at konkurranseutsetting og kjøp av tjenester fra private tilsynelatende har hatt et moderat omfang innenfor offentlige kjerneområder som skole, helse og omsorg. Samtidig minner vi igjen om at flere av disse kommunene er folkerike, og omfanget følgelig reelt større enn det man kan få inntrykk av. Med hensyn til kjøp av private tjenester innenfor området barnehage, kan dette relateres til det tidligere omtalte barnehageløftet. Det er rimelig å anta at omfanget i dag også er enda større enn det som indikeres i figuren, ettersom målet om full barnehagedekning trolig ikke kunne vært nådd (på så kort tid) uten økt kjøp fra private.

Når det gjelder kjøp fra private i skole, helse og omsorg, skiller Norge seg i noen grad fra de øvrige nordiske landene, der omfanget er noe større. For eksempel viser Berge og Hyggen (2011) at andelen privatskoler og andelen av elevmassen som går på private grunnskoler, er langt lavere i Norge (5 prosent av skolene og 2,6 prosent av elevene) enn i for eksempel Sverige (15 prosent av skolene og 11 prosent av elevene) og Danmark (25 prosent av skolene og 14,2 prosent av elevene).

Selv om foreliggende data viser at det er en beskjeden andel av de kommunale «kjerneområdene» som leverer privat, kan man likevel si at «markedsprinsipper» i økt grad preger den kommunale tjensteproduksjonen, når man også tar med bruk av markedsprinsipper i styring og organisering i kommunene. Blåka et al. (2012) deler som nevnt inn i fem hovedformer for markedseksposering for å studere utviklingen over tid:

konkurransetsetting, innsats- eller stykkprisfinansiering, offentlig-privat samarbeid (OPS), benchmarking og frie brukervalg. Alle disse fem indikatorene kan betraktes som en del av den interne fristillingen (trinn 1 og 2, jf. figur 6.1). Måler man grad av konkurranseeksponering av kommunale tjenester ved å se på alle de fem områdene under ett, viser data fra organisasjonsdatabasen at andelen kommuner som bruker en eller flere former for markedsmekanismer, har økt markant, og særlig i løpet av de siste fire årene, på samtlige tjenesteområder.<sup>47</sup> Av figur 6.6 framgår det videre at en eller flere former for markedsmekanismer også preger de «myke tjenestene», som barnehager og grunnskoleundervisning. Henholdsvis 74 prosent og 66 prosent av kommunene har tatt i bruk en eller flere av de fem mekanismene i 2012. Den tilsvarende andelen for pleie og bistand i hjemmet er 61 prosent, mens andelen er lavere for institusjonsbasert pleie og omsorg (31 prosent) (ibid.).

Figur 6.6 Prosent kommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering, etter år.



Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets kommuneorg. database, Blåka et al. (2012).

<sup>47</sup> Noe av økningen kan skyldes en underrapportering i 2004 og 2008, fordi utformingen på spørreskjemaet disse årene gjorde det vanskelig å skille mellom om kommunen svarte nei eller unnlot å svare. Forfatterne som gjorde analysene av organisasjonsdatabasen i 2008, pekte derfor på at andelen kunne være høyere enn prosentfordelingen indikerer. De tekniske endringene har gjort 2012-dataene mer sikre, men er en utfordring med hensyn til en direkte sammenligning med tidligere år.



Selv om partier både på høyre- og venstresiden i Norge har vært med på å åpne for mer markedseksposering i den offentlige tjenesteproduksjonen, synes debatten å følge den klassiske høyre-venstreaksen i politikken. Partiene på høyresiden har i større grad tatt til orde for markedseksposering gjennom frie brukervalg og konkurranseutsetting, for å oppnå ulike mål som «økt valgfrihet», «mer igjen for pengene», behov for å bremse sysselsettingen i offentlig sektor, samt at det er bedre for brukerne at ledig kapasitet hos private utnyttes i tilfeller der belastningen på det offentlige tilbudet er høy. Det argumenteres også prinsipielt for at konkurranse er sunt, og at bruk av private løsninger vil bedre kvaliteten på de offentlige tjenestene. Dette innebærer at selv om omfanget av konkurranseutsetting og private innkjøp i dag er relativt moderat innen de «myke tjenestene», er det rimelig å anta et økt innslag dersom disse argumentene i større grad vinner fram i den politiske debatten nasjonalt eller lokalt. Fløtten og Djuve (2012) viser at i underkant av halvparten av befolkningen på generelt grunnlag er positive til konkurranseutsetting. Likevel er andelen positive langt lavere når det kommer til tjenester som omhandler barn og unge (barnevern, grunnskole og videregående skole) og pleie- og omsorgstjenester. Videre viser undersøkelsen at holdningen i befolkningen, på samme måte som hos partiene, følger høyre-venstreaksen. For eksempel er det samlet 18 prosent blant rødgrønne velgere<sup>48</sup> som ønsker mer konkurranseutsetting innen eldretjenester, mot 60 prosent blant borgerlige velgere.<sup>49</sup> Det er med andre ord markerte politiske forskjeller i synet på private løsninger i velferdspolitikken.

Samlet viser disse indikatorene en betydelig omlegging av så vel interne styringsprinsipper og organisering som bruk av private leverandører i offentlig sektor. Markedsprinsipper har fått gjennomslag, og tradisjonelle nyttjenester som tele og kraft er markedsbaserte. Innen skole, helse og omsorg er omfanget av konkurranseutsetting og private innkjøp mer begrenset, men i vekst. Bak denne konklusjonen skjuler det seg imidlertid store forskjeller mellom områder også innenfor de myke sektorene. I avsnittene under ser vi derfor kort på henholdsvis skoleområdet og sykehusområdet, for å vise hvordan reformperioden har utspilt seg her.

## Skole og undervisning

Utdanning har vært et av de sentrale virkemidlene for utviklingen av velferdsstaten, og viktige samfunnsendringer de siste tiårene kan knyttes til veksten i utdanningssystemet. I 1950 var det kun 3 prosent av den norske befolkningen som hadde høyere utdanning, i 2012 var andelen tidoblet. Bare siden 1990 har det blitt dobbelt så mange som tar

<sup>48</sup> SV 8 prosent, Ap 19 prosent og Sp 30 prosent.

<sup>49</sup> V 34 prosent, KrF 46 prosent, H 64 prosent og Frp 68 prosent.

høyere utdanning (Økonomisk utsyn, 1 2013 s. 58). De to siste tiårene har vært preget av stor reformaktivitet på alle nivåer i det norske utdanningssystemet. Kjerneelementet i flere av reformene har dreid seg om å utvide og styrke individuelle rettigheter til utdanning, med utjevning av sosiale forskjeller som et viktig mål. Noen eksempler kan nevnes: Med Reform 97 ble det innført skolestart for 6-åringene, og den obligatoriske skolegangen ble utvidet fra ni til ti år. Med Reform 94 fikk all ungdom mellom 16 og 19 år lovfestet rett til videregående opplæring. Med Kompetansereformen fikk voksne lovfestet rett til grunnskole og videregående opplæring, og voksne over 25 år fikk mulighet til å søke opptak til høyere utdanning på bakgrunn av realkompetanse.

De nordiske landene har flere fellestrekk i sin skolepolitikk som gjør at de skiller seg fra andre europeiske land. Enhetsskoleprinsippet, med vekt på felles opplæring for alle i et samordnet skolesystem, har tradisjonelt stått sterkt. Varig nivåinndeling eller sortering av elevene etter ulike faglige forutsetninger, har vært ansett som uheldig for elevenes sosiale og kunnskapsmessige utvikling. I Norge har reformprosessene ofte vært preget av bred politisk oppslutning. Samtidig har det vært klare politiske skillelinjer, der den politiske høyresiden har gått inn for økt markedsorientering, privatisering og individualisering (Karseth et al. 2013). I løpet av de siste tiårene har utviklingen i de nordiske landene i noen grad beveget seg i ulike retninger. I Norge har man i begrenset grad åpnet for økt markedsorientering med flere private skoler. I den norske grunnskolen (1.-10. klasse) går under 3 prosent av elevene i private skoler. I videregående opplæring er innslaget av private skoler noe større, med 7 prosent av elevene i private skoler høsten 2011 (Utdanningsspeilet 2012).

I tillegg til økte rettigheter, har reformene de siste tiårene ført til nye prinsipper for styring og organisering av utdanningssektoren. Med Reform 94 ble lærlingordningen gjort til en integrert del av videregående opplæring, og opplæringen ble et delt ansvar for utdanningssystemet og partene i arbeidslivet. De fleste yrkesfaglige utdanningsløp følger i dag 2+2-modellen, med to år i skole og to år i lære. Lærebedriftene mottar statlige lærlingtilskudd, og lærlingene mottar lønn som reguleres gjennom tariffavtaler. Partssamarbeidet om fag- og yrkesopplæringen har vært og er en viktig forutsetning for at lærlingordningen i dag framstår som en forholdsvis godt forankret del av det norske utdanningssystemet.

De siste tiårene har det også vært klare tendenser til desentralisering og økt lokal autonomi i grunnopplæringen. På begynnelsen av 1990-tallet ble målstyring gjort gjeldende som overordnet styringsprinsipp for sektoren. Samtidig ble det lagt større vekt på å etablere sentrale systemer for å vurdere måloppnåelse og kvalitet. Resultat-kvalitet i form av elevenes læringsutbytte ble løftet fram som det overordnede kriteriet i et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Utviklingen mot økt vekt på resultater er forsterket av internasjonale komparative undersøkelser som PISA og TIMSS. Resultatene skapte stor debatt om kvaliteten i norsk skole og førte til krav om innsyn i skolens resultater. Debatten førte i liten grad til krav om økt sentralisering og detaljstyring. I

stedet så man fra sentrale utdanningsmyndigheters side en økt vektlegging av behovet for en tydeligere rolleavgrensing mellom staten og kommunen som skoleeier, og av behovet for tydelige kompetansemål i læreplanene. Skolereformen Kunnskapsløftet fra 2006 viderefører linjen med økt lokal autonomi når det gjelder valg av metoder og arbeidsmåter i skolen. Skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling vektlegges, mens fylkesmannen får et tydeligere ansvar for tilsyn og kontroll. Det blir stilt krav til resultater i form av læringsutbytte for elever og lærlinger. Lærerne på sin side opplever at kravene til dokumentasjon og rapportering har økt, og at det profesjonelle handlingsrommet som følge av dette er blitt mindre enn tidligere (Blossing et al. 2012).

Kvalitetsreformen i høyere utdanning ble vedtatt av Stortinget i 2001. Et viktig formål med reformen var å legge til rette for en mer effektiv studiegjennomføring og lavere frafall i høyere utdanning. Et hovedelement var omleggingen til ny gradsstruktur, med en treårig bachelorgrad og en toårig mastergrad. Reformen innebar store endringer når det gjaldt styring og finansiering av høyere utdanningsinstitusjoner. Institusjonene har fått økt frihet når det gjelder organiseringen av studieprogrammer og etableringen av nye tilbud. Det er etablert en frittstående institusjon (NOKUT) som skal kontrollere kvaliteten i utdanningstilbudene, og det er utformet en finansieringsmodell som i større grad er basert på oppnådde resultater i form av studiepoengproduksjon og studentgjennomføring.

### **Hovedtrekk og utfordringer**

Det er stor politisk oppmerksomhet om frafallet i videregående opplæring. Frafallet, målt ved andelen som fullfører og består i løpet av fem år, har ligget stabilt på samme nivå siden innføringen av Reform 94. Dette gir grunnlag for bekymring. Det er godt dokumentert at personer som ikke har fullført videregående opplæring stiller svakere på arbeidsmarkedet. De har større sannsynlighet for å bli uføretrygdete, for dårligere levekår og for svak helse (Hernes 2010). Derfor er likevel viktig å være klar over at mange personer fullfører videregående opplæring som voksne. Eksempelvis er fire av ti personer 25 år eller eldre når de tar fagbrev. Ti år etter at de gikk ut av ungdomsskolen, har nær åtte av ti personer fullført videregående opplæring. Det er viktig å bedre gjennomføringen i opplæringen, men det er samtidig viktig å ha et riktig bilde av hvor stort frafallet reelt sett er, og fokusere på de gruppene som er mest utsatt for å bli stående utenfor arbeidslivet over tid.

Det har ofte vært hevdet at mangelen på læreplasser er en viktig årsak til frafallet i videregående opplæring. I noen fag er det langt flere søkere enn antall læreplasser. Samtidig er det mange fag og bransjer som sliter med å rekruttere lærlinger. Tilgangen på læreplasser er konjunkturutsatt, spesielt i privat sektor. Det kom også til uttrykk ved en nedgang i antall nye lærekontrakter i forbindelse med finanskrisa. Totalt sett ligger antall nye lærekontrakter på et historisk høyt nivå. Fra 1970-tallet og fram til

i dag har antall nye lærekontrakter økt fra et nivå på 2000–3000 til i underkant av 20 000 per år. I internasjonal sammenheng er denne utviklingen trolig unik, og den må ses i sammenheng med etableringen av nye fag med Reform 94 og arbeidslivets satsing på fagopplæringen i årene etterpå.

Mangelen på samsvar mellom elevenes søkning og arbeidslivets kompetansebehov er en utfordring både i høyere utdanning og i videregående opplæring. Dette har skapt en debatt om behovet for en sterkere styring av så vel utdanningsvalg som av innholdet i utdanningen.

Et viktig bakteppe og en grunnleggende bekymring for reformene de siste tiårene har handlet om, med Hernes' ord, «å få nok kompetanse ut av befolkningens talent». I den globale kunnskapsøkonomien blir kunnskap og kompetanse stadig viktigere, for den enkelte så vel som for nasjonen. Offentliggjøringen av PISA-undersøkelsen i desember 2001 førte til en utbredt forståelse av en skole i krise, med middelmådige resultater i lesing, matematikk og naturfag blant norske elever. De internasjonale prøvene ga politisk legitimitet og forankring til Kunnskapsløftet som reform, mens tidligere reformer og etablert praksis ble beskrevet som en utdanningspolitikk som hadde slått feil. Andre undersøkelser, som kunne vise til gode resultater, har fått mindre oppmerksomhet. Det gjelder blant annet 16–25-åringers leseferdigheter i Adult Literacy and Lifeskills survey (ALL), og CIVIC-undersøkelsen av grunnlaget for demokratisk engasjement og medvirkning blant unge mennesker. Det er heller ikke lagt vekt på at norske skoler er mindre segregert enn skoler i mange andre land (Karseth et al. 2013:234–235).

Et sentralt utviklingstrekk i perioden har vært en stadig sterkere fokusering på utvikling av målbare indikatorer som grunnlag for styring. Det gjelder på alle nivå i utdanningssystemet, men kommer til uttrykk på ulike måter. I grunnskolen fokuseres det på elevenes læringsutbytte gjennom resultatene på nasjonale prøver og i internasjonale undersøkelser. I videregående opplæring er oppmerksomheten særlig rettet mot gjennomføringsgrad. Ett av målene i regjeringens satsing Ny Giv er å øke andelen som fullfører og består i løpet av fem år til 75 prosent innen 2015. Også i høyere utdanning er økt gjennomstrømming et sentralt mål. Dette kommer videre til uttrykk gjennom den nye finansieringsordningen, der antall studenter og studentgjennomstrømmingen ligger til grunn for tildelingen av ressurser. Kvalitetsbegrepet har stått sentralt i perioden og lånt navn til en rekke utredninger, reformer, tiltak og styringsverktøy. En grunnleggende tanke har vært at skoler og utdanningsinstitusjoner ikke kan kontrollere seg selv, men at utdanningsmyndighetene og samfunnet for øvrig har behov for å utvikle indikatorer som kan fungere som objektive mål for kvalitet.

## Sykehusene

Organisering av spesialisthelsetjenesten er, på grunn av sin kompleksitet og store betydning for befolkningens levekår, den viktigste helsepolitiske utfordringen. Organisering av sykehusene er et tydelig eksempel på både institusjonelle endringer og politiske konfliktlinjer i helsepolitikken. Det må likevel understrekes at også en rekke andre reformer enn helseforetaksreformen har satt sitt preg på en offentlig helsesektor i endring. Det nyeste eksempelet er samhandlingsreformen, hvor arbeidsdelingen mellom spesialist- og den kommunale primærhelsetjenesten endres. Denne reformen er ennå i en tidlig fase.

Helsesektoren, og ikke minst sykehusene, har vært gjenstand for kontinuerlig debatt og mange reformer. Ny lov om helseforetak fra 2001 framstår likevel som et veiskille for spesialisthelsetjenesten i Norge. Ansvaret for sykehusene ble overført fra fylkeskommunene til staten, som valgte å organisere dem som egne helseforetak i 2002. Fem regionale helseforetak ble etablert (i dag fire), og 80 sykehus er omorganisert til 26 helseforetak.

De politiske ambisjonene var betydelige og målformuleringene ambisiøse (Ot. prp. 66 2000-2001):

«Endringene har til hensikt å utgjøre en helhetlig organisasjons- og ansvarsreform med vekt på å skape klarere ansvars- og rollefordeling, og at det på denne måten skal legges bedre til rette både for politisk styring og virksomhetens produksjon av helsetjenester.» (Ot.prp. 66 2000-2001, kap. 2:6).

Ambisjonene understrekes med sterke formuleringer om den styrings- og ledelsesrevolusjonen som skal foregå:

«Et av hovedelementene i reformen er å gi klare signaler om den styringskultur som skal råde ved å myndiggjøre ledere og gi dem reelt ansvar for egen drift» (Ot.prp. 66 2000-2001, kap. 2:25).

Helseforetaksreformen var to ting på én gang. Den skulle gi nye og bedre virkemidler for politisk styring, samtidig som det var et ønske om å starte en kulturrevolusjon gjennom å «myndiggjøre» ledere ved å heve deres kompetanse, rolleforståelse og gjennomføringsevne. Virkemiddelet var å skifte «styringsfilosofi» fra forvaltningsorganisering til foretaksorganisering. Reformen ble dermed omtalt som en ledelsesreform. Helseforetaksreformen kan betraktes som en tidstypisk reform, med et sterkt ønske om å vri sykehusene bort fra forvaltning til mer bedriftsorientert organisering. Staten overtok eierskapet fra 19 fylkeskommunale eiere.

I internasjonal sammenheng ble Norge lenge betraktet som noe forsiktig i sin bruk av organisasjons- og ledelsesprinsipper hentet fra New Public Management (NPM), men det var før iverksettelsen av helseforetaksreformen i 2002. Byrkjeflot og Neby (2005) skriver om reformen at den var av et «omfang og i et tempo som best kan sammenlignes

med reformene som ble gjennomført i New Zealand og Storbritannia i begynnelsen av 1990-årene» (ibid.:47), to land som gjerne betraktes som foregangsland hva gjelder bruk av NPM-inspirerte organisasjons- og ledelsesprinsipper.

Overgangen fra forvaltning til foretak innebar en fristilling av spesialisthelsetjenesten fra forvaltningen i formell forstand. Reformen var likevel ikke en fristilling i politisk forstand. Den hadde som mål å styrke den statlige styringen av sykehusene. Slik sett kan det sies at reformen hadde en innebygd motsetning. I Regjeringens forslag til ny lovgiving (Ot. prp. 66 2000-2001) omtales dette som et behov for en balanse mellom statlig styring og lokal frihet. Denne doble ambisjonen, eller motsetningen, betyr særlige utfordringer for styre- og lederarbeid i helseforetakene. Samtidig rammes dette styrings- og ledelsesarbeidet inn av en tjeneste som ikke bare er preget av høy kompleksitet, men også av sterke faginteresser, en rekke profesjoner, en omfattende fagforeningsstruktur og en stor ekstern interesse fra lokale og sentrale politiske aktører og media.

### **Virkninger og utfordringer**

Det er ikke foretatt en omfattende evaluering av helseforetaksreformen som sådan, eller en bredere vurdering av resultatene i helsepolitikken det siste tiåret. For å gi en indikasjon på utviklingen, skal vi likevel peke på noen forhold.

Et uttrykk for utviklingen det siste tiåret er omsetningen i helseforetakene. Tall for omsetning fra 2002 til 2011 fra SSB (Statistikkbanken) viser en vekst i ressurser. Det finnes data for omsetning for to perioder, etter et «brudd» i dataene i 2006. Fra 2002 til 2006 økte omsetningen med 25 prosent, og fra 2007 til 2011 med 35 prosent. Det har med andre ord vært tiltakende vekst i omsetning. Når man vurderer omsetning, må man ta hensyn til at i samme periode var lønnsveksten på 24 prosent fra 2002 til 2006, og på 26 prosent fra 2006 til 2011. Inntrykket av ressursvekst stemmer overens også med andre studier av foretaksreformen:

«Perioden etter foretaksreformen har vært preget av økte ressurser og aktivitetsvekst og situasjonen skiller seg dermed fra situasjonen i Sverige og Danmark med perioder med nullvekst eller relativ nedgang i helsebudsjettene fra 1980-årene» (Byrkjeflot & Neby 2005:48).

En annen indikator er de økonomiske driftsresultatene i sykehusene, som har blitt forbedret de siste årene, etter negative driftsresultater fra 2002 til 2008. I 2009 kunne Riksrevisjonen opplyse at de regionale helseforetakene samlet hadde overskredet eiers økonomiske styringskrav hvert år i perioden 2002 til 2008. Til sammen hadde helseforetakene i denne perioden et akkumulert underskudd på ca. 10 milliarder kroner sammenlignet med resultatkravet. Fra Riksrevisjonens side ble det vurdert som uakseptabelt

at de regionale helseforetakene over mange år ikke hadde tilpasset seg de økonomiske rammene som Stortinget årlig hadde vedtatt til bruk i spesialisthelsetjenesten.<sup>50</sup>

Etter 2009 har foretakene rapportert positive driftsresultater på samlet over 1 milliard kroner. Denne forbedringen kan ha flere årsaker. Den er dels knyttet til økte rammer, blant annet vekst i bevilgninger fra 2008 for å dekke gjenanskaffelser og vedlikeholdsinvesteringer i bygninger og utstyr. Det er også grunn til å tro at selve økonomirapporteringen har blitt bedret.

Når det gjelder antall ansatte, viser SSBs oversikt over årsverk i spesialisthelsetjenesten en sterk vekst dette tiåret. Antall årsverk har steget fra 83 000 til nesten 105 000 i 2012. Det er en økning med nesten 22 000 årsverk, eller en samlet personellvekst på 20 prosent.

I tillegg til veksten i ressurser og bedre økonomiske resultater, er selvsagt kvaliteten på de tjenester som leveres den helt avgjørende resultatindikatoren. De sentrale politiske målene for helseforetakene handler om krav til få brudd på behandlingsfrister, liten ventetid for behandling, god pasientbehandling og effektivisering av driften (økt behandlingsskapasitet). I forhold til de omtalte målene kan man i noen grad se bedre resultater i løpet av de senere årene. Det har vært en klar vekst i aktiviteten siden 2002. Dette gjelder for eksempel vekst i poliklinisk behandling, og en sterk vekst i antall behandlede i psykisk helsevern. Videre har ventetid til behandling vist en forbedring de senere årene. Helsedirektoratets tall for ventetid 2008–2012 viser en svak nedgang i perioden eller stabilitet i alle sektorer, det vil si både i somatikken og i det psykiske helsevernet (Helsedirektoratet: Ventetider og pasientrettigheter 2012:7, tabell 2.2). Somatikken har vist en viss forbedring siden 2010. Det samme er tilfellet for andel fristbrudd for ordinært avviklede somatiske pasienter. På tross for framgang på en del indikatorer, er det fortsatt blant annet betydelige ventelister. Dette fører til fortsatt debatt om styring, organisering og kvalitet i norsk helsevesen.

Foruten en styrings- og ledelsesreform, var sykehusreformen også en forvaltningsreform. I valget av den regionaliserte modellen var reformen det vi kan kalle et (tidlig) barn av sin tid, og vi skal kort kommentere ambisjonene om å regionalisere Norge.

## Regionalisering

I Norge ble det varslet en regionreform, men den uteble. Landet har per 2013 tre forvaltningsnivåer. Det er 428 kommuner, der godt over halvparten har et innbyggertall på 5000 eller mindre, og vi har 19 fylkeskommuner (Oslo er også kommune). Danmark har på sin side gått fra å ha 275 til under 100 kommuner, og 13 amt har blitt til fem

<sup>50</sup> <http://www.riksrevisjonen.no/Presserom/Pressemeldinger/Sider/helseforetakene.aspx>



regioner. Gjennom omfattende reformer helt fra 1950-tallet har antall kommuner i Sverige blitt redusert fra over 2000 til under 300. Sverige har fortsatt sine 21 län intakt, selv om det pågår en debatt om å få til en reduksjon (til 11).

Behovet for endring i kommunestrukturen har vært diskutert over lang tid i Norge, blant annet i NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring, og St.meld. nr. 32 (1994-95) Om kommune- og fylkesinndelingen. Det er lagt vekt på behovet for å fornye og styrke offentlig sektor, og på at utviklingen innenfor teknologi, kommunikasjoner og bosetting gjør strukturendringer nødvendig. Regjeringen foreslo allerede i St.meld. nr. 32 (1994-95) en relativt omfattende kommunereform. Resultatet ble likevel at Stortinget valgte å foreta endringer i fylkeskommunenes oppgaver. Regionreform basert på endring og sammenslåing av fylkeskommunale oppgaver, sto igjen sentralt i den reformen som ble presentert i Soria Moria-erklæringen i 2005, og gjennom Ap, SV og Sp sin felleserklæring «Sterke regioner for framtida». Her ble det foreslått å etablere ett forvaltningsnivå mellom stat og kommune, som erstatning for de tidligere fylkeskommunene. Forslaget så ut til å være inspirert av den danske regionreformen fra 2006. Som i Norge, ønsket danske SF og sosialdemokratene et regionalt folkevalgt mellomnivå mellom kommune og stat, mens høyresiden (som i Norge) ikke ønsket noe regionalt mellomnivå. I Danmark ble kompromisset at høyresiden aksepterte regionreformen dersom oppgavene tillagt de nye regionene ble begrenset samt at kommunestrukturen ble endret. Som en del av det tverrpolitiske kompromisset, ble det gjennomført en kraftig endring av kommunestrukturen i Danmark. I Norge var ambisjonen at en forvaltnings- og regionreform skulle gjennomføres fra 1.1.2010. Dagens fylkeskommuner ville bli nedlagt, og det skulle etableres nye sterke folkestyrte regioner. En ny oppgavefordeling ville ha innebåret at dagens 19 fylkeskommuner ble erstattet av 7 folkestyrte regioner i Norge. På grunn av sterke motkrefter og uenighet også mellom de tre regjeringspartiene, ble regionreformen i all hovedsak lagt på is, og Norge har fortsatt de samme forvaltningsnivåene. Det har i det stille likevel foregått en regionalisering av statlige virksomheter i løpet av de siste ti til femten årene. De fleste av de virksomhetene som i dag utgjør statsforvaltningen, samt helseforetakene, har beveget seg bort fra en fylkesvis organisering og over mot en regioninndeling (Moland & Trygstad 2006). Ønsker om økt effektivitet og kvalitet har vært viktige drivkrefter. Det som kompliserer bildet, er at hver statlig virksomhet har sin egen regioninndeling. Tollvesenet, Statens vegvesen, barnevernet, politi- og lensmannsetaten samt helseforetakene har alle sine egne varianter av en regionmodell.



## Reformenes periode

Litteraturen omkring de nordiske modellens utvikling tar særlig for seg endringer i arbeidslivets organisering og sosialforsikringssystemenes utvikling. Offentlig tjenesteproduksjon og forvaltning får mindre oppmerksomhet når det store samfunnsmessige bildet skal tegnes. Likevel har noen av de mest omfattende reformene etter 1990 i Norge nettopp dreid seg om organisering og styring av offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon. De to siste tiårene har langt på vei vært en kontinuerlig reformperiode i offentlig tjenesteyting og forvaltning. I forskningssammenheng har utviklingen kommet til uttrykk i en omfattende litteratur omkring konseptet New Public Management. NPM argumenterer for bruk av markedsprinsipper i offentlige virksomheter og favner ulike organisasjons- og ledelsesprinsipper. Det sentrale er likevel at offentlig sektor bør styrkes, organiseres og ledes etter samme lest som virksomheter i privat sektor. Det argumenteres for at bruk av konkurranse og marked vil gjøre offentlige virksomheter kvalitativt bedre og mer effektive (Christens & Lægereid 1998). Oppsummert kan vi si at fire store endringsprosesser har preget utviklingen i offentlig sektor etter 1990.

For det første, i Norge markerte en fristilling og markedseksposering av de grunnleggende offentlige «utilities» som kraft, tele, post og NSB et startskudd på en stor omlegging i statlig sektor. 1990-tallet framstår blant annet som et veiskille i norsk energipolitikk, med skillet mellom produsent- og distribusjonsrollen i markedet, og etter hvert etableringen av en nordisk kraftbørs (Hippe et al. 2012; Nilsen & Thune 2006). Fristillingen av Televerket ble fullført med dannelsen av Telenor fra 1995, og deretter en overgang til statlig deleierskap og børsnotering. Fristillingen av Posten fulgte kort tid etter, og i 2001 vedtok et flertall i Stortinget å omgjøre Posten, NSB og Luftfartsverket som ble til Avinor AS (Trygstad et al. 2006). I tillegg har også Statoil som selskap vært igjennom en endringsprosess som ledet til børsnotering i juni 2001, med statlig deleierskap som konsekvens. Dermed har klassisk statlige infrastruktur- eller nyttetjenester blitt skilt ut fra statsforvaltningen og drives i dag som forretningsmessige virksomheter, men med betydelige innslag av statlig eierskap. Dette er prosesser som har pågått under ulike regjeringer og med bred partipolitisk støtte, selv om fristillingen også har møtt motstand, blant annet i fagbevegelsen. Norge var tidlig ute i disse markedsprosessene i forhold til andre land. Prosessene har vært preget av ulike drivkrefter. En av disse er et endret syn på hva som skal være statens rolle i disse sektorene. En annen drivkraft er teknologiske endringer, og en tredje er nye konkurransekrev – blant annet regulert i EØS-avtalen.

Det kan være ulike vurderinger av om dette representerer et brudd med den norske modellens statsorientering, eller om det snarere er en videreføring av en sterkere markeds- og konkurranseorientering som finnes i de tradisjonelle varemarkedene. Samtidig er det fortsatt en rekke politiske konfliktspørsmål også knyttet til den nåværende organiseringen, ikke minst til nivået på og utøvelsen av det statlige eierskapet.

Fristillingen og etableringen av hel- og deleide statsaksjeselskaper har uansett medført at den norske stat nå er den dominerende eieren i norsk næringsliv, og mer enn 150 000 personer er sysselsatt i aksjeselskaper og foretak som er hel- eller deleid av staten.

For det andre er det gjennomført en omfattende indre fristilling i form av betydelige endringer av tilknytningsformer, gjennom større autonomi og bruk av ulike markedsmekanismer og mål og resultatstyring også innenfor statlig forvaltning og, som vi har vist, i stor grad innenfor kommunal forvaltning. En hovedkonklusjon er dermed at markedsanalogier og prinsipper har bidratt til å forme offentlige styrings-systemer i denne perioden. Markedsprinsipper er trukket inn i offentlig sektor i stor grad. Dette har medført at den tradisjonelle statlige sentralforvaltningen er redusert i omfang. Antallet ordinære forvaltningsorganer og sentraladministrative organer er kraftig redusert, mens det har vært en markert vekst i forvaltningsbedrifter, særlovselskaper, statsforetak og helseforetak som grunnlag for en redefineringsprosessen av styringsprinsipper. Fra 1990–2005 ble antallet virksomheter innenfor statsforvaltningen redusert med 31 prosent, og statsselskapene økte med 50 prosent (Trygstad 2006:60). Endringstakten var særlig sterk fra midten av 1990-tallet til 2005, og ble bremsert noe opp under den rødgrønne regjeringen. En viktig del av denne prosessen var overføringen av spesialisthelsetjenesten til staten (sykehusene) og etableringen av egne statlige helseforetak. I perioden fant det også sted utflytting av flere statlige virksomheter fra Oslo. På kommunalt nivå har etableringen av kommunale og interkommunale foretak og aksjeselskaper vært i vekst, og vi har ovenfor vist at tre av fire kommuner har tatt i bruk en eller flere mekanismer for markedsbaserte styringsprinsipper.

Med fristillingsprosessen fulgte en rekordartet etablering av statlige tilsyn. Statlige tilsyn har i dag over 7000 ansatte fordelt på nesten 40 ulike tilsyn. Disse tilsynene spenner fra kontroll med produktkvalitet og arbeidsmiljø til transportsikkerhet, mediemangfold og konkurranseforhold.

For det tredje, denne endringsprosessen har likevel ikke ført til en mer homogen eller strømlinjeformet måte å organisere offentlig forvaltning og tjenester på. Det er store variasjoner innad i statlig sektor og mellom kommuner. Som påpekt, er statlig tjenesteproduksjon knyttet til infrastruktur i stort omfang blitt lagt til og driftes av rene forretningsorienterte virksomheter, og hvor statlig styring utøves gjennom tradisjonell eierstyring i kombinasjon med tilsynsfunksjoner. Sykehusene og spesialisthelsetjenestene er derimot, selv om de er organisert som egne foretak, kanskje underlagt sterkere politisk styring enn før, og sannsynligvis en langt mer detaljert styring (Hippe & Trygstad 2012). En annen stor virksomhet, nemlig skole og universitetsutdanning, er fortsatt en direkte del av den sentrale statsforvaltningen (universitet) og kommunesektoren (grunn- og videregående skole). Ser man på kommunesektoren, er også kjerneområdene omsorg, helse og skole i stor grad beholdt som et direkte kommunalt ansvar. Til gjengjeld har kommunene benyttet seg av kjøp av kapasitet fra private leverandører eller konkurranseutsetting, ved å sette for eksempel sykehjem ut på anbud.

Det siste leder til et fjerde kjennetegn ved denne perioden, nemlig at konkurranseutsetting, som omtalt tidligere i kapitlet, har hatt et relativt moderat omfang innenfor offentlige kjerneområder som skole, helse og omsorg. Likevel er det verdt å påpeke at selv om bare 15 prosent av kommunene benytter konkurranseutsetting innenfor ett eller flere av disse områdene, representerer disse kommunene rundt 40 prosent av Norges befolkning. Når det gjelder kjøp av tjenester fra private, forekommer dette i større omfang, og det er et område i vekst. Innen de «myke tjenestene» forekommer privat tjenestekjøp særlig innen omsorg og barnehager, der bruk av private trolig har vært en avgjørende forutsetning for å oppfylle barnehageløftet med garanti om barnehageplass for de som ønsker det, på så kort tid. Holdningen til konkurranseutsetting følger den klassiske høyre-venstreaksen både i befolkningen og blant politiske partier. Mens for eksempel 18 prosent av rødgrønne velgere ønsker mer konkurranseutsetting innen eldretjenester, vil hele 60 prosent borgerlige velgere det samme. De borgerlige partienes økte styrkeforhold etter kommunevalget i 2011, vil trolig kunne føre til en ytterligere vekst i omfanget av både konkurranseutsetting og privat tjenestekjøp i de kommende årene.

Det har med andre ord vært en kraftfull reformperiode etter 1990, hvor markeds mekanismer er trukket sterkere inn i offentlig sektor, samtidig som tidligere offentlige virksomheter har gått fra forvaltning til foretaksorganisering. I kommunal sektor har konkurranseutsetting, og privat innkjøp gjort sitt inntog. Det er derfor ikke overraskende at denne reformperioden har skapt nye utfordringer og politiske debatter. Den økende bruken av nye måle- og styringssystemer i offentlige virksomheter har særlig skapt en debatt om hvorvidt disse fungerer etter hensikten. En sentral idé er å myndiggjøre arbeidstakerne, slik at man kan kutte ledernivåer, og i noen grad erstatte den direkte ledelses- og kontrollfunksjonen av mer indirekte virkemidler, som mål- og resultatstyring. I løpet av de senere årene har det likevel kommet indikasjoner på at denne typen kontrolltiltak møtes med selvbeskyttende tilpasningsprosesser; man tilpasser seg måleparametere snarere enn å gjøre det som er best i den enkelte situasjon. Poenget er særlig godt illustrert i TV-serien *The Wire*, hvor ulike arbeidslag og politiavdelinger kjemper for å unngå de vanskelige drapssakene til fordel for de enkle sakene, for å sikre høy oppklaringsprosent og bedre måloppnåelse, slik at budsjettet neste år økes (Hippe og Trygstad 2012). At dette ikke bare er fiksjon, ble illustrert når Riksrevisjonen kritiserte politiet for både å trikse med tall og å tilpasse politiarbeidet for å nå måleparametere for oppklaring (NRK, Dagsrevyen 2.11.2012).

Hvor enkelt eller ønskelig det er å bruke mer mål og resultatstyring i offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon vil måtte ses i forhold til om forutsetningene og systemet for ledelse og samarbeid er forskjellig fra offentlig til privat sektor. Offentlig virksomhet henter mye av sin legitimitet fra å håndtere ulike behov og forventninger og hvor en økende rettighetstenkning skaper et annet forhold mellom leverandør og bruker enn i tradisjonelle markeder. I privat sektor foregår også reguleringer, kollektive

forhandlinger og organisasjonenes styrke lokalt i en konkurranseutsatt setting. Det kan gi andre rammer for ledelse og samarbeid enn man finner i offentlige virksomheter. I privat sektor har ledelse- og samarbeidsforhold gitt opphav til en svært omtalt nordisk mikromodell – og denne modellen blir gjerne beskrevet som effektiv. Effektivitet og gjennomføringskraft i private markedsbaserte bedrifter kan henge sammen med at det gjennom historien er utviklet kompromisser mellom ledelse og ansatte og tillitsvalgte som har formet oppfatninger om hva som er gangbart. Offentlig sektor kan ha både et annet utgangspunkt og andre betingelser for ledelse og samarbeid som formes av kulturelle trekk ved organisasjonen, som dens kompetanse, faglighet og kompleksitet. Situasjonen kan ytterligere kompliseres av en økende tendens til å styrke den enkelte brukers individuelle rettigheter til en tjeneste. Det kan derfor være særlige utfordringer når mål og resultatstyring skal implementeres sammen med andre private styringsanalogier i offentlig sektor.

Når Gjørvt-kommisjonen i sin rapport kritiserer forvaltningens håndtering av terrorberedskap i forbindelse med terrorangrepet 22. juli, er det imidlertid ikke mangel på målstyring og beslutninger som hevdes å være det svake punktet (NOU 2012: 14). Kommisjonen benytter seg snarere av en kulturell forklaringsmodell, der det er den manglende evnen og viljen til å gjennomføre og iverksette beslutninger som blir kritisert: «Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger – enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg».

Utviklingen av en norsk eller nordisk modell for styring, ledelse og samarbeid i offentlige virksomheter vil bli en betydelig politisk utfordring i årene som kommer. En slik modell må kombinere ambisjonen om effektivitet og styring for å sikre gjennomføring av politiske mål med særtrekk knyttet til sterke faglige identiteter, sterke profesjoner og høy kompetanse innad i organisasjonene. I tillegg vil styrkede individuelle brukerrettigheter ytterligere komplisere situasjonen og gjøre styringsutfordringen større. Å erkjenne at det neppe finnes en ferdigsnekret velfungerende nordisk modell for offentlig tjenesteyting, kan være en god start på denne prosessen. Et sentralt spørsmål er om man kan mobilisere partene i en god utviklingsprosess også innenfor offentlig sektor, og dermed få drahjelp av en mer konsensuspreget endringsprosess bygget på høy grad av tillit, eller om dette ikke er mulig i samme grad som i privat sektor.

## 7 Norge i endring – sentrale resultater

### Innledning

I dette kapitlet ser vi på noen samfunnsmessige resultatindikatorer for perioden 1990–2012. Dette er indikatorer som ikke relaterer seg til et enkelt politikfelt, som for eksempel utvikling i sykefravær, uføretrygd eller fagorganisering, hvor endrings-trekk er omtalt i tidligere kapitler. I dette kapitlet er målet å gi et mer helhetlig bilde av hvilke resultater den økonomiske og politiske utviklingen etter 1990 har gitt. Det må understrekes at dette ikke gir et enkelt bilde av hvilke regjeringer som har gjort det best eller dårligst, og hvilke effekter ulike politiske tiltak har hatt. Årsakssammenhengene mellom økonomiske konjunkturer, politiske tiltak og faktiske resultater er sammensatte, og det kan være lange tidsforskyvninger mellom når endringer ble vedtatt og når utslagene kommer. Man skal også være oppmerksom på at virkningene av å gjennomføre et tiltak eller en reform i en konjunkturoppgang kan være svært forskjellig fra i en nedgangsperiode. Målsettingen er dermed her bare å beskrive de viktigste langsiktige samfunnsmessige resultatene og utviklingstrekkene, med hovedvekt på arbeidsmarked og sysselsetting. Vi ser også på inntektsforskjeller samt endringer i noen velferds- og levekårsindikatorer. Vi sammenligner med de andre nordiske landene, og med et sideblikk til utviklingen i Europa.

Innledningsvis skal vi kort se på noen sentrale indikatorer for endringer i folks syn på den overordnede utviklingen i Norge og på endringer i deres vurderinger av noen sentrale politiske spørsmål. Dette for også å få med seg om samfunnsendringen har bidratt til å vri underliggende verdier og politiske synspunkter i en spesiell retning. Dette kan være særlig interessant når perioden har vist en kraftig vekst i utdanningsnivå og inntekter, og som dermed kunne tenkes å bidra til en forskyvning bort fra sentrale verdier og målsettinger i en norsk samfunnsmodell.

### Endringer i holdninger og verdier

Norsk Monitor er et omfattende datasett samlet inn av Ipsos MMI siden den første undersøkelsen i 1985 og deretter hvert annet år. Den siste spørreundersøkelsen i Norsk Monitor ble gjennomført rett før årsskiftet 2011/2012, og tallene ble tilgjengelige i

2012. Siden 1991 har totalutvalget vært fra rundt 3000 til 4000 respondenter. Dette materialet gir en god representativitet og en omfattende mulighet til sammenligning over tid. Etter avtale med Ipsos MMI har vi fått anledning til å benytte sentrale holdningsspørsmål for hele perioden 1990–2012. Dette gir et godt inntak til å studere hovedtrekk i endringene i synet på den økonomiske og politiske utviklingen og på holdninger til en del verdispørsmål og politiske konfliktområder.

### **Folks syn på utviklingen i Norge 1990–2012**

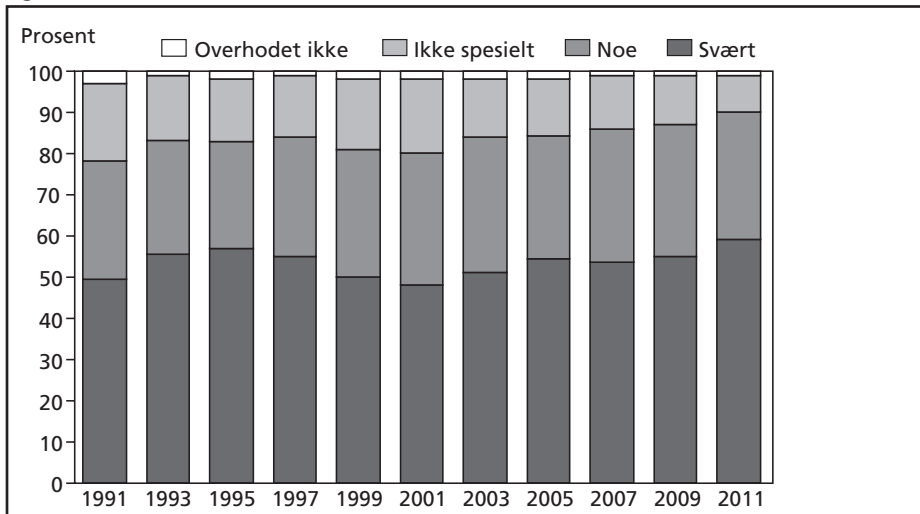
For å gi et bilde av folks overordnede syn på utviklingen, har vi valgt ut noen indikatorer og sett på endringer i disse siden 1991:

- Hvor stolt er du av å være norsk?
- Hvor fornøyd du er med demokratiet i Norge?
- Hvor fornøyd du er med det norske samfunnet i dag?
- Hvordan opplever du din økonomiske situasjon, og hvor fornøyd er du med din materielle situasjon?

Bildet disse indikatorene viser er entydig, og vi har ikke her gått inn på mer omfattende analyser av forskjeller mellom undergrupper.

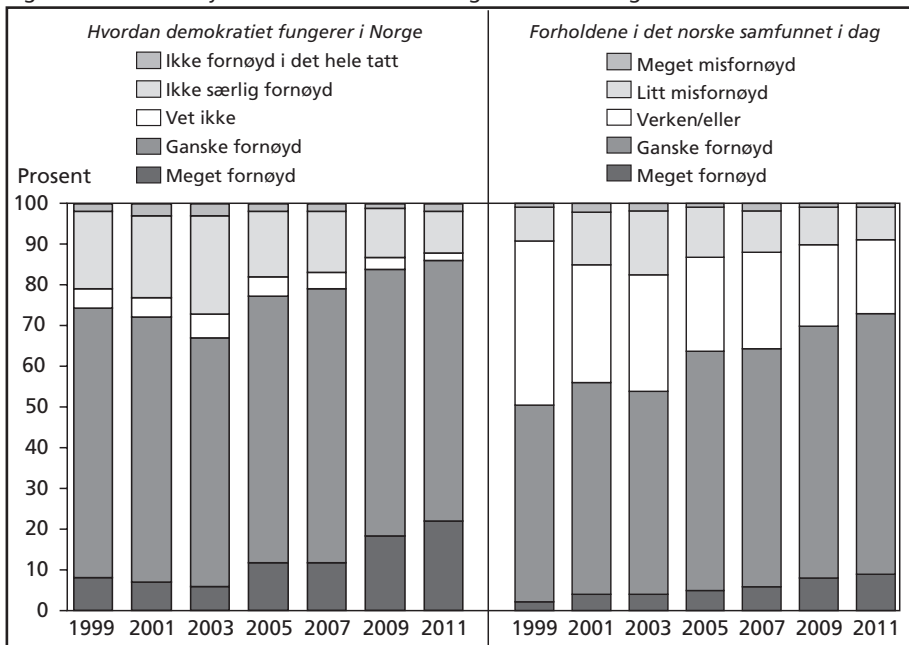
Når det gjelder den generelle samfunnsutviklingen, har befolkningen som helhet aldri hatt en mer positiv vurdering enn ved utgangen av 2011. Dataene fra Norsk Monitor bidrar til å underbygge inntrykket av de to siste tiårene som en periode folk har opplevd som særlig framgangsrik og positiv. Hele 91 prosent oppgir at de er stolt av å være norsk. Det tilsvarende tallet var nede i 68 prosent i 1985 og var på 79 prosent i 1991, som er første år i figurene her (figur 7.1). Siden 1991 er det også spurt om hvor fornøyd man er med demokratiet i Norge og om en generell vurdering av samfunnsforholdene. 86 prosent er ganske eller meget fornøyd med hvordan demokratiet fungerer, og 73 prosent er ganske eller meget fornøyd med samfunnsforholdene. I 1999 var tallene henholdsvis 76 og 50 prosent (figur 7.2). Disse indikatorene tyder på en markant forbedring i befolkningens opplevelse av den generelle samfunnsmessige utviklingen.

Figur 7.1 Hvor stolt er du over å være norsk? 1991–2011.



Kilde: Norsk monitor Ipsos MMI.

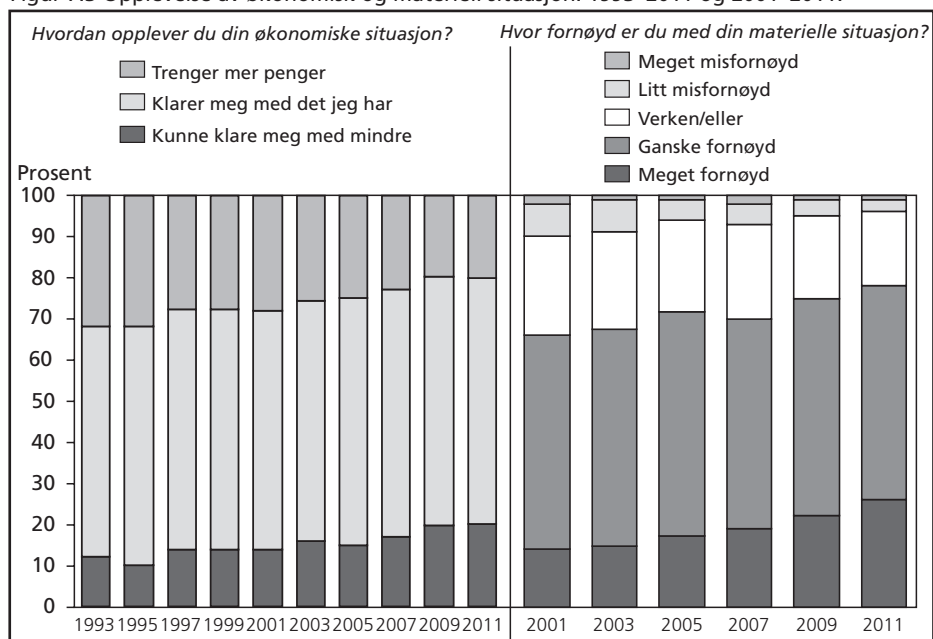
Figur 7.2 Hvor fornøyd er du med demokrati og samfunn i Norge? 1999–2011.



Kilde: Ipsos MMI.

Inntrykket forsterkes når man spør hvordan den enkelte opplever sin økonomiske og materielle situasjon (figur 7.3). Bare 20 prosent sier at de trenger mer penger, mens 60 prosent klarer seg med det de har og hele 20 prosent sier de kunne klart seg med mindre. I 1993, som var første gangen dette spørsmålet ble stilt, var det 32 prosent som trengte mer, 56 prosent som klarte seg med det de har, mens 12 prosent kunne hatt mindre. Siden 2001 er det også spurt om hvor fornøyd man er med sin materielle situasjon. Igjen viser 2011-tallene det høyeste positive nivået, hvor 88 prosent er ganske eller svært fornøyd med sin egen situasjon, mot 66 prosent i 2001. Denne utviklingen gjenspeiler den sterke reallønnsveksten og den sterke samlede inntekstveksten for store grupper. Samtidig kan det også henge sammen med en økende tendens til å overvurdere egen relativ framgang og posisjon. I 2011 er det i utvalget hele 75 prosent som opplever sin situasjon som like god eller bedre enn gjennomsnittet!

Figur 7.3 Opplevelse av økonomisk og materiell situasjon. 1993–2011 og 2001–2011.



Kilde: Norsk monitor Ipsos MMI.

### Endringer i verdier og syn på politiske konfliktområder

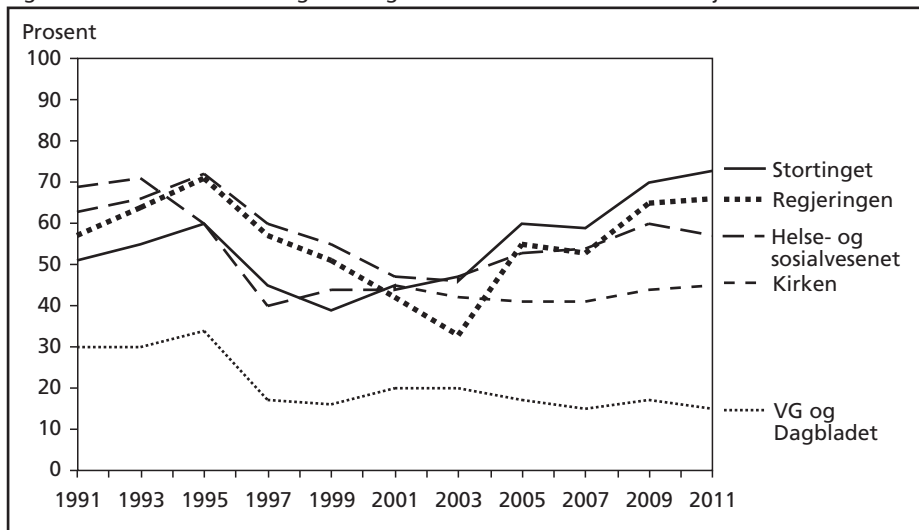
Norsk Monitor gir også en mulighet til å studere endringer i syn på en rekke politiske og verdimeslige spørsmål. Igjen skal vi bare se på endringer for hele utvalget, for å gi et inntrykk av de politiske hovedtrendene i hele befolkningen. Vi har valgt ut det vi opplever som noen avgjørende verdimeslige og politiske spørsmål:



- Holdninger til politiske institusjoner
- Oppfatninger om skatt og offentlige utgifter
- Synet på privat ansvar for offentlige oppgaver
- Synet på innvandring
- Synet på likestilling
- Synet på miljøpolitikk, klimaspørsmål

En første indikasjon på endringer i politiske holdninger får vi ved å se på tiltro til Storting og regjering, som viser en markant økning gjennom 2000-tallet. Selv for det som omtales som helse- og sosialvesenet, er det en viss økning i tiltroen etter 2005, på tross av til tider sterk kritikk mot så vel NAV som sykehusreformen.

Figur 7.4 Prosent som har meget eller ganske stor tiltro til ulike institusjoner. 1997–2011.

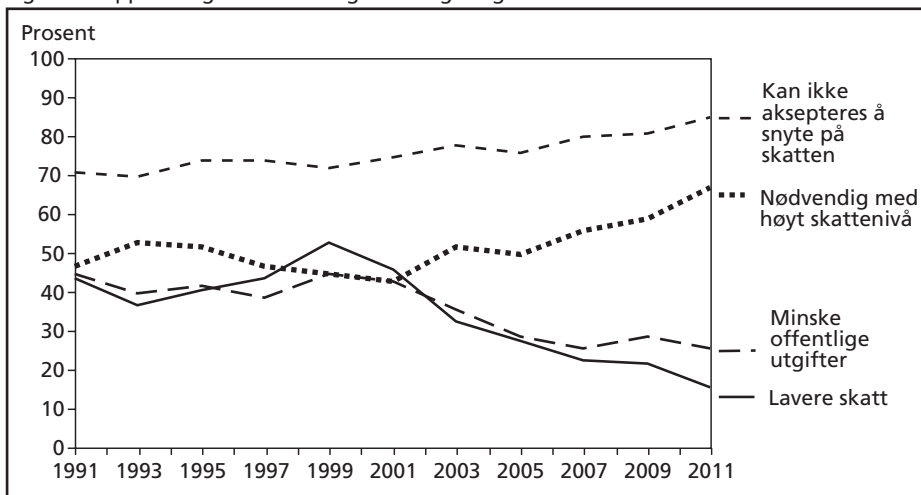


Kilde: Norsk Monitor Ipsos MMI.

Tendensen til styrket oppslutning om sentrale politiske institusjoner gjenspeiler seg i hvordan folk forholder seg til skatter og offentlige utgifter. I 2011 svarte 85 prosent at det ikke kan aksepteres å snyte på skatten. Det er selvsagt ikke det samme som at man faktisk ikke snyter, men det uttrykker en forsterket oppslutning om fellesskapsløsninger. Spørsmålsformuleringen, er det nødvendig med et høyt skattenivå, gir et enda sterkere utslag, og stiger fra rett under 50 prosent i 1991 til nesten 70 prosent i 2011. Samtidig faller oppslutningen om at det er nødvendig å prioritere lavere skatter til bare 15 prosent, fra et nivå på rundt 50 prosent ved inngangen til 1990-tallet. I figur 7.6 (på neste side) har vi sett på de som er helt eller delvis enig og uenig i at oppgaver blir bedre og billigere hvis de overføres til private. Mens 66 prosent var enig i denne påstanden i 1991, var

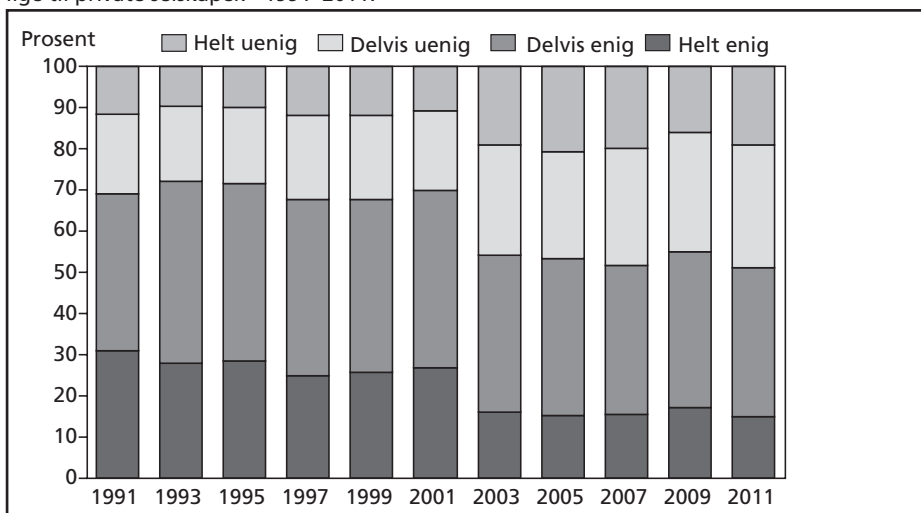
oppslutningen sunket til 44 prosent i 2011. Tilsvarende var andelen som sa seg uenig, økt til 46 prosent fra 29 i 1991. Fra andre analyser vet vi at det er en underliggende høyre-venstreakse i denne typen spørsmål, jo lenger til venstre, jo større oppslutning om skatter og offentlig sektorløsninger.

Figur 7.5 Oppfatninger om skatt og offentlige utgifter. 1991–2011.



Kilde: Norsk monitor Ipsos MMI.

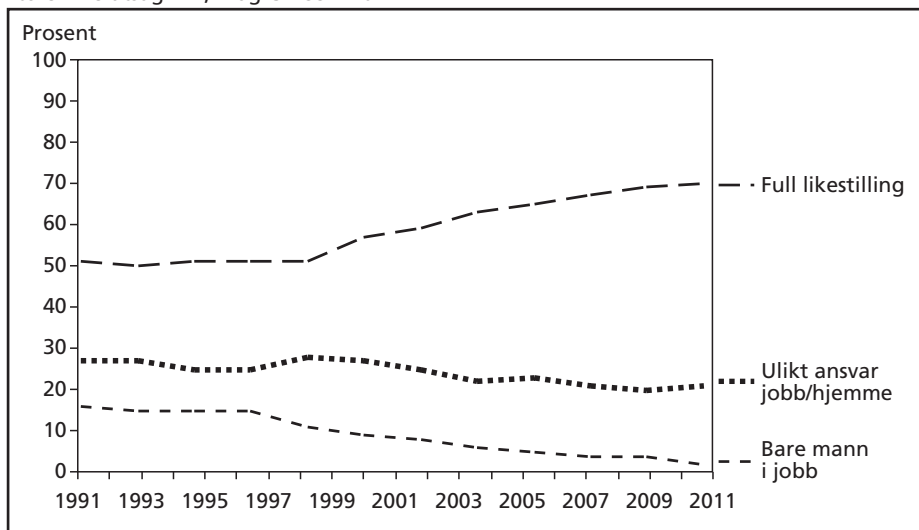
Figur 7.6 Overføring av oppgaver til private. Helt eller delvis enig og helt eller delvis uenig i påstanden «Mange oppgaver blir bedre og billigere løst dersom de blir overført fra det offentlige til private selskaper.» 1991–2011.



Kilde: Norsk Monitor Ipsos MMI.

To andre sentrale indikatorer på verdimeslige endringer er synet på henholdsvis likestilling og innvandring siden 1991. Som verdimeslig spørsmål ser likestilling ut til å ha fått nærmest fullt gjennomslag, og 70 prosent identifiserer seg nå med en familie hvor partnerne har like krevende jobber og deler på husarbeidet. Dette utgjør en kraftig endring siden 1991. Faktisk var spørsmålet stilt allerede i 1985, og da svarte bare 44 prosent at de anså dette som den beste familietypen. Det bør likevel påpekes at en økende støtte til likestilling på et prinsipielt plan ikke er det samme som at flertallet mener at diskriminering er fjernet. I den samme undersøkelsen svarer et flertall at de opplever at kvinner diskrimineres i samfunnet. Denne andelen har ligget stabilt på i overkant av 50 prosent siden 1993.

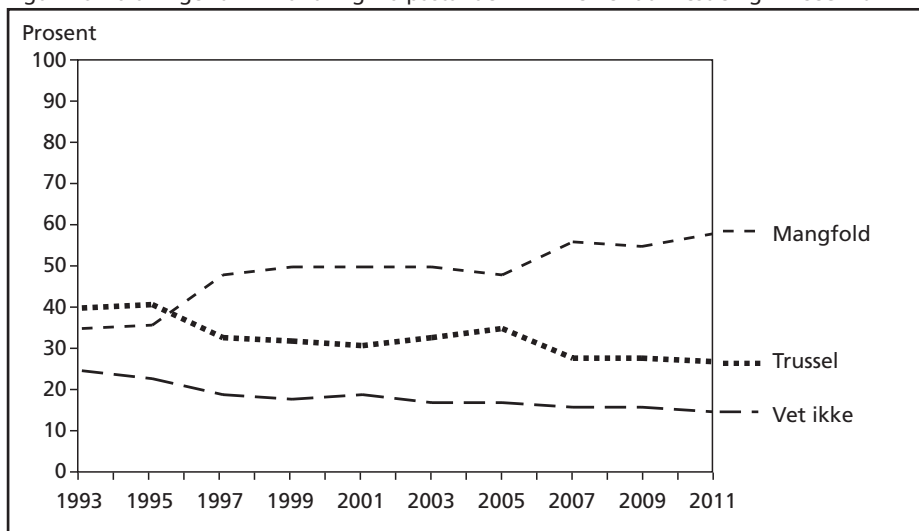
Figur 7.7 Holdninger til likestilling. Hva passer best til din oppfatning av hva en familie skal være? Tre utsagn: A, B og C. 1991–2011.



Kilde: Norsk Monitor. Ipsos MMI.

Også når det gjelder holdninger til innvandring er det mye som tyder på en tilsvarende sterk endring i synspunkter. I 2011 svarer 56 prosent at de er enig med et positivt formulert utsagn om at innvandrere bidrar til et større mangfold i Norge, mot 40 prosent i 1993. Samtidig er det 27 prosent som støtter en negativt ladet påstand om at innvandrere er til ulempe for omgivelsene og en trussel mot norsk kultur. Dette er ned fra 35 prosent i 1993. Det finnes også en rekke andre indikatorer i materialet som peker i samme retning.

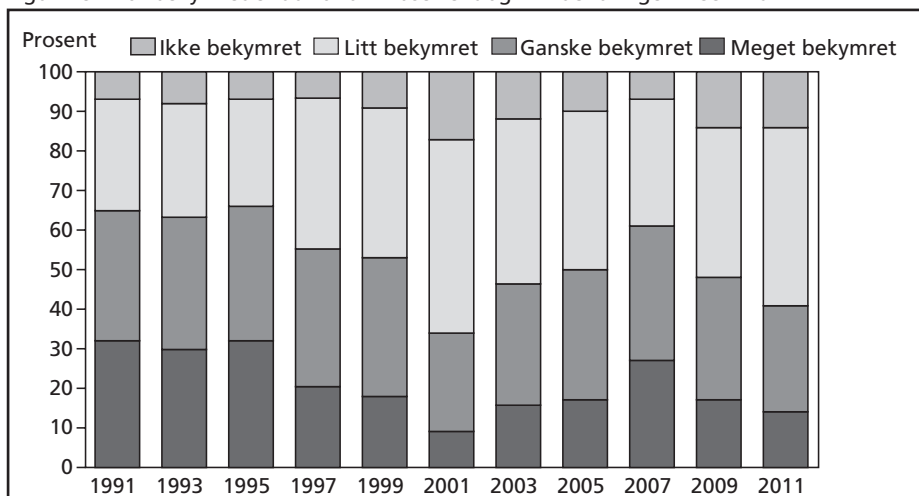
Figur 7.8 Holdninger til innvandring. To påstander – hvilken er du mest enig i? 1993–2011.



Påstand A: Innvandrere bidrar til at vi får et større kulturelt mangfold i Norge, med spennende ny mat, musikk, kunst osv. Påstand B: Innvandreres levemåte passer ikke inn i Norge. De fremmede skikkene er til ulempe for omgivelsene og kan bli en trussel mot norsk kultur.

Kilde: Norsk monitor Ipsos MMI.

Figur 7.9 Hvor bekymret er du for drivhuseffekt og klimaendringer? 1991–2011.

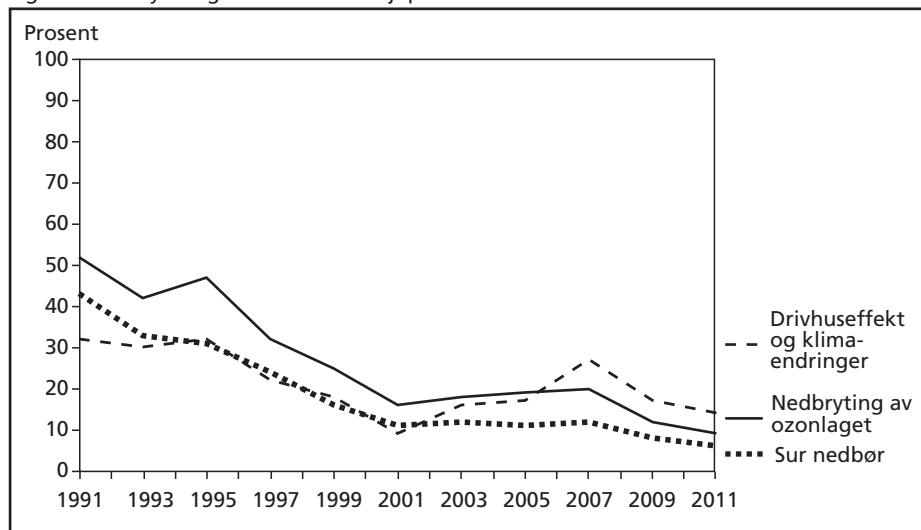


Kilde: Norsk Monitor Ipsos MMI.

Det kan være overraskende at oppslutningen om miljøpolitiske spørsmål ser ut til å tape terreng særlig på 2000-tallet. To indikatorer gir et særlig tydelig bilde av dette, som vist i figur 7.9 og 7.10. Andelen av befolkningen som er bekymret for klimaendringene, er

redusert fra 65 prosent til 41 etter 1991. Ser man på andelen som er meget bekymret for konkrete miljøproblemer som nedbryting av ozonlaget, sur nedbør og klimaendringer, er tendensen tydeligere, og det er bare rundt 10 prosent som i 2011 oppgir at de er meget bekymret for disse spørsmålene, etter at det gjaldt rundt halvparten av befolkningen 20 år før.

Figur 7.10 Bekymring for konkrete miljøproblemer. 1991–2011.



Kilde: Norsk Monitor Ipsos MMI.

I tillegg til disse analysene av enkeltspørsmål, benytter Norsk Monitor seg av 61 spørsmål som er kombinert sammen til 25 ulike verdiindekser. De to viktigste motsetningene i dette materialet finnes for det første mellom et moderne og endringsorientert og et tradisjonelt trygghetsorientert verdisyn. Og for det andre mellom et materialistisk ytreorientert verdisyn med vekt på forbruk, eiendeler og tilfredstillelse av egne behov, og et idealistisk indreorientert verdisyn med vekt på selvrealisering, åndelige opplevelser og hensynet til andre.

Det fører for langt innenfor rammene av denne rapporten å gå i detalj på dette omfattende materialet, men hovedtendensen har vært en bevegelse i mer moderne retning, med 2011 som den mest moderne plasseringen. Etter små endringer fra 2005 til 2009, har utviklingen i moderne retning igjen vært sterk. Modernitetsaksen samsvarer i sterk grad med alder og endrer seg dermed også som følge av generasjonsskifter. For den andre dimensjonen har utviklingen gått i mer materialistisk retning på 90-tallet, men fra 2003 til 2007 gikk utviklingen i mer idealistisk retning, og det skjedde igjen fra 2009 til 2011. Bevegelsen i retning av et mer idealistisk verdisyn har interessant nok gått sammen med et synkende miljøengasjement. Det trekker isolert sett ned på

den idealistiske aksen i 2011, og dermed er det andre verdier som anti-autoritet og toleransevariabler som mer enn oppveier nedgangen i miljøengasjement.

Samlet kan det se ut som om perioden ikke bare er preget av en opplevelse av framgang, men også sterkere oppslutning omkring sentrale elementer i den norske modellen. Oppslutningen er forsterket om skattesystemet, behovet for et høyt skattenivå og et offentlig ansvar for tjenesteproduksjon. Selv om befolkningen får økende utdanning og inntekt, ser man ikke en dreining i retning av mer materielle verdier eller lavere støtte til en omfattende velferdsstat. Tvert imot går en sterkere modernitet sammen med styrket oppslutning om sentrale trekk i samfunnsmodellen.

Mye tyder på at oppslutningen om sentrale modelltrekk reproduseres og forsterkes selv i perioder med kraftige sosiale endringer og økonomisk vekst. Eller sagt på en annen måte, velferdsstaten og den norske modellen ser ikke ut til å oppleves som et motstykke til modernitet og individualitet. At partier til høyre i større grad legger seg inn mot sentrum og legger mer vekt på støtte til sentrale grunnpilarer i den norske og nordiske modellen, synes naturlig, gitt de klare utslagene som holdningsdata viser. Samtidig kan venstresidens partier trekke den konklusjon at det ikke er grunnleggende modellkritikk som har skapt økende oppslutning om borgerlige partier. Tvert om står man i en situasjon man neppe hadde forberedt seg på, hvor oppslutningen om de sentrale verdiene og institusjonene er sterkere enn på flere tiår, men hvor meningsmålingene likevel har pekt nedover. Spørsmålet er om sentrale verdier i samfunnsmodellen i stor grad har blitt felleseie i befolkningen.

## Arbeidsmarked, lønn og sysselsetting

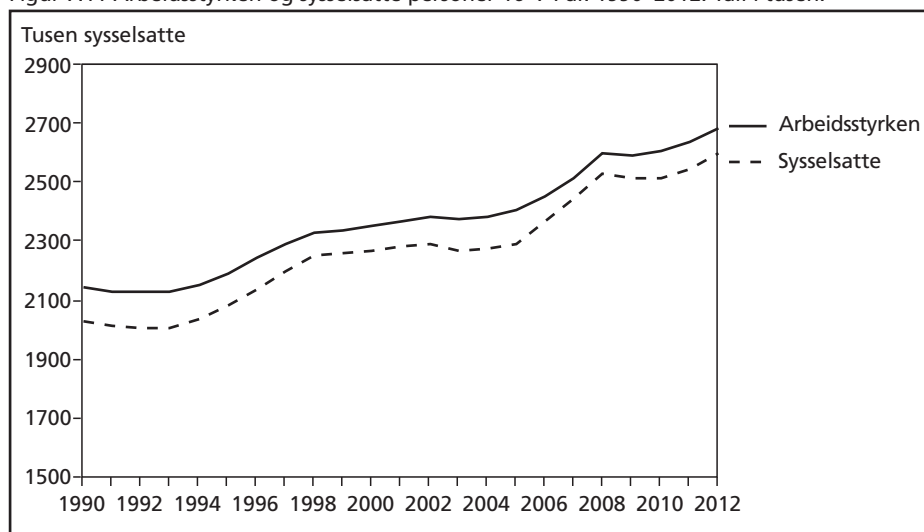
### Sysselsetting og arbeidsledighet

Som i Norden for øvrig, er sysselsettingsraten i Norge høy – drøye 69 prosent for aldersgruppen 15 til 74 år, og i perioden 1990 til 2012 har vi vært vitne til en eventyrlig vekst i sysselsettingen. På grunn av sterk vekst i befolkningen i arbeidsfør alder – i hovedsak som følge av økt innvandring, har dette likevel ikke resultert i særlig vekst i sysselsettingsraten, som har avtatt noe siden 2008. Det er i hovedsak tre hovedgrupper av forklaringer på den høye sysselsettingen i Norge. For det første økonomiske forhold, der Norge har vært globaliseringsvinner med bedre bytteforhold, blant annet drevet av høye råvarepriser og høy investeringstakt i petroleumsrelaterte bransjer (se kapittel 3). For det andre store investeringer i utdannings- og velferdssystemet, som har lagt til rette for høy yrkesdeltakelse blant kvinner. Utbygging av foreldrepermisjoner og barnehagetilbud har, ved siden av at offentlig sektor sysselsetter stadig flere kvinner, vært viktig her (se også kapittel 5). For det tredje videreføring av institusjonene for koordinert lønnsdannelse og et organisert arbeidsliv (se kapittel 4). For det fjerde har

den høye arbeidsinnvandringen fra 2005 stått for 6–7 av ti nye jobber i perioden (se kapittel 4). I de kommende avsnittene vil vi beskrive utviklingen i sysselsetting og ledighet i perioden 1990–2012.

Etter tilbakeslaget etter bank- og finanskrisa i begynnelsen av perioden, har det siden 1993 vært en kraftig sysselsettingsvekst utover 1990- og 2000-tallet. Antall sysselsatte økte fra 2 004 000 i 1993 til 2 259 000 i 1999, det vil si 13 prosent. Unntatt nedgangen i årene 2002–2004, har det etter årtusenskiftet vært enda kraftigere sysselsettingsvekst; fra 2005 fram til finanskrisa i 2008 med en vekst på om lag 80 000 sysselsatte i året, som tilsvarer drøye 3 prosent årlig. I 2012 var ifølge SSB hele 2 591 000 personer i Norge sysselsatt, eller 570 000 flere enn i 1990 og over 300 000 flere enn i år 2000 – det vil si en økning på over 25 prosent på to tiår. Dette tilsvarer om lag veksten i sysselsetting fra 1946 til 1990 – fra 1,5 til 2 millioner sysselsatte (Skoglund & Hansen 2008).

Figur 7.11 Arbeidsstyrken og sysselsatte personer 16–74 år. 1990–2012. Tall i tusen.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (AKU).

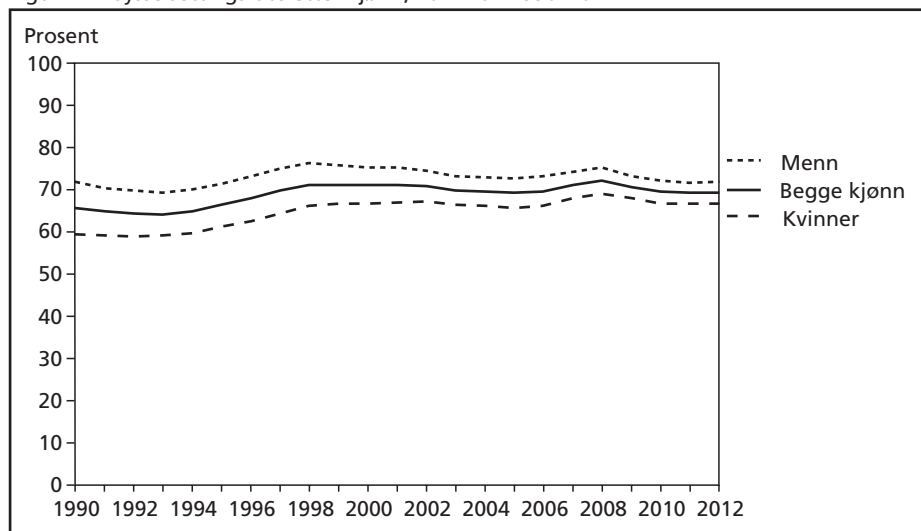
Note: Det var en omlegging av AKU i 2006, slik at det er et brudd i statistikken mellom 2005 og 2006. Fra og med 2006 er tallene for aldersgruppen 15–74 år.

Svalund (2009:6) viser til at veksten i den norske sysselsettingen har en rekke sammenhengende årsaker. For det første har den råvarebaserte norske økonomien nytt godt av høye priser på olje, gass og andre naturressurser. Høye offshoreinvesteringer og sterk etterterspørsel etter norske eksportvarer i globale markeder har gitt grunnlag for en rekordlang høykonjunktur på 2000-tallet. Kombinert med en ekspansiv finanspolitikk under krisa har Norge følgelig ikke opplevd det samme etterterspørselsfallet etter finanskrisa som en rekke andre europeiske land. I tillegg har Norge dratt nytte av billige importvarer fra Kina, som i liten grad har erstattet norsk produksjon. Lavere priser på importvarer

har også bidratt til å holde inflasjonen nede og har dermed gitt grunnlag for en lav rente, som har bidratt til den økonomiske veksten. Av figur 7.11 (på forrige side) kan man se at sysselsettingsveksten flatet noe ut etter Asiakrisen i 1998, men deretter har steget gjennom 2000-tallet, unntatt nedgangen og utflatingen i 2002–2004. Etter den globale finanskrisa mot slutten av 2008, ser vi også en utflating i norsk sysselsetting, men nedgangen var ubetydelig sammenlignet med i nabolandene – og fra 2010 har det på ny vært vekst.

Ser man på sysselsettingsraten – eller andel av befolkningen i arbeidsfør alder som er i jobb, blir bildet enda klarere. Figur 7.12 viser at etter fallet i sysselsettingen 1990–93, var det en kraftig vekst fram til Asiakrisen i 1998. Videre observerer vi et nytt fall etter økningen i kronekursen i 2003, og deretter en kraftig vekst fram til finanskrisa i 2008. Siden midten på 90-tallet har den norske sysselsettingsraten for aldersgruppen 15–74 år ligget på rundt 70 prosent. En viktig forklaring på at raten er relativt stabil, til tross for at over en halv million flere jobber, er at befolkningen vokser – særlig på grunn av innvandring.

Figur 7.12 Sysselsettingsrate etter kjønn, 16–74 år. 1990–2012.



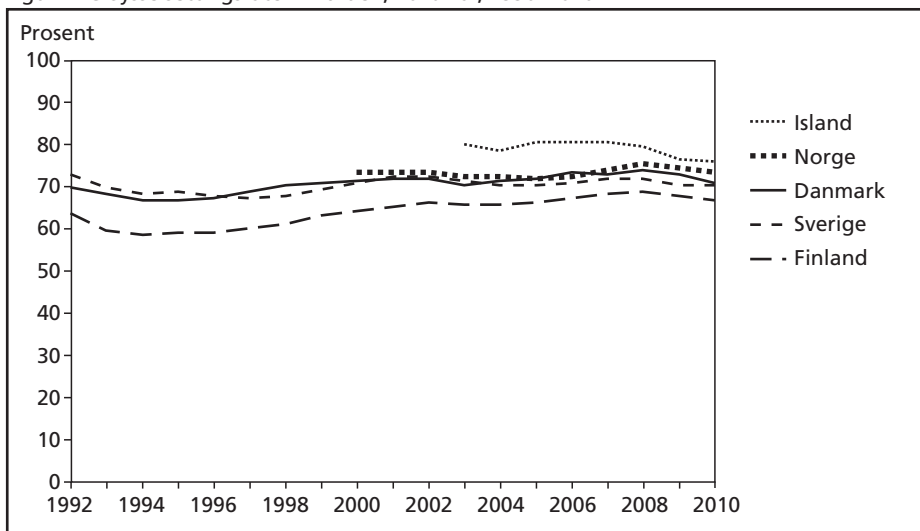
Kilde: Statistisk sentralbyrå (AKU).

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

Ser vi på sysselsettingsraten i aldersgruppen 20–64 år, finner vi små forskjeller mellom de nordiske landene, og Norge ligger sammen med Island høyest. I 2010 var rundt tre av fire i denne aldersgruppen sysselsatt i Norge.



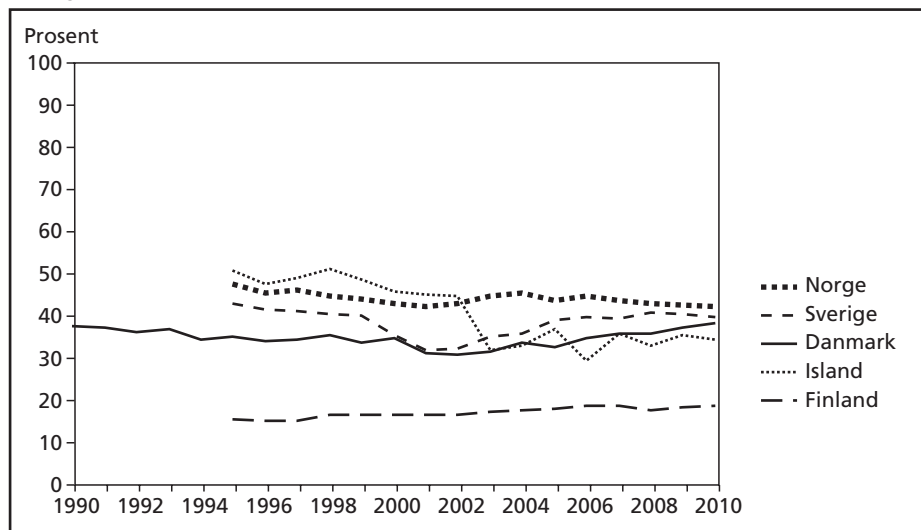
Figur 7.13 Sysselsettingsrater i Norden, 20–64 år, 1990–2010.



Kilde: Fafo-NordMod-databasen.

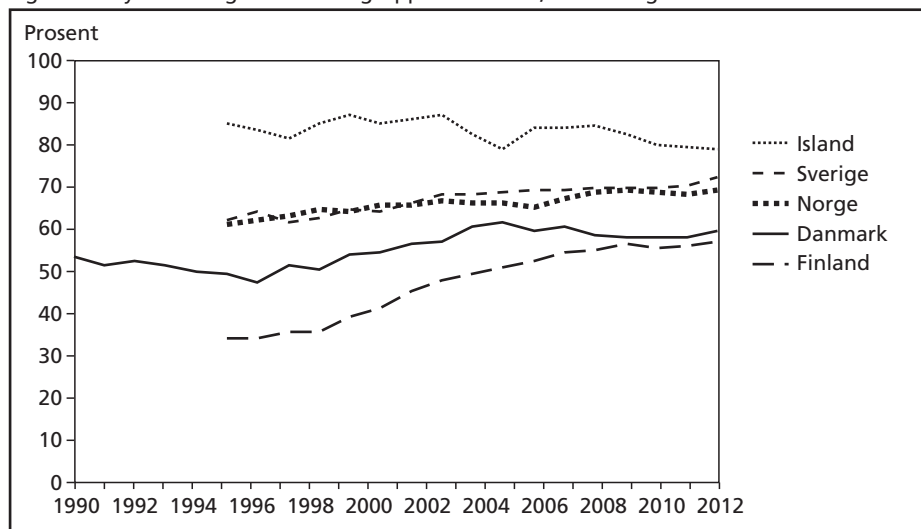
En vanlig forklaring på de høye sysselsettingsratene i Norden er at mange kvinner i disse landene jobber. Figur 7.12 (på forrige side) viser også utviklingen i sysselsetting i Norge etter kjønn fra 1990 til i dag. Etter en kraftig vekst gjennom 90-tallet, har den kvinnelige sysselsettingsraten variert mellom 65 og 70 prosent siden 1997. Selv om det fortsatt er et gap mellom kvinner og menn, går det fram av figuren at forskjellene blir mindre. Mens det var over 12 prosentpoengs forskjell mellom sysselsettingsraten til kvinner og menn i 1990, er denne i dag redusert til 5 prosentpoeng. Samtidig er det viktig å nevne at deltidsarbeid er langt mer utbredt blant kvinner. Figur 7.14 (på neste side) viser andelen kvinner som jobber deltid i Norden. Her framgår det at Norge har hatt den høyeste deltidsandelen blant kvinner gjennom hele tiåret 2000–10, men forskjellen er redusert, og det er nå små forskjeller mellom Danmark, Sverige og Norge. I dag jobber rundt fire av ti kvinner deltid. Til sammenligning er det en av ti menn som gjør det samme (Fafo-NordMod-databasen, nordisk ministerråd).

Figur 7.14 Andelen deltidsarbeidende kvinner i aldersgruppen 15–64 år i prosent av sysselsatte kvinner.



Kilde: Fafo-NordMod-databasen, nordisk ministerråd (2011).

Figur 7.15 Sysselsetningsrater aldersgruppen 55–64 år, etter år og land.



Kilde: Fafo NordMod-databasen, Eurostat.

Sysselsettingen blant unge og eldre arbeidstakere har også hatt en positiv utvikling, både i absolutte og relative tall. Av tabell 7.1 kan vi se at det siden 1990 er blitt rundt 200 000 flere sysselsatte i aldersgruppen 55–74 år. Mens en drøy tredjedel av denne aldersgruppen var sysselsatt på første halvdel av 90-tallet, er det nå nesten halvparten

– en stigning på over 10 prosentpoeng, og 500 000 personer mellom 55 og 75 år er nå sysselsatt. Figur 7.15 viser nordiske sysselsettingsrater for aldersgruppen 55 til 64 år. Av figuren går det fram at Norge i dag er nummer tre i Norden, etter Sverige og særlig Island. I Norge var det rundt syv av ti i aldersgruppen som var i arbeid i 2011, mot seks av ti i 1995.

Blant de unge arbeidstakerne er det blitt rundt 50 000 flere sysselsatte i perioden. Mange av disse er skoleelever og studenter med en deltidsjobb ved siden av sin utdanning. Særlig fra årtusenskiftet fram til finanskrisa i 2008 økte antall sysselsatte blant unge sterkt. Med unntak av årene 1992–1995, har sysselsettingsraten blant unge vært over 50 prosent, og i toppåret 2008 var 58 prosent sysselsatt.

Tabell 7.1 Sysselsetting blant unge og eldre 1990–2012. Norge. Tall i tusen og prosent.

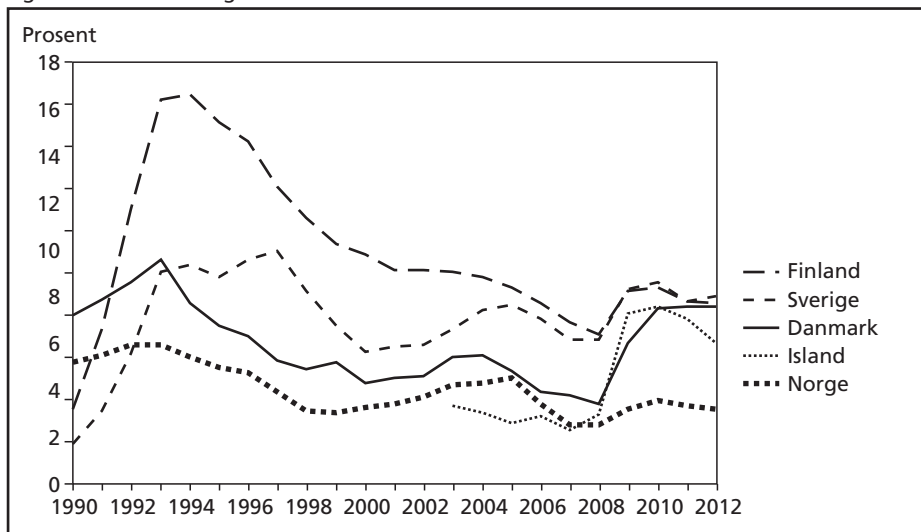
År	16–24 år		55–74 år	
	Sysselsatte	Sysselsettingsrate	Sysselsatte	Sysselsettingsrate
1990	316	53,5	297	38,1
1991	292	50,2	285	37,1
1992	279	48,8	279	36,6
1993	267	48,0	273	36,2
1994	263	48,5	273	36,3
1995	261	49,2	278	37,4
1996	269	52,1	284	38,5
1997	277	55,0	292	39,7
1998	287	57,9	304	41,1
1999	283	57,9	317	42,0
2000	282	57,9	329	42,8
2001	274	56,6	356	44,9
2002	279	57,1	376	46,2
2003	272	55,2	395	47,4
2004	272	54,4	401	47,1
2005	269	52,9	413	47,4
2006	308	53,1	416	47,4
2007	327	55,1	440	49,0
2008	352	58,0	456	49,5
2009	330	53,2	463	49,0
2010	330	52,0	473	48,8
2011	334	51,4	486	48,8
2012	347	52,6	499	48,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå (AKU).

Selv om den positive utviklingen i sysselsetting blant unge, eldre og kvinner har vært viktig for å forstå sysselsettingsveksten i perioden som helhet, har tilstrømningen av arbeidsinnvandrere de senere årene vært et vesentlig bidrag. Særlig etter EU-utvidelsen i 2004 har det kommet mange arbeidsmigranter, både fra nye og gamle EU-land (se også kapittel 4). Samtidig er det viktig å påpeke at AKU bare måler sysselsettingen blant de som er registrert bosatte. Mange arbeidsinnvandrere og utstasjonerte arbeidstakere er ikke bosatte, samtidig som arbeidsinnvandrere erfaringsmessig ofte er vanskelige å nå i spørreundersøkelser.<sup>51</sup> Mye tyder derfor på at den faktiske sysselsettingsveksten har vært langt større enn det som beskrives her, og at det kan være en sammenheng mellom den høye arbeidsinnvandringen og fallet i innenlandsk yrkesdeltakelse.

Utviklingen i arbeidsledigheten speiler sysselsettingsutviklingen: etter en kraftig oppgang ved inngangen til 1990-tallet, sto man i Norge overfor en situasjon med ledighet i 1993 på 6 prosent – som er toppnivået i perioden. Ledigheten falt deretter til 3,2 prosent i 1998, og steg deretter moderat. I perioden 2003 til 2005 var ledigheten rundt 4,5 prosent, før den falt til under 3 prosent i 2006. På toppen av høykonjunkturen i 2007 var norsk ledighet nede i knappe 2,5 prosent. Selv om man også i Norge har merket etterdønningene av finanskrisa, har ledighetsraten ligget lavt på 3-tallet fram til i dag.

Figur 7.16 Arbeidsledighet i Norden 1990–2012.



Kilde: Fafo-NordMod-databasen, OECD.

Fra midten av 1990-tallet sank ledigheten i hele Norden fram til finanskrisa, med unntak av en liten økning i Norge, Sverige og Danmark fra 2002 til 2004/05. Som

<sup>51</sup> En undersøkelse blant polakker i Oslo i 2007 viste at halvparten av de som ble intervjuet ikke var registrert på en slik måte at de vil inngå i denne statistikken (jf Friberg & Tyldum 2007).

det framgår av figur 7.16, har ledighetsutviklingen i Norge vært langt mer positiv enn i Norden for øvrig siden finanskrisa fra 2008. I 2012 var arbeidsledigheten i Norge under halvparten av de øvrige nordiske landene.

### Lønnsutvikling

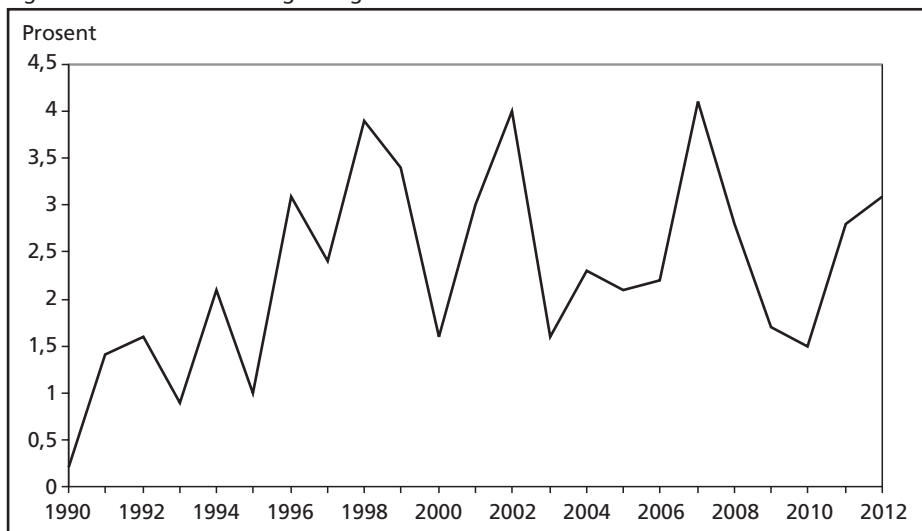
I kapittel 3 viste vi at gjennomsnittlige timelønnskostnader i norsk industri i 2012 ligger 69 prosent over våre handelspartnere i EU, og 38 prosent over nivået i Norden. Til sammenligning var lønnskostnadene i norsk industri for et tiår tilbake «bare» rundt 40 prosent høyere enn hos handelspartnere i EU og eurosone, og rundt 25 prosent over nivået i Norden. Til tross for en høy reallønnsutvikling i Norge i perioden, har ikke arbeidstakernes andel av faktorinntekt økt. TBU peker på at lønnskostnadene som andel av brutto faktorinntekter til norsk industri har svingt med konjunktorene, rundt et nokså stabilt nivå. Samtidig økte andelen mye i 2009 som følge av finanskrisa, men har deretter falt tilbake de siste tre årene (TBU 2013). Den høye reallønnsveksten er følgelig først og fremst et resultat av Norges høye produktivitetsvekst. Figur 7.17 og 7.18 viser reallønnsutviklingen i Norge. Her kan vi se at årslønnsveksten etter prisstigningen det siste tiåret har vært langt høyere enn på 90-tallet og særlig på 80-tallet. I 1996, 1998, 2002, 2007 og 2012 var reallønnsveksten over 3 prosent. Den siste rapporten til TBU peker på at samlet fra 2002 til 2012 var lønnsveksten nær parallell i industrien i alt og i offentlig forvaltning, mens lønnsveksten i varehandel totalt var noe lavere.

Figur 7.17 Reallønnsutvikling i Norge.



Kilde: LO, Samfunnsnotat «I og bortenfor krisa – retningslinjer for LOs tariff og sysselsettingspolitikk».

Figur 7.18 Reallønnsutvikling i Norge 1990–2012.



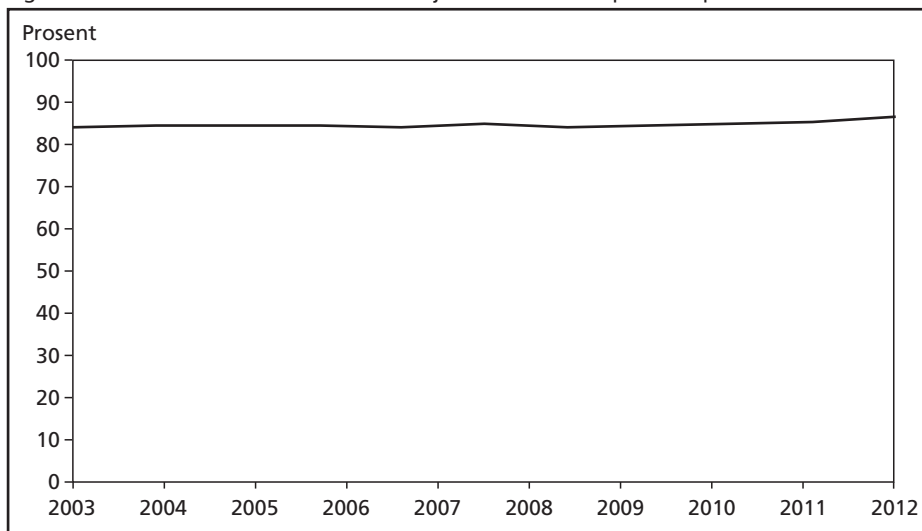
Kilde: Fafo-NordMod-databasen. Statistikkbanken, tabell 09786, i.e. SSB.

Note: Ved beregningen av reallønn er nasjonalregnskapets tall for prisvekst i konsum i husholdninger og ideelle organisasjoner blitt benyttet som deflator.

Når det gjelder likelønn, viser TBU sin siste rapport at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i tiårsperioden 2003 til 2012 ble redusert eller var uendret for de fleste forhandlingsområdene, med unntak av ansatte i finanstjenester. Lønnsstatistikk for alle ansatte viser at lønnsforskjellen samlet sett mellom kvinner og menn (både heltid og deltid) ble noe redusert fra 2011 til 2012 (TBU 2013)<sup>52</sup>. Samtidig viser figur 7.19 en ualminnelig stabilitet i lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Som påpekt i kapittel 4, er det norske lønnsgapet på rundt 15 prosent, om lag det samme som gjennomsnittet i EU-landene. Likevel er det norske lønnsgapet lavere enn en slik sammenligning kan gi uttrykk for, ettersom norske kvinner har en langt høyere yrkesdeltakelse. Siden lønnsgapet er stabilt i en periode der kvinners yrkesaktivitet har vokst, mener likelønnskommisjonen det er et uttrykk for at kvinner og menn behandles stadig mer likt (se også kapittel 4). Dessuten er det viktig å minne om at den viktigste forklaringen på lønnsgapet er det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, der kvinner dominerer i offentlig sektor og lavlønnsdelen av privat tjenesteytende sektor, mens forskjellene innenfor samme virksomhet, samme stilling med like personlige ressurser, er små eller ingen (se kapittel 4).

<sup>52</sup> Kvinners gjennomsnittlige lønn utgjorde 86,5 prosent av menns i 2012, mot 85,3 prosent i 2011. For heltidsansatte utgjorde kvinners lønn 88,3 prosent av menns, mot 87,2 prosent både i 2010 og 2011 (TBU 2013).

Figur 7.19 Kvinners andel av menns lønn. Gjennomsnittslønn per dato per årsverk. 2003–2012.



Kilde: TBU 2013.

### Ansettelsesvilkår og arbeidsmiljø

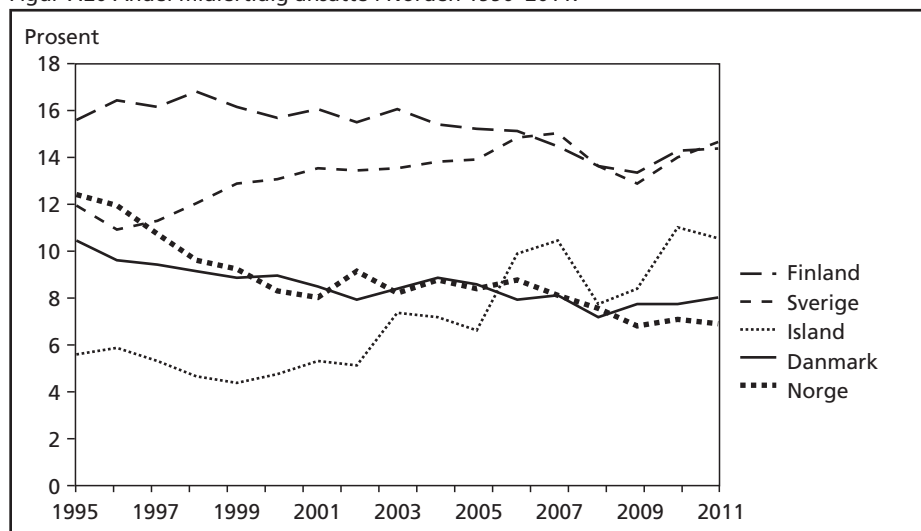
Stortingsmelding 29 «Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv» peker på at norsk arbeidsliv er preget av høy selvbestemmelse og sosial støtte, men også av høye krav og høy jobbintensitet. Et av hovedbudskapene i meldingen er at «Arbeidsforholda er jamt over betre enn i andre land, og dei seinare åra har også svært mange opplevd ei ytterlegare forbetring av arbeidsmiljøet og arbeidsvilkåra.» Samtidig pekes det på utfordringer i enkeltbransjer preget av mange useriøse virksomheter (f.eks. renholdsbransjen og hotell & restaurantbransjen) eller på høyt sykefravær (f.eks. helse- og omsorgssektoren og transportsektoren).

Videre viser meldingen at prosentandelen som arbeider utenfor alminnelig arbeidstid har vært stabil de siste tiårene. I 2010 arbeidet to av tre yrkesaktive mellom klokken 06.00 og 18.00 (ibid.). Samme år var det samlet sett 19 prosent av deltidsansatte som ønsket lengre arbeidstid, mens 10 prosent av de deltidsansatte, eller 67 000 arbeidstakere, regnes som undersysselsatte, ved at de både ønsker og konkret har forsøkt å få lengre arbeidstid (ibid.). Som påpekt over, er deltidsandelen blant kvinner langt høyere enn blant menn.

Når det gjelder andelen midlertidig ansatte i den innenlandske arbeidskraften, er den redusert i Norge siden midten av 90-tallet og fram til i dag. Figur 7.20 viser andelen midlertidig ansatte i Norden i perioden 1990–2011. Her framgår det at Norge har den laveste andelen midlertidig ansatte, og at det i 2010 var rundt syv prosent som var midlertidig ansatt. Det er likevel grunn til å anta at den reelle andelen har økt de senere

årene, siden mange av arbeidsinnvanderne som ikke fanges opp av AKU har midlertidige og andre atypiske tilknytningsformer (f.eks. viste den siste Polonia-undersøkelsen at bare én av fire polakker i Oslo hadde fast ansettelse, se Friberg & Eldring 2011).

Figur 7.20 Andel midlertidig ansatte i Norden 1990–2011.



Kilde: Eurostat.

## Fattigdom og ulikhet

Figur 7.21 viser inntekstulikheten i Norge målt ved gini-koeffisienten<sup>53</sup>. Av figuren framgår det at ulikheten har økt svakt om man ser på perioden under ett. Særlig var økningen sterk fram til 2005. Dette året var gini-koeffisienten svært høy som følge av tilpasning til skatteendringen der det ble innført skatt på aksjeutbytte. Etter 2005 har gini-koeffisienten gått ned igjen, og nivået i 2012 ligger på høyde med 1997. Figuren er basert på all inntekt; i den grad man bare ser på lønnsinntekter, er bildet av stabilitet vesentlig klarere. Det er nært knyttet til at hovedinstitusjonene og prinsippene i norsk lønnsdannelse er bevart i perioden. Den sterkeste ulikhetsdriveren i perioden er kapitalinntekter.

Fortsatt er Norge ett av landene i verden med lavest inntekstulikhet. Figur 7.22 viser at Norge i 2011 hadde den laveste gini-indeksen<sup>54</sup> i Norden, og langt lavere enn snittet

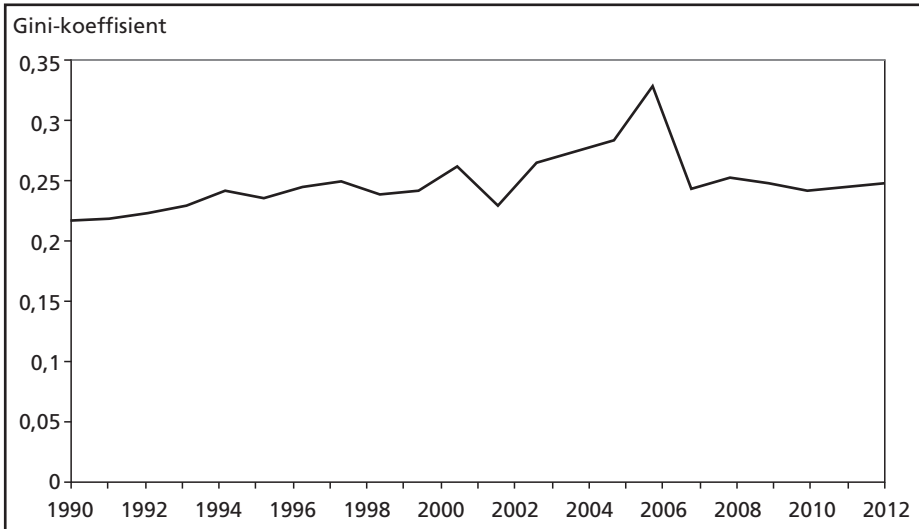
<sup>53</sup> Koeffisienten varierer mellom 0 og 1, hvor 0 indikerer at alle innbyggerne har akkurat like stor inntekt, mens tallverdien 1 indikerer at én person eier all inntekt.

<sup>54</sup> Gini-indeksen er en måte å uttrykke gini-koeffisienten i prosent.



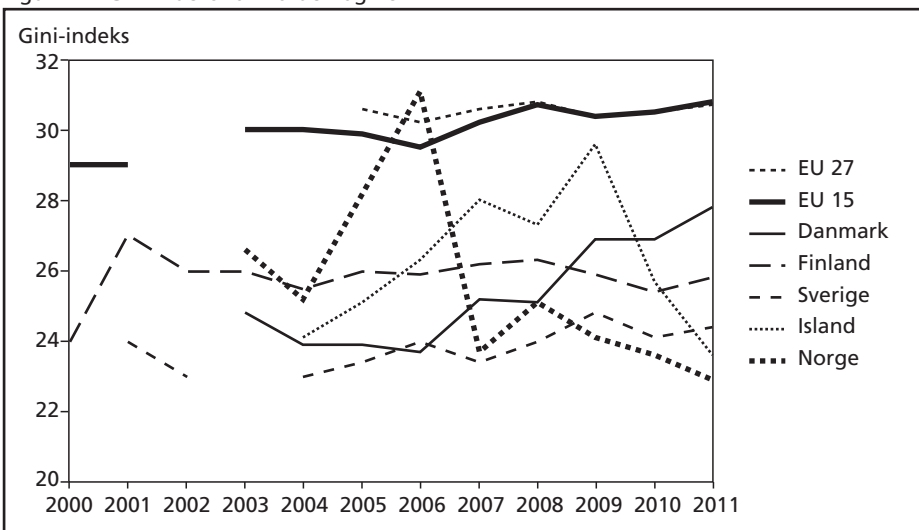
i EU. Hippe og Fløtten (i Berge et al. 2009) peker på hovedinntrykket når det gjelder ulikhet i Norden er stor grad av stabilitet, og at den moderate økningen synes koblet til veksten i kapitalinntekter som tilfaller en liten del av befolkningen i alle landene. De senere årene er det særlig Danmark som ser en økning i inntektsulikhet. Dette er i noe mindre grad tilfellet i Sverige.

Figur 7.21 Gini-koeffisient for Norge 1990–2011.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 7.22 Gini-indeks for Norden og EU.

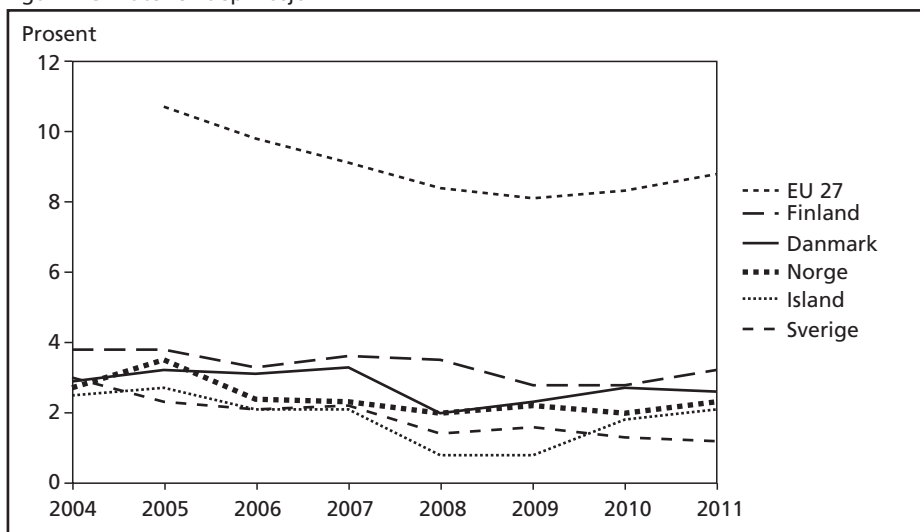


Kilde: Eurostat.

Som påpekt i kapittel 5, er den norske fattigdommen relativt stabil i hele tjuårsperioden, målt ved både kort- og langvarig lavinntekt (se også kapittel 5 for tabell og ytterligere diskusjon). I kapittel 5 viste vi også at fattigdomsnivået i Norge er lavt i en internasjonal sammenheng. En annen måte å vurdere fattigdom på, er å se på materiell deprivasjon. Figur 7.23 viser andelen av befolkningen som mangler evne til fire av ni kriterier: 1) Er på etterskudd med boliglån eller husleie, 2) evne til å ha råd til å betale for en ukes årlig ferie borte fra hjemmet, 3) evne til å ha råd til et måltid med kjøtt, kylling eller fisk annenhver dag, 4) evne til å møte uventede finanskostnader, 5) husstand har ikke råd til en telefon (inkludert mobiltelefon), 6) husstand ikke har råd til en farge-TV, 7) husstand har ikke råd til en vaskemaskin, 8) husstand har ikke råd til en bil og 9) husstand har ikke evne til å betale for å holde sitt hjem tilstrekkelig varmt.

Figuren viser at det bare er rundt 2 prosent av den norske befolkningen som oppfyller dette kriteriet (altså mangler på fire av de ni indikatorene), og som de andre nordiske landene, havner man langt under snittet i EU.

Figur 7.23 Materiell deprivasjon.

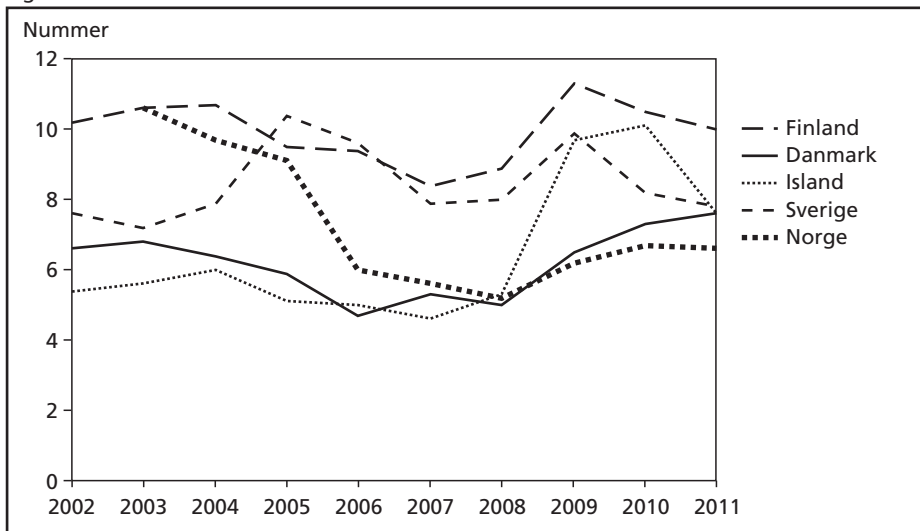


Kilde: Eurostat.

Utdanning, kvalifisering og tilgang til arbeid er de viktigste faktorene for å unngå å komme i en situasjon med lavinntekt. En stadig mer benyttet indikator på risiko for fattigdom og sosiale problemer i et land, har blitt andelen av unge som ikke er i arbeid (Employed), under utdanning (Education) eller i opplæring (Training). En «NEET» er dermed en ung person som ikke er under utdanning, i arbeid eller annen form for kvalifisering/opplæring (training). NEET er dermed et mål på de som faller ut av arbeid og skole og som finansieres av familien eller mottar en eller annen form

for offentlig stønad. Av figur 7.24 kan vi se at andelen unge i alderen 15–29 år som faller inn under denne kategorien i Norge, har falt fra 10 prosent i 2003 til 6 prosent i 2011. Dette innebærer at Norge i denne perioden har beveget seg fra å ligge i topp i Norden, til nå ha færrest unge i denne kategorien. For de øvrige nordiske landene var det en vekst etter finanskrisa i 2008, men både Finland og Sverige har ligget høyere enn Norge siden 2005. De nordiske landene ligger tradisjonelt lavere enn de andre europeiske landene på denne indikatoren.

Figur 7.24 NEETs 15–29 år.



Kilde: Fafo-NordMod-databasen, Eurostat.

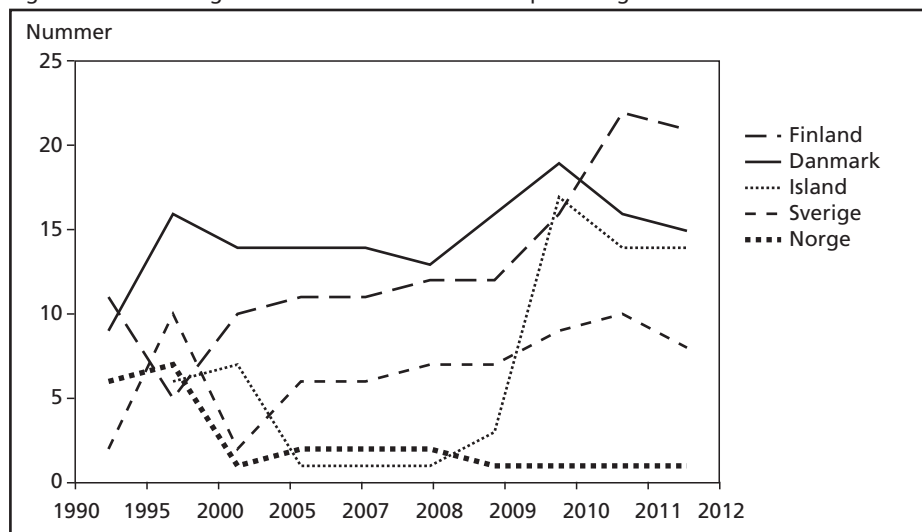
## Levekår og velferd

Gode og dårlige levekår knyttes ofte, som vi har gjort over, til objektive målbare forhold som arbeid, inntekt og utdanning. Dette representerer viktige levekårsressurser i en tradisjonell nordisk levekårsstilmærning. I et slikt nordisk levekårsperspektiv er det også vanlig å supplere de sosialstatistiske indikatorene med folks opplevelse av egen situasjon i seg selv og i forhold til andre. I dette avsnittet skal vi kort vise noen slike indikatorer, for å plassere utviklingen i Norge i et historisk og komparativt perspektiv. Heller ikke her er det meningen å gå igjennom alle tenkelige indikatorer. Vi har valgt ut et fåtall, som til gjengjeld blir benyttet ofte.

Et utgangspunkt kan være den ofte benyttede indeksen utviklet av UNDP, som går under navnet FNs Human Development Index. Denne kombinerer et stort sett

av indikatorer. I figur 7.25 har vi vist de nordiske landenes plassering siden 1990. De nordiske landene har hele tiden ligget i den høyeste rangerte gruppen av land, og Norge har innehatt førsteplassen i flere år på 2000-tallet. Det er dette som er grunnlaget for påstanden om at Norge er verdens beste land å bo i. Island er eksempel på et land som har endret rangering i etterdønningene av finanskrisa.

Figur 7.25 Levekår og velferd. De nordiske landenes plassering etter HDI.

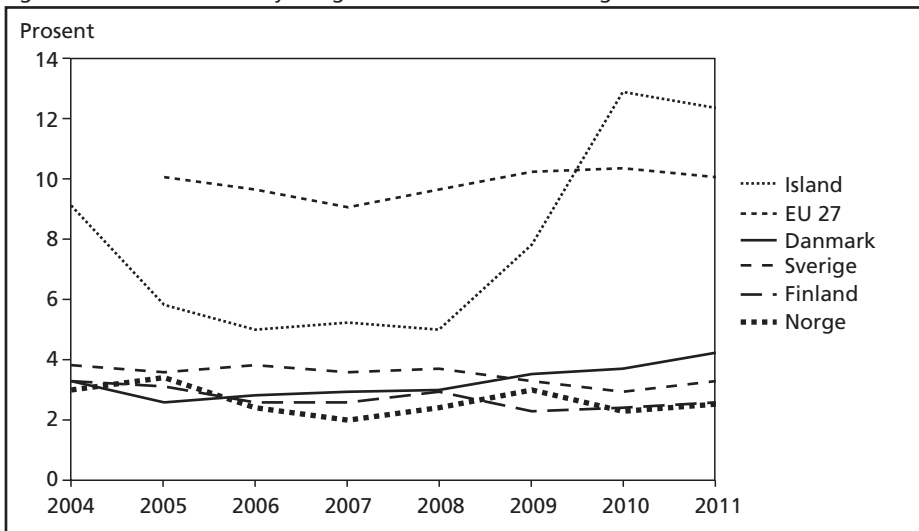


Kilde: UNDP.

En klassisk indikator på opplevelse av sin levekårssituasjon, er om man må bekymre seg for å betale regninger. I figur 7.26 har vi benyttet europeiske holdningsdata og sett på hvor mange som oppgir at de «bekymrer seg for regninger», og sammenlignet de nordiske landene med EU27. Figuren viser at de nordiske landene ligger på et svært lavt nivå, og at Norge ligger lavest. Unntaket er, ikke overraskende, Island, hvor over 12 prosent oppgir at de er bekymret for å få betalt sine regninger. Disse tallene er tilgjengelige kun fra 2004 (pga samkjøring med EUSilc).

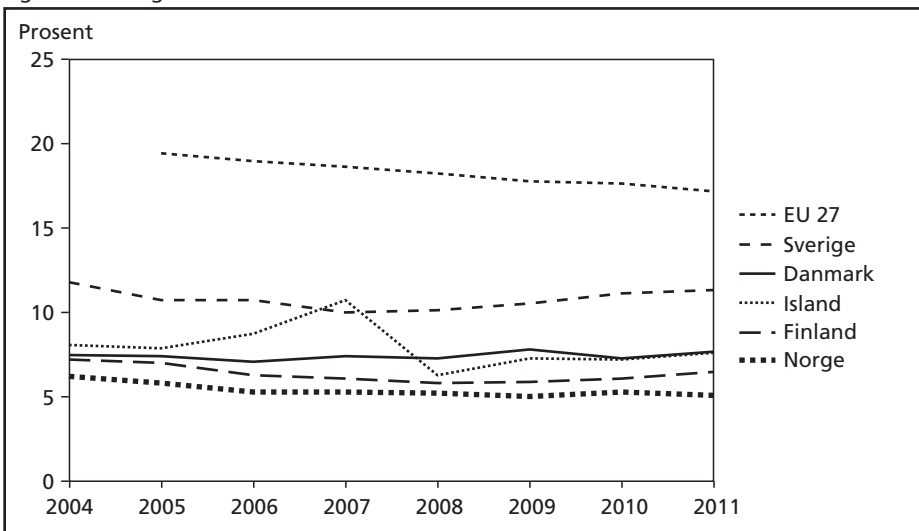
En annen tradisjonell indikator er opplevelsen av trangboddhet. Indikatoren viser prosent av befolkningen som bor i en trangbodd husholdning. Trangboddhet er definert som at en person eller et par som bor sammen ikke har tilgang til et eget rom, eller hvor par med barn under 12 år ikke har tilgang til eget rom eller hvor to barn av samme kjønn mellom 12 og 17 år ikke har tilgang til eget rom. Igjen ligger de nordiske landene langt under EU's gjennomsnitt, og Norge ligger lavest i perioden. Sverige ligger høyest.

Figur 7.26 Økonomiske bekymringer. De nordiske landene og EU27.



Kilde: Eurostat.

Figur 7.27 Trangboddhet

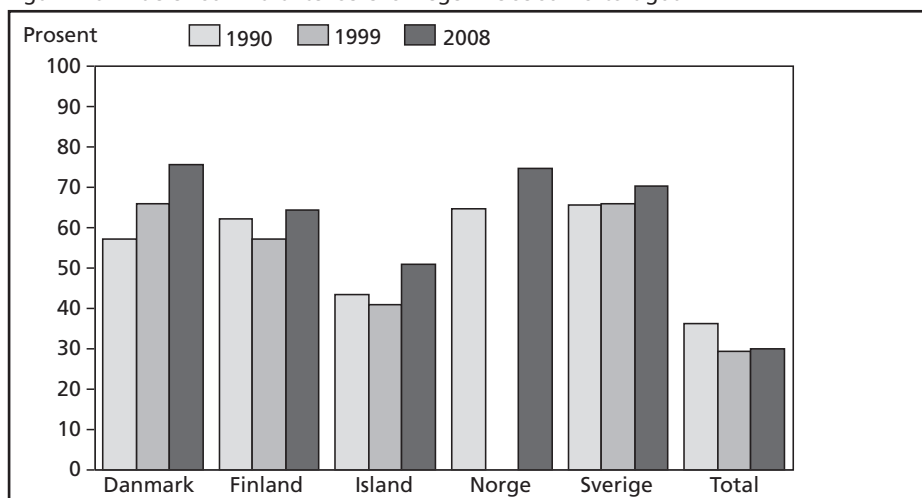


Kilde: Eurostat.

Egenopplevd helse er en av de kanskje mest benyttede levekårsindikatorerne. I figur 7.28 har vi sett på de som karakteriserer sin egen helse som god, og vi ser igjen at de nordiske landene ligger relativt samlet og høyt; her ligger Sverige og Island høyest, og Norge på nivå med Danmark. Både Danmark og Finland opplever et fall i egenopplevd helse

fra 2007 og 2008. I figur 7.29 har vi sett på både de som beskriver sin egen helse som svært god og god og har sammenlignet 1990 med 2008, som er det senest tilgjengelige året i dette datasettet. Nivåene på god helse stiger av naturlige årsaker når man ser på både svært god og god sammen, og Danmark, Sverige og Norge ligger alle på rundt 80 prosent av befolkningen. Norge har sett en svak økning i denne indikatoren siden 1990. Det er Finland som viser nedgang, mens dataene for Island er stabile, fordi de er samlet inn før finanskrisa traff. (Totalt angir EU-landene som inngikk i hhv. 1990 og 2008, og er derfor ikke sammenlignbar.)

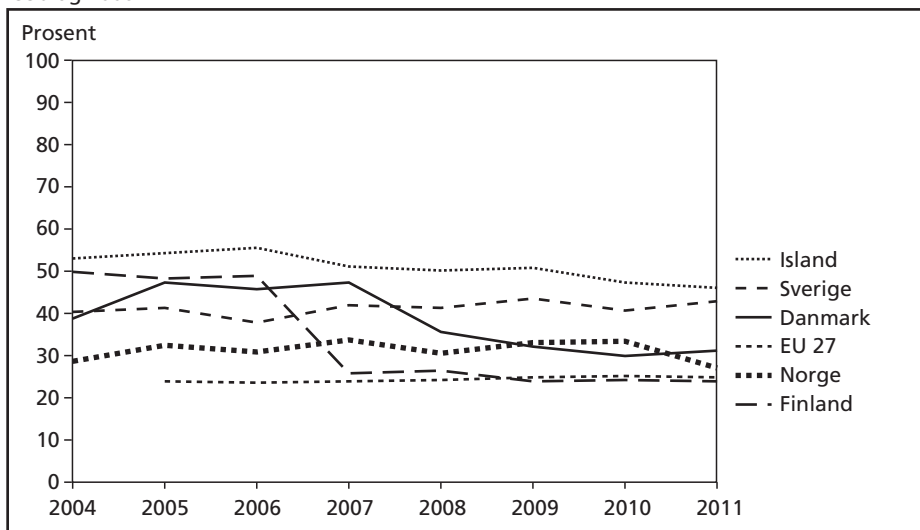
Figur 7.28 Andelen som karakteriserer sin egen helse som svært god.



Kilde: Eurostat.

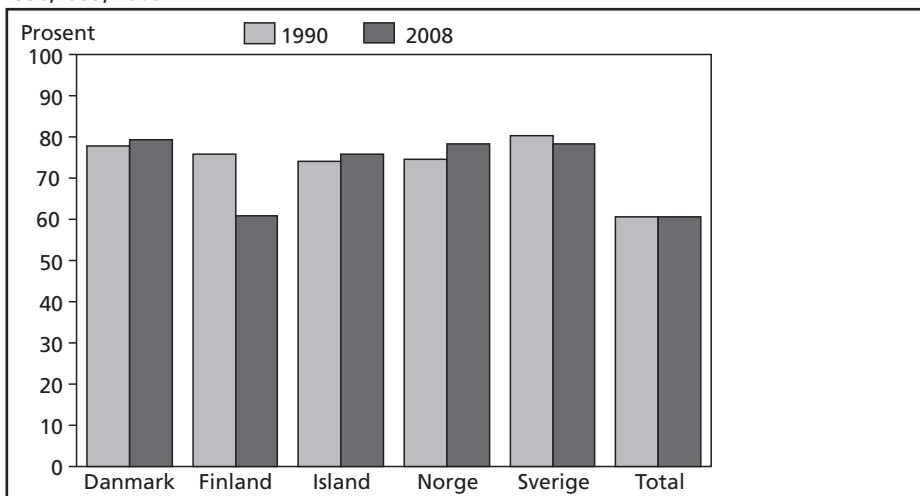
Figur 7.29 viser et bilde av stabilitet eller positiv utvikling på mange, både harde og myke, indikatorer for samfunnsutviklingen i Norge. Det er kanskje ikke overraskende at forsøk på å måle omfanget av tillit i befolkningen også viser vekst i en slik periode. Tillit, her målt som at folk mener at de kan stole på andre, blir ofte sett på som et uttrykk for sosial kapital i et samfunn. I figur 7.30 har vi som avslutning presenter andelen av befolkningen som i valget mellom påstandene «most people can be trusted» og «can't be too careful», velger den første. Sammenlignet med EU-landene totalt sett på ulike tidspunkt, ligger de nordiske landene langt høyere. Norge ligger øverst sammen med Danmark. Det som kanskje er særlig interessant, er at alle landene viser en positiv utvikling. For Norges del er det, som diskutert i denne rapporten, en periode preget av store endringer, blant annet en sterk innvandring. Sammen med holdningsdataene presentert innledningsvis i dette kapitlet, kan det tyde på at modellens politiske grunnlag kan la seg reproducere selv i sterke endringsperioder.

Figur 7.29 Andelen som beskriver sin egen helsetilstand som god eller svært god om dagen, 1990 og 2008.



Kilde: European Values Study.

Figur 7.30 Tillit. Andel som oppgir i valget mellom to påstander at «most people can be trusted». 1990, 1999, 2008.



Kilde: Data er hentet fra European Values Study. Se <http://zacat.gesis.org/webview/>

Totaltallet er beregnet utfra totalt antall land som deltok i undersøkelsen det enkelte år. Dette varierer fra 29 land i 1990 til 47 land i 2008. Norge deltok ikke i undersøkelsen i 1999.





## 8 Avslutning: Ombyggingens periode

### Innledning

Det er vanlig å beskrive Norge som et oljesmurt samfunn som, i motsetning til i andre land, ikke har måttet reformere sin velferdsstat eller sitt arbeidsmarked. Vår gjennomgang av perioden 1990 til 2012 legger grunnlaget for en alternativ konklusjon. Mens de første årene etter krigen ble sett på som velferdsstatens store *oppbyggingsperiode*, representerer de senere årene den store *ombyggingssperioden* i Norge. Ombyggingen er kjennetegnet av en stor grad av kontinuitet i verdier og målsettinger og bruk av tradisjonelle virkemidler og institusjoner, ikke minst gjennom kollektive løsninger i arbeidslivet og en sterk involvering av partene i politikkkutforming. Dette er kombinert med fornyelse i deler av velferdspolitikken og liberalisering av økonomien. Gjennom EØS-avtalen er Norge blitt en del av et åpent indre marked i Europa med fri bevegelse og et omfattende, overstatlig styrings- og reguleringsystem.

Politisk har perioden etter 1990 i stor grad hatt sosialdemokratiet som gravitasjonspunkt. Arbeiderpartiet har alene, eller sammen med andre, sittet i regjeringskontorene rundt 16 av de vel 22 årene som har gått siden 1990. Den resterende tiden har det vært en sentrumsledet (KrF) regjering fra 1997 til 2001 og fra 2001 til 2005. Høyre var kun med i regjering i en periode, og Frp forble utenfor regjeringskontorene. Dette har satt et sentrum-venstre-preg på perioden. 1970-tallet har blitt beskrevet som sosialdemokratiets «lykkelige øyeblikk» (Sjersted 2005). Spørsmålet er om ikke perioden 1990–2012, når historien en gang skal skrives, også kan bli gjort til gjenstand for denne typen beskrivelser. Mange vil nok samtidig se det som et paradoks at man kan bruke konservatismens grunnlegger Edmund Burkes perspektiv om å endre for å bevare, som karakteristikk på denne perioden.

For å forstå endringstrekkene og deres politiske kjennetegn, kan det være nyttig å ta utgangspunkt i tiåret før, nemlig et 1980-tall preget av modellkritikk av skattefinansierte velferdsstater og rigide arbeidsmarkeder. Disse perspektivene finner man igjen i de mange scenariorfortellingene som var populære på slutten av 1980-tallet. Det den gang så omtalte prosjektet «Scenarier 2000» (Hompland 1987) beskriver tre framtidbilder kalt omsorg, forvitring og fornyelse. Her tegnes blant annet et oljesmurt omsorgsscenario hvor lite forandres og rigiditeter og lav vekstevne blir resultatet. Også i Fafos framtidbilder laget to år senere, ser man typisk for seg enten en helt grunnleggende liberalisering eller et «likhetssamfunn», hvor man har måttet betale med svak vekst

og lav produktivitet. (Odenes et al. 1990). Få hadde ved inngangen til 1990 kunnet forestille seg den blandingen av konsolidering, kontinuitet og fornyelse vi faktisk har sett i norsk arbeidsliv og økonomi, sammen med de betydelige reformene i velferdsstaten. At dette også ville gi rekordsterk vekst i sysselsetting og velstand, ville det neppe vært lett å argumentere for den gangen.

Ombyggingens periode er interessant fordi den var preget av store ytre og indre endringer, og langt fra var en tid med smult farvann for nasjonal politikk. Bankkrise, Asiakrise, it-boble og finanskrisas realøkonomiske etterdønninger i Europa har stilt store krav til tilpasninger og politisk handlekraft. Dette har sammen med en voksende erkjennelse av klimautfordringene understreket behovet for fornyelse og tilpasnings-evne. I denne situasjonen skal det ikke underslås at Norges gyldne periode ikke bare er et resultat av dyktighet, økt produktivitet og god styring, men også om flaks. BRIC-landenes vekst, ikke minst Kinas eventyrlige utvikling, og veksten i offshorevirksomheten har gitt sterk stimulans til norsk økonomi. Kombinasjonen av økte råvarepriser og reduserte importpriser har gitt ekstra drahjelp. Den råvarebaserte norske økonomien, som tidligere ble sett på som en svakhet, ble et fortrinn, og stikk i strid med dystre spådommer framsto norsk økonomi som en globaliseringsvinner.

Selv om gjenreisningen etter 90-tallskrisa er en suksesshistorie, vil nye utviklingstrekk sette den norske modellen under press. Utfordringene de kommende tiår er store. Bølgene av aldring, innvandring, arbeidsmigrasjon og forventninger om økende velstand og velferd vil i kombinasjon med varig lav vekst i Europa, et skyhøyt kostnadsnivå, en todelt økonomi og utfasing av oljealderen stille den norske modellen overfor store, langsiktige omstillinger. Disse kan bli ekstra vanskelige å vinne politisk forståelse for, fordi det kommende tiåret vil preges av en forbigående reversering av aldersbølgen og økt statsfinansielt handlingsrom. De neste to stortingsperiodene kan derfor bli særlig avgjørende for evnen til å møte de langsiktige tilpasningsbehovene. Med økende velstand, bunnsolide statsfinanser og penger på bok, kan det bli politisk vanskelig for enhver regjering å stå imot økte forventninger.

## Resultatene

Begrepet ombyggingens periode tar utgangspunkt i de mange reformer og endringsprosesser som har preget de siste to tiårene, det vil si de institusjonelle endringene. Når man i tillegg trekker inn de samfunnsmessige resultatene, får man et tydelig bilde av en ombyggingsperiode som også har satt markerte spor. I denne rapporten har vi gjennomgått en rekke forskningsfunn, evalueringer og statistiske resultatindikatorer. Gjennomgangen viser en positiv utvikling på mange områder. Når det er sagt, må det også sies at selv om mye går bedre, er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig. For eksempel

er flere innvandrere enn noen gang i jobb, men samtidig har store grupper fortsatt et lavere sysselsettingsnivå enn majoritetsbefolkningen.

**Sterk sysselsettingsvekst:** I 2012 var 2 591 000 personer sysselsatt, det er 570 000 flere enn i 1990 – det vil si en økning på over 25 prosent på to tiår og den sterkeste veksten i norsk etterkrigstid. En vesentlig faktor bak denne veksten er økt innvandring. Og, selv om det fortsatt er en lavere andel av kvinner som jobber enn menn, er forskjellen redusert fra 12 prosentpoeng i 1990 til 5 prosentpoeng i dag. Imidlertid har Norge den høyeste deltidsandelen blant kvinner i Norden, fire av ti kvinner jobber deltid.

**Flere seniorer i jobb:** Særlig viktig, gitt en forventet sterk økning i personer over 50 år, er veksten i seniorsysselsetting. For første gang er en halv million mennesker mellom 55 og 75 år i jobb. Det skyldes endret næringsstruktur og økt utdanning, men flere studier peker på at det nye pensjonssystemet bidrar til at flere jobber mer og lenger. Norge ligger høyt i seniorsysselsetting i forhold til andre land.

**Lav ledighet:** Arbeidsledigheten i Norge er rekordlav og står i sterk kontrast til situasjonen i andre land. 6 prosent i 1993 er det høyeste nivået i perioden. Ledigheten falt til 3,2 prosent i 1998. Fra 2003 til 2005 var ledigheten oppe i 4,5 prosent, før den igjen falt til under 3 prosent i 2006 og 2007. Selv om Norge også har merket etterdønningene av finanskrisa, har ledigheten ligget lavt på 3-tallet fram til i dag. Lav ledighet er avgjørende for å opprettholde velferdsstaten.

**Mot et todelt arbeidsmarked?** Mange land har observert en økning i atypisk arbeid som midlertidige stillinger, ufrivillig deltid, arbeid utenom alminnelig arbeidstid m.m. I motsetning til mange land finner vi en nedgang i midlertidige ansettelser, og antallet ufrivillig deltidsansatte og undersysselsatte er ikke registrert økt. Den reelle andelen i arbeidsmarkedet med atypiske tilknytningsformer er imidlertid høyere enn man kan få inntrykk av, siden mange av arbeidsinnvanderne ikke vil fanges opp i statistikkene. Den store tilstrømmingen i arbeidsinnvandring fra gamle og nye EU-land, som ansettes i midlertidige stillinger og i bemanningsbransjen, rokker dermed ved bildet av nedgang i atypisk arbeid. Innenfor enkeltbransjer er det store utfordringer med useriøse virksomheter og sosial dumping. Norge har dermed fått inn et nytt element av todeling i arbeidsmarkedet.

**En konsolidert arbeidslivsmodell:** I arbeidslivet er det kanskje særlig overraskende, gitt sterk nedgang i fagorganisering i mange land, at organisasjonsgraden har ligget stabilt og at tariffavtaledekningen har forblitt relativt høy i Norge. Det må imidlertid pekes på at fagbevegelsen er svekket i deler av privat sektor. I tillegg er trolig den reelle organisasjonsgraden lavere enn det man kan få inntrykk av på statistikkene,

ettersom (uorganiserte) innvandrere på korttidsopphold (ikke bosatte) og personer som jobber svart ikke kommer med i sysselsettingsstatistikken, og dermed heller ikke er en del av nevneren når organisasjonsgraden beregnes. Selv om veksten i offentlig sektor har bidratt til å holde samlet organisasjonsgrad oppe, vil man kunne forvente en reduksjon i årene framover dersom industrisysselsettingen fortsetter å skrumpe og privat tjenesteytende sektor vokser, samtidig som utenlandsk arbeidskraft med lavere tilbøyelighet til å organisere seg utgjør en viktigere andel av privat sektor for øvrig. I samme retning trekker det at det voksende omfanget av utleie av arbeidskraft faller utenfor både næringsinndeling og organisasjonenes tradisjonelle virkeområde.

**Velferdspolitikken på norsk:** Velferdspolitikken i Norge har, særlig på 2000-tallet, vært preget av et markert politisk fotavtrykk. Tilrettelegging, koordinering og aktivering er sammen med sterkere økonomiske insentiver til å velge arbeid, gjennomgående i velferdspolitikken. En klassisk innstrammingspolitikk er derimot i liten grad gjennomført, og stønadsnivåer, stønadperioder og inntektstak er i stor grad intakte. På familierpolitikken område er et historisk etterslep i forhold til våre naboland hentet inn. Et eksempel på velferdspolitikken på norsk er sykefraværsområdet. I stedet for kutt i stønader har tilrettelegging og aktiveringstiltak dominert politikken. Sykefraværet er redusert på slutten av 2000-tallet gjennom IA-samarbeid, tiltak på virksomhetsnivå og økt bruk av delvis sykemelding. Fortsatt har Norge et høyt fravær særlig i en del kvinnegrupper.

**Uførepensjonering flater ut:** En hovedbekymring i velferdspolitikken har vært en sterkt økende uførepensjonering, og 10 prosent av befolkningen i arbeidsdyktig alder er nå uførepensjonert. Norge har en høy andel uførepensjonerte sammenlignet med andre land. Nesten 60 prosent av de uføretrygdede i Norge er over 55 år, og den høye andelen kan blant annet henge sammen med en høy formell pensjonsalder fram til 2011. Veksten har imidlertid avtatt, og i forhold til befolkningen 18 til 66 år, har uføreandelen stabilisert seg etter 2009 og gått noe ned. Med samme uføreandeler som i 2001, ville det nå vært 50 000 flere uføretrygdede enn det faktisk er. Forskningen på uførepensjonering viser en klar dreining i retning av diagnoser for psykiske lidelse, og disse utgjør nå flertallet av diagnoser bak uførepensjonering (31,5 prosent). Jo yngre man er, desto større andel med psykiske lidelser. Selv om antallet er lite, har økningen i uførepensjonering blant yngre menn vært særlig bekymringsfull.

**Utenforskapet stabiliseres:** Et høyt utenforskap har blitt et politisk debatttema i Norge, på tross av at sysselsettingsnivået samtidig er en av verdens høyeste. Alle regjeringer har søkt å løse dette ved ulike aktiveringstiltak. Mye tyder på at det tidligere tiårets vekst i utenforskap er stabilisert, og våre beregninger viser en viss nedgang de seneste årene. Med mulighet til å ta alderspensjon fra 62 år og en framtidig ny fleksibel uføre-

pensjon, kan man kanskje komme til å se ytterligere positiv utvikling. Samtidig er det store utfordringer knyttet til uførenivåer i enkelte grupper, blant annet overrepresentasjonen i en del innvandrergupper og økningen blant yngre menn som ofte henger sammen med frafall i videregående utdanning. Det er imidlertid viktig å være klar over at mange personer fullfører videregående opplæring som voksne. Eksempelvis er fire av ti personer 25 år eller eldre når de tar fagbrev. Ti år etter at de gikk ut av ungdomsskolen, har nær åtte av ti personer fullført videregående opplæring. Totalt sett ligger antall nye lærekontrakter på et historisk høyt nivå. I internasjonal sammenheng er denne utviklingen trolig unik, og den må ses i sammenheng med etableringen av nye fag med Reform 94 og arbeidslivets satsing på fagopplæringen i årene etterpå. Skulle Norge gjennom ulike tiltak klare å redusere uførepensjonering så langt ned som til OECDs gjennomsnittsnivå og samtidig reduserte antall personer på arbeidsavklaringspenger, er det likevel ikke snakk om mer enn 150 000 personer. Med andre ord, selv om utenforskapet er økonomisk kostbart, og har sosiale konsekvenser, utgjør det ikke en betydelig arbeidskraftreserve.

**Rekordinnvandring former velferdspolitikken:** Innvandringen til Norge har økt med nesten en halv million, fra 170 000 i 1990 til 660 000 i 2012. 10 prosent av befolkningen har dermed innvandret de siste 20 årene eller er barn av innvandrere. Det siste tiåret har også innvandringen endret seg sterkt og har gått fra å være i hovedsak flyktningeinnvandring og familiegjening, til arbeidsinnvandring spesielt fra Norden og de nye EU-medlemslandene i øst. Sysselsettingsutviklingen blant innvandrere har vært positiv, og andelen i arbeid er nå på 63 prosent, en økning på over 10 prosentpoeng. Det er imidlertid svært store forskjeller mellom grupper, og en del ikke-vestlige innvandringsgrupper ligger relativt lavt. Arbeidslinja har styrt arbeidet med integrering og en rekke reformer har vært sjøssatt de senere årene. Selv om mye tyder på at Norge klarer seg godt i forhold til andre land, og at integreringspolitikken gir resultater, ikke minst som følge av de siste års sterke generelle vekst i sysselsetting og den generelle utdanningspolitikken, trenges det store framskritt i aktiverings- og kvalifiseringspolitikken for å styrke velferdsstatens bærekraft på sikt. Større konkurranse om jobbene som følge av arbeidsinnvandring kan gjøre denne oppgaven vanskeligere.

**Den nye staten:** I debatten om de nordiske modellens utvikling får offentlig tjenesteproduksjon og forvaltning ofte lite oppmerksomhet. Noen av de mest omfattende reformene i Norge etter 1990 har imidlertid nettopp dreid seg om organisering og styring i offentlig sektor. De to siste tiårene har langt på vei vært en kontinuerlig reformperiode med tre tydelige trekk. For det første, i Norge markerte fristillingen og markedseksposering av de grunnleggende offentlige «utilities» som kraft, tele, post og NSB startskuddet på en bred ombygging i statlig sektor. Klassiske statlige infrastruktur- eller nyttetjenester blitt skilt ut fra statsforvaltningen, og drives i dag som

forretningsmessige virksomheter, men med betydelige innslag av statlig eierskap. Dette er prosesser som har pågått under ulike regjeringer og med bred partipolitisk støtte. For det andre er det gjennomført en omfattende indre fristilling i form av endringer av tilknytningsformer, gjennom større autonomi og bruk av ulike markedsmekanismer og mål og resultatstyring også innenfor statlig forvaltning og i stor grad innenfor kommunal forvaltning. En hovedkonklusjon er dermed at markedsanalogier og prinsipper har bidratt til å forme interne offentlige styringssystemer i denne perioden. Dette har medført at den statlige sentralforvaltningen er redusert i omfang, og mer enn 150 000 personer er sysselsatt i aksjeselskaper og foretak som er hel- eller deleid av staten. Denne endringsprosessen har likevel ikke ført til en mer ensartet måte å organisere offentlig forvaltning og tjenester på. Det er store variasjoner innad i statlig sektor og mellom kommuner. Sykehusene og spesialisthelsetjenestene er derimot, selv om de er organisert som egne foretak, kanskje underlagt sterkere politisk styring enn før, og skole og universitetsutdanning er fortsatt en direkte del av den sentrale statsforvaltningen (universitet) og kommunesektoren (grunn- og videregående skole).

**Privatisering nedenfra:** Det siste leder til det tredje trekket ved ombyggingen av offentlig sektor i denne perioden, nemlig at konkurranseutsetting har hatt et relativt moderat omfang innenfor offentlige kjerneområder som skole, helse og omsorg. Men, selv om bare 15 prosent av kommunene benytter konkurranseutsetting innenfor ett eller flere av disse områdene, representerer disse kommunene rundt 40 prosent av Norges befolkning. Når det gjelder kjøp av tjenester fra private, forekommer dette i større omfang, og det er også et område i vekst. Innen de «myke tjenestene» er det privat tjenestekjøp særlig innen omsorg og barnehager. Holdningen til konkurranseutsetting følger den klassiske høyre-venstreaksen både i befolkningen og blant politiske partier. Mens et lite mindretall av rødgrønne velgere ønsker mer konkurranseutsetting innen eldretjenester, vil et flertall av borgerlige velgere det samme.

**Likhets-Norge er inntakt:** Inntektsforskjellene i Norge økte noe fram til midten av 1990-tallet og har siden ligget stabilt. Unntaket her er den kraftige økningen, og deretter reduksjon, i forbindelse med skattereformen i 2006 som medførte et høyt engangsuttak av utbytte. Lønnsforskjellene er i liten grad økt i Norge. Samtidig er lønnsgapet mellom menn og kvinner i liten grad krympet. Små lønnsforskjeller kan forklares med at de sentrale institusjonene for lønnsdannelse er intakte. Det er først og fremst svingninger i kapitalinntekt som har påvirket ulikhetsnivået. I denne perioden har de fleste nordmenn også opplevd en svært høy reallønnsvekst. Når det gjelder lavinntekt, eller fattigdom som det omtales som, har denne ligget på et stabilt nivå og er lav i forhold til andre land. At man ikke har sett en nedgang i fattigdom i denne perioden, henger sammen med at Norge har fått påfyll gjennom innvandring av nye lavinnteksgrupper,

samtidig som det har vært bred enighet om å søke å stimulere til arbeid som løsning på lavinntekt framfor å øke stønader.

## Tilpasningspolitikk i spenn mellom modernisering og tradisjonalisme

Perioden fra 1990 til 2012 framstår som en svært aktiv politisk reformperiode innen økonomi, velferdsstat og arbeidsliv. De mange politiske og institusjonelle endringene er preget av en gjennomgående dobbelthet: På den ene siden gjennomføres en aktiv tilpasningspolitikk i det som kan ses som et forsøk på å modernisere institusjoner og ordninger for å bevare modellens bærekraft. På den andre siden er denne politikken preget av vekt på tradisjonelle verdier og løsninger, blant annet gjennom en pragmatisk jakt på kompromisser og en markant involvering av partene i arbeidslivet.

Selv om de senere tiårene har videreført etterkrigstidens velferdsutbygging ved innføring av lengre svangerskapspermisjon og full barnehagedekning, kjennetegnes likevel perioden av reformer hvor hovedmålsettingen har vært å tilpasse ordninger til endrede indre og ytre betingelser som økt innvandring, lengre levealder, teknologiske endringer m.m. Dette kan betegnes som en pragmatisk tilpasnings- eller moderniseringspolitikk. Det er derimot vanskelig å karakterisere denne politikken med entydige politiske adjektiver. Pensjonsreformen bidrar åpenbart til å gjøre det lettere å opprettholde det offentlige pensjonssystemet i årene framover, samtidig er mer økonomisk risiko flyttet over på den enkelte. Den politiske karakteren til reformen kan det dermed være delte meninger om. Vi skal ikke i dette korte avslutningskapitlet oppsummere eller karakterisere alle politiske reformer og tiltak, men sette opp en liste som kan illustrere både omfanget av og innretningen på denne moderniseringsperioden:

- Handlingsregel, revidert pengepolitikk og EØS-avtale har redefinert rammen for den økonomiske politikken og har innført selvpålagte institusjonelle begrensninger og føringer på politikernes handlefrihet.
- Skattereformen omdannet skattesystemet i form av lavere marginalsatter, men bevarte evnen til å opprettholde et høyt skattenivå ved å utvide skattegrunnlaget. Samtidig er fordelingspolitiske ambisjoner flyttet til andre virkemidler.
- Omorganisering og markedsføring av kraft, tele, post og transport har grunnleggende endret produksjonsmåter og politisk styring og samtidig tilpasset sektorene til teknologiske skift og internasjonale reguleringer.
- Forhandlingssystemet og frontfaget er konsolidert og fornyet. Etter 80-tallets fragmentering, har lønnskoordineringen hatt bred støtte, og en rekke tiltak er satt



inn, understøttet av parts- og ekspertutvalg, for å gjøre samordningen mer robust når eksportindustriens andel av sysselsettingen skrumper.

- De fleste elementer i det norske pensjonssystemet er bygget om med ny folketrygd, ny AFP og innføring av obligatorisk tjenstepensjon. Disse reformene har medført en jevnere fordeling av pensjonsrettigheter og en kraftig endring og tilpasning til et mer moderne arbeidsliv hvor pensjonsalder er valgfri og det er sterke insentiver til å jobbe lenger.
- De sentrale offentlige velferdstjenestene som undervisning og helse har vært i sterk vekst og nærmest i en konstant reform- og ombygningsperiode.
- Hele velferdsapparatet er lagt om gjennom NAV-reform, nye stønader er innført (AAP) og en ny uførepensjon er på trappene. Tilrettelegging, aktivering for arbeid og økt fleksibilitet er styrende prinsipper.
- Også norsk integreringspolitikk er lagt om etter en aktiverings- og arbeidslinje-innretning.
- Nye styrings- og organisasjonsprinsipper med større bruk av mål- og resultatstyring er implementert i offentlig forvaltning og tjenesteyting, samtidig som brukerrettigheter er forsøkt styrket gjennom myndighetskrav og lovbaserte rettigheter.
- Norsk arbeidslivsregulering er tilpasset, og samtidig satt under press, av en rekordartet arbeidsinnvandring. Økt lavlønnskonkurranse har utløst nye regulerings- og kontrolltiltak. Innføringen av allmenngjøringsloven, og senere allmenngjøring av tariffbestemmelser i verftsindustrien, på byggeplasser og i andre bransjer har bidratt til å redusere lavlønnskonkurransen i utsatte sektorer, og har utløst strid mellom partene i arbeidslivet.

Selv om vi har karakterisert disse politiske endringsprosessene som modernisering, har tilpasningene basert seg på en slags tradisjonalistisk modernisering. Det er flere grunner til dette:

*For det første videreføres og forsterkes sentrale mål og verdier som grunnlag for politikk og kollektive forhandlinger.* Målet om inntekstlikhet, reduserte forskjeller mellom menns og kvinners inntekt og, ikke minst, ønske om redusert fattigdom har satt sitt preg på perioden, sammen en forsterket vekt på inkludering gjennom arbeidslinja. Sentrale mål og verdier har på denne måten blitt videreført og forsterket.

*For det andre er sentrale institusjoner i arbeidsliv og velferd intakte, konsoliderte og delvis revitaliserte.* Dette gjelder, forhandlingssystemet, avtalekoordinering og partsorganisering. Samtidig er det grunnleggende overordnede ansvaret i velferdspolitikken på offentlige hender forsterket. I Norge har det for eksempel ikke vært forsøk på å redusere det offentlige velferdsansvaret, og det har heller ikke vært en omfattende



konkurransetsetting av velferdstjenester, selv om man kan se konturene av et skifte i de større byene.

*For det tredje har et særtrekk ved den norske utviklingen vært at fagbevegelsen og partene i arbeidslivet er trukket inn i politikikutviklingen på en svært aktiv måte.* Etter et turbulent 80-tall kan man si at trepartssamarbeidet er revitalisert både innen arbeidsliv og velferdspolitik. Mens fagbevegelsen i mange land er marginalisert og har havnet i en ren protestrolle i forbindelse med politiske reformprosesser, og i større grad har trukket til gatene enn til forhandlingsbordet, har norsk fagbevegelse og arbeidsgiverorganisasjoner spilt en innflytelsesrik samfunnspolitisk rolle, som trekker linjene tilbake til 50- og 60-tallets reformperiode.

*For det fjerde har oppslutningen om grunnleggende prinsipper i den norske modellen blitt styrket i perioden.* Selv om befolkningen har fått økende utdanning og inntekt, ser man ikke en dreining i retning av mer materielle verdier eller lavere støtte til en omfattende velferdsstat. At partier til høyre derfor i større grad legger seg inn mot sentrum og legger mer vekt på støtte til sentrale grunnpilarer i den norske og nordiske modellen, synes naturlig. Samtidig kan venstresidens partier trekke den konklusjon at det ikke er grunnleggende modellkritikk som har skapt økende oppslutning om borgerlige partier. Tvert om står de i en situasjon de neppe har vært forberedt på, hvor oppslutningen om de sentrale verdiene og institusjonene er sterkere enn på flere tiår, men hvor meningsmålingene likevel har pekt nedover. Sentrale verdier i samfunnsmodellen har i stor grad blitt felleseie i befolkningen.

*For det femte har elementer av en konsensus- og kompromisstradisjon i norsk politikk blitt videreført.* Selv om det har vært drakamper og ulike syn, har det vært bred politisk oppslutning om viktige veivalg som skattereformen, EØS-avtalen, handlingsregelen, pengepolitikken, NAV-reformen og pensjonsreformen. Og, ikke minst er arbeidslinja blitt politisk felleseie. Evnen til å inngå slike helhetlige kompromisser er ikke det samme som konsensus, men forutsetter jevnbyrdige maktforhold mellom aktører med kryssende interesser. Når Norge på tross av dyptgripende liberalisering av økonomien har klart å opprettholde et mer egalitært fordelingsmønster enn de fleste andre land og ivareta arbeidslivs- og velferdsmodellen, er det nært knyttet til maktforholdene i arbeidslivet.

Noen konflikotlinjer har likevel vært tydelige i perioden:

- Det har vært uenighet omkring arbeidslivsregulering, blant annet synet på stillingsvern, arbeidstidsregler og i noen grad synet på partssamarbeidets betydning.
- Regulerings- og kontrolltiltak for å motvirke lavlønnskonkurranse og sosial dumping har vært gjenstand for klassiske høyre-venstreskiller, og det har de siste årene skapt økt konfliktnivå mellom partene i arbeidslivet.

- Bruk av konkurranseutsetting som virkemiddel er omstridt innen de myke tjenestemårådene som skole, helse og omsorg, og barnehage. Denne typen private løsninger finnes i økende grad i de større kommunene. Den norske velferdsstaten privatiseres så å si nedenfra, utenfor statlig kontroll.
- Innføring av kontantstøtte og innretningen på familiepolitikken var et særlig sentralt tema for de to KrF-ledede regjeringene. Kontantstøtte og tilsvarende virkemidler for å kjøpe den enkelte fri fra arbeid, representerer et brudd med arbeidslinja og utgjør et politisk skille ikke bare mot venstre, men kanskje også mot høyre.
- Selv om det er bred enighet om innretningen på velferdspolitikken, har det i hele perioden vært en underliggende strid om hvor hard man skal være i klypa overfor trygdemottakere. Sykepengeordningen er et tydelig eksempel og har gjentatte ganger blitt gjenstand for debatt om innføring av karensdager og lavere ytelsesnivå. Tilsvarende står debatten i kø om uførepensjon, arbeidsavklaringspenger m.m.

Selv om hensynet til tradisjonelle mål, institusjoner og interesser har stått sterkt i den perioden vi har bak oss, kan vi med endrede maktforhold i arbeidslivet og nye politiske konstellasjoner i Storting og kommunestyre, komme til å se politiske skifter av en annen karakter i årene framover enn dem vi så fra 1990–2012.

## Modell under press

Selv om perioden 1990–2012 lett kan beskrives som suksesshistorie, vil nye utviklings-trekk kunne sette den norske modellen under press. Denne rapporten peker på følgene av aldring, innvandring, arbeidsmigrasjon og stigende forventinger til velstand og velferd som sentrale utfordringer. I tillegg vil vi i de kommende årene etter alt å dømme stå overfor en situasjon med lav vekst i Europa, samtidig som den oljefyrte norske økonomien kan drive kostnadsnivået ytterligere oppover i forhold til våre handelspartnere. På tross av at Norge har bak seg en unik vekstperiode, og en del sentrale modelltrekk er bevart og til og med forsterket, kan modellen derfor på mange måter komme under økt press. Noen utviklingstrekk utgjør særskilte utfordringer fordi de treffer modellens grunnpilarer:

For det første vil en forsterket *slagskygge-økonomi* kunne bidra til at konkurransevne for tradisjonell konkurranseutsatt sektor blir ytterligere svekket. Utviklingen vil bestemmes i stor grad av om det svært høye investeringsnivået i olje- og gassvirksomheten videreføres. Det kan bli krevende når vi vet at gjennomsnittlige timelønnskostnader nå ligger 69 prosent over våre handelspartnere i EU, og 38 prosent over nivået i Norden. Dette vil stille forhandlingssystemet overfor store prøver. En hovedutfordring er å bevare annen industri og konkurranseutsatt virksomhet og samtidig sikre at økonomiske

verdier kan fordeles på en rimelig måte. Hvis det ikke skjer, kan faktorinntekten i Norge forskyves vesentlig fra arbeid til kapital.

For det andre, hvis fagorganisering i privat sektor fortsetter å synke, kan det bli mer krevende å opprettholde en sterk ansvarlig fagbevegelse, gode partsforhold og kollektiv koordineringsevne i arbeidslivet. Det kan gå på bekostning av ikke bare mekanismer for lønnsdannelse og krisehåndtering, men også av kapasiteten til å opprettholde et ryddig og anstendig arbeidsliv. Fortsatt sterk arbeidsinnvandring, vil forsterke denne utfordringen ytterligere. Med relativt lav avtaledkning i privat sektor sammenliknet med andre nordiske land, er det mye som tyder på at Norge vil ha behov for å utvikle et mer effektivt og treffsikkert regime for å fastsette blant annet bransjevis minstelønninger.

For det tredje, på tross av en vesentlig omlegging av norsk velferdspolitik, er det fortsatt *behov for å sikre at flere eldre velger å stå lenger i arbeid*, en reform av aldersgrensereguleringer, og ytterligere tiltak for å få en høyere andel av innvandrergupper i arbeid – særlig en del kvinnegrupper. Og, den høye norske deltidsandelen utgjør et selselsettingspotensial som det bør legges bedre til rette for å utnytte.

For det fjerde har den kraftige omleggingen av organisering og styring i offentlig sektor skapt et behov for å *utvikle en norsk eller nordisk modell for styring, ledelse og samarbeid i offentlige virksomheter*. Denne modellen må kombinere ambisjonen om effektivitet og styring med særtrekk i offentlig sektor, som sterke faglige identiteter, sterke profesjoner og høy kompetanse. Styrkede individuelle rettigheter overfor offentlige virksomheter gjør ikke dette enklere. Å erkjenne at det neppe finnes en ferdigskret velfungerende nordisk modell for offentlig tjenesteyting, kan være en god start på denne prosessen

For det femte står Norge overfor en *langsiktig finansieringsutfordring i velferdsstaten*, som helt uavhengig av om det benyttes offentlige eller private løsninger, kan føre til at skatteletteambisjoner må settes på vent. Store inndekningsbehov på lengre sikt og en økning i det statsfinansielle spillerommet på kort sikt skjerper kravene til å føre en ansvarlig og helhetlig økonomisk politikk.

De neste to stortingsperiodene kan derfor bli særlig avgjørende for evnen til å møte de langsiktige tilpasningsbehovene. Økende velstand, bunnsolide statsfinanser og penger på bok kan gjøre det vanskelig for enhver regjering å stå imot forventningene om bedre offentlige ytelser, mer fritid, større valgfrihet og økt privat forbruk. For å låne en gammel metafor: Med utsikter til «syv fete år» er risikoen stor for at de etterfølgende «syv årene» kan bli magre.



# Litteratur

- Alsos, K. & Berge, Ø. M. (2013 under arbeid). *Norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting*. Fafo-rapport.
- Alsos, K. & Eldring, L. (2008). Labour mobility and wage dumping: The case of Norway. *European Journal of Industrial Relations*, 14(4), 441–459.
- Andersen, R. et al. (2009) *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-rapport 2009:46.
- Andersen, T. M., Holmstrøm, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderstrøm, H. T., Vartiainen, J. (2007), *The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risks*. Helsinki: ETLA.
- Aukrust, O. (1977). Inflation in the open economy. A Norwegian model. I L. B. Klein & W. S. Sälant (red.), *World Wide Inflation. Theory and Recent Experience*. Washington D.C.: Brookings. Trykket i Artikler fra Statistisk sentralbyrå, nr. 96.
- Aukrust, O., Holte, F. & Stoltz, G. (1966). Innstilling II fra Utredningsutvalget for inntektsoppgjørene 1966. Avgitt 20. oktober 1966.
- Berge, C. (2010). Uendret sykefravær siden 2001. *Samfunnsspeilet*, nr. 2, 2010. Statistisk sentralbyrå.
- Berge, C. (2012). *Internasjonal sammenligning av sykefravær*. Økonomiske analyser 27/2012. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Berge, Ø. (2009). *De nordiske modellene etter 2000 – tiltak for å dempe finanskrisa i Norden*. Fafo-notat 2009:12.
- Berge, Ø. & Hyggen, C. (2011). *Privatskoler i Norden. Omfang, utvikling og den politiske debatten*. Fafo-notat 2011:01.
- Berge, Ø., Christensen, J., Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe, J. M., Kavli, H. & Trygstad, S. C. (2009). *De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering*. Fafo-notat 2009:11.
- Berge, Ø. M., Hagen, I. M. & Trygstad, S. C. (2009). *Nytt regnskapssystem i tre statlige virksomheter. En intervjuundersøkelse*. Fafo-rapport 2009:52.
- Blekesaune, M. (2012) Kan personlighet predikere sykefravær? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 15(1), 2–10.

- Blossing, U., Nyen, T., Söderström, Å & Tønder, A. H. (2012). *Utvikling av skoler. Prosesser, roller og forbedringshistorier*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Blåka, S., Therbo, T. & Zeiner, H. (2012). *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21.
- Bogen, H. (2011). *Privat drift av omsorgstjenester. Gjennomgang av nyere forskning*. Fafo-notat 2011:22.
- Bore, L. Djuve, A. B. & Kristian, R. T. (2013). *Etnisk mangfold og likestilling i arbeidslivet. En kunnskapsstatus*. Fafo-rapport 2013:11.
- Brage, S. & Thune, O. (2009). Medisinske årsaker til uførhet i alderen 25–39 år. *Arbeid og velferd* nr. 1, 2009.
- Bragstad, T., Ellingsen, J. & Lindbøl, M. N. (2012). Hvorfor blir det flere uførepensjonister i *Arbeid og velferd* nr. 1, 2012.
- Bratsberg, B., Raam, O. & Røed, K. (2011). *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergupper i Norge*. Rapport 2011/1, Oslo: Frischsenteret.
- Brunborg, H., Texmon, I. & Tønnessen, M. (2012). Befolkningsframskrivninger 2012–2100: Resultater. *Økonomiske analyser*, 4/2012.
- Byrkjeflot, H. & Neby, S. (2005) Norge i Norden: Fra etternøler til pioner i reformering av sykehussektoren? I S. Opdal & I. Stigen (red.), *Helse-Norge i støpeskjeen – søkelys på sykehusreformen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christensen, J. (2013). *Nordisk skattepolitikk mot 2030*. NordMod2030. Delnotat 1. Fafo-notat 2013:07.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (1998). *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Dahl, E. H. & Lien, O. C. (2013). Pensjonsreformen – flere i arbeid. *Arbeid og velferd*, nr. 2013.
- Djuve, A. B., Nielsen, R. A. & Strand, A. H. (2012). *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Fafo-rapport 2012:63.
- Dølvik, J. E. (2007). Introduksjon. I J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J. M. Hippe (red.), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dølvik, J. E. (2007). Konklusjoner: Modernisering, konsolidering og nye utfordringer. I J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J. M. Hippe (red.), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dølvik, J. E. (2013). *Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling*. NordMod 2030. Delrapport 1. Fafo-rapport 2013:13.

- Dølvik, J. E. & Andersen, S. K. (2013 under arbeid). *Den nordiske avtalemodellen under press* (arbeidstittel). Temanotat. NordMod 2030.
- Dølvik, J. E. & Eldring, L. (2008). *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502. København: Nordisk Ministerråd.
- Dølvik, J. E. & Ødegård, A. M. (2004). *Ti år med EØS-avtalen. Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse*. Fafo-rapport 455.
- Eldring, L. (2007). Fagorganisering blant polakker i Oslo. I J. H. Friberg & G. Tyldum, *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet* (kapittel 8). Fafo-rapport 2007:27.
- Eldring, L. & Alsos, K. (2012). *Lovfestet minstelønn: Norden og Europa*. Fafo-rapport 2012:07.
- Eldring, L. & Friberg, J. H. (2013). Europeisk arbeidsmobilitet: Utfordringer for de nordiske arbeidsmarkedene. Under publisering i *Søkelys på arbeidslivet*.
- Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. & Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09.
- Ekspertgruppen (2010). Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærværsreform. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Elgvin, O. & Friberg, J. H. (2013 under publisering). *Innvandrerne som skulle klare seg selv* (arbeidstittel). Fafo-rapport.
- Epland, J. & Kirkeberg, M. I. (2007). Barn i familier med lavinntekt. Er effekten av kontantstøtten spist opp av redusert barnetrygd? *Samfunnsspeilet* 2007/4. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Finseraas, H. & Pedersen, A. W. (2013). *Arbeidsbetingede stonader – en kunnskapsoppsummering*. Rapport 2013:02. Institutt for samfunnsforskning.
- Fløtten, T. & Djuve, A. B. (2012). Folkets røst. Holdninger til konkurranseutsetting og økonomisk krise. Innlegg på LOs kartellkonferanse på Gol 14. november 2012.
- Fløtten, T., Hansen, I. L. S., Grødem, A. S., Grønningsæter, A. & Nielsen, R. N. (2011). *Kunnskap om fattigdom i Norge*. Fafo-rapport 2011: 21.
- Fløtten, T., Hermansen, Å., Hippe, J. M. & Lescher-Nuland, B. R. (2011). *Innmeldt, utmeldt eller påmeldt? Et annet bilde av utenforskap i Norge*. Oslo: Fafo-rapport 2011:13.
- Fløtten, T., Hermansen, Å., Strand, A. H. & Tronstad, K. (2013). *Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene*. NordMod 2030. Delrapport 2. Fafo-rapport 2013:14.

- Fløtten, T., Pedersen, A. W., & Lødemel, I. (2009). Når problemet er fattigdom. I B. R. Nuland, B. S. Tranøy & J. Christensen (red.), «*Hjernen er alene*» – *institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Friberg, J. H. & Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Fafo-rapport 2011:27.
- Grødem, A. S. & Strand, A..H. (2013 under publisering). *Temanotat om velferdsordningene*. Kunnskapsstatus til Forskningsrådet.
- Hagen, K. & Hippe, J. M. (red.). (1989). *Svar skyldig. Velferdsstatens utfordringer og partienes svar*. Oslo: Fafo-rapport 1989:92
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 4/2010.
- Helsedirektoratet (2012). *Ventetider og pasientrettigheter 2012. Norsk pasientregister*. Helsedirektoratet, mars 2013.
- Hernes, G. (2010). *Gull av gråstein. Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring*. Fafo-rapport 2010:03.
- Hernes, G., Hippe, J. M., Bråthen, M. & Svalund, J. (2007). *Varsel om vekst? Fremtidbilder av olje- og gassvirksomhet i Nord-Norge*. Fafo-rapport 2007:36.
- Hippe, J. M. & Trygstad, S. C. (2012). *Ti år etter. Ledelse, ansvar og samarbeid i norske sykehus*. Fafo-rapport 2012:57
- Hippe, J. M., Jordfald, B., Løfsnæs, O., Røtnes, R. & Tennbakk, B. (2012). *Klemmt mellom Kina og klima. Plass til kraftintensiv industri i Norge?* Fafo-rapport 2012:08.
- Hippe, J. M., Midtsundstad, T. & Veland, G. (2007). Dit ingen trodde man skulle. I J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J. M. Hippe (red.), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kann, I. C., Brage, S., Kolstad, A., Nossen, J. P. & Thune, O. (2012) Har gradert sykemelding effekt på sykefraværet? *Arbeid og velferd* 2, 60–70.
- Kann, I. C., Kristoffersen, P. & Thune, O. (2013). Arbeidsavklaringspenger – gjennomstrømming og avgang fra ordningen. *Arbeid og velferd*, nr. 1 2013.
- Karseth, B., Møller, J. & Aasen, P. (2013). Reformtakter – Kunnskapsløftets komposisjon. I B. Karseth, J. Møller & P. Aasen (red.), *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen* (s. 231–248). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kavli, H. C., Hagelund, A., Bråthen, M. (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34.



- Kirkeberg, M. I., Epland, J. & Normann, T. M (2012). *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011*. Rapport 8/2012. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Kvinge, T. & Djuve, A. B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport 517.
- LO (2013). *Noen trekk ved oljeøkonomien*. Samfunnsnotat 01/2013.
- Markussen, S., Mykletun, A. & Røed, K. (2010). *The Case for Presenteeism*. IZA DP No. 5343. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Meld. St. 29 (2002-2002). *Retningslinjer for den økonomiske politikken*. Tiltråding fra Finansdepartementet av 29. mars 2001, godkjent i statsråd samme dag.
- Meld. St. 12 (2012-2013). *Perspektivmeldingen 2013*. Tiltråding fra Finansdepartementet 8. februar 2013, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)
- Midtsundstad, T. (2012) Pengene eller livet? Eldres arbeidsmotivasjon og yrkesdeltagelse. I S. Stjernø & E. Øverbye (red.). *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Moland, L. E. & Trygstad, S.C. (2006). *Når struktur presser kultur. Evaluering av Tollvesenets Distriktsutviklingsprosess (DUP)*. Fafo-rapport 535.
- Nergaard, K. (1996). *Organisasjonsgraden målt gjennom AKU 2. kvartal 1995. Det strategiske instituttprogrammet på Fafo*. Fafo-notat 1996:15.
- Nergaard, K. (1999). *Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning målt ved AKU 2. kvartal 1998*. Fafo-notat 1999:5.
- Nergaard, K. (2006). *Midlertidig ansatte i norsk arbeidsliv. Tilleggsundersøkelse til AKU 2005 4. kvartal*. Fafo-notat 2006:19.
- Nergaard, K. (2010). *Fagorganisering i Norden. Status og utviklingstrekk*. Fafo-notat 2010:25.
- Nergaard, K. & T.A. Stokke (1996). *Midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv. Hvor mange, hvem, hvor og hvorfor?* Fafo-rapport 198.
- Nergaard, K. & T.A. Stokke (2006). *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005*. Fafo-rapport 518.
- Nergaard, K. & Stokke T. Aa. (2007) Har den norske forhandlingsmodellen overlevd? I J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J. M. Hippe (red.), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nergaard, K. & Stokke, T. Aa. (2010). *Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009. Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og tillitsverv*. Fafo-rapport 2010:47.
- Nergaard, K. & Stokke, T. Aa. (2010). *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2008*. Fafo-notat 2010:07.

- Nergaard, K., Nesheim, T., Alsos, K., Berge, Ø. M., Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2011). *Utleie av arbeidskraft 2011*. Fafo-rapport 2011:33.
- NHO (1995). *Nye driftsformer og tariffpolitikk. Fremtidens system for lønnsdannelse og arbeidsvilkår*. Innstilling fra Rysstutvalget: Oslo: NHO.
- Nilsen, Y. & Thune, L. (2006). *Statens kraft 1965 – 2006. Miljø og marked*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordby, P., Nerland, M. S. & Næsheim, H. (2013). *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter Pensjonsreformen*. Rapporter nr 12/2013. Statistisk sentralbyrå.
- NOU 1984: 10. *Trygdefinansieringsutvalgets innstilling*.
- NOU 1992: 20. *Det gode arbeidsmiljø er lønnsomt for alle*. Innstilling fra Arbeidsmiljøutvalget.
- NOU 1992: 26. *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Finansdepartementet i 1992. (Kleppeutvalget/Sysselsettingsutvalget).
- NOU 1998: 15. *Arbeidsformidling og arbeidsleie*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet 6. mars 1998 (Blaalidutvalget). Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 8. september 1998.
- NOU 1999: 14. *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet 4. januar 1999 (Aarntsenutvalget). Avgitt 1. mars 1999.
- NOU 1999: 34. *Nytt millennium – nytt arbeidsliv? Trygghet og verdiskaping i et fleksibelt arbeidsliv*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 19. mars 1999 (Arbeidslivslovutvalget/Colbjørnsenutvalget). Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 2. desember 1999.
- NOU 2000: 21. *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 23. april 1999 (Holden-utvalget/Holden I). Avgitt til Finansdepartementet 30. juni 2000.
- NOU 2003: 13. *Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronekurs*. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. november 2002 (Holden II). Avgitt til Finansdepartementet 9. april 2003.
- NOU 2007: 4. *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. august 2005. Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 16. mai 2007.
- NOU 2008: 6. *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*. Utredning fra en kommisjon oppnevnt ved kongelig resolusjon 16. juni 2006. Avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 21. februar 2008.

- NOU 2009: 10. *Fordelingsutvalget*
- NOU 2011: 1. *Bedre rustet mot finanskriser – Finanskriseutvalgets utredning*. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. juni 2009 (Finanskriseutvalget). Avgitt til Finansdepartementet 25. januar 2011.
- NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid*
- NOU 2012: 2. *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen)– Avgitt til Utenriksdepartementet 17. januar 2012
- NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011 (Gjørvkommisjonen). Avgitt til statsministeren 13. august 2012.
- Nymoen, R. (2013). Skriftlig erklæring til Høyesterett. Sak 2012-1447 STX, OSV AS – Staten v/Tariffnemnda mfl.
- Odnnes, D. et al. (1990). *Kampen om framtiden. Frihet, likhet, brorskap. Frontlinjer 2006*. Fafo-rapport 1990:98.
- OECD (1994). *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanation*, Part I. Paris: OECD.
- OECD (2006). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Olsen, Ø. (2013). Økonomiske perspektiver. Tale av sentralbanksjef Øystein Olsen til Norges Banks representantskap og inviterte gjester, torsdag 14. februar 2013.
- Olsen, Ø. & Skjæveland, A. (2002). Handlingsregelen for bruken av oljeinntekter. I A. J. Isachsen (red.), *Hva gjør oljeinntektene med oss?*
- Ose, S. O., Bjerkan, A. M., Pettersen, I., Hem, K-G., Johnsen, A., Lippestad, J., Paulsen, B., Mo, T. O., Saksvik, P. Ø. (2009). *Evaluering av IA-avtalen (2001–2009)*. Rapport A11947. SINTEF Helse.
- Ot. prp. 66 2000-2001. *Om lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven)*. Tilråding fra Sosial- og helsedepartementet av 6. april 2001, godkjent i statsråd samme dag.
- Ousland, G. (1948). *Fagorganisasjonen i Norge. Fra avmakt til stormakt. 1870–1920*. Oslo: AFL i kommisjon hos Tiden Norsk Forlag.
- Pedersen, A. W. (1990). *Fagbevegelsen og Folketrygden. LOs målsetninger, strategier og innflytelse i pensjonspolitikken 145–1966*. Fafo
- Pedersen, A. W. (2004). Halvhjertet kopi av brutal original. En sammenligning av Pensjonskommisjonens forslag og det nye svenske pensjonssystemet. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 7(3), 168–187.

- Proba (2012). *Samfunnsøkonomisk analyse av 'Ny sjanse'*. Rapporter 2012/6.
- Rogstad, J. & Midtbøen, A. (2012). *Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning: 2012:001.
- S 2010:04. Sveriges socialförsäkringari jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010. UNDERLAGSRAPPORT TILL DEN PARLAMENTARISKA SOCIALFÖRSÄKRINGSUTREDNINGEN. *Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04)*
- Sejersted, F. (2005) *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax forlag.
- Skoglund T. & Hansen, S. (2008) *Nye beregninger og sysselsetting og lønn tilbake til 1930. 1,5 millioner flere sysselsatte i tjenestenæringene*. SSB, 14. oktober 2008.
- SOU 1997: 38. Organisations- og strukturförändringar i statsförvaltningen.
- Statistisk sentralbyrå (2013). Økonomisk utsyn over året 2012. Økonomiske analyser, 1/2013.
- Stokke, T. Aa. (1998). *Lønnsforhandlinger og konfliktløsning. Norge i et skandinavisk perspektiv*. Doktoravhandling. Fafo.
- Stokke, T. Aa. (2000). Arbeidsmarkedets 'grunnlover' i Norge og Sverige – Likheter og forskjeller med Septemberforliket. I F. Ibsen & S. Scheuer (red.), *Septemberforliket og det 21. århundrede. Historiske perspektiver og fremtidens dilemmaer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Stokke, T. Aa (2000). *Organisasjonsgrader i norsk arbeidsliv 1945–1998*. Fafo-notat 2000:10.
- Stokke, T. Aa. (2010). *Allmenngjøring i EU og Norge*. Fafo-rapport 2010:14.
- Stokke T. Aa & Nergaard, K. (2007) Har den norske forhandlingsmodellen overlevd? I J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J. M. Hippe (red.), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Stokke, T. Aa, Evju, S., Frøland, H. O. (2003). *Det kollektive arbeidslivet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- St.meld. nr. 50 (1998-99). *Utjæmningsmeldinga*.
- St.meld. nr. 6 (2002-2003). *Handlingsplan mot fattigdom*
- Støren, L. A. (2010). *Unge innvandrere i utdanning og overgang til arbeid*. NIFU-rapport 45/2010.

- Sundell, T. (2013). Utviklingen i sykefraværet, 4. kvartal 2012. Notat 14/3 2013 NAV, seksjon for statistikk.
- Svalund, J. (2009). Arbeidsmarkedsorganisering, arbeidslivsregulering og kollektive partsforhold i Norge. I J. Christensen, T. Fløtten, J. M. Hippe, J. Svalund, S. Trygstad, *De nordiske modellene etter 2000 – utviklinga i Norge*. Fafo-notat 2009:09.
- Svalund, J., Bergström, G. C., Dølvik, J. E. et al. (2013 under utgivelse). Stress testing the Nordic models: Manufacturing labour adjustments during crisis. *European Journal of Industrial Relations*.
- TBU (2013). *Grunnlaget for inntektsoppjørene 2013*. Endelig hovedrapport fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppjørene. Oslo, 25. mars 2013.
- Teigen, M. (2008). *Kvotering til ASA-styrene – mellom eierskapsinteresser og likestillingsmålinger*. Paper presenter på NIKK- Nordisk institutt for kvinne- og kjønnsforskning lansering av NIKK magasin 17. juni 2008. Institutt for samfunnsforskning (ISF). ISF Paper 2008:8.
- Tronstad, K. R. (2010). *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. Fafo-rapport 2010:39.
- Trygstad, S., Lorentzen, T., Løken, E., Moland, L. & Skalle, N. (2006). *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004. Hovedrapport*. Fafo-rapport 530.
- Utdanningsdirektoratet (2012). *Utdanningsspeilet. Tall og analyse av grunnsopplæringen i Norge*.
- Veland, G. (2012). *Hvordan ser tjenstepensjonsmarkedet ut i 2011?* Fafo-notat 2012:20 l. *Økonomiske analyser* 1/2013. Statistisk sentralbyrå.

## NordMod2030 – publikasjonsoversikt

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

### Planlagte publikasjoner

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

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

### Referansegruppa er sammensatt av følgende personer:

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

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

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

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

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

**FEPS:** Signe Hansen





# Ombyggingens periode Landrapport om Norge 1990–2012

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



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2013:15  
ISBN 978-82-7422-996-9  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20305