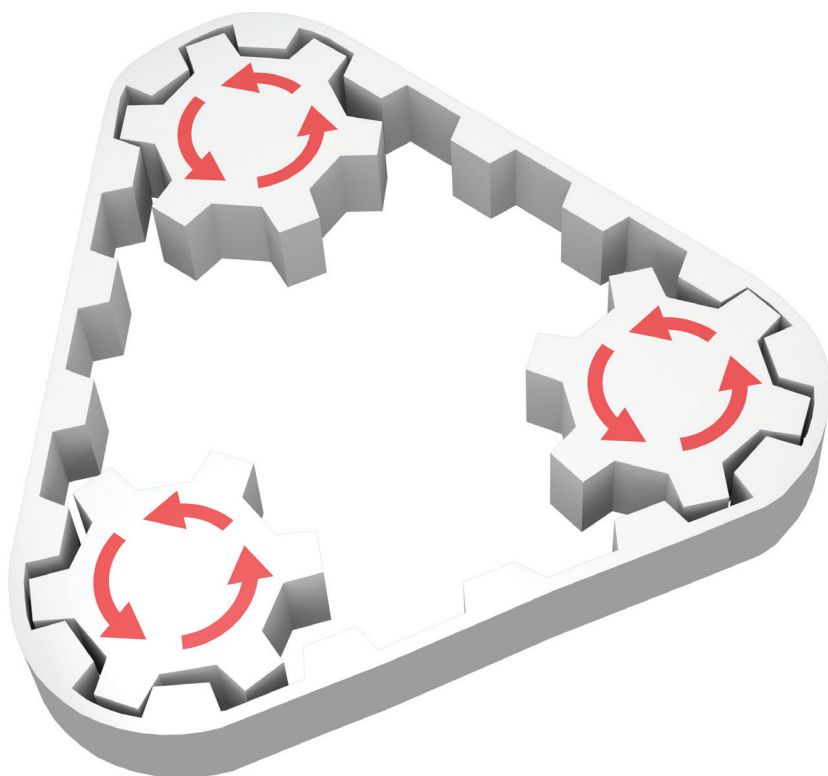




NordMod2030

Sammendrag av prosjektrapportene



NordMod2030: Sammendrag av prosjektrapportene

© Fafo 2014

Omslagsillustrasjon: illustratorer.com

Omslag: Bente Fausk

Innhold

Forord	5
Delrapport 1 Grunnpilarene i de nordiske modellene	7
Delrapport 2 Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene	14
Delrapport 3 Little Engines that Could: Can the Nordic economies maintain their renewed success?	20
Delrapport 4 Economy, Politics and Welfare in Iceland	29
Delrapport 5 Ombyggingens periode. Landrapport om Norge 1990–2012.....	32
Delrapport 6 Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland.....	38
Delrapport 7 Reformernes tid. Regulering af arbejdsmarked og velfærd siden 1990. Dansk landerapport.....	43
Delrapport 8 Modell i förändring. Landrapport om Sverige	51
Delrapport 9 De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver	63
Delrapport 10 Velferdsstatsutfordringer. Ulikhet, arbeidsintegrering, tjenesteproduksjon og likestilling	70
Delrapport 11 Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden	76
Delrapport 12 To create and share – the remarkable success and contested future of the Nordic Social-Democratic Model.....	85
Delrapport 13 Innovation and innovation policy in the Nordic region	91
Delrapport 14 Demokrati og deltakelse i den nordiske modellen. Knirker det i gulvet?	96
Delnotat 1 Nordisk skattepolitikk mot 2030	98
Delnotat 2 A sleeping giant? German trade unions in the European crisis	99

Forord

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede 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. Eftervirkningene 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 kjerne-spørsmål 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.

- 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, velferdstat, den kollektive avtalemødelens framtid, klima-utfordringene 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: Danmark: Lisbeth Pedersen (forskningsleder, SFI Det nationale forskningscenter for velfærd), Søren Kaj Andersen (centerleder, FAOS, Københavns Universitet) og Christian Lyhne Ibsen (forsker, ph.d., FAOS).

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), Bård Jordfald (forsker, Fafo).

Sverige: Ingrid Esser (forskare, SOFI, Stockholms universitet) og Thomas Berglund (docent, 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, november 2014

Jon M. Hippe
Prosjektleder

Delrapport 1

Grunnpilarene i de nordiske modellene

Jon Erik Dølvik (seniorforsker, Fafo)

De nordiske modellene har vært i vinden de seinere år. Etter lenge å ha vært knyttet til sosialdemokratiets glansperiode etter annen verdenskrig, ble de etter krisene i 1980- og 1990-årene i vide kretser avskrevet som gammeldagse, stivbeinte og ineffektive. «Tiden for den nordiske modellen er forbi [...] Den har skapt samfunn som ble for monopoliserte, for dyre og som ikke ga folk den friheten til å velge som de ønsket; samfunn som manglet fleksibilitet og dynamikk» (Bildt 1992). Siden den gang har de nordiske land klatret til topps på internasjonale rankinger, og de nordiske modellene er blitt gjenstand for internasjonal hyllest og omfavning fra partier over hele det politiske spektrum for sin evne til å kombinere effektivitet og likhet. Dette har skapt debatt om hvilke mekanismer og drivkrefter som har formet modellenes utvikling – og i enkelte nordiske land har det vært politisk dragkamp om det historiske «fadderskapet» til modellen.

Formålet med denne første delrapporten fra NordMod-prosjektet er å legge grunnlag for en diskusjon om de nordiske modellenes fellestrekk med hovedvekt på deres arbeids- og velferdspolitiske grunnpilarer. Betegnelsen nordisk, eller skandinavisk, modell er av forholdsvis ny dato, men allerede i 1930-årene vakte de nordiske lands vei ut av verdenskrise oppmerksomhet internasjonalt. I boka *Sweden: The Middle Way* (Childs 1936) ble det vist til at framgangen i Sverige skyldtes et politisk kompromiss mellom liberal kapitalisme og statlig kommunisme, som sprang ut av 1930-tallets forlik mellom arbeiderklassens og bøndernes partier og mellom organisasjonene i arbeidslivet. I samfunnsdebatten omtales gjerne den nordiske velferds- og arbeidslivsmodellen i entall, men ofte vil det være mer treffende å tale om en familie av nordiske modeller, som både har fellestrekk og nasjonale særtrekk. Det finnes en omfattende internasjonal litteratur om variasjonene i de nasjonale velferds- og arbeidslivsmodellene i Europa. Langs begge dimensjoner regnes de nordiske modellene som én av flere familier av europeiske modeller, ved siden av de anglosaksiske og de kontinentale modellene samt ulike søreuropeiske blandingsmodeller. De små, åpne nordiske økonomiene kjennetegnes av at velferdsstaten i stor grad er skattefinansiert, at den omfatter alle borgere (universalisme), at ytelsene beregnes ut fra tidligere arbeidsinnsats og inntekt, og at de tilbyr et bredere spekter av offentlige tjenester enn i de fleste andre land. Nordisk arbeidsliv har vært preget av sterke organisasjoner, sentralt samordnede avtalesystemer bygget på fredsplikt i avtaleperioden og et velutviklet lokalt nivå for forhandlinger og medvirkning samt – med delvis unntak for Danmark og Island – sterke lovfestede arbeidstakerrettigheter. Ifølge internasjonal forskning er det et fellestrekk for små land med åpne økonomier at de ofte har utviklet omfattende kollektive ordninger for å beskytte mot sosial risiko og mestre de økonomiske svingningene som følger av deres avhengighet av internasjonale markeder (Katzenstein 1985; Rodrik 1997).

Selv om de nordiske land preges av mange felles mål og verdier, blant annet knyttet til likhet, effektivitet og deltakelse, har de på flere områder utviklet forskjellige institusjoner og

virkemidler for å fremme slike mål. Til tross for dette har resultatene over tid vært forbausende like sammenliknet med andre land. Kjernen i de nordiske modellene ligger følgelig ikke i et gitt sett av virkemidler. Det er flere veier til Rom, og ofte må veiene bygges om underveis. Når man skal vurdere betydningen av likheter, forskjeller og endringer i de nordiske modellene, er det derfor nyttig å skille mellom forhold som har å gjøre med:

- *mål og verdier*, for eksempel likhet, effektivitet, arbeid til alle, nøysomhet, selvstendighet, rettskaffenhet, likestilling, samhold, «plikt og rett»
- *institusjoner og beslutningssystemer*, for eksempel kollektive organisasjoner, forhandlings- og inntektssikringssystemer som kan gi grunnlag for bred deltakelse, trygghet, tillit, jevnbyrdige maktforhold
- *virkemidler og tiltak*, for eksempel lov- og avtalebestemmelser, skattesatser, bidragsordninger, kjønnskvolter, opplæringstiltak, som har alle til formål å fremme spesifikke mål
- *resultater og sosiale utfall*, for eksempel utvikling og fordeling av levekår, sysselsetting, ledighet, inntekt

I denne delrapporten argumenterer vi for at de nordiske modellenes evne til å forene effektivitet og likhet i små, åpne økonomier har sammenheng med følgende særtrekk: (1) De institusjonelle betingelsene for helhetlig koordinering mellom hovedaktørene i arbeidslivet, velferdsstaten og den økonomiske politikken («triangel-modellen»). Kapasiteten til koordinert tilpasning av politikken på disse kjerneområdene har vært betinget av (2) jevnbyrdige maktforhold og et konstruktivt «konfliktpartnerskap» mellom sterke kollektive aktører i arbeidslivet og har lagt grunnlag for (3) brede, langsiktige investeringer i menneskelige ressurser, kunnskap og mobilisering av arbeidskraft. Samspillet mellom disse faktorene har medvirket til at samfunnsinstitusjonene har hatt høy tillit i befolkningen, og vært en vesentlig forutsetning for de nordiske landenes tilpasningsevne og kapasitet til krisehåndtering.

Disse særtrekkene ved de nordiske modellene tok form under industrialiseringen og det politiske oppbruddet tidlig på 1900-tallet og ble institusjonalisert gjennom de historiske forlikene mellom partene i arbeidslivet og mellom bøndernes og arbeidernes partier i tiden før og etter annen verdenskrig. Selv om økonomien, arbeidslivet, levekårene og de partipolitiske styrkeforholdene har endret seg kraftig siden den gang – og ført til endringer i virkemiddelbruken – har disse institusjonelle grunntrekkene i de nordiske modellene i hovedsak blitt videreført. Dette er en viktig grunn til at de nordiske land – trass i de seinere års økonomiske liberalisering – har klart å opprettholde et jevnere fordelingsmønster, høyere sysselsetting, spesielt blant kvinner, og mer jevnbyrdige maktforhold i arbeidslivet enn de aller fleste andre land. De nordiske samfunn står i dag overfor store ytre og indre endringer. Et kjernesporsmål i de etterfølgende rapportene fra NordMod-prosjektet er hvordan slike endringer kan påvirke betingelsene for å videreføre disse nordiske særtrekkene i årene framover.

Modellenes bakgrunn og framvekst

Et hovedtema i dette kapitlet er hvordan utviklingen av de nordiske modellene ble formet av samfunnsmessige brytninger i kjølvannet av industrialiseringen og arbeiderbevegelsens framvekst tidlig på 1900-tallet. I samspill med nasjonsbygging og innføring av allmenn stemmerett bidro disse brytningene til å kaste om på etablerte partimønstre og maktforhold og tvinge fram brede reformer i velferds- og arbeidslivspolitikken. Etter en turbulent periode

med konflikt og klassekamp som kulminerte under verdenskrisen i 1930-årene, la disse endringene etter hvert grunnlag for forlikene mellom bøndernes og arbeidernes partier og «det store kompromisset» mellom arbeidslivets parter som har ligget til grunn for utviklingen av de nordiske modellene i etterkrigstiden.

I lys av dagens «fadderskaps»-strid understrekes det at den velferds- og arbeidslivspolitiske reformperioden i første del av 1900-tallet ikke kan forstås uten å ta høyde for de utfordringene den voksende arbeiderbevegelsen skapte for datidens samfunnsorden og de etablerte politiske partiene. Forsøk på å fortolke denne reformperioden ut fra hvilke partier som satt med regjeringsansvaret eller sikret flertall i parlamentet, taper dermed av syne hvilken samfunnsomformende kraft endringene av klasseforholdene, velgergrunnlaget og de partipolitiske styrkeforholdene under industrikapitalismens gjennombrudd innebar. De strategiske kompromissene og institusjonelle ordningene som tok form i denne perioden, var ikke bare resultater av den kampen som utspant seg mellom samfunnsklassene og partene i arbeidslivet, men kom i stor grad til å prege de nasjonale regulerings- og avtalesystemene helt fram til i dag. I kontrast til europeiske land hvor totalitære krefter fikk overtaket, klarte partene og myndighetene i de nordiske land – med delvis unntak for Finland – stort sett å takle motsetningene på ikke-voldelige måter og forhandle fram relativt balanserte ordninger hvor partene inntok viktige roller. Dette bidro til ansvarliggjøring og forutsigbarhet og dannet grunnlag for læring og oppbygging av tillit og normer, som seinere skulle vise seg å bli retningsgivende for hvordan konflikter og motsetninger skulle takles. Forholdet mellom de kollektive aktørene i arbeidslivet kan forstås som et «konfliktpartnerskap». En av fortjenestene til partene i de nordiske land i denne epoken var at de, i kontrast til i mange andre land, etter hvert fant fram til gjensidig aksepterte metoder og spilleregler for å håndtere dette «konfliktpartnerskapet».

De tradisjonelle nordiske arbeidslivs- og velferdsmodellene

I dette kapitlet beskrives de nordiske modellene slik de framstod ved kulminasjonen av den sosialdemokratiske gullalderen i 1970-årene. I utgangspunktet understrekes at det var – og er – vesentlige forskjeller mellom de nordiske landene når det gjelder næringsstruktur og partimønstre. I kontrast til Finland og Island hvor koalisjonsregjeringer med tyngdepunkt i sentrum-høyre var mest vanlig, hadde Sverige og Norge i lange perioder sosialdemokratiske ettpartiregjeringer, mens Danmark hadde tradisjon for koalisjoner mellom sosialdemokratiet og sentrum. Trass i slike forskjeller hadde de nordiske land utviklet viktige institusjonelle fellestrekk. Med bred oppslutning om hovedmål som arbeid for alle, inntektssikring, skatt etter evne, lik rett til utdanning, likestilling, medvirkning og utjevning av levekår og livssjanser, var de tradisjonelle nordiske modellene, slik de hadde utviklet seg fram til 1970-årene, karakterisert av hvordan følgende tre grunnpilarer virket sammen:

- sterke, aktive stater som la vekt på internasjonal frihandel, tett samarbeid med partene i arbeidslivet og en økonomisk politikk innrettet mot full sysselsetting som grunnlag for å fremme sosial utjevning og bedring av lønns- og arbeidsvilkår
- brede velferdsstatlige ordninger som beskyttet mot inntektsbortfall, bygget på universalisme, standardsikring og arbeidslinja i sosialpolitikken, samt offentlig utbygging av gratis utdanning og omfattende sosiale tjenester for å fremme utjevning av levekår, likestilling og kvinnelig deltakelse i yrkeslivet

- regulerte arbeidsmarkeder bygget på samspill mellom lov og avtaler, sentralisert koordinering av lønnsdannelsen, hvor sterke og relativt jevnbyrdige organisasjoner med eksportindustrien i front forhandlet både sentralt og lokalt, supplert med bredt partssamarbeid om verdiskaping og produktivitet i virksomhetene og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk som la vekt på aktivering og opplæring.

Denne «triangel»-modellens evne til å skape resultater i samsvar med målene var betinget av den gjensidige avhengigheten mellom – og kapasiteten til å koordinere – arbeidslivspolitikken, velferdspolitikken og den økonomiske politikken. For å sikre vekst, kollektiv risikodeling og «produktiv rettvisa» var virkemidlene innrettet både mot å skape trygghet og å fremme omstilling og deltakelse gjennom samspill mellom markeder, institusjoner og organiserte aktører. I dag betegnes dette ofte som «flexicurity». Myndighetenes evne til å innfri målene for den økonomiske politikken og velferdspolitikken – vekst, full sysselsetting og jevn inntektsfordeling – var avhengig av organisasjonenes vilje og evne til å medvirke i koordinert problemløsning. Dette gav arbeidslivspartene politisk byttemakt til å påvirke samfunnsstyringen på mange områder. Og siden partenes innbyrdes maktrelasjoner var forankret i institusjonaliserte samhandlingsmønstre – og ikke kun avspeilet deres markedsbaserte forhandlingsmakt – bidro dette til å jevne ut maktforholdene mellom dem og skape grunnlag for utvikling av tillit og gjensidige interesser i å finne omforente løsninger både sentralt og i den enkelte virksomhet. De nordiske land var – og er fortsatt – også kjennetegnet av høy deltakelse i frivillige organisasjoner som påtok seg viktige samfunnsoppgaver blant annet knyttet til sosiale formål, idrett, kultur og opplæring. Den høye organisasjonsgraden i arbeidslivet og sivilsamfunnet er i dag en vesentlig grunn til at de nordiske land betegnes som rike på «sosial kapital» og kjennetegnes av høyere tillit mellom samfunnsaktørene enn i de fleste andre land.

Et grunntrekk ved de tradisjonelle nordiske modellene var altså at det var en sterk sammenheng mellom organisasjons- og maktforholdene i arbeidslivet og de politiske myndighetenes evne til helhetlig koordinering som over tid bidro til konsistens og komplementaritet i politikktutviklingen. I kombinasjon med høy internasjonal vekst bidro dette til de gode økonomiske og fordelingsmessige resultatene i etterkrigstiden. Utviklingen siden 1970-tallet har imidlertid vist at slike modeller bygget på avhengighet og koordinering mellom aktører på ulike politikkfelt er sårbare for skift i makt- og tillitsforhold. Hvis noen av de sentrale aktørene trekker seg ut – fordi de er misfornøyde med resultatene, mister tiltro til samordningen, eller fordi maktforholdene har endret seg – slik at en av hovedaksene i triangelet krakelerer, vil også de andre hovedaksene komme under press. Det understrekes derfor at det kan være en «tynn linje» mellom suksess og fiasko i de nordiske modellene, slik man så under krisen i Danmark i 1970-årene og i økende grad i de andre landene utover i 1980- og 90-årene. Heller ikke i de nordiske modellene finnes det noen innebygget institusjonell automatikk som garanterer for gode resultater.

1980–2012: turbulens, tilpasning og kontinuitet

Fra midten av 1970-årene ble etterkrigstidens lange vekstfase avløst av tilbakeslag og svingninger i internasjonal økonomi. Dette ble ledsaget av en internasjonal høyrebølge og økt tiltro til markedsløsninger i de fleste vestlige land. Liberalisering av finanssektoren, tilpasningen til EUs indre marked, EMU og den digitale «revolusjonen» førte i 1980–90-årene til betydelige endringer i rammevilkårene for de nordiske modellene. Innenlands førte skift i yrkes- og utdanningsstrukturen og familiemønstre, parallelt med en liberalisering av livsmønstre, media

og åpningstider, til endringer i velgeratferd og medlemsgrunnlaget til fagorganisasjonene. Som følge av makroøkonomiske feilslag og sviktende samordning ble de nordiske land – med Danmark som forløper – rammet av dype økonomiske og finansielle kriser i begynnelsen av 1990-årene, som, unntatt på Island, resulterte i tilstramminger og rekordhøy arbeidsledighet.

I samspill med det internasjonale skiftet i økonomisk-politisk tenkning gav svingningene i 1980–90-årene opphav til omfattende tilpasninger i den makroøkonomiske politikken, som hadde bred partipolitisk støtte. Alle de nordiske landene gjennomførte brede skattereformer med reduserte satser for inntekts- og selskapsskatt og utvidelse av skattegrunnlaget. Inntreden i det indre markedet i EU/EØS innebar en markant deregulering av produktmarkeder og tilbudssiden i økonomien, mens etablering av uavhengige sentralbanker med oppdrag å sikre lav inflasjon, disiplinert lønnsdannelse og stabil valuta ble fulgt av høyere og mer svingende renter. Tilstrammingene etter 1980-tallets økonomiske ubalanser ble fulgt opp med overgang til mer regelstyrt finanspolitikk med vekt på langsiktig budsjettbalanse. For å øke veksten og sysselsettingen ble partene enige om å fremme en mer moderat lønnsvekst og styrke konkurransevnen gjennom nye former for avtalekoordinering og trepartssamarbeid.

Et særtrekk i de nordiske land er at liberaliseringen av økonomien i denne perioden ikke ble koplet med en tilsvarende deregulering av arbeidsmarkedene eller nedbygging av velferdsstatene – slik toneangivende borgerlige partier ønsket. Etter at sosialdemokratene, med unntak for Island, kom tilbake i regjeringkontorene etter krisene, ble økonomisk konsolidering kombinert med en gjenoppliving og delvis forsterkning av tradisjonelle trekk ved de nordiske modellene. Trepartssamarbeidet ble revitalisert og videreutviklet i flere av landene, og fagbevegelsen beholdt sin sterke stilling. Parallelt med planlegging av reformer i pensjonssystemene ble velferdsstaten videre bygget ut, samtidig som man så en skjerping av arbeidslinja med økte krav til deltakelse i arbeid og opplæring som vilkår for å motta stønader. I kontrast til land som England og Tyskland, hvor arbeidsmarkedene ble deregulert, avtalesystemet forvitret og velferdsordningene ble rullet tilbake, klarte de nordiske land i 1990-årene gjennom koordinerte tiltak å rette opp og effektivisere økonomien, styrke samordningen av lønnsdannelsen og investere i human og sosial kapital gjennom modernisering av velferdsstaten. I annen halvdel av 90-årene tok sysselsettingsveksten seg opp, og ledigheten ble kraftig redusert, samtidig som de nordiske land opprettholdt den sammenpressete lønnsstrukturen.

Den koordinerte tilpasningen av den økonomiske politikken, lønnsdannelsen og velferdspolitikken er viktige elementer i forklaringen på den nordiske gjenreisningen etter 1990-tallskrisen. På arbeidsgiversiden og i den borgerlige leiren var det krefter som ønsket et langt mer radikalt systemskifte – slik Bildt-sitatet foran illustrerer – men når det kom til stykket, manglet de politisk gjennomslagskraft til å vinne oppslutning om slike strategier. Ettersom betydelige deler av velgerskaren i de nordiske land oppfatter velferdsstaten og rettighetene i arbeidslivet som viktige forutsetninger for å ivareta sine interesser, erkjente de fleste nordiske høyrepartiene i ettertid at det er svært vanskelig å vinne valg ved å angripe grunnpilarene i de nordiske modellene og skiftet strategi. Dette førte til at det ble trangere og mer uoversiktlige skillelinjer i midtfeltet i nordisk politikk, og la grunnlag for politiske maktforskyvninger utover på 2000-tallet.

I avsnittet «2000-tallet – fra bonanza og rollemodell til krise» vises det til de nordiske modellenes overraskende internasjonale «come-back» da de etter 90-årenes premature dødsdiagnoser igjen klatret til toppen av rankinger over vekst, sysselsetting, fordeling og livskvalitet. Fra Beijing til Brussel og Davos har det utløst beundring over og debatt om hvorfor de nordiske land – med sine sterke fagforeninger, sentraliserte avtaler, høye skattenivå, sjenerøse velferdsytelser og store offentlige sektorer – stikk i strid med rådende økonomisk tenkning

har klart å kombinere effektivitet og likhet bedre enn alle andre vestlige land. Svarene er etter vår vurdering fortsatt å finne i de institusjonelle betingelsene for helhetlig koordinering – triangelmodellen i kapittel 3 – selv om finanskrisen og andre utviklingstrekk de seinere år kan gjøre dette mer krevende i fortsettelsen. Finanskrisen har resultert i et høyere ledighetsnivå enn de nordiske modellene kan bære over tid. Like fullt har de nordiske land, med et delvis unntak for Danmark, klart seg bedre gjennom krisen enn de fleste andre land i Europa. Island var som følge av egne feilgrep blant dem som ble hardest rammet av finanskollapsen, men har ved klassiske nordiske virkemidler vært det europeiske landet som raskest har fått økonomien på rett kjøll i etterkant. De øvrige nordiske landene er blant dem som har det laveste offentlige gjeldsnivået og de mest solide statsfinansene i EU/EØS-området. Selv om de nordiske landene dermed er bedre rustet enn de fleste til å ri stormene av, vil utfallet som under tidlige kriser bero på de politiske og kollektive aktørenes evne til langsiktig, samordnet opptreden og kortsiktige skippertak når det kniper.

Hva er kjernen i de nordiske modellene?

De nordiske lands evne til å kombinere likhet og effektivitet har utløst internasjonal debatt om «den nordiske gåten». – Hvorfor kan humla fly? Mange trekker fram enkeltaspekter ved de nordiske modellene, for eksempel de små, åpne økonomiene, liberale markeder, en nøktern makroøkonomisk politikk, arbeidslinja, den universelle velferdsstaten, likestillingen, det høye utdanningsnivået og den koordinerte lønnsdannelsen. Det er også vist til bredere historiske, politiske og kulturelle fellestrekk, slik som den lutheranske arven, fraværet av religiøse og dype ideologiske kløfter, homogene befolkninger, sterke statsdannelser med høy tillit og lange rettsstatlige, demokratiske tradisjoner.

Alle disse elementene er relevante i en samlet beskrivelse av de nordiske land, men de utgjør ingen forklaring på hva som er distinkt ved de nordiske modellene og skiller dem fra andre nasjonale modeller i Europa. Som nevnt i innledningen argumenterer vi i kapittel 5 for at de nordiske modellenes evne til å kombinere effektivitet og likhet i små, åpne økonomier særlig har hatt sammenheng med følgende forhold: For det første, de institusjonelle betingelsene for helhetlig koordinering mellom hovedaktørene i arbeidslivet, velferdsstaten og den økonomiske politikken («triangelmodellen»). Kapasiteten til koordinert tilpasning av politikken på disse kjerneområdene har, for det andre, vært betinget av relativt jevnbyrdige maktforhold og et konstruktivt «konfliktpartnerskap» mellom sterke kollektive aktører i arbeidslivet både sentralt og lokalt. Disse forutsetningene har bidratt til å skape sammenheng mellom mål, tiltak og resultater på strategiske politikfelt og har, for det tredje, lagt grunnlag for langsiktige investeringer i menneskelige ressurser, kunnskap og mobilisering av arbeidskraft. Bred satsing på utdanning, kompetanseutvikling og sosiale ordninger som legger til rette for høy yrkesdeltakelse og kombinasjon av arbeid og familie, har vært en ledetråd i nordisk velferds- og arbeidslivspolitik. Samspillet mellom disse faktorene har ikke bare medvirket til at samfunnsinstitusjonene har fått høyere tillit fra befolkningen enn i sammenliknbare land; gjennom å skape betingelser for samordnet problemløsning og kollektiv læring har det samspillet lagt grunnlag for å utvikle – og skape oppslutning om – felles prioriteringer, balanserte løsninger og relativt konsistente svar på komplekse og skiftende problemer, noe som har kjennetegnet de nordiske landenes tilpasningsevne og kapasitet til krisehåndtering. Det er svært vanskelig å få til uten at alle som bidrar, får sin rettmessige del av kaka – som uttrykt i credoet «gjør din plikt, og krev din rett».

Perspektivet i denne første delrapporten fra NordMod er tilbakeskuende. Hensikten er å bidra til et felles kunnskapsgrunnlag for etterfølgende delrapporter som vil analysere endringene i de nordiske modellene de seinere år, og se på hvilke utfordringer de vil stå foran de nærmeste tiår. I arbeidet med rapporten har vi lagt hovedvekt på institusjonene i arbeidslivet og velferdsstaten. I samspill med den økonomiske politikken utgjør disse strategiske omdreiningspunkt for den løpende dragkampen om utviklingen og fordelingen av arbeids- og levekår. De nordiske land vil etter alt å dømme stå overfor store ytre og indre utfordringer de nærmeste tiår. Uten å trekke inn konsekvensene av de globale klimaendringene krever det lite fantasi å tegne scenarier hvor langvarig økonomisk krise i Europa bidrar til vedvarende høy ledighet, økende arbeidsinnvandring, nye skiller i arbeidsmarkedet, voksende byrder for velferdsordningene, større inntektsforskjeller og endringer i politisk atferd og maktforhold i de nordiske land. Kombinert med fallende fagorganisering, en voksende eldrebølge og tiltakende inkluderingsutfordringer kan slike utviklingstrekk uten tvil rokke ved de økonomiske, politiske og institusjonelle fundamentene i de nordiske arbeids- og velferdsmodellene. Samtidig vil evnen til å takle slike utfordringer være kritisk avhengig av disse institusjonene og deres tilpasningsevne og kapasitet til å beskytte mot nye typer sosial risiko og skape oppslutning om og deltakelse i krevende omstillinger. I krisefylte omgivelser med et åpent marked for arbeid og velferd, hvor grensene for solidaritet blir mer uklare og konfliktlinjene mer komplisert, er det ingen liten utfordring.

Delrapport 2

Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene

Tone Fløtten (instituttssjef, Fafo), Åsmund Hermansen (forsker, Fafo), Anne Hege Strand (forsker, Fafo) & Kristian Rose Tronstad (forsker, NIBR)

De nordiske velferdsstatene har demonstrert sin levedyktighet gjennom perioder med store økonomiske, politiske og samfunnsmessige endringer. Hovedspørsmålet i NordMod-prosjektet er hvordan de nordiske modellene vil utvikle seg når de stilles overfor *framtidens* utfordringer. Modellenes utforming vil påvirkes av både ytre og indre endringsfaktorer. Økonomisk globalisering og klimaendringer er eksempler på ytre påvirkningsfaktorer, mens befolkningsendringer er eksempel på indre. I denne delrapporten i NordMod-prosjektet er det de forventede befolkningsendringene som er tema. For det første beskriver vi hvordan befolkningen i de nordiske landene antas å utvikle seg fram mot 2030. Gjennom disse befolkningsframskrivingene dannes et bilde av morgendagens samfunn, og dermed av hvilket handlingsrom politikken skal operere innenfor. For det andre diskuterer vi konsekvensene de forventede befolkningsendringene kan få for bosettingsmønstre og integrering, behovet for arbeidskraft, etterspørsel etter tjenester og ytelser og for velferdsstatens utgifter. Vi ser også på de nordiske borgernes holdninger til enkelte velferdspolitiske spørsmål for å få et inntrykk av styrken og stabiliteten i oppslutningen om den nordiske velferdspolitikken.

Forutsetninger for befolkningsframskrivinger

Befolkningsframskrivinger er usikre, og de baseres på forutsetninger som er bestemt av de trendene som har ligget forut for dagens situasjon. Når framtidens befolkningsstørrelse, alderssammensetning og etniske mangfold beregnes, er dette derfor å betrakte som illustrasjoner: Framskrivningene er ikke entydige fakta om hvor lenge vi vil leve, hvor mange som vil innvandre, hvor mange barn som vil fødes, og dermed hvor mange vi blir i Norden om 20–30 år. Framskrivningene som presenteres i rapporten, bygger på bestemte forutsetninger knyttet til dødelighet, fruktbarhet, inn- og utvandring. Disse forholdene kan utvikle seg i forskjellige retninger, og omfanget av innvandringen er særlig usikkert. Innvandringens mønstre avhenger ikke bare av nasjonal innvandringspolitikk, men også av økonomiske forskjeller mellom Norden og resten av verden og av uforutsette hendelser som krig og konflikt.

Befolkningsframskrivingene er dessuten basert på et «no policy»-scenario. Det vil si at de er basert på dagens politikk, eventuelt allerede vedtatte, men ikke implementerte reformer. Framskrivningene tar med andre ord ikke høyde for eventuelle framtidige politiske vedtak.

Fire sentrale trender i befolkningsframskrivingene

De nordiske landene står, på samme måte som de fleste andre europeiske land, overfor fire markerte demografiske endringer: Befolkningene vokser, levealderen øker, og heterogeniteten

i samfunnene blir større. Dessuten synker andelen av befolkningen som er mellom 15 og 64 år, det vil si de som utgjør kjernen i arbeidsstyrken i dag.

Befolkningen vokser

Den nordiske befolkningen har vokst med 2,6 millioner siden 1990, og veksten forventes å fortsette. Middellalternativet i befolkningsframskrivingene antyder at det kan være 3 millioner flere innbyggere i Norden i 2030, det vil si en økning fra dagens 26 millioner innbyggere til omtrent 29 millioner (Nordisk statistikkbank). Veksten forventes å være sterkest i Norge, og det anslås at i 2030 vil den norske befolkningen være større enn den finske og den danske.

Levealderen øker

De nordiske landene utmerker seg allerede med høy forventet levealder. Islandske menn lå på verdenstoppen i forventet levealder i 2010, mens islandske kvinner lå på tiende plass. De andre nordiske landene plasserer seg også godt på denne lista (http://esa.un.org/wpp/Sorting-Tables/tab-sorting_mortality.htm, lest 12.12.2012). Levealderen forventes å øke de neste tjue årene, med mellom 2,7 og 3,4 år for nordiske menn og mellom 2,6 og 3,2 år for nordiske kvinner (EU 2012:295; statistikkbanken til Statistics Iceland). Befolkningens levealder anslås dermed å øke med om lag tre år i gjennomsnitt denne perioden (1,8 måneder per år). Som følge av økt levealder forventes andelen eldre i befolkningen å vokse fra cirka 1,2 millioner i 2010 til nesten 2,1 millioner i 2030. Også andelen svært gamle (95 år eller eldre) antas å øke kraftig.

Andelen i typisk yrkesaktiv alder synker

Andelen av befolkningen som befinner seg i såkalt typisk yrkesaktiv alder, det vil si i alderen 15–64 år, beregnes å synke fra 65–66 prosent i 2010 til 58–61 prosent i 2030. Andelen antas å synke mest i Finland og minst på Island (EU 2012:299; statistikkbanken til Statistics Iceland).

Innvandrerandelen øker

Som nevnt er framskrivningen av innvandring den mest usikre. Usikkerheten er større jo lenger tidsrom man framskriver for, men framskrivingene kan bomme også på kort sikt. Norge og Sverige har for eksempel hatt langt sterkere innvandring det siste tiåret enn det som var ventet. Migrasjonsstrømmene fra de nye EU-landene var ikke forutsett, og Sverige hadde heller ikke regnet med at syrere skulle være den største asylsøkergruppen i 2012. I dag er innvandrerandelen størst i Sverige (ca. 20 prosent) og minst i Finland (ca. 5 prosent) (de nordiske statistikkbyråenes statistikkbanker).

Sverige, Danmark og Norge har foretatt framskrivinger av forventet innvandrerandel i befolkningen fram mot 2030, men framskrivingene kan ikke sammenliknes direkte, da de baserer seg på ulike kategoriseringer.

- I Sverige, som ikke inkluderer etterkommere i sin framskrivning, forventes innvandrerandelen å øke fra 15 prosent av befolkningen i 2010 til 18 prosent i 2030.
- I Norge forventes innvandrerandelen å øke fra dagens 15 prosent til om lag 23 prosent i 2030, inkludert både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre (såkalte etterkommere).
- I Danmark forventes innvandrerandelen å øke fra dagens drøye 10 prosent til noe under 14 prosent i 2030. Også her er både første- og andregenerasjonsinnvandrere inkludert i framskrivingene.

Mulige konsekvenser av befolkningsendringene

Endringene i de nordiske landenes befolkninger vil ha betydning for mange politikkområder. Det ligger utenfor rammene til denne delrapporten å gi en fullstendig oversikt over alle tenkelige konsekvenser, men vi illustrerer omfanget av konsekvenser ved å se på noen politikkområder der befolkningsendringene kan få særlig stor betydning.

Urbanisering

Brorparten av befolkningen i Norden er bosatt i byer, og man regner med at befolkningsveksten fram mot 2030 kommer til å være klart sterkere i byområdene enn i spredtbygde strøk. Befolkningskonsentrasjon i byområder har mange positive sider. Befolkningen er mer mangfoldig i storbyene enn på mindre steder, og mangfold er en viktig betingelse for kreativitet og innovasjon. Arbeidsmarkedene er større i byene, tilgangen på variert arbeidskraft er større, og dette gir grunnlag for både variasjon og spesialisering. BNP per innbygger er gjerne langt høyere i byer enn på landsbygda (EU 2007:7). Byene har også et potensial som miljøvennlige områder, i det minste dersom man evner å utvikle kompakte byområder der miljøeffektiv transport og boligbygging realiseres.

Urbanisering medfører også utfordringer. Først og fremst fører vekst i byene til større behov for boliger og infrastruktur. Mistilpasning mellom nybygging og befolkningsvekst driver boligprisene oppover. Høye boligpriser danner igjen grunnlag for sosial (og generasjonsmessig) segregering. Fattighetsratene og inntektsulikheten er større i storbyene (Kirkeberg et al. 2012), og befolkningen i storbyene har generelt dårligere levekår enn befolkningen som helhet (Nordforsk 2011). I tillegg kan urbanisering forsterke de lokale miljøproblemene (støy, forurensning mv.). Byene har riktignok et miljøpotensial, men dette må tas ut. I byene konsumeres store mengder energi, forurensningsnivået er høyt, og byene står for de største utslippene av CO². Dessuten skjer befolkningsveksten i byene ofte i forsteder og bynære områder, noe som skaper kapasitetsproblemer i samferdsels- og transportsystemene.

Endring i arbeidsstyrke og forsørgingsbyrde

De nordiske landene har høye sysselsettingsrater. Endret alderssammensetning og innvandring påvirker sysselsettingsutviklingen på hver sin måte. En eldre befolkning medfører et lavere tilbud av arbeidskraft, mens innvandring gir et høyere. De nordiske landene står ikke overfor noen sterk vekst i antall personer i yrkesaktiv alder. Fra 2010 til 2030 forventes *antallet* personer i alderen 15–64 år å øke svakt i Island, Norge og Sverige, men å reduseres i Danmark og Finland. I alle land vil denne aldersgruppens andel av den totale befolkningen synke.

Totalt sett forventes det en svak økning i sysselsettingsandelen i alle de nordiske landene, unntatt Norge (EU 2012:309). Den framskrevne veksten er ikke sterk nok til å møte den veksten i forsørgingsbyrde som den aldrende befolkningen medfører. Utviklingen i forsørgingsbyrden kan illustreres ved å beregne befolkningen som er 80 år og eldre, i prosent av befolkningen i alderen 20–64 år. Finland antas å ha den høyeste andelen innbyggere 80 år og eldre i prosent av befolkningen mellom 20–64 år i 2030 (14 prosent), mens Island antas å ha den laveste (8,9 prosent). Finland forventes også å ha den største økningen i forsørgingsbyrde i perioden 2010 til 2030 (7 prosentpoengs økning – en dobling).

I beregningene av den framtidige forsørgingsbyrden er det ikke tatt hensyn til faktisk sysselsettingsgrad i ulike aldersgrupper, og det er ikke lagt inn forutsetninger om at det gjennomføres politiske tiltak, for eksempel for å øke sysselsettingen ytterligere og derigjennom endre forsørgingsbyrden. Det er heller ikke lagt inn forutsetninger om at dagens sysselsettingsrate kan utvikle seg i negativ retning, for eksempel dersom innvandrergrupper som tradisjonelt

har lav sysselsettingsgrad i framtiden utgjør en større andel av innvandrerne til Norden enn befolkningsframskrivningene har forutsatt.

Tiltak for å bedre arbeidsmiljø, øke muligheter for etter- og videreutdanning og for å forbedre helsen til folk kan ha positiv betydning for forholdet mellom antall sysselsatte og antall ikke-sysselsatte i befolkningene. Det blir for eksempel viktig med en (fortsatt) økning i sysselsettingen i aldersgruppen 55 til 75 år, blant innvandrerkvinner, blant personer med funksjonsnedsettelse og blant andre grupper som i dag har lav sysselsettingsgrad. Dette vil også bidra til en mindre forsøringsbyrde, i alle fall på kort sikt. Lykkes man med å få flere over i heltidsarbeid, bidrar det til en mindre forsøringsbyrde. Det samme gjør økt sysselsetting via innvandring (også dette på kort sikt).

Lykkes man med å øke sysselsettingen, vil dette bidra til at de finansieringsutfordringene de nordiske landene står overfor de nærmeste tiårene, blir mer håndterbare, og det vil gi større handlingsrom på det finans- og velferdspolitiske området. Lykkes man ikke med å øke sysselsettingen, må andre tiltak iverksettes for å møte utfordringene, og det er duket for hardere diskusjoner om skattenivåer, egenbetaling, effektivisering, insentiveffekter, hva som er god nok kvalitet på tjenestene, osv.

Press på offentlige budsjetter

Alle de nordiske landene benytter allerede i dag en betydelig andel av BNP til sosiale formål. Siden forbruket av helse- og omsorgstjenester øker markant med økende alder (se for eksempel OECD 2011, figur 8), forventes det at aldringen i befolkningen vil medføre en betydelig økning av de offentlige utgiftene. Selv uten noen form for forbedringer i tjenestene, vil en økning i antall eldre gi høyere utgifter til helse- og omsorgstjenestene. Ut over økte utgifter til helse- og omsorgstjenester, kommer økte pensjonsutgifter.

I *The 2012 Ageing Report* (EU 2012) har de offentlige utgiftene til blant annet helsetjenester, langtidsomsorgstjenester og pensjoner blitt framskrevet for EUs 27 medlemsstater og for Norge. Utgiftene til de nevnte sosiale formålene (omsorg, helse og pensjon) som andel av BNP, forventes ikke å øke like sterkt i alle land, og landene starter fra forskjellige nivåer. En enkel illustrasjon på forskjellene er å se på hvor mange prosentpoengs økning i andel av BNP de tre omtalte utgiftskomponentene utgjør, og å legge denne forventede veksten til den andelen av BNP de sosiale formålene utgjør i dag. Økningen i BNP-andel til pensjoner, helse og omsorg er beregnet til å utgjøre mellom 1,8 og 5,8 prosentpoeng. Økningen antas å bli sterkest i Finland og Norge og svakest i Sverige og Danmark. Den store forskjellen mellom landene drives av pensjonsutgiftene, mens det kun er mindre variasjoner i hvor stor andel av BNP som forventes å brukes til helse- og langtidsomsorgstjenester.

Disse framskrivningene av framtidige utgifter er ikke presise forhåndsregninger. De må kun tolkes som illustrasjoner og er basert på tilgjengelige data samt en rekke forutsetninger, deriblant uendrede standarder. Utgiftsøkningene kan altså bli både større og mindre enn det som er antydnet her, men det er all grunn til å anta at utgiftene til de nevnte sosiale formålene vil øke. Usikkerheten ligger i hvor mye. Da blir det sentrale spørsmålet hvordan de økte offentlige utgiftene skal finansieres, og i tillegg til de allerede nevnte diskusjonene om hvordan man skal øke sysselsettingen/arbeidsinnsatsen for å redusere forsøringsbrøken, kommer diskusjonene om skattenivået.

Holdninger til offentlig velferd og skatt

Den omfattende offentlige velferdsproduksjonen, og det tilhørende skattenivået, som kjenetegner de nordiske landene, ville ikke vært mulig uten befolkningens oppslutning. Mange

holdningsstudier konkluderer med at den nordiske befolkningen gjennomgående er mer positiv til velferdsstaten enn befolkningen i Europa for øvrig (Svallfors 2012:8). I denne rapporten er data fra European Social Survey (ESS) 2008 benyttet for å undersøke hvordan den nordiske befolkningen forholder seg til sentrale velferds- og skattepolitiske spørsmål.

Analysene av ESS-dataene viser at befolkningen i de nordiske landene i likhet med andre europeere mener at det offentlige skal ha hovedansvaret for en rekke velferdsområder. Tilliten til at velferdsstatene kan levere noen år fram i tid, er forholdsvis sterk, og villigheten til å betale for framtidens velferd over skatteseddelen, er betydelig, men ikke ubetinget. Spørsmålet er om oppslutningen om velferdspolitikken vil vedvare, eller om befolkningsendringer og andre forhold, som økonomiske nedgangstider, kan medføre redusert oppslutning.

Det er gjennomført mange studier av hva som påvirker oppslutningen om velferdspolitikken. En viktig konklusjon fra denne forskningen er at det ser ut til å være forholdsvis vanskelig å endre etablerte synspunkter. I en omfattende analyse av europeernes velferdsholdninger, slår Stefan Svallfors fast at folks oppfatninger av hva som er riktig og rettferdig, er nokså stabile, og han viser til at en rekke landsspesifikke holdningsstudier fra de siste tjue årene finner svært liten endring i holdninger over tid (Svallfors 2012:7). Selv om det er klare tegn til stivhengighet¹ i holdningsdannelsen og at stabiliteten i holdninger på denne måten kan være en barriere mot store politikkendringer, betyr ikke det at folks oppfatninger ikke lar seg påvirke av ytre forhold. Man kan derfor langt fra ta det for gitt at oppslutningen om de nordiske velferdsstatene vil opprettholdes på samme høye nivå uansett økonomiske og samfunnsmessige utviklingstrekk.

I lys av de forventede befolkningsendringene som er beskrevet i rapporten, har vi vært særlig opptatt av å se om befolkningsendring i retning av en mer heterogen befolkning kan få betydning for oppslutningen om velferdspolitikken. En hypotese er at i en situasjon der befolkningen blir mer heterogen kan oppslutningen om velferdspolitikken svekkes. Foreliggende studier så langt tyder likevel ikke på at økt etnisk mangfold har noen entydig påvirkning på holdningsdannelsen. Det er derfor ingen lovmessighet som tilsier at de endringene som ligger foran oss de neste tjue årene, vil svekke oppslutningen om den nordiske velferdspolitikken. Samtidig må det bemerkes at det i liten grad foreligger forskning som eksplisitt tar for seg holdningsdannelsen i innvandrerbefolkningen, og det er derfor lite kunnskap om minoritets- og majoritetsbefolkningen har ulike holdninger til velferd. Det gjenstår også å se hvordan *kombinasjonen* av høyere ledighet, økonomisk uro og økende innvandrerbefolkning påvirker holdningene til velferdspolitikken i majoritetsbefolkningen.

Ny befolkning – ny politikk?

Det er mye positivt ved at de nordiske landene vil se økt levealder og befolkningsvekst i årene som kommer. Dette er uttrykk for at samfunnene produserer framgang i form av gode levekår. Hvorvidt befolkningsendringene skaper problemer, avhenger av hvordan de håndteres politisk. Diskusjoner knyttet til befolkningsendringenes konsekvenser vil prege valgkampene i alle de nordiske landene de neste tjue årene. Blant annet vil følgende spørsmål og politiske utfordringer følge av de demografiske endringene.

¹ Den samfunnsvitenskapelige forståelsen av uttrykket stivhengighet (path dependence) stammer blant annet fra Paul Piersons arbeider (Pierson 2000). I samfunnsvitenskapelig sammenheng benyttes uttrykket for å beskrive hvordan de (politiske) valgene man tar i en gitt situasjon er påvirket av etablerte normer og tradisjoner, og stivhengighet kan dermed bidra til å forklare hvorfor for eksempel velferdspolitikken i et land er relativt robust over tid.

1. Hvordan skal bypolitikken utmeisles slik at den motvirker segregering og ivaretar miljøet?
2. Hvordan sikre gode levekår på landsbygda?
3. Hvordan skal den økonomiske politikken utformes for å sikre jobbskaping og hvilke nye politiske tiltak kan skape jobbvekst?
4. Hvordan kan arbeidslivspolitikken og velferdspolitikken samspille mer effektivt enn i dag, slik at arbeidsmarkedsdeltakelsen økes blant dem som i dag står langt fra arbeidsmarkedet, og slik at man møter de likestillingspolitiske utfordringene som følger av økt heterogenitet i den nordiske befolkningen?
5. Hvordan utforme framtidens integreringspolitikk slik at forskjeller i levekår mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen utjevnes?
6. Hvordan skal helse- og omsorgstjenestene utvikles slik at de møter behovene til en mangfoldig befolkning som er «godt vant»?
7. Hvordan finansiere framtidens velferd uten å øke skattene, eller hvordan skape oppslutning om skatteøkning?
8. Hvordan sikre at arbeidslivets institusjoner opprettholdes og hvordan motvirke et mer delt arbeidsmarked i en situasjon med økt innvandring?
9. Hvordan utforme framtidens arbeidslivs- og velferdspolitikkk slik at de nordiske likhetsidealene ivaretas?
10. Hvordan sikre fortsatt oppslutning om de nordiske velferdsstatene?

Framtidens politikktutforming må med andre ord håndtere både store befolkningsendringer og stigende forventninger. I den grad sentrale trekk ved de nordiske modeller skal opprettholdes stiller dette særlige krav til morgendagens løsninger. Selv om de utfordringene er tydelige, kan det bli store politiske forskjellene i svarene.

Delrapport 3

Little Engines that Could: Can the Nordic economies maintain their renewed success?

Richard B. Freeman (NBER, Harvard)²

"Puff, puff, chug, chug," went the Little Blue Engine. "I think I can- I think I can-I think I can .." Up, up, up. Faster and faster the little engine climbed until at last they reached the top of the mountain. And the Little Blue Engine smiled and seemed to say as she puffed steadily, "I thought I could. I thought I could. I thought I could. " – The Little Engine that Could, child story, 1930³

The Nordic economies performed better than most advanced economies in the early years of the 21st century. Sweden, Norway, Finland, and Denmark scored high on the indicators that the World Economic Forum, Fraser Institute, and other groups use to rank economic performance. Only Iceland did not obtain high ranks for an advanced economy. All five Nordics ranked among the top economies on the United Nation's Human Development Index and other indicators of economic well-being. While the countries had divergent experiences in the Great Recession, all maintained higher employment population rates and lower unemployment rates than the US and most EU countries and with the exception of Iceland, whose banking system collapsed, maintained strong government financial balances and relatively low debt to GDP rates. Recognizing these performances, in February 2013, the Economist anointed the Nordics as "The next (economic) Supermodel" and told politicians "on both right and left" that they had much to learn from Nordic experience.⁴ Twenty years earlier, the Nordic countries, particularly Sweden and Finland, had been economic disaster zones, which led many to declare the end of the large social welfare state.

How did the Nordics surmount the financial and economic disasters of the early 1990s to attain peak model status twenty years later? Analysts on the right identify Nordic success with reduced government spending and taxes and the market-oriented reforms that social democrats and conservatives introduced to help the economies regain their footing from the early 1990s crisis. Analysts on the left identify success with the flexibility of the collective bargaining system and tax and transfer policies that maintained the narrowest income distributions in the world; investments in education and science that place the Nordics high in the knowledge economy; and a political economy that puts employment at the center of economic policy.

² Professor Richard B. Freeman holds the Herbert Ascherman Chair in Economics at Harvard University, is Faculty co-Director of the Labor and Worklife Program at the Harvard Law School, and is Senior Research Fellow in Labour Markets at the London School of Economics' Centre for Economic Performance.

³ Wikipedia (http://en.wikipedia.org/wiki/The_Little_Engine_That_Could) cites Plotnick (2012) that the story's signature phrase "I think I can" first occurred in print in a Swedish journal in 1902.

⁴ The Economist, <http://www.economist.com/printedition/2013-02-02>

Can the Nordics maintain their top model performance in the changing global economy? The history of economies that analysts and commentators label as peak economic systems is not promising. In the 1970s, the left hailed “neo-corporatist” economies, including those in Scandinavia, for responding better to the oil shock crisis than more market-driven economies. In the 1980s, Japan's catch-up with the US led many to view Japan's lifetime employment, job rotation, and industrial policies as making Japan Number One. A decade later the “great American jobs machine” convinced international economic agencies that labor markets that relied primarily on market forces performed better than more institution-driven labor markets. But in each case, within a few years the peak economy's performance regressed to that of other advanced economies. Being the Economist's next supermodel could be the equivalent of the winners' curse in auctions or the *Sports Illustrated* cover jinx.⁵

In the paper on which this summary is based I examine how the Nordics moved from economic disaster to candidate peak model and assess the potential future of the Nordic Model in a volatile global economy.

Next Supermodel Economic Performance?

Nordic candidacy for top model of advanced capitalism rests on three bodies of evidence: the resilience of the Nordic economies in the Great Recession and ability to maintain relatively high employment rates and low inequality through this difficult period; their fiscal performance in the period; and the high ratings that diverse groups give the Nordics on indicators of future success in the digital global economy of the 21st century. Each body of evidence shows, however, considerable variation among the countries that reflects their varying circumstances and responses.

- Most Nordic countries took larger hits in the 2007-09 recession than the Euro Area and the US, but while those in Sweden and Norway recovered swiftly, Denmark, Finland and Iceland suffered from more prolonged downturns. In spite of some decline during the crisis, Nordic employment rates remained higher than in the US and most European countries. Employment rose in Sweden and Norway in the recovery so that in 2012 Sweden generated more hours worked per adult than the US – a first in post-world war II recent economic history. Nordic unemployment rates were well below the levels in EU15 and the US in 2012, and the Nordic rates of long-term joblessness were much lower.
- Due to their strong fiscal stances taken after the 1992-93 crises, the Nordics entered the Great Recession with solid public finances. That enabled them to apply counter-cyclical policies and come out of the crisis on top of OECD rankings of countries by their financial situation.
- Reviewing a range of international long term indicators, the Nordic countries score less well on “economic freedom” (due to such indicators' labelling of large public sectors and labor regulations/collective bargaining as inimical to market freedom) but stack up well on indicators regarding innovation, R&D and future performance just as they do on output, employment and government finance.

It is not, however, the Nordics high position on any of these metrics that justifies the ballyhoo about their forming the next top model of advanced capitalism. Some other advanced coun-

⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Sports_Illustrated_cover_jinx

tries have also weathered the implosion of finance and Great Recession reasonably well and are positioned to progress in the future. The case for the Nordic Model rests on the success of the Nordics in combining these outcomes with the hallmark achievement of low levels of inequality in income and high living standards that have been documented in so many places that I simply take those as given in this essay.

Why Have the Little Nordic Engines Succeeded?

Twenty years ago, conservatives argued that a large welfare state was incompatible with a dynamic successful market economy. The argument today is different. Rather than viewing the Nordic Model as a threat to economic progress, analysts on the right look for reasons why the Nordic economies have succeeded with market-oriented reforms and lower taxes and public spending that still leave them with the largest welfare states in the world. For their part, many analysts on the left view market-oriented reforms, some initiated by social democrats and some by conservatives, as realistic adaptation to economic reality rather than as the antithesis of the welfare state.

Where right and left disagree is about the reasons for Nordic economic success and whether further retrenchment of the state in favor of the market would improve the economy and whether any market-driven improvements would reach the bulk of citizens. The conservative view is that the Nordics offset the adverse effects of a large welfare state on economic incentives and efficiency by choosing more market-oriented solutions in other social and economic domains. The left view is that progressive tax and transfer policies and collective bargaining are necessary to preserve a narrow income distribution and that economic growth requires large social investments in infrastructure and knowledge creation. Participants in the policy debate in the Nordic countries regard the differences in views as large but from the perspective of someone living in a highly polarized society, it is the comity, extent of agreement, and rational economic discourse that informs decisions that is surprising.

Conservative interpretations

Conservative analysts attribute Nordic success to the societies developing market-friendly policies in the production sphere that offset welfare state policies in the distribution of national income. The conservative interpretation of the Nordic model as an “odd couple” combination of large welfare state and market-oriented policies raises questions about how the system developed – by happenstance or luck; by decision makers selecting policies that fit together into a productive system; or by some invisible hand operation in political economy? To the extent that political bargaining determines policies, what has led the Nordics to reach agreements that produce good growth performance when political actors in many other countries fail to reach such agreements? What allows the Nordics to avoid crony capitalism with welfare state payoffs to particular interest groups?

Some conservative analysts argue that the answer to the development question is that the welfare state is itself a product of a high level of social trust. Cross section data show that trust is related to growth, to a larger state sector, and to low levels of income inequality, but that doesn't answer the question whether the latter is a result or a cause of the high trust. The most striking aspect about the new conservative depictions of the Nordic model is its neglect of unions and employer federations and related institutions as essential elements in the working of Nordic economies. In its popular summary of the new conservative view the Economist's Special Report never mentions collective bargaining and references unions only

in passing. Given the near uniform finding in labor economics that unions/collective bargaining narrow wage differentials, that wage and salary compression are a major contributor to low income inequality in Nordic countries, and the role that unions play in social democratic politics, the conservative analysis of the Nordic Model without unions and their counterpart employer federations seems like Hamlet without the Prince of Denmark.⁶

Progressive, institutional interpretations

The progressive vision of the Nordic Model places institutions, especially the economic policies of trade unions, at the heart of the system. Moene and Wallerstein (2005, 2006) identify the key innovation of the Model as a shift from market determination toward institutional determination of wages. From this perspective the 1938 Saltsjöbaden Agreement between the union federation LO and the employers association SAF mark the beginning of the Swedish version of the Model while the Rehn-Meidner analysis of how centralized or coordinated bargaining institutions should ideally set wages lies at its intellectual core.

There is a macro-economic component and a micro-economic component to this analysis. On the macro side, centralized wage setting takes wages “out of market competition and out of the hands of local unions” so that increased demand for labor, due to government stimulus in a recession or anything else, increases employment rather than the wages of incumbent workers.⁷ The macro-virtue of constraining wages in a recession is that it increases the efficacy of deficit spending and monetary policy in boosting employment and thus allows policy-makers to stimulate the economy at a lower cost of increasing national debt.

On the *micro-side* the Rehn-Meidner policy of bargaining to equalize wages for comparable workers across firms had the goal of accelerating productivity growth. Moene and Wallerstein describe the logic: “industries with low levels of productivity are prevented from staying in business by paying low wagesworkers in industries with high levels of productivity are prevented from capturing much of the productivity differential in the form of higher wages. By reducing profits in low-productivity firms and increasing profits in high-productivity firms, labor and capital would be induced (or coerced) to move from low productive to high productive activities, increasing aggregate efficiency as well as improving equality.”⁸ From this perspective institutional wage-setting is a pro-growth reallocation policy – a far cry from the conservative picture of the Nordic Model as a high tax welfare state saved by laissez-faire business policies.

If labor markets operated in accord with the competitive model of wage-setting in which each firm pays the market rate for labor regardless of its economic situation the Rehn-Meidner policy would be superfluous. But data on earnings by firm or among establishments within a firm show large differences in pay for seemingly similar workers. Analyzing US Census files on earnings for tens of thousands of US establishments, Barth, Bryson, Davis and Freeman (2014) report not only large but increasing dispersion of earnings among establishments in the same industry and region from the 1970s to the 2000s.⁹ In such a setting, institutional wage-setting can produce outcomes closer to the market ideal than real world labor markets.

⁶ Conservative analysts in the US, by contrast, take the opposite tack, blaming Big Labor and union bosses for the country's economic problems despite minimal union presence in the private sector and collective bargaining that covers at most 12.5% of all workers.

⁷ Moene and Wallerstein, 2006, p 18

⁸ Moene and Wallerstein, 2006, p 19

⁹ Studies of prices for identical products, such as books, sold on the Internet also show considerable dispersion, so the notion that supply-demand interactions invariably produce a single price seems a simplification of reality in many cases.

The institutional interpretation of the high levels of trust found in the Nordic countries and of the increased level of trust in Denmark, Sweden, and Norway from the 1980s to the 1990s compared to the decline in trust in the English-speaking market-dominated countries over the same period¹⁰ is that it reflects low levels of inequality and welfare state safety net protections. Comparing advanced countries in the World Values Survey, Lee reports that public investments in skill raised social trust while passive social transfers lowered it. Kumlin and Rothstein's (2005) analysis of Swedish survey data found that universal welfare-state institutions tend to increase social trust while needs-tested social programs undermine it. But correlation studies like these cannot identify causality any more than studies that instrument measures of trust on climate or having a constitutional monarch.

Given that workers in small open economies face substantial risk from trade shocks, it is likely that the social cohesion and trust depend on a wide distribution of benefits to buffer persons from the risks involved in trade. Studying the links between Nordic trade unions and the social democratic parties with which they are involved and their bargaining with business and conservative governments, Anthonsen, Lindvall and Schmidt-Hansen (2011) warn about the dangers of unions relying on politics when they cannot gain concessions from firms, and Lindvall (2010) notes the importance of reaching agreements that do not threaten their future institutional strength.

The Nordic Balance Act

Stipulate that there is some element of truth in both the conservative and progressive visions of the recent success of the Nordic model, and that the optimal performance of an economy depends on finding the right balance between institutions and markets at any point of time, and ways to move a society toward the ideal balance. In a world subject to diverse shocks, the balance between markets and institutions likely changes frequently, so that decision-makers will always be updating where they would like to be and adjusting toward a moving target. In periods in which markets produce relatively stable economic outcomes – the Great Moderation that macro-economists thought we had achieved until Wall Street imploded – the balance may lie more on the market side. In a more volatile world – the economy post the Great Recession? – the balance may lie more on the institution side.

Viewing the changing policies of the Nordic countries from the end of World War II to the present as an effort to find the balance between labor and welfare state institutions and market forces, I have been most impressed by the extent to which the two sides in the debate agree on many policy initiatives and the comity and rationality with which they disagree.

Three factors seem to contribute to this consensual and evidence-based approach to policy. The first, per the *little* in the Little Engines title of this paper, is the population size of the Nordic countries. Small open economies with fewer people in total than the years' crop of graduates from Chinese universities are likely to be connected through short networks linking them to other citizens – smaller degrees of separation – and thus have a greater sense of community than persons in a larger country. Size also dictates decisions on issues like free trade.

The second is the narrow income distribution, which creates common economic interests so that most people experience similar economic circumstances and thus are likely to come to similar conclusions about policies. In the US with a highly unequal income distribution, the

¹⁰ See Delhey and Newton (2005, table 1) and Cheoll Sung-Lee's (2013, table 2), whose tabulations of seventeen advanced countries in the World Value Surveys show that Norway, Finland, Sweden, and Denmark were the top four countries in trust in the 1980s and four of the top five in the 1990s.

wealthy and the poor live in different communities and experience economic developments differently.

The third factor that I see as contributing to the greater comity in dealing with economic problems in the Nordic countries than in many others are the dense web of institutions that influences decisions. Interacting through institutions means that decision-makers on one side deal with people on the other side of issues. By contrast, interacting through impersonal markets often means making decisions solely based on numbers in a spread sheet.

Conclusion: Maintaining Success in a Volatile Global Economy

At the outset, I noted that peak economies have had short runs at the top. The economic environment to which peak economies are presumably well adapted change in unexpected ways that require new strategies and adjustments, which they are slow to develop. When the going is good, it is difficult to see weaknesses in economic policies – if it isn't broke, don't try to change it. It is also easy to forget lessons from the past – Wall Street a source of instability? That was the 1930s.

Whether the Nordics can continue their current run and escape the top model jinx, depends both on external factors and on societal responses to them. The biggest danger comes from an increasing volatile global economy, which can cause major economic problems even for a relatively cohesive society that seeks to meet economic challenges in as rational and level-headed manner as possible.

Hazchem! Volatile Global Economy

Today's global economy differs from classic Heckscher-Ohlin trade models where countries exchange goods and services produced within their borders on the basis of given factor endowments. Increasingly trade depends on multinational corporations who operate global value/production chains in which they subcontract tasks to locations capable of doing the work at least cost. The multinationals transfer modern technologies across country lines, which erodes the knowledge advantage that advanced countries had over developing countries.

Today's global economy also involves massive volatile flows of capital across borders, spurred by new financial instruments that raise and loan capital worldwide. In 2003 the Managing Director of the IMF declared that “globalization of financial markets has been accompanied by devastating financial crises in emerging market economies ... over-indebtedness and massive reversals in capital flows, leading to severe recession accompanied by a sharp rise in unemployment.” Fast forward ten years and the statement holds for market economies, with some additional reference to sovereign debt and austerity programs.

Today's global economy also involves substantial immigration of both less skilled and highly skilled labor moving from developing countries to advanced countries. The flow of low skilled workers fits with factor endowments, potentially reducing the wages of low paid residents and creating problems for national collective bargaining systems that seek to narrow the wage distribution (Dølvik, Eldring and Visser 2014). When labor demand is weak, the immigration stokes nativist sentiments in virtually every country. But at the same time many skilled persons, often international students obtaining degrees in an advanced country, seek to stay there, and advanced countries compete for them to help maintain the innovation necessary for modern economic growth.

The surprise in the global economy is the speed with which developing countries have increased the number of university graduates in the past twenty-three years, and thus has

changed their skill endowments. In 2010 85% of enrollments in colleges and universities were in developing countries. China graduated 6 million persons from universities, many in engineering and science, graduated more PhDs in science and engineering than the United States, and sent thousands of its best and brightest students to earn PhDs in advanced countries. The highly populous developing countries have enough highly educated workers to compete with advanced countries in high-tech production.

Trade via multinational production chains, increased global capital flows, immigration of skilled as well as less skilled workers, and extension of knowledge and higher education – create a world of changing factor endowments and technological competencies and potential instability.

As best I can tell, these developments pose three dangers to the continued success of the Nordic Model:

(1) *Potential collapse of the major European markets for Nordic goods and services*¹¹ due to economic contraction/collapse of countries with economic and financial problems locked into single currency in the EU. Without highly mobile labor to move from areas that suffer negative economic shocks to more prosperous areas or a strong central body to send fiscal support to stimulate areas suffering from negative shocks, the Euro zone always seemed a risky experiment in economic policy. Joining the Euro meant giving up a flexible exchange rate with no other policy instrument to deal with adverse shocks affecting some but not other Euro members. The danger to the Nordics is that the alternativlos austerity policies of the EU toward countries such as Greece, Spain, Portugal, and Italy have locked them into one or two decades of economic decline, which will keep the EU in a depressed economic state for at least a decade or lead them to quit the currency in ways that will further destabilize European recovery.

(2) *A second global banking and financial crisis* due to the leveraging of banks-too-big-to fail and the complex interconnections of financial institutions that governments and international regulators have yet to measure fully. The big lesson from the 2008 implosion of Wall Street and ensuing Great Recession is that the global economy harbors one extremely dangerous sector – banking and finance – whose practices can destroy economies. After the crisis, many persons anticipated that the Western democracies would move swiftly to clean up the banking and finance mess, re-institute strong controls on the sector and seek reforms to restore it to its proper role as a facilitator of increased productivity and innovation in the real sector. This is what Sweden did when it reformed its financial system in the 1990s and what the US did in the 1980s savings and loan crisis. But this did not happen post the implosion of finance in 2008. Financial regulators have sought to limit the riskiness of big banks but the banks have pushed back with some success. As long as the financial sector can profit from leveraging and raising risks, it will seek to do so. For all the talk about systemic risk, there is neither the data to measure systemic risk to the system nor policies to prevent another implosion. The danger to the Nordic countries comes from collateral damage to another Wall Street or London or even Shanghai meltdown. With the world not fully recovered from the Great Recession, the impact on small open economies would presumably be immense.

(3) *Trend shifts in the center of gravity of world production and consumption to low-wage developing countries*, particularly in Asia. The extension of market capitalism and modern technology to the developing countries of the world is one of the great successes of the glo-

¹¹ About 2/3rds of Sweden's trade is with EU countries. The four countries with the greatest exports are Germany, UK, Norway, and US. Asia has risen to 13 percent of Swedish exports, making it the largest single region outside Europe.

balization policies of the past 20-30 years. Proponents of globalization sold it as a gain to all, but neither economic theory nor evidence (see for instance, Autor, Dorn and Hanson (2012)) supports such a Pollyanish view of the globalization project. Some workers and firms invariably lose to overseas competitors. Trend shifts go on inexorably. Ideally they provide time for economic agents and governments to choose appropriate strategies to adjust to the trends, but countries do not always choose sensible strategies. Taking China as the key Asian low wage economy, its national investments in education and research and Chinese firms' purchases of foreign firms – e.g. Zhejiang Geely Holding Group Co's purchase of Volvo – change national comparative advantage, and the pressures on domestic firms and workers. They also create huge market opportunities for advanced economies, from tourism to developing and selling innovative products that meet the demands of billions of people with newly acquired income and wealth. The danger is not jobs leaving advanced countries from trade of the advanced countries failing to find the most beneficial way of adjusting to the new economic reality.

Still, the fact that the Nordic economies managed better than most advanced economies in dealing with the Great Recession and buffering workers from mass joblessness and poverty, suggest that they will be better able to deal with dangers of further negative shocks from the global economy than many other economies. If the European economy suffers a major decline, the Nordic countries are better situated fiscally to respond than the rest of Europe, save perhaps for Germany and Austria. If the world financial system implodes again, the reforms in the Nordic banking system from the 1992-93 disaster gives them greater protection than the banks and finance sectors of many other countries. With a high levels of R&D and large numbers of scientists and engineers and other highly educated workers and a substantial production of scientific papers, the Nordics should be able to benefit from the shift in the world economy toward the developing countries by finding products and processes to sell in those growing markets and thus avoid the danger of low wage competition. In short, while the Nordic economies will suffer with others in a potentially adverse world economy I expect them to do better than most other advanced countries. Keep chugging little engines.

References

- Anthonsen Mette Johannes Lindvall and Ulrich Schmidt-Hansen (2011). "Social democrats, unions and corporatism: Denmark and Sweden compared" *Party Politics* 2011 17(1) 118–134
- Autor, David H. Autor & David Dorn & Gordon H. Hanson (2012). "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States," NBER Working Papers 18054, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Barth, Erling, Alex Bryson, James Davis and Richard Freeman (2014) "It's Where You Work: Increases in Earnings Dispersion across Establishments and Individuals in the U.S. NBER: wp 20447
- Delhey, Jan and Kenneth Newton (2005). "Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?" *Eur Sociol Rev* (September 2005) 21 (4): 311-327.

- Dølvik, Jon Erik, Line Eldring, and Jelle Visser (2014). "Setting wage floors in open markets: the role of the social partners in Europe's multilevel governance" in S. Evju ed. *Regulating Transnational Labour in Europe: the quandaries of Multi-level governance*, Oslo: Institute for Private Law, University of Oslo.
- Kumlin, Staffan and Bo Rothstein "Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions" *Comparative Political Studies* May 2005 vol. 38 no. 4 339-365
- Lindvall, Johannes "Power Sharing and Reform Capacity" *Journal of Theoretical Politics* 22(3): 359–376 2010.
- Lee, Cheol-Sung "Welfare States and Social Trust" *Comparative Political Studies* May 1, 2013 46: 603-630
- Moene, Karl Ove and Michael Wallerstein (2006a). "Social Democracy as a Development Strategy" in Pranab Bardhan, Samuel Bowles and Michael Wallerstein (eds.): *Globalisation and Egalitarian Redistribution*, Russel Sage, 2006
- Moene, Karl Ove and Michael Wallerstein, February (2006b). "The Scandinavian Model and Economic Development," World Bank Development Outreach, Washington DC.
- Plotnick, Roy E. (2012). "In Search of Watty Piper: The History of the 'Little Engine' Story". *New Review of Children's Literature and Librarianship* 18 (1): 11–26.
- Rothstein, Bo (2008). "Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital?" QoG Working paper series, 2008:16 The quality of Government Institute, University of Gothenberg
- Kumlin, Staffan and Bo Rothstein "Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions" *Comparative Political Studies* May 2005 vol. 38 no. 4 339-365
- Lindvall, Johannes "Power Sharing and Reform Capacity" *Journal of Theoretical Politics* 22(3): 359–376 2010.
- Lee, Cheol-Sung "Welfare States and Social Trust" *Comparative Political Studies* May 1, 2013 46: 603-630
- Moene, Karl Ove and Michael Wallerstein (2006a). "Social Democracy as a Development Strategy" in Pranab Bardhan, Samuel Bowles and Michael Wallerstein (eds.): *Globalisation and Egalitarian Redistribution*, Russel Sage, 2006
- Moene, Karl Ove and Michael Wallerstein, February (2006b). "The Scandinavian Model and Economic Development," World Bank Development Outreach, Washington DC.
- Plotnick, Roy E. (2012). "In Search of Watty Piper: The History of the 'Little Engine' Story". *New Review of Children's Literature and Librarianship* 18 (1): 11–26.
- Rothstein, Bo (2008). "Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital?" QoG Working paper series, 2008:16 The quality of Government Institute, University of Gothenberg

Delrapport 4

Economy, Politics and Welfare in Iceland

Katrín Ólafsdóttir (universitetslektor, Reykjavik University) & Stefán Ólafsson (professor, University of Iceland)

Although firmly connected to the other Nordic nations by history, geography, politics and culture, Iceland exhibits some deviations from the Scandinavian model of work and welfare. Icelandic society has been described as having family resemblances to the other Nordic societies, but at the same time having special characteristics in some areas.

The biggest deviation from the Scandinavian model in the world of politics is the fact that the forces of social democracy have been less influential in Icelandic politics than in the other Nordic countries. This is important since politics is an important shaper of the welfare state and the labour market regime in most Western societies. The left parties have, however, at times gained a key position in coalition governments and thus often managed to bargain for major reforms that they prioritized. Hence, their importance may have been greater than the sole figures on voter support and governmental participation suggest.

On the whole, Iceland and the other Nordic societies have more in common in the labour market than in politics. The main characteristics of the Icelandic labour market are a high level of union density, high labour force participation rate, long work hours, as well as late retirement. The Icelandic labour movement has a high level of organization and also a high level of centralization in confederations, with great capacity for cooperation and coordination. The existence of large umbrella organizations for both workers and employers in the private labour market has made nationwide labour bargains possible, typically with the active participation of the central government. In most cases collective bargaining takes place between the Icelandic Confederation of Labour (ASÍ) and the SA – Business Iceland (SA). Bargaining rights however reside in individual unions. This commonality and the potential strength of the Icelandic labour union movement have been influential in shaping the society in Iceland.

Similar to those of the other Nordic countries and unlike those of many European countries, Icelandic law stipulates few rights concerning the labour market. Iceland's membership of the European Economic Area has, however, paved the way for some regulatory reforms emanating from the EU. But on the whole the protection of employees in the Icelandic labour market is to a great extent regulated through collective bargaining.

While Iceland was a welfare laggard in the Nordic community twenty years ago, it has caught up with the other Nordic nations to some extent. The main explanation for Iceland's increased welfare expenditure rate is increased payments from the occupational pension funds (OPFs) as well as an increased level of health expenditures and family-related expenditures, primarily on subsidies for pre-school and for parental leave. Child benefit expenditures however declined significantly from 1990 to 2008 as did tax credit for interest costs of mortgages. Iceland continued to have low expenditures on unemployment benefits up to the crisis, as the unemployment rate was low.

On the whole, the Icelandic welfare state is quite service intensive, while it has been more modest as regards benefit payments. Despite the trend towards convergence of welfare expenditures approaching the other Nordic nations, this characteristic remained up to the crisis. During the crisis years this changed. Public expenditures on education and health care were significantly cut, due to the difficult state of government finances, at the same time as transfers to households were increased.

The policy of the left-wing government that came to power in early 2009 was to soften the crisis consequences for the lower income groups and balance the budget by a mixture of tax increases and expenditure cuts. Public welfare expenditures were targeted towards the lower and middle-income groups. Hence, expenditures on transfers to households have in fact been raised, mostly on unemployment benefits and household debt relief, but also on minimum pension guarantees and social assistance.

This meant that the real earnings loss of the lower income groups was less extensive than that of the higher income groups. The labour movement also influenced the policy reactions of the government during the crisis and managed to shape favourable developments in the labour market through collective bargaining, such as on issues of unemployment and labour market measures, as well as raising the minimum wages.

The income distribution became more unequal from 1995, with growing speed from 2002 onwards. The inequality trend was closely associated with growing financial income associated with the asset bubble, while taxation and benefits policy also had its share of influence on the inequality development. While income inequality increased more in the Nordic countries than in other OECD countries from 1995 to the late 2000s, Iceland surpassed the other Nordic countries during the bubble economy period.

One of the political challenges facing Iceland concerns the loss of trust in politics, political parties and the parliament, especially after the financial collapse. Polarization was also a part of the developments in party politics, particularly during the reign of the left-wing government from 2009 to 2013. The opposition fought more fiercely against the government than seen in recent decades. Hence, political discourse and deep conflicts have not facilitated any improvement in trust in the main actors and institutions of Icelandic politics. Therefore, it is an important task to regain a collaborative spirit and positive cooperation in politics in Iceland.

The main economic challenges before the crisis were related to improving productivity, innovation and diversification of the economy and improving living standards. These clearly remain, but the financial collapse leaves Iceland with new major challenges that will take years to unwind, the most important of which are debt-related problems.

One of the most consequential effects of the financial crisis is the high level of debt that remains. Government debt is at its highest level since the establishment of the Republic in 1944. Business debt is also at a very high level, as well as household debt. The central government is now run close to a balance and the public debt level is not expected to rise further, but greater effort is needed in order to lower public debt. A large part of the debt accumulated by business has been written off in recent years, but many organizations are still highly indebted, which will reduce their growth opportunities in the near future. Although many of the government policies implemented in recent years aimed at primarily aiding households having difficulties in servicing their debt, household debt levels are still high. The latest measures announced by the current government are general measures aimed at reducing household debt levels further.

High living standards in Iceland have been achieved in past decades through high volumes of work and before the crisis this was aided by the overvalued currency. As a consequence of the collapse of the Icelandic króna in 2008 and 2009, real disposable earnings of households

fell by almost 20%. Lower wages, along with shorter work hours and increased unemployment, as well as the higher debt burden, were the main aspects of the cuts in living standards that the crisis inflicted on households.

Iceland's per capita labour productivity is comparable to that of other Western countries. This, however, is only achieved through a high labour force participation rate and long work hours. If labour force participation rates and the number of work hours were similar to that of the other Nordic countries and the UK, then Iceland's production would be almost a quarter lower than it is currently. It is therefore of utmost importance to improve productivity to ensure better living conditions.

The capital controls that were put in place in late 2008 were initially intended as a temporary measure to reduce the outflow of foreign currency and prevent a further fall in the exchange rate of the króna. However, they are still in place in 2014, and the cost of capital controls tends to go up with time. Thus, one of the most pressing macroeconomic issue facing Iceland today is lifting the controls, while at the same time preserving the delicate recovery of the Icelandic economy.

In order to increase the diversity of the export sector and to enjoy an improved competitive position, Iceland should widen its horizon and look for future growth in areas other than natural resources, especially where there are less limits on quantity in production. Human capital and the knowledge economy should feature more as developmental goals.

In the wake of the recession that began in 2008, the parliament decided to apply for membership of the European Union. The government that came into office in 2013 decided to bring the negotiations to a halt. Thus, the future of Iceland in the European arena is uncertain.

Delrapport 5

Ombyggingens periode.

Landrapport om Norge 1990–2012

Jon M. Hippe (daglig leder, Fafo) & Øyvind M. Berge (seniorkonsulent, Deloitte Norway) m.fl.

I 1990 overtok Gro Harlem Brundtland og Arbeiderpartiet (AP) regjeringsmakten, 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.

Den økonomiske utviklingen ble preget av store svingninger, med bolig- og bankkrise og høy ledighet ved inngangen av tiåret, valuta- og renteuuro gjennom de første årene, så en kraftig oppgang i perioden 1994 til 1997, før Asiakrisen skapte ny krisestemning 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. 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 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.

Med unntak av EU-striden 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.

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 demo-

kratiske reformer som allmenn stemmerett og stemmerett for kvinner og med etablering av grunnleggende regler for håndtering av motsetninger i arbeidslivet.

To norske særtrekk er relevante. For det første utviklet det seg i Norge ikke en konsekvent arbeidsdeling mellom hovedorganisasjonene. 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).

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. Universell barnetrygd ble etablert etter andre verdenskrig, mens en universell minstepensjon kom på plass i 1957. Offentlig tilleggspensjon ble etablert fra 1967. I pensjonsreformen med virkning fra 2011, fulgte Norge langt på vei i sporene til den svenske pensjonsreformen på 90-tallet. 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.

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. Den største forskjellen var likevel etterslepet i familiepolitikken. Ett års fødselspermisjon (med 80 prosent inntektskompensasjon) kom først på plass i 1993, og det som kan betegnes som full barnehagedekning, er av ny dato.

Når det gjaldt forsøk på å utvikle det som ble betegnet som økonomisk demokrati, fulgte derimot Norge ikke i svenske spor. 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.. Her avviker Norge klart fra situasjonen med partskontrollerte pensjonskasser og innretninger i Sverige og Danmark.

Framveksten av den norske velferdsstaten og samfunnsmodellen kan altså 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. 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. I tillegg til klassiske sosialpolitiske reformer, har partene også stått sentralt i etableringen av brede samfunnsreformer og i krishåndtering.

Et nyere 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. De nye arbeidslinjereformene krever større krav til aktivitet og arbeid og mer bruk av økonomiske insentiver. 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.

Økonomisk politikk i en oljefyrt nasjon

Det er tre forhold som må trekkes fram; sterkt økende offshore-investeringer og inntekter fra olje- og gassvirksomhet, endringer i den makroøkonomiske politikken og endrede tilknytningsforholdet til Den europeiske union gjennom EØS-avtalen.

Olje- og gassvirksomhet 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 har videre vært med på å danne grunnlag for en høy reallønnsvekst – og langt høyere lønnskostnadene enn hos handelspartnerne. Gjennom beskatning og direkte og inndirekte eierskap har staten sikret at størstedelen av nettoinntektene herfra tilfaller fellesskapet. Videre må den tverrpolitiske handlingsreglen nevnes her, hvor det legges bånd på innfasingen fra oljeformuen inn i offentlige budsjetter.

Formaliseringen av inflasjonsmål og handlingsregelen i finanspolitikken er sentrale hendelser i perioden. Etter en periode med fast valutakurs som var styrende for sentralbankens rentesetting, som blant annet førte til problemer med «medkonjunkturpolitikk» i 90-årene, endret myndighetene mandatet til sentralbanken i 2001. Norge har 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. I finanspolitikken har høy vekst og store inntekter fra petroleumsnæringen gitt solide statsfinanser. Hvordan disse pengene skal brukes, er derimot gjenstand for politisk debatt. Finanspolitikken har, sammen med pengepolitikken, vært innrettet mot å bidra til å stabilisere konjunktursvingningene.

Etter krisa på slutten av 80-tallet var et flertall av partiene på Stortinget og de dominerende aktørene i arbeidslivet enige om at likeverdig deltakelse i EUs indre marked. Selv om Norge stemte nei til EU i folkeavstemningen i 1994, har Norge vært nært tilknyttet EU siden 1992 gjennom EØS. En større utredningen av EØS-avtalen pekte på at den har ført til økt konkurranse, deregulering og omstillingstakt. Samtidig konkluderer den at avtalen gir at mer forutsigbare rammebetingelser for handel, direkteinvesteringer og at fri bevegelse har bidratt positivt til veksten i norsk økonomi. Den frie bevegelsen av arbeidskraft og tjenester har imidlertid også medført nye utfordringer i norsk arbeidslivs- og velferdspolitik.

Den norske arbeidslivsmodellen

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 bruk av konflikt. De norske arbeidsgiverorganisasjonene i privat sektor har dog vært mer fragmentert og hatt lavere medlemsdekning enn i de øvrige nordiske land, mens organisasjonsgraden ligger godt under nabolandene på arbeidstakersiden.

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, hvor konkurranseutsatt sektor forhandler først og setter norm for lønnsveksten, er avgjørende for forstå utviklingen i norsk arbeidsliv i den etterfølgende perioden.

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.

Velferdspolitikken

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 tilvant levestandard når man helt eller delvis mister sin inntekt på grunn av sykdom, ledighet, uførhet eller andre årsaker, såkalt standardsikring. Grunntrygghet, standardsikring og omfordeling mellom generasjoner kan, sammen med en reell sysselsettingssikkerhet, sies å representere en spesifikk nordisk kombinasjon og ambisjon.

Mens 1990-tallet var preget av en politikk rettet inn mot dirkete kutt i alders- og uførepensjoner og i liten grad mer grunnleggende systemendringer, har 2000-tallet satt et markert politisk fotavtrykk. Tilrettelegging, koordinering og aktivering er, sammen med klarere økonomiske insentiver til å velge arbeid, helt gjennomgående i politikken. Samtidig er en klassisk innstrammingspolitikk i liten grad gjennomført. Stønadsnivåer, stønadsperioder og inntektstak er i stor grad intakt. På familiepolitikken 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.

Det har også vært en 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 sykepengene og uføreordning fra norsk arbeidsgiverside og høyreside, har imidlertid ikke hatt fullt politisk gjennomslag i sentrumsorienterte regjeringer, og heller ikke i to rødgrønne flertallsperioder.

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.

Reformenes periode – offentlig forvaltning og offentlige tjenester

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. 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 jernbane et startskudd på en stor omlegging i statlig sektor. 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 nyttejester 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.

For det andre er det gjennomført en omfattende indre fristilling i form av betydelige endringer av tilknytningsformer. En hovedkonklusjon er at markedsanalogier og prinsipper har bidratt til å forme offentlige styringssystemer 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. En viktig del av denne prosessen var overføringen av spesialisthelsetjenesten til staten (sykehusene) og etableringen av egne statlige helseforetak.

For det tredje, endringsprosessene har 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. Skole og universitetsutdanning er fortsatt en direkte del av den sentrale statsforvaltningen (universitet og høyskoler) og kommunesektoren (grunn- og videregående skole). Ser man på kommunesektoren, er 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. Konkurranseutsetting har hatt et relativt moderat omfang innenfor offentlige kjerneområder som skole, helse og omsorg. Holdningen til konkurranseutsetting følger den klassiske høyre-venstreaksen både i befolkningen og blant politiske partier.

Ombyggingens periode

Mens de første årene etter krigen ble sett på som velferdsstatens store *oppbyggingsperiode*, representerer de senere årene den store *ombyggingsperioden* 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 sterk involvering av partene i politikktutforming. 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.

Norge har siden 1990 hatt sterk sysselsettingsvekst, og en vesentlig faktor bak denne veksten er økt arbeidsinnvandring. Det er kommet flere seniorer i jobb og arbeidsledigheten står i sterk kontrast til situasjonen i mange andre land. Samtidig ser man tendenser mot et todelt arbeidsmarked. Innenfor enkeltbransjer er det store utfordringer med useriøse virksomheter og sosial dumping. Arbeidslivsmodell er konsolidert, men fagbevegelsens organisering er svekket i deler av privat sektor. Velferdspolitikken på 2000-tallet har vært preget av tilrettelegging,

koordinering og aktivering sammen med sterkere økonomiske insentiver. En klassisk innstrammingspolitikk er i liten grad gjennomført. Uførepensjonering flater ut, men økningen blant yngre menn vært bekymringsfull. Rekordinnvandring former velferdspolitikken: Det siste tiåret har også innvandringen endret seg sterkt og har gått fra å være flyktningeinnvandring og familiegjenforening til arbeidsinnvandring. Det er svært store forskjeller mellom grupper, og en del ikke-vestlige innvandringsgrupper ligger lavt. Arbeidslinja har styrt arbeidet med integrering og en rekke reformer har dog vært sjøssatt de senere årene. Større konkurranse om jobbene kan gjøre oppgaven vanskeligere.

Modell under press

Selv om perioden 1990–2012 kan beskrives som suksesshistorie, vil nye utviklingstrekk kunne sette modellen under press. Aldrende befolkning, innvandring, arbeidsmigrasjon og stigende forventninger til velstand og velferd er noen utfordringer. I tillegg vil lav vekst i Europa, i kombinasjon med oljefyrt norsk økonomien drive kostnadsnivået ytterligere oppover i forhold handelspartnere.

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. Dette vil stille forhandlingsystemet 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.

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.

For det tredje, det er 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 sysselsettings-potensial 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 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.

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.

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.

Delrapport 6

Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland

Olli Kangas (professor, leder, Kela) & Antti Saloniemi (professor, University of Tampere)

At the beginning of the nineteenth century, the Finnish GDP was one of the lowest in Europe, e.g. less than one half of that in the UK and in the US. However, one hundred years later the standard of living in Finland has become among the highest in the world. The growth began after the Civil War (1918), levelled off during World War II, where after a rapid expansion took place up to the 'Great Depression' in the early 1990s. The impact of the global crisis of 2008 is also clearly visible in the grand narrative of economic growth.

Two peculiarities characterize the development of the Finnish society. (i) The modernisation of the economy has been late but rapid. Finland was an agrarian society much longer than her Scandinavian neighbours. Until the late 1950s primary production (agriculture and forestry), was the dominant branch of industry. In 1950, the share of agricultural labour force was the same as it had been in 1920 in Sweden and in 1900 in Denmark and Norway. Still in the mid-1960s, the number of labour force working in the primary sector was equal with services and manufacturing. (ii) Correspondently, the expansion of the secondary and tertiary sectors have taken place simultaneously at the expense of the fast shrinking primary production, not consecutively as in many other countries. Due to this, the sectorial transformation also brought on a rapid white-collarization of society: In the early 1960s 39 per cent of employees were white-collar workers. At the beginning of the 1980s, the white- and blue-collar groups were equal in size. By 2012 about 70 percent of employees are classified to belong to the white-collar service class.

Traditionally, wood processing and pulp and paper industry were the back bone of the Finnish economy; exporting paper and cellulose was the basis in the process of industrialization which gradually began to accumulate prosperity in the country. Later, metal and electronics and ICT entered the picture. Due to small domestic markets, the national economy has been vulnerable to international economic cycles. Finnish economic development after World War II has been labeled by periods of deep recessions with growing unemployment and economic up-swings with high wage increases and accelerating inflation. Before joining the Euro-zone, the problems caused by inflation were cured by successive devaluations of the Finnish markka. From the beginning of 1995 Finland became a member of the EU and in 2002 Finland together with eleven other member states adopted the EU common currency, the euro.

The 1990s was a turning point in the society and economy. The liberalization of the banking sector and financial markets in the 1980s connected the Finnish economy directly to the international monetary systems. International lending increased rapidly, but the risks went

true dramatically when the interest rates were increased and borrowed money turned out to be too expensive and healthy enterprises ran into problems. Due to economic problems in important Western countries, export to the West ran into severe difficulties. The collapse of the Soviet Union and sudden nullification of the export to the East did not make the situation easier. In 1991, the revalued markka was tied to the ECU at a rate that afterwards appeared to be much too high and increased difficulties in the export sector. In sum, export suddenly stopped, domestic consumption shrank, the economy began to squeeze and unemployment skyrocketed (1990: 3,1%, 1994: 16,6). Of the Nordic countries, Finland was most severely affected by the global depression of the 1990s. Unemployment was fast to expand and very slow to go down and it seems to be so that it has stabilized to a higher level than ever in the modern history of the country.

In the second half of the 1990s, the new booming economy, primarily based on the growth of the information and communication sector, with Nokia as a flagship, also meant a radical shift in the production structure. Logically, the recovery incorporated a fundamental shift in the labour market as well: unemployment did not melt along with the growth of the economy, and the labour market faced tough long-term unemployment at one end and labour shortage at the other end.

Basically positive tone of economics lasted to the end of the first decade of 2000 century. Again, the international financial crisis revealed the vulnerable legacy of the Finnish economy: The serious disturbances in international trade and monetary system together with the deep crises of the domestic ICT sector (i.e. Nokia), had dramatic consequences in GDP in 2009. The effects in unemployment were relatively moderate until the very recent years.

With many criterions, the Finnish welfare state was a late-comer in the Scandinavian context, and reached its Nordic neighbors in the late 1980. This laggardness has often been explained with reference to late industrialization and to the sheer size of the agrarian population who lived partially in a subsistence economy, and therefore had no urgent need for social transfers via an insurance system as the traditional industrial working class did. Still, the Finnish lateness thesis is true in part and false in part. This verdict of lateness is true for pensions (implemented in 1939) and sickness benefits (1963), but it cannot explain the relative early emergence of work accident (1894) and unemployment (1917) schemes or universal child allowance (1948). In order to understand this phenomenon, one has to look at the institutional structure of the decision-making actors, the political power constellations, the socio-political priorities set by various political actors, and the possible targets of social policy measures.

The political history and the strong agrarian tradition explains the Finnish “Sonderweg”: In addition to traditional working-class and right wing parties, in the center of the political spectrum there is a party representing the interests of farmers. Despite the changes in the production structure, the political movement embedded in the agrarian heritage is still much stronger in Finland than in other Nordic counties. As a result, again unlike the other Nordic countries, Finland has a long tradition of coalition cabinets. The Finnish welfare state is a result of political compromises that were perhaps not perfect ones for any party included but good enough to be accepted in consociation negotiations. In this context, the question of universalism has turned out to be multifaceted, e.g. The Social democrats have been in favor of (wide) workers’ insurance, whereas the Agrarians, for obvious reasons, have always demanded covering logic, which should benefit the rural population as well. Thus, on the basis of Finnish history it is difficult to credit only the leftist parties for the universal character of Nordic social policy.

The political history and the strong agrarian tradition explains the Finnish “Sonderweg”: In addition to traditional working-class and right wing parties, in the center of the political spectrum there is a party representing the interests of farmers. Despite the changes in the production structure, the political movement embedded in the agrarian heritage is still much stronger in Finland than in other Nordic countries. As a result, again unlike the other Nordic countries, Finland has a long tradition of coalition cabinets. The Finnish welfare state is a result of political compromises that were perhaps not perfect ones for any party included but good enough to be accepted in consociation negotiations. In this context, the question of universalism has turned out to be multifaceted, e.g. The Social democrats have been in favor of (wide) workers’ insurance, whereas the Agrarians, for obvious reasons, have always demanded covering logic, which should benefit the rural population as well. Thus, on the basis of Finnish history it is difficult to credit only the leftist parties for the universal character of Nordic social policy.

An essential feature of the Nordic model has been three-partite collaboration between social partners and the state. The pre-requisites for well-functioning collaboration are strong and unified employer and employee organizations that can make solid agreements and take into consideration long-term ‘national interest’, not only short-term interests of their own constituencies. Despite the fact, that the achievement of such collaboration has been more difficult and much slower than in the Scandinavian countries, this type of governing is functioning as well in Finland; the role of the social partners has been crucial for constructing the Finnish welfare state

The unification of the Confederation of Finnish Trade Unions (*Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK*), in the late 1960s inaugurated a new era of social corporatism in Finnish policy-making. Income policy negotiations were conducted on a three-partite basis. Employer and employee organizations bargained over wages while the government tried to promote agreements by using sticks and carrots. The sticks were mainly increased taxes if wage increases were excessive, and the carrots were typically promises of higher labour-related benefits and “social packages” to which the government adhered as long as the labour market partners behaved themselves.

During last decade, the employer federation has spoken in favor of branch or local level bargaining instead of centralized, top-level wage agreements. The shift in emphasis mirrors the strengthening position of the employers vis-à-vis employees. Even if Finland belongs to the countries where union density is and has remained at a high level - three out of four employees were unionized in 2012 -there is a steady decline in the share of unionized employees. The fact mirrors the structural transformation of employment from manufacturing towards services. Needless to say, this kind of change in power constellations in politics and labour market will inevitably influence orientations in welfare policies.

As well the expansion of the EU has launched new problems for the Nordic trade unions. Workers from cheap-labour countries are ready to accept wages and working conditions that do not meet the local standards – for example, the standards among the 50,000 or so Estonian construction workers working in Finland are much lower than the Union for Construction Workers would like to see. In most cases it is difficult for the local trade unions to take action, given the varying kinds of posted workers and long and murky chains of sub-contractors. The expansion of cross-border labour mobility would demand stronger trade union activities at the European level but it seems to be very difficult to unify proletariats from different backgrounds under the very same banner.

The current crises, lasted from 2008, accentuated problems shadowing long-run economic development in Finland. All the problems are linked with each other and they create a threat jeopardizing the long-term sustainability of the welfare state. Political challenges are perhaps the most severe ones for the SDP and Left Alliance that; tertiarization of economy is eroding their traditional voter base, i.e., the industrial working class.

/i/ The relative loss of competitiveness. Since the depression of the 1990s, the wage and salary index doubled between 1990 and 2012. As a consequence, the competitiveness of the Finnish economy has gradually deteriorated vis-à-vis Germany, the pace setter in the Euro Zone. Still, the wage level alone is not a sufficient explanation. The problems in competition are as well linked with the economic recession in the most important export countries and, on the other hand, in the too narrow-sided Finnish export sector that is more vulnerable to economic cycles than the more diversified Swedish export sector.

By and large, there seems to be a wide common understanding that during the coming years wage increases must be modest. Without hesitation, the way out of the current crisis will be stoner and more difficult than the solutions of the competitiveness problems in the 1990s when the devaluation by 40 percent helped to solve the problem.

/ii/ The structural transformation of industry. Solutions to the first challenge described above are in the hands of the labour market partners and national policy-makers. Coping with the structural transformation of industrial production is a harder issue and more difficult to solve. The Finnish export has traditionally been deeply dependent on one single branch – in past wood-processing and the paper industry and during the post 1990 boom on the ICT industry. The situation, where ICT activities have largely been located in cheap-labour countries and when Nokia failed in its innovations, the company ran into problems which had severe consequences in Finland. Neither wood-processing nor ICT will be back, at least not in the form they used to be in their heyday.

Again, politically the situation is difficult for the Social Democrats. A substantial share of the voters of the SDP used to be employed in the sectors that are suffering from global competition and there are vociferous voices raised to subsidize branches and enterprises that are losing their market shares. The party faces a dilemma: to subsidize unproductive industry and try to please the core voters or to try to invest in new innovative branches at the cost of losing voters in True Finns.

/iii/ The greying population. When building up the welfare state the Finnish population structure was balanced. Younger generations outnumbered the older ones which contributed to financing pensions and other social transfers. However, the situation is rapidly changing. The post-WWII baby-boomers are gradually moving out from the labour market which will increase all age-related expenses.

The increase of the old-age dependency rate (pop 65+ /pop15–64; percent) will be steeper in Finland than in the other Nordic countries or in most other European countries. By 2010 the old-age dependency rate was 27 in Finland and the EU-27 average was 25 percent. Still, in 2030 it is calculated to be 43 in Finland and 38 percent in the EU-27 (Denmark 37, Iceland 32; Norway 33 and Sweden 37 percent).

/iv/ Sustainability deficit. In addition to the increasing old-age dependency ratio also factors linked to the negative consequences of the economic problems (unemployment, low employment rates) and changes in taxation policies create imbalances in public budgets jeopardizing the sustainability of the welfare state. The European Commission has estimated the sustainability deficit for a number of EU countries up to 2050. While the EU estimate for Finland is 6.2, the OECD average is 4.6 percent.

From the point of the life cycle deficit, the most prominent phases are childhood and old-age when we are unable to participate in labour. The life cycle deficit is larger in Finland than e.g. in Sweden. This is mainly due to later exit from the labour market of the elderly Swedes. One of the most crucial devices in Finland to combat sustainability deficits is to increase labour force participation rates to the level of the Western neighbors. Also growth in the productivity will help to squeeze the deficit. Still, there are nastier measures available as well: benefit cuts, targeting transfers and services, increasing fees for services. The level and structure of taxation offers some possibilities to fortify public revenues. Higher employment rates will automatically increase tax bases without changes in tax rates.

/v/ Public-private mix. The dominant role of the public sector in the delivery of social services and social transfers is characteristic of the Nordic model. In principle, this goes also to Finland. Still, there are some deviations and new tendencies, which are gradually changing the model; private providers have increased their shares also in social and health services.

In practice, the health care model in Finland is dual: public health care centres are taking responsibility for those that are outside the labour market, occupational health care is the main care provider for the employed population. As a rule, OHC services are organized by private providers. In the other words, the situation in the primary health care echoes the dualism between labour market insiders and outsiders. As well in social services private providers have increased their shares. Marketisation has been the most rapid in elderly care.

The question of privatisation has been very cumbersome for the left-wing parties that categorically have adopted negative attitude against all forms of privatisation: in the leftist parlance the good public sector is contrasted against the bad private sector. On the other side of the political spectrum, private alternatives are depicted as more effective, cheaper and more user-friendly than services produced by the public sector. Still, the line between public and private is not that black and white as the left argues.

/vi/ Political challenges. All these structural changes and difficulties of the current Finnish society have as well been converted as new type of political tensions. The landslide win of The True Finns in the parliamentary election 2011 is the best illustration of the tensions.

Finnish policy making is based on practical compromises and grand coalitions. The strength of this kind of policy-making has been that, despite deep ideological differences, coalition cabinets have been able to seek consensus and solve difficult economic and political dilemmas. On the other hand, one could describe Finnish political decision making as politics without politics; it is governance and muddling through. The method has been an effective device in hard times but the flip side of the coin has been the watering-down the very role of politics, which in turn is mirrored in low voter turnouts and political frustration that has partially been channeled into support for the True Finns who represent pro-distribution but anti-immigration attitudes. The True Finns collect their votes from working-class suburbs, the countryside and mostly from people hit by the great depression and cuts in the welfare state. There is a deep discrepancy in opinions between the ruling political elite and a vast number of frustrated voters, which discrepancy has benefitted the True Finns.

Another way to illustrate the crisis in the political system is a general apathy towards politics. As a rule, turnout percentages in Finland have been lower than in the other Nordic countries. For example, among the employed, the non-voting ratio is about 15 percent, whereas in 2012, 29 percent of the unemployed said that they did not vote. This means that the 'will of the people' expressed in elections is strongly biased in favour of the better-offs in the Finnish society.

Delrapport 7

Reformernes tid. Regulering af arbejdsmarked og velfærd siden 1990.

Dansk landerapport

Lisbeth Pedersen (forskningsleder, SFI) & Søren Kaj Andersen (centerleder, FAOS)

Udviklingstræk og udfordringer for den danske velfærdsstat

Det overordnede formål med Nordmod-projektet er at identificere de udfordringer, de nordiske velfærdsstater kommer til at stå over for frem mod år 2030. Formålet med den danske landerapport har været at bidrage til at skabe et grundlag for denne vurdering gennem en beskrivelse af de udviklingstræk, der har præget den danske velfærdsstat siden 1990.

Den traditionelle nordiske velfærdspolitik har været kendetegnet ved et nært samspil mellem den økonomiske politik, arbejdsmarkeds- og velfærdsregulering (Dølvik, 2013). I dette perspektiv kan man betragte de nordiske velfærdsstaters traditionelle fundament som tre indbyrdes afhængige grund søjler: (1) En solid *makroøkonomisk politik* funderet på frihandel og høj erhvervsaktivitet, der har skabt forudsætningerne for en stor offentlig sektor, fuld beskæftigelse, udbredt social lighed og gode løn og arbejdsvilkår. (2) En *arbejdsmarkedsregulering*, hvor parterne i et centraliseret aftalesystem forhandler løn og arbejdsvilkår, der på én gang sikrede befolkningens levestandard, virksomhedernes konkurrenceevne, høj beskæftigelse, gode sunde arbejdsvilkår og kvalificering af arbejdsstyrken og (3) *velfærdsstatslige ordninger*, som omfattende universelle sociale ydelser, der sikrede øgede lighed i levevilkår, herunder uddannelse til alle, høj erhvervsdeltagelse og ligestilling samt et omfattende system af overførselsindkomster, der beskyttede mod indkomstbortfald.

Den danske landerapport er disponeret i forhold til disse tre søjler. Formålet med rapporten har været at beskrive og analysere udviklingen inden for hver af de tre politikområder fra omkring 1990 og frem til i dag. I rapportens afsluttende kapitel diskuterer vi udfordringer og perspektiver, som denne gennemgang har givet anledning til.

Her opsummerer vi de udviklingstendenser, der især har præget perioden, og som peger mod fremtidige hovedudfordringer.

Velfærdsstaten i en forandret verden

Danmark er på mange måder et velfungerende velfærdssamfund med høj velstand, få der lever under fattigdomsgrænsen, en omfattende universel velfærdsservice og et fintmasket net af relative høje overførselsindkomster. Men historien har vist, at velfærdsstaten løbende udfordres af både ydre og indre dynamikker. Perioden fra 1990 har været præget af voldsomme konjunkturrelle udsving, men også af fundamentale strukturelle forandringer i omverden.

Europæisk integration og udvidelsen af EU med stater fra Øst- og Centraleuropa, etablering af markedsøkonomier i Kina og Rusland og den hastige økonomiske vækst i Asiatiske lande har på flere måder påvirket de nordiske landes rammevilkår. Vi er gennem EU-samarbejdet forpligtet af en række økonomiske aftaler, der sikrer en stabil økonomisk udvikling, men samtidigt indsnævrer det økonomiske-politiske handlerum. Virksomhederne producerer under stadige stærkere konkurrence og arbejdsimmigranter søger mod de lande, hvor der er gode løn og arbejdsvilkår. På forskellig vis udfordrer alle disse forhold en lille åben økonomi, der har indrettet sig med bredt dækkende universel velfærdsservice, relativt høje overførselsindkomster og en overvejende aftalebaseret arbejdsmarkedsregulering, der hidtil har kunnet sikre gode løn og arbejdsvilkår gennem bredt dækkende overenskomster. Men velfærdsstaten udfordres også af indre dynamikker. Trods relativ lav fattigdom er der tendens til stigende fattigdom og polarisering i alle de nordiske land, og man finder en overraskende stabilitet i størrelsen af gruppen på permanente overførselsindkomster.

Udviklingstræk i den makroøkonomiske politik

Den lille åbne danske økonomi har gennem årtier været under indflydelse af økonomiske forandringer i omverden, men den globale konkurrence er skærpet over tiden. Gennemgangen af den økonomiske udvikling i rapporten viser, hvordan fire store økonomiske udfordringer der prægede dansk økonomi – *velfærdsstatens første grund søjle* – fra slutningen af 1980'erne blev løst, således at Danmark i dag har en økonomi, der grundlæggende er præget af sunde strukturer.

En hjørnestein i løsningen af inflationsproblemet var omlægningen til en fast valutakurspolitik, der også i dag er karakteristisk for dansk økonomisk politik. 1980'ernes betydelige betalingsbalanceproblem blev løst gennem en betydelig kreditpolitisk stramning, der til gengæld medførte stor arbejdsløshed. Den store ledighed i begyndelsen af 90'erne blev gradvist, men betydelig reduceret op gennem 90'erne og 00'erne, og som andre succeshistorier har også denne flere fædre. Det lave renteniveau, der var muliggjort gennem en stabil valutakurspolitik, en aktiv finans- og arbejdsmarkedspolitik og gunstige internationale konjunkturer var forhold, der bragte ledigheden ned på et historisk lavt niveau i starten af de ny årtusind. Men en særdeles lempelig pengepolitik medførte, at ledighed faldt yderligere langt under det, man betegner som det strukturelle ledighedsniveau, hvilket bidrog til betydelige tilpasningsproblemer, da den internationale krise satte ind.

Historien om udviklingen i dansk økonomi vidner om en politisk vilje og evne til at styre økonomien ind i faste og stabile strukturer, men den peger også på den lille åbne økonomis store sårbarhed over for omverden og over for fejlslagne politikker, der rammer den ydre eller den indre balance. Især synes store kreditpolitiske forandringer – stramninger eller lempelser – at påvirke danskernes forbrugsvillighed og dermed vækst og beskæftigelse.

Historien viser også, hvordan de traditionelle økonomiske politikker på forskellig vis påvirkes af økonomiske og institutionelle bindinger til omverden. Valutakursen følger Euroen, og Maastricht-aftalen har lagt konkrete mål for de offentlige finanser. Dertil kommer, at også finanspolitikken præges af den øgede internationale konkurrence og den arbejdskraftmobilitet, som de mere åbne grænser muliggør. Marginalskatterne reduceres gennem hele perioden for derigennem at øge virksomhedernes konkurrenceevne og skabe en stigning i det højt kvalificerede arbejdsudbud. Samtidigt er der en konstant fokus på at begrænse stigningen i det offentlige udgiftstryk gennem især justeringer af tilgængelighed og niveau for overførselsindkomsterne.

Udviklingstræk i arbejdsmarkedsreguleringen

Fokus på virksomhedernes konkurrenceevne og den nye arbejdsmigration har også præget det kollektive aftalesystem – *velfærdsstatens anden grundstøje*. Men også institutionelle forandringer i Danmark har sat sit præg på aftalesystemets vilkår og parternes fremfærd. Grundlæggende er der i Danmark ligesom i de andre nordiske lande en stor andel af lønmodtagere, der er organiseret i fagforeninger. Samtidigt er løn- og arbejdsforhold i meget vid udstrækning reguleret gennem de aftalte overenskomster. Det betyder, at aftalesystemets evne til at bidrage til høj levestandard, sunde arbejdsvilkår og god konkurrenceevne i høj grad afhænger af, om systemet fungerer og kan skaffe tilslutning blandt arbejdstagerne.

Op gennem 70'erne og 80'erne var det kollektive aftalesystem rystet af, at der ikke kunne opnås enighed mellem parterne, og gentagne overenskomstrunder derfor blev afsluttet med regeringsindgreb. Perioden var præget af høje nominelle lønstigninger og automatisk prisregulering af lønningerne førte til en vedvarende løn- og prisspiral, der udhulede virksomhedernes konkurrenceevne. Med samlingen af industriens arbejdsgiverinteresser i Dansk Industri var der skabt en aktør, som pressede på for at reformere aftalesystemet. Modellen blev den såkaldte centraliserede decentralisering, hvor organisationsinteresserne blev centraliseret på brancheniveau, samtidig med at aftalekompetencer successivt blev lagt på virksomhedsniveauet. Hermed var det knæsat, at industrien lagde linjen i de indgåede aftaler, og samtidig var lønudviklingen på det offentlige arbejdsmarked bundet til lønudviklingen på det private arbejdsmarked via den såkaldte reguleringsordning.

Overenskomstfornyelserne på det dominerende industriområde blev herefter i vid udstrækning kendetegnet ved, at arbejdsgiverne fik ny fleksibilitet i fx tilrettelæggelsen af arbejdstiden og mulighed for helt at afvige fra overenskomsten, vel at mærke hvis parterne lokalt kunne blive enige om det. Prisen for dette blev, at de faglige organisationer fik en længere række af nye goder ind i overenskomsterne. Velkendt er arbejdsmarkedspensionerne, men senere kom nye efter- og videreuddannelsesrettigheder, fuld løn under sygdom og barsel, sociale kapitler for medarbejdere med nedsat arbejdsevne m.m. Hermed var der kommet nye goder – velfærdsgoder – ind i overenskomsterne. Man kan sige, at aftalesystemet hermed kom til at komplementere de universelle velfærdsgoder, der ellers kendetegner den danske velfærdsstat.

Udviklingen i velfærdsordningerne

De reformer, der gennem de seneste 25 år har vedrørt *den tredje grundstøje* i de velfærdsstatslige ordninger, har primært omfattet overførselsindkomstsyste­met. Social- og beskæftigelsespolitikken har således stået centralt i de velfærdsreformer, der er blevet gennemført i perioden efter 1990. Forklaringen findes i den samfundsøkonomiske ubalance, der følger af at opretholde en velfærdsstat, hvor en stor andel af borgerne er afhængige af indkomsterstøttede ydelser og samtidigt ikke bidrager til finansieringen af de fælles offentlige serviceydelser gennem betaling af skatter. Reformudviklingen har til en vis grad været styret af politiske ideologier, men i højere grad af den makroøkonomiske udvikling. Politikudviklingen følger således i vid udstrækning konjunkturerne: Høj ledighed har ført til diskussioner om jobbene overhovedet findes og fokus på manglende kvalifikationer og incitamenter. Lav ledighed har ført til fokus på øget arbejdsudbud og initiativer rettet mod at sende alle uden job hurtigst muligt og direkte ud på arbejdsmarkedet.

Antallet af reformer over perioden er stort, men deres indhold er på nogle måder bemærkelsesværdigt uforandret over tiden. De tilbud, ikke-beskæftigede borgere har fået, er stort set identiske gennem de undersøgte 30 år: jobtilbud, uddannelse og incitamenter til at gå ind på, trække sig ud af eller blive på arbejdsmarkedet. Men tilbuddene doseres med varieret

vægt og styrke over tiden. I starten af 90'erne taler man om en individuelt tilrettelagt indsats, der skulle kvalificere den enkelte borger til at finde sin rette plads på arbejdsmarkedet. Efter regeringsskiftet i 2002 handlede det derimod om en forenkling af værktøjer og en fokusering af indsatsen mod den korteste vej til arbejdsmarkedet, og efter regeringsskiftet i 2011 kommer den individuelt tilrettelagte indsats igen på dagsordenen. Et tilsvarende forløb over tiden findes i aktiveringstilbuddenes karakter. I starten af 90'erne spiller uddannelseselementet en vigtig rolle. Op gennem 90'erne bliver der stadig mindre fokus på uddannelse, og under VK-regeringen i 00'erne bliver uddannelse af ledige helt afvist som nyttigt – en forestilling, der gøres op med under den nuværende regering.

Udviklingen afspejler forskelle i politisk overbevisning, men det er værd at hæfte sig ved, at selv om nuancerne i politikens delelementer skifter med farven på den siddende regering, er mange reformer, reformjusteringer og politikpakker vedtaget i bred politisk enighed. Uenigheden mellem de to forskellige sider af Folketinget fandt man dog omkring indførelsen af starthjælp, i bestræbelserne på at indføre et enstrengt beskæftigelsessystem (der gav arbejdsmarkedets parter mindre direkte indflydelse på beskæftigelsespolitikken og dens implementering) og i troen på uddannelse som et instrument til at undgå ledighed og marginalisering.

Et karakteristisk træk ved reformperioden er, at stadig flere af overførselsindkomstsystemets grupper omfattes af indsatser, der skal muliggøre en tilknytning til arbejdsmarkedet. Et andet karakteristisk træk er, at regulering gennem økonomiske incitamenter får større betydning over tiden. Arbejdsløshedsforsikringsperioden reduceres fra syv år til to år, og ydelsesniveauet reduceres for udvalgte grupper. Under VK-regeringen ramte ydelsesreduktionerne kontanthjælpsmodtagere og herunder især indvandrere på kontanthjælp. Under den nuværende socialdemokratiske ledet regering er de såkaldte fattigdomsydelser til særlige grupper af kontanthjælpsmodtagere afskaffet, men det lavere ydelsesniveau til de unge kontanthjælpsmodtagere er bibeholdt og udvidet til en bredere aldersgruppe.

Udfordringer

De nordiske velfærdsstater er grundlæggende velfungerende økonomier med velfungerende arbejdsmarkeder og offentlige sektorer, der binder samfundet sammen og sikrer et relativt konfliktfrit, egalitært samfund med en internationalt set høj levestandard for alle borgere. Men de nordiske velfærdsstater udfordres – ligesom andre europæiske økonomier – af en øget global konkurrence på varemarkedet, en tilstrømning af indvandrere fra 3. verdens lande og en øget arbejdsmigration i det udvidede EU. Dertil kommer – som i de øvrige europæiske lande – en række indre udfordringer som følger af, at borgerne har stadig større forventninger til niveauet for egen velfærd og dermed også til den velfærdsservice, der leveres fra den offentlige sektor. Desuden sker der en demografisk forskydning af befolkningens alderssammensætning mod færre i de erhvervsaktive aldersgrupper. Det stiller krav til politikdannelsen inden for velfærdsstatens tre grund søjler, men også i høj grad til koordinering og samarbejdsrelationerne mellem den økonomiske politik, arbejdsmarkedsreguleringen og velfærdspolitikken.

Den danske velfærdsstat står over for en række udfordringer, som helt overordnet handler om at opretholde konkurrenceevne, effektivitet, sammenhængskraft og gode levevilkår for alle borgere. De udfordringer, der kan peges på efter gennemgangen i denne rapport, handler om:

- En sund økonomisk udvikling
- Et velfungerende arbejdsmarked

- En velfungerende offentlig sektor
- Social sammenhængskraft og velstand for alle.

I det følgende folder vi disse udfordringer lidt mere ud og peger på de krav, de stiller til politikdannelsen i og mellem de tre grund søjler.

En sund økonomisk udvikling

En sund samfundsøkonomisk udvikling er en helt grundlæggende forudsætning for at skabe velstand. Gennemgangen har vist, at skiftende regeringer siden 1990 hovedsageligt har ført en økonomisk politik, der har tilstræbt økonomisk balance i forhold til udlandet og på de offentlige finanser. Men historien har også vist, at der ligger en udfordring i at holde en stabil økonomisk kurs i en lille åben økonomi med et meget fleksibelt arbejdsmarked. Store økonomiske udsving, som i slut 80'erne og midt 00'erne skabte ubalancer, der er svære at overvinde. Det synes især at være økonomiske-politiske forandringer med betydning for befolkningens formuer, der giver anledning til uhensigtsmæssige store forbrugsstigninger eller voldsom mistillid i befolkningen til den økonomiske fremtid. Det kræver en løbende og balanceret fine-tuning af den økonomiske politik at modgå denne form for økonomiske udsving, men det kræver også, at strukturpolitikkerne – ikke mindst arbejdsmarkedspolitikken – fungerer som en aktiv medspiller, der bidrager til at understøtte udviklingen af den arbejdsstyrke, der skal – og gerne skulle have lyst til – at levere en stor og kvalificeret indsats. Samtidigt med, at en sund økonomisk udvikling er en forudsætning for stabil vækst og stor jobskabelse, er en stor jobskabelse også en forudsætning for at skabe velfærdspolitiske forandringer. Der er gennem de senere år gennemført en række velfærdspolitiske reformer omkring overførselsindkomstsyste med det formål at understøtte beskæftigelsesudviklingen og hindre social eksklusion. Mange af reformerne er nye, så vi har endnu til gode at se deres virkning, men de har tydeligvis haft nogen modvind skabt af de dårlige konjunkturer. Det er ikke overraskende lettere at skabe job for de mindre arbejdsmarkedsparete i en økonomi med mange end i en økonomi med færre job.

Et velfungerende arbejdsmarked

En forudsætning for at skabe et samfund, hvor vækst og velstand er kombineret med en høj grad af indkomstlighed og lige adgang til universelle offentlige serviceydelser, er, at en meget stor andel af de voksne borgere er i beskæftigelse. Samtidigt er gode løn og arbejdsvilkår i sig selv en vigtig del af velfærdspakken. Et velfungerende arbejdsmarked er således et arbejdsmarked med høj beskæftigelse af en kompetent arbejdsstyrke, hvis ressourcer samtidig medvirker til at sikre et effektivt og konkurrencedygtigt erhvervsliv.

Det danske arbejdsmarked har været præget af en lang række af reformer omkring både beskæftigelses- og overenskomstsyste siden 1990. Det koordinerede aftalesyste med det klare hierarki særligt på det private arbejdsmarked, hvor DI og CO-Industri er hovedforhandlere, viste sig at være stabilt og leveringsdygtigt gennem de seneste kriseår. Trods den alvorlige økonomiske krise blev aftaler forhandlet i hus og stemt hjem, modsat hvad der skete i 1970'ere og 1980'erne. Uro var der dog på det offentlige arbejdsmarked, jf. lærerkonflikten i 2013.

Trods denne stabilitet i det koordinerede kollektive aftalesyste er der også nogle klare udfordringer for dette syste på sigt. Den samlede organisationsgrad har specielt inden for LO-fagbevægelsens områder været vigende gennem en længere årrække. Uddannelsesmæssige og demografiske forskydninger forklarer noget, men ikke hele denne udvikling. Konkret er de såkaldte gule organisationer blevet en udfordrer til LO-organisationerne. Trods det

faldende medlemskab af de overenskomstbærende faglige organisationer er den relativt høje overenskomstdækning grundlæggende intakt på det danske arbejdsmarked, hvilket helt givet er afgørende for aftalesystemets funktionalitet og legitimitet. Men der er en sammenhæng mellem organisationsgrad og overenskomstdækning, hvorfor det bliver vigtigt for fagforeningerne at stoppe medlemsfaldet, hvis aftalesystemet skal opretholdes. For fagforeningerne handler det om at kunne fremstå som et relevant tilvalg for landets lønmodtagere – det handler med andre ord om politik, værdier og holdninger. Når det er sagt, handler det også om rammevilkår. Frit a-kassevalg og reduceret fradrag for fagforeningsmedlemskab har vanskeliggjort de overenskomstbærende fagforeningers rekruttering og fastholdelse af medlemmer.

Den øgede internationale konkurrence og specielt arbejdsmigrationen i de senere år fra de øst- og centraleuropæiske EU-stater presser det koordinerede kollektive aftalesystem. En af årsagerne er også her den lavere organisationsgrad inden for brancher, hvor vi finder særligt mange udlændinge. Det gælder dele af privat service (fx rengøring, hotel og restauration) og inden for landbruget og gartnerier. Vanskelighederne med at organisere de ansatte i disse brancher bliver yderligere forstærket, når stadig større dele af de ansatte er udlændinge, hvilket igen gør det sværere for de faglige organisationer at sikre, at der bliver arbejdet på overenskomstmæssige vilkår. Anderledes forholder det sig i byggeriet, hvor organisationsgrad og overenskomstdækning er høj, hvorfor tilkomsten af forholdsvis mange udlændinge har ført til en ganske synlig strid vedrørende overenskomstbrud mellem udenlandske virksomheder og byggeriets fagforeninger. Samlet har dette gjort social dumping til et centralt tema i arbejdsmarkedsreguleringen. Overordnet kan man se udviklingen som international konkurrenceudsættelse af opgaver inden for, hvad der blot for få år siden var typiske hjemmemarkedserhverv. Dette kræver omstillinger og tilpasninger – også på det overenskomstmæssige område. Spørgsmålet er om arbejdsmarkedets parter kan håndtere dette, eller om vi ender med fx en eller anden form for lovgivning om mindsteløn på det danske arbejdsmarked. En udvikling, der vil være et brud med aftalereguleringen af løn.

Set i relation til de arbejdsmarkedspolitiske reformer er læren fra perioden 1990 og frem, at det kan være hensigtsmæssigt at tilpasse instrumentvalget til konjunktursituationen, således at man i perioder med stor jobvækst og høj arbejdskraftefterspørgsel benytter tiltag, der kan skabe hurtige match mellem job og ledige, mens man i lavkonjunktursituationer benytter den længere søgeperiode på at udvikle arbejdstagernes kvalifikationer. Samtidigt er det naturligt vigtigt, at vi på alle måder sikrer udvikling af arbejdstagernes kvalifikationer gennem hele arbejdslivet. Læren fra 00'erne er dog, at ideen om, at de svageste grupper kan bringes i beskæftigelse gennem en "work first"-strategi, ikke holder. Det samme gælder ideen om, at øgede økonomiske incitamenter gennem en reduktion af ydelserne bringer denne gruppe i beskæftigelse. Velfærdsstaten befinder sig permanent i en balance mellem at sikre en rimelig levestandard for borgere, der er uden egen forsørgelse, og at sikre motivationen for at yde en indsats. Hvis velfærdsstaten skal kunne opretholde et højt ydelsesniveau, må man til stadighed finde veje til at forhindre et utilsigtet brug af systemet. Omvendt tyder hidtidige erfaringer på, at man næppe kan bringe mange af de langvarige kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse ved en ydelsesreduktion. Dertil skal der tages andre midler i brug. Vi har som sagt endnu til gode at se, hvad de langt mere individuelt rettede tiltag, som er lanceret i de nye reformer, kan udrette. Den sikreste vej til at undgå langtidsledighed er dog nok høj vækst og stor arbejdskraftefterspørgsel kombineret med en løbende opkvalificering af arbejdsstyrken.

En velfungerende offentlig sektor

Danmark har, ligesom de øvrige nordiske lande, en bredt dækkende universel velfærdsservice og et relativt højt ydelsesniveau. Hovedparten af de sociale velfærdsopgaver udføres af den offentlige sektor og debatten om privatisering har indtil videre ikke fyldt meget i Danmark, men der er toner i tiden, der tyder på, at organiseringen og finansieringen af velfærdsservice i stigende grad vil komme til debat. I takt med, at den gennemsnitlige indkomst er steget, er befolkningens ønsker og forventninger om flere og bedre skattefinansierede serviceydelser også steget. I takt med, at serviceydelserne vokser i omfang, bliver samfundet mere sårbart over for både ind- og udvandring. Det bliver uden tvivl en fremtidig udfordring at finde en model for udbuddet af velfærdsservice, der kan fungere i et mere globalt domineret velfærdssamfund.

I den sammenhæng kan det også være vigtigt at overveje, i hvilken udstrækning velfærdsgoderne skal knyttes til en placering på arbejdsmarkedet. Op gennem 1990'erne kom som nævnt en længere række af nye velfærdsgoder ind i de kollektive overenskomster. Det gav organisationerne øget indflydelse og synlighed og styrkede dermed aftalesystemets legitimitet. Samtidigt skaffede det et finansieringsgrundlag uden indvirkning på statsbudget og skattetryk. Der kan således være stærke statsfinansielle argumenter for at inddrage arbejdsmarkedets parter i den bredere velfærdspolitiske udvikling. Inddragelsen af parterne rejser dog også det mere principielle spørgsmål, om rettigheder og ydelser skal være knyttet til deltagelse på arbejdsmarkedet (kollektive aftaler) eller være universelle (lovgivning) og dermed gældende for alle. Her er dog ikke tale om et enten eller; kollektive aftaler kan suppleres med lovgivning, således at alle lønmodtagere er dækket. En anden udfordring i de overenskomstbundne velfærdsydelser ligger i effekten på arbejdsmarkedets fleksibilitet. Velfærdsgoder som barselsbetaling og løn under barns sygdom har i høj grad været knyttet til de kvindedominerede områder. Det kan meget vel være en medvirkende årsag til, at arbejdskraftallokeringen på det ellers meget fleksible danske arbejdsmarked i høj grad er kønsbestemte og fastlåste. Dette er et problem for et samfund, der har behov for at udnytte alles ressourcer og kompetencer.

Hvad angår niveauet for overførselsindkomsterne, må man forvente, at de vil være under et konstant pres fra den offentlige sektors budgetrestriktioner, og en befolkning, der forventer, at høje skattebetalinger afspejles i velfærdsservice af høj kvalitet. Som nævnt ovenfor vil det være en konstant politisk udfordring at sikre et passende forsørgelsesniveau for de svageste, samtidigt med at man bevarer en stor arbejdsmotivation og en betalingsvillighed i den arbejdende, skattebetalende befolkning. Fremadrettet må man forvente, at nye reformtiltag til stadighed vil have fokus på denne balance. Uanset reformernes direkte og kortsigtede effekter har de nemlig også en række indirekte effekter på samfundsøkonomien, herunder at skabe legitimitet i den brede befolkning for opretholdelsen af et fintmasket økonomisk sikkerhedsnet.

Social sammenhængskraft og velstand for alle

Den sociale sammenhængskraft kan udfordres fra flere side. Den kan udfordres gennem de større kulturelle forskelle, som opstår når etniske danskere skal leve side om side med større grupper af indvandrere fra andre kulturer, når ressourcer og muligheder fordeles meget ulige og de økonomiske forskelle mellem rig og fattig bliver for markant eller når større grupper udelukkes fra et social- og arbejdsmæssigt fællesskab. Danmark er – sammen med de øvrige nordiske lande – blandt de 10 rigeste lande i den vestlige verden. De nordiske velfærdsstater er imidlertid ikke alene kendetegnet ved en relativ høj gennemsnitlig indkomst, men også ved et begrænset antal af fattige. Det gælder også Danmark. Trods lav fattigdom målte Det danske Ekspertudvalget om Fattigdom i 2013 en stigning i fattigdommer i Danmark fra 16.200 i 1999 til 42.000 i 2010, hvoraf ca. en fjerdedel af de 42.000 var børn. Konkurrencesamfundet kan

meget vel udvikle sig mod en øget økonomisk polarisering, så den danske regerings initiativ til at overvåge udviklingen i fattigdom og afsavn er uden tvivl velbegrunder.

Høj beskæftigelse er den sikre vej til at undgå fattigdom i et land, hvor rimelige mindstelønninger er sikret gennem overenskomsterne, og Danmark har generelt en meget høj erhvervsdeltagelse. Men som i de øvrige nordiske lande findes der også i Danmark en relativ stor gruppe af personer, der er på overførselsindkomster i en stor del af deres voksne liv. Der ligger en udfordring for de nordiske velfærdsstater i at sikre, at alle har lige muligheder for og lyst til at deltage i samfundslivet, men der ligger også en udfordring i at forene ønsket om et højproduktivt arbejdsmarked med ønsket om et arbejdsmarked, der er rummeligt og inkluderende for dem med en reduceret arbejdsevne.

God økonomi og velfungerende institutioner på arbejdsmarkedet og i den offentlige sektor er afgørende for vækst og velstand, men det er vigtigt ikke at overse den styrke i de sociale fællesskaber, der også var et grundlæggende udgangspunkt for fremvæksten af de nordiske velfærdsstater.

Delrapport 8

Modell i förändring. Landrapport om Sverige

Tomas Berglund (docent, Göteborgs Universitet) & Ingrid Esser (forskare, SOFI)

This sub-report is part of the joint Nordic research project NordMod 2030 under the coordination of Fafo. The purpose of NordMod 2030 is to identify and discuss the risks and challenges that the Nordic countries are facing and need to address within the years up to 2030. Within this context this sub-report aims to produce knowledge that can serve as a basis for designing strategies for reinforcing and renewing the Nordic social models. This Swedish country report follows the outline that was charted for all five Nordic country sub-reports. At focus are descriptions and analyses of labour market and welfare state institutions, including also an examination of financial, social, political indicators associated with key objectives, institutions, policies and social outcomes – together central for describing trends of “the Swedish model” in the time period between 1990 and 2012.

The Swedish model’s most important characteristics are the following:

- A system of industrial relations with strong parties that negotiate collective agreements with little involvement of the government/state. The collective agreements regulate most conditions in the labour market, are based on solidaristic principles (equal pay for equal work), and take macro-economic conditions into account.
- Prioritisation of full employment, both as a value in itself, and as a mean to finance an encompassing and extensive welfare state.
- Universal and earnings related social insurances that provide social security for all against common social risks, and also help to sustain individuals’ standard of living for a given period of time.
- Universal social services of high quality available to all citizens regardless of an individual’s resources, publicly financed as well as historically publicly provided.
- A political class alliance between the working and the middle class, in relation to how both groups contribute to and benefit from universal insurances compensating earnings losses and encompassing social services of high quality.

The purpose of this report is to describe and analyse how Sweden has developed since 1990 in relation to these ideal typical characteristics. Have the model changed in fundamental ways or could these characters still be said to constitute the Swedish model as of today?

The time period studied includes two very deep economic recessions – the crisis in the early 1990s and the financial crisis following international developments late in 2008. While the first crisis fundamentally changed Swedish macroeconomic policies, the second did not have a similar impact. In the beginning of the 1990s Sweden’s economy turned into a deep recession. This was partly caused by an international currency crisis that came to pressure the

Swedish currency, which was pegged to the European Exchange Rate Mechanism (ERM). Sweden had a recent history of inflation and numerous devaluations since the 1970s, and as the export industry was losing grounds in international competition at the end of the 1980s, currency traders believed that the Swedish currency should be discontinued from the ERM and devaluated. The central bank together with the politicians showed unprecedented readiness to defend the currency – in autumn of 1992 the interest rate peaked at 500 per cent. In the end, however, the fixed rate of Swedish Krona was given up to a floating currency. In parallel to the currency crisis, Sweden also faced a largely self-imposed banking crisis. In 1985 restrictions on bank credits were abolished and with the fully deregulated currency of 1989, there was a surge of foreign direct investments. Swedish financial institutes and banks could easily support investments in foreign real estates and properties, in all contributing to a greatly inflated Swedish economy. When the bubble burst, several Swedish banks were near bankruptcy, which the Swedish government saw itself forced to save. After decades of unemployment rates never exceeding 2.9 per cent, and at 1.8 per cent in 1990, unemployment increased rapidly – 1993 it was 9.5 per cent and reached a peak in 1997 at 10.1 per cent. In such circumstances both the centre right government (1991-1994) and the Social Democratic government (1994-1998) were fighting increasing public debt (as high as 84.7 per cent of GDP in 1996), which led to fundamental changes in macro-economic policies.

In contrast, the financial crisis in 2008 did not have the same significance as the 1990s crisis. The GDP showed a monumental decrease in 2008-2009 by a 5.0 per cent negative growth, larger than any decrease during the crisis of the 1990s. However, the economy rebounded strongly in 2010 (6.3 per cent growth) with positive growth also in the following years. Unemployment increased from 6.3 per cent in 2008 to 8.7 per cent in 2010, while the public debt only increased slightly. Paramount to the government in the financial policies undertaken was to reinstate the confidence in the banking system by guaranteeing the solvency of the banking system.

The crisis of the 1990s turned into a formative moment paving the way for fundamental changes in macro-economic policies. In 1990 Sweden declared its intent to apply for membership in the European Community, which after a referendum turned into a full membership in 1995. By this membership Sweden's economy needs to adhere to the "convergence criteria", which called for the creation of an independent central bank (Riksbanken) with the main priority to sustain stable prices. In 1995 Riksbanken declared that the goal of the monetary policy was to not let inflation exceed 2 per cent (+/- 1 per cent) and in 1999 Riksbanken was made independent by law. Also fundamental rules for financial policies were changed. In 1997 a ceiling for the governmental budget was introduced, which defines a highest level of expenditures three years ahead. Moreover, a surplus target of 1 per cent of GDP for the net lending over a business cycle was decided. The rationale behind these measures was to consolidate and bring down the Swedish debt, which was considered very important in relation to the floating currency, and to create room for manoeuvrability for future generations facing challenges of a graying population. Additional reforms during the 1990s include an extensive tax reform ("tax reform of the century"), which decreased the progressivity of the taxes and largely closed the possibilities for tax planning. Sweden also started to deregulate markets and sell out state owned companies.

After the chaotic development in the first half of the 1990s, the Swedish economy recovered rather well in relation to some important indicators. The mean GDP growth was on average 2.1 per cent 1990-2012 which can be compared to the OECD mean of 2.2 per cent and the mean across the Euro zone (1996-2012) of 1.1 per cent. Sweden's history of high inflation was

ended and for the period 1995-2012 inflation was on average only 1.3 per cent – far below the target of Riksbanken. Also the public debt was decreased to only 38 per cent of GDP in 2012 – one of the lowest levels in Europe. However, the downside includes a galloping private debt – in 2012 the debt ratio was 170 per cent of the households' disposable income, which is much higher than during the economic bubble towards the end of the 1980s. Furthermore, investments are on a lower level than in the 1970s and 1980s. One explanation is a low level of investment in construction.

One of the most serious negative outcomes of the economic development during the time period studied is the increase in unemployment. The mean level 1990-2012 is 7.1 per cent, which is much higher compared to the period 1965-1989 with a mean level of 2.3 per cent. Especially, the situation for the youngest age group (15-24 years) is problematic. After a large increase in youth unemployment in the 1990s, the situation improved until 2000, after which young peoples' chances in the labour market have declined again. In 2012 youth unemployment was nearly 24 per cent, which is by far the highest level in the Nordic region (Denmark, 14.1; Finland, 17.7; Iceland, 13.6; Norway, 8.6). However, this figure also includes substantial numbers of full-time students looking for part-time or summer jobs. In contrast, the development is more favourable for those in the oldest age group (55-64 years) with an unemployment level similar to the prime age group 25-54 years (5.2 per cent in 2012) and a constantly increasing employment rate since the end of the 1990s – today even higher than during the late 1980s (73.1 per cent in 2012).

The renowned Swedish industrial relation system was heavily challenged during the period. Firstly it was confronted by the employers leaving the system of centralized bargaining and negotiation. Secondly, the centre-right wing government imposed changes to the unemployment insurance membership rules, which promptly decreased union density. Thirdly, the decision of the European Court of Justice in the so called “Laval Case” in 2007 came to question the Swedish system of independent labour market parties' right to regulate their relations by collective agreements with little involvement by the state.

In 1990 the main employer organization, SAF, changed their policy and opted out of central wage bargaining with the peak union organizations LO, TCO and Saco. Instead, bargaining was to take place at the industry level and implemented at the local level. This decision undermined all coordination of wage setting and threatened the potential of negotiations to take into account also macro-economic considerations into the settlements. Furthermore, SAF also decided to leave all corporative boards, for example, the governmental board of labour market policies (AMS). The centre-right wing government followed suit (1992) with a prohibition of representation of interest groups in some governmental boards (including the area of labour market policies).

However, during the turbulent 1990s a new insight of the value of coordinated wage setting came about. The so called “Industry Agreement” was settled in 1997 between unions and employers in manufacturing and forestry. This agreement defined a new order of negotiations, involving mediators in an early stage and creating other mechanisms to avoid industrial conflict. Furthermore, the parties strived for setting the norm (the “mark”) for the rest of the labour market. In 2001 this norm was backed up by the creation of the Swedish National Mediation Office (Medlingsinstitutet). The rights of mediation in negotiations of this governmental office were increased and an overarching goal became to make the export industries set the norm for wage increases. This new wage-setting and negotiation regime that was established during the period resulted in both rather low nominal wage increases (but high real wage increases due to low inflation) and a reasonably peaceful labour market with few industrial conflicts.

The second challenge concerns decreasing union density. By international standards, Sweden has a very high proportion of unionized employees. An all time high in union density at 85 per cent occurred in the middle of the 1990s, which can be explained by the unfolding crisis. Thereafter union density decreased slightly towards the end of the 2000s. In 2006 the density was 77 per cent but in 2010 it had dropped to below 70 per cent – at this time unionization did not increase even though Sweden entered into a new crisis. The decline was instead due to another factor. The Swedish unemployment insurance is mainly administered by the unions and with different unemployment funds for different industries. A minor part of the funds are financed by membership fees, whereas the main financial support comes from the government (through public taxes). This arrangement has been termed the “Ghent system”. The unions often combine the payment of the union membership with a payment to the unemployment fund. However, the size of the membership fee is decided by the government. With the centre-right wing government that came into power in 2006 it was decided that this fee should mirror the risk of unemployment within the specific industry. This differentiation led to sharp increases in many union members’ monthly fees to the funds (from 84-116 to 240-415 Swedish Krona per month). At the same time, the government abolished the tax reduction for union fees, which even further increased the costs associated with union membership. As a consequence membership in both unions and unemployment insurance funds saw large declines (see more below). LO lost 14 per cent of its members whereas Saco – the main union for professional occupations, usually with a smaller risk of unemployment – lost 5 per cent. However, in the summer 2013 the centre right government announced that the differentiated fees were to be abolished.

The third challenge came from the decision of the European Court of Justice (ECJ) in the Laval case. The background was that Byggnads (the Construction Workers Union) enforced a blockade against a Latvian company, which used posted Latvian building workers for construction work in Sweden without signing the collective agreement with wages and conditions comparable to the Swedish collective agreement for this sector. The Latvian company brought Byggnads to the Swedish Labour Court, which rejected the claims of the company. However, the Court decided that the ECJ should try the case to clarify if the Swedish rules were consistent with the EC Directive. The verdict in December 2007 held the action of Byggnads as unfair. The Court ruled that unions could only make claims on the companies with posted workers to apply wages and conditions at least at the minimum standards of national collective agreements, and that the industrial actions of Byggnads were disproportional in relation to the harm done to the Latvian company’s right to free movement in the internal market. The Swedish government responded with a new law 2010 that circumscribed the unions’ right to take industrial action against foreign companies with posted workers. Industrial action is only allowed to underpin demands on minimum levels of Swedish collective agreements or mandatory minimum rights. Posting companies that submit applicable collective agreements of the home country to the Work Environment Authority, are – if these are shown to correspond to the minimum level of the Swedish agreements – also legally protected against union action. The new system has however been criticized for obstructing unions’ possibilities to act without risking using disproportionate actions, amongst others from bodies of the ILO and the Council of Europe. The Swedish self regulated system of collective bargaining is in this way faced with new difficulties to function independently/effectively in the open labour market of the EU.

Besides the system of industrial relations Sweden has also been famous for the extensive use of active labour market policies. These have been an integral part of “the Solidaristic Wage

Policy” that has characterized the Swedish labour market. By agreeing on equal pay for equal work also between industrial sectors, less profitable companies come under pressure, while more profitable companies get additional advantages by paying lower wages on a market without such an agreement. The aim of the active labour market policies was to help people in the transitions between jobs – from less profitable to growing sectors in the economy.

However, during the period studied the use of active labour market policies has changed considerably – both in its extent and content. In 1990 the Swedish expenditure on active measures was 1.68 per cent of GDP, whereas the figure for 2010 was 1.14 per cent. To understand the change one also has to consider the level of unemployment – 1.8 per cent in 1990 and 8.7 per cent in 2010. It seems that the readiness to use active measures has declined considerably. Furthermore, and related to the decreasing expenditures, the type and content of measures have also changed. In particular the belief in the efficiency of training has been reduced. Instead measures to increase the job search efforts of unemployed have been prioritized, for example, by the use of job coaches and strengthening the demands of being active.

Essential changes have also occurred in relation to social security, both in terms of social insurances and social services. Swedish social insurances are characterised by universal coverage that sustain previous standard of living (during e.g. sickness, unemployment, family formation or old age). In case first tier schemes are exhausted or not available due to unfulfilled qualification criteria, second tier systems (e.g. social assistance, basic unemployment benefits or guarantee pensions) provide social security at lower levels. Universal social services are comprehensive and aim to provide high quality services to all regardless of an individual’s resources or geographical location. In other words the Swedish model provides universal and encompassing “social rights” in international perspective.

At the same time, by their design, social insurances are closely related to and dependent upon individuals’ participation in paid work, thus inherently tying strong incentives to participate in paid work in order to qualify for full social citizenship. Vulnerable groups with weaker labour market attachment are as a consequence at distinctly higher risk of relying on more limited social benefits and of social exclusion.

Given major labour market changes in relation to economic crises during the time period, large numbers of individuals became dependant on unemployment benefits, social assistance, early retirement pensions, and also with some time lag, reliance on sickness cash benefits. Such escalating benefit dependency contributed to an increasing debate on how generous social benefits may provoke negative incentives to work. In line with this development the rhetoric in Sweden has shifted decidedly in the time period studied, firstly in relation to escalating sickness absence towards the end of the 1990s and early 2000s, but especially in the years following 2006 election in relation to the new government’s rhetoric and goal to diminish the proportion of non-contributing persons of prime working age (“att minska utanförskapet”). In this vein there was an increased emphasis on a new type of work line (arbetslinje), which is enforced rather by stricter qualifying criteria, increasing disciplinary conditions and enhanced control. This implied a shift away from previous ideals of the Swedish model on the mutual responsibility of both individuals and the state to reach the goal of full employment – where the role of the state typically included macro-economic measures facilitating job creation, provision of appropriate education and re-training possibilities, so that no one should be unemployed against their will.

With regards to social insurances, the largest changes during the studied time period undoubtedly concern the unemployment insurance. Firstly, although coverage according to specified regulations is universal, well above 90 per cent, the take-up ratio defined as the share

of unemployed persons receiving income related unemployment benefits, has dwindled from two out of three persons to one out of three. Secondly, as a consequence of non-decisions the income ceiling has not been raised since 2002, but rather lowered in 2007, resulting in a very small proportion (11 per cent) of recipients actually receiving the stipulated 80 per cent of previous earnings. Thirdly, the same year, the possibility to restrict job search during the first 100 days of unemployment to one's occupation and geographical area was abolished. Fourthly, the qualifying conditions and means of control within the system have been made stricter, especially during the latter part of the time period. The work condition was increased, although still among the less strict by European comparison, resulting in fewer persons qualifying for benefits. Active labour market measures have come to largely exclude labour market training (arbetsmarknadsutbildningar) that could facilitate better matching of unemployed persons' skills with available jobs. As of 2013, unemployed persons need file monthly reports on job search activities. In sum, the form of the income related unemployment insurance scheme appears to be intact but increasingly void of content to the majority of unemployed persons, of which many are newcomers to the labour market, immigrants or long-term unemployed persons who have exhausted their benefits.

The development of sickness cash benefits somewhat resembles that of unemployment benefits. Benefit coverage remains universal, and importantly so with a by in large intact take-up ratio. The income relatedness has however also been curbed, although to a lesser extent than in the case of unemployment benefits. The income ceiling is higher and also successively increased by indexation. Yet, the indexation has inadequately mirrored the income development during the time period studied. Hence, larger proportions do not receive benefits that replace previous incomes at the stipulated replacement rate in case of sickness, work accidents or disability. In 1990 only one out of ten persons had incomes above the income ceiling, whereas in 2009 this was the case for three out of ten persons.

With increasing social expenditures, measures were taken to close or extensively restrict the possibilities to retire early for unemployment as well as sickness related reasons. Regulations for disability benefits were tightened by reforms in 2003 and even further in 2008. The latter reform introduced an assessment of work capability within a framework termed the chain of rehabilitation ("rehabiliteringskedjan"), against an increasingly wider spectrum of job tasks, eventually in relation to the entire labour market. In 2008 duration of sickness benefits were also limited to one year (previously unlimited). Regulations for continued benefits beyond one year were made very strict and rely on a special evaluation. In this context a strong debate concerned the legitimacy of the treating doctor's attestation to an individual's work ability, which by professionals as well as media was exposed to be increasingly and somewhat unsystematically questioned by the sickness cash benefit administration authority. This has been described as a shift of the doctors' attestation from being an aide to the individual to a means for the administrative body to better control the number of persons on sick leave, hence improved budgetary control.

While the first half of the 1990s was characterised by escalating unemployment the second half was dominated by quickly rising sick leave absence, which peaked in 2002-2003, when the rates were the highest within EU15. Although sick absence was not historically high, the structure differed, with large numbers of long-term sick, especially with psychological diagnoses, not least among persons of younger ages. Sick leave is distinctly higher among women, and among persons employed by the municipalities (whereof most are women). Furthermore, the risk of sick leave is higher for employees within the care and social services, followed by education. Overall, the most important risk factors appear in relation to the quality of work,

with higher risks of sickness in physically demanding occupations (heavy lifting and repetitive job routines) and jobs that combine high work pressures with low control, a combination which appears to have increased in relation to labour market transformation pressures during the time period. The higher sick leave among women has been given three possible explanations; firstly, their continued larger work load in relation to taking larger responsibilities for unpaid home-work, secondly, worsened job conditions within female dominated occupations within municipalities and the regional organisation of social services (landsting), and thirdly, a high proportion of women on rather permanent part-time sick leave, thus not transitioning back into full time work. Together these explanations have however not fully explained the large gender differences.

With a healthier and greying population, Sweden is, as many other welfare states facing an increasing dependency ratio – i.e. higher proportions of older and younger ages supported by the working aged population. In relation to the underfinanced old ATP-pension system of a defined-benefit-kind, the decision for a new pension system in 1994 (right wing government) and approved in 1998 (by social democratic government) was implemented under relative consensus from 1999. The most important novelties include a switch to defined contribution type of scheme, which introduces effective cost control. It sustains two central aims – it remains both universal and income-related. A (low) “guarantee pension” is provided to all regardless of previous earnings and its size is means-tested against the income-related pension. The calculation of pensions is now based on life-time earnings (as compared to previously, the best fifteen of work years of the thirty years necessary for full pension). An international novelty is the introduction of “premium pensions”, whereby 2.5 percentage points of the tax funding (total 18 percent) was placed under individual control and to be invested across a vastly expanding flora of pension funds. The new scheme in general benefits individuals with long work lives and even incomes over the life course. Notably, the system is inherently redistributive from men to women. This is a consequence of how life-expectancy is calculated as an average for both men and women, although women live longer. Also, the financing through taxes is paid in relation to the entire income, whereas pensions are income related up to the income ceiling. This redistributes resources from income related pensions to the guarantee pension, which almost every second women draw upon as a consequence of limited or no participation in paid work. Despite these redistributive elements, there is a problematic high share of female old age pensioners who are living in (or at risk of) poverty due to relying only on guarantee pension. As these consequences are related to persistent gendered labour market participation patterns, poverty alleviation in old age among women calls rather for more wide reaching labour market or family policy measures that encourage a more equal participation in paid work.

Family policies during the time period have not seen fundamental changes. Earnings related parental leave benefits were introduced in 1974. The income ceiling for benefits is higher than for sickness cash benefits and its duration has been gradually extended to 480 days (16 months). In 1995, 30 days were reserved for each parent (or else lost), extended in 2002 to 60 days. After almost four decades of parental leave benefits, women still make use of the main share of parental leave benefits, 76 per cent in 2011. A new reform in 2008 introduced the care benefit (Vårdnadsbidraget) at a low monthly rate (3000 SEK) to a parent that chooses to stay at home to care for pre-school aged children. This mainly attracted immigrant women with weak labour market attachment, and as such constitutes a gendered poverty trap. In 2008, also a (relatively small) bonus for sharing parental leave equally was introduced, but has not resulted in any significant effects. Recent research has showed how the gendered pattern of

parental leave is repeated also in families where women hold the higher income or education, indicating non-economic incentives behind sharing of paid and unpaid work within the family. Hence, there appears to be clear limitations to policies based on economic incentives for a more equally sharing of parental leave.

In general, as a consequence of less adequate earning relatedness in all the social insurances discussed, the market for complementary insurances, both through collective agreements and purely private insurances, has greatly increased. In relation to how these insurances generally reflect socio-economic differences to a higher degree, the quality of social security and social citizenship is developing along more segmented lines - a path which departs from the traditional idea of the Swedish model defined as a common, collectively financed encompassing universal welfare state for all citizens.

In the field of social services (most importantly education and sick and care services) the general and fundamental change involves increasing share of private provision of publically (tax) financed social services. This development was initiated by the right wing government in the early 1990s, but wasn't generally scaled back during the following years of social democratic governance. The development gained new momentum with reforms in 2007 (LOU) and 2008 (LOV). The general rationale for introducing private provision and increasing competition through customers' choice is to increase efficiency, improve quality, flexibility and variability of services, while bureaucracy is decreased. There are also theoretical counter arguments. Lower efficiency is expected in relation to how profit seeking providers seek to generate profits at the potential expense of quality or amount of provided services. Increased competition in services may not inherently imply innovation in the field of services, whereby privatisation might not automatically generate higher quality or more variability in the provided services. The extensive and bureaucratic system for assigning providers could also be cost driving and increase bureaucracy. Also over-establishment of service providers within an area would increase costs. Increasing differences in quality and substance of services is also generally expected to profit stronger groups of customers, hence jeopardising the traditional aim of the Swedish model of sustaining high quality and a fair distribution. General arguments have also been raised in support of publically provided social services. These include the fundamental external effects of social services (e.g. a healthy and well-educated population) as well as the highly problematic or non-existent options for reclamation of e.g. poor educational or care services.

In the time period studied the occurrence of private providers has increased greatly, although with large variation across sectors, regions and municipalities. The number of employees in privately provided services has almost five-folded, from 5 to 23 percent between 1993 and 2011. Privatisation tends to be more extensive in regions (landsting) and municipalities under right wing governance, as well as in larger cities, whereas there are still municipalities without any private provider in some sectors (e.g. elderly care within the municipality of red-green governed Gothenburg). In the case of schooling, today, 13 per cent of all pupils attend privately governed elementary schools, and 26 per cent privately governed high schools (gymnasium), whereof the main share is also profit-seeking entrepreneurs, which sets Sweden apart internationally. The degree of concentration has also become very high, where 10 companies run 30 per cent of all privately governed schools at the elementary level, with even higher concentration among the high schools.

In terms of outcomes of competition, two interrelated conclusions have been emphasised in the research anthology "Konkurrensens konsekvenser" (Hartman 2011), an anthology that follows up the governmental report ten years earlier (Palme 2002). Firstly, the knowledge about efficiency, quality and distributive outcomes is strikingly limited in most areas of social

services. Secondly, in relation to meagre evaluations, “the introduction of competition in social services /.../, does not appear to have resulted in unambiguous gains, as many have expected” (Hartman 2011c:273, own translation). For example, research has found very small positive effects of the new schooling system on pupils’ scores. The effects found are mainly a result of competition from schooling alternatives in the region, which has improved pupils’ scores in both public and private elementary schools. Yet, the reform has led to increased costs and also somewhat increased sorting along lines of both socio-economic class and ethnicity, which can not be explained by geographical segregation. By international standards, pupils’ (PISA-) scores have worsened during the time period from leading to average levels among OECD-countries. At the same time pupils’ grades have risen constantly during the past 15 years, indicating substantial inflation of grading, which has been attributed to the new school system.

A large and strongly politicised debate followed the expansion of private providers, especially during the latter years. Several scandals on e.g. malfunctioning sick and elderly care as well as private schools going bankrupt have unfolded. Allusions have often been made that the underlying factor is mal-functioning practices of private providers. Substantial debate and criticism has especially concerned the existence and role of profit seeking companies as providers of tax financed services.

A challenge to the Swedish model, which relates to the functioning of both labour market and welfare state institutions, is the capacity to protect more vulnerable groups who fare relatively worse in times of economic crises, much in relation to their less stable labour market attachment. These include persons who to a larger extent rely on social assistance and foreign born citizens. Dependence on social assistance increased in relation to the 1990s crisis as well as to the crisis in the late 2000s, however much more extensively in the former. More troublesome is increasing proportion of long-term social assistance recipients, a proportion that has not receded with better times. The most frequent causes behind receipt of social assistance is being unemployed, sick or being a single parent. In relative numbers, compared to the composition of the population, the most common household type receiving social assistance is a single mother with dependent children (23 per cent receiving assistance at any time during 2012). In absolute numbers, however single men without children are more frequent.

It is also evident how citizens with foreign background fare relatively worse in times of crisis. Since the Second World War Sweden has received large numbers of immigrant workers, and today has the largest share (15 percent) of foreign born persons among the Nordic countries. In the early decades immigration was mainly work-related, but has thereafter changed to consist mainly of persons seeking asylum, as well as immigration of relatives, whose skills are not directly matched by an immediate demand for labour. Also, the level of education tends to be lower among the foreign born as compared to persons born in Sweden. Despite a long history of immigration, the economic integration of foreign born citizens in recent times is not optimal, as indicated e.g. by lower labour force participation or higher unemployment, especially in the case of female immigrants. These households are also more prone to (unemployment related) poverty that tends both to be more prolonged and more frequently occurring. There are however substantial differences in integration by region of origin, with persons from Asia and Africa faring relatively worse than persons from other Nordic countries or the EU. It is also evident how economic segregation has contributed to segregation in living (geographical segregation), which increases the risk of welfare related problems as social services such as schooling, pre-schools, care etc. are geographically organised. Once areas have become segregated there is a high risk for social and economic inequalities reinforcing each other.

Perhaps the most characteristic social outcomes of the Swedish model are low rates of poverty and inequality, which both however have increased since the early 1990s, with distinctly larger increases since the mid-2000s. Poverty assessments are however sensitive to measurement. As an example, poverty (measured as incomes less than 60 per cent of the median income) initially actually decreased with the crisis in the early 1990s in relation to how high unemployment lowered the median income (i.e. the basis for relative poverty calculation). Yet, the trends of increasing poverty and inequality is apparent, and even more striking in relation to more vulnerable groups, such as single mother households and elderly. For these groups, even drawing on the more restrictive measure of poverty (incomes less than 50% of the median income) poverty rates are approaching 20 and 15 per cent for these households respectively. Also the increasing inequality since the 1980s is dramatic, a development that peaks in close relation to negative economic developments. Analyses show how income differences develop across the whole income span, i.e. when both higher and lower disposable incomes are compared against the median income, furthermore also when income from capital is excluded from comparisons.

The report ends with a discussion of which challenges the Swedish model needs to confront in order to sustain its main features as well as visions. Firstly, the industrial relation system is addressed. It seems that the system has managed the risk of being totally decentralized with little chance of coordination and high risk of dissolving the norm of solidaristic wages, which would bring out higher wage dispersion. The Industrial Agreement and the Mediation Office seem to have created a new and rather stable system of wage negotiations. Still, the system is dependent on strong parties in the labour market. As has been discussed, union membership was put under pressure, especially during the later part of the period, and shown to be not invulnerable. In their reactions to higher membership fees, members can be expected to more thoroughly question what they receive in return. Especially this concerns younger persons who are less unionized, much in relation to a higher share of temporary contracts and their weaker attachment to the labour market. At the same time, this is a strategic group to reach in order to raise future member rates. Furthermore, worrisome for the unions are also the discussions related to decreasing take-up ratio of the unemployment insurance and the possible abandonment of the Ghent system in favour of a compulsory insurance. A compulsory insurance without the connection to the unions would most certainly lead to a decline in union density. A last challenge to the industrial relation system comes from the judgment of the ECJ in the Laval case. The restrictions in the rights for industrial actions in relation to companies with posted workers have brought questions about the future of collective agreements with little involvement by the state. Some believe that the collective agreements have to be backed up by an extension mechanism. However, many unions are reluctant to this kind of solutions because of new disincentives for union membership (and free riders problems).

The second challenge for the Swedish model is the question of full employment. For several reasons Sweden has not nearly seen the low levels of unemployment that characterized the Swedish labour market before the crisis in the 1990s. One central explanation appears to be the recent development of (partly new) complementary institutions for monetary and fiscal policies as well as a wage setting regime that aim for low inflation. The first is the independent Riksbanken, with the goal of keeping inflation around 2 per cent. The second institutional configuration is the budget rules, where the goal of surplus in public finances is the most conspicuous. The third is the wage setting regime with the Industry Agreement and Mediating Office, which have facilitated wage agreements on moderate levels. Complementary institutions are believed to reinforce a certain outcome. Therefore, there is a risk that these

institutions in their combinations give too much weight to low inflation at the expense of higher unemployment.

A side effect of this can be that private and public consumption is held back and unemployment levels freeze at a higher level than necessary. During the last years critique has been raised from both within the Riksbanken and from other economists, in relation to how repeated inflation below the goal of two per cent inflation has unnecessarily increased unemployment. Furthermore, criticism has concerned the goal of public savings, which was created during the crisis but could be argued to no longer serve any real purpose except for constituting a normative order of budgetary discipline. Also the wage setting regime has been criticised, especially by the unions within LO representing employees with lower wages and sectors often dominated by women.

A third challenge concerns the “effectiveness” of universal and income related social insurances. While universalism appears to be formally intact, take-up ratio has been largely curbed in the case of unemployment insurance. Stricter conditions in combination with higher unemployment have resulted in how fewer younger and foreign persons, as well as long-term unemployed persons qualify for either income-related or basic unemployment benefits. Lower or lagging income ceilings, especially in unemployment insurances, but also for sickness cash benefits, has hollowed out the effective replacement rate, creating strong incentives for individuals with higher earnings to seek (and pay for) complementary insurances, either provided through collective agreements or private insurances. Development along this line can be expected to in the long run undermine the solidarity behind collectively financed universal and encompassing social security for all citizens, which relates to the final challenge discussed below.

Consequently, a last challenge concerns the political support for the Swedish model. In today’s political rhetoric every party seems to support the Swedish model. However, by evaluating the changes that have taken place, especially regarding the erosion of the take-up rate and compensation rate within the unemployment insurance, and to some extent also within the scheme for sickness cash benefits, an important fundament of the model may be lost. The explanation behind the broad support of Swedish/Nordic welfare state lies in how it relies on a class alliance between the working and the middle class that have both benefited from universal income related social insurances that compensate for lost earnings, as well as collectively financed social services of high quality, in large free of charge or at relatively low cost upon use. However, fundamental changes to the quality and distribution of social insurances and public services could raise the incentives for the groups that are better off to turn to private insurances and services. With such a development one could expect declining solidarity with the less fortunate part of the population, who tends to be more exposed to social risks, and also a deteriorating willingness to contribute, e.g. through taxes, to the public system. Changes along this line could in the future bring a cleavage between insiders and outsiders in the labour markets, where the former are unwilling to support the latter. Interestingly, recent attitude surveys lend evidence to a widespread support and increasing willingness to contribute to the financing of collective welfare, especially in relation to sick and care services, as well as support for the elderly.

References

- Hartman, Laura (ed.). 2011. *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer i svensk välfärd?* SNS Förlag.
- Palme, Joakim (ed.). 2002. *Welfare in Sweden: The Balance Sheet for the 1990s*. (Translation of Part 1 of the final report of the Welfare Commission (Kommittén Välfärdsbokslut) SOU 2001:79). Fritzes

Delrapport 9

De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver

Søren Kaj Andersen (centerleder, FAOS), Jon Erik Dølvik (seniorforsker, Fafo) & Christian Lyhne Ibsen (forsker, FAOS)

Arbejdsmarkedsregimerne i de nordiske lande er kendetegnet ved de kollektive aftalesystemers afgørende betydning for reguleringen af løn og arbejdsvilkår. Aftalesystemerne bygger i vid udstrækning på en stærk organisering af arbejdstagere, som historisk set pressede arbejdsgiverne til også at organisere sig og indgå aftaler med de faglige organisationer. Op gennem historien har aftalesystemerne været udfordret i flere omgange. Da de nordiske økonomier i 1980'erne og 1990'erne stod over for dybe kriser, tiltagende globalisering og en stadig dybere europæisk markedsintegration, spåede mange, at de omfattende nordiske aftalesystemer stod for fald. Op gennem 1990'erne og ind i 2000'erne viste det sig, at de nordiske landes aftalesystemer nok måtte igennem reformprocesser, men de grundlæggende institutioner i arbejdslivet forblev intakte, og hvad angik økonomisk udvikling, ulighed og beskæftigelse, fik de nordiske lande globale topplaceringer. Stillet over for det internationale skift til et lavinflationsregime, mere intens konkurrence, og øget mobilitet over grænserne gennemgik de kollektive forhandlings-systemer betydelige tilpasninger med henblik på sikre produktivitet og jobskabelse. Det første formål med denne rapport er at beskrive og analysere disse ændringer i de nordiske aftalesystemer – hvad er fællestrækkene i ændringerne, og hvad er forskellene? Det andet formål med rapporten er at identificere udfordringer og forudsætninger for en videreudvikling af de kollektive aftalemodeller i Norden. Herunder stiller vi spørgsmålet, om de nordiske arbejdsgivere fortsat vil ønske at videreudvikle de kollektive aftalesystemer, om de snarere vil ønske at reducere de kollektive aftalers betydning, eller om de direkte vil forlade aftalesystemerne?

Baggrund

Dette afsnit behandler baggrunden for de nordiske aftalemodeller. Det historiske afsæt for konfliktpartnerskabet bag de kollektive aftalesystemer går tilbage til konflikterne, der førte til etableringen af hovedaftalerne og dermed de spilleregler man kunne blive enige om mellem arbejdsmarkedets parter. Det skete under den gryende industrialisering, hvor arbejderne begyndte at organisere sig og hermed lagde pres på virksomhedsejerne. De nordiske aftalesystemer blev etableret i lidt forskellig takt, men de blev til hen over årtier med store økonomiske, sociale og politiske uroligheder, der kulminerede i den store depression i 1930'erne. De nordiske lande var også dengang små åbne økonomier, der var afhængige af handelen med de øvrige europæiske lande og blev stærkt påvirket af den økonomiske ustabilitet i Europa i mellemkrigstiden. Hen over tre ”gyldne” årtier efter 2. verdenskrig opbygges de traditionelle nordiske velfærdsstater, hvor kvinderne for alvor kommer ud på arbejdsmarkedet. Politisk og ideologisk kommer der nye spændinger fra slutningen af 1960'erne og specielt i 1970'erne.

Måske mest symbolsk blev dette illustreret ved kravet om Økonomisk Demokrati (ØD). Det er også igennem 1970'erne, at de nordiske lande rammes af oliekriserne med de deraf følgende økonomiske og beskæftigelsesmæssige tilbageslag i hele Vesteuropa. Det er i lyset af disse problemer, at planerne om det indre marked og det valutariske og pengepolitiske samarbejde udvikler sig i Europa og den økonomisk-politiske integration, der munder ud i etableringen af euroen tager fart. I denne periode var der også en politisk vilje til at udvikle den "sociale dimension" i EU. I starten af 1990'erne var det en udbredt tese, at de forskellige europiske arbejdsmarkedsmodeller ville komme under pres og blive mere ensartede (Baglioni 1990). Forrest i skudlinjen stod de nordiske modeller, hvor arbejdsmarkedsreguleringen i kontrast til reguleringen i de europæiske lande i øvrigt i større grad bygger på aftaler. Det viste sig dog op gennem 1990'erne at de nordiske modeller var mere robuste end ventet. Ser vi på den faktiske udvikling for de nordiske økonomier op gennem 1990'erne og i de første år i det nye århundrede, så var det en succeshistorie. Den danske flexicurity -model blev et fremtrædende "buzzword", og de nordiske erfaringer blev gjort til rollemodeller for det øvrige Europa.

De nordiske arbejdsmarkedsmodeller - institutionelle ligheder og forskelle

Her beskrives først en række væsentlige fælles karakteristika ved de nordiske forhandlingssystemer og arbejdsmarkedsreguleringen mere bredt. Dernæst peges på nogle vigtige forskelle i opbygning og funktionsmåde for de nationale systemer.

Blandt de væsentlige fællestræk fremhæves:

- Multiniveaumodeller, der bygger på høj organisationsgrad og stærke centralorganisationer, har været kendetegnet af relativt høj overenskomstdækning, centraliseret samordning, hvor parterne i eksportindustrien lægger linjen for lønudviklingen, og et relativt stærkt lokalt forhandlingsniveau (med delvis undtagelse af Finland). Fredspligt i aftaleperioden, retslig bindende aftaler der i princippet omfatter alle i den pågældende gruppe på en arbejdsplads (ufravigelighed), og solidarisk lønpolitik, som har løftet lønningerne i bunden og bidraget til forholdsvis lav lønspredning
- Mæglingsinstitutionerne har en central rolle i at forebygge konflikt og fremme aftaleløsninger, retstvister løses i det fagretslige system (Arbejdsretten).

Ikke desto mindre er der også væsentlige forskelle mellem de nordiske landes aftalemodeller, hvorfor man ofte taler om en nordisk familie af modeller.

Blandt de væsentlige forskelle er:

- Danmark har i mindre grad end de øvrige nordiske lande lovgivning om lønmodtagerrettigheder mv. – reguleringen ligger i de kollektive overenskomster; lovgivning kan - særligt i Sverige - fraviges via kollektive aftaler (semidispositiv lovgivning)
- I Danmark og Norge bliver fastlåste forhandlingskonflikter fra tid til anden løst ved statslige indgreb eller voldgift, noget som i Sverige anses for utænkeligt
- Tradition for indkomstpoltik/trepartssamarbejde – særlig i Island, Finland og Norge - hvor staten fra tid til anden bidrager til forhandlingsløsninger, noget der har været meget sjældent i Sverige
- Arbejdsløshedsforsikring administreret af fagbevægelsen gennem A-kasser, undtagen i Norge

- Urafstemning om overenskomstresultater anvendes nu kun i Danmark og Norge
- Enhedsfagbevægelser med en klar organisatorisk opdeling mellem arbejder- og funktionærorganisationer, undtagen i Norge og Danmark, hvor der er konkurrence mellem enkelte foreninger
- På baggrund af lovgivning gøres kollektive overenskomstbestemmelser rutinemæssigt almengyldige i Finland og Island, dette sker selektivt i Norge, mens arbejdsmarkedets parter har afvist dette i Sverige og Danmark

Kollektive aftalesystemer – hovedfunktioner

Dette afsnit omhandler nogle hovedfunktioner ved aftalesystemerne, der har bidraget til at skabe opbakning til systemerne hos parterne og i de politiske systemer. Den høje grad af koordination mellem sektorer, brancher og faggrupper, der kendetegner de nordiske systemer, er drevet frem af LO-forbundene og deres modparter. Dette løser en række kollektive handlingsproblemer, der fx opstår, når individuelle medlemmer eller forbund ønsker at forfølge egne særinteresser i sager, hvor fællesskabet på arbejdstager- eller arbejdsgiversiden har interesse i at samarbejde (Stokke 1992). Aftalemodellerne har medvirket til at løse sådanne problemer og har givet samfundsmæssige goder, som parterne og staten hidtil har haft en interesse i at opretholde.

Blandt de væsentligste funktioner er:

- Arbejdsfred og konfliktløsning via overenskomsterne
- Kollektive aftaler og repræsentation skaber tryghed for den enkelte arbejdstager
- Overenskomster "tager lønnen ud af konkurrencen" – både imellem arbejdstagere og imellem arbejdsgivere
- Bred koordination mellem forhandlingsområder kan sikre forsvarlige lønstigninger og bidrage til høj beskæftigelse
- Overenskomster kan sikre en retfærdig og produktiv fordeling af værdiskabelsen i økonomien
- Medvirke til 'sociale investeringer' i kollektive goder såsom pension, uddannelse og barsel
- Skaber rammer og procedurer for forhandlet fleksibilitet og tilpasning på virksomheden

Afsnittet gennemgår disse syv hovedfunktioner enkeltvis. Helt centralt er det, at aftalesystemerne bidrager til opretholdelse af balancer på arbejdsmarkedet mellem økonomisk effektivitet og vækst samtidig med socio-økonomisk lighed.

Udvikling af de nordiske kollektive forhandlingssystemer

Dette afsnit gennemgår, hvordan de nordiske forhandlingssystemer imødekom det pres for forandring, som kriserne i 1970'erne til 1990'erne skabte. Den første udfordring var at bekæmpe løninflation og tilpasse løndannelsen til den lavere internationale inflation. Erfaringerne fra 1970'erne og 1980'erne var, at de centraliserede nordiske aftalemodellers evne til at levere løntilbageholdenhed og bidrage til prisstabilitet, konkurrenceevne og beskæftigelse var

svækket. Den anden udfordring var virksomhedernes øgede krav til fleksibilitet. Med stigende konkurrence, mere skiftende markeder, ny teknologi og nye produktionsformer kom centrale bestemmelser i overenskomsterne – særligt løn og arbejdstid – under pres fra arbejdsgivere og politikere. Til forskel fra lande, hvor koordinationen af forhandlingerne brød sammen, og man overgik til helt decentrale løsninger – fx England – har de nordiske lande bibeholdt et højt niveau af koordination parallelt med en betydelig decentralisering – altså forhandlinger på virksomheden. Denne overordnede tendens i de nordiske lande dækker dog over betydelige landespecifikke udviklingstræk. Som vi viser i afsnittet er Danmark og Sverige overgået til et flerniveau forhandlingsystem, hvor koordinationen på tværs af brancher sker med udgangspunkt i forlig, der skabes i industrien. Hovedorganisationerne spiller en koordinerende rolle, men er ikke direkte forhandlingsparter. I begge lande spiller mæglingsinstitutioner en betydelig rolle. I Norge har man også flerniveau forhandlinger, men til forskel fra Danmark og Sverige forhandler hovedorganisationerne ofte direkte med hinanden. Den såkaldte ”frontfagsmodel” sikrer, at eksportindustrien er normsættende, og mæglingsinstitutionen har en væsentlig rolle, og der er mulighed for tvungen voldgift. I Finland består indkomspolitikken, hvor hovedorganisationerne og regeringen fastsætter anbefalinger til parterne på brancheniveau. Også her er udgangspunktet eksportindustriens situation. På trods af et spektakulært brud med denne model fra arbejdsgiverne i 2007 er indkomspolitikken genoptaget siden 2011. I Island er der ligeledes trepartsforhandlinger om indkomspolitik, men da organisationsstrukturen er relativt fragmenteret er der betydelig forhandlingsrum på branche- og arbejdspladsniveau. Udviklingen i de fem nordiske lande vidner altså om stor villighed til at forandre aftalemodellerne igennem perioden for at sikre beskæftigelsen og tøjle de nominelle lønstigninger uden at pantsætte lønmodtagernes interesser. Dette skete under credoet ’hellere jobfest end lønfest’ og krævede større – ikke mindre – samordning af løn- og omkostningsudviklingen. Samtidig er der blevet plads til solid reallønsvækst og mere fleksibilitet i løndannelse, hvilket skaber større krav til fagforeningernes styrke lokalt på arbejdspladsen, hvis indkomstligheden skal bevares.

Kan ændringerne i aftalemodellerne aflæses i bedre arbejdsmarkedsresultater?

Hovedspørgsmålet i afsnittet er, om ændringerne i aftalemodellerne kan aflæses i udviklingen at de nordiske økonomier siden 1980’erne. Analyserne viser, at tilpasningen i aftalesystemerne i 1980-1990’erne førte til en markant forbedring i omkostningsudviklingen og dermed konkurrenceevnen og beskæftigelsen udover i 1990’erne, da de nordiske industrier havde en omkostningsudvikling, der var fuldt sammenlignelig med den tyske udvikling i 1990’erne og – undtagen i Norge – klart lavere end i Storbritannien, hvor forhandlingerne var blevet fuldstændig decentraliseret. Dette er i overensstemmelse med en række komparative studier, der viser, at væksten i arbejdsomkostninger, alt andet lige, sædvanligvis er lavere i lande med stærk end svag koordinering af aftalesystemerne (Traxler et al. 2001; OECD 2006). Dernæst ser vi på den samlede udviklingen i arbejdsmarkedet, hvor arbejdsløsheden faldt kraftigt parallelt med en stærk beskæftigelsesvækst efter ændringerne i aftalesystemerne i kølvandet på 1980-1990’ernes kriser. Sammenligner man med andre europæiske lande, er det tydeligt, at den forstærkede koordinering af lønforhandlingerne i Norden, alt andet lige, ikke var noget handicap for at øge beskæftigelsen og reducere ledighedsniveauet. Videre belyser vi i hvilken grad aftalesystemerne har bidraget til at modvirke den generelle trend mod øgende løn- og indtægtsulighed i vestlige lande (Atkinson 2008; OECD 2011). Overordnet kan man fastslå, at de nordiske aftalemodeller stadig medvirker til at holde løn ulighederne på et lavere niveau end i de fleste andre europæiske lande, men at lønstrukturen og indkomstlighederne i Norden

er ved at blive mindre forskellig end i nabolandene på kontinentet. Det er dog også klart, at der er en række andre forhold, der påvirker lønfordelingen så som ledighedsniveauet, generøsiteten i arbejdsløshedsunderstøttelsen og andre ydelser. Med udsigter til højere ledighed end tidligere, fortsat decentralisering af lønnen, faldende faglig organisering, og udhuling af aftalesystemerne på dele af arbejdsmarkedet, er der en risiko for, at lønmodtagerne kommer i en svagere forhandlingsposition på virksomhederne (Ibsen et al. 2011), og at væksten i ulighed kan blive vanskelig at stoppe.

Udviklingen i organiseringen

Dette afsnit belyser organiseringen af i særdeleshed lønmodtagere, men også arbejdsgivere, i de nordiske lande. De nordiske landes fagforeninger er verdens stærkeste målt ud fra organisationsgraden. Fagforeningerne har derfor kunnet fremme lønmodtagernes kollektive interesser med stor tyngde både over for arbejdsgiverne og det politiske system. Men fagorganiseringen er under pres, og den ”nordiske undtagelse” til den nedgang i faglig organisering, som er set i andre lande, kan være fortid. Dette kan svække den kollektive interessevaretagelse, særligt på arbejdspladserne, hvor tillidsrepræsentanterne er afhængige af at have tilstrækkeligt mange medlemmer i ryggen. Organiseringen i Norden er siden toppunktet i 1990’erne faldet fra et højt udgangspunkt. Norge er Nordens ”undtagelse”, idet Sverige, Finland og Danmark samt topscoreren Island ligger på over to tredjedele af arbejdsstyrken, hvorimod Norge ”kun” lige sniger sig op over halvdelen af arbejdsstyrken. Dette er dog det højeste blandt alle lande uden Gent-systemet – dvs. Arbejdsløshedskasser administreret af fagforeningerne. Afsnittet viser derudover variationen i organisering af lønmodtagerne på tværs af hovedorganisationerne, køn, alder, sektorer og brancher over de seneste 25 år. Idet de nordiske lande på mange måder er ens, ser det ud til, at Gent-systemet har givet Island (i kombination med eksklusivaftaler og arbejdsgiverbetaling af fagforeningskontingent), Sverige, Finland og Danmark et generelt højere niveau for organiseringen end i Norge. Systemet har muligvis også haft en afdæmpende effekt på de negative konsekvenser for organisering af strukturelle ændringer i beskæftigelsen, der er sket de seneste 20-30 år. Eftersom organiseringen af lønmodtagere over tid har stor betydning for overenskomstdækningen, er de institutionelle forandringer i og effekter af Gent-systemet vigtige for den fremtidige udvikling af aftalemodellerne. I afsnittets anden del belyser vi organiseringen af arbejdsgivere. Hvor fagforeningernes organisationsgrad har været dalende, har arbejdsgivernes derimod været stigende inden for det seneste årti - også i den private sektor, dog undtagen Finland, hvor den har været stabil. Samtidig er der flere arbejdsgiverforeninger, der tilbyder medlemskab ”uden aftaleforpligtelser”. Vi viser også, at der er sket en centralisering af arbejdsgiverorganisationerne til færre organisationer. Samlet er den nordiske arbejdsgiverorganisering – i et komparativt perspektiv – ikke særlig høj, og der er betydelige brancheforskelle, som i kombination med en tendens til at flere virksomheder henlægger dele af produktionen uden for aftalesystemet, giver pres på overenskomstdækningen i visse brancher.

Europæisk integration og de kollektive aftalemodeller

Trods forskellig tilknytning til EU deltager alle de nordiske lande i EU’s indre marked, hvilket betyder, at de reelt står ens, hvad angår konsekvenser af den europæiske integration for arbejdsmarkedsreguleringen. Afsnittet beskriver for det første de konsekvenser den økonomiske integration i EU har fået for forhandlingsystemerne. Etableringen af den fælles europæiske

valuta, euroen, har lagt strammere rammer for lønudviklingen i eurolandene og dermed også et vist pres på de kollektive aftalesystemer i disse lande. Finland har euroen og Danmark følger en fastkurspolitik, hvor den danske krone er bundet til euroen. Uden de pengepolitiske redskaber bliver tilpasninger i lønudvikling og budget- og velfærdspolitikken (såkaldte ”interne devalueringer”) vigtigere for at tackle økonomiske chok og svingninger. Analyser viser, at integrationen har haft en konvergerende effekt i form af øget løntilbageholdenhed, og hårdere konkurrence, hvilket også påvirker lande uden for eurozonen, inkluderet de øvrige nordiske lande. For det andet tager vi den sociale dialog og den arbejdsretlige EU-regulering op og diskuterer, hvad disse direktiver har betydet for reguleringen af de nordiske arbejdsmarkeder og samspillet med de kollektive aftalesystemer. Samlet konkluderer vi, at EU’s arbejdsretlige direktiver hidtil har haft begrænsede konsekvenser for de nationale aftalesystemer i Norden. For det tredje fokuserer vi på den øgede arbejds- og tjenestemigration til de nordiske lande og som har udløst en ganske intens debat i især Norge og Danmark om ”social dumping”. Dette rejser et skisma mellem EU’s regulering af den fri bevægelighed og den nationale arbejdsmarkedsregulering – særlig i Norden, hvor reguleringen i væsentlig grad bygger på kollektive aftaler. I den svenske Laval-sag og blev kendelsen fra EU-domstolen, at fagforeningernes aktioner og krav brød med udstationeringsdirektivet. Som svar reviderede Danmark og Sverige udstationeringslovgivningen, men spørgsmålet om regulering af mindstelønnen debatteres fortsat i de to lande. Finland og Island har lovgivning, der betyder, at mindstelønnen i aftalerne er almenyldig, og Norge har taget lignende mekanismer i brug i enkelte brancher. Særligt de norske erfaringer har givet anledning til diskussioner i Sverige og Danmark, men da det ikke har ført til ændringer, står disse to lande forsat som nogle af de eneste EU-lande, hvor der ikke findes lovbaseret adgang til at gøre dele af de kollektive aftaler almenyldige.

Markedsintegration og øget mobilitet: Risiko for et todelt arbejdsmarked?

Den øgede markedsintegration og internationalisering af produktions- og leverandørkæder har betydet, at arbejdspladserne i flere erhverv end eksportindustrien er udsat for international konkurrence. Det gælder stadig flere hjemmemarkedsbrancher fx bygge- og anlæg og rengøring, hotel og restauration, transport m.m., hvor øget rekruttering af underentreprenører og arbejdskraft fra udlandet skaber øget job- og lønkonkurrence. Med beskeden udvikling i produktivitet og værdiskabelse i disse arbejdsintensive brancher er spørgsmålet, om det pres, som sådanne udviklingstræk lægger på løn- og aftalesystemerne, vil føre til en større branchevis differentiering i løn og arbejdsvilkår. Der er opgørelser som indikerer, at der sker et vist skred i lønudviklingen mellem brancherne. Konkret kan man fx se, at forholdet mellem gennemsnitslønnen i industrien og detailhandlen samt hotel og restauration har ændret sig markant i Tyskland, mens samme tendens gør sig gældende i Danmark omend på et klart lavere niveau. Spørgsmålet er, om denne tendens til en mere differentieret lønudvikling vil forsætte og måske blive mere udbredt i de nordiske lande. Med faldende faglig organisering, øget rekruttering af udenlandsk arbejdskraft og højere ledighed efter krisen, rejser spørgsmålet sig, om aktørerne i de nordiske landes aftalesystemer formår at udvikle strategier, der kan hindre en øgende opdeling eller fragmentering af løn- og arbejdsvilkår, som vi har set det i Tyskland de seneste årtier.

De kollektive aftalemodeller: Perspektiver og udfordringer

Det sidste afsnit tegner perspektiver og udfordringer for de nordiske aftalemodeller på vej mod 2030. Afsnittet tager udgangspunkt i den ”sociale kontrakt” mellem fagforeninger og

arbejdsgivere, der er blevet udviklet over de sidste 100 år. Kontrakten indebar en sammenpresset lønstruktur med høje mindstelønninger, som sikrede "et gulv" for konkurrencen på produkt- og arbejdsmarkedet, hvilket gav pres for en løbende omstrukturering fra lav- til højproduktive erhverv. Vi viser, at de institutionelle forandringer i de nordiske aftalemodeller siden 1990 har bidraget til, at modellerne har overlevet på trods af store ændringer i omverdenen, men peger også på, at der i løbet af den økonomiske opgang og efterfølgende krise det seneste årti er fremkommet nye spændinger i de nordiske aftalemodeller, som aktørerne i begrænset omfang har evnet at finde effektive, fælles løsninger på. Disse er:

- Faldende medlemstilslutning i fagbevægelsen og LO-forbundene specielt.
- Øgede spændinger både i toppen og bunden af aftalekoordineringen som følge af, at funktionærer i den private sektor ofte får højere tillæg end deres kolleger i den offentlige sektor, samtidig med at ansatte i en del af de private services med små kvalifikationskrav sakker bagud.
- Tiltagende internationalisering og markedsintegration bidrager til intensiveret konkurrence både i produktmarkeder og arbejdsmarkeder, specielt i hjemmemarkedsbrancher.
- Øget udbud af arbejdstagere og tjenesteydere, der kan tilbyde priser, lønninger og arbejdsvilkår, som kan ligge langt under nationale standarder og de vilkår, der gælder i overenskomstdækkede virksomheder.
- Større arbejdsløshed efter finanskrisen bidrager til at forstærke den grænseoverskridende job- og lønkonkurrence, specielt inden for fag og brancher med lave kvalifikationskrav.
- Disse ændringer bidrager, i kombination med EU's regler for fri bevægelighed, til at arbejdsgivere lettere kan henlægge dele af virksomheden uden for aftalesystemerne.
- Trods stabil arbejdsgiverorganisering ser det i visse brancher ud til at udvikle sig et øget skel mellem overenskomsternes rækkevidde og markedets reelle udstrækning.
- Selvom den indenlandske overenskomstdækning foreløbig ikke er markant forandret, vil faldende organisering af lønmodtagerne, øget outsourcing, og en mulig vækst i omfanget af opportunistiske ("useriøse") virksomheder, der forsøger at omgå overenskomstaftaler, og evt. lovgivning, indebære en øget risiko for, at "løngulvet" i arbejdsmarkedet forvitrer i udsatte brancher, og at ulighederne bliver større.

På den måde minder dagens situation om den arbejdsmarkedets parter stod i, da aftalesystemet blev etableret for over 100 år siden. Den gang måtte der omfattende konflikter og magtkampe til for at finde frem til en hensigtsmæssig reguleringsform, der kunne balancere behovene for at regulere konkurrencen både i produkt- og arbejdsmarkedene. Når begge dele i dag er blevet grænseoverskridende og EU sætter grænser for, hvilke tiltag arbejdsmarkedets parter kan anvende for at løse konflikterne, stiller det parterne overfor langt mere krævende opgaver end i de foregående årtier. De skal finde løsninger, der kan varetage hensynet ikke bare til begge parter særinteresser, men også til deres fælles interesse i at opretholde de hovedfunktioner – eller kollektive goder – som de kollektive aftalesystemer producerer for samfundet som helhed. Meget taler for at en sådan rekonstruktion – der skal ske inden for de rammer EU-systemet sætter – er vanskelig at skabe, uden at den statslige tredjepart indtager en konstruktiv, faciliterende rolle. Der skal to til en tango, men det kræver som regel også en god kapelmester.

Delrapport 10

Velferdsstatsutfordringer. Ulikhet, arbeidsintegrering, tjenesteproduksjon og likestilling

Tone Fløtten (instituttssjef, Fafo), Jon Kvist (professor, Roskilde Universitet), Lilja Mósedóttir (forsker, Fafo) & Lisbeth Pedersen (forskningsleder, SFI)

Velferdspolitikken er en av de tre grunnpilarene i den nordiske modellen. De nordiske velferdsstatene er kjennetegnet ved et bredt tilbud av relativt sjenerøse inntektssikringsordninger. Standardsikring og universalisme utgjør tildelingsprinsippene, ytelsene er skattefinansiert, og inntektssikringsordningene er utformet slik at arbeid skal være førstevalg. De velferdsstatlige ordningene bygger på ideen om «den produktiva rättvisa», og har vært kjennetegnet ved sterk vektlegging av høy sysselsetting på den ene siden og høye fordelingsambisjoner på den andre. I de nordiske velferdsstatene står også sosial investering i befolkningen gjennom utdanning og familiepolitikk sentralt, og offentlig sektor tilbyr velferdstjenester av gjennomgående høy kvalitet.

Mens inntektssikringsordningene utgjør det ene beinet i den nordiske velferdspolitikken, utgjør de offentlige velferdstjenestene det andre. Det har vært en viktig velferdsstatlig oppgave å tilby innbyggerne utdanningstjenester, helsetjenester og omsorgstjenester av høy kvalitet og gjennom dette nå ambisiøse mål i den sosiale investeringspolitikken. Det sterke offentlige innslaget i tjenesteproduksjonen, og den klarer ambisjonen om stor grad av sosial investering, er et vel så viktig særtrekk ved de nordiske modellene som trygdene og pensjonene. I mange sammenhenger er dessuten den tydelige koblingen mellom velferdspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken også trukket fram som et nordisk særtrekk.

Til tross for at levekårene i de nordiske landene er på verdenstoppen og til tross for at innbyggere i andre land gjerne «misunner» Norden de gode offentlige tjenestene og de sjenerøse ytelsene, har velferdsstatene jevnlig vært utsatt for ulike typer kritikk:

Dels har kritikken vært økonomisk fundert – det har blitt hevdet at eldrebølge, nye behandlingsformer og endring i familiemønstre skaper nye behov som, dersom de skal tilfredsstilles av det offentlige, vil rokke ved velferdsstatenes økonomiske bærekraft. Dels har ordningenes innretning blitt kritisert – mange mener at sosialforsikringene er for sjenerøse slik at de svekker arbeidsmotivasjonen, noe som resulterer i høyt sykefravær og mange uføretrygdete. Dels har det blitt satt spørsmålsteget ved velferdsstatens leveringsevne – det fryktes at offentlig sektor ikke kan levere tjenester og ytelser av den kvaliteten innbyggerne forventer, og at dette i samspill med økt individualisering vil svekke oppslutningen om de solidariske løsningene. Og dels er mange er bekymret for at velferdsordningene er for lett tilgjengelige, slik at de nordiske velferdsstatenes bærekraft vil svekkes på grunn av trygdeturisme.

Samtidig som velferdsstatene utsettes for mye kritikk, er det de som argumenterer for at de nordiske velferdsstatene, slik de opprinnelig var utformet, står for fall.¹ Det hevdes at ideen om at velferdsstaten skulle sikre alle en rimelig inntekt ikke står ikke lenger ved lag, for ordningene er ikke sjenerøse nok til at de som er avhengige av offentlig forsørgelse klarer å opprettholde akseptable levekår. De er, eller står i risiko for å bli, fattige. Det er bekymring for at universalismen skal forvitre, blant annet som følge av markedsliberalismen og konkurranseutsettingen av offentlige tjenester. Og det stilles spørsmål ved om de offentlige ordningene og koblingen mellom arbeidslivs- og velferdspolitikken er god nok til å demme opp for økende ulikhet.

Rapporten tar ikke mål av seg å gi noen entydige bud på hva som er nødvendig for at de nordiske velferdsstatene skal opprettholdes i fremtiden. Velferdsstaten er en enormt omfattende institusjon, som kobler opp mot mange politikkområder. For å vurdere om velferdsstaten allerede har forvitret, eller om den står i fare for det, er det dermed mange ulike indikatorer man kan ta utgangspunkt i. For noen vil det viktigste være om inntektssikringsordningene er universelle og sjenerøse, for noen at velferdstjenestene har høy kvalitet, for noen at det offentlige produserer velferden, for noen at ulikheten er lav, for noen at velferdsstaten lykkes med å hjelpe folk inn i arbeidsmarkedet.

Formålet med rapporten har vært å peke på noen områder som er viktige for de nordiske velferdsstatenes framtid, fordi de er tett knyttet opp til de *verdienne* velferdsstaten bygger på. Det er et uttalt mål i nordisk velferdspolitikken er at inntektsulikhetene skal holdes på et lavt nivå, at menn og kvinner skal ha like muligheter og rettigheter og at alle innbyggere skal ha rett til utdanning, helse- og omsorgstjenester. Det offentlige investerer på denne måten i befolkningens velferd og får en kompetent og produktiv arbeidskraft, stor omstillingsevne, og sosial ro og stabilitet i retur. Og den viktigste forutsetningen for velferdsstatens bærekraft er nettopp den høye sysselsettingen. Vi har derfor konsentrert rapporten om veksten i inntektsulikhet, utfordringer knyttet til integrering i arbeidslivet, markedsgjøringen eller konkurranseutsettingen av eldreomsorg og utdanning og likestillingens situasjon i de nordiske landene.

Kan økningen i ulikhet stoppes?

Vi startet rapporten med å referere trontalen til den nederlandske kongen, der han erklærte den moderne velferdsstaten for død. Etter vår mening kan ikke en slik konklusjon benyttes som beskrivelse på dagens nordiske velferdsstater. Befolkningens levekår er bedre enn noensinne. Den private velstanden er stor. Velferdsstatene leverer omsorgs- og helsetjenester av høy kvalitet. De sosiale inntektssikringsordningene er fremdeles sjenerøse (om enn med noen unntak), skattefinansierte og universalistiske.

Men denne solskinnshistorien har også en mørkere side. Selv om befolkningens levekår er bedre enn noensinne, hevder noen at det tradisjonelle klassesamfunnet lever i beste velgående,² mens andre spør om ikke innvandrere fra ikke-vestlige land konstituerer en ny underklasse.³ Empirien viser omfanget av lavinntekt i alle fall ikke har blitt redusert og i noen av landene har den økt, og at personer med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn utgjør en stadig større andel av dem som befinner seg nederst i inntektsfordelingen og under ulike lavinntektsgrenser.

¹ Se for eksempel Wahl, A. (2009). *Velferdsstatens vekst – og fall?* Oslo: Gyldendal.

² Olsen, L. et al. (2012). *Det danske klassesamfund. Et socialt Danmarksportræt.* Gyldendal.

³ Wikan, Unni (1995). *Mot en ny norsk underklasse.* Oslo: Gyldendal. Mikkelsen, F. (2008). *Indvandring og integration.* Akademisk Forlag

Og i tillegg til at noen grupper blir hengende etter i velstandsutviklingen, øker inntektsulikheten i Norden. Vi har referert OECDs analyser av utviklingen i ulikhet som viser at de nordiske landene fremdeles er blant de likeste i verden, men at utviklingen går i retning av større inntektsforskjeller.⁴ Tall fra de nasjonale statistiske sentralbyråene viser at dersom man ser hele perioden 1990-2013 under ett, har inntektsulikheten økt mest i Sverige og Danmark, og minst i Norge og på Island. Både Norge og Island har hatt perioder med svært høy inntektsulikhet på 00-tallet.

I kjølvannet av Thomas Pikettys bestselger om den økende ulikheten globalt, er det tatt til orde for at utviklingen i inntektsulikhet nærmest er ustoppelig, med mindre man klarer å temme de internasjonale kapitalforflytningene.⁵ OECDs analyser av årsakene til økende ulikhet viser imidlertid at utviklingen i all hovedsak drives av forskjellene i markedsinntekter, og dermed av forhold som absolutt er påvirkbare av politiske beslutninger på nasjonalt nivå. Noen har til og med gått så langt som å kritisere Piketty for å avspore debatten, fordi han legger vekt på «urealistiske politiske tiltak, så som formuesskatten, (i stedet for å) bygge videre på fundamentet og lære av de erfaringer som er gjort av det 20 århundredes sosialdemokratier i Europa» (James Galbraight i intervju med Ræson, 9/7 2014).

Institusjonene i den nordiske triangel-modellen er uten tvil viktige for å holde inntektsulikheten i sjakk. Gjennom økonomisk styring sikres økonomisk stabilitet og bygging av arbeidsplasser. Høy sysselsetting er grunnlaget for sosial utjevning. Gjennom reguleringen av arbeidsmarkedene og et aktivt trepartssamarbeid dannes grunnlaget for lønnsfastsettelse og bedring av arbeidsvilkår. Gjennom de velferdsstatlige ordningene for omfordeling, både de sosiale ytelsene og skattesystemet, reduseres ulikhetene som skapes i markedet, og gjennom boligpolitikk, forbrukerpolitikk, helsepolitikk og bestemmes den endelige fordelingen av inntekt og levekår. Her er det med andre ord mange politikkkfelt som er påvirkbare og som må koordineres. I NordMod-prosjektet hevder vi at denne triangelmodellens evne til å koordinere den økonomiske politikken, velferdspolitikken og arbeidslivspolitikken, er en forutsetning for å skape resultater som høy grad av likhet og lite fattigdom.⁶ Svaret på ulikhetsutfordringen er derfor ikke å forkaste de nasjonale institusjonene og (utelukkende) lete etter svar i internasjonale reguleringer. Det er snarere å sørge for at disse institusjonenes potensiale blir maksimalt utnyttet, gjennom styrking og videreutvikling. Ikke minst vil dette være viktig dersom innslaget av privat finansiert eller arbeidsmarkedsbasert velferd øker, for eksempel gjennom pensjonsforsikringer eller private helseforsikringer. Og institusjonene må videreutvikles slik at de fungerer også i en mer heterogen befolkning, der forventningene, livsprosjektene, holdningene og ressursene er svært forskjellige.

Er arbeidsmarkedet reelt inkluderende?

I velferdsstatsdiskusjoner blir det raskt slik at «alt henger sammen med alt», og et eksempel på dette er at man ikke kan diskutere utviklingen i ulikhet uten samtidig å skjele til arbeidsmarkedets inkluderingsevne.

Sysselsettingen i Norden er høy, også blant kvinner. Selv om det, som Mosesdottir påpeker, fremdeles er noen kjønnsulikheter i arbeidsmarkedene, for eksempel i fordelingen av lederpo-

⁴ OECD (2011). *Why Inequality Keep Rising*.

⁵ Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge MA: Belknap Press.

⁶ Andersen, S. K., Dølvik, J. E. & Ibsen C. L. (2014). *De nordiske aftalemodeller i åpne markeder – utfordringer og perspektiver*. NordMod-rapport 9. Fafo-rapport 2014:08. Oslo: Fafo

sisjoner, i lønn og i hva slags yrker man jobber i, ligger de nordiske landene på topp i rankinger på likestilling i arbeidslivet. Som Kvist og Pedersen viser, er dessuten sysselsettingen i Norden høy også blant eldre, blant dem med kort utdanning og til dels også blant innvandrere.

Samtidig er det bekymring for at en del står utenfor arbeidsmarkedet i Norden. I motsetning til mange andre land, der de som ikke er i arbeid forsørges av familien, har de nordiske velferdsstatene utviklet et bredt spekter av ordninger for folk som står midlertidig eller permanent utenfor arbeidslivet. Med høy sysselsetting har mange tjent opp fulle rettigheter til disse ordningene og mange av dem som står utenfor arbeidslivet forsørges helt eller delvis gjennom offentlige ytelser. Dette anses som et problem for den enkelte - det er bedre å forsørge seg selv og være del av et arbeidsfellesskap enn å være en passiv trygdemottaker. Og det anses som et problem for fellesskapet - staten går glipp av skatteinntekter samtidig som utgiftene til sosiale overføringer blir høye.

Oppsummeringen av tiltakene som har blitt benyttet for å inkludere flest mulig i arbeidsstyrken er betinget positiv. De nordiske landene har rykte på seg for å ha en omfattende arbeidsmarkedspolitikk og det brukes store midler på ulike aktiveringstiltak. Samtidig viser en god del statistikk at effekten av disse tiltakene kanskje ikke er så markante i den forstand at store andeler av dem som gjennomfører et aktiveringstiltak faktisk kommer i arbeid. Samme type tiltak virker ikke nødvendigvis inkluderende for alle grupper som står utenfor arbeidslivet, og noen grupper er vanskelige å hjelpe inn i arbeidslivet uansett tiltaksinnsats.⁷

Konklusjonen om at de nordiske landene bare lykkes «sånn passe» i aktiveringspolitikken må imidlertid balanseres med tre momenter:

- For det første er som nevnt sysselsettingen i utgangspunktet høy. Dette tilsier både at den nordiske modellen har lyktes med å skape arbeid for mange helt generelt, og at de som skal dra nytte av aktiveringstiltakene i Norden sannsynligvis står lengre fra arbeidsmarkedet enn tilfellet er i mange andre land. Det er antakelig lettere å gjennomføre et vellykket aktiveringsløp i et land med lav sysselsettingsgrad (såfremt det er behov for arbeidskraft i dette landet).
- For det andre er kompetanse- og produktivitetskravene i de nordiske arbeidsmarkedene høye. Personer som har lav (eller feil) kompetanse og/eller som ikke er 100 prosent produktive vil dermed ha problemer med å få en fast jobb. Dette kan gjøre aktiviseringspolitikken mer krevende i Norden enn i mange andre land, og et vellykket aktiveringsløp vil være helt avhengig av at nordiske arbeidsgivere etterspør den arbeidskraften som gjøres tilgjengelig.
- For det tredje er det høykompetente arbeidsmarkedet, sammen med den høye sysselsettingen et uttrykk for at den nordiske modellens vektlegging av sosial investering har vært vellykket. I internasjonal forskning har begrepet «the social investment state» dukket opp som en beskrivelse på land som legger sterk vekt på utdanning og kompetanseheving i sin arbeidslivs- og velferdspolitik. Dette er målsettinger som de nordiske velferdsstatene har jobbet mot i mange tiår, som samfunnsinstitusjonene har vært utviklet for å nå, og som altså har resultert i høye sysselsettingsrater.

⁷ Se gjennomgangen til Kvist og Pedersen i denne rapporten, og se også Djuve og Grødem, red. (2014). *Innvandring og arbeidsmarkedintegrering i Norden*. NordMod-rapport 11. Fafo-rapport 2014:27. Oslo: Fafo.

Kan markedsutsetting av offentlige tjenester undergrave velferdsstaten?

I alle de nordiske landene er det heftige politiske diskusjoner knyttet til produksjonen av velferdstjenester. På den ene siden hevdes det at konkurranseutsetting gir bedre kvalitet, større brukertilfredshet og innsparinger på offentlige budsjetter. På den andre siden hevdes det at kvaliteten blir dårligere når tilbyderne må presse prisene ned og at arbeidstakernes situasjon forverres.

I denne rapporten har vi sett spesielt på eldretjenester og utdanningssystemet, og oppsummert i hvilken grad disse to tjenesteområdene blir utsatt for konkurranse i de nordiske landene. Konklusjonen er at det har vokst fram markedsbaserte løsninger i både utdanningssystemet og eldreomsorgen i alle landene, men i svært ulikt omfang. Utviklingen har gått lengst i Sverige og Finland, mens omfanget er minst i Norge og på Island. Det er dessuten store variasjoner i hvordan de markedsbaserte løsningene er organisert, grad av egenbetaling, lovregulering osv.

Når det gjelder hvilke resultater de markedsbaserte løsningene har gitt, er svaret uklart. Det finnes studier og rapporter med motstridende konklusjoner. Noen studier konkluderer for eksempel med at private aktører driver alders- og sykehjem mer effektivt enn de offentlige aktørene, andre at de ikke gjør det. Studier av kvaliteten i eldreomsorgen gir heller ikke entydige konklusjoner, og generelt viser studiene bare mindre kvalitetsforbedringer, i den ene eller andre retningen. De samme uklarhetene finner vi når vi går igjennom studier av privatskolene. Noen viser at foreldre og elever er mer fornøyde med de private skolene, mens andre viser at brukervalg i skolene verken har ført til større eller mindre brukertilfredshet. En viktig forklaring på at man ikke finner entydige konklusjoner, er at forekomsten av private aktører i velferdstjenestene også påvirker de offentlige tjenesteutøverne. Endringer i kvalitet og effektivitet hos den ene aktøren vil sannsynligvis gjenspeiles hos den andre. Dessuten er det en kjensgjerning at det er mange forhold som har betydning for kvalitet, effektivitet, brukertilfredshet og arbeidstakerforhold, noe som gjør sammenlikninger vanskelig.

Studiene som er gjennomført kan uansett ikke tas entydig til inntekt for verken det ene eller det andre synet på markedsgjøring av offentlige tjenester. I siste instans er det kanskje vel så viktig å diskutere de ideologiske sidene knyttet til det å konkurransesette velferdstjenester. Kanskje er de av en slik art at de ikke egner seg like godt for markedsløsninger som de mer tekniske offentlige tjenestene (som renhold, transport osv)? Brukerne er ofte sårbare, tjenestene komplekse og effektivitetshensyn skal kanskje ikke alltid være det overordnede.

Men uansett om man mener at det offentlige skal produsere velferdstjenester alene, eller om det skal være offentlige, kommersielle og ideelle aktører på dette markedet, må de nordiske velferdsstatene klare å skape innovasjon og større effektivitet på dette området slik at de er i stand til å møte behovene til en stadig eldre og mer forventningsfull befolkning, som ønsker stor grad av valgfrihet. Kanskje betyr dette en enda større offentlig innsats, med de kostnadene det medfører, kanskje betyr det en revitalisering av det sivile samfunnet, kanskje er nye former for offentlig/privat samarbeid veien å gå, eller kanskje må familien ta større ansvar i framtiden.

Sluttord

Skal den nordiske velferdsstaten overleve, er det mange gamle og nye utfordringer som må håndteres. De siste 25 årene har vært en periode med mange tilpasninger og endringer i velferdsstatene, og også noen markerte reformer. Velferdsstaten har demonstrert sin omstillingsevne og sin levedyktighet gjennom både oppgangskonjunkturer og økonomiske kriser. Men velferdspolitikken er aldri «ferdig». Den må hele tiden fornyes, den må justeres for å møte behovene til en sammensatt befolkning, og den må balansere befolkningens forventninger med økonomisk

bærekraft. At den nordiske velferdsstaten har nøyaktig de samme kjennetegnene om 20 år som den har i dag, er lite trolig, men den er helt avhengig av befolkningens støtte. I rapporten har vi referert til studier som viser at oppslutningen om velferds- og omfordelingspolitikken er høy i Norden, og at den på noen områder til og med er stigende. Dette betyr imidlertid ikke at støtten er sikret. Hvis den nordiske befolkningen mister tilliten til at velferdsstaten er der for dem, når de trenger det, vil deres støtte raskt forvitne. Uten en sterk velferdsstat som en av de tre grunnpilarene i triangelmodellen, vil hele modellen røkkes.

Delrapport 11

Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden

Anne Britt Djuve (forskningsjef, Fafo) & Anne Skevik Grødem (forsker, ISF) (red.)

Fram til på 1970-tallet var migrasjon i norden først og fremst knyttet til bevegelser mellom de nordiske landene. Etter den tid har migrasjonsstrømmene endret retning og omfang, og de nordiske landene har tilpasset seg den nye virkeligheten gjennom utforming av ulike varianter av integreringspolitikk. Formålet med denne rapporten er å undersøke den nordiske modellens møte med betydelig økt innvandring. I hvilken grad lykkes modellen med å integrere nye borgere – og hvor robust er selve modellen overfor denne formen for globalisering? Diskusjonen omfatter konsekvenser for modellens økonomiske bærekraft, den politiske bærekraften (oppslutning om modellen) og modellens evne til å oppnå de ønskede resultater både når det gjelder velferd og et regulert arbeidsliv – med andre ord: virker den nordiske modellen (like godt) med økt innvandring?

Det er flere mekanismer som kan gjøre innvandring en utfordring for bærekraften til den nordiske modellen, men også noen som gjør innvandring til en kilde til økonomisk og kulturell vekst. De nordiske landene har fått klart større innslag av ikke-nordiske språk og kulturer de siste årene, og flere grupper har etablert seg som varige etniske minoriteter. Dette er en utvikling som har mange positive sider, men som også medfører noen utfordringer. Denne rapportens anliggende er ikke å være 'for' eller 'mot' et flerkulturelt samfunn – det flerkulturelle samfunnet er kommet for å bli.

I denne rapporten har vi et levekårsperspektiv på integrering. Det innebærer at integrering handler om deltakelse i og resultater i sentrale velferdsarenaer. Vi har lagt særlig vekt på deltakelse i arbeidsmarkedet. Dette er en relativt enkelt målbar indikator for integrering, og er samtidig et viktig innspill i diskusjonen av den økonomiske bærekraften til den nordiske modellen. Situasjonen i arbeidsmarkedet må også forventes å på sikt påvirke legitimiteten til den nordiske modellen, og er derfor også av betydning for den politiske bærekraften til modellen. Denne avgrensingen betyr selvsagt ikke at vi mener at andre former for deltakelse ikke er viktig for integrering. Som følge av stramme budsjetttrammer har det imidlertid vært nødvendig med en nokså streng tematisk avgrensing i dette arbeidet.

De nordiske landene har alle opplevd kraftig økning i innvandring i løpet av det siste tiåret, men det er fortsatt betydelige forskjeller både i andelen innvandrere og i sammensetningen av innvandrere. Finland har den klart laveste andelen innvandrere, med fem prosent utenlandsfødte, deretter kommer Danmark (8 prosent), Island (9 prosent), Norge (12 prosent) og Sverige (15 prosent). For Islands del er innvandringen i all hovedsak arbeidsinnvandring, og i Finland kommer de store innvandrergruppene fra nærområdene, og familieinnvandring er den dominerende innvandringsårsaken. I de tre andre landene har også arbeidsinnvandringen økt kraftig de siste årene, men innvandrerbefolkningen er mer sammensatt og gjenspeiler mange års flyktningeinnvandring samt tidligere års arbeidsinnvandring fra ikke-vestlige land og fa-

milieinnvandring til disse. Norge skiller seg ut med en svært sterk vekst i arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene i løpet av det siste tiåret, og personer født i Polen er i dag den største landgruppen i Norge. Justert for befolkningsstørrelse er forskjellene mellom Norge på den ene siden og Sverige og Danmark på den andre enda større enn figuren antyder, mens forskjellen mellom Norge og Island er mindre. Også målt i forhold til befolkningsstørrelsen er det imidlertid Norge som nå har den største innvandringen fra EU-10.

I alle de nordiske landene er 'mainstreaming' av velferdstjenester hovedregelen: Innvandreres behov for helse, arbeidsmarkedstiltak og inntektssikring skal i hovedsak dekkes av de samme ordningene som gjelder for hele befolkningen. På arbeidsmarkedsfeltet innebærer det tilgang til et tiltaksapparat av i hovedsak nokså kortsiktige tiltak, selv om tiltakenes lengde og innretning varierer noe mellom landene. I tillegg finnes enkelte tiltak som er rettet spesielt mot innvandrere, særlig nyankomne.

I spørsmålet om hvorvidt tilpasning til majoritetssamfunnet skal være frivillig eller obligatorisk er det nokså store politiske forskjeller mellom de tre nordiske landene som har den største innvandringen (Norge, Sverige og Danmark). Disse gir seg blant annet utslag i reglene for statsborgerskap. Mens det i Sverige oppfattes som illegitimt at staten stiller vilkår om å delta i undervisning i samfunnskunnskap (SOU 2010:16), har Norge innført slike krav. I Danmark kreves det i tillegg både danskferdigheter og at søkeren lover 'troskab og loyalitet til det danske samfund' (CIS nr 9253 af 06/06/2013) – Danmark har altså en nokså eksplisitt intensjon om kulturassimilering.

Danmark, Sverige og Norge har utviklet heldags introduksjonsordninger for nyankomne. I Norge gjelder disse programmene kun for flyktninger og deres familier, men de i Danmark og Sverige gjelder alle borgere fra utenfor EU. I Norge og Danmark er deltakelse i ordningen obligatorisk – men også en rettighet. Kommunene er med andre ord pålagt å tilby heldags kvalifisering til nyankomne. I Sverige er det opp til den enkelte kommune om ordningen skal tas i bruk. Også på dette området framstår Danmark og Sverige som motpoler i bruken av tvangsmidler: mens Sverige i stor grad satser på belønning av deltakelse og resultater slik at deltakelse skal lønne seg for den enkelte, har Danmark fram til nylig tilbudt nyankomne reduserte sosialhjelpsatser (starthjelp) uansett om de deltok i program eller ikke, og også implementert nokså strenge økonomiske sanksjoner overfor de som ikke deltar.

Finland har gjennom sine integreringsplaner laget et kvalifiseringsløp som ligger tett opp til det som i de øvrige tre landene kalles for introduksjonsordning. Alle landene har også tilbud om språkopplæring og grunnleggende samfunnslære, men det varierer hvilke grupper som har gratis adgang til disse tilbudene. I Norge er det kun flyktninger og innvandrere fra ikke-vestlige land som har tilgang til gratis språkopplæring – arbeidsinnvandrere fra EU/EØS området må finansiere dette selv, eventuelt må arbeidsgiver tilby slik opplæring.

Det politiske debattklimaet på innvandringsfeltet er påfallende ulikt i de fem landene, og det er vanskelig å se at forskjeller i omfanget av innvandring eller konkrete integreringspolitiske utfordringer skulle kunne forklare de politiske forskjellene. Spesielt påfallende er forskjellene mellom Danmark og Sverige, som begge har noen tiårs erfaring som innvandringsland. Mens debatten i Sverige i stor grad er preget av argumenter om at situasjonen vil gå seg til og at innvandring ikke er noen trussel mot velferdsstaten, er frontene betydelig steilere i Danmark. I Sverige er den dominerende forklaringen på integreringsproblemene diskriminering – altså at det er de etniske svenskenes skyld, mens i Danmark er det klart sterkere tendens til å legge skylda på innvandrerne selv (Hedetoft 2007). Dette har også fått betydelige konsekvenser for landenes innvandringspolitikk: mens Sverige i dag har ett av verdens mest inkluderende innvandringsregimer, der også tredjelandsborgere har fri adgang så fremt de er i stand til å

skaffe seg en jobb til tarifflønn, har Danmark innført en rekke innstramminger for å styre innvandringen vekk fra tredjelandsinnvandring og over på kvalifisert arbeidsinnvandring fra EU/EØS.

Hvordan har det gått med integreringen?

Det er svært vanskelig å effektevaluere integreringstiltak – blant annet er det vanskelig å finne en egnet sammenlikningsgruppe. En pekepinn kan man selvsagt finne ved å se på hvordan levekårene til ulike innvandrergrupper er sammenliknet med majoritetsbefolkningen og andre innvandrergrupper – men sammenhengen mellom integreringspolitikk og levekår er komplisert. Den påvirkes av en rekke kjennetegn ved innvandrerne selv, økonomiske konjunkturer, og strukturer og barrierer i lokale arbeidsmarkeder. Dessuten påvirkes effekten av det enkelte integreringstiltak av helheten i velferdspolitikken.

En felles erfaring i de nordiske landene er at det er vanskelig å finne effektive tiltak for å integrere lavt utdannede arbeidstakere fra ikke-vestlige land i de nordiske arbeidsmarkedene. De effektevalueringene som har vært gjennomført peker i all hovedsak på svært moderate effekter. Samtidig er det mange forhold som peker i retning av at arbeidsmarkedsintegreringen av innvandrere går nokså godt: Den gjennomsnittlige yrkesdeltakelsen for innvandrere er riktignok lavere enn i majoritetsbefolkningen, men den stiger med botid, og flertallet av voksne innvandrere er i arbeid.

På den andre siden er forskjellene mellom de ulike innvandrergruppene påfallende, og i en del innvandrergrupper er det svært store forskjeller i menns og kvinners yrkesaktivitet. Dette fenomenet kjennetegner særlig visse ikke-vestlige landgrupper, og er dokumentert i alle de nordiske landene unntatt på Island, hvor de nærmest utelukkende har arbeidsmigrasjon.

I alle landene har innvandrere større levekårsutfordringer enn majoritetsbefolkningen. Dette gjelder særlig flyktninger og ikke-vestlige innvandrere, men også arbeidsinnvandrere opplever dårligere lønns- og arbeidsvilkår og ikke minst større risiko for å bli arbeidsledig.

Det er av flere årsaker vanskelig å sammenlikne arbeidsmarkedsstatistikk fra de fem landene. Dette handler delvis om at det anvendes ulike definisjoner av innvandrere, og dessuten ulike definisjoner av sysselsetting og arbeidsledighet. I tillegg er det ulikheter i hvilke datakilder som er anvendt. Beskrivelsene av yrkesdeltakelse i Island, Finland, Danmark og Norge bygger på registerdata, mens svenskene vurderer arbeidskraftundersøkelsen (AKU) til å være en bedre kilde. Dette er for å unngå problemet med overdekning, altså at sysselsettingstillene beregnes til å være lavere enn de egentlig er i innvandrergrupper der utflytting ikke er godt nok registrert. Dermed kan vi få inntrykk av at forskjellene i sysselsetting mellom landgruppene er større enn de faktisk er. Problemet med AKU-data er imidlertid at de stammer fra en surveyundersøkelse som ikke er tilrettelagt for innvandrere. Det tilsier at frafallet kan bli spesielt skjevt blant innvandrere, og at vi dermed får inntrykk av at forskjellen i sysselsetting mellom gruppene er mindre enn den faktisk er. Hvilken av de to som er mest korrekt kan man ikke uten videre fastslå – det kommer an på hvor stor overdekningen er i registerdata og hvor stort og skjevt frafallet er i surveydata. I norsk sammenheng er AKU klart uegnet til å sammenlikne sysselsetting etter innvandringsbakgrunn. Den norske AKU omfatter for få innvandrere, og vi vet fra andre undersøkelser at frafallet blant innvandrere er stort og skjevt (Djuve et al 2009).

Utfordringer i integreringspolitikken framover

Manglende sammenliknbare data og kompliserte sammenhenger mellom politikk og levekår, gjør det umulig å kåre noen 'vinner' i arbeidsmarkedsintegrering blant de nordiske landene. Det klareste inntrykket er kanskje at de integreringspolitiske utfordringene framstår som nokså like i de fem landene – til tross for betydelige forskjeller i politikken kan det se ut til at levekårsutfordringene blant innvandrere er nokså like. En stor utfordring som er felles for alle landene (med et mulig unntak for Island) er å inkludere ikkevestlige innvandrere – og spesielt kvinner – i arbeidsmarkedet. Samtidig kan det være grunn til å minne om at ikkevestlige innvandrerkvinner i flere av de nordiske landene har høyere yrkesdeltakelse enn majoritetskvinner i Italia (NOU 2011:7). Nordiske likestillings- og velferdspolitiske ambisjoner er antakelig de høyeste i verden, og er tilpasset en høyt utdannet befolkning med god helse og små barneflokker. En afrikansk kvinne som kommer til Danmark som flyktning, er analfabet, har helseproblemer, krigstraumer og fem små barn å ta vare på har åpenbart en lang vei fram til det danske arbeidslivet. Selv om dette eksempelet ikke er beskrivende for flertallet av innvandrerkvinner i Norden, vil et betydelig antall ha en eller flere av disse utfordringene. Noe av utfordringen er altså knyttet til å finne fram til hva som er et fornuftig ambisjonsnivå. Dette er krevende, og feilvurderinger medfører risiko for at noen ikke får de mulighetene de burde hatt. Formidling av forventninger er som et tve-egget sverd: for høye forventninger gir folk opplevelsen av å mislykkes, mens for lave forventninger formidler manglende tillit og tiltro.

Samtidig er det stort rom for forbedring av tiltakene. De integreringspolitiske tiltakene er ofte for kortsiktige - hvis utgangspunktet er analfabetisme, vil tre år på å lære språk og få seg en yrkeskompetanse som regel være for lite. Mange deltakere på tiltak for nyankomne flytter over i det ordinære tiltaksapparatet når de har 'gått ut på dato' i introduksjonsordningen. I Norge er det gjort undersøkelser som antyder at arbeidsmarkedstiltakene generelt – altså både for innfødte og innvandrere – gir nokså liten effekt (Kvinge og Djuve 2006, Hardoy og Zhang 2010). Årsakene synes å ligge i at tiltakene er for kortsiktige og lite kompetansegivende, og dermed i for liten grad evner å tette gapet mellom den enkeltes deltakers ståsted og det nivået på kompetanse som etterspørres i arbeidslivet (Sandbæk og Djuve 2011). Tiltakene synes i noen tilfeller å virke mot sin hensikt, gjennom at deltakerne gjennom krav og sanksjonsbruk tvinges til å delta på gjentatte tiltak som ikke virker. Dette kan oppleves krenkende og nedbrytende.

Ulik sammensetting av innvandrerbefolkningen er en av årsakene til at sysselsettingsgraden varierer mellom land og grupper. I denne rapporten har vi for eksempel sett at innvandrere til Island har svært høye sysselsettingsrater, mens tallene for de andre landene er mer varierte. Dette har naturligvis sammenheng med at så å si all innvandringen til Island er arbeidsinnvandring, mens de andre nordiske landene har et langt større innslag av humanitære innvandrere. Også innenfor hvert enkelt land varierer sysselsettingen betydelig mellom ulike innvandrergrupper. Noen migrasjonsforskere argumenterer for at godt utbygde velferdsstater med mange universelle ytelser vil tiltrekke seg migranter som har lave kvalifikasjoner på arbeidsmarkedet, fordi disse vil få en bedre levestandard her enn i land der inntekten i større grad avhenger av lønnsinntekt (Borjas 1999, de Jong et al. 2005). Den empiriske støtten til denne seleksjonshypotesen er relativt svak (Pedersen et al. 2008, Giuelietti et al. 2011 – sitert i Andersen 2012). En større bekymring knytter seg til innvandrerens tilpasninger når de først er etablert i et nytt land, og hvilke muligheter de faktisk får på det nye landets arbeidsmarked (jf. NOU 2011:7). Land med små lønnsforskjeller, som de nordiske landene er, kan ha særlige utfordringer i så måte. Innvandrere fra lavinntektsland har ofte lave kvalifikasjoner, eller de kan ha vanskelig for å dokumentere de kvalifikasjonene de faktisk har. De vil dermed søke ufaglærte jobber i de lavere sjiktene i arbeidsmarkedet – men i de nordiske landene er selv disse jobbene relativt

godt lønnet (Barth og Moene 2009). Terskelen inn i arbeidslivet kan dermed bli høy for innvandrere med lave kvalifikasjoner. På den annen side bruker de nordiske velferdsstatene omfattende midler på kvalifisering av innvandrere, noe som i noen grad bygger ned disse barrierene. Det generelle ledighetsnivået i Norden er dessuten lavt, det føres en aktiv arbeidsmarkedspolitik og en økonomisk politikk som er rettet inn mot høy sysselsetting. Dette er også viktige kjennetegn ved den nordiske modellen. Sammenlikning av innvandreres yrkesaktivitet i ulike land er komplisert, men ser man på OECDs tall for sysselsetting av utenlandskfødte i OECD-området (OECD 2013), kommer ikke de nordiske landene spesielt dårlig ut. Relativt velregulerte arbeidsmarkeder sørger dessuten for at de aller fleste som er i arbeid har ordnede arbeidsvilkår og betaler skatt, og dermed bidrar til finansieringen av velferdsordningene. Men også arbeidslivsreguleringene kan komme under press som følge av innvandring.

Utfordringer i arbeidslivspolitikken framover

En annen felles utfordring er å unngå etnisk definerte enklaver av lavtlønnede arbeidsinnvandrere. Et grunnleggende kjennetegn ved den nordiske modellen er at velferdsmodellen og arbeidslivsmodellen er tett knyttet sammen. Det innebærer at store endringer i velferdsmodellen vil kunne få konsekvenser for arbeidslivets virkemåte, og omvendt. I denne sammenheng er det særlig spørsmål knyttet til sosial dumping som er relevante. Omfattende bevegelser av arbeid og tjenester over landegrensene, i kombinasjon med konkurranseutsetting og økt bruk av arbeidskraftutleie og kortsiktige arbeidskontrakter, vil kunne medføre et press på nasjonale lønns- og arbeidsvilkår, og dessuten gjøre det vanskeligere å kontrollere at nasjonale lover og avtaler overholdes. Lavere organisasjonsgrad blant innvandrere kan bli en utfordring for modellen, både lokalt og sentralt, siden «partenes maktbase, og dermed trepartssamarbeidets legitimitet, bli(r) svekket hvis store deler av arbeidsstyrken jobber i bedrifter uten organisering» (NOU 2011:7 s.21). I denne sammenheng blir det klart at 'den nordiske modellen' er fem nokså ulike modeller, med ulik organisasjonsgrad og ulike muligheter til å gjøre tariffavtaler almenngyldige. I Finland og Island gjelder tariffavtaler automatisk som lov, mens Norge nokså nylig har innført og tatt i bruk denne muligheten - foreløpig kun i fire bransjer. I Danmark og Sverige har man hverken minstelønnsbestemmelser eller noen mulighet til å almenngjøre tariffavtaler. I disse landene er det stor motstand hos partene i arbeidslivet mot å involvere myndighetene i lønnsforhandlingene, til tross for at de opplever at det blir stadig vanskeligere å opprettholde lønnsnivå og andre ansettelsesvilkår (Ahlberg 2013, Pedersen 2013).

Norge har den laveste organisasjons- og avtaledekningen blant de nordiske landene, mens nærmere 100 prosent av den islandske arbeidsstyrken er dekket av en kollektiv avtale. Det er også store forskjeller i hvem som har ansvar for å overvåke at reglene i arbeidslivet følges. I Finland har the Occupational Safety and Health Administration og i Norge Arbeidstilsynet ansvar for å følge opp lønnsbestemmelsene i almenngjorte tariffavtaler. I Danmark og Sverige er det kun partene som tar seg av dette.

I hvilken grad sosial dumping forekommer i de tre landene er vanskelig å dokumentere. Det er grunn til å tro at Danmark, Sverige og kanskje aller mest Norge er særlig utsatt, siden disse landene har hatt stor arbeidsinnvandring og mangler automatiske almenngjøringsredskaper. I Norge er det også et tilleggsproblem at organisasjonsgraden er lav relativt til de andre landene, og dessuten sterkt varierende mellom sektorer og bransjer. Aller lavest er den i privat tjenesteytende sektor, der det også arbeider mange innvandrere. De generøse velferdsordningene kan bidra til å øke problemet, siden selv svært lave lønninger i norsk sammenheng kan framstå som meget attraktive for arbeidstakere fra Estland og Polen, særlig når det legges norsk barnetrygd

og kontantstøtte på toppen. Også her henger altså arbeidslivsmodellen og velferdsmodellen tett sammen.

Utfordringer for den økonomiske bærekraften til den nordiske modellen

Hvorfor skulle innvandring være en særlig stor utfordring for den økonomiske bærekraften i de nordiske landene? Et argument som ofte nevnes, er at den nordiske modellen baseres på høy yrkesaktivitet (NOU 2011:7, Andersen 2012). Både skattene og velferdsytelsene er relativt høye i de nordiske landene, noe som innebærer at en ekstra person utenfor arbeidslivet både påfører staten et større utgiftstap (manglende skattebetaling) og en større utgift (stønadsrett) enn det som er tilfelle i mange andre land. Samtidig er de nordiske arbeidsmarkedene preget av regulerte lønninger og høye krav til språkferdigheter og formell kompetanse, noe som gjør terskelen inn høy. I mange innvandrergrupper, og spesielt blant de som har kommet av humanitære årsaker, er yrkesdeltakelsen i gjennomsnitt lavere enn i majoritetsbefolkningen, i noen grupper svært mye lavere. Manglende arbeidsmarkedsintegrasjon utgjør en større utfordring for offentlige budsjetter i Norden enn i land med mindre ambisiøse velferdsstater. På den andre siden er det også svært mange innvandrere i arbeid. For Norges del er det vanskelig å se hvordan den sterke økonomiske veksten det siste tiåret kunne ha skjedd uten en betydelig innvandring. Innvandring bidrar dermed både på inntektssiden og på utgiftssiden.

Endret demografisk sammensetting nevnes ofte som en av de sentrale utfordringene for de nordiske velferdsstatene, og da viser man gjerne både til eldrebølge og innvandring (e.g. Fløtten et al. 2013). I denne sammenhengen er bekymringen knyttet til den såkalte forsørgerbrøken: antallet yrkesaktiv per person på trygd vil gå kraftig ned når eldrebølgen for alvor slår inn. Dersom innvandring innebærer enda flere på trygd, vil det naturligvis bidra til problemet.

Den store variasjonen i sysselsettingsrater mellom innvandrere med ulike landbakgrunn, som vi har vist for de fleste nordiske landene i denne rapporten, skaper derfor bekymring. I de senere årene er det både i Norge (NOU 2011:7, Holmøy og Strøm 2012), Sverige (Storesletten 2003, Ekberg 2009) og Danmark (Wadensjö 2007, Gerdes, Schultz-Nielsen og Wadensjö 2011) gjennomført beregninger av innvandringens nettobidrag til statsfinansene. Alle disse studiene understreker at beregningene innebærer stor usikkerhet, og at de uansett bare speiler en liten del av virkeligheten. Men med disse forbeholdene, peker alle studiene i samme retning: innvandring innebærer en belastning på offentlige budsjetter. På kort sikt kan innvandring, og særlig arbeidsinnvandring, gi en gevinst, fordi man får arbeidstakere og skattebetalere inn i økonomien som er ferdig utdannede og klare til å gå rett ut i jobb. Men på sikt reduseres «gevinsten», fordi også innvandrere blir eldre, blir syke, og får barn som skal ha barnehage og skole. Humanitære innvandrere og familieinnvandrere, som gjennomgående har lavere sysselsettingsrater, innebærer et større «tap» for offentlige finanser. Storesletten (2003) beregner at en gjennomsnittlig innvandrer påfører den svenske staten et gjennomsnittlig nettotap på SEK 175 000. Gerdes, Schultz-Nielsen og Wadensjö (2011) beregnet at totale nettooverføringer fra vestlige innvandrere og etterkommere var på om lag DKK 3,9 milliarder, mens den tilsvarende summen for ikke-vestlige innvandrere og etterkommere var -9,1 milliarder DKK – altså et betydelig negativt beløp. Holmøy og Strøm (2012, se også NOU 2011:7) presenterer framskrivninger som viser at innvandring fra lavinntektsland svekker de offentlige finansene gjennom hele beregningsperioden, 2020–2100.

Disse beregningene er selvfølgelig svært følsomme for hvilke antakelser som gjøres om innvandrernes og etterkommernes sysselsetting over tid.

Økt levealder vil medføre at antall yrkesaktive per yrkespassive vil reduseres betydelig i årene framover. Videreføring av dagens nivå på velferdstjenestene vil i henhold til den norske perspektivmeldingen 2013 medføre et udekket finansieringsbehov i 2060 tilsvarende 6,1 prosent av verdiskapingen i fastlands-Norge, dersom befolkningen ikke står lenger i jobb. Brochmannutvalget (NOU 2011:7) vurderte om innvandring kan redde velferdsstaten nettopp ved å øke brøken yrkesaktive per yrkespassiv. På kort sikt vil innvandring kunne ha en slik effekt. På lengre sikt blir imidlertid innvandrerbefolkningen også eldre – og bidrar til problematikken. Når det gjelder økonomisk bærekraft er det imidlertid viktig å ha med i betraktningen at en eventuell skatteøkning fram mot 2060 ikke nødvendigvis medfører noen reduksjon i rommet for privat forbruk. Perspektivmeldingen estimerer en produktivitetsvekst i fastlandsøkonomien på 2,3 prosent årlig fram til 2060. Det skulle tilsi en tredobling av privat forbruk i 2060 sammenliknet med i dag. Det kan altså tenkes at en situasjon med skatteøkning kan oppleves som økonomisk bærekraftig.

Velferdsstatenes politiske/normative bærekraft

En videreføring av velferdsstaten hviler på to forutsetninger: for det første må den over tid gå noenlunde i balanse; statens inntekter må altså tilsvare statens utgifter. For det andre må den politiske oppslutningen om velferdsordningene og finansieringsordningene være tilstrekkelig til at disse videreføres.

Arbeidsliv og velferdsstat henger som nevnt tett sammen i den nordiske modellen. Et velfungerende arbeidsliv gir skatteinntekter til å finansiere velferdsstaten. Samtidig sørger velferdsstaten for gratis utdanning, omsorgstjenester, helsetjenester og inntektssikringsordninger, og bidrar dermed med kompetanse og fleksibilitet i arbeidslivet, og legger til rette for høy yrkesdeltakelse. Det kan argumenteres for at oppslutningen om velferdsmodellen i noen grad er selvforsterkende: med små økonomiske forskjeller i befolkningen vil en stor andel av befolkningen oppfatte universelle velferdsordninger som attraktive, og dermed være villige til å betale for disse. En fungerende velferdsstat bidrar til at økonomiske ulikheter dempes og/eller reduseres, og dermed vedlikeholdes likheten som fører til oppslutning om modellen (Barth og Moene 2012). Tilsvarende mekanismer kan tenkes å gjelde for oppslutning om arbeidslivsdelen av modellen, som åpenbart hviler på betydelig oppslutning om fagbevegelsen.

Man kan tenke seg i hvert fall to mulige mekanismer som kan gjøre migrasjon til en trussel mot oppslutningen om velferdsordningene. Den første har å gjøre med politikkenes måloppnåelse. Dersom det viser seg at den nordiske modellen 'virker' dårligere i en situasjon med økt etnisk mangfold og/eller store arbeidsvandringer, altså at de arbeidsmarkedspolitiske og eller velferdspolitiske målsettingene ikke oppnås, er det grunn til å tro at legitimiteten til modellen svekkes (Scharpf, 1999). Dette øker selvsagt presset på å komme fram til effektiv integreringspolitikk og arbeidsmarkedregulering. For det andre kan det tenkes at oppslutningen om solidariske løsninger svekkes av at det etniske - og kanskje særlig det økonomiske – mangfoldet i befolkningen øker.

Enkelte observatører mener å kunne påpeke at omfattende velferdsstater typisk utvikles i etnisk homogene land, der befolkningen har en reell opplevelse av å «sitte i samme båt» (jf. Alesina og Glaeser 2004). I så fall kan det tenkes at økende innvandring, og den økende etniske heterogeniteten som følger av denne, kan utgjøre en utfordring for de nordiske velferdsstatene. På den andre siden kan det tenkes at rekkefølgen på begivenhetenes gang har betydning: selv om det skulle være riktig at det er vanskeligere å utvikle en velferdsstat i et land med en etnisk sammensatt befolkning enn i mer etnisk homogene samfunn, er det ikke sikkert at etnisk

heterogenitet som oppstår etter at velferdsstaten er på plass vil redusere oppslutningen om velferdsordningene. Velferdsordninger som først er innført har vist seg svært robuste mot forsøk på å reversere dem (se f.eks Pierson 1996).

Alesina og Glaeser-hypotesen om en kommende amerikanisering av Europa har generert svært mye forskning: stemmer det at befolkningen i land som opplever høy, eller sterkt økende, innvandring, trekker tilbake sin tilslutning til velferdspolitikken? Det korte svaret er nei. Det er gjort en rekke studier av mulige sammenhenger mellom innvandring og oppslutning om velferdsordninger, ofte med bruk av data fra den fler-nasjonale studien European Social Survey (ESS), og hovedbildet er at ingen av disse studiene finner sterk støtte til hypotesen om fallende oppslutning i møte med innvandring. Studier har sett på betydningen av antall innvandrere i landet (e.g. Mau og Burkhardt 2009), det antallet innvandrere befolkningen tror det er i landet (e.g. Senik, Stichnoth og van der Straten 2009), og tilstrømmingen av innvandrere de senere årene (e.g. Hooghe, Reeskens, Stolle og Trappers 2009). Ingen av disse tilnærmingene finner klare effekter av disse forholdene på oppslutning om velferdsstatens ordninger eller på tilliten i samfunnet. Gitt at Europa har hatt innvandring i relativt stor skala siden 1970-tallet, ville vi forvente at eventuelle utslag på oppslutningen om velferdsstaten skulle vært synlige rundt 2010 – men dette ser ikke ut til å være tilfelle. Det er også nærliggende å spørre om det er etnisk eller økonomisk heterogenitet som er mest avgjørende for oppslutningen om velferdsstatlige ordninger. Alesina og Glaeser har møtt omfattende kritikk, og blant annet den nevnte studien til Barth og Moene peker på at institusjoner i seg selv har en betydning for utviklingen: de forklarer internasjonale forskjeller med en dynamikk mellom økonomisk likhet, oppslutning om velferdsordninger, og de utjevne effektene av de samme velferdsordningene.

Det er likevel for tidlig å avfeie helt antakelsen om at innvandring og økende etnisk heterogenitet kan påvirke oppslutningen om velferdsstaten, også i Europa. For det første viser mange av de holdningsstudiene som er sitert her – og andre studier – at det er visse tendenser til en negativ sammenheng mellom innvandring og oppslutning om velferden. Effektene er for svake til å være statistisk signifikante, og/eller de forsvinner når man kontrollerer for andre relevante faktorer, men tendensene peker i samme retning i de fleste studiene. For det andre finnes det et mindre antall studier som ser på sammenhengen mellom oppslutning om velferd og antall innvandrere i lokalsamfunn og regioner i stedet for på nasjonalt nivå (e.g. Hellevik et al. 2007, Stichnoth 2010, Eger 2010). Disse studiene finner en viss sammenheng. Det kan dermed hende at et høyt antall innvandrere – ikke i landet, men i lokalmiljøet man bor i – svekker oppslutningen om velferdsordningene. For det tredje kan det hende at ulike velferdsordninger påvirkes ulikt. Det er for eksempel ikke usannsynlig at befolkningen slutter opp om velferdsordninger de selv har fordel av – som alderspensjon – men i mindre grad støtter velferdsoverføringer til «de andre» – som sosialhjelp (Miller 2006).

Debatten om velferdsstatens framtid, inkludert utformingen av de enkelte ordningene, pågår i alle land. Det er ikke støtte i forskningen for en hypotese om at økende etnisk heterogenitet nødvendigvis og umiddelbart vil undergrave oppslutningen om velferdsstatsprosjektet. Men det finnes noe støtte til mer avgrensede hypoteser: om at noen ordninger kan bli mindre populære når innvandrere får tilgang til dem, eller om at mennesker som bor i innvandrertette områder i noen grad trekker tilbake støtten til velferdsordningene. Omfanget og sammensetningen av innvandringen, og ikke minst i hvilken grad det lykkes å inkludere innvandrerne i arbeidsmarkedet, vil virke inn på hvordan dette utvikler seg i framtida. Videre må det påpekes at det finnes svært få studier av befolkningens holdninger til stønadseksport. EU/EØS-samarbeidet gir arbeidstakere romslige muligheter til å eksportere stønader over landegrensene. Det foreligger lite kunnskap om hvordan disse mulighetene, for eksempel til

å få utbetalt barnetrygd til barn som bor i andre land, påvirker oppslutningen om velferdsordningene. En spørreundersøkelse gjennomført av Analyse Danmark tyder imidlertid på at et flertall av danskene er motstandere av eksport av barnetrygd (Ugebrevet A4 20.3.2013)

Det gjenstår altså å se om økt innvandring over tid vil påvirke oppslutningen om felles velferdsordninger. Er majoritetsbefolkningen villige til å fortsette å finansiere en velferdsstat som i stor grad kommer noen «andre» til gode? Hva er avgjørende for hvem som oppfattes som 'andre'? Vil grunnlaget for den solidariteten og fellesskapsfølelsen velferdsstaten er avhengig av være til stede i et svært etnisk, språklig og kulturelt heterogent samfunn? Eller er kanskje økonomisk ulikhet et større problem? Det er grunn til å tro at resultatene av integreringsprosjektet vil ha stor betydning også for oppslutningen om de generelle velferdsordningene. Stor økonomisk ulikhet som følgende av mislykket integrering vil trolig øke opplevelsen av avstand.

Mangfold eller ulikhet?

Den endringen i migrasjonsmønstre som har skjedd siden 1970 har bidratt til et betydelig større språklig, kulturelt og religiøst mangfold i de nordiske landene. Mangfold er et begrep som gir mange positive assosiasjoner: Mangfold gir en rekke muligheter til utvikling og livsutfoldelse som ikke er til stede i et mer kulturelt homogent samfunn. Men vi ser også at økt etnisk og kulturelt mangfold i de nordiske landene har gått i hånd i hånd med økt ulikhet – 'mangfoldet' gjelder også i levekår, inntekt og muligheter. Det er lite eller ingenting som tyder på at etnisk mangfold i seg selv er noen trussel mot den nordiske modellen. Derimot kan det tenkes at økt økonomisk ulikhet kan bli det. En viss ulikhet i levekår er åpenbart ikke i konflikt med den nordiske modellen. Samtidig er relativt små økonomiske forskjeller mellom folk, samt muligheten til sosial mobilitet framhevet som sentrale kjennetegn ved den nordiske modellen. Vedvarende eller økende økonomiske forskjeller kan dermed være et faresignal, spesielt hvis forskjellene følger etniske skillelinjer og vedvarer over generasjoner. Små økonomiske forskjeller er også med stor sannsynlighet i seg selv med på å øke oppslutningen om den nordiske modellen, fordi en stor andel av befolkningen opplever at de har en egeninteresse av gode, universelle ordninger. Blir de økonomiske forskjellene store, vil det kunne oppleves som for dyrt å være med på å finansiere sjenerøse ordninger som også skal omfatte de fattigste.

Den nordiske modellen har to hovedgrep mot sosial og økonomisk ekskludering: for det første en langsiktig satsing på utdanning og kvalifisering for hele befolkningen, og for det andre kollektive lønnsforhandlinger som sikrer en lønn å leve av for alle arbeidstakere (jfr for eksempel grunnpilarene i den norske modellen slik disse er beskrevet i Dølvik 2013). Faresignalene som er fanget opp i denne rapporten kan knyttes til begge disse pilarene: det kan se ut til at innvandrere i mindre grad enn majoritetsbefolkningen nyter godt av disse institusjonene.

Delrapport 12

To create and share – the remarkable success and contested future of the Nordic Social-Democratic Model

Juhana Vartiainen (direktør, VATT, Statens økonomiske forskningscentral, Helsinki)

Together with economic liberalism, Social Democracy won the Cold War. While Communism has disappeared, there is a remarkable convergence of Western electorates and policymakers as to the benefits of a market economy combined with social insurance and the provision of public services. Save for some Chicago purists, economists in particular have started to like the Nordic model.⁸ They have observed that the Nordic countries are quite market-oriented societies -- besides topping international rankings of human development, equality and social justice. Product market regulation is liberal and protectionism has never been a potent political force. The Nordic economies are open ones and have not shied away from exploiting the global division of labor. On international forums, they usually are proponents of free trade and economic liberalism. They have also organized their macroeconomic policy pretty much according to the neoclassical orthodoxy: monetary credibility through commitment as well as long term fiscal rules. Thanks to coordinated systems of collective bargaining, the Nordic pay structure has been more akin to the outcome predicted by classical textbooks than the pay structure seen in the liberal American labor market, i.e. that equal work is rewarded by equal pay.⁹

Thus, despite the fact that the Nordic economies are embedded in extensive and regulatory labor and welfare regimes, their functioning in many respects conforms to neoclassical economics. They have been able to use the global market economy and the international division of labor, so that they rank among the wealthiest countries in the world. They have adapted to the market economy and not tried to work against it. This material success has been combined with a comparatively high degree of equality, due to a social ability to share the risks and redistribute the returns that the participation in the global market generates. This has even sustained the legitimacy of the market economy and probably shielded these countries from short-termism and populism in economic policy.

A successful participation in the global economy presupposes public resources as well as industrial relations that are devoted to increasing and cultivating the nation's human capital. The supply of skills has not been left to the market alone. Industrial relations have reflected a willingness to work together, at the local micro level, within industries and even at the macroeconomic level. Labor market institutions have institutionalized conflict resolution and,

⁸ See Andersen, Honkapohja, Korkman, Söderström, Vartiainen (2007) and *The Economist*, special survey, February 1st, 2013.

⁹ An early paper establishing this pattern was by Holmlund and Zetterberg (1991). Freeman (2013) refers to an upcoming paper by Barth, Bryson, Davis and Freeman which points out the large dispersion of earnings in the US economy, not accounted for by observed productivity-related variables.

at the local level in firms, created conditions in which both parties have strong incentives to improve productivity instead of investing resources in rent-seeking.

However, there is no automatic causal chain that would ensure that this success will continue. The mere fact that some institutions are successful – in the eyes of economists and social scientists in particular – does not per se imply that the political support for their further existence will persist.

The political values and aspirations that originally underpinned the evolution of the Nordic labor and welfare regimes often run into conflict with the policies required to ensure their viability in an era of global factor markets, aging societies and mass migration. The changing environment and pressures for adjustment of the Nordic economies represent particular challenges and dilemmas to Social Democracy. Thus, the big challenges of the “model” are internal, and have little to do with the usual suspects of external “challenges” like globalization or the loss of manufacturing occupations.

The political objectives and currents of thought that motivated the mostly Social Democratic labor movements in the 1950s through the 1970s were formed in circumstances that are no longer present. Therefore, the labor movement finds it harder to generate the political support for the kind of reforms of the welfare state that are necessary to ensure its survival. Thus, in my view, the Nordic welfare state is mainly threatened politically from inside, not economically from the outside.

In the formative years of the Nordic model, the main sources of political energy were the struggle for higher wages and the creation of social insurance systems and public collective goods, including pension rights. Now it might superficially seem that these endeavors are precisely as relevant and pertinent as they were 50 years ago. However, the current economic environment and constraints implied by global capitalism and current demographic phase are very different from those of the 1950s through the 1970s. This implies that the political and trade union strategies ingrained in the bone-marrow of Nordic Social Democrats need to be realigned with the challenges currently facing the Nordic models. This realignment seems painful.

The world has changed in many ways:

- The economic rationale for the unions’ wage struggle has changed, since labor’s bargaining position under price stability is good and perhaps even “too good” from a full employment perspective. The main challenge is to contain the trade union movement’s internal contradictions and ensure proper coordination, so that excessive wage pressure does not hamper the potential for employment growth. Muscular trade unionism, so natural an appeal for workers, can easily become counterproductive.
- The globalization of the capital market has changed the bargaining setup between labor and capital. As capital looks for the same rate of return everywhere and can easily move from one location to another, labor cannot expropriate more than the share achieved elsewhere, unless productivity is superior. Thus, the very workers’ movement idea of using collective power to extract concessions from capital becomes superfluous.
- In a typical Nordic economy mostly dominated by middle-class individuals, the politics of sustaining welfare state arrangements cannot be based on expropriating capital owners or soaking the few “rich” but must be met by policies that balance the rights of individuals with corresponding obligations. The costs of welfare policies cannot be passed over, either to wealthy capital owners or future generations. What the Social Democratic voter wants, the same voter must pay for. This very real budget constraint is hard to reconcile with the

political culture of the Left, especially in an age in which some internationally mobile individuals boast huge “winner takes all” incomes.

- In the Social Democratic “Golden Age”, from the 1950s through the 1980s, the successful introduction of public services and social insurance schemes seemed a result of sheer political will and collective working class efforts. Yet it also coincided with a happy demographic phase in which increasing cohorts of taxpayers made the public sector budget constraint seem moot. This has changed, and will change further in the years ahead. Thus, a much more responsible budgetary approach is needed. This is a challenge for all political parties, and Social Democracy has from the 1990s quite a good record of responsibility –but if the challenge is not met, it is the Social Democratic extensive welfare state that will suffer.
- In an aging society, there is an objective need to boost labor supply, by almost any means: education, activation policies, pension reforms and policies facilitating sustainable labor immigration. From the 1980s onwards, all the Nordic countries have had to rely on a policy of both “carrots” and “sticks” to increase labor market participation and search efforts of the unemployed. Such compulsory activation policies sit uneasily with the labor movement’s political constituencies. Encouraging the supply of labor is not as natural for trade unions and Social Democrats as it is for right-of-centre politicians.
- Similarly, in an aging society and an integrating world, the handling of international labor mobility within the single market and the facilitation of immigration have become central elements of policies to bolster welfare state sustainability, often colliding with central concerns of the trade unions.

All this implies a change in the political landscape. In the 1950s through the 1970s, the labor movement internalized an optimistic view of reforms based on political willpower and working class mobilization. However, at that time, there was an underlying favorable constellation of generous demographic trends and a more politically malleable “capital” side of the deal. Today, capital is without fatherland, as Marx wrote, so that nothing can be appropriated from “capitalists” Furthermore, the aging population and a more or less stagnating workforce imply that no reform can be financed just by rolling the cost onto future generations. Financing of reforms have to be achieved either through reallocation of public resources – which is politically hard to gain acceptance for – or through increased taxation, which is also a hard sell. The very success of the Nordic labor movements has made the Nordic countries into truly middle class societies. As there are far too few seriously rich people for any political strategy that would address the sustainability gap by “soaking the rich” only, the politicians will more and more often face the difficult choice between cuts in some services in order to boost others, or raising taxes on the middle class.

Put crudely, the conclusion is that everything that the middle class voter wants, the same middle class voter will have to finance via higher taxes or cuts in other expenditures. It is this big transformation that the Social Democratic movement has not fully internalized nor accepted. The viable and responsible economic policies of the 2000s – boosting labor supply, disciplining wage claims, raising retirement ages and facilitating immigration – are difficult for any political party, but they may be particularly difficult for Social Democrats to internalize and turn into an operative political program that successfully mobilizes working class voters.¹⁰

¹⁰Of course, one should not particularly single out Nordic Social Democracy in this respect. President Obama has according to many commentators a similar challenge in publicly addressing the economic constraints faced by the middle class voters. And so have non-Socialist Nordic parties.

Against modern economics, not hand in hand with it. These changes coincide with a reversion of the happy scholarship-friendly optimism of the earlier period. Modern economics has largely absorbed the New Classical ideas of forward looking agents as well as the theory of a vertical (long term) Phillips curve, as embodied in the modern NAIRU approach that conditions macroeconomic policies in all countries. The NAIRU model framework implies that there is a natural lower limit to unemployment, dictated by the fact that at some level of unemployment, the pressure for higher and accelerating wages becomes so intense that price stability and/or international competitiveness is jeopardized.¹¹ According to prevailing economic theory, it is therefore impossible to boost employment and economic growth on an enduring basis by demand management alone. The deterioration of the dependency ratio therefore elevates the issues of labor supply and activation to the very centre of economic policy debate. The Nordic welfare states are critically dependent on maintaining the high employment rates. However, it is very difficult for Social Democratic leaders to tell to their voters that unemployment problems cannot simply be dealt with by “creating jobs”.

Of course, the Nordic Social Democratic parties and unions have been longstanding supporters of the “work line” in welfare and labor market policies, and were central in its revival in the 1990s. Yet, in my view, the entire “supply side” policy orientation simply has an edge that is more easily accepted by parties and voters to the Right than with Social Democratic supporters. It confronts the labor movement with difficult dilemmas in striking the right balance between “carrots and sticks”. Such dilemmas are often easy to shy away from, entailing the danger that necessary adjustments are postponed so long that there is no way around major overhauls as experienced by the Red-Green government in Germany in the early 2000s. By consequence, modern economics is not such a natural friend of Social Democracy as Keynesianism once was

The ugly face of nationalism. The labor movement was internationalist in its original orientation, and continued to be so in the Golden age of welfare politics. Lately, the internationalism has turned sour as many workers have listened to the siren spells of the populist far right. Many manufacturing workers, e.g. in Finland during the crisis, have become frustrated about the reluctance of modern policymakers to support ailing industries. The rise in immigration has apparently also alienated parts of labor constituencies. This has raised nationalism to the political arena, as witnessed by the surge of right wing populist parties. Especially in Denmark and Finland, Social Democracy has been severely weakened by ascending welfare-chauvinist parties, but similar tendencies are witnessed in Sweden and Norway.¹² Restricting immigration would be a flawed political conclusion. Instead, immigrants should be seen as a kind of acid test about whether the social insurance and income support systems, together with activation policies, are properly designed. In my view, if they do not work for immigrants, it is questionable whether they work for natives.

Thus, Social Democracy finds itself in a paradoxical bind. Nordic Social Democracy has pulled off a victory in the competition between social orders. Everybody now embraces the basic idea of the Social Democratic welfare state, and the non-Socialist parties have gained their political upper hand by renouncing any attempts to roll back the basic deal – therefore attracting more labor votes. Thus, by the same token, Social Democracy is politically weak and runs the risk of becoming redundant.

¹¹ Price stability for countries (like Norway and Sweden) with a flexible exchange rate, price competitiveness for a euro member like Finland.

¹² For example, recent polls indicated that Sverigedemokratene and Fremskrittspartiet attract considerable shares of union voters in Sweden and Norway (LO-aktuelt 2013).

However, in spite of their Centrist orientation, it is not sure that the non-Socialist parties will in the long run be trustworthy guardians of the successful Nordic model. We might see a gradual weakening of the general will to sustain a universalistic welfare state. Although the right-of-centre parties – that are likely to play an important role in many Nordic parliaments in the years to come – have clearly stated a willingness to keep the welfare state there, they might nevertheless in the long run just be less resistant to gradual tendencies that unwind the universalistic social contract. Schools and health care in particular are important. A destructive spiral could start if the fiscal needs of the government are not properly catered for. If, say, the public providers of primary schooling and health services are short of resources and cannot sustain proper standards – e.g. due to ill-founded tax-reliefs –, the most well to do people will start looking for alternative solutions such as private schools and private providers of health care, as already seen in Denmark and Sweden to some considerable extent. If that continues, the upper middle class will increasingly turn to these private providers while the public provision becomes some kind of pauper standard. In such circumstances, with the well-to-do middle class paying both their taxes and for their private tuitions, they may well start to ask whether they get a fair enough deal for their tax money.

References:

- Andersen, Torben & Seppo Honkapohja, Sixten Korkman, Bengt Holmström, Hans Tson Söderström and Juhana Vartiainen (2007): *The Nordic Model – embracing globalisation and sharing risks*. Etna 2007.
- Dølvik, Jon Erik (2013): *Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling*. NordMod 2030, Delrapport 1. Fafo-rapport 2013:13.
- Freeman, Richard (2013): *Little Engines that Could. Can the Nordic economies maintain their renewed success?* NordMod 2030 sub-report 3, Fafo-report 2013:22.
- Holmlund, Bertil & Zetterberg, Johnny (1991): *Insider effects in wage determination: Evidence from five countries*. *European Economic Review* 35, July 1991.

Delrapport 13

Innovation and innovation policy in the Nordic region

*Jan Fagerberg (professor, Senter for Teknologi, innovasjon og kultur, UiO) &
Morten Fosaas (stipendiat, Senter for Teknologi, innovasjon og kultur, UiO)*

Introduction

The paper (which is summarized here) focuses on innovation performance and policies influencing it in four Nordic countries. The study is entirely based on published sources, either on the web (Eurostat, the OECD, the World Bank etc.), or in the form of articles, books, reports and evaluations. The first section introduces the study and deals with conceptual issues. Section two contains a descriptive analysis of innovation activities in the Nordic area and a broader set of countries with which the Nordic countries may be compared with the help of data from the Community Innovation Survey (CIS) and other relevant sources. Section three of the paper, then, presents - for four Nordic countries – an analysis of their innovation policies and how these have evolved towards their present stance. Lessons and questions for further research are discussed in the fourth and final section. This summary draws primarily on the two first and the final section of the paper.

What is innovation policy and why should we care?

Why is innovation and associated policy instruments interesting for a study of the Nordic countries' development? The reason, we will argue, is mainly the close relationship that economic theory postulates between innovation broadly defined and economic growth. The notion "broadly defined" signals that the term innovation in the present context encompasses the entire innovation process from, say, the creation new products, processes or ways to do things to the application and spread of these in the economic system. It would of course be possible to define innovation more narrowly, and for some purposes that may be justifiable or even essential. However, with respect to the effects on the economy, a broad perspective is the most appropriate, since what matters economically is not mainly the occurrence of new innovations but their subsequent diffusion in the economic system and the learning effects, further improvements and changes that this gives rise to.

The increasing focus on innovation among economists and social scientists from the 1970s onwards gave around 1990 birth to a new and more holistic way to analyze innovation dynamics at the national level, the national systems of innovation approach (Freeman 1987, Lundvall 1992, Nelson 1993), which subsequently have been applied in studies of a number of different countries (see e.g., Edquist and Hommen 2009). The approach has also been adopted by the OECD in its evaluations of the national innovation systems and policies affecting them in for example Norway and Sweden (OECD 2008, 2013). One of the characteristics of the approach is a strong emphasis on having a historical perspective. A national system of

innovation, it is argued, is formed over a long period of time through interaction – or coevolution - between its economic system (major industries, firms etc.) and its political system (Fagerberg et al. 2009a,b). Such processes, though which one part of the system influences the other and vice versa, are also likely to be path dependent, meaning that established policies – and the organizations carrying them out – may be remarkably persistent in spite of changes in the environment.¹³

The term “innovation policy” is relatively new and may be used in different ways. However, the fact that the term itself is quite recent does not imply that policies affecting innovation did not exist before. On the contrary, innovation is an old phenomenon and so are policies affecting it. Therefore, when discussing the evolution of the national innovation systems and innovation policies in the Nordic countries, we try to include, when relevant, policies or parts thereof with other labels, such as science policy, research policy, technology policy, industrial policy etc. A broad definition of innovation policy might be the set of policy instruments that affects the innovation performance of a country, while a narrower definition might include only policy instruments explicitly created with the effects on innovation in mind. A clear advantage of the broad definition is that it encourages the analyst to consider the possible impact on innovation of policy instruments created with other purposes in mind, such as, for example, health policy, which arguably has played a very important role for innovation in the United States just to mention one example. However, although we find the broad definition of innovation policy preferable from a theoretical point of view, and we will attempt to apply it, the present study cannot – given its limitations – go further in this respect than the sources, e.g., the existing literature on the subject, allows.

Comparing national innovation systems and their performance

In section 2 of the paper the innovation systems in the Nordic countries were compared to systems elsewhere in Europe along a number of dimensions reflecting innovation performance, the working of the innovation system and access to capabilities and resources of importance for innovation.

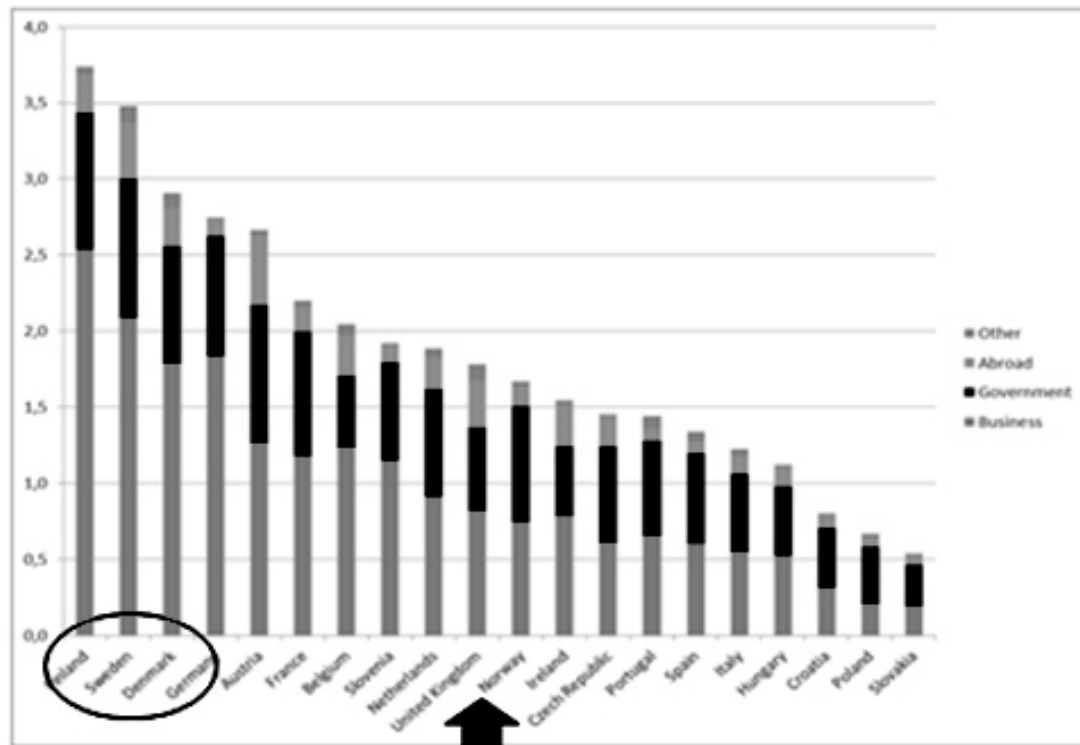
As an example consider the following figure on R&D as a share of GDP, which is commonly used in analyses of innovation at the national level. R&D and innovation is not the same, i.e., not all R&D has innovation as its purpose, and not all innovation requires R&D. Still there is a close connection, since R&D – directly and indirectly – plays an important role in many innovation processes.

The major reason why countries differ in R&D as a percentage of GDP is not differences in publicly financed R&D but differences in what the firms in the various countries spend for this purpose. Finland and Sweden are not only among the top innovation performers but also on the top when it comes to R&D investments. The Danish R&D level is also high while Norway’s level is considerably behind those of the other Nordic countries. However, it has been shown that if one adjusts for differences in specialization patterns, the gap between Norway’s R&D intensity and that of other countries at a similar level of development becomes smaller (Fagerberg et al 2009 a,b). Thus Norway’s low R&D intensity has much to do with the country’s pattern of specialization.

¹³ As argued by Narula (2002) this may lead to a situation in which established actors in areas of traditional strength may find themselves much better served by the system than new actors in emerging sectors.

R&D as a share of GDP, average 2007-2011

(total and by funding sector, from Eurostat)



Summing up, the analysis in the paper showed that the national innovation systems in the Nordic area are among the most advanced, if not the most advanced, in Europe. The general impression is that Sweden and Finland tend to lead, followed by Denmark and Norway. What are the policies that have led to this result? This the topic discussed in section 3 of the paper, which we can only briefly summarize here.¹⁴ Readers interested in details about how innovation policies have developed in the different Nordic countries should consult the original paper.

Innovation policies: Origins and trends

The analysis in section 3 of the paper revealed that the historical origins of the various Nordic innovation systems matter for how innovation policies subsequently developed. For example, the countries with well- developed university systems over a century ago, i.e., Denmark and Sweden, have developed innovation policies in which universities play a very central role. This is still the situation. In contrast, Finland and Norway - younger nation states with less-well developed university systems a century ago – developed systems in which public research organizations outside universities – the “institutes”- became large and powerful actors in the innovation system. This continues to be the case today. For example, Finland’s leading PRO – VTT – has around 3000 employees, and in Norway the “institutes” collectively get more funding through the research council than the universities do. Hence, for historical reasons

¹⁴This achievement is arguably related to a broad set of policies pursued over a number of years, not the least with respect to education and gender equality, as well to the prevalence of norms and attitudes conducive to innovation and diffusion of technology (Fagerberg 2010). However, a more thorough treatment of these issues is beyond the scope of this paper (see Dølvik 2013 for an extended discussion).

innovation systems differ a lot, and this needs to be taken into account when designing and implementing policy. A mechanical transfer of so-called “best practice” from one system to another may easily do more harm than good.

The paper adopts a broad definition of innovation policy which includes all policies (and policy instruments) that affect innovation performance (in a non-trivial way). From this perspective it is evident that the phenomenon innovation policy is older than the term. How far back in history innovation policies can be traced is not an issue that we will discuss here. However, it is clear that a lot of what was attempted in Sweden, Norway and Finland during the post-war period under labels such as “science policy”, “technology policy” and “industrial policy” might just as well have been labeled “innovation policy” (and probably would have got that label today). Some of these policies had a significant impact, while others can probably be categorized as failures. There may still be a lot to learn from such past policy experiments, which deserve further study.

Particularly in Sweden, but to some extent in Norway as well, quite ambitious policies were pursued during the 1960s and 1970s aiming at supporting and strengthening the role of “high-tech” industry, e.g., telecommunications and electronics. Finland adopted this agenda later, i.e. from the 1980s onwards, and arguably with even greater force. Although «targeting» increased in Denmark as well during the 1980s and 1990s, this was more limited in scope. Why Danish policy developed differently from the other Nordic countries is an interesting question which we cannot consider in the necessary detail here (see however Asheim and Mariussen (2010) for a take on this issue).

The last few decades have witnessed important changes in how innovation policy is conceived, organized and carried out in all four countries. To some extent the trends are similar: There has been an increasing attention to innovation as an important object for policy everywhere in the Nordic area. Moreover, new organizations within the public sector devoted to supporting innovation have been created in in all four countries, such as TEKES in Finland (1983), VINNOVA in Sweden (2001), The Norwegian Research Council’s Innovation Division (2002) and Innovation Norway (2004) in Norway, and The Council for Technology and Innovation (2002-3) and the new Innovation Foundation to be set up in 2014 in Denmark. However, Finland stands out by having much more ambitious policies, much greater involvement of the political leadership of the country and other important actors in the policy process, and a much more powerful and well-funded innovation agency (TEKES). Why this is the case, what the consequences are and what can be learnt are interesting and relevant questions that we cannot consider in the required depth here but which certainly deserve attention.

However, it is interesting to note that Finnish policy makers were early movers with respect to adopting the new “innovation system” approach to policy that started to diffuse around 1990. This new and more holistic approach placed strong emphasis on the need for policy coordination. Finland is unique among the Nordic countries in having a policy coordinating body on technology and innovation policy led by the prime minister. The innovation system approach also had some influence in Sweden, and its adoption led as mentioned to the formation of VINNOVA 2001. However, as noted by the OECD (2013), VINNOVA is not as well endowed with resources as TEKES, there are many other relevant actors in the Swedish setting, coordination is weak and innovation policy does not appear to be an important topic on the government’s agenda. The latter by and large also holds for Norway, which despite the creation of new, large agencies in this area has developed a very fragmented system with little coordination among the relevant ministries (Fagerberg 2009). In Denmark it is difficult to trace much influence of the innovation system approach on policy discussions, and innovation

policy appears – until recently at least – not to be regarded as a central issue. However, writing about innovation policy in the Nordic area is like shooting at a moving target. For example, Denmark is in the process of getting a new, potentially much more powerful innovation agency, and it is possible that this may be a step towards the creation of a more powerful innovation-policy actor – and more effective innovation policy – there.

Hence, interest in innovation policy is probably not going to go away. A possible future path might be one with a greater emphasis on the potential contribution of innovation policy to the solution of grand challenges, e.g., the climate challenge, as suggested by the OECD in its advice to both the Swedish and the Norwegian government (OECD 2008, 2013). “New” topics, such as innovation in the public sector, “social innovation” and the roles of work organization and social security systems for innovation (Lorenz 2013), may also get more attention.

References

- Asheim, B. T., & Mariussen, Å. (2010) Nordisk innovasjonspolitik i et komparativt perspektiv. In O. R. Spilling (Ed.), *Innovasjonspolitik: Problemstillinger og utfordringer*, Fagbokforlaget.
- Dølvik, J. E. (2013) Grunnpilarene i de nordiske modellene - Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling, Fafo-rapport 2013:13, Fafo: Oslo
- Edquist, C., and Hommen, L. (eds.) (2008) *Small Country Innovation Systems: Globalization, change, and policy in Asia and Europe*, Edward Elgar.
- Fagerberg, J., Mowery, D. C., & Verspagen, B. (2009a) The evolution of Norway’s national innovation system. *Science and Public Policy*, 36(6).
- Fagerberg, J., Mowery, D. C., & Verspagen, B. (2009b) *Innovation, path dependency and policy: the Norwegian case*, Oxford University Press.
- Fagerberg, J. (2010) The changing global economic landscape: the factors that matter, In Robert M Solow & Jean-Philippe Touffut (ed.), *The Shape of the Division of Labour: Nations, Industries and Households*. Edward Elgar, p. 6 – 31.
- Freeman, C. (1987) *Technology policy and economic performance: Lessons from Japan*, Pinter.
- Lorenz, E. (2013) Innovation, Work Organization, and Systems of Social Protection, in Fagerberg, J., Martin, B. R. and Andersen, E. S. (eds.) 2013. *Innovation Studies – Evolution and Future Challenges*, Oxford University Press, Oxford.
- Lundvall, B. Å. (1992) *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter
- Narula, R. (2002) Innovation systems and ‘inertia’ in R&D location: Norwegian firms and the role of systemic lock-in. *Research Policy*, 31(5).
- Nelson, R.R. (1993) *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- OECD (2008) *OECD’s reviews of innovation policy: Norway*, Paris.
- OECD (2013) *OECD’s reviews of innovation policy: Sweden*, Paris.

Delrapport 14

Demokrati og deltakelse i den nordiske modellen. Knirker det i gulvet?

Olav Elgvin (forsker, Fafo) & Gudmund Hernes (professor, forsker, Fafo)

Hvorfor har de nordiske samfunnene blitt slik de har blitt? Dersom man sammenlikner de nordiske landene med andre industrialiserte land, skiller de seg ut på mange måter: Velferdsstaten er mer omfattende, arbeidslivet er bedre organisert, folk har mer tillit til både hverandre og samfunnsinstitusjonene, og kvinnene deltar i høyere grad i arbeidslivet. Hvorfor utviklet de nordiske samfunnene seg i denne retningen, mens det ikke skjedde på samme måte i andre land? Denne rapporten handler om et stort tema: De samfunnsmessige og politiske forutsetningene for det man ofte kaller *den nordiske modellen*. Hvilke forutsetninger måtte være på plass i samfunnet for at modellen kunne bli til? Hvilke forutsetninger må være på plass for at de nordiske modellene kan bevares og videreutvikles i årene fremover? Slike forutsetninger kan forstås som *gulvet* den nordiske modellen står på. Derav rapportens tittel: Kanskje knirker det nå i gulvet.

Målet vårt er ikke å gi noen uttømmende faglig diskusjon av forskningen som har blitt gjort på disse spørsmålene. Det vi i stedet gjør, er å trekke mye av dette sammen på en ny måte. Hvert kapittel løfter opp ett tematisk svar, altså ett aspekt ved det som er eller har vært en forutsetning for den nordiske modellen. Det underbygger vi både med enkle data, med referanser til annen forskning, og med historiske og samtidige eksempler fra de ulike nordiske landene.

Det første kapittelet har tittelen «En modell som folk vil ha: Behov, mobilisering og valg». I dette kapittelet beskriver vi det som var den mest grunnleggende forutsetningen for at den nordiske modellen kunne bli til, og at den kan bli videreført: At det er en samfunnsform som store grupper i samfunnet faktisk ønsker og har ønsket. Det historiske fokuset er tilblivelsen av den nordiske modellen før og etter annen verdenskrig. Den sentrale fortellingen er at industrialiseringen og teknologiske endringer endret samfunnet, og dermed skapte nye behov hos folk. Det ble skapt nye samfunnsklasser – blant annet en klasse av industriarbeidere som ikke fikk sine behov dekket av de gamle institusjonene. Det førte til klassemotsetninger, og nye organisasjonsformer arbeiderne i mellom. Men nye behov og politiske preferanser var ikke nok – det trengtes også mobilisering. Denne mobiliseringen fikk innvirkning fordi de politiske institusjonene var blitt åpnet gjennom utvidet stemmerett. Dermed kunne de politiske institusjonene brukes til å bygge ut velferdsordninger som svar på den nye usikkerheten og den risiko som industrisamfunnet hadde skapt.

Mens det første kapitlet handler om innflytelse gjennom valgte demokratiske organer, handler det neste kapittelet om makt og innflytelse utenfor de demokratiske organene: «Utenomparlamentarisk makt: Arbeid, kapital og stille politikk». På hvilken måte har styrkeforholdene utenfor parlamentet preget utviklingen av den nordiske modellen, og hva har disse styrkeforholdene å si i dag? Vi tar utgangspunkt i den norske statsviteren og sosiologen Stein Rokkan, som mente at det var to primære kanaler til politisk innflytelse: *Den numeriske*

kanal eller *valgkanalen* handler om resultatene i valg – i den kanalen koker innflytelsen ned til hvor mange som stemmer på partier med ulike partiprogram. *Den korporative kanalen*, derimot, dreier seg om makten og innflytelsen som utspiller seg bortenfor avstemningene i parlamentet. I den kanalen koker innflytelsen ned til hvilke aktører i samfunnet som har størst makt til å få sin vilje gjennom. Vi argumenterer i dette kapittelet for at en sentral årsak til at de nordiske modellene kunne vokse frem, var at styrkeforholdet mellom arbeid og kapital i visse perioder stod i arbeiderbevegelsens favør. Fagbevegelsen stod sterkt, og kapitalsiden sto svakt. I dag har derimot kapitalsiden styrket seg, mens fagbevegelsen står svakere. Fremveksten av *stille politikk* – at politiske beslutninger tas på bakrommet – kan gi ytterligere innflytelse til kapitalsterke aktører.

Det tredje kapittelet vender tilbake til temaet fra det første kapittelet, nemlig påvirkningen som skjer gjennom valg og politiske organer. Det har tittelen «Institusjoner som forsikrer seg selv». Det historiske fokuset i dette kapittelet er velstandsøkningen i etterkrigstiden, utdanningseksplosjonen og kvinnes inntog i arbeidslivet, og hvordan dette endret sammensetningen i befolkningen i de nordiske landene. Hva gjorde dette med behovene folk hadde? Fikk folk mindre behov for velferdstjenester og en sterk stat? Her gjennomgår vi også hva som ser ut til å påvirke folks stemmegivning i dag – om det er materielle behov eller kultur og verdier. I dette kapittelet argumenter vi for at den nordiske modellen på mange måter forsikret seg selv. Nettopp det at mange av velferdsytelsene var universelle, gjorde at også de relativt velstående hadde interesse av at slike ordninger ble videreført. Dessuten genererte den ekspanderende offentlige sektoren sin egen velgerbase, ettersom offentlig ansatte hadde egeninteresse i en sterk stat.

Det fjerde kapittelet handler også om innflytelse utenfor den numeriske kanal, nemlig ideologi og meningsdannelse i samfunnet. Hvordan blir politiske meninger til, og hvordan påvirker de i dag de politiske beslutningstakerne? Vi argumenterer her for at det i dag finnes flere kanaler enn før for påvirkning på beslutningstakerne. Meningsmålinger, sosiale medier og mediedebatter har gjort at verdiene og meningene til samfunnsmedlemmene kan prege samfunnsutviklingen også i periodene mellom valg. Vi argumenterer for at dette kan gi mulighet for å motvirke tendensen til stille politikk på bakrommet: I noen tilfeller kan mediedebattene og de sosiale mediene bidra til å løfte saker ut av bakrommet, og inn i offentligheten.

Det femte kapittelet handler om innvandring, etnisk mangfold og etnisk homogenitet, og hvordan dette har påvirket fremveksten og opprettholdelsen av den nordiske modellen. Flere samfunnsforskere har argumentert overbevisende for at det er enklere å bygge opp universelle velferdsordninger i samfunn som er relativt etnisk homogene, og at dette er en av forklaringene på at den nordiske modellen vokser frem. Er dette også en forutsetning for å opprettholde den nordiske modellen? I dag ser man fremvekst av fremmedfiendtlige partier i hele Norden, og de henter i stor grad velgere fra den tradisjonelle velgerbasen til sosialdemokratiet. Vi argumenterer for at etnisk mangfold ikke nødvendigvis utgjør noen utfordring for velferdsordninger som allerede er etablert. Derimot kan store kløfter i et samfunn gjøre det utfordrende å videreutvikle velferdsordningene, dersom befolkningen ikke bindes sammen av en «følelse av vi».

I det siste kapittelet oppsummerer vi rapporten, og drøfter hvilke konsekvenser tendensene vi skisserer kan få i årene som kommer.

Delnotat 1

Nordisk skattepolitikk mot 2030

Johan Christensen (postdoctoral fellow, Stanford University)

Etter mange tiår med skatteøkninger, har skattenivået i Norden sunket betydelig siden 2000. Brede kutt i arbeidsbeskatningen har redusert de offentlige inntektene i en takt som på lengre sikt vanskelig kan forenes med de økende velferdsutgiftene knyttet til en aldrende befolkning. Andre skattegrunnlag har så langt vist seg robuste, men stadig nye oppslag om multinasjonale selskaper og finansbedrifter som betaler lite eller ingenting i skatt, har økt oppmerksomheten omkring fordelingen av skattebyrden. Dette notatet gjennomgår de viktigste utfordringene og endringene i de nordiske skatteregimene de siste 10–15 årene og reiser spørsmålet om hvordan skattemodellene kan fornyes fram mot 2030.

Hovedmålet med skattepolitikken er å finansiere offentlig virksomhet. De nordiske skattesystemene ble tradisjonelt også brukt til å oppnå en rekke andre politiske målsettinger, slik som omfordeling, makroøkonomisk stabilitet og industripolitiske, boligpolitiske og distriktpolitiske mål. Gjennom en serie skattereformer i Norden omkring 1990, skiftet imidlertid fokuset i retning av å utforme skattepolitikken på en måte som bidro til en effektiv allokering av økonomiske ressurser. Felles for reformene var en reduksjon av skattesatser kombinert med en utvidelse av skattegrunnlaget gjennom innskrenkning av fradragordninger.

Siden 2000 har oppmerksomheten flyttet seg fra *skattereform* til *skatteutt*. De siste 10–15 årene har det blitt gjennomført betydelige lettelser i beskatningen av arbeid i Norden, særlig gjennom utvidelser av jobbfradrag eller minstefradrag for arbeidstakere. Disse endringene har vært drevet av en ambisjon om å øke insentivene til arbeid – og i særdeleshet å oppmuntre folk med lave inntekter til å delta i arbeidslivet heller enn å motta sosiale stønader. Lettelsene i arbeidsbeskatningen har vært jevnt fordelt på høye og lave inntekter. I perioden 2000–10 sank den gjennomsnittlige skattesatsen på arbeid i Norden utenom Island med om lag 5 % på alle inntektsnivåer. Det har også blitt gjort en rekke mindre endringer i andre former for beskatning, slik som merverdiavgift, selskapsskatt, boligskatt og grønne skatter de siste 10–15 årene, men det er vanskelig å se noen tydelig felles nordisk trend på disse områdene.

Hvis vi retter blikket mot 2030, står de nordiske skattemodellene overfor både indre utfordringer, knyttet til at skattesystemet må bære vekten av en rekke tunge og til tider uforenlige politiske mål, og ytre press på selskaps- og kapitalbeskatningen fra en stadig mer internasjonal økonomi. Hvordan kan skattemodellene fornyes for å svare på disse utfordringene? Hvordan kan finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten beskyttes samtidig som man legger til rette for arbeid, verdiskapning og rettferdig fordeling? Notatet antyder tre mulige veier å gå: (1) en skatteveksling fra arbeid til *bolig*, enten gjennom kutt i rentefradrag eller innføringen av en reell boligskatt med et romslig bunnfradrag, (2) en utvidelse av *merverdiavgiften* til å omfatte alle former for varer og tjenester, og (3) en markant økning av de *grønne skattene*.

Delnotat 2

A sleeping giant?

German trade unions in the European crisis

Steffen Lehndorff (research fellow, Institut Arbeit und Qualifikation, University of Duisburg/Essen)

Looked at from abroad and from Latin countries in particular, the German trade unions convey a picture of strength. This impression is primarily based on the trade unions' role within the German institutional system, which appears to give them political influence far in excess of their organisational power. But how does this picture of strength fit with the overall wage developments in Germany since the introduction of the Euro which have been criticised for their negative impacts on the economic stability of the Eurozone?

In fact, the largest economy of the monetary union was virtually freezing its own domestic market by falling average wages, thereby depriving its "partner countries" of export opportunities, and at the same time used its surpluses to finance unsustainable growth models in other countries driven by credit bubbles — this is what drove the currency union to the edge of collapse. Critical observers of these imbalances sometimes blame German unions for being too moderate or collaborative, thus contributing, for the sake of the German export industry, to an economic development which is unsustainable for the future of the Eurozone as a whole (Flassbeck/Lapavitsas 2013). Other countries, so goes the story, are now being forced onto the same road of wage depression — a disastrous policy approach for which German unions are said to be co-responsible. In a nutshell, the policy approach of German trade unions towards European integration in general, and the Eurozone in particular, appears to many observers as being driven more by a national export corporatism than by anything else.

German trade unions' organisational and structural power resources are concentrated in the large firms in the export-oriented sector of manufacturing industry but extend deep into the so-called *Mittelstand*, although their organisational strength here varies considerably. While trade unions are significantly weaker in the private service sector, there are vast differences between a comparatively high union density in manufacturing and low densities in some, if not all, service industries. It is striking that, on average, the organisational gap between the private and public sectors that is typical of the trade unions in various other European countries does not exist in Germany. In the decade before the crisis, overall union density in Germany fell by around ten percentage points, a greater decline than in virtually all other Western European countries. Today, with its 18% it is actually on the low side. Only in recent years have the unions managed to slow down or halt the decline in membership. Against this background, the strength of the German trade unions cannot be understood without knowledge of their place in the structure of Germany's labour market institutions.

The two most important institutional pillars of trade union influence are sector-level collective agreements and works councils' rights of codetermination. Since the 1990s, however, and despite the fundamental importance of area-wide collective agreements, the rate of co-

verage by collective agreements has been in continuous decline. Works councils, on the other hand, have proved to be a relatively stable institution, even though their capacity for action in representing employees' interests has become more precarious as a result of locational competition, pressure from outsourcing and international competition. However, in the German two-pillar system of interest representation, they are not a trade union institution! For the trade unions, they are a power resource only to the extent that they manage to coordinate or link together the activities of works councils with trade union policy. The assessment of Dörre (2008) that "trade unions' organisational power [is] no longer sufficient to take advantage of the opportunities the institutional system offers for representing employee interests" is a realistic one. But precisely because of the potential German labour market institutions still offer the trade unions, these institutions remain at the heart of trade union efforts to revitalise themselves. Whether it be around equal pay for agency workers or employee consultation on proposed derogations from collective agreements, mobilisation and membership campaigns hardly ever take place independently of existing interest representation institutions but rather in association with them (Haipeter et al. 2011). In the past 20 years, however, the institutional structure beyond the works councils has become ever more fragmentary and weak.

The erosion and dismantling of the labour market institutions that were available to trade unions for the promotion of social equality can be seen particularly clearly in wages policy. One of the unwritten rules of the classic German model was that the level of the periodic wage increases across sectors was almost always aligned with those that could be achieved in manufacturing industry – usually the metal and engineering sector. Trade unions in the manufacturing sector, in turn, took as the basis for their 'wage formula' (rate of price inflation plus productivity increase plus a long since abandoned redistribution component) not the productivity gain in the manufacturing sector but rather that recorded for the economy as a whole, in order to avoid increasing wage differentials. Thus the industrial unions were implicitly assuming that wage increases in excess of the sectoral productivity gain could be achieved in other sectors of the economy, with the public sector obviously being of greatest significance in this regard. In order for this to work, additional redistribution mechanisms from sectors with high productivity gains to those with lower gains had to operate. The whole architecture of the German version of pattern bargaining was based on the functioning of a multiplicity of such redistribution processes. The tax system was of particular importance here as it provided sufficient financial leeway for the inclusion of public services in this pattern bargaining. However, it is precisely this architecture within the wider framework of the social security system and the labour market regulation that was weakened and partly dismantled step by step from the 1990s onwards (for an overview on what follows cf. Bosch 2014).

The starting point of this process were the declining trade union density and collective bargaining coverage, as these trends gave rise to a fundamental shift in power relations in the labour market and beyond. Thus, the weakening of collective bargaining was followed, most radically at the beginning of the 2000s, by numerous "reforms" which shook up the whole architecture of the German social model. Important aspects were: a growing number of local derogations from area-wide collective agreements under pressure from outsourcing and relocations, the widespread abandonment of the practice of declaring collective agreements generally binding, the privatisation of public services, considerable reductions in tax receipts as a result of reductions in the tax burden on higher incomes and investment income, the deregulation of agency work, the promotion of mini-jobs, the weakening of unemployment insurance ("Hartz Reforms") including a lowering of the 'reasonableness' threshold for jobseekers which triggered a massive downward pressure on wages and the encouragement for employers to pay

very low wages by granting low wage earners an add-on social benefit payment (comparable to in-work benefits).

Many of the institutions that once provided a level of social equality and redistribution that was impressive by capitalist standards were seriously damaged and in some cases destroyed. As a result, Germany was the only EU member state where average wages fell rather than increased during the period of economic growth between 2004 and 2008; in 2010 it was the country with the largest low-wage sector in the Eurozone (Eurostat 2012). Trade union wages policy, which had to contend with the head wind created by a fierce policy and media campaign focused on labour costs allegedly being too high to cope with global competition, the so-called Standortdebatte, undoubtedly played a part.

Two reservations, however, have to be made here (for what follows cf. Bispinck 2013). First, from 2000 to 2012 collectively agreed nominal wages rose by more than 36% in the metal and chemical manufacturing industries, whereas the retail trade and the public sector lagged behind with 24% and 27%, respectively. The latter exceeded only slightly the overall inflation rate of 22% in the same period of time, that is, even collectively agreed pay almost stagnated in real terms in the two largest service sectors under the pressure of upheavals such as the abandonment of generalisations of collective agreements (in the case of retail) and, in the case of public services, cuts in government spending in consequence of tax reductions for companies, capital gains and high incomes in combination with the impact of privatisations. In contrast, wage increase was strongest in those sectors which are most exposed to international competition. What happened was the breakup of German-style pattern bargaining which had been a core element of German industrial relations since the 1950s.

What came on top of this was the widening gap between collectively agreed and average actual wages. In fact, this second element proved to be even more important than the first one. While the increase in average real collectively agreed wages per employee between 2000 and 2012 was 5.5 percentage points less than that in labour productivity, average actual wages per employee fell short of the so-called “distribution-neutral” wage increase by an additional 9.3 percentage points (Figure 2). This indicates that the lion’s share of the negative wage trajectory is attributable to the drop in bargaining coverage and the dismantling of labour market institutions. The implicit institutional conditions required for the trade union ‘wage formula’ to function have been largely swept away, while new institutional ‘safety nets’ appropriate to the times, such as a statutory minimum wage and reform of the mechanism for declaring collective agreements generally binding, were not in place yet (for most recent trends and institutional reforms cf. below).

One of the key sources of trade union influence also came close to being axed. In a 2003 speech to the Bundestag outlining the government’s agenda, federal chancellor Gerhard Schröder implicitly threatened to abolish the priority accorded in law to sectoral collective agreements over company agreements if the former are more favourable for the workers than the latter. The destruction of this centrepiece of the German collective bargaining system was avoided only by the so-called Pforzheim Compromise 2003 negotiated between IG Metall and the employers’ association (Haipeter 2009, 120). This part of the institutional framework at least was saved from demolition and in the years that followed was even used for important revitalisation initiatives. However, this did nothing to alter the fact that in the decade and a half before the crisis the trade unions were robbed of a significant share of their institutional power resources.

In terms of EU policy, this shift in power had one noteworthy consequence. Before the establishment of the Eurozone, which was welcomed in principle by the trade unions as a step

towards greater European integration, the fear was nevertheless expressed by some union-friendly observers that within the currency union jobs in one country could be put at risk by wage dumping in other countries, since wages policy would become the only remaining macroeconomic adjustment mechanism that could be used to influence price competitiveness (Altvater/Mahnkopf 1993). This fear turned out to be absolutely well founded, but in a completely different sense to that originally envisaged, since the social dumping actually originated in Germany by weakening or even dismantling important trade union power resources which had been key pillars of the 'German model' in earlier decades (cf. Lehndorff et al. 2009). The so-called periphery countries, starting from a lower level of social protection, are now being forced to go down the route taken by Germany and in doing so to adopt considerably more stringent measures of labour market deregulation.

Thus the defeats suffered by the German trade unions up until the middle of the first decade of the 21st century and the considerable weakening of their institutional influence have become a problem for trade unions in the other Eurozone countries. While the "reforms" which have caused substantial damages on the German labour market are being hailed as a role model for other countries in the Eurozone, there are signs (if modest, for the time being) that the tide may be turning within Germany.

Up until the mid-2000s the trade unions were the great pre-crisis losers. It is true that from the mid-2000s both IG Metall and ver.di had launched important initiatives geared to stop the decline in trade union membership, activate their membership base and revitalise trade union activity at the establishment level. What proved to be particularly important were IG Metall offensives at firm level (under slogans such as "Producing better, not cheaper!") aiming at regaining control over local deviations from sector level collective agreements (cf. Haipeter et al. 2011). Similarly, intensive trade union campaigning for a statutory minimum wage and equal pay for agency labour started to turn public opinion vis-à-vis the need to curb the increasing income inequality. But it was not before the outbreak of the worldwide financial crisis that the trade unions were accepted again as a major actor by the federal government. Virtually over night in the late summer of 2008 the coalition of Chancellor Angela Merkel and the Social Democrats turned towards the development of economic stimulus programmes that until a few weeks previously had been rejected by the same government as 'wasting money on untargeted measures'. The 2009 federal elections were imminent and, in view of the billions expended on saving the banks and providing them with guarantees, any delay in saving the 'real' economy would have been a political disaster for both of the major governing parties. Based on active cooperation from both the employers' associations and the trade unions which were regarded again as a major stabilising factor, a 'crisis corporatism' (Urban 2012) emerged which led to a renewal of the social partnership on all levels – from the close ties between individual union leaders and Angela Merkel to the thousands of emergency coalitions established at company level (on what follows cf., with differences of emphasis, Dribbusch 2012; Haipeter 2012; Urban 2012). The trade unions contributed not only their power of legitimation and organisational and planning capabilities but also their own ideas and initiatives, with this latter function arguably being fulfilled much more effectively than by trade unions in other European countries that were involved in comparable top-level consultations.

The role played by the works councils in this new social partnership have received less attention so far. However, they were the coordinating point on the employees' side for efforts to prioritise companies' internal flexibility (primarily based on working-time measures) as well as to push for various other local deals that allowed for the survival of firms and the safeguarding of jobs (Lehndorff 2011). In some cases the way to such partnership agreements could

only be paved by union activism and readiness for conflict (Schwarz-Kocher 2013). The close cooperation between works councils and local trade union organisations proved to be crucial. This multi-level and multi-faceted approach is perhaps the most important reason why the trade unions played such a significant part in the so-called 'German employment miracle' of 2008/2009. Tripartite consultations were held in many countries, but it was the active, both compromise and conflict based crisis management at firm level initiated by works councils and trade unions that tipped the balance.

To put it bluntly, the fact that the labour market and the economy were stabilised during the crisis, thereby creating the conditions for economic recovery from 2010 onwards and the ensuing increase in employment levels, was due to a reactivation of precisely those elements of the German model that had survived the neo-liberal inspired destructive zeal of the years before the crisis.

This irony of history also points at the contradictory nature of the revitalised social partnership — which, in fact, tended to be a revival of the classic 'conflict partnership' (Müller-Jentsch 1991) of the West-German 'Trente Glorieuses'. Many employers had to learn to take the works council and the local trade union seriously again as equal negotiating partners. What is more, during the crisis there was a significant service sector labour dispute, namely the week-long strike by nursery nurses. This strike symbolised very much the activation of trade unions in sectors, and amongst groups of employees, which had not been at the centre of trade union activism so far.

Regardless of all their shortcomings, both crisis corporatism and firm-level crisis management, as well the greater willingness to initiate disputes in parts of the service sector, contributed to the strengthening of the unions' political weight. The confrontational policies and rhetoric directed towards the trade unions in the first decade of the 21st century have stopped for the time being. Since 2010 the unions have received much more tailwind in the public for a more active wages policy. Their demands, such as that for a statutory minimum wage and the re-regulation of agency work, were sympathetically received in many quarters, such that IG Metall ventured to make equal pay for agency workers one of the main planks of its agenda in the 2012 bargaining round. As a consequence, from 2010 average real wages have increased slightly for the first time in more than ten years (Bispinck 2013).

What is more, unions' campaigning for the introduction of a statutory minimum wage and for equal pay of temp agency workers has influenced the policy agenda. To some extent these issues have been taken on board by the new coalition government. The single most important reform is the forthcoming introduction of a statutory minimum wage at €8.50. While the exemptions from this norm are a very controversial issue and the procedure leading to necessary future increases is far from obvious, the establishment of this new institution as such must be regarded as a crucial stepping stone towards a "new order in the labour market" (Bosch 2012). Further steps are announced to include the re-activation of the extension of sector-level collective agreements by the federal government. This issue is also part of the coalition agreement but its implementation will be equally contentious because any reinforcement of the extension procedure must reduce the veto power of the umbrella organisation of the employers association. In the same vein, the coalition has announced that the possibility of the collective bargaining parties to agree on sector-specific minimum wages (above the statutory threshold) within the framework of the posted workers act will be extended to all sectors.

Both the union' success of putting such issues on the policy agenda and the experience of some important elements of these reforms being watered down right at the beginning of the policy process support the view that trade unions' capability to act as an autonomous political

force, irrespective of the political colour of the government, is crucial for the eventual outcomes of their initiatives. Pressure must be upheld if the new order on the labour market is to be established step by step. This role goes considerably beyond that of consultation partners that they were accorded during the period of crisis corporatism.

The need for trade unions to strengthen their capacity to act as an autonomous 'political force', independent of the CDU/SPD government agenda, becomes even more obvious if we visualise the problems that can be expected to arise in the course of the implementation of the self-imposed "debt brake" with its restrictive impacts in particular at regional and municipal levels, and its reinforcement by the "fiscal pact" recently enshrined in the German constitution. The "Agenda 2010" of 2003 made the conflict around primary income distribution more political and the "fiscal pact" is now increasingly confronting the trade unions with the challenge to influence the political struggles around secondary distribution. Public investment in Germany has been at one of the lowest levels in the EU for many years (according to Eurostat data gross public investment was at 1.4% of GDP in 2012), and net public investment has been negative since 2003 (Priewe/Rietzler 2010). What is more, as revealed by the OECD social expenditure data base, public investment into "human resources" is equally poor in Germany. By way of example, public expenditure for education and child care amounted to 5.2% of GDP in 2007, compared to 4.6% in Greece, 7.3% in France and 9.6% in Denmark (OECD 2011).

An aggressive redistribution policy would put the spotlight on the federal government's revenue and expenditure policy, the starting point for such a policy being the fact that employees in manufacturing industry are also users of the public services and infrastructure that will go to the dogs as a result of austerity. The struggle for high-quality public services would then be a matter for all sections of the trade union movement. In fighting against the effects of the austerity, the trade unions can expect little support from the mainstream political parties, which not only adopted the "debt brake" and the "fiscal pact" for Germany but also ensured that it was foisted upon the other countries.

In today's Europe, trade unions are facing the challenge of 'building bridges' both within their own country and across borders. Over recent years, the mutual dependency of unions has popped to the surface. The big losers in the first half of the 2000s were the German trade unions. The weakening of the German collective bargaining system and the defeat in the struggles around the Agenda 2010 were at the heart of the growing economic imbalances within the Eurozone which surfaced dramatically during the Eurozone crisis and are likely to remain so during the prolonged period of fragile and uneven recovery that now seems underway (cf. Dølvik/Martin 2014 and Lehndorff 2014). In the wake of the euro-crisis, the economic and social catastrophe is being exploited to dismantle trade unions' sources of institutional influence in other countries, especially those most severely hit by the self-inflicted "debt crisis" in the euro-zone. In Spain and Greece in particular this is taking place with a degree of radicalism that goes far beyond what happened with the German model prior to the crisis. The EU/EMU crisis management policies that have merely exacerbated the situation have made the disempowerment of one union into a problem for the others.

The so-called "employment miracle" in Germany since 2008 is used to sell the "labour market reforms" of 2003 ff. as a success model to other countries (for an overview on the effects of the "Hartz reforms" on the German labour market cf. Knuth 2014). It is true that, by European standards, the German labour market has proved to be surprisingly stable in 2008/2009 and the number of people in employment continued to be on the rise in the following years while unemployment in some other EU countries reached catastrophic dimensions. However, there is an ironic twist behind this success story. Labour market stability during the economic

downturn was attributable to the reactivation of internal flexibility and other elements of the traditional German model which had survived the “Agenda 2010”. What is more, economic growth since 2009, with its implications for employment, was more driven by a certain revitalisation of the domestic market demand than by the notorious current account surplus—a novelty for Germany in the 2000s (IMK/OFCE/WIFO 2013). This shift in emphasis was primarily driven by stronger trade union influence on wage development, facilitated by a greater public tailwind for trade union collective bargaining and policy approaches in recent years. To put it bluntly, what is actually successful in German labour market trends over recent years is not attributable to the “Agenda 2010” but to the first and modest steps geared to curtail the damages caused by these “reforms” in the German labour market.

Given this background, the challenges faced by German unions in the years to come include the deepening of the beginning process of re-regulation of the labour market and of the revitalisation of their own bargaining and autonomous policy capacities in a situation where it is fair to assume that the boomerang hurled by the German government at the crisis countries in the Eurozone may sooner or later drop back on the feet of German workers.

This challenge entails the need of greater political autonomy both at the national level and as agenda-setter for a new course of European integration. Trade unions in Germany, but not only in Germany, will have to find ways to coordinate their activities with other unions at the European level for joint initiatives such as a “Marshall Plan for Europe”, as suggested by the DGB. At the same time, the growing awareness of the importance of a major redistribution initiative and a re-regulation of the labour market in Germany could serve as basis for crucial initiatives to demand change in the political course at European level. In fact, any progress in Germany would give all the other countries more room to breathe. This holds in economic as well as in institutional terms. Continuously rising wages in Germany beyond the Eurozone average, in contrast to what happened before the crisis, would reduce the imbalances within the monetary union and the burdens for today’s crisis countries which could give them more leeway for economic and social reforms. And as far as institutional reforms are concerned, just to give an example, the introduction of a statutory minimum wage in Germany may facilitate the debate about how to construct an adequate backup at the EU level which is desperately needed in low wage member states, and it may equally provide some tailwind for more decent minimum wage levels in various member states.

So far, the boomerang effects across countries within the EU, and particularly within the Eurozone, have been negative for trade unions and labour standards. If German unions continue to gradually regain influence on labour market developments in Germany, it could be a first step towards positive knock-on effects across borders which help to shift the balance of power also at the European level.



NordMod2030

Sammendrag av prosjektrapportene

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «den nordiske modellen». NordMod2030 er et nordisk forskningsprosjekt som analyserer utviklingen de siste 25 årene og belyser hvilke utfordringer de nordiske landene står overfor i årene fram mot 2030. Denne sluttrapporten sammenfatter innsikter og resultater fra prosjektets 17 delrapporter. Hensikten er å legge et kunnskapsgrunnlag for debattene om hvordan de nordiske modellene kan videreutvikles og fornyes. Prosjektets oppdragsgiver er SAMAK i samarbeid med FEPS.



FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES
FONDATION EUROPÉENNE
D'ÉTUDES PROGRESSISTES



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no