

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

# **De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering**



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

**De nordiske modellene etter 2000**  
**– en sammenliknende oppsummering**

© Fafo 2009  
ISSN 0804-5135

## Innhold

<b>Introduksjon .....</b>	<b>6</b>
Bakgrunnen for prosjektet .....	6
Publikasjoner .....	8
Om prosjektet .....	8
<b>Innledning .....</b>	<b>9</b>
<b>De nordiske arbeidslivsmodellene: kontinuitet og endring .....</b>	<b>12</b>
Innledning.....	12
Bakgrunn og institusjonelle hovedtrekk.....	12
Sysselsettingsutvikling .....	14
Arbeidsinnvandring fra nye EU-land .....	16
Lønns- og ansettelsesvilkår .....	17
Arbeidslivsregulering og fleksibilitet.....	19
Endringer i vilkårene for fagorganisering og medlemskap i A-kasse (ledighetsforsikring).....	21
Avslutning .....	25
<b>Endringer i nordisk velferds- og sosialpolitikk .....</b>	<b>27</b>
Innledning.....	27
Aktiveringspolitikk og arbeidslinje .....	28
Pensjonsreformer .....	32
Fordelingspolitikken .....	35
Den nye nordiske sosialpolitikken .....	39

<b>Skattepolitikk i Norden.....</b>	<b>41</b>
Innledning.....	41
Hvorfor skattepolitikk?.....	41
Nordisk skattepolitikk – likheter og forskjeller.....	43
Omfordeling og økonomisk effektivitet.....	45
Reformer i skattepolitikken.....	46
Konsekvenser av endringer i skattepolitikken .....	48
Endringer i skattepolitikken – noen konklusjoner.....	49
<b>Endringer i offentlig sektor i Norden .....</b>	<b>51</b>
Innledning.....	51
Mange små eller store og få? Oppbygning av offentlig forvaltning .....	52
Tilknytningsform og fristilling i offentlig sektor.....	54
Den politiske dimensjonen.....	58
Effekter av reformer i offentlig sektor.....	59
<b>Endringer i nordisk innvandrings- og integreringspolitikk .....</b>	<b>61</b>
Innledning.....	61
Innvandring til de nordiske landene .....	61
Kritikk av integreringspolitikk fra 1990-årene.....	64
Reformer i innvandrings- og integreringspolitikken.....	65
Nordiske reformer i integreringspolitikken – fellestrekk og forskjeller.....	67
<b>Tiltak mot finanskrisa i Norden.....</b>	<b>70</b>
Innledning.....	70
Nordisk kriserespons – likheter og forskjeller .....	71

<b>Endringer i de nordiske modellene – noen konklusjoner .....</b>	<b>73</b>
Innledning.....	73
Felles sosialpolitisk kurs: aktivering og familiepolitikk .....	75
Endringer i arbeidslivspolitikken.....	75
Politikkens betydning.....	76
De nordiske modellene består.....	77
Avslutning .....	78
<b>Litteratur .....</b>	<b>80</b>
<b>Vedlegg 1:.....</b>	<b>85</b>
<b>Vedlegg 2:.....</b>	<b>86</b>

# Introduksjon

## Bakgrunnen for prosjektet

Landene i Norden<sup>1</sup> har store økonomiske og politiske likhetstrekk. I de skandinaviske landene ble det inngått brede klassekompromisser i mellomkrigstiden, og etter andre verdenskrig ble det utviklet omfattende velferdsstater og arbeidsliv preget av sterke organisasjoner og tett partssamarbeid. Disse grunntrekkene har bestått under regjeringer av skiftende farge og er bakgrunnen for at det er meningsfylt å bruke begrepet «den nordiske modellen» som fellesbetegnelse, selv om dette rommer nasjonale forskjeller.

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

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

Også etter årtusenskiftet har det vært et aktivt reformarbeid i de tre landene. I hvilken grad kan vi se en utvikling i forskjellig retning i disse landene som utenfra framstår som svært like, men

---

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

som de seinere årene har hatt regjeringer av ulik farge? Representerer reformene i noen av landene et brudd med det vi oppfatter som «den nordiske modellen»? Eller representerer de ulike typer videreføring og modernisering av modellen der grunntrekkene ligger fast, om enn med nasjonale tilpasninger?

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

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
D K	Soc	Soc <i>Høst:</i> V/K	V/K	V/K	V/K	V/K	V/K	V/K	V/K
SV	Soc	Soc	Soc	Soc	Soc	Soc	Soc  <i>Høst:</i> M/C/F/ Kr	M/C/F/ Kr	M/C/F/ Kr
N O	KrF/Sp/ V  <i>Mars:</i> <i>Ap</i>	Ap <i>Høst:</i> KrF/H/ V	KrF/H/ V	KrF/H/ V	KrF/H/ V	KrF/H/ V  <i>Høst:</i> AP/V/S <i>p</i>	AP/SV/S p	AP/SV/S p	AP/SV/S p

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

## Publikasjoner

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

- *De nordiske modellene etter 2000 – bakgrunn og fellestrekk*
- *De nordiske modellene etter 2000 – utviklinga i Norge*
- *De nordiske modellene etter 2000 – utviklingen i Danmark*
- *De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering*
- *De nordiske modellene etter 2000 – tiltak for å dempe finanskrisa i Norden*
- *The Nordic models after 2000 – the updating of social democratic tax policy in Norway*

## Om prosjektet

Oppdragsgiver er LO.

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

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

Oslo, juni 2009

Espen Løken

## Innledning<sup>2</sup>

De nordiske landene har gjennom flere år utmerket seg ved å ligge svært høyt på en rekke internasjonale rangeringer. I tillegg til å ligge høyt på rangeringer av økonomisk utvikling, konkurransevne, sysselsetting, utdanningsnivå og økonomisk likhet kommer de nordiske landene godt ut på målinger av hvordan befolkningen har det. På European Quality of Life Survey, en undersøkelse av lykke som «tilfredshet med livet», kommer de nordiske landene på topp. Landene skårer også høyt på målinger av tillit mellom mennesker og til myndigheter (se Løken 2009).

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

Sammenhengen mellom lønnspolitikk, velferdsstaten og den generelle økonomiske politikken – skattepolitikk, rentepolitikk og næringspolitikk – er viktig. Det sosiale sikkerhetsnettet og partenes rolle i lønnsdannelse og produktivitetsutvikling har gjort det mulig å føre en økonomisk politikk som fremmer vekst, omstilling og rettferdig fordeling. Det kan være ulike nasjonale betegnelser knyttet til modellene og hvordan de framstilles skjematisk, men dypest sett er de svært like, forsøkt skissert i figur S-1.

Figur S-1: Sammenhengene i den nordiske modellen



Kilde: Jon Erik Dølvik, Fafo

<sup>2</sup> Denne innledningen baseres på notatet *Bakgrunn og fellestrekk* (Løken 2009) som er utgitt i denne serien om *De nordiske modellene etter år 2000*.

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

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

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

Gjennom en serie notater har Fafo i samarbeid med professor Jon Kvist ved Center for Velfærstatsforskning i Odense og VD ved Institutet för Framtidsstudier i Stockholm Joakim Palme, sett på utviklingen av de nordiske modellene etter år 2000. Av hensyn til omfang og tidsramme har vi i denne serien av notater spesielt tatt for oss Norge, Danmark og Sverige, ikke Finland og Island. Vi bruker som nevnt likevel betegnelsene «nordiske land» og «nordisk(e) modell(er)» fordi alle de nordiske landene har mange fellestrekk både samfunnsmessig, økonomisk og kulturelt, og fordi «nordisk modell» er et innarbeidet begrep som nettopp viser til denne likheten. Utviklingen i Norge og i Danmark er omfattende beskrevet i egne bidrag. I dette notatet<sup>3</sup> forsøker vi på grunnlag av dette samt tidligere bidrag som omhandler de nordiske landene sin skattepolitikk og landenes tiltak mot finanskrisa, samt et notat om prosjektets bakgrunn og landenes fellestrekk å samle trådene og gjør korte oppsummerende sammenlikninger av de siste års utvikling i Danmark, Sverige og Norge.

---

<sup>3</sup> Når vi i dette notatet bruker begrepet «borgerlig», er det viktig å ha i mente at dette kan innebære ulike politiske prioriteringer avhengig av hvilke parti som inngår i koalisjonen. For eksempel vil en regjering der *Moderaterna* regjerer alene, bety en annen politikk enn når de samarbeider med sentrum. Videre vil en regjering utgått av sentrum i Norge kunne medføre en annen politikk enn en eventuell regjering bestående av Høyre og FrP.

Dette sammendragsnotatet har blitt til etter et samarbeid mellom en rekke forskere, hvor Jon Erik Dølvik har hatt hovedansvaret for avsnittet om arbeidslivsmodellene, Jon M. Hippe og Tone Fløtten for avsnittet om velferds- og sosialpolitikken, Johan Christensen for avsnittet om skattepolitikken, Sissel Trygstad for avsnittet om offentlig sektor, Hanne Kavli for avsnittet om innvandrings- og integreringspolitikken og Øyvind Berge for avsnittet om tiltak mot finanskrisa i de tre landene. Avslutningen er ført i pennen av Jon M. Hippe, Tone Fløtten og Johan Christensen, mens Øyvind Berge har hatt ansvar for å koordinere arbeidet med notatet.

# De nordiske arbeidslivsmoellene: kontinuitet og endring

## Innledning

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

## Bakgrunn og institusjonelle hovedtrekk

Etter det danske Septemberforliket i 1899 – verdens første hovedavtale – og klassekompromissene som ledet til den norske hovedavtalen i 1935, og Saltsjøbadavtalen i Sverige i 1938 har de nordiske arbeidslivsmoellene vist mange felles utviklingstrekk. Men det er også viktige nasjonale særtrekk (se boks nedenfor).

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

**Flernivåmodeller bygd på sentralisert samordning, fredsplikt i avtaleperioden,** frontfagene i eksportindustrien i førersetet og et sterkt lokalt forhandlingsnivå.

**Makroøkonomisk styring** bygd på forsiktig finanspolitikk og fast valutakurspolitikk, gjerne supplert med devalueringer og etterspørselsstimulering i nedgangstider,

**Solidarisk lønnspolitikk** har gitt press for strukturomvandling fra lav- til høyproduktive bedrifter, understøttet av aktiv arbeidsmarkedspolitikk (Rehn–Meidner–modellen).

**Viktige forskjeller**

- lov versus avtaleregulering – Danmark har mindre lovregulering, blant annet av stillingsvern og midlertidige ansettelser, enn øvrige nordiske land.
- tvisteløsninger og inntektspolitikk – staten har hatt en tilbaketrasket rolle i Sverige, men en aktiv rolle ved mekling og statsinngrep i Danmark, Norge, Finland og Island.
- arbeidsledighetskassene har vært administrert av fagbevegelsen, unntatt i Norge
- uravstemning og kobling av avstemninger – anvendes nå kun i Danmark og Norge
- klar teigdeling mellom arbeider- og funksjonærforbund, unntatt i Norge
- allmenngjøring av kollektivavtaler ble innført i Finland og Island i 70–80-årene og etter hvert delvis i Norge, mens partene i Sverige og Danmark er sterkt imot dette

**Finansbobler og økte inflasjons- og samordningsvansker** i 80-årene gav ledighetskrise og tilpasning i makroøkonomisk politikk og avtalesystemene for å gjenreise sysselsettingen i 90-årene.

Kilde: Dølvik 2006, De nordiske arbeidslivsmoellene, Samak.

<sup>4</sup> I likhet med resten av notatet konsentreres framstillingen her om utviklingstrekk i Danmark, Sverige og Norge.

Som følge av krisene i de nordiske landene utover i 80- og 90-årene gikk arbeidsgiversiden, i samspill med fagforbund i industrien, i spissen for å desentralisere forhandlingene i Sverige og Danmark, og det ble etablert nye samordningsformer på sektornivå. Etter lønnsreguleringsloven i 1988 ble partene i Norge enige om å knekke lønnsspiralen gjennom sentralisert inntekts-samarbeid – seinere nedfelt i Solidaritetsalternativet (NOU 1992: 26). I alle landene fikk lønnsveksten hos handelspartnerne økt innflytelse på lønnsdannelsen. Samtidig skiftet alle de nordiske landene til hardvalutapolitikk basert på fastkurs overfor ECU, som i Finland seinere ble skiftet ut med euro og i Danmark med fastkurs overfor euro. Sverige og seinere Norge gikk over til inflasjonsmål og flytende valutaer hvor sentralbankene fikk økt ansvar for å disiplinere lønnsdannelsen med rentevåpenet.

I Sverige utløste 90-tallskrisa store innstramminger i offentlige budsjett, liberalisering av midlertidige ansettelser, kutt og karensdager i sykepengeordningen, og et bredt forlik om pensjonsreform ble gjennomført under Perssons sosialdemokratiske regjering. Danmark hadde bedre tider, men sentrum-venstre-regjeringen under Nyrop Rasmussen gjorde markante endringer i arbeidsmarkedspolitikken, med skjerpede krav til aktivering av ledige og trygdemottakere og en viss innstramming av ledighetstrygden (ned til fire år), mens partene forhandlet fram brede forlik om fondsbaserte tjenstepensjoner. Ved århundreskiftet liberaliserte alle landene, i tråd med ILO-anbefalinger, vilkårene for vikarbyråer.

Utover i 90-årene kom økonomien og lønnsdannelsen under kontroll, og sysselsettingsveksten tok seg etter hvert opp i alle landene. I Norge er frontfagsmodellen styrket ved at alle hovedorganisasjonene og funksjonærlønningene i privat sektor er trukket inn i samordningen. I Danmark og Sverige ble frontfaget styrket ved sammenslåinger og koordinering av forhandlinger i hele industrien i 90-årene – etterfulgt av de øvrige sektorene – samtidig som forhandlinger om lønn og arbeidstid i stor grad er desentralisert til bedriftsnivå og delvis individnivå, understøttet av sentrale garantibestemmelser (Dølvik 2007). Særlig i Danmark har dette på 2000-tallet skjedd parallelt med en oppblomstring av sentrale trepartsavtaler om velferdspolitiske forhold, etter- og videreutdanning og bedre vilkår for tillitsvalgte (Strøby Jensen 2007), ikke ulikt vektleggingen av IA-avtalen og pensjonsforlikene i Norge de seinere år. Kombinert med solid real-lønnsvekst har utviklingen i de nordiske forhandlingssystemene de siste 10–20 år vært preget av fornyelse, konsolidering og en viss revitalisering, særlig på det sosialpolitiske feltet.

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

Etter oppgangen utover i 90-årene ble alle de nordiske landene berørt av et internasjonalt tilbakeslag og økt arbeidsledighet etter at IT-bobla sprakk rundt årtusenskiftet. I Norge ble dette forsterket av renteheving og økt kronkurs etter tariffoppgjøret i 2002. Fra 2005 bidro oppgangen i den internasjonale økonomien knyttet til Kina-bølgen og den finansdrevne bobla i amerikansk økonomi til sterk vekst fram til 2008. Dette kom til uttrykk i solid vekst i sysselsetting og reallønn i alle landene.

## Sysseissettingsutvikling

I Danmark økte sysseissettingen særlig sterkt i 90-årene da den sosialdemokratiske regjeringen skjerpet kravene til jobbsøking, deltakelse i arbeidsmarkedstiltak og vilkårene for ledighets-trygd. Den registrerte ledigheten sank fra 12,4 prosent i 1993 til 1,6 prosent høsten 2008, og arbeidsstyrken vokste med over 200 000 i samme periode. Etter århundreskiftet flatet imidlertid sysseissettingsveksten noe ut. I aldersgruppen 16–64 år økte antallet sysseissette således med drøyt 55 000 i årene 2000–2007 (2 prosent), mens veksten i Sverige i samme periode var 286 000 (6,8 prosent) og i Norge 174 000 (7,6 prosent) (*Nordisk Statistisk Årbok* 2008). Selv om Sverige skiftet fra sosialdemokratisk til borgerlig regjering i 2006 – og Norge gjorde omvendt i 2005 – viser begge land et likeartet mønster i sysseissettingsutviklingen i perioden. I oppgangsperioden 2005-9 var jobbveksten i Norge rekordhøye 11 prosent og langt sterkere enn i de andre nordiske landene (LO, Samfunnsnotat 9/2009). Etter en viss oppgang i ledigheten etter 2001-krisa sank ledigheten i hele Norden uavhengig av regjeringsfarge kraftig fra 2005 og fram til utbruddet av finanskrisa i 2008, men den var fortsatt en del høyere i Sverige ved inngangen til krisa (se figur S-3).

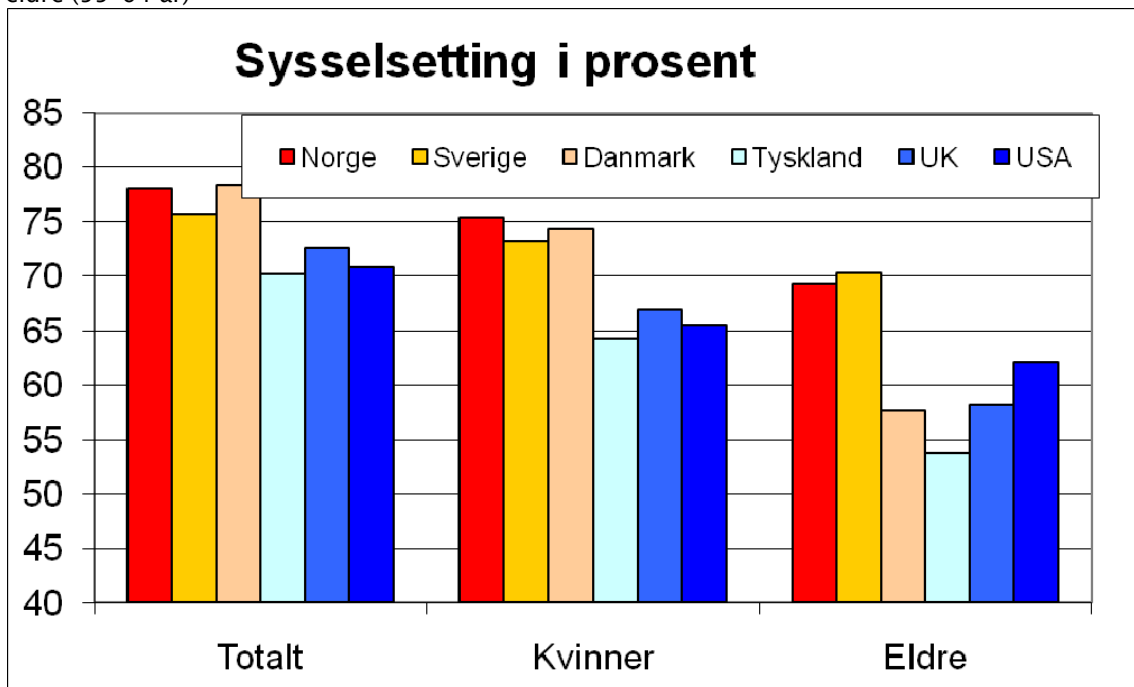
De nordiske land utmerker seg i internasjonal sammenlikning ved at en høy andel av befolkningen – rundt 75 prosent i alderen 15–64 år – er i arbeid. Dette skyldes særlig at kvinner etter hvert er i arbeid i nesten like høy grad som menn. Utbygging av barnehager, foreldrepermisjon og gratis utdanning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

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

---

<sup>5</sup> Kilder: Norge: [ssb.innvandring.no](http://ssb.innvandring.no), Sverige: Statistikkbanken i Statistiska Centralbyråen, Danmark: Tal og Statistikk fra portalen «Ny i Danmark», <http://noegletal.nyidanmark.dk>

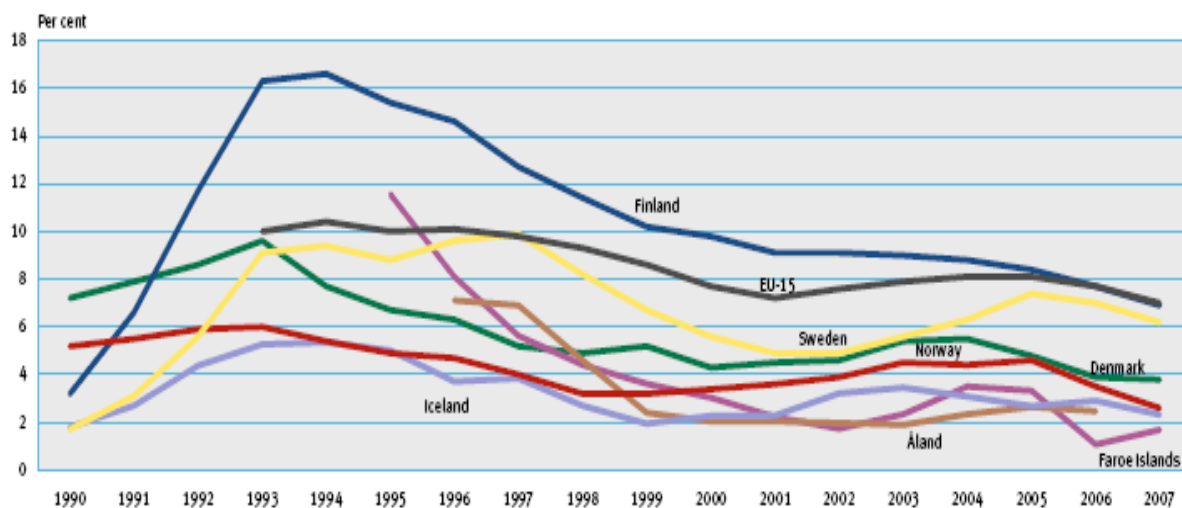
Figur S-2: Sysselsetting i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder – totalt (15–64 år), kvinner og eldre (55–64 år)



Kilde: OECD Employment Outlook (2009).

Figur S-3: Arbeidsledighet i nordiske land og EU-15, perioden 1990–2007, AKU-tall

Arbetsløshet



Key:

Source: National statistical institutes.

Note: Finland; Includes Åland.

Note: Finland; inkluderer Åland.

Kilde: <http://www.norden.org/pub/ovrigt/statistik/sk/N2008001.pdf>

## Arbeidsinnvandring fra nye EU-land

Antallet arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene økte sterkt i årene 2004–2007. Sverige innførte fri bevegelighet fra 1. mai 2004, etter at regjeringen Perssons forslag om overgangsordning ble avvist i Riksdagen. I Norge og Danmark var det tverrpolitisk enighet om å innføre overgangsordninger basert på krav om heltidsarbeid og nasjonal lønn for å få oppholdstillatelse. Disse ordningene ble faset ut 1. mai 2009. Norge har mottatt mer enn dobbelt så mange arbeidstakere med oppholdstillatelse fra de nye EU-landene som det Sverige og Danmark har gjort til sammen. I perioden 1.5.2004–1.1.2009 ble det gitt over 150 000 nye arbeidstillatelser til borgere fra de nye EU-landene i Norge, rundt 40 000 i Danmark og om lag 25 000 i Sverige (hvor registreringen trolig har vært mindre systematisk).<sup>6</sup> Disse forskjellene gjenspeiler at arbeidsmigrasjon er sterkt påvirket av etterspørselen i arbeidsmarkedet, samt at lønnsnivået i Norge og Danmark er betydelig høyere enn i Sverige. Tilstrømmingen av nye arbeidsinnvandrere har sunket markant i 2008–2009, men mange av dem som allerede er kommet, ser ut til å bli værende – enten de er i jobb eller søker nytt arbeid.

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

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

---

<sup>6</sup>[http://www.fafo.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Publikasjoner/FoU/IMER\\_dolvik\\_friberg\\_2008.pdf](http://www.fafo.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Publikasjoner/FoU/IMER_dolvik_friberg_2008.pdf) (Tallene er oppdatert av forfatter.)

likebehandling. I Danmark bygger den foreslåtte løsningen på et bredt forlik mellom partiene i Folketinget og partene i arbeidslivet. I Sverige har forslagene vært omstridt mellom partene, og Svensk Næringsliv har tatt til orde for sterkere inngrep i konflikttretten. De foreslåtte justeringene i Sverige og Danmark vil innebære en sterkere lovregulering av landenes avtalebaserte metoder for å sikre likelønn for utstasjonerte, og de innebærer at landenes løsninger vil få flere fellestrekk med det lovbaserte norske regimet for allmenngjøring av minstelønn og minstandarder.

## Lønns- og ansettelsesvilkår

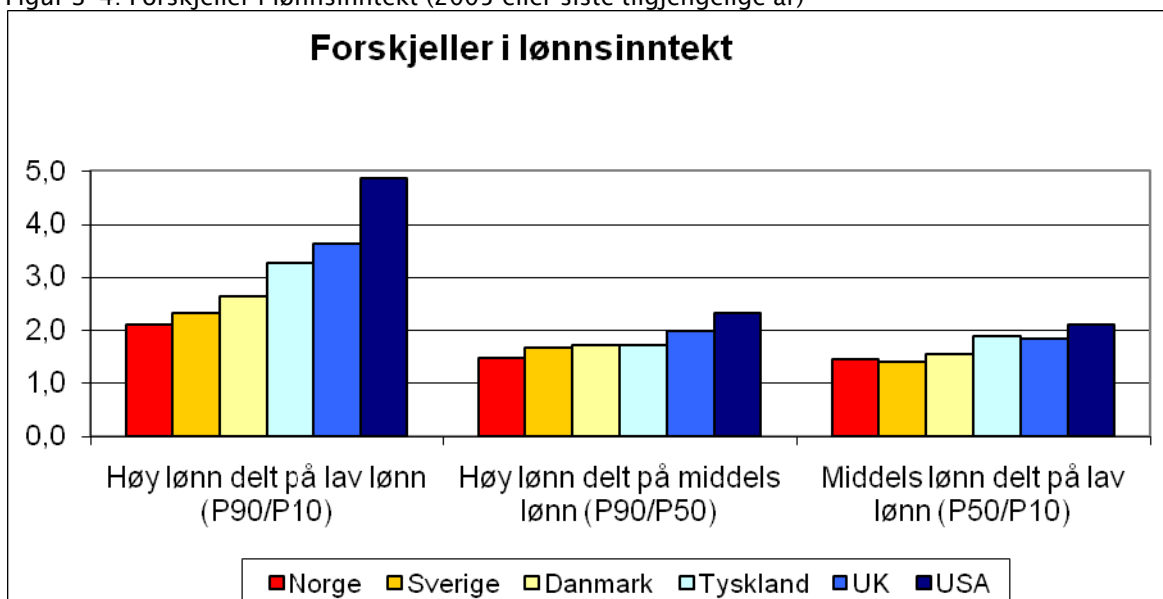
Veksten etter århundreskiftet har gitt grunnlag for solid lønnsvekst i de nordiske land. Mens den pris- og valutakorrigerede reallønnsveksten for industriarbeidere i Sverige i 1996–2006 i gjennomsnitt var 2,9 prosent og i Danmark 1,7 prosent, var den 2,7 prosent i Norge, mot 3,3 i UK, 0,6 i Tyskland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

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

---

<sup>7</sup> Veksten var sterkest i finanssektoren (62,9 prosent) og lavest blant industriarbeidere (48,6 prosent) og i HSH-bedrifter i varehandelen (48,5 prosent).

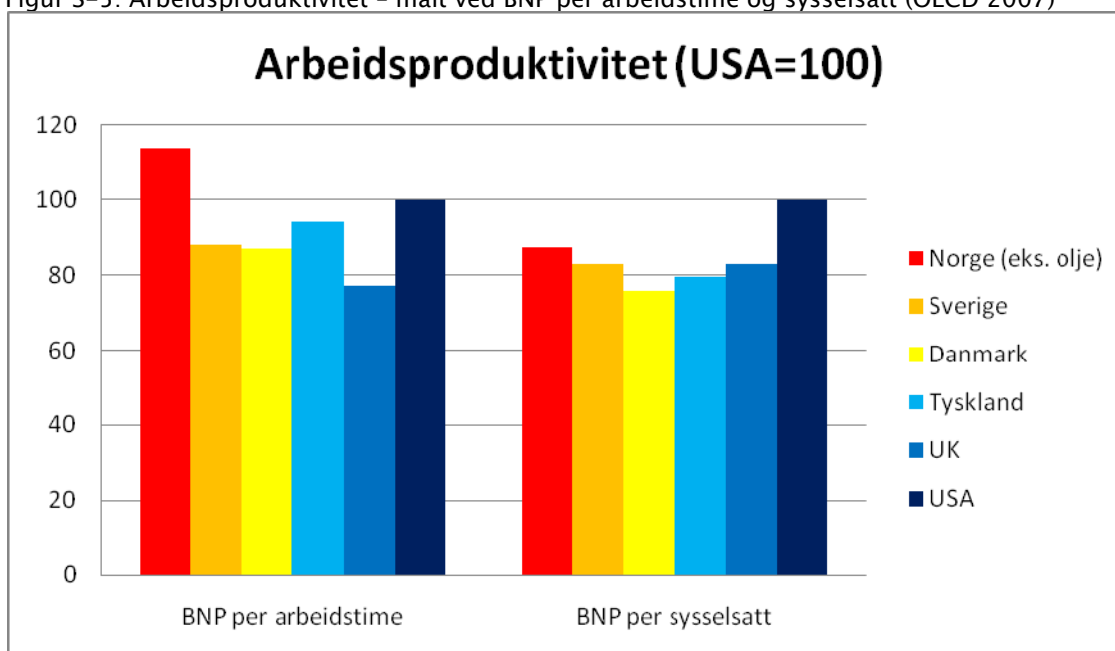
Figur S-4: Forskjeller i lønnsinntekt (2005 eller siste tilgjengelige år)



Kilde: OECD - Distribution of gross earnings of full-time employees (2005/2002, siste tilgjengelige år)

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

Figur S-5: Arbeidsproduktivet - målt ved BNP per arbeidstime og sysselsatt (OECD 2007)



Kilde: Produktivitetstall fra OECD 2006/2007, oljekorrigerings fra LO

Mens det er begrenset variasjon i timeproduktivitet – korrigert for oljeinntektene i Norge – er det betydelige forskjeller mellom landene i den gjennomsnittlige årlige arbeidstiden per arbeidstaker.<sup>8</sup> Som følge av høy kvinnelig yrkesaktivitet og deltidsandel (høyest i Norge) har de nordiske landene forholdsvis lav gjennomsnittlig arbeidstid. Til gjengjeld er det en høy andel av befolkningen som er i arbeid og bidrar til at BNP per capita likevel er relativt høyt i en internasjonal sammenlikning.

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

Tabell S-1: Årlig vekst i BNP per arbeidstime (Kilde: US Department of Labor 2009)<sup>9</sup>

Land	2000- 2008	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008
USA	2,0	3,0	2,5	1,4	0,9	1,3	2,1
Japan	2,0	1,7	2,3	2,3	1,1	2,6	0,9
Danmark	0,3	1,7	2,7	1,4	0,9	-1,9	-2,5
Tyskland	1,2	1,2	0,6	1,4	2,5	0,6	0,0
Norge	1,1	3,2	2,0	1,2	-0,9	-1,2	-1,2
Sverige	1,8	3,4	3,3	3,1	2,9	-0,6	-1,8
Storbritannia	1,7	2,4	1,9	0,8	2,3	2,2	0,2

## Arbeidslivsregulering og fleksibilitet

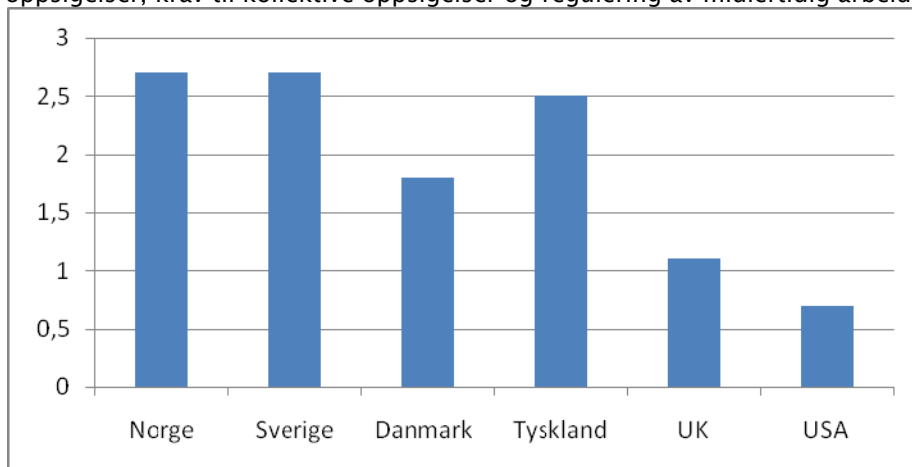
I debatten om de nordiske arbeidslivsmodellene vises det ofte til den danske flexicurity-modellen, som i de seinere år er trukket fram som et forbilde i EU-sammenheng. Den danske modellen avviker som nevnt fra de andre nordiske land ved at arbeids- og ansettelsesvilkår i langt mindre grad er lovfestet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

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

<sup>9</sup> Tabell utarbeidet av forfatter på basis av US Department of Labor *International comparisons of GDP per Capita and per employed person*

Nettside: <http://www.bls.gov/ILC> , <ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/ForeignLabor/flsgdp.txt>

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



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

For individuelle oppsigelser ligger strenghetsgraden ifølge OECD på 1,5 i Danmark – på nivå med Storbritannia, mens den er langt høyere i Norge (2,3) og i Sverige (2,9) som er på nivå med Tyskland.

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

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

Selv om Danmark de seinere år er hyllet som et foregangsland med et mer fleksibelt arbeidsmarked og høyere mobilitet enn de øvrige nordiske land, gjenspeiles dette som nevnt ikke i en mer positiv sysselsettingsutvikling på 2000-tallet enn i Sverige og Norge. Riktignok har Danmark fortsatt noe høyere sysselsettingsrate, men i perioden 2000–2007 økte sysselsettingen i Norge og Sverige med 6–7 prosent, mot om lag 2 prosent i Danmark.

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

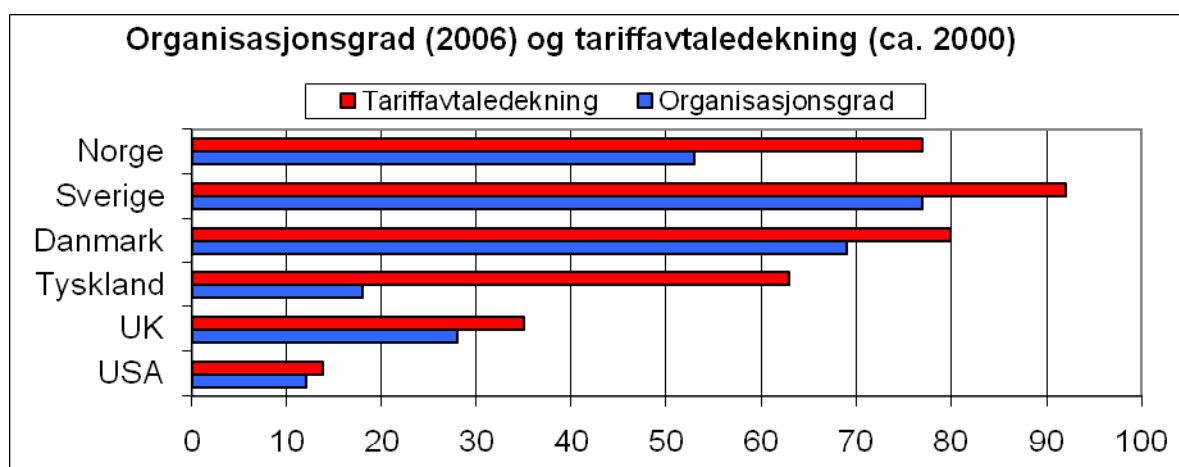
<sup>10</sup> Bjørn Lindahl (2008), *Krisen lättare hantera med nordisk modell. Arbeidsliv i Norden* (22), 3, s. 20

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

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

Med unntak for de aller siste årene har den høye andelen organiserte arbeidstakere i Skandinavia vært ganske stabil siden 1980-årene – drøyt 50 prosent i Norge og oppimot 80 prosent i Sverige og Danmark – mens den i de fleste andre vestlige land har vært synkende (Stokke mfl. 2003). Den gjennomsnittlige andelen i EU-15 er nå om lag 26 prosent (i EU-27 er den 24,4) (EU-kommisjonen 2009). Forskjellen i organisasjonsgrad mellom Norge og resten av Norden skyldes i stor grad at fagforbundene i andre nordiske land har hatt ansvaret for å administrere arbeidsledighetskassene (A-kassene) – det såkalte Ghent-systemet – slik situasjonen var i Norge inntil flere av forbundskassene gikk konkurs og de ble innlemmet i trygdesystemet i 1930-årene (Nergård og Stokke 2007). I de nordiske land har det siden 80-årene vært en tendens til at andelen organiserte har gått litt ned i oppgangstider – med mange unge nykommere i arbeidsmarkedet – og tatt seg opp i økonomisk usikre tider. I Norge har andelen fagorganiserte vært overraskende stabil under de siste års høykonjunktur, mens man i Sverige og Danmark har sett et fall som har sammenheng med politiske endringer i regelverket for A-kassene og skattefradraget for kontingent. I Norge ble fradraget først redusert fra 1800 til 900 kroner av Bondevik-I i 1999, deretter gjenopprettet til 1800 under Bondevik-II – samtidig som fradrag for gaver til frivillige organisasjoner ble økt til 12 000 kroner – mens fagforeningsfradraget er økt til 3600 kroner under den rød-grønne regjeringen.

Figur S-7: Organisasjonsgrad (2006) og tariffavtaledekning (2000)<sup>11</sup>



### Danmark

Fogh Rasmussen-regjeringen liberaliserte i 2002 regelverket for A-kasser. Ved å tillate frittstående og tverrgående A-kasser åpnet dette for konkurranse i markedet for ledighetsforsikring og at båndene mellom A-kasser og fagforbund ble løsnet opp. Samtidig som dette har medvirket til en viss nedgang i andelen fagorganiserte – særlig i LO-forbund – har man sett en markant vekst i andelen medlemmer i frittstående A-kasser og forbund og i andelen som ikke har tegnet ledighetsforsikring (Due og Madsen 2009). Andelen fagorganiserte har sunket fra 71,5 prosent i 2000 til 68 prosent i 2009, og andelen som er medlem i A-kasser, har sunket fra 77 prosent i 2001 til 71 prosent i 2009, slik at nesten tre av ti arbeidstakere i dag ikke har ledighetsforsikring. Mest slående er at liberaliseringen har ført til kraftig vekst i «ideologisk alternative» fagorganisasjoner, slik som Kristelig Fagforening og Det Faglige Hus og deres A-kasser. Mens LO har tapt nesten 200 000 medlemmer siden 2000 og har gått fra 62 prosent til 54 prosent av alle fagorganiserte i 2009, har andelen medlemmer i forbund utenfor de tradisjonelle hovedorganisasjonene samlet økt med nesten 200 000 fra 7 prosent i 2000 til 14 prosent av de organiserte i 2009.

Selv om nedgangen i medlemmer har snudd under krisa i 2009, både i fagforbund og A-kasser, ser vridningen mot nye organisasjoner ut til å fortsette særlig på bekostning av LO-forbundene og deres kasser. LO-forbundenes tilbakegang har ifølge Due og Madsen (2009) sammenheng med endringer i yrkesstruktur og demografiske endringer – med store kull med høy LO-organisering på vei ut av arbeidsmarkedet – samtidig som unge nykommere under de siste års oppgangstider ofte har valgt bort både A-kasse og organisering.

<sup>11</sup> Kilder: organisasjonsgrad, A. Kjellberg (2008, Lunds Universitet); tariffavtaledekning, J. Visser (2006): «Union membership statistics in 24 countries», *Monthly Labour Review* 38–49.

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

### **Sverige**

Den nyvalgte Reinfeldt-regjeringen vedtok i 2006 å fjerne skattefradraget for medlemskontingent i fagforeninger (25 prosent) og i A-kasser (40 prosent). Ut fra en målsetting om å styrke fagforbundenes insentiv til å trygge arbeidsplassene ved moderate lønnskrav ble forbundene også pålagt å ta finansielt ansvar for en større andel av A-kassene.<sup>12</sup> Dette førte til sterk økning i medlemskontingenten i A-kassene, som på toppen av tapte skattefradrag innebar en mange-dobling av kostnadene for den enkelte til A-kasse og fagforeningsmedlemskap (Kjellberg 2009). For store medlemsgrupper, som i IF Metall, økte netto A-kassebidraget fra rundt 60 SEK i 2006 til 384 SEK per måned i 2009, det vil si en seksdobling. I 2008 besluttet Regjeringen videre å differensiere satsene for A-kassebidrag i forhold til ledighetsraten i hvert enkelt forbundsområde, slik at den solidariske byrdefordelingen mellom A-kassene ble brutt opp. Resultatet var at satsene igjen økte kraftig i forbundsområder med høy risiko for ledighet – først og fremst i lav-lønnsområder i privat tjenesteyting, hvor mange unge og personer med etnisk minoritetsbakgrunn arbeider – mens økningen var beskjeden i mange områder med høy lønn og lav ledighetsrisiko. Samtidig ble taket for ledighetstrygden også senket til 18 700 SEK per måned (680 per dag).

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

---

<sup>12</sup> Vilkårene ble også skjerpet ved at muligheten til en ny periode etter 300 dager ble tatt bort, det samme ble støttemuligheten for studenter, to karensdager ble innført, og tiden man måtte ha arbeidet for å motta stønad, ble forlenget (*LO-tidningen* 30. april 2009).

fagorganisering var 4 prosentpoeng i 2007 og 2 prosentpoeng i 2008, noe som kan tyde på at effekten av systemendringen er avtakende.

For det andre sank medlemstallet i A-kassene samlet med 12 prosent fra 2006 til 2008, tilsvarende om lag en halv million på to år, hvorav en betydelig andel fagforeningsmedlemmer. Enkelte områder med høye satsøkninger, slik som hotell og restaurant, opplevde at en firedel av medlemmene i A-kassen og en femdel i forbundet forsvant. Medlemsnedgangen var særlig høy blant lavtlønte – der mange har innvandrerbakgrunn – som ofte ikke lenger så seg råd til å betale kontingent til A-kassen eller forbundet. Ved utgangen av 2008 sto dermed 1,34 millioner arbeidstakere – 29 prosent – uten ledighetsforsikring, sammenliknet med 17 prosent i 2006. Veksten i uforsikrede skyldtes også den sterke veksten i (unge) sysselsatte disse årene. Da finanskrisa rammet i 2008, begynte imidlertid medlemstilgangen i A-kassene igjen å øke.

Mens sentrum-høyre-regjeringens mål med omleggingene var å få fagforbundene til å fremme mer moderate lønnskrav, førte avtalerunden for 2007–2010 til økt lønnsvekst, blant annet fordi forbundene krevde kompensasjon for de tapte skattefradragene og økte kostnader til ledighetsforsikring. Samlet virket disse omleggingene som en omvendt Robin Hood-skatt der lavtlønte med høy ledighetsrisiko fikk økt sine kostnader, mens mange høytlønte grupper med lav risiko kom relativt bedre ut. Når så krisa utover i 2008–2009 førte til galopperende ledighet, ikke minst blant de gruppene hvor flest har droppet medlemskapet i A-kassen, har de sosiale – eller klassemessige – utslagene av den «nye arbeider»-regjeringens reformer i A-kassesystemet blitt tydelige. En studie fra Arbetsförmedlingen våren 2009 viste således at nesten halvparten av de registrert arbeidsledige, og nesten fire femdel av dem under 25 år, ikke var berettiget til A-kassestøtte (*LO-tidningen* 30. april 2009).<sup>13</sup> Dette har ifølge studien særlig sammenheng med at den sterke veksten i sysselsetting de siste årene, spesielt blant unge, gjør at mange ikke har opparbeidet rett til A-kassestøtte. Regjeringen vedtok derfor en tidsbegrenset reduksjon i kravet til opptjening fra ett til et halvt år fra 1. juli 2009 samt å øke sitt bidrag til A-kassene noe.

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

---

<sup>13</sup> Dette innebærer at de kun mottar såkalt grunnstønad på høyst 320 SEK om dagen, mot høyst 680 SEK for A-kassestøtte.

høyre-regjeringen lagt stor vekt på ikke å framstå som fagforeningsfiendtlig (Kjellberg 2009); den har støttet fagforeningene og forsvart den svenske modellen i striden om Laval-saken og har, i likhet med den danske regjeringen, ikke tatt til orde for noen nedbygging av arbeidsretten, avtalesystemet eller svekkelse av konfliktretten, slik Svensk Næringsliv (SN) har foreslått. Det samme kan man i hovedsak si om den borgerlige danske regjeringen.

## Avslutning

Selv om denne kortfattede oversikten kun berører noen utvalgte trekk ved arbeidslivsutviklingen i de skandinaviske landene, er hovedbildet at landene i et internasjonalt perspektiv fortsatt har sterke fellestrekk og skårer svært høyt både når det gjelder sysselsetting, fordeling, likestilling, arbeidstakerrettigheter, fagorganisering og avtaledekning. Arbeidslivsmodellene er forankret i institusjonelle ordninger og understøttet av sterke partsorganisasjoner, som gjør at det er meget vanskelig og vil ha store politiske kostnader å gå til angrep på grunnpilarene i modellen. Det har heller ikke skjedd særlige endringer i de arbeidsrettslige reguleringene i de nordiske land i denne perioden, noe som i hovedsak synes å bli framhevet som et nasjonalt fortrinn også av de borgerlige regjeringene i Sverige og Danmark, slik man så i striden om Laval-saken. Det bør imidlertid legges til at Danmark og Sverige lenge har hatt et mer liberalt system for midlertidige ansettelser enn i Norge, og Sverige innførte i 1990-årene karenisdager, kutt i kompensasjonsgrad og økt arbeidsgiverbidrag i sykepengeordningen.

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

En kan imidlertid samtidig spørre seg om følgene av A-kassereformene i Danmark og Sverige, kombinert med økt ledighet, vil tvinge fram utvikling av et universelt offentlig system for ledighetstrygd. I så fall vil Sverige og Danmark bevege seg mot et system som likner mer på det norske. Dette gjelder også organisasjonsgraden, hvor A-kasseendringene ser ut til å føre til en tilnærming mot et norsk nivå for fagorganisering, samtidig som forslagene om en sterkere lovforankring av tiltak mot lønnsdumping blant utenlandske tjenesteytere i Danmark og Sverige vil gi større fellestrekk med det norske regimet for minstelønnsregulering. I et slikt perspektiv kan man vanskelig tale om et brudd med den nordiske arbeidslivsmodellen som følge av regjeringsskiftene i våre naboland, men de borgerlige regjeringene har utvilsomt, og neppe helt utilsiktet,

bidratt til et skift i styrkeforholdene mellom arbeidstakerorganisasjonene og mellom arbeidsgiverne og fagbevegelsen. Dette vil også kunne få betydning for styrkeforholdene i samfunnsdebatten på andre felter – for eksempel innen velferds- og skattepolitikken – hvor den tradisjonelle fagbevegelsens tallmessige styrke og legitimitet lettere kan utfordres av alternative krefter og organisasjoner.

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

# Endringer i nordisk velferds- og sosialpolitikk

## Innledning

2000-tallet representerer en spennende periode i nordisk velferdspolitik. Det har vært skifter i den politiske styringen. Danmark har hatt borgerlige koalisjonsregjeringer fra 2001, mens Sverige fikk en borgerlig allianseregjering i 2006 bare ett år etter at Norge fikk en rød-grønn flertallsregjering. Disse ulike regjeringene har alle stått for sosialpolitiske reformer i en periode med betydelige økonomiske svingninger. I dette avsnittet kommenteres velferdspolitikken i snever forstand i og med at arbeidsliv, skattepolitikk og reformer av offentlig forvaltning gjennomgås i andre avsnitt.

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

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

Denne markerte arbeids- og aktiviseringsstrategien har etter hvert blitt mer framtrødende i mange europeiske land. De nordiske landene skiller seg ut ved at temaet det siste tiåret har vært mindre omstridt enn før. Nordisk sosialpolitikk har i motsetning til i 80-årene ikke vært preget av sterk systemkritikk og etterspørsel etter mer liberalistiske alternativer til den bestående velferdsmodellen. Tvert imot har «stivhengigheten» vært markert, og tiåret har vært preget av det Paul Pierson (2000) omtaler som en tilpasning av velferdsstatene. I stedet for fundamentale endringer i velferdspolitikken har de ulike regjeringene stått for ombygging, nedbygging og utbygging på enkeltområder.

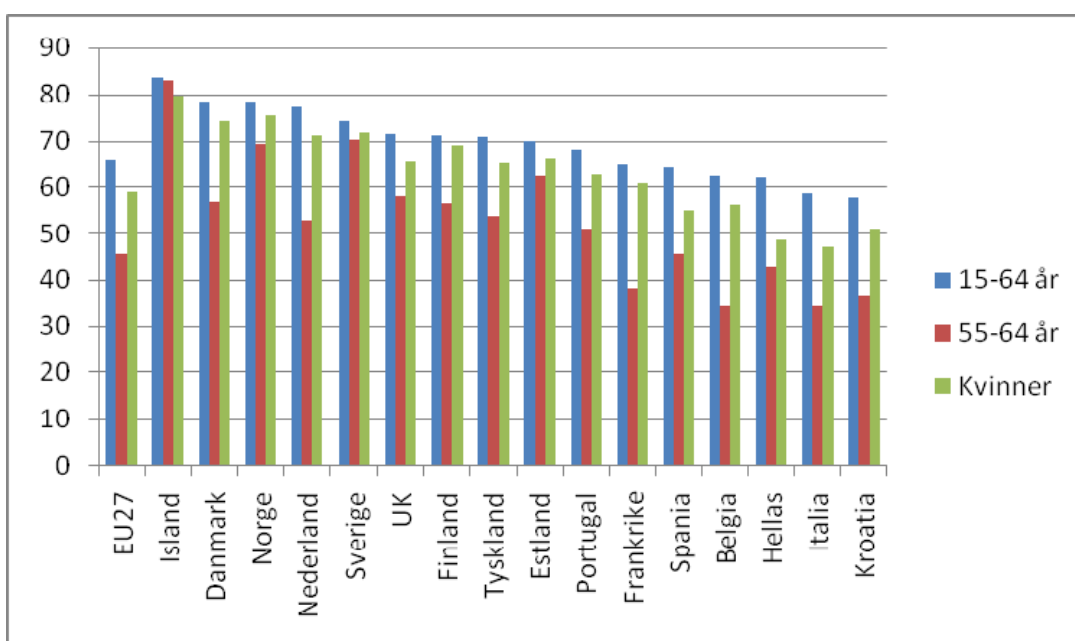
I denne tilpasningsprosessen er det særlig tre områder der de sosialpolitiske endringene har vært tydelige, og som vi vil legge vekt på i det følgende, nemlig endringer i aktiverings- og inkluderingspolitikken (arbeidslinja), i pensjonspolitikken og i fordelingspolitikken. Det er selvføl-

gelig betydelig overlapp mellom disse politikkområdene. For eksempel vil en pensjonsreform påvirke både integrering og fordeling, og fordelingspolitikken samspiller tett med integreringspolitikken. En slik oppdeling er imidlertid praktisk for å kunne kategorisere reformene og endringsprosessene som oppsummeres nedenfor. I tillegg vil vi kort kommentere de klare fellestrekkene i helse- og familiepolitikken.

## Aktiveringspolitikk og arbeidslinje

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

Figur S-8: Andel sysselsatte, sysselsatte kvinner og sysselsatte i alderen 55-64 år i utvalgte europeiske land. 2008. Prosent.



Kilde: Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/introduction)

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

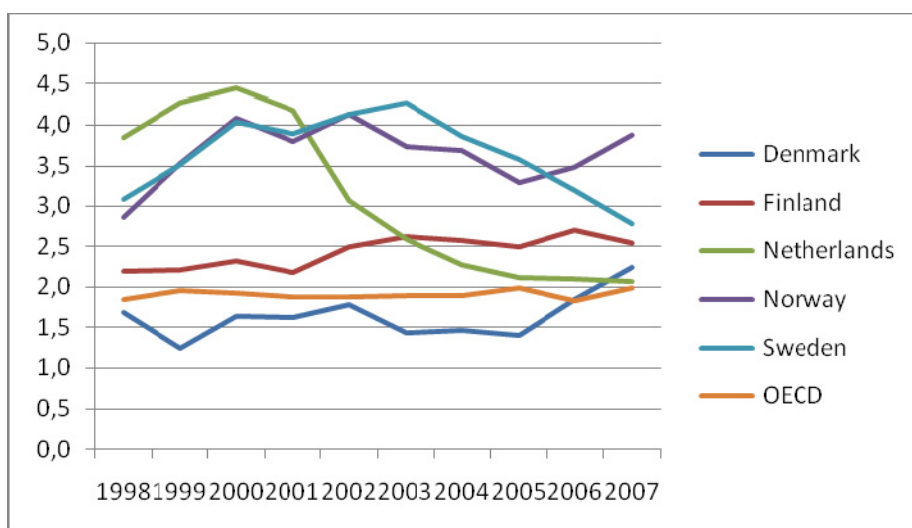
I aktiviseringspolitikken er det flere likheter. For det første har alle landene satt inn tiltak for å redusere uførepensjonering, sykefravær og sosialhjelp. Tiltak på disse områdene skal bidra til å øke den reelle pensjonsalderen. I nær tilknytning til dette er det, for det andre, en økende in-

teresse for tiltak som kan bidra til å integrere svake grupper (Danmark og Sverige) og fattige (Norge) i arbeidslivet gjennom tilrettelagte tiltak, snarere enn å øke kontantstønadene for å bedre deres levekår. For det tredje stilles det stadig strengere krav til deltakelse i aktiveringstiltak for å motta stønad, særlig i Danmark og Norge. Danmark har imidlertid så langt vært alene om å stille krav til botid, sette grenser for familiegjening med videre for å hindre en tilpasning til danske velferdsordninger blant innvandrere. I Norge er dette et tema som skal belyses av det nylig nedsatte Brochmann-utvalget.<sup>14</sup>

### Sykefravær

I alle de nordiske landene har kampen mot et høyt og langvarig sykefravær stått høyt på den politiske og fagligpolitiske dagsordenen i en årrekke. Det har imidlertid vist seg vanskelig for både Norge og Danmark å redusere fraværet i en periode med høy vekst i sysselsetting og lave ledighet. Det kan både henge sammen med at den disiplinerende effekten av økende ledighet svekkes, og at det kommer nye grupper med høyere fraværssannsynlighet inn på arbeidsmarkedet. I Danmark har fraværet steget sterkt, mens det i Norge har stabilisert seg utover på 2000-tallet. Sverige skiller seg klart fra Norge og Danmark ved at landet har lyktes med en kraftig reduksjon i sykefraværet på 2000-tallet. Sykefraværet var på sitt høyeste i 2002, men i perioden 2002–2007 ble fraværet halvert (Nososco 2008:18). Til tross for denne utviklingen er Sverige fremdeles det OECD-landet som har det største langtidsfraværet, men det er nå Norge som har flest yrkesaktive ute av arbeid på grunn av sykdom (OECD 2009).

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



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

<sup>14</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressemeldinger/2009/pm.html?id=560650>.

Både i Danmark og Norge er trepartssamarbeidet mobilisert for å få på plass tiltak for å minske sykefraværet. Med flere prosent av arbeidsstyrken til enhver tid fraværende synes det å være tverrpolitisk enighet om at det finnes et betydelig arbeidskraftspotensial nettopp her. I Danmark inngikk man i 2007 og 2008 trepartsavtaler om tiltak, blant annet at arbeidsgiver skal avholde særskilte samtaler med den sykemeldte etter fire uker om tilretteleggelse for arbeid, og de lokale jobbsentrene har mulighet til å gi aktive tilbud til alle sykemeldte. Typisk heter nå legeerklæring *mulighetserklæring* i Danmark (Kvist 2009). Det er her klare likhetstrekk med samarbeidet rundt den norske IA-avtalen. Arbeidet er basert på brede forlik, og snarere enn kutt i ytelsene og reduserte stønadssatser vektlegges aktive tilretteleggelsestiltak.

Sykepengeordningene i Danmark, Norge og Sverige er forholdsvis like, men med den mest sjenerøse ordningen i Norge. I Sverige gjorde man imidlertid i 1990-årene radikale inngrep i ordningene. Mens man i Norge og Danmark har full sykkelønn fra første fraværsdag, ble en karensgang innført av Carl Bildts koalisjonsregjering i 1993. Sosialdemokratene reduserte kompensasjonsnivået til 75 prosent i 1996, hevet det til 80 prosent igjen i januar 1998, senket til 77,6 prosent igjen i 2003, for deretter å på nytt heve til 80 prosent i 2005 (SOU 2006:17:73). I Sverige vil imidlertid en del kollektive avtaler sikre bedre ytelser, for eksempel har offentlig ansatte i Sverige 90 prosent lønnskompensasjon (NOSOSCO 2008:86).

I Danmark ble arbeidsgivers direkte finansiering økt fra 15 til 21 dager i juni 2008. I Sverige ble arbeidsgiverperioden endret flere ganger under sosialdemokraternas regjeringstid. Den ble utvidet fra 14 til 28 dager i januar 1997, redusert til 14 dager igjen i april 1998, på nytt hevet til 21 dager i juli 2003 og redusert til 14 dager igjen i januar 2005 (SOU 2006:107:73). I dag er det bare små forskjeller mellom landene når det gjelder arbeidsgiverfinansieringen – to uker i Norge og Sverige og 21 dager i Danmark. I Sverige fjernet allianseregjeringen i 2005 den tidligere innførte medfinansieringen fra arbeidsgivere på 15 prosent ved langtidssykefravær.

### **Aktiveringspolitikken**

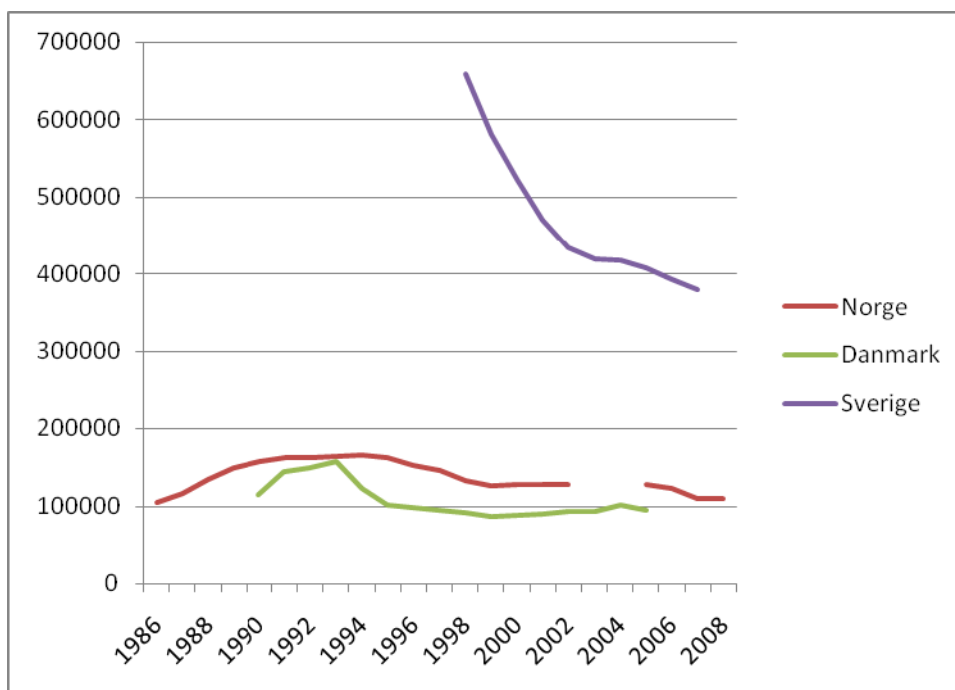
I alle landene er det en utstrakt bruk av tiltak i arbeidsmarkedet for å aktivisere flest mulig. I Norge skjer dette først og fremst gjennom generelle arbeidsmarkedstiltak, introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere og det nye kvalifiseringsprogrammet. I Danmark er det i langt større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

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

Aktiviseringspolitikken finner vi også igjen i sosialhjelpen. Alle de nordiske landene har en siste behovsprøvd økonomisk bistand for dem som faller utenfor arbeidslivet og andre stønadsordninger. Det legges vekt på å redusere bruken av sosialhjelp og å stille krav til aktivitet og kvalifisering også når man mottar slik stønad. I Sverige foretok sosialdemokratene så tidlig som i 1998 en innstramning og sentralisering av kontant sosialhjelp. I praksis innførte man en kort- og langtidsnorm med tydeligere normering for kommunenes praksis. Kortidsnormen ble imidlertid bare i svært liten grad strammet inn. I Danmark har man gått lengst med innføring av en 300 timers arbeidsplikt i året for dem som mottar sosialhjelp, fra 2007. Arbeidsplikten ble hevet til 450 timer i juli 2009. Det ble satt et tak på kontanthjelpen etter seks måneder og innført en såkalt starthjelp for personer som har bodd i landet mindre enn sju av de siste åtte år. Denne ytelsen er noe lavere enn sosialhjelpen.

Aktiveringspolitikkenes resultater er varierende. Som i Norge har danskene sett en fortsatt økning i uførepensjon (førtidspensjon). Det er også en økning i personer på ulike aktiveringstiltak som følge av den store vekten på aktivering. I 2007 konstaterte den danske regjeringen i sin egen redegjørelse at reformen fra 2003 hadde hatt begrenset virkning da det hadde kommet mange flere i fleksjobber, men ikke færre på førtidspensjon tross reformen og en gunstig utvikling i arbeidsmarkedet. Begge land har imidlertid klart å redusere antall personer på sosialhjelp (figur S-10).

Figur S-10 Antall stønadsmottakere i sosialhjelpsordningen i Norge, Sverige og Danmark.<sup>15</sup>



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

<sup>15</sup> Brudd i serien for Norge i 2003-2005

Ledigheten gikk ned på slutten av 2000-tallet, men begynte å stige igjen høsten 2008. I 2009 er ledigheten<sup>16</sup> oppe i 6,2 prosent i Danmark og 9 prosent i Sverige, og den er forventet å stige ytterligere. I Norge er ledigheten på 3 prosent. Veksten i ledighet i Sverige og Danmark ligger over gjennomsnittet for EU.

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

## Pensjonsreformer

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

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

---

<sup>16</sup> Ledighetstall fra SSB 2009: <http://www.ssb.no/akumnd/>

I Norge er situasjonen når det gjelder tjenstepensjoner også blitt likere forholdene i Sverige og Danmark fordi omfanget av innskuddsbaserte tjenstepensjoner har vokst kraftig de senere årene. Kravet om obligatorisk tjenstepensjon fra 2006 medførte at et stort flertall av arbeidstakerne i privat sektor nå er dekket av supplerende innskuddsbaserte tjenstepensjoner i Norge (900 000 i 2009). Det er imidlertid fortsatt en stor gruppe ansatte (460 000 i 2009).

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

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

I Sverige ble den omfattende pensjonsreformen iverksatt i 1999. Systemet er etter dette basert på valgfri pensjonsalder med livsløpsbasert opptjening og justering av ytelser ved lengre levealder og såkalt automatisk stabilisering. Det siste har medført at med krypende økonomi (lave BNP) har verdien av pensjonssparingen blitt justert ned snarere enn at skattene er økt. Det er med andre ord den enkelte sparer og pensjonist som rammes direkte av finanskrisa. Samtidig har det i Sverige funnet sted en ytterligere omlegging til innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger.

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

### **Uførepensjon**

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

I Norge har man rett til en offentlig uførepensjon dersom arbeidsevnen er redusert med minst 50 prosent. Uførepensjonen beregnes på samme måte som alderspensjonen, det vil si med en minstepensjon og en tilleggspensjon som beregnes med utgangspunkt i tidligere inntekt og arbeidserfaring. Norge innførte en tidsbegrenset uførestønad i 2004, men siden denne ord-

ningen ikke hadde den ønskede effekt, vil den bli avvirket når de nye arbeidsavklaringspengene innføres, antakelig i mars 2010. I stedet satser man nå på kompetanseheving og tilpasset arbeid gjennom NAV-reformen samt tiltak som tidsbegrenset lønnstilskudd, utvidet «frysordning»<sup>17</sup> og bedre muligheter for å kombinere arbeid og uføreytelse for å redusere uføreggraden. For øvrig har den rød-grønne regjeringen varslet et forslag om ny uførepensjonsordning i 2010.

I Danmark innførte den borgerlige regjeringen, i tråd med et bredt politisk forlik, en ny uførepensjonsordning i 2003. Med denne reformen ble oppmerksomheten dreid fra den enkeltes funksjonsnedsettelse til den enkeltes arbeidsevne. Hvis det ikke er mulig å komme inn i det ordinære arbeidsmarkedet, og skjermet sysselsetting heller ikke er et alternativ, tilkjennes en uførepensjon (Kvist 2009). Den danske uførepensjonen (förtidspension) består av en ytelse, uavhengig av tidligere inntekt, som for enslige personer korresponderer med arbeidsledighetstrygden. I tillegg finnes det en frivillig spareordning for en supplerende ytelse (NOSOSCO 2008: 139). Med reformen fra 2003 har Danmark lagt større vekt på å definere restarbeidsevne og såkalt revalidering for å hindre økningen i uførepensjon.

Også i Sverige ble uførepensjonsordningen lagt om fra 1. januar 2004. Mens uførepensjonen tidligere var en del av det generelle pensjonssystemet, er det nå en del av sykeforsikringssystemet. Personer i alderen 30-64 år kan motta en såkalt sjukersättning i en avgrenset periode, avhengig av hvor lenge reduksjonen av arbeidsevnen er antatt å vare. Personer i alderen 19-30 år kan motta en aktivitetersättning ved redusert arbeidsevne. Denne erstatningen er begrenset til en periode på ett til tre år (NOSOSCO 2008). Det nye stønadssystemet består av en inntektsrelatert standardsikring og en minstegarranti. Også i Sverige er det innført strengere vurdering av arbeidsevne.

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

---

<sup>17</sup> Uførepensjonister som går ut i jobb, kan få tilbake den samme uføreggraden dersom de likevel ikke klarer å stå i jobb. Denne ordningen er utvidet fra tre til ti år (pressemelding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 4.8.2009).

Som omtalt over er det også et nordisk fellestrekk at man i økende grad har stilt strengere vilkår for å få tildelt uførepensjon. Norge innførte en tidsbegrenset uførestønad i 2004, men siden denne ordningen ikke hadde den ønskede effekt, vil den bli avviklet når de nye arbeidsavklaringspengene innføres, antakelig i mars 2010. I stedet satser man nå på kompetanseheving og tilpasset arbeid gjennom NAV-reformen samt tiltak som tidsbegrenset lønnstilskudd, utvidet «frysordning»<sup>18</sup> og bedre muligheter for å kombinere arbeid og uføreytelse for å redusere uføregraden. For øvrig har den rød-grønne regjeringen varslet et forslag om ny uførepensjonsordning i 2010.

Med reformen fra 2003 har Danmark lagt større vekt på å definere restarbeidsevne og såkalt revalidering for å hindre økningen i uførepensjon. Denne danske reformen var et bredt politisk forlik (Kvist 2009). Også i Sverige er det innført strengere vurdering av arbeidsevne for langtids sykepenges og for uførepensjon.

## Fordelingspolitikken

Fordelingspolitikk er langt mer enn å påvirke utviklingen i økonomisk ulikhet. Som utgangspunkt er imidlertid fordelingen av inntekt kanskje den viktigste målestokken i fordelingspolitikken. Alle de nordiske land har, særlig fra midten av dette tiåret, vært preget av vekst i sysselsetting, reallønner og produksjon (Løken 2009). Samtidig har det vært en sterk vekst i kapitalinntekter, først og fremst for de rikeste husholdningene i alle landene. Dette har til sammen gitt en betydelig vekst i disponibel inntekt. I Sverige, som opplevde en nedgang i inntektsnivåer under sysselsettingskrisa i 1990-årene, har dette innebåret en sterk endring på 2000-tallet.

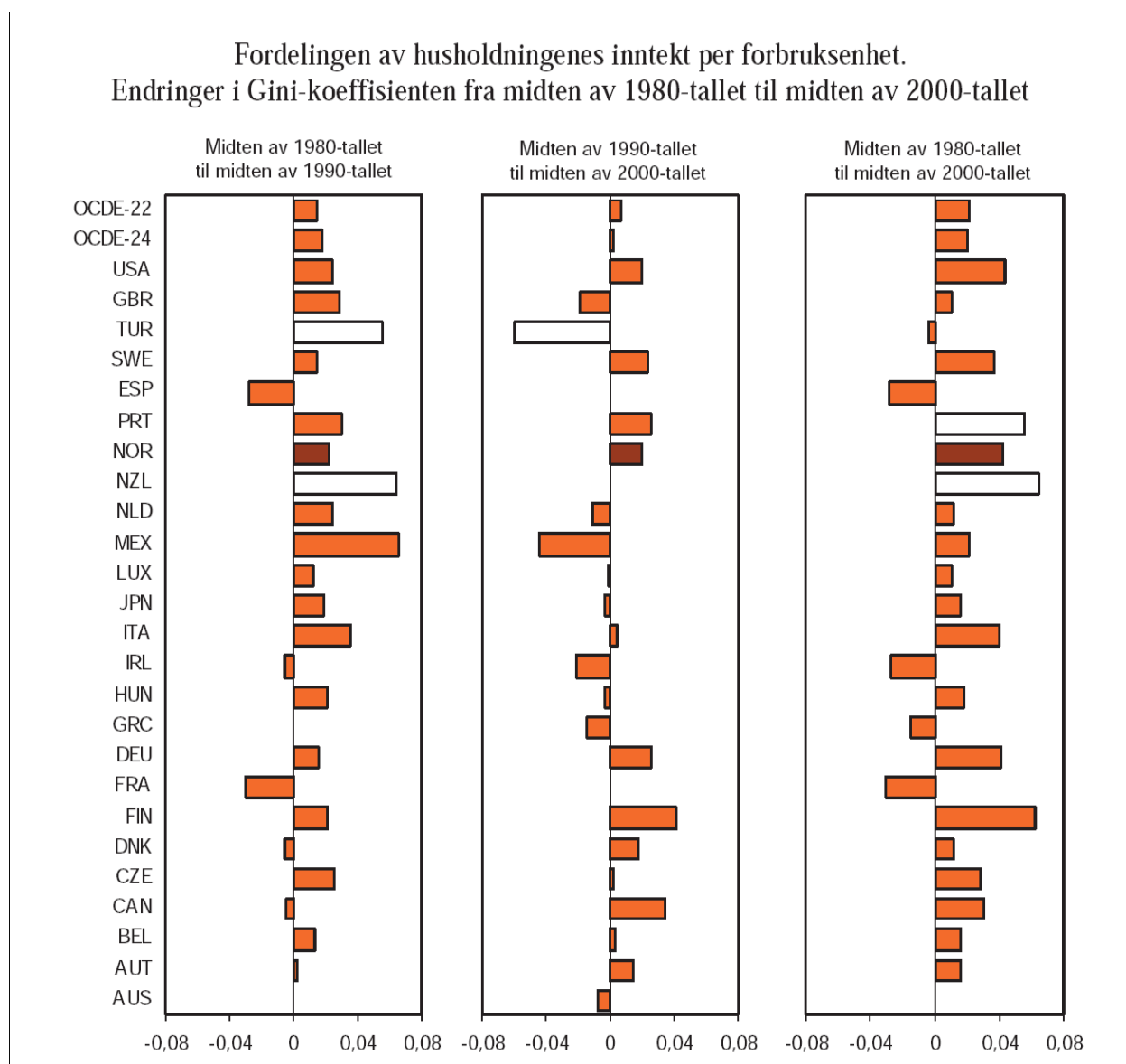
Ser vi på det tradisjonelle ulikhetsmålet, Gini-koeffisienten, viser den et bilde av en viss økning i inntektsulikhet i alle de tre nordiske landene på 2000-tallet (NOU 2009:10). Danmark har en topp i ulikhet i 2006 (Kvist 2009), og tallene for Sverige<sup>19</sup> viser (foreløpig) en topp i 2007. Også for Norge er det noe større ulikhet i 2007 enn i 1980-årene, men etter en topp i Gini-koeffisienten for 2005, er ulikheten klart redusert etter skattereformen i 2006 (NOU 2009:10, figur 4.3). Hovedinntrykket er dermed en relativt stor grad av stabilitet. For alle landene synes tendensen til økt ulikhet å være nært koblet til veksten i kapitalinntekter og at disse inntektene tilfaller en liten del av befolkningen. Fordelingen av lønnsinntekt er imidlertid langt mer stabil, det vil si at avtalesystemene fortsatt bidrar til å sikre ganske små lønnsforskjeller.

---

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

<sup>19</sup> [www.scb.se/Pages/PressArchive\\_259759.aspx?PressReleaseID=263704](http://www.scb.se/Pages/PressArchive_259759.aspx?PressReleaseID=263704)

Figur S-11: Endringer i inntektsulikhet i OECD-området. Fra midten av 1980-årene til midten av 2000-tallet.

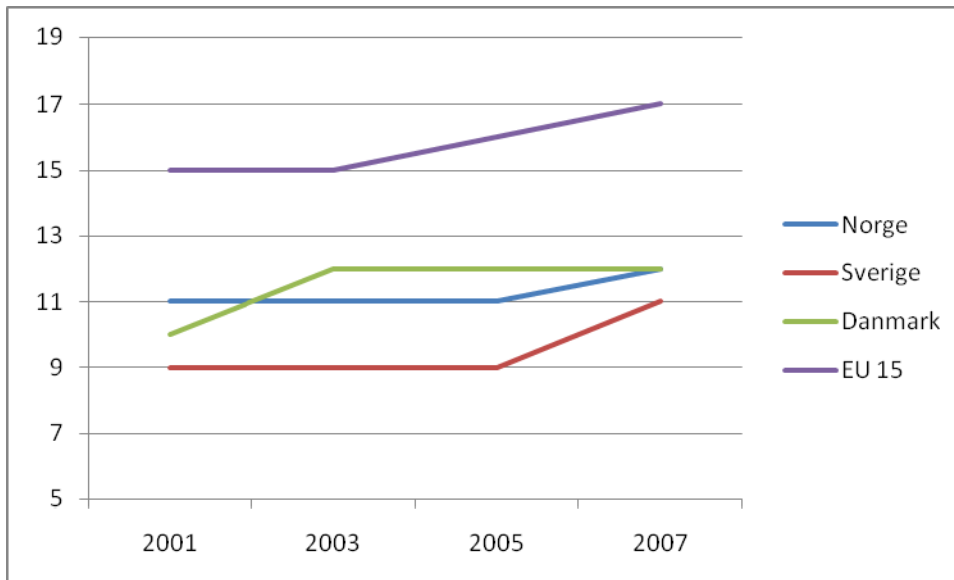


Kilde: NOU 2009:10, figur 6.2

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

stønader. Det er imidlertid også knyttet til at det kommer nye grupper til gjennom innvandring som ofte har lav yrkesaktivitet og husholdningsinntekt (NOU 2009:10).

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



Kilde: Eurostat, egen kjøring.

Ser vi på tall for utviklingen av fattigdom i de nordiske landene, viser den igjen et fellestrekk: Fattigdom eller lavinntektsproblemet er relativt lavt i de nordiske landene i forhold til andre land, og nivået er stabilt over tid (jfr. figur S-12). Ingen av de nordiske landene har imidlertid lyktes med å redusere lavinntektsproblemet. Bildet av en svak økning er gjennomgående.<sup>20</sup> Et annet fellestrekk er at ikke-vestlige innvandrergupper er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen i alle landene.

### Likestilling

I følge World Economic Forum sin *Gender Gap report 2008*, er Norge kommet lengst i verden med hensyn til likestilling, også Sverige (3) og Danmark (7) ligger svært høyt i indeksen.<sup>21</sup> Høy grad av likestilling mellom menn og kvinner er ofte beskrevet som både et resultat av, og som en forutsetning for de nordiske modellene. De nordiske velferdsstatene med sine omfattende og universelle velferdsordninger er dyr å drifte, og høy sysselsetting hos både menn og kvinner er derfor nødvendig for å opprettholde og finansiere velferdsstaten. Godt utbygde tilbud for

<sup>20</sup>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsisc030>, tabell lastet ned 13.8.2009.

<sup>21</sup> Øvrige nordiske land som Finland (2) og Island (4), gjør det også godt på rangeringen.

barn og eldre med på å bidra til at kvinner, som tradisjonelt sett har tatt seg av disse gruppene, kan delta i yrkeslivet (se også Esping-Andersen 1990).

Tabell S-2: Top 10 – *Gender Gap Index 2008*

Rangering	Land	Score
1	Norge	0,824
2	Finland	0,820
3	Sverige	0,814
4	Island	0,800
5	New Zealand	0,786
6	Filippinene	0,757
7	Danmark	0,754
8	Irland	0,752
9	Nederland	0,740
10	Latvia	0,740

Kilde: World Economic Forum 2009

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

Barnehagedekningen har lenge vært bedre i Sverige og Danmark, enn i Norge. Den rødgrønne regjeringen i Norge satte ved seg som mål at alle barn under skolealder skulle få tilbud om en barnehageplass. Den sterke utbyggingen i barnehageplasser som følge av dette, har redusert forskjellene som var mellom de nordiske landene. I 2008 hadde i overkant 87 prosent av alle barn i Norge plass i barnehage. Til sammenligning hadde bare 62 prosent av alle barn plass i barnehage i år 2000.

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

## Den nye nordiske sosialpolitikken

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

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

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

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

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

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

Denne vektleggingen av felles utviklingstrekk og reformbilde må imidlertid *ikke* tolkes dit hen at de sentrale sosialpolitiske reformene har vært blottet for politiske konflikter. Den politiske debatten på 2000-tallet har riktignok mest handlet om revisjon og omlegging av de mange offentlige ordningene og i mindre grad vært en debatt om nedbygging og tilhørende skattelette og private velferdsmarkeder. Men for eksempel i spørsmålet om privatisering av velferdstjenester er det klare forskjeller i rådende politikk mellom de tre landene.

Således er det vår observasjon at det fremdeles er en høyre–venstreakse i velferdspolitikken. Denne aksen er imidlertid mest tydelig i spørsmålene om hvor langt man skal gå i å stille krav og betingelser, hvor sterke arbeidsinsentivene skal være, og hvor stor vekt man skal legge på for eksempel fordelingspolitiske hensyn. De politiske spenningene er også noe sterkere i Sverige og Danmark enn i Norge, noe som kan være et resultat av gunstigere økonomiske forutsetninger i Norge.

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

## Skattepolitikk i Norden<sup>22</sup>

### Innledning

Takket være reformer de siste 20 årene har de nordiske<sup>23</sup> landene trolig noen av verdens mest effektive skattesystemer. Systemet for beskatning er på de fleste områder mer ryddig og strømlinjeformet enn i andre land, og de nordiske landene har dessuten en sammensetning av skattetyper som genererer store inntekter til en begrenset økonomisk kostnad (Lindert 2004). Endringer i skattepolitikken utgjør således en (ofte oversett) forklaring på de nordiske modellenes suksess siden begynnelsen av 90-årene (jf. Christensen 2009).

Samtidig har skattepolitikken i de nordiske landene utviklet seg i ulike retninger de seineste årene. Norge endret skattepolitikken gjennom en reform i 2006, der man blant annet innførte skatt på utbytte for personlige aksjonærer, samtidig som de høyeste marginals kattene på arbeidsinntekt ble redusert.<sup>24</sup> Den nye allianseregjeringen i Sverige har blant annet gjennomført betydelige skattelettelse til arbeidsgivere, lønnstakere og hushold. Den borgerlige Regjeringen i Danmark har innført skattestopp og besluttet en større fremtidig skattereform som kritikerne mener vil ha uheldige fordelingsmessige virkninger.

### Hvorfor skattepolitikk?

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

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

---

<sup>22</sup> I tillegg til de gitte litteraturreferanser bygger framstillingen på intervjuer med eksperter på skatteområdet, både i Finansdepartementet og ved Universitetet i Oslo.

<sup>23</sup> I likhet med resten av notatet konsentreres framstillingen her om utviklingstrekk i Danmark, Sverige og Norge.

<sup>24</sup> Man gikk dermed over fra enkelbeskatning av aksjeutbytter (kun de 28 prosent som skattes av selskapets overskudd) til dobbelbeskatning (28 prosent på selskapets hånd, deretter 28 prosent på aksjonærens hånd, hvilket til sammen utgjør 48 prosent på marginen) av utbytter over et såkalt skjermingsfradrag (tilsvarer forventet normalavkastning på kapital).

velferdstjenester og -overføringer er begrenset av to trekk ved skattesystemet: (1) hvor effektivt det genererer skatteinntekter, og (2) hvor mye skatt folk er villige til å betale.

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

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

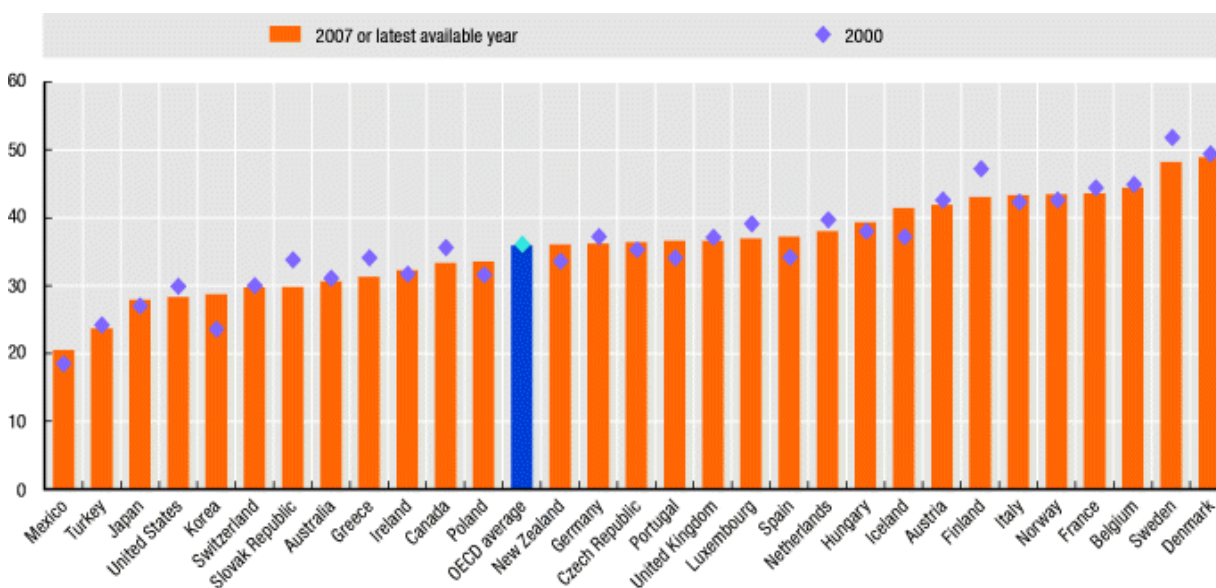
---

<sup>25</sup> Skatter som korrigerer for eksterne virkninger (for eksempel forurensing), er unntaket, siden formålet med slike skatter er å redusere effektivitetstap ved å stille bedrifter og enkeltpersoner overfor de fulle samfunnsøkonomiske kostnadene ved produksjon eller forbruk.

## Nordisk skattepolitikk – likheter og forskjeller

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

Figur S-13: Totale skatteinntekter i prosent av BNP



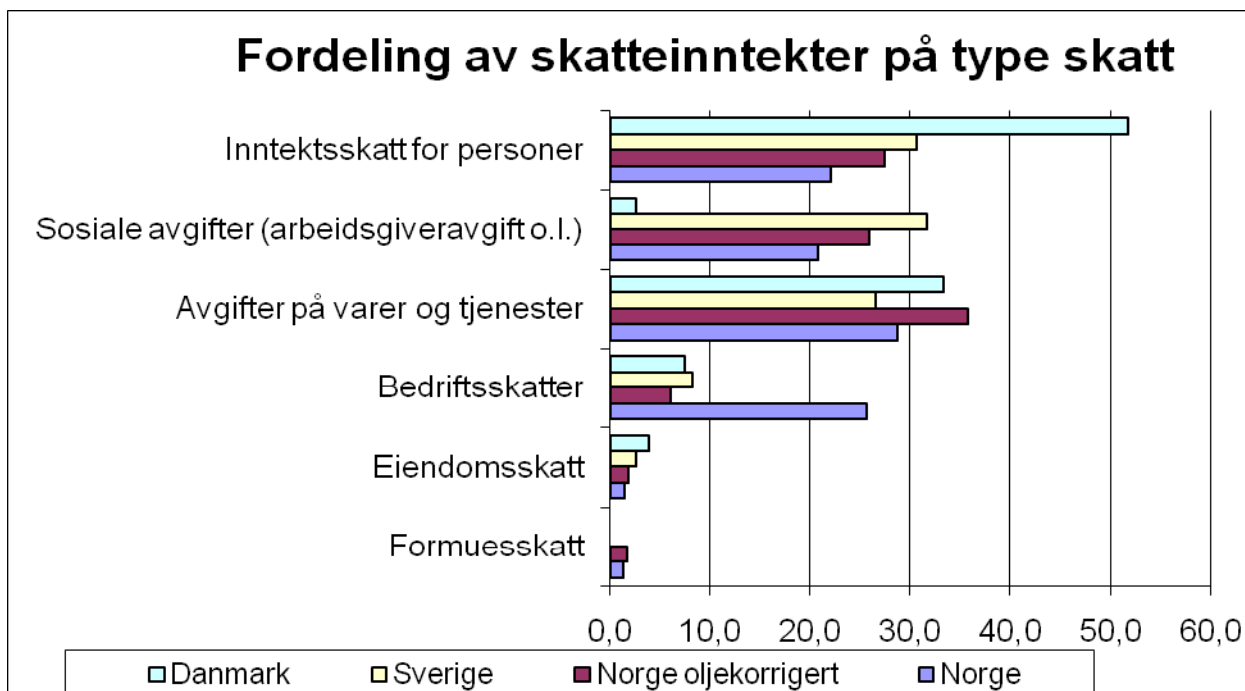
Kilde: OECD Factbook 2009

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

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

<sup>26</sup> I det danske skattesystemet er det blant annet ulike skattesatser på ulike former for kapital.

Figur S-14: Fordeling av skatteinntekter på type skatt i de nordiske landene



Kilde: OECD Revenue Statistics 2008

For det første legger alle de nordiske landene **stor vekt på avgifter på forbruk**. Forbruksavgifter er en svært viktig «inntektsmotor» i de nordiske systemene. Dette er aller mest framtrepende i Norge, der over 35 prosent av skatteinntektene stammer fra avgifter på varer og tjenester.<sup>27</sup> Danmark følger hakk i hæl, mens andelen i Sverige ligger noe lavere.

Den viktigste avgiften på forbruk er merverdiavgiften (momsen). Merverdiavgiften ligger på 25prosent i både Norge, Sverige og Danmark, hvilket er noe høyere enn i andre OECD-land. Sammenliknet med andre land er det dessuten svært få varer/tjenester som er unntatt eller har redusert sats. Det viktigste unntaket i Norge er halv moms på matvarer. Merverdiavgiften er en svakt regressiv skatt, hvilket vil si at den utgjør en større andel av inntekten til folk med lave inntekter enn til folk med høye inntekter. Årsaken er at de med lav inntekt bruker en relativt sett større andel av det de tjener, på forbruk av varer og tjenester. De nordiske landene har dessuten høye særavgifter (for eksempel på tobakk og alkohol) sammenliknet med andre land.

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

<sup>27</sup> Både her og seinere ser vi bort fra inntekter fra skatt på petroleumsvirksomhet.

De tre landene har imidlertid valgt ulike former for beskatning av arbeid. Danmark har verdens høyeste inntektsskatt for personer, men har til gjengjeld ingen arbeidsgiveravgift. Sverige, på den annen side, henter inn større inntekter fra sosiale avgifter – særlig arbeidsgiveravgift – enn fra personlig inntektsskatt. Norge er i så måte nærmest Sverige.

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

Et tredje – og for noen overraskende – fellestrekk ved de nordiske skattesystemene er en **moderat beskatning av bedrifter og kapitalinntekt** mer generelt. Bedrifter bærer en svært liten del av skattebyrden, mellom 6 og 8 prosent i alle de nordiske landene. På dette området er det nordiske skattenivået på linje med – eller til og med noe lavere enn – andre OECD-land.

Til sist er det betydelige forskjeller mellom de nordiske landene i **skatt på bolig og formuesskatt**. Norge skiller seg ut i begge henseender. På den ene side er Norge det eneste landet som har formuesskatt. Danmark avskaffet formuesskatten i 1997, mens Sverige gjorde det samme i 2007. På den annen side er fast eiendom svært fordelaktig beskattet i Norge. Dette er en følge av lav eiendomsskatt, gunstige ordninger for rentefradrag og urealistisk lav verdifastsettelse av boliger til skatteformål. Under en studietur i Norge skal den berømte danske skattemotstanderen Mogens Glistrup ha uttalt at han aldri engang ville ha turt å foreslå et så gunstig skatteregime for bolig i Danmark. Beskatning av bolig er en del hardere i Danmark og Sverige, men også her er skattene på fast eiendom lave i internasjonal sammenheng. Til sammen utgjør formuesskatt og eiendomsskatt en forsvinnende liten andel av de totale skatteinntektene i de nordiske landene.

## **Omfordeling og økonomisk effektivitet**

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

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

et betydelig større bidrag til utjevning enn beskatning. Alderspensjon, uføretrygd og sykepeng-er er eksempler på slike overføringer. I Norge står velferdspolitikken for nesten tre firedeler av denne omfordelingen og skattesystemet for en drøy firedel, ifølge regjeringens *Perspektivmelding* (St.meld. nr. 9 (2008–2009)). Dette forholdet har vært stabilt de siste 20 årene. Tallene for Danmark viser nøyaktig det samme forholdet mellom bidragene til utjevning fra henholdsvis overføringer og skatt (Det Økonomiske Råd 2008).

Dessuten kan de nordiske skattesystemene sies å være svært **effektive**. Blant norske skatteeks-perter synes det å være enighet om dette (jf. Christensen 2009). Til tross for det høye skatteni-vået er systemene innrettet på en slik måte at de skaper relativt lite vridninger i økonomien.

For det første har de nordiske landene mye av de skattene som skader økonomien lite, og lite av de skattene som skader økonomien mye (Lindert 2004). Fordelen med moderate skatter på kapital er at det begrenser både administrative kostnader og faren for skatteflukt og svekket verdiskapning (Ganghof 2005:82–83). Høy merverdiavgift genererer derimot store inntekter uten å forstyrre økonomien nevneverdig. Progressiv skatt på lønnsinntekt bidrar dessuten til at arbeidstilbudet i mindre grad blir svekket av beskatning. Personer med lav inntekt har typisk et elastisk arbeidstilbud, og relativt lav marginal skatt gir dem gode insentiver til arbeid. Personer med høyere inntekt står overfor en høyere marginal skatt, men jobber nesten like mye uansett.

For det andre er de nordiske skattesystemene ryddige og strømlinjeformede sammenliknet med andre land. Her utgjør Danmark imidlertid et delvis unntak. Både det norske og det svenske skattesystemet skårer høyt på *nøytralitet*, hvilket innebærer at det ikke vrir investeringer (Sørensen 1998). Nøytralitet i investeringer er sikret ved at alle former for kapitalinntekt be-handles på lik linje. (Unntaket i Norge er inntekter fra boligkapital.) Uniform kapitalbeskatning kan forstås som en form for universalisme på inntektsiden. Det er betydelige økonomiske og administrative gevinster knyttet til å ha et skattesystem der alle næringer står overfor samme satser, og der det er få særordninger og spesielle fradrag.

## Reformer i skattepolitikken

For å beskrive utviklingen i norsk skattepolitikk er det naturlig å strekke perspektivet tilbake til slutten av 80-årene. De nordiske landene gjennomførte alle store skattereformer rundt 1990. Danmark var først ute med reform i 1987, Sverige innførte «århundrets skattereform» i 1991, og Norge fulgte etter i 1992.

Bakgrunnen for disse reformene var de store problemene knyttet til de gamle skattesystemene. Skattepolitikken i 70- og 80-årene kombinerte høye nominelle skattesatser med en rekke fra-dragmuligheter (særlig på ulike typer kapitalinntekt) og skatteinsentiver for bedrifter. Utover 80-årene ble det stadig tydeligere for politikerne at disse systemene ivaretok sine grunnleggen-de hensyn på en dårlig måte (Ganghof 2007). Skogen av fradrag og særregler svekket evnen til å

generere skatteinntekter, sterke insentiver til skattetilpasninger hemmet lønnsomme investeringer, og systemet bidro nesten ikke til utjevning.

Det var sterke likhetstrekk mellom de nordiske reformene omkring 1990. Alle innebar sterke kutt i formelle skattesatser kombinert med utvidelse av skattegrunnlaget gjennom fjerning av fradragsordninger. Dessuten var alle de tre reformene bygget på prinsippet om dual inntektskatt (DIT). Det vil si at reformene etablerte en eksplisitt differensiering mellom skatt på arbeid og kapital. Danmark var først ute med å innføre denne modellen i 1987, men gikk tilbake til en hybrid løsning i 1993 (Ganghof 2006). Reformene i Sverige og Norge et par år seinere representerte imidlertid både renere versjoner av DIT-modellen og viste seg mer robuste. Disse reformene introduserte en moderat, flat kapitalskatt (28 prosent i Norge, 30 prosent i Sverige) kombinert med en høyere, progressiv skatt på arbeid. Norge innførte dessuten enkel beskatning av alle former for kapitalinntekt.

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

Siden har skattepolitikken i de nordiske landene fulgt ulike baner. Det svenske skattesystemet har kun vært gjenstand for mindre endringer siden 1991. I 1994 satte den borgerlige regjeringen ned skattesatsen for bedrifter fra 30 til 28 prosent og fjernet delvis dobbeltbeskatningen av kapitalinntekt. Den etterfølgende sosialdemokratiske regjeringen strammet imidlertid til igjen ved å øke skatten på de høyeste arbeidsinntektene og gjeninnføre dobbeltbeskatning av kapital. På 2000-tallet har flere av de mindre (men synlige) skattene blitt avskaffet. Sosialdemokratene fjernet skatten på arv og gaver i 2004, mens formuesskatten ble avskaffet av den borgerlige regjeringen i 2007. Den sittende borgerlige allianseregjeringen har dessuten gjennomført betydelige skattelettelse siden den kom til makten, særlig for dem med lav inntekt. Hovedtrekkene fra skattereformen i 1991 ligger imidlertid fortsatt fast.

I Norge skjedde det heller ikke betydelige endringer i skattepolitikken før en ny omfattende skattereform ble vedtatt i 2004 og gjort gjeldende fra 2006. Denne reformen kan betraktes som en oppdatering av 1992-reformen. Hovedproblemet ved den ellers vellykkede 1992-reformen var det store gapet mellom skattenivået på arbeid og kapital, som gjorde det lønnsomt å skifte inntekt fra arbeid til kapital for personer hvis inntekt stammet fra begge kilder. Slike tilpasninger gikk utover både skatteinntektene og den reelle progressiviteten i beskatningen av arbeidsinntekt.

2006-reformen endret ikke på hovedtrekkene fra 1992. Men noen større grep ble gjort for å redusere avstanden mellom skatt på arbeid og kapital. For det første innførte man dobbelt beskatning av aksjeutbytte ved å først beskatte overskuddet på selskapets hånd og deretter utbyttet (over normalavkastning) på aksjonærens hånd. Dette innebar en betydelig skjerping i

beskatningen av denne typen kapitalinntekt, siden den effektive skattesatsen økte fra 28 prosent til drøyt 48 prosent. På den annen side ble de høyeste skattesatsene på lønnsinntekter redusert noe. Skattereformen omfattet dessuten en økning av bunnfradraget. De samlede skatteuttene ble finansiert gjennom en økning av merverdiavgiften fra 24 til 25 prosent. Skattereformen i 2006 innebar dermed at noe av skattebyrden ble overført fra arbeidsinntekt til forbruk.

I Danmark har skattepolitikken tilsynelatende beveget seg i en annen retning. Reformen i 1993 – som gikk vekk fra DIT-modellen innført i 1987 – innebar mange av de samme endringene som den svenske og den norske reformen, men var mindre stringent enn reformene i nabolandene. Reformen innebar en gradvis senkning av skattesatser og begrensning av rentefradrag og andre fradragsordninger. Dessuten ble formuesskatten avskaffet av den sosialdemokratiske regjeringen i 1995 med virkning fra 1997.

Særegent ved utviklingen i dansk skattepolitikk er «skattestoppet» som ble innført av den borgerlige regjeringen i 2002. «Skattestopp» innebar at ingen skatt eller avgift kunne settes opp. Denne regelen har vært gjeldende siden. Ifølge eksperter har den manglende oppdateringen av skattesystemet hatt uheldige sosiale og økonomiske effekter.

Den danske regjeringen planlegger i skrivende stund en dyptgripende reform av skattesystemet, kalt Forårspakke 2.0. Foruten en dreining mot grønnere og mer sunnhetsfremmende beskatning innebærer avtalen mellom regjeringen og Dansk Folkeparti avskaffelse av mellomskatten samt en reduksjon av bunnskatten og toppskatten. Reformen medfører således kutt i skattesatser på alle inntektsnivåer, men lettelsene er størst for dem med relativt høye inntekter. Kritikere oppfatter dette som en svært markedsliberal reform. Blant annet har Sosialdemokraterne og fagbevegelsen kritisert de sterke fordelingsmessige skjevhetene i reformutkastet.

## **Konsekvenser av endringer i skattepolitikken**

Hva har vært utfallet av endringer i skattepolitikken med hensyn til henholdsvis likhet og økonomisk effektivitet? Det synes å være bred enighet om at reformene i begynnelsen av 90-årene bidro til høyere effektivitet i økonomien (for Norge, se f.eks. NOU 2003:9; Christiansen 2004; Christensen 2009, kap. 5). Fjerning av ulike fradragsordninger og skatteinsentiver innebar mer nøytral beskatning. Dette ga opphav til en bedre allokering av ressurser og jevnt høyere avkastning på investeringer. I Norges tilfelle er skattereformen 1992 trolig én viktig delforklaring på perioden med sterk økonomisk vekst i 90-årene.

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

Christensen (2009) konkluderer med at den norske skattereformen 1992 *ikke* gikk utover likheten i samfunnet. Tvert imot styrket reformen den totale evnen til å drive utjevningsspolitikk. Viktigst var det at reformen økte skattesystemets evne til å generere skatteinntekter og dermed til å finansiere velferdsstaten. Fjerning av sjenerøse fradrags- og fondsavsetningsordninger stoppet lekkasjene av skatteinntekter, DIT-modellen sikret store inntekter fra beskatning av arbeid, og økt synliggjøring av kapitalinntekter førte til større skatteproveny fra bedrifter.

Skattereformen i 1992 førte verken til en klar oppgang eller nedgang i inntektsulikhet (Thoresen 2003; Fjærli og Aaberge 2003). Fordelingen av skattebyrden på ulike inntektsklasser var tilnærmet uendret, og reformen ser ikke ut til å ha satt i gang sterke ulikhetsskapende prosesser. Tar vi 2006-reformen med i betraktningen, kan det faktisk virke som den direkte omfordelingen er styrket, siden denne reformen skjerpet beskatningen av kapital.

Delvis kan denne analysen sies å gjelde for Sverige også. Som Steinmo (2002) påpeker, markerte endringene i skattepolitikken i 90-årene verken slutten på omfordeling eller den svenske velferdsstatens død. Men det virker som endringene i skattepolitikken på 2000-tallet er en av faktorene som har bidratt til at inntektsulikheten i Sverige har økt noe.

I Danmark ser vi en tendens til økende ulikhet etter at skattestoppet trådte i kraft i 2002 (Kvist 2009). Frysingen av ikke bare skattenivået, men også enkelskatter, har i en del tilfeller favorisert de bedre stilte, blant annet når det gjelder beskatning av eiendomsverdi. Dessuten har store skattelettelse de seineste tre årene hatt fordelingsmessige konsekvenser til fordel for de med høyere inntekter. Generelt har utviklingen i skattepolitikken favorisert personer med høye inntekter, lang utdanning, boligeiere og menn. Det er grunn til å forvente at den varslede skattereformen vil forsterke denne tendensen.

## Endringer i skattepolitikken – noen konklusjoner

Hvordan kan vi på et overordnet nivå forstå endringene i nordisk skattepolitikk siden 1990? Først og fremst synes skattereformene å være kjennetegnet av **modernisering** og **rasjonalisering**, det Pierson (2001) omtaler som «recalibration». Gjennom store endringer i skattesystemet har de nordiske skatteregimene blitt oppdatert til nye økonomiske omgivelser. Dette har medført et tydelig skift fra tradisjonell intervensjonistisk skattepolitikk til et mer nøytralt og universalistisk skattesystem. I denne prosessen har næringspolitiske mål og styring av kapital forsvunnet ut av skattepolitikken. Samtidig står de grunnleggende målene i skattepolitikken om finansiering av velferdstjenester og utjevning støtt. Selv om de skattepolitiske virkemidlene i de nordiske landene er forandret, ivaretar man generelt disse hensynene i minst like stor grad som før (Ganghof 2007; Christensen 2009).

Samtidig ser vi tendenser til endringer i nordisk skattepolitikk. Dette gjelder særlig utviklingen i Danmark siden begynnelsen av 2000-tallet under høyrestyre. Skattestopp, skattelettelse og – det som forventes å bli – en fordelingsmessig skjev ny skattereform er alle trekk som peker i

retning av større forskjeller og en vridning fra offentlig til privat inntektsvekst. En lignende utvikling kan man se i Sverige. Selv om konsekvensene for offentlige budsjetter under de siste års høykonjunktur har vært begrenset, kan dette på sikt være med på å svekke velferdsstatens finansieringsgrunnlag.

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

# Endringer i offentlig sektor i Norden

## Innledning

Den offentlige sektor i de tre nordiske landene er stor hva gjelder antall ansatte og resursbruk. Sektoren har også blitt utsatt for samme type kritikk i landene i løpet av de siste tiår. Den har blitt kritisert for å være for dyr, for byråkratisk, for lite effektiv og for å være for lite serviceorientert. Kritikken må ses i sammenheng med to sentrale faktorer. I slutten av 1970-årene endret det politiske klimaet seg. Mer høyreorienterte regjeringer tok over makten i flere europeiske land. I et endret politisk klima ble det hevdet stadig sterkere at en stor offentlig sektor hemmet effektiviteten i økonomien. Samtidig opplevde flere land en fase med økonomisk stagnasjon og krise, noe som intensiverte presset på offentlig sektor i retning av omorganisering. Endringer ble iverksatt, endringer som gjerne blir gruppert innenfor sekkebetegnelsen New Public Management (NPM). Bruk av NPM har imidlertid variert. I Storbritannia og New Zealand gikk NPM hånd i hånd med en sterk ideologisk og høyreorientert retning der målet var nedbygging av offentlig sektor i retning av en minimumsstat. I Sverige, Danmark og Norge, der sosialdemokratiske partier har stått sterkt, har NPM-tiltak blitt betraktet som et nødvendig virkemiddel for å konsolidere det offentliges kjerneoppgaver slik at det offentlige på sikt kunne øke effektiviteten og styrke sin virksomhet (Pollitt og Bouckaert 2000). Det er imidlertid også forskjeller mellom de tre nordiske landene. Mens Norge, på grunn av høye oljeinntekter, lettere har kunnet utbygge offentlig sektor, førte økonomiske nedgangstider til et sterkere endringspress på offentlig sektor i Danmark i 1980-årene og i 1990-årene.

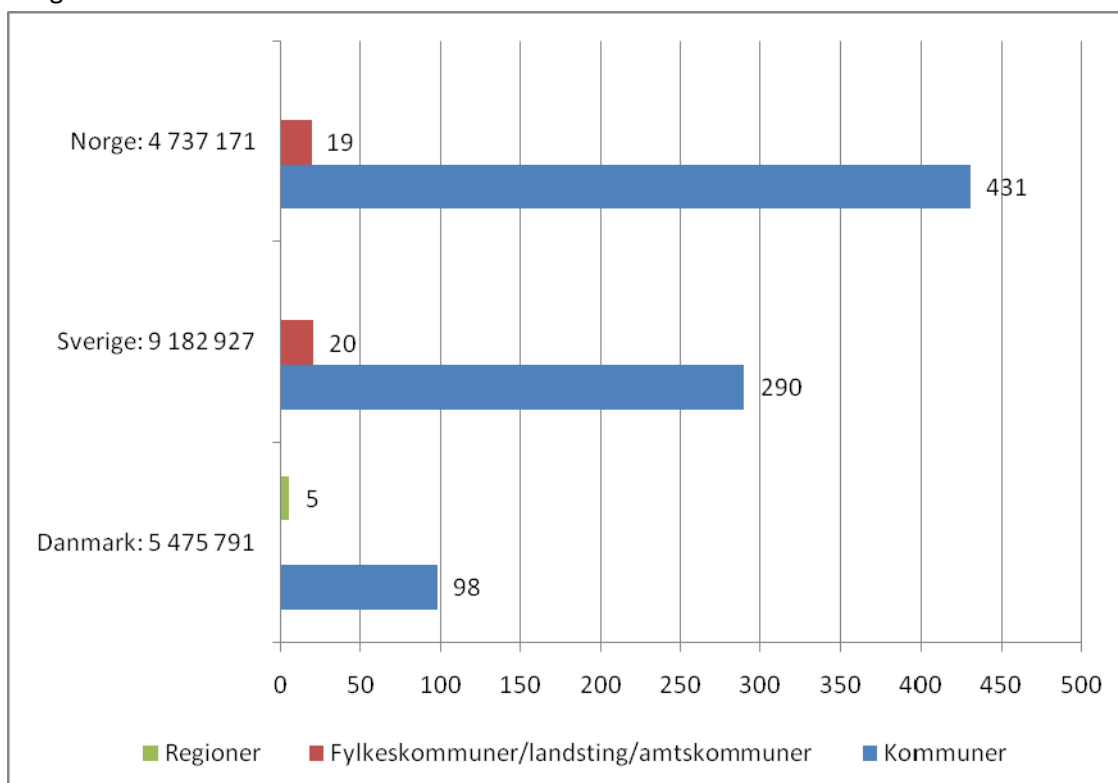
Uavhengig av kritikkens bakgrunn har den i varierende grad berørt hele offentlig sektor og dermed om lag hver tredje nordiske arbeidstaker. Disse arbeidstakerne har vært igjennom omfattende endringsprosesser i løpet av 1990-årene og 2000-tallet. Det er også lite som tyder på at endringspresset vil avta. Kravene om økt effektivitet og god kvalitet vil trolig forsterkes. I tillegg vil økt forventet levealder skape et stort behov for å frigjøre ressurser til pleie- og velferdstjenester i årene som kommer.

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

## Mange små eller store og få? Oppbygning av offentlig forvaltning

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

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



Figur S-15 viser at det er store forskjeller i antall kommuner i de tre nordiske landene. Som det framgår i figur S-15, skiller oppbygningen av offentlig forvaltning i **Norge** seg ut ved at antall kommuner er stort. I 2008 hadde 45 prosent av kommunene et innbyggertall på under 20 000 (St.prp. nr. 67, (2006–2007)).<sup>28</sup> Det er imidlertid flere kommuner som inngår interkommunalt samarbeid om utførelse av oppgaver. Eksempelvis hadde 18 prosent av kommunene inngått denne type samarbeid om renovasjon i 2008.<sup>29</sup> Kommunesammenslåinger har derfor i lengre tid vært et politisk tema, og tvang eller frivillighet har vært og er et omstridt spørsmål.

<sup>28</sup> Jf. St.prp. nr. 67 (2006–2007). Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen).

<sup>29</sup> Dette var interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27. Kilde: *Undersøkelse om kommunal organisering 2008*.

Danmark er det landet med færrest kommuner. Gjennom sin regionaliseringsreform i 2006 gjennomførte Danmark radikale grep. Den borgerlige regjeringen fikk, med støtte fra Dansk Folkeparti, igjennom en grunnleggende strukturreform der antall kommuner ble redusert fra 271 til 98. I tillegg ble de 14 tidligere amtskommunene, som tilsvarte fylkene i Norge, erstattet av fem regioner. De nye kommunene fikk et innbyggertall på over 30 000. Målet for reformen var mer effektiv offentlig tjenesteproduksjon. Både tydeligere fordeling av ansvarsområder og større kommunale enheter skulle bidra til dette.

Reformen overførte flere oppgaver til de nye og større kommunene, blant annet innenfor sosial-, arbeidsmarkeds-, helse- og miljøpolitikk. Seinere ble det vedtatt å overføre det fulle ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken til kommunene. Fra 1. august 2009 er utbetaling av dagpenger, arbeidsformidling og andre aktive arbeidsmarkedstiltak kommunenes ansvar. Regionene beholdt på sin side ansvaret for sykehusene og enkelte sosiale institusjoner samt en del koordinerende oppgaver. Men de mistet samtidig retten til å kreve inn skatter. Det fulle ansvaret for beskatning ble overført til staten, som også overtok ansvaret for videregående skoler og andre oppgaver innenfor utdanningspolitikken.

Spørsmålet om region- og forvaltningsreform var i Norge høyt på dagsordenen under Bondevik II-regjeringen og ble også aktualisert i den rød-grønne regjeringens Soria Moria-erklæring i 2005 og i regjeringspartiernes felleserklæring «Sterke regioner for framtida». Her ble det formulert et ønske om ett forvaltningsnivå mellom stat og kommune, som erstatning for de tidligere fylkeskommunene. Hvilke oppgaver, form og geografiske inndelinger regionene skulle ha, var derimot uklart. Forslaget ble den gang lagt på is på grunn av massiv motstand. Motstanden var lokaldemokratisk fundert. Både Fremskrittspartiet, Høyre og deler av Arbeiderpartiet er imidlertid tilhengere av å erstatte fylkeskommunene med færre og større regioner samt å slå sammen kommuner. Et eventuelt regjeringsskifte vil med all sannsynlighet medføre at spørsmålet om regioner igjen blir tematisert. Det må også tillegges at det allerede har skjedd en «stille» regionalisering i offentlig forvaltning. De fleste av de rundt 40 virksomhetene som i 2004 utgjorde den regionale statsforvaltningen, har beveget seg bort fra en fylkesvis organisering ved å etablere større enheter på tvers av fylker (Moland og Trygstad 2006). Ønsket om økt effektivitet og kvalitet har vært en viktig drivkraft bak denne regionaliseringen. Trygdeetaten, Arbeidstilsynet, Tollvesenet, Vegvesenet, barnevernet, politi- og lensmannsetaten og helseforetakene er eksempler på offentlige virksomhetsområder som har innført hver sin (svært ulike) variant av regionaliseringsmodellen. En regionaliseringsreform vil reise spørsmål ikke bare om antall og oppgaver, men også om myndighet for regionene, herunder blant annet styringsmuligheter for å kunne konkurranseutsette og/eller privatisere tidligere offentlige funksjoner. Dersom det faktisk skal være et demokratisk nivå på regionsnivå, er det rimelig å anta at dette forvaltningsnivået også får fullmakter til å velge hvordan de regionale oppgavene skal utføres, og av hvem.

En eventuell overdragelse av oppgaver til regionene kan også reise spørsmål knyttet til plassering av arbeidsgiveransvaret for dem som skal utføre de overførte oppgavene. Hvem skal være arbeidsgiver? Problemstillingene er i første rekke knyttet til særbestemmelser for statens tjenestemenn gjennom tjenestemannsloven og de sikringsbetingelser for statlig tilsatte som ligger

her (ventelønn, fortrinnsrett til ny stilling, innstillingsråd etc.). Et illustrerende eksempel er NAV-reformen hvor ansatte i henholdsvis kommuner og stat arbeider i samme tjeneste med ulike arbeidsgivere og arbeidsvilkår.

## Tilknytningsform og fristilling i offentlig sektor

Offentlig sektors størrelse i de tre nordiske landene gjør ikke bare oppbygning, men også organisering til viktige spørsmål. I 2001 var offentlig sektor i Norge fortsatt mindre enn i Danmark og Sverige. Det spesielle for Norges del var snarere at mens veksten i de to andre nordiske landene flatet ut eller var negativ i siste halvdel av 1990-årene, var det fortsatt en vekst i den norske offentlige forvaltningen (Statskonsult 2001:3). En forklaring kan være at Norge, som en konsekvens av store oljeinntekter og et voksende BNP, ganske enkelt kan bruke mer på offentlig sektor uten å øke skattebyrden. Både Sverige og Danmark har vært igjennom økonomiske innsparinger gjennom hele 1990-årene (ibid.), noe som blant annet medførte en kostnadsreduksjon innenfor offentlig forvaltning.

De ulike formene for fristilling kan som nevnt kategoriseres i form av indre og ytre fristillinger. Vi definerer innføring av bestiller–utførermodellen som eksempel på indre fristilling. Kvasimarkedslignende tiltak etableres, og relativt autonome enheter kjøper og selger tjenester av hverandre etter bestiller–utførerprinsippet. Når vi omtaler indre fristilling, referer vi til utviklingen i kommunal sektor. Konkurransetsetting og selskapsetableringer definerer vi som ytre fristilling. Her dreier det seg blant annet om å konkurranseeksponere deler av den kommunale virksomheten samt å etablere statlige og kommunale selskaper som selvstendige rettssubjekter. Fristilling innebærer at tett og direkte politisk kontroll i økende grad blir erstattet med indirekte styring, både gjennom ulike former for mål- og resultatstyring (intern fristilling) og gjennom ulike eierorgan og tilknytningsformer (ytre fristilling). Den indre og den ytre fristillingen må ses i lys av nasjonale og internasjonale trekk, herunder blant annet økonomisk endring, liberalisering, økt internasjonal konkurranse og tilpasning til konkurransereglene i EØS.

### Ytre fristilling – selskapsetableringer i staten

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

---

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

skogbruk og vannkraft omgjort til aksjeselskaper i 1990-årene. Totalt omfattet selskapsdannelsen i denne perioden om lag 115 000 ansatte (Stokke 1999). Også Danmark gjennomførte flere selskapsetableringer i 1990-årene. Da ble blant annet Televerket, Kastrup, Post Danmark, Danmarks Radio og DSBs bussvirksomhet omgjort til aksjeselskaper.

Selskapsetableringer skjøt særlig fart på 2000-tallet. I denne perioden ble blant annet Posten, NSB og produksjonsdelen i Statens Vegvesen omdannet til statlige aksjeselskaper. Videre ble helsereformen iverksatt i 2002. Reformen flyttet ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunen til større regionale statlige foretak. Forvaltningen av sykehusene ble organisert som statlige selskaper, nærmere bestemt som fem regionale helseforetak – i dag redusert til fire. Denne tilknytningsformen innebar større autonomi vis-à-vis politisk ledelse. Hvert foretak fikk status som selvstendig juridisk enhet med rettslig og økonomisk ansvar for egen drift (dog uten mulighet til å gå konkurs). Innenfor hver region er hvert sykehus en selvstendig juridisk enhet, eid av det regionale nivået.

Dersom vi ser på utviklingen i perioden fra 1990 til 2004, ser vi en bevegelse der antall enheter innenfor den statlige forvaltningen ble redusert, mens antall statselskaper var økende. Den prosentvise nedgangen i antall enheter i den statlige forvaltningen var på 31 prosent, mens den prosentvise økningen i antall enheter innenfor gruppen statselskaper var på 51 prosent. I 2004 sysselsatte statseide selskaper eller foretak (inkludert helseforetak) om lag 250 000 arbeidstakere. I dag er eksempelvis Telenor og Statoil delvis privatisert.

I **Sverige** har den sittende borgerlige regjeringen gått inn for omfattende privatisering av statlige foretak som opererer i det konkurranseutsatte markedet. Målet er å selge ut statlige foretak til en verdi av 200 milliarder i perioden 2007–2010. Dette gjelder blant annet posttjenester, der en fusjon mellom svenske og danske Posten er planlagt. Samtidig skal monopolet på apotek tjenester oppløses, og staten skal gradvis selge seg ned innenfor apoteksektoren. Regjeringen planlegger dessuten å legge all persontrafikk med tog ut på anbud innen 2010. I **Norge** har den rød-grønne regjeringen innført en pause i både statlige selskapsetableringer og utvalg.

#### **Kommunal sektor**

Utskillinger av kommunal virksomhet har særlig skutt fart i Norge i perioden 2001 til 2007. Da var det nesten en dobling av kommunalt/fylkeskommunalt eide foretak og etablering av aksjeselskaper økte særlig mye. Ifølge Ringkjøb (2008) omsatte kommunale foretak for over 87 milliarder kroner i 2005. Kommunale foretak utgjør i dag en stor andel av den totale kommunale virksomheten.

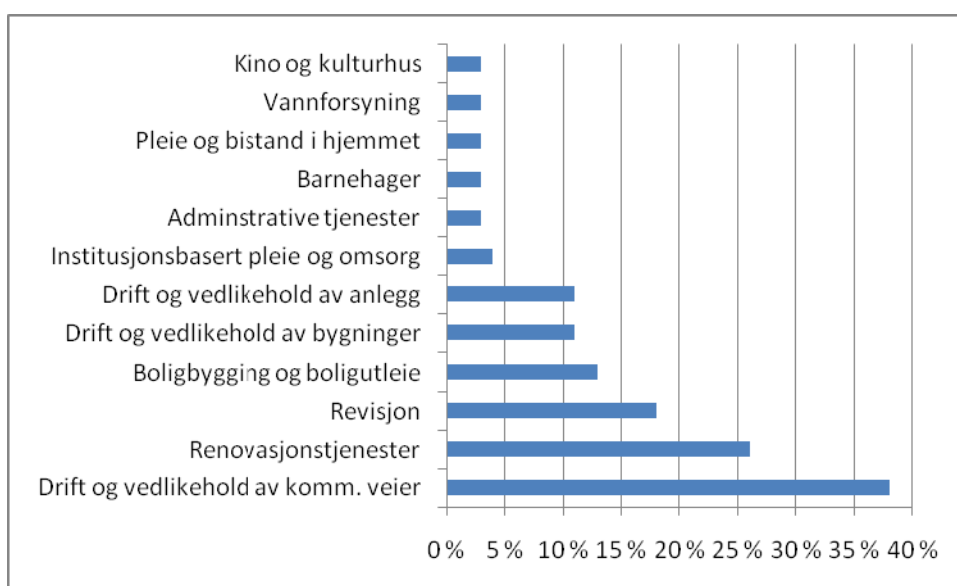
Også i Sverige og Danmark er det etablert kommunale foretak, men dette startet tidligere – i 1990-årene. Økningen i Sverige på 2000-tallet er beskjedent sammenliknet med Norge. I perioden fra 2003 til 2007 var det eksempelvis en økning av kommunale aksjeselskaper på om lag 8 prosent.

Omfanget av kommunal konkurranseutsetting er mindre i Norge enn i våre to naboland, der debatten startet tidligere, fra 1980-årene og utover. I **Danmark** fremmet den borgerlige regje-

ringen Schlüter konkurranseutsetting og privatisering som kostnadsbesparende tiltak i kommunal sektor. Men også sosialdemokratiske regjeringer har fulgt dette opp. I **Sverige** var det rengjøring som først ble konkurranseutsatt, seinere kom busstrafikk og helse og omsorg (Stokke 1999:26). I 2002 ble 12 prosent av tilbudet til barnehage- og førskolebarn utført av private tilbydere (Anxo og Niklasson 2009).

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

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



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

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

### Indre fristilling

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

I Norge har bestiller–utførermodellen fått mindre gjennomslag, selv om bruken har tiltatt. I 2000 hadde 16 prosent av norske kommuner innført bestiller–utførermodellen på noen områder (15 prosent) eller alle områder (1 prosent). I 2008 var denne andelen fordoblet. 31 prosent av kommunene hadde da tatt i bruk modellen på noen områder (24 prosent) eller alle områder (5 prosent). I Norge er bestiller–utførermodellen mest benyttet i pleie og bistand i hjemmet, institusjonsbasert pleie og omsorg samt vedlikehold av bygninger, i nevnte rekkefølge. Særlig er modellen innført i de store kommunene, og den berører derfor en betydelig andel av befolkningen og mange arbeidstakere.

Et tilgrensende tema er **brukervalg** i offentlig sektor. I Danmark har det skjedd en liten revolusjon på det dette området under den borgerlige regjeringen på 2000-tallet. Fritt brukervalg er gjort gjeldende for en lang rekke offentlige ytelser innenfor helse, eldreomsorg, barnehager, arbeidsmarkedstiltak, pensjonskasse osv. Viktige eksempler fra helse og eldreomsorg er fritt sykehusvalg, fritt valg av lege og tannlege, fritt leverandørvalg innenfor hjemmehjelp samt fritt valg av eldrebolig og pleiehjem. På disse områdene kan brukerne velge fritt mellom kommunale og private tilbydere av tjenester.

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

### **Nok fristilling?**

Den nyeste trenden innenfor forvaltningspolitikk er imidlertid økt samordning og integrasjon i offentlig virksomhet, altså en motsats til NPM-doktrinen om fristilling og oppdeling. Dette omtales gjerne som «**Whole of Government**» (**WOG**) eller post-NPM (Christensen og Læg Reid 2006). WOG bygger på et helhetlig perspektiv der målet er bedre integrasjon og koordinering mellom ulike avdelinger og enheter innenfor offentlig sektor, og vektlegger politikkenes rolle. Slike reformer kan betraktes som en reaksjon på de erfarte ulempene ved fristilling og oppsplitting. Politisk ledelse har mistet myndighet og kontroll over deler av den offentlige virksomheten, samtidig som det er politikerne som stilles til ansvar når noe går galt. I Danmark kan samordningen av arbeidsmarked, velferd og sosialtjenester brukes som eksempel på økt integrasjon. I Norge kan den rød-grønne regjeringens samhandlingsreform og NAV-reformen betraktes som eksempler på det samme. Reformene vektlegger større grad av samordning på tvers av virksomheter, etater og forvaltningsnivåer.

**NAV-reformen**, hvor NAV står for «Ny arbeids- og velferdsforvaltning», ble vedtatt i 2005 og innebærer en reorganisering av Aetat (arbeidsmarkedsetaten), trygdeetaten og sosialtjenesten. Målet med reformen var en mer effektiv og brukerrettet forvaltning som skulle få flere i arbeid og færre på stønad. Særlig skulle man gjøre slutt på at brukere ble «kasteballer» mellom de

ulike etatene (Reegård 2008). Reformen gikk verken inn for en helstatlig eller helkommunal løsning, men noe midt imellom. På statlig nivå ble de to etatene Aetat og trygdeetaten slått sammen til en ny arbeids- og velferdsetat. Denne etaten blir samlokalisert med sosialtjenesten i kommunene hvor det opprettes en felles førstelinjetjeneste i hver kommune. NAV-reformen er ikke sluttført, men har møtt store problemer og fått hard kritikk fra flere hold under gjennomføringen, som også har falt sammen i tid med finanskrisa og stigende ledighet.

## Den politiske dimensjonen

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

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

I **Norge** er de politiske skillelinjene i spørsmålet om bruk av markedsmekanismer i offentlig tjenesteyting minst like tydelige. Holdninger til konkurranseutsetting i norske kommuner avhenger av politisk ståsted: FrP-ordførerne er mest positive, mens SV-ordførere er mest negative. På nasjonalt nivå økte antallet fristillinger og selskapsetableringer betraktelig under den borgerlige Bondevik II-regjeringen, mens det har vært lite fristilling under den sittende rød-grønne regjeringen. I Soria Moria-erklæringen fra 2005 het det at: «Regjeringen vil ha sterkere politisk styring med prosesser og beslutninger som er viktige for landet, lokalsamfunnene og enkeltindividene. Vi ønsker ikke markedsstyring og markedenkning der markedet ikke fungerer.» Høyre og FrP går derimot til valg på økt bruk av markedsløsninger på mange områder av offentlig sektor. Det bør imidlertid legges til at Stoltenberg I-regjeringen sommeren 2001 delprivatiserte og børsnoterte Statoil og var arkitektene bak sykehusreformen.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Tormod Hermansen, som ledet utvalget som kom med innstillingen «En bedre organisert stat», har uttalt til *Aftenposten* at LO og SV stoppet Stoltenbergs videre moderniseringsprosjekter i staten (*Aftenposten* 21.08.09, s. 4).

## Effekter av reformer i offentlig sektor

Hva har vært effektene av reformene i offentlig sektor i Norden? Mange av endringene har vært begrunnet med ønsket om mer effektiv tjenesteproduksjon. Dette har man uten tvil lyktes med på en rekke områder. Et illustrerende eksempel er Skatteetaten i Norge, der tilgjengelighet og brukervennlighet har økt betraktelig. Samtidig er det på mange felter vanskelig å påvise empirisk at effektiviteten har økt som følge av markedsliknende løsninger. Dette gjelder for eksempel tiltak som innføring av bestiller–utførermodell, konkurranseutsetting og etablering av offentlig eide selskaper (Ringkjøb mfl. 2008).

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

«Dessa organisationsförändringar innebär att hemtjänsten på många håll har blivit mer detaljstyrd och fragmenterad, långt från 1980-talets visioner om 'helhetssyn'. Personalens handlingsutrymme begränsas, vilket försvårar möjligheten att möta olika hjälptagares individuella och varierande behov» (ibid. s. 415).

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

organisasjonsgraden og avtaledekningen i privat sektor i Sverige virket inn på fagforbundenes vurderinger.

Det er også grunn til å spørre seg om borgerne trives i en stadig mer kundeorientert rolle. Det er ting som tyder på at deler av offentlig sektor for tiden løper foran og ønsker at en nølende befolkning tilpasser seg en kunderolle som krever en markedsorientering der man aktivt innhenter informasjon og velger den beste og billigste løsningen, som mange verken er innstilt eller forberedt på. Etter en årrekke med et deregulert kraftmarked fant SIFO at to av tre forbrukere som hadde gjort seg opp en mening, i 2006 ønsket offentlig regulert strøm. Det interessante med undersøkelsen var at andelen var økende sett i forhold til samme måling i 2005 (Berg 2006). Kanskje betyr dette at vi som samfunnsborgere ønsker grenser for kunderollen?

# Endringer i nordisk innvandrings- og integreringspolitikk

## Innledning<sup>32</sup>

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

## Innvandring til de nordiske landene

Historisk sett har innvandringen til de nordiske landene fulgt ganske like hovedmønstre. Ekspanderende industri og et voksende behov for arbeidskraft, først i Sverige og gradvis også i Norge og Danmark, banet vei for etablering av et felles nordisk arbeidsmarked i 1954 og færre restriksjoner på arbeidsinnvandring både fra andre vesteuropeiske land og enkelte land utenfor Europa (Lindgren og Madsen 2003:48). I Sverige ble 1960-årenes innvandring preget av arbeidssøkere fra Finland og Sør-Europa, blant annet Italia, tidligere Jugoslavia, Hellas og Tyrkia (SOU 2003:75, s. 146). I Norge kom arbeidsinnvandringen seinere i gang, var av mindre skala og omfattet i større grad menn fra Pakistan og Marokko (Brochmann 2003). I Danmark var denne periodens arbeidsinnvandring dominert av personer fra Tyrkia, Pakistan, Jugoslavia og Marokko (Hedetoft 2006).

---

<sup>32</sup> Flere av avsnittene i dette kapitlet er hentet fra tidligere publikasjoner om emnet, nærmere bestemt Djuve og Kavli 2007a, 2007b og Kavli 2008. For mer detaljerte gjennomganger av de skandinaviske landenes integreringspolitikk henviser vi til disse publikasjonene.

Mot slutten av 1960-årene førte oljekrisen og økonomiske nedgangstider til lavere etterspørsel etter arbeidskraft. Arbeidsinnvandringen fra Sør-Europa og Asia ble faset ut, og det ble innført såkalt innvandringstopp, først i Sverige i 1967 og deretter i Danmark og Norge henholdsvis i 1973 og 1975. Dårligere tider førte likevel ikke til omfattende returmigrasjon, selv ikke blant arbeidsinnvandrerne som mistet jobben (Brochmann 2003). Blant dem som ble boende, fulgte familien i stor grad etter, og de skapte dermed det som er blitt beskrevet som den andre bølgen av innvandring til Europa i moderne tid – familieinnvandringen (ibid.). Gjenforening med familiemedlemmer, eller etablering av nye familier på tvers av landegrenser, er i dag en viktig migrasjonskanal, og familieinnvandrere utgjør en betydelig andel av innvandringen til de skandinaviske landene. I tillegg ble en tredje innvandringsbølge innledet fra slutten av 1980-årene, med økende flyktninginnvandring. Konflikter i verden, som borgerkrigen i det tidligere Jugoslavia og krigen i Irak, har satt tydelige avtrykk i form av økte asylstrømmer.

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

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

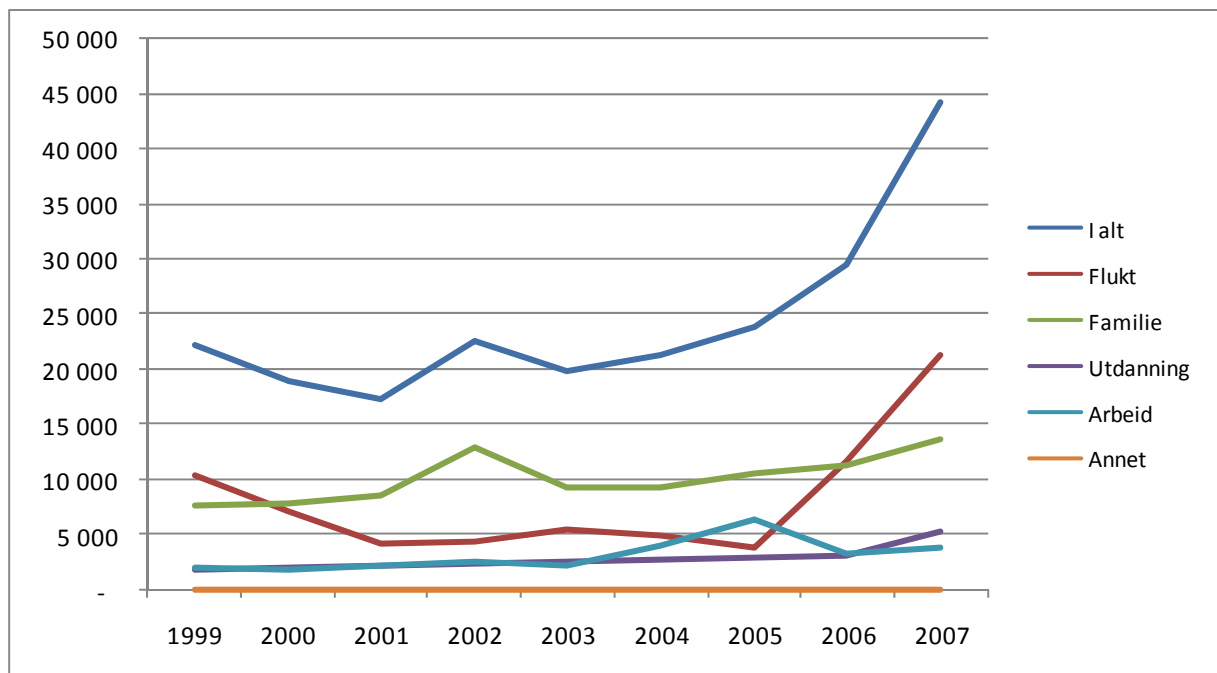
Ved inngangen til 2009 utgjør innvandrerbefolkningen (definert som innvandrere og etterkommere av innvandrere i første generasjon) 10,6 prosent i Norge og 9,5 prosent i Danmark. I Sverige avgrenses offentlig statistikk over innvandrerbefolkningen til personer som har innvandret, og favner dermed ikke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

---

<sup>33</sup> se også kapitlet om *de nordiske arbeidslivsmoellene* for en diskusjon om arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene.

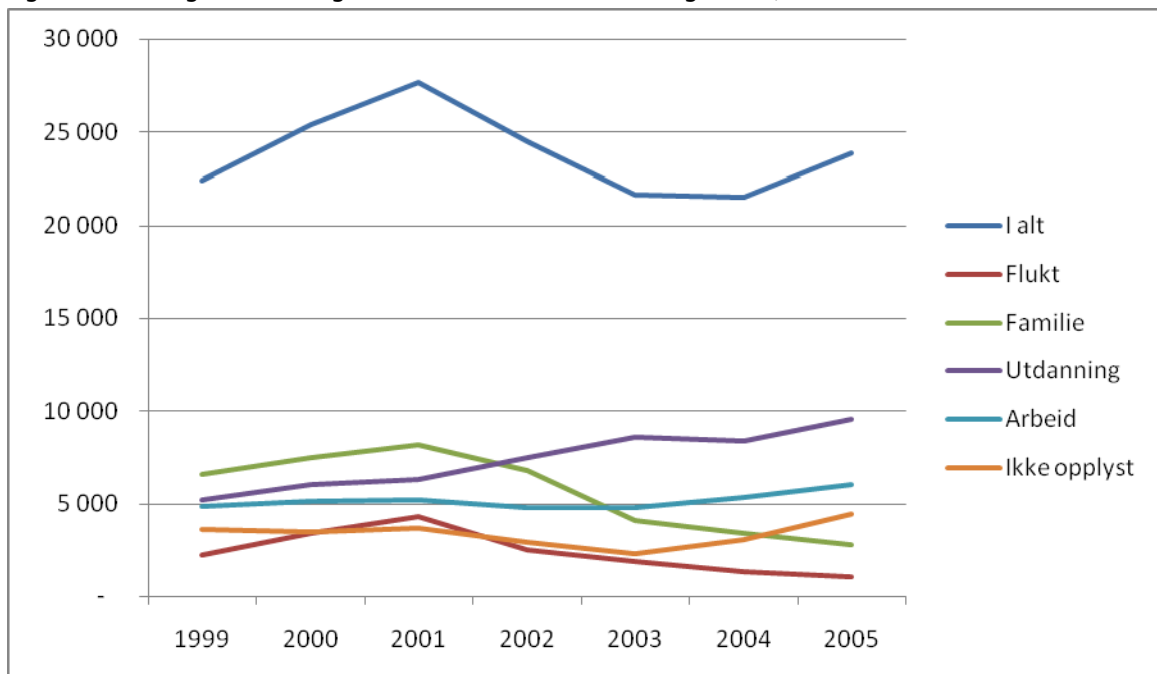
<sup>34</sup> Kilder: Norge: [ssb.innvandring.no](http://ssb.innvandring.no), Sverige: Statistikkbanken i Statistiska Centralbyrån, Danmark: Tal og Statistikk fra portalen «Ny i Danmark», <http://noegletal.nyidanmark.dk>

Figur S-17: Årlig innvandring til Norge etter innvandringsårsak, 1999-2007.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

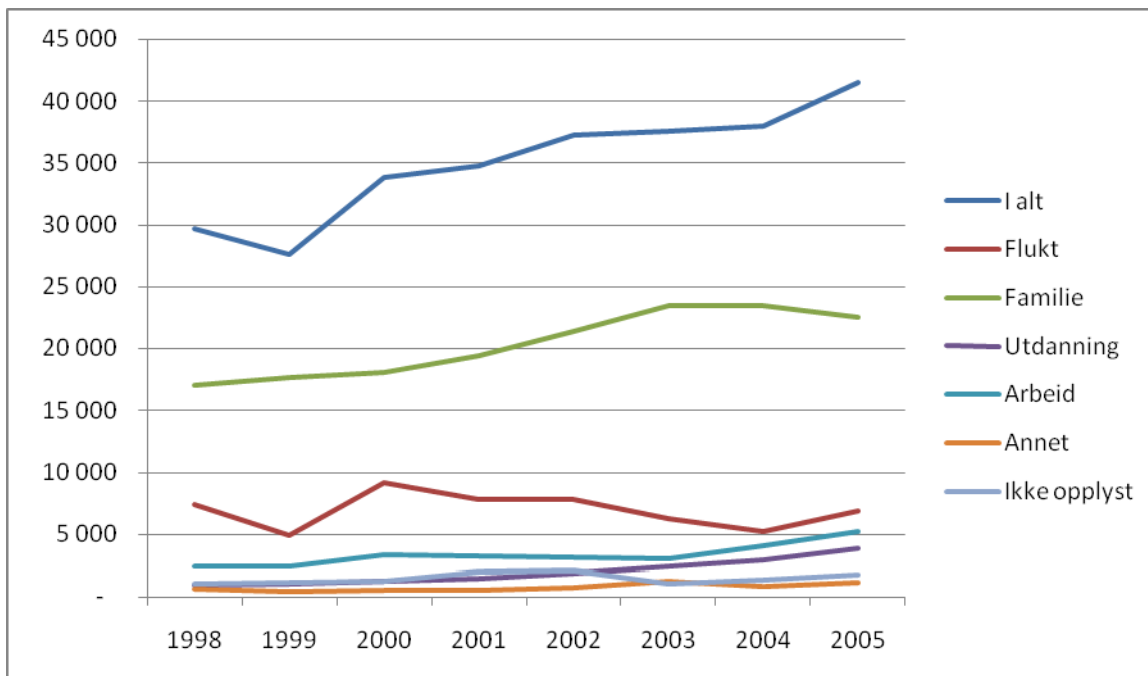
Figur S-18: Årlig innvandring til Danmark etter innvandringsårsak, 1999-2005.<sup>35</sup>



Kilde: Danmarks Statistik

<sup>35</sup> Nyeste tall tilgjengelig er fra 2005.

Figur S-19: Årlig innvandring til Sverige etter innvandringsårsak, 1999-2005.<sup>36</sup>



Kilde: Statistiska Centralbyrån

## Kritikk av integreringspolitikk fra 1990-årene

Utover i 1990-årene økte kritikken av integreringspolitikken i alle de tre nordiske landene. Kritikken var for det første knyttet til svak integrering av innvandrere i arbeidslivet. På tross av til dels omfattende ressursbruk var ledigheten blant innvandrerne høy, yrkesdeltakelsen lav og en betydelig andel av innvandrerbefolkningen avhengig av sosialhjelp eller trygder. For det andre ble den desentraliserte kvalifiseringsinnsatsen i kommunene kritisert for å være lite intensiv og usammenhengende. I alle tre land varierte integrerings- og kvalifiseringstiltakene fra kommune til kommune, men besto typisk av noen få timer språkopplæring i uka – for dem som ønsket det – og deretter i svært varierende grad tilbud om mer arbeidsrettede tiltak (Norberg 1997; Djuve og Pettersen 1997, Integrationsverket 2007:05; Boll Hansen mfl. 2006). Kritikken gikk også ut på at innvandrere ble forskjellsbehandlet, ettersom det var store kommunale variasjoner i tilbudet til innvandrere. Utydelig formidling av vestlige grunnverdier var et tredje ankepunkt. Medieoppslag om tvangsekteskap, æresrelaterte drap og kvinnelig omskjæring ledet til en omfattende og til tider opphetet offentlig debatt i alle tre land. Sentrale spørsmål i denne debatten var hvordan vestlige samfunn kan og bør forholde seg til innvandreres – og spesielt muslimer – levemåter, når disse kolliderer kraftig med «våre» kjerneverdier (Hagelund 2005).

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

<sup>36</sup> Tall etter 2005 for Sverige er usikre (nær 16 000 med ukjent status) og utelates fra figuren.

det eksisterende kvalifiseringstilbudet var utilstrekkelig – ledet til nye politiske initiativer (Djuve og Kavli 2007b). Den nye debatten knyttet an til utviklingen i sosialpolitikken i store deler av den vestlige verden for øvrig. I Norden hadde "arbeidslinja" i velferspolitikk lange tradisjoner. I USA ble «Workfare»-programmer innført i 1970-årene og spredte seg til en rekke europeiske land i løpet av 1980- og 90-årene, markedsført som et attraktivt alternativ til passivt mottak av sosialhjelp (ibid). Begrepet fikk likevel fort en negativ klang hos motstanderne av arbeidskrav, som oppfattet disse som et angrep på rettighetsbaserte velferdsordninger (Lødemel og Trickey 2001). I Norden gikk striden om arbeidslinjepolitikken mellom dem som framhevet aktivisering og bruk av vilkår som viktige sosialfaglige bidrag, og dem som var bekymret over at ordningene ville undergrave sosiale rettigheter. Det var også en mer generell bekymring for at bruk av vilkår og sanksjoner ville virke stigmatiserende for en gruppe som allerede var utsatt, ved å antyde at de ikke ønsket å delta, men måtte tvinges. Økt dokumentasjon av både dårlige resultater, forskjellsbehandling og det som ble oppfattet som problematiske verdiforskjeller mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen, skapte like fullt et politisk klima modent for å revidere integreringspolitikken både i Danmark og Norge.

## Reformer i innvandrings- og integreringspolitikken

De mest omfattende endringene i innvandringspolitikken, og de mest omdiskuterte, har funnet sted i Danmark. Danmark strammet kraftig inn på utlendingsloven i 2002, gjennom et forlik mellom den borgerlige regjeringen og Dansk Folkeparti. Reformen begrenset adgangen til familiesammenføring og skjerpet betingelsene for å få asyl. For det første ble familiesammenføring med foreldre avskaffet. For det andre ble den såkalte "24-årsregelen" introdusert for ektefeller. Regelen sier at begge ektefeller skal være over 24 år, og sammenføring skal skje til det land hvor parets samlede tilknytning er størst (tilknytningskrav). Tilknytningskravet faller bort hvis den ektefellen som bor i Danmark, har hatt dansk statsborgerskap i mer enn 28 år, og for personer som har oppholdt seg lovlig i Danmark i over 28 år, så sant de er født i Danmark eller er kommet til landet som mindre barn. Dessuten ble asyl qua «de facto flyktning» erstattet av «asyl med beskyttelseshensyn» – det vil si at man ved hjemsendelse risikerer dødsstraff, tortur, umenneskelig behandling eller straff.

Sverige gikk i en noe annen retning da den sosialdemokratiske regjeringen i 2005 innførte en midlertidig lov for å gjennomgå avslåtte søknader om oppholdstillatelse på nytt fram til den nye utlendingsloven skulle innføres 31. mars 2006. Loven var først og fremst utformet med tanke på barnefamilier med lang oppholdstid i Sverige og såkalt ureturnerbare. Status ved utgangen av 2006 var at 29 000 flyktninger hadde fått oppholdstillatelse i Sverige i løpet av året, herunder 14 800 på grunnlag av nevnte lov. Selv når denne midlertidige ordningen tas hensyn til, har Sverige tatt imot langt flere flyktninger enn Norge og Danmark.

Mens arbeidsinnvandrere bosetter seg der arbeidet finnes, og familieinnvandrere der familien finnes, blir flyktninger i langt større grad plassert. Kommunene mottar i alle tre land økonomiske overføringer fra staten som skal bidra til å lette den økonomiske belastningen ved å bosette og kvalifisere nyankomne innvandrere og flyktninger. Mens det både i Norge og Danmark har funnet sted en betydelig vekst i statlige overføringer til kommunenes integreringsinnsats er overføringene til svenske kommuner mindre omfattende (Djuve og Kavli 2007a). I SOU 2003 konkluderer utrederne med at hele 70 prosent av de statlige overføringene i Sverige går med til å dekke individenes inntektssikring. De øvrige midlene skal dekke språkundervisning og annen virksomhet, men er ifølge utrederne på langt nær tilstrekkelig.

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

Også innenfor integreringspolitikken er det gjennomført til dels betydelige reformer i perioden. Felles for de skandinaviske landene er at iverksettingen av den statlige introduksjonspolitikken er delegert til kommunene. Samtidig er det en generell trend i hele Vest-Europa at staten tar sterkere styring over integreringspolitikken gjennom egne lover som regulerer lokale myndigheters ansvar både for hvem som har krav på kvalifisering, hva slags kvalifisering og hvor mye (Carrera 2006). Danmark var tidlig ute i europeisk sammenheng da de allerede i 1999, under en sosialdemokratisk regjering, formaliserte sitt regime for integrering av flyktninger og innvandrere gjennom egen lov. Loven omfattet ikke bare flyktninger, men alle ikke-vestlige innvandrere, og satte krav om deltakelse i kvalifisering som forutsetning for utbetaling av økonomisk støtte. Norge fulgte etter med lov om introduksjonsordning i 2004, men kun for flyktninger og familiegjenforente med flyktninger / personer med opphold på humanitært grunnlag. Loven ble fremmet og vedtatt under Bondevik II-regjeringen. Lovregulering ble også anbefalt i Sverige i 2003 av en statlig oppnevnt komité som skulle utrede flyktningmottak og introduksjon, men ble avvist av Riksdagen med begrunnelsen at de nødvendige forhold som svensk for innvandrere (sfi), skolegang og inntektssikring allerede var regulert i lovs form (SOU 2003:247). Sverige har hatt en ordning med introduksjonsprogram og introduksjonsplaner for flyktninger siden 1. januar 1991, regulert som en forordning med tilhørende anbefalinger. Gjennom å lovregulere kommunenes innsats har likevel statlige myndigheter i Danmark og Norge gått betydelig lenger enn i Sverige i å forplikte kommunene. Både i Danmark og Norge er det også etablert insentivstrukturer rettet mot kommunenes resultater i integreringsarbeidet (Djuve og Kavli 2007a).

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

## **Nordiske reformer i integreringspolitikken – fellestrekk og forskjeller**

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

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

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

For det første varierer det i hvilken grad staten styrer kommunenes innsats på området. I Danmark og Norge er den statlige styringen sterkere enn i Sverige (Nordisk Ministerråd 2005), og kommunenes integreringsarbeid styres gjennom en egen særlov. Dette bidrar til at integreringsinnsatsen blir mer enhetlig og i større grad gjennomføres i Danmark og Norge (Rambøll 2005; Kavli mfl. 2008). I Sverige legges det langt større vekt på kommunalt selvstyre, og intensjoner og anbefalinger i integreringsarbeidet oppfylles i lavere grad (Integrationsverket 2007:05). Kommunene er ikke lovpålagt å ha introduksjonsprogrammer for innvandrere, og det er opp til kommunene selv å initiere (og i stor grad også å finansiere) slike programmer. Dette leder til store variasjoner i praksis mellom svenske kommuner. Likebehandling av nyankomne innvandrere med behov for kvalifisering blir dermed en stor utfordring siden de mest effektive virkemidlene er kostnadskrevende på kort sikt og benyttes i mindre grad enn i Norge og Danmark.

For det andre stiller de nordiske landene ulike krav til innvandrerne. Danmark og Norge har i likhet med stadig flere land innført koblinger mellom deltakelse i kvalifisering og seinere rettigheter knyttet til varig oppholdstillatelse og statsborgerskap. I Sverige finnes derimot ingen slike koblinger. Frivilligheten i det svenske regimet finner man igjen også i bosettingspolitikken. Flyktninger kan bosette seg i den kommunen de ønsker, dersom de selv finner bolig. I Norge og Danmark er bosettingen styrt, og nyankomne må vente på at en kommune aktivt tar imot dem.

For det tredje har landene foreløpig møtt verdidebattene på ulike måter i integreringspolitikken. Temaet er sterkest og mest formelt adressert i Danmark. Her skal nyankomne flyktninger og innvandrere fra og med 2007 undertegne en erklæring om aktivt medborgerskap. Erklæringen inneholder 16 punkter nykommeren skal erklære at han eller hun har kjennskap til og aksepterer. Den trekker fram forpliktelser til å lære språk og til å orientere seg mot arbeidsmarkedet, men også at kvinner og menn i Danmark har like rettigheter og plikter, at det er forbudt å slå barn, og at det er forbud mot omskjæring av kvinner. Noe tilsvarende finnes verken i den norske loven eller i de svenske anbefalingene til introduksjonsarbeidet (Kavli 2008).

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

Bildet som tidligere har vært tegnet av det nordiske arbeidslivet som stengt for innvandrere, må likevel modifieres: Nordisk arbeidsliv er langt fra stengt for innvandrere og andelen yrkesaktive har økt kraftig under oppgangstiden på 2000-tallet. Samtidig blir ikke-vestlige innvandrere ofte sittende fast i det vi kan kalle arbeidslivets randsone: midlertidige, dårlig betalte jobber som ikke krever særlig formell utdanning. Ikke-vestlige innvandrere som ønsker å gjøre karriere i de nordiske arbeidsmarkedene, møter dermed en tre-trinns utfordring: å komme inn, å klare seg fast og å komme videre (Djuve og Kavli 2007b).

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

Også på andre samfunnsarenaer vil innvandrere i økende grad gjøre seg gjeldende i årene som kommer, for eksempel som velgere. Innvandrere stemmer på partiene på venstresiden i markert større grad enn befolkningen sett under ett. Ved det norske kommunevalget i 2007 fikk Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rød Valgallianse hele sju av ti stemmer avgitt av innvandrere (Aalandslid 2008). Samtidig er valgdeltakelsen i den innvandrede befolkningen relativt lav. Ved siste stortingsvalg deltok 53 prosent av de stemmeberettigede innvandrerne, vel 25 prosentpoeng lavere enn i befolkningen sett under ett (Aalandslid 2006). Over tid vil innvandrere likevel i stadig større grad gjøre seg gjeldende som velgergrupper, rett og slett fordi den innvandrede befolkningen vokser både i antall og i andel av befolkningen.

# Tiltak mot finanskrisa i Norden

## Innledning

Finanskrisa har medført kraftige fall i etterspørsel, vekst, handel, produksjon og sysselsetting, og økende ledighet både i Norden<sup>37</sup> og verden ellers. I Norge har ledigheten økt i underkant av 1 prosentpoeng til rundt 3 prosent. I Danmark har ledigheten økt fra litt over 3 prosent til i overkant av 6 prosent. Verst rammet er Sverige, som nå opplever netto ledighetsrater på 9 prosent, og det ventes at ledigheten vil stige ytterligere den kommende tiden til rundt 12 prosent. I tillegg kommer folk på arbeidsmarkedstiltak. Mens Norge fortsatt hadde en liten vekst i BNP i 2008, opplevde Sverige og Danmark BNP-fallet fra tredje til fjerde kvartal som så stort at BNP-utviklingen for året sett under ett ble negativ. I 2009 ser det ut til at BNP vil falle i alle de tre nordiske landene. Størst fall forventes i Sverige der det anslås at BNP vil falle med over 5 prosent.

Tabell S-3: Økonomisk vekst: BNP-vekst

Land	Anslag 2009	Gjennomsnitt 2005-2008
Norge (fastland)	-1,4	4,6
Danmark	-4,0	1,6
Sverige	-5,5	2,5
Euroområdet (EU 16)	-4,8	2,0

Kilde: OECD Economic Outlook juli 2009

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

---

<sup>37</sup> I likhet med resten av notatet konsentreres framstillingen her om tiltakene i Danmark, Sverige og Norge.

## Nordisk kriserespons – likheter og forskjeller

En gjennomgang av de nordiske landene sin respons på finanskrisa (se også eget notat, Berge 2009) viser at det har blitt satt i gang en rekke tiltak for å dempe de negative effektene av krisa i Norden. Sentralbanken i de respektive land har foretatt sterke rentenedsettelse. Størst har reduksjonen vært i Norge, der renten i utgangspunktet lå på et noe høyere nivå. Her har styringsrenten blitt satt ned fra 6,5 prosent til 1,5 prosent. I Sverige er styringsrenten satt ned fra 4,75 prosent til 0,25 prosent, mens Danmark har satt ned renten fra 4,5 prosent til 1,55 prosent – og med dette redusert renteforskjellen mellom den danske Nationalbanken og Den europeiske sentralbanken (ECB).

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

Selv om krisa synes å ramme Sverige og Danmark hardest, er det likevel i Norge de største finanspolitiske lempelsene har blitt introdusert. Totalt benyttes 130 milliarder av Statens pensjonsfond – Utland (5,4 prosent av fondskapitalen), noe som utgjør 54–55 milliarder mer enn for 2008. Dette anslås å gi en etterspørselsstimulans på 3 prosent av BNP. Til sammenlikning øker Danmark offentlig forbruk og investeringer med 13,2 milliarder i 2009, mens skattereduksjonene på 11,9 milliarder først kommer i 2010. I 2010 anslås det at Danmark vil øke offentlig forbruk og investering med 13,2 milliarder. Likevel innebærer dette finanspolitiske lempelser som er langt mindre enn de som har vært introdusert i Norge, og det anslås at de finanspolitiske tiltakene i Danmark vil gi en etterspørselsstimulans tilsvarende 1,8 prosent. Sverige har introdusert større finanspolitiske lempelser enn Danmark, men også her er de mindre enn i Norge. Totalt anslås lempelsene i Sverige å være på 41,2 milliarder i 2009 fordelt mellom 28,7 milliarder i skattelettelse og 12,5 milliarder i økt offentlig konsum og investering. Dette anslås å gi en etterspørselsstimulans på 2,2 prosent. At finanspolitikken er mer ekspansiv i Norge, er ikke overraskende, siden Norge gjennom flere år med høy offentlig sparing i Statens pensjonsfond – Utland har et større handlingsrom i finanspolitikken.

Tabell S-4: Anslag på finanspolitisk etterspørselsstimulans, regnet i prosent av BNP

Land	Anslag
Norge	3,0
Sverige	2,2
Danmark	1,8
EU27	1,5
Euroområdet (EU 16)	1,1

Kilde: Revidert nasjonalbudsjett, mai 2009. Finansdepartementet

Likevel er det interessant å observere hvordan innretningen av de finanspolitiske tiltakene skiller seg mellom de tre landene. I lys av de fellesnordiske tradisjoner ville det kanskje være rimelig å forvente at de tre landene ville møte finanskrisa med relativt like virkemidler. I stedet kan man observere forskjeller som kan relateres til ulike politiske preferanser hos de sittende regjeringer. Den rød-grønne regjeringen i Norge har så langt først og fremst satset på økt offentlig forbruk og investeringer (bygging av vei og bane, oppussing av offentlige bygg med mer) og har «bare» introdusert midlertidige skattelettelse tilsvarende 3,25 milliarder. For de borgerlige regjeringene i Sverige og Danmark har derimot skattelettelse vært et av de viktigste finanspolitiske tiltakene som er introdusert. Således har norske myndigheter valgt en mer klassisk keynesiansk respons i form av offentlig utgiftsvekst, som regnes å gi sterkere etterspørsel og sysselsettingseffekt siden skattelettelse også vil gå til sparing og importvarer, enn sine nordiske naboer. Sverige og Danmark har lagt seg på en «europaisk linje» med et større innslag av skattelettelse. Andrew Watt (2009) viser i sin studie av de europeiske landene (10–14 EU-land) sine tiltakspakker at skattelettelse i snitt utgjør rundt halvparten av de introduserte tiltakene. Mens 84 prosent av de finanspolitiske lempelsene i den første tiltakspakken i Norge gikk til økt offentlig forbruk og investering (i tillegg kommer økte offentlige utgifter i forbindelse med revideringen av budsjettet våren 2009), utgjør skattelettelse nesten 70 prosent av de finanspolitiske lempelsene i Sverige. I Danmark utgjør skattelettelse nesten halvparten av de annonserte finanspolitiske lempelsene.

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

# Endringer i de nordiske modellene – noen konklusjoner

## Innledning

De nordiske land har gjennomgått en interessant utvikling på 2000-tallet. Alle landene gjorde i løpet av 80- og 90-årene betydelige tilpasninger og endringer i økonomisk politikk, i arbeidslivet og i velferdspolitikken. På 2000-tallet opplever Norge, Sverige og Danmark igjen krappe økonomiske svingninger med nedgang etter at IT-bobla sprakk rundt årtusenskiftet og en nærmest eventyrlig oppgang fra midten av tiåret til finanskrisa rammet fra høsten 2008. Siden landene har vært styrt av (skiftende) regjeringer/regjeringskonstellasjoner med ulik politisk bakgrunn, er 2000-tallet en viktig periode å studere for å forstå innretningen på, og forskjeller i, de politiske tilpasningene innenfor kjerneområder i de nordiske modellene, som skattepolitikk, fordeling, sosialpolitikk, arbeidslivspolitik og håndteringen av finanskrisa. Gjennomgangen av utviklingen i de nordiske modellene etter 2000 gir et sammensatt bilde der reformer og tilpasninger viser sterke fellestrekk, men med variasjoner mellom land på måter som ikke alltid er lett å plassere langs en tradisjonell politisk høyre- og venstreakse. La oss likevel peke på noen hovedtrekk som denne gjennomgangen synliggjør.

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

For det andre: *Alle landene har fortsatt sterke arbeidslivsorganisasjoner, avtalesystem, og i varierende grad, et aktivt trepartssamarbeid som bidrar til videreføring av grunnpilarene i den nordiske arbeidslivstradisjonen.* Likevel er det betydelige forskjeller i utviklingen i fagorganisering mellom Danmark og Sverige på den ene siden og Norge på den andre. Fra et langt høyere nivå enn i Norge har Sverige og Danmark opplevd en historisk nedgang i organisasjonsgraden. Denne nedgangen er nært knyttet til reformer i A-kassesystemene og reduserte skattefordeler for medlemskontingent. Økt arbeidsvandring fra de nye EU-landene etter 2004 og avgjørelser i

EF-domstolen har satt de nasjonale avtale- og reguleringsystemene på prøve. Dette gjelder også i Norge hvor det både er strid om behovet for regulering og om kontrollmetodene for å motvirke lavlønnskonkurransen og økte forskjeller.

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

På en del felter er det synlige forskjeller i politikk mellom høyre og venstre. Disse er blant annet knyttet til hvor tøft arbeidslinja skal implementeres, synet på midlertidige ansettelser, virkemidler for fornyelse, konkurranseutsetting og privatisering av offentlig virksomhet, endringer i skattenivå og bruk av for eksempel formuesskatt, skattefordeler for tjenester i hjemmet, kombinasjoner av lønnstilskudd og kutt i stønadsnivåer og andre tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant sårbare grupper ved bruk av økonomiske insentiver. Klare forskjeller kommer til uttrykk i synet på staten og det offentliges rolle; disse er ikke først og fremst knyttet til forskjeller i samlet skattenivå, men til bruk av markedsmekanismer i produksjon av offentlige tjenester, også innenfor kjerneområder som skole og helse og omsorg. Sverige og Danmark har i langt større grad enn Norge knesatt prinsippet om oppdeling mellom bestiller og utfører av offentlige tjenester, med en tilhørende utskillelse av utførerenheter til helt eller delvis privat eierskap.

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

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

## Felles sosialpolitisk kurs: aktivering og familiepolitikk

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

En sterkere orientering mot arbeid, kvalifisering og sysselsetting er synlig på en rekke områder. Dette kan delvis ses på som en gjenoppliving av prinsippene i den tradisjonelle Rehn-Meidnermodellen. I sosialpolitikken har alle de nordiske landene satt inn tiltak for å redusere uførepensjonering, sykefravær og sosialhjelp og integrere svake grupper på arbeidsmarkedet. Særlig i Danmark og Norge – men også i Sverige – har det blitt stilt strengere krav til jobbsøking og deltakelse i aktivitet og kvalifisering for å motta stønader. Dette gjelder ikke minst integrasjonspolitikken overfor innvandrere.

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

Samtidig er det synlige forskjeller i politikk mellom de nordiske landene. Et godt eksempel er innvandrings- og integrasjonspolitikken, der Danmark stiller svært strenge krav, Norge delvis følger etter, mens Sverige har lagt seg på en mildere linje. Det er også stor variasjon i konkrete tiltak, blant annet i sosialpolitikken. Danmark har for eksempel innført arbeidsplikt i sosialhjelpen og såkalte "fleksjobs" med lønnstilskudd særlig rettet mot funksjonshemmede, tiltak som anvendes i langt mindre grad i de andre landene. Dessuten har liknende reformer kommet på ulike tidspunkter i de nordiske landene. Den pågående norske pensjonsreformen har sterke likhetstrekk med den svenske reformen fra 1999, og den rød-grønne regjeringens barnehageutbygging i Norge tilsvarer tidligere tiårs barnehagesatsinger i Sverige og Danmark.

## Endringer i arbeidslivspolitikken

Når det gjelder arbeidslivsorganisering, er det viktige forskjeller mellom Danmark på den ene siden og Norge og Sverige på den andre i forholdet mellom lov- og avtaleregulering. Sverige og Danmark har også hatt langt høyere faglig organisasjonsgrad og avtaledekning enn Norge, og de har mer liberale regler for midlertidige ansettelser. Alle landene har hatt historisk høy real-lønnsvekst og sterk sysselsettingsvekst siden 90-årene. I Norge er sysselsettingen økt med 7,6 prosent, i Sverige med 6,8 prosent og i Danmark med 2 prosent i perioden fra 2000 til 2007.

De nordiske arbeidslivsmodellene er tungt forankret i institusjonelle ordninger og støttet opp av sterke partsorganisasjoner, hvilket har formet tilpasningene og hindret grunnleggende endringer selv om den faglige organiseringen i Danmark og Sverige har sunket betydelig de siste årene. Danmark liberaliserte i 2002 regelverket for A-kasser, mens den borgerlige regjeringen i Sverige fjernet skattefradraget for medlemskontingent i fagforeninger og i A-kasser rett etter at den ble valgt. Særlig i Sverige har dette ført til en sterk nedgang i organisasjonsgrad og medlemskap i A-kasser. Som følge av dette sto mange lavtlønte uten ledighetsforsikring da Sverige ble rammet av den økonomiske krisa, noe som har forsterket eksisterende sosiale forskjeller.

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

## Politikkens betydning

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

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

Selv om de nordiske skattesystemene bygger på de samme grunnprinsippene, har de nordiske landene på 2000-tallet beveget seg i noe ulike retninger. I Danmark innførte den borgerlige regjeringen et såkalt "skattestopp" i 2002 som har svekket det danske skattesystemets totale omfordelende virkning. Regjeringen i Danmark er dessuten i ferd med å gjennomføre en større skattereform som av kritikerne blir beskrevet som svært fordelingsmessig skjev. I Sverige har det skjedd svært få endringer (utover endringene for eiendomsskatt og fagforeningsfradrag) i

skattesystemet det siste tiåret. Men den borgerlige regjeringen har siden den tiltrådte i 2006, brukt skatteinsentiver mer aktivt i arbeidsmarkedspolitikken og begynt å gjennomføre betydelige skattelettelser. Norge har på sin side strammet inn skattepolitikken gjennom reformen i 2006, som innebærer hardere beskatning av næringslivet. Samtidig bør man merke seg at denne reformen ble vedtatt under Bondevik II-regjeringen med støtte fra venstresiden, hvilket vitner om at de politiske forskjellene har vært mer uklare i Norge.

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

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

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

## De nordiske modellene består

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

De nordiske velferdsstatene viser enda tydeligere fellestrekk i dag enn for ti år siden, både innenfor helse, sosiale tjenester og trygde- og pensjonssystemet. Alle de nordiske landene har utviklet og utvidet allerede omfattende offentlig baserte helsesektorer. Innslaget av private aktører varierer mellom landene og er minst i Norge. Det er også gjennomført brede pensjons-

reformer som har brakt pensjonssystemene i de nordiske landene nærmere hverandre. Samtidig har Norge, Sverige og Danmark ført en stadig mer aktiv sosialpolitikk med sterk vekt på arbeid, opplæring og integrasjon. Velferdspolitikken i Norden de siste ti årene har *ikke* vært preget av systemkritikk og alternative, liberalistiske modeller, men har snarere vært orientert mot tilpasning og forsiktig omlegging av offentlige ordninger.

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

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

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

## Avslutning

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

Den politiske debatten om utviklingen av den norske modellen og de nordiske modellene vil trolig dreie rundt de følgende spørsmålene i tiden framover:

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

## Litteratur

- Anxo, Dominique og Harald Niklasson (2009): *The Swedish Model: Revuak after the Turbulent 1990s?* I Bosch, G., S. Lehndorff og J. Rubery (red.) *Europea Employment Models in Flux*. Great Britain: Palgrave Macmillian.
- Berg, Lisbet (2006): *Hvem bør ha hovedansvar for salg av strøm og teletjenester?* Prosjektnotat nr. 11-2006. Oslo: Sifo.
- Berge, Øyvind (2009): *De nordiske modellene etter 2000 – tiltak for å dempe finanskrisa i Norden*. Fafo-notat 2009:12.
- Boll Hansen, Eigil, Morten Fredriksen og Leena Eskelinen (2006): *Flygtninge og familiesammenførtes integrasjon på arbeidsmarkedet. Har kommunernes integrasjonsinnsats betydning for integrationen?* København: AKF forlaget.
- Brochmann, Grete (2003): *Innvandring og innvandrere på 1970-tallet*. Kapittel 5 i Tjelmeland, Hallvard og Grete Brochmann: *Norsk innvandringshistorie. Bind 3. I globaliseringens tid*. Oslo: Pax forlag.
- Carrera, Sergio (2006): *A comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses*. Challenge papers No.1/March 2006.
- Christensen, Johan (2009): *Social democratic tax policy updated. A study of the Norwegian tax reform of 1992*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2006): *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*. Working Paper 6. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Christiansen, Vidar (2004): *Norwegian Income Tax Reforms*. Munich: CESifo. CESifo DICE Report 3/2004.
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1997): *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234.
- Djuve, A.B. og H.C. Kavli (2007a): *Integrering i Danmark, Sverige og Norge: Felles utfordringer – like løsninger?* Tema Nord 2007:575. Nordisk Ministerråd.
- Djuve, A.B. og H.C. Kavli (2007b): «Integreringspolitikk i endring». I: Dølvik, J.E., T. Fløtten, G. Hernes og J.M. Hippe (red.), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Due, Jesper og Jørgen S. Madsen (2009): Endeløs. Fagbevegelsens nedtur fortsetter. *Politiken* 29 maj 2009. [http://faos.sociology.ku.dk/dokum/analyse\\_jdjsm\\_290509.pdf](http://faos.sociology.ku.dk/dokum/analyse_jdjsm_290509.pdf)
- Dølvik, Jon Erik (2006): *De nordiske arbeidslivsmoellene: En oversikt over fellestrekk, forskjeller og forandringer*, notat til SAMAKs Nordiske Arbeiderkongress 12.–13. juni 2006. Oslo: Fafo.
- Dølvik, Jon Erik (2007): The Nordic regimes of labour market governance: From crisis to success-story? Fafos Rådsprogram 2006–2008. Fafo-paper 2007:07. Oslo: Fafo.
- Europakommisjonen (2009): *Industrial Relations in Europe 2008*. Luxembourg: Official Publications of the European Community.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fjærli, Erik og Rolf Aaberge (2003): «Kapitalinntekt og inntektsulikhet». Vedlegg 7 til Norges offentlige utredninger (NOU 2003:9): *Skatteutvalget: forslag til endringer i skattesystemet*. Oslo: Finansdepartementet.
- Friberg, Jon Horgen og Monica Lund (2006): *Mot en raskere og mer stabil bosetting. Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Fafo-rapport 544, Oslo: Fafo.
- Ganghof, Steffen (2005): «Globalization, Tax Reform Ideals and Social Policy Financing», *Global Social Policy* 2005 (5): 77.
- Ganghof, Steffen (2006): *The politics of income taxation*. Colchester, UK: European Consortium for Political Research Press.
- Ganghof, Steffen (2007): «The Political Economy of High Income Taxation: Capital Taxation, Path Dependence, and Political Institutions in Denmark», *Comparative Political Studies* 40: 1059–1084.
- Hagelund, Anniken (2005): «Why it is bad to be kind» Educating refugees to a life in the welfare state: a case study from Norway. *Social Policy and Administration*, 39(6):669–683.
- Hedetoft, Ulf (2006): *Denmark: Integrating immigrants into a homogeneous welfare state*. Country profile. Migration Information Source. <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=485>
- Kavli, Hanne C. (2008): «Introduksjon av nyankomne flyktninger og innvandrere i Danmark, Norge og Sverige.» *Søkelys på arbeidslivet*, nr 1.
- Kavli, Hanne C. Anniken Hagelund og Magne Bråthen (2007), Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere. Fafo-rapport 2007:34

- Kjellberg, Anders (2008): *Tariffavtaledekning –*  
[http://www.av.gu.se/digitalAssets/1202/1202951\\_kjellberggoteborg2008tabeller.pdf](http://www.av.gu.se/digitalAssets/1202/1202951_kjellberggoteborg2008tabeller.pdf)
- Kjellberg, Anders (2009): «Det fackliga medlemsraset i Sverige under 2007 och 2008» *Arbetsmarknad & Arbetsliv* (s. 11–29), årgang 15, nr. 2, våren 2009.
- Kvist, Jon (2009): *De nordiske modellene etter 2009 – utviklingen i Danmark*. Fafo-notat 2009:10. Oslo: Fafo.
- Larsson, Kristina og Marta Szebehely (2006): *Äldres levnadsförhållanden – Arbete, ekonomi, hälsa och sociala nätverk 1980–2003*. I SCB (2006).
- Lindert, Peter (2004): *Growing Public. Volume 1*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindgren, Christofer og Per Kongshøj Madsen (2003): *Arbete till alla. En nordisk profil för en öppen arbetsmarknad*. NORD 2003:13. Köbenhavn: Nordisk Ministerråd.
- Lødemel, Ivar og Heather Trickey (red.) (2000): «An offer you can't refuse?» *Workfare in an international perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Løken, Espen (2009): *De nordiske modellene etter 2000 – bakgrunn og fellestrekk*. Fafo-notat 2009:08. Oslo: Fafo.
- Moland, Leif og Sissel Trygstad (2006): *Når struktur presser kultur. Evaluering av Tollvesenets distriktsutviklingsprosess (DUP)*. Fafo-rapport 535. Oslo: Fafo.
- Nergaard, Kristine og Torgeir Aarvaag Stokke (2007): «Har den norske forhandlingsmodellen overlevd?» i Jon Erik Dølvik, Tone Fløtten, Gudmund Hernes og Jon M. Hippe (red.) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nordberg, Perly Folstad (1998): *Bedre norskopplæring. Tilstandsrapport om norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk institutt.
- Nordisk Ministerråd (2005): *Demokrati i Norden. Demokratiudvalget Nordisk Ministerråd 2004*. ANP 2005:701. Köbenhavn: Nordisk Ministerråd.
- Norges offentlige utredninger (NOU) (1992): *En nasjonal strategi for full sysselsetting i 1990-årene*. NOU 1992:26. Oslo: Finansdepartementet.
- Norges offentlige utredninger (NOU) (2003): *Skatteutvalget: forslag til endringer i skattesystemet*. NOU 2003:9. Oslo: Finansdepartementet.
- Norges offentlige utredninger (NOU) (2009): *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene*. NOU 2009:7. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NOSOSCO (2008): *Social Protection in the Nordic Countries. Scope, expenditure and financing 2006/2007*. Köbenhavn: Nordic Social-Statistical Committee (NOSOCO)

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2004): *OECD Employment Outlook 2004*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007): *OECD Employment Outlook 2007*. Paris: OECD Publishing.
- Pierson, Paul (2000), "Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- Pierson, Paul (2001): «Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies», kap. 13 i Paul Pierson (red.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2000): *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rambøll (2005): *Integration i utvikling. Evaluering af kommunernes implementering af introduktionsloven*. Udgiver: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- Reegård, Kaja (2008): *Historien om NAV-reformens unnfangelse – om idéleverandører bak reorganiseringen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Masteroppgave i statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Ringkjøb, Hans-Erik, Jacob Aars og Signy Irene Vabo (2008): *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Statskonsult (2001): *Effektivitet: Statlig ressursbruk*. Oslo: Statskonsult 2001:3.
- Stokke, Torgeir Aarvaag (1999): *Organisasjons- og tarifforhold ved konkurranseutsetting, selskapsdannelser og privatisering i Danmark og Sverige*. Fafo-notat 1999:15. Oslo: Fafo.
- Stokke, Torgeir Aarvaag, Hans Otto Frøland og Stein Evju (2003): *Det kollektive arbeidslivet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- St.meld. nr. 9 (2008-2009): *Perspektivmeldingen 2009*. Oslo: Finansdepartementet.
- Streeck, Wolfgang og Kathleen Thelen (2005): «Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies», s. 1–39 i Streeck og Thelen (red.): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Strøby Jensen, C. (2007): *Arbeidsmarkedsrelationer i Danmark. Fra konfliktbaseret konsensus til konsensusbaseret konflikt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Svalund, Jørgen (2009): «Arbeidsmarkedsorganisering, arbeidslivsregulering og partsforhold i Norge» i Christensen, Johan, Tone Fløtten, Jon M. Hippe, Jørgen Svalund og Sissel

- Trygstad *De nordiske modellene etter 2000 – utviklinga i Norge*. Fafo-notat 2009:09. Oslo: Fafo.
- Sveriges offentliga utredningar (SOU)(2003) *SOU 2003:75: Etablering i Sverige. Möjligheter och ansvar för individ och samhälle*. Betänkande av Utredningen om flyktningmottagande och introduktion. Stockholm.
- Sørensen, Peter Birch (1998): «Recent innovations in Nordic tax policy: From the global income tax to the dual income tax», i Peter Burch Sørensen (red.): *Tax policy in the Nordic countries* (s. 1–27). London: Macmillan.
- Thoresen, Thor Olav (2003): «Synkende skatteprogressivitet i Norge på 90-tallet. I hvilken grad har skatteendringene i perioden bidratt til dette?». Vedlegg 6 til Norges offentlige utredninger (NOU 2003:9): *Skatteutvalget: forslag til endringer i skattesystemet*. Oslo: Finansdepartementet.
- Trygstad, Sissel og Marit Skivenes (2007): *Kommunale lederes håndtering av alvorlige kritikkverdige forhold*. Fafo-notat 2007:18. Oslo: Fafo.
- Trygstad, Sissel, Thomas Lorentzen, Espen Løken, Leif Moland og Nina Skalle (2006): *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*. Fafo-rapport 530. Oslo: Fafo.
- Trygstad, Sissel (2009): «Offentlig sektor i Norge» i Christensen, Johan, Tone Fløtten, Jon M. Hippe, Jørgen Svalund og Sissel Trygstad *De nordiske modellene etter 2000 – utviklinga i Norge*. Fafo-notat 2009:09. Oslo: Fafo.
- Visser, Jelle (2006): «Union membership statistics in 24 countries», *Monthly Labour Review* 38–49.
- Watt, Andrew (2009): *A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis*. European trade union institute (ETUI), Working Paper 2009:05.
- World Economic Forum (2009): *The Global Gender Gap Report 2008*. Genève: World Economic Forum
- Aalandslid, Vebjørn (2006): *Valgdeltakelse blant norske statsborgere med ikke-vestlig innvanderbakgrunn ved stortingsvalget i 2005*. 2006/23. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Aalandslid, Vebjørn (2008): *Innvandrere og kommunestyrevalget 2007*. Rapporter 2008/47. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

## Vedlegg 1:

Tabell 4.3 Timelønnskostnader for arbeidere i industrien hos Norges handelspartnere. Prosentvis vekst fra året før<sup>1</sup>

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sverige	4,9	4,2	2,4	4,0	3,9	4,3	3,8	3,6	2,9	3,0
Tyskland	1,2	-1,7	1,8	6,5	2,4	2,4	2,7	0,6	0,6	1,6
Storbritannia	5,9	7,0	4,7	3,6	5,7	4,5	6,1	4,0	4,3	4,0
Danmark	5,0	3,7	5,7	3,4	4,1	4,2	3,5	3,5	2,4	2,0
USA	2,5	1,8	2,0	4,0	4,4	5,3	4,1	2,9	3,0	0,1
Nederland	4,0	4,2	4,7	4,5	6,0	5,5	3,8	1,9	3,1	0,7
Frankrike	2,7	2,3	2,6	4,8	3,8	3,1	2,4	2,2	3,0	2,8
Italia	3,6	0,5	2,1	2,4	3,8	4,6	5,2	5,8	2,7	2,5
Finland	1,9	-0,2	5,8	4,7	4,5	3,4	3,0	4,0	2,0	4,4
Kina										
Japan	3,3	0,4	0,7	1,7	-0,5	-0,8	0,9	0,8	-0,1	-0,9
Polen	-	14,0	10,0	6,5	6,8	2,9	1,9	2,8	3,8	5,9
Belgia	2,0	3,0	2,0	4,9	1,7	3,8	1,9	2,9	2,5	2,5
Sør-Korea	13,1	6,1	10,3	6,4	6,8	10,3	5,3	7,2	5,4	7,6
Irland	3,6	5,9	6,5	7,0	10,0	5,9	4,3	4,3	6,4	6,5
Spania	4,8	0,9	4,4	3,1	5,3	4,8	4,9	3,7	3,8	4,2
Sveits	0,2	0,8	0,2	1,3	2,7	1,8	1,1	0,5	1,1	1,1
Hong Kong	5,1	0,4	-0,4	1,9	5,6	-1,4	-2,3	-0,6	2,4	2,2
Østerrike	1,7	2,2	2,5	1,9	2,9	2,5	2,7	1,7	3,4	2,8
Singapore	3,6	3,1	-4,2	5,8	0,0	-4,1	4,4	0,2	-3,9	11,7
Portugal	9,5	4,2	1,6	2,4	5,2	4,2	2,5	2,5	4,3	4,2
Russland										
Canada	0,3	1,4	1,2	2,4	2,9	4,7	4,1	3,7	2,2	0,4
Tyrkia										
Tsjekkia	10,6	9,1	11,7	7,9	2,4	5,3	6,2	5,2	3,2	5,9
<i>Norges handelspartnere</i>	<i>3,8</i>	<i>2,7</i>	<i>3,3</i>	<i>4,3</i>	<i>4,0</i>	<i>3,8</i>	<i>3,6</i>	<i>2,9</i>	<i>2,6</i>	<i>2,7</i>
<i>Memo:</i>										
Norge	4,0	7,9	4,6	3,0	6,4	5,4	3,9	5,9	2,8	4,3

<sup>1</sup> For noen land er det usikkert i hvilken grad tallene inkluderer pensjonskostnader

Kilde: Bureau of Labor Statistics (BLS). (Kildematerialet dekker knapt 96 prosent av Norges handelspartnere i 2003.)

Kilde: NOU 2009:7 Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009.

## Vedlegg 2:

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

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alle <sup>1</sup>	113	120	127	139	133	130	137	139	140	143
Nordiske land <sup>2</sup>	109	110	120	129	121	119	125	126	127	128
Euroland <sup>3</sup>	104	123	125	137	129	128	135	137	141	140

<sup>1</sup> Jf. land inkludert i tabell 3.3. Det foreligger nivå tall fram til og med 2006. Nivåene i 2007 og 2008 er anslått basert på anslått lønnsvekst, jf. omtale i avsnitt 3.1.1. Indekser over lønnskostnadsutviklingen dekker flere land enn de landene vi har pålitelig informasjon over lønnskostnadsnivå for.

<sup>2</sup> Danmark, Sverige og Finland

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

Kilder: Bureau of Labor Statistics (BLS), Eurostat, SSB, EU-kommisjonen og Beregningsutvalget.



# De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering

I de skandinaviske landene ble det inngått brede klassekompromisser i mellomkrigstida, og etter andre verdenskrig ble det utviklet omfattende velferdsstater og arbeidsliv preget av sterke organisasjoner og tett partssamarbeid. Disse grunntrekkene har bestått under regjeringer av skiftende farge og er bakgrunnen for at det er meningsfylt å bruke «den nordiske modellen» som fellesbetegnelse, selv om denne rommer nasjonale forskjeller. Danmark og Sverige har hatt borgerlige flertallsregjeringer fra henholdsvis 2001 og 2006, mens vi i Norge fikk en sentrumvenstre-regjering valgt på et radikalt program med vekt på kollektive løsninger i 2005. I hvilken grad kan vi se en utvikling i forskjellig retning i disse landene som utenfra framstår som svært like, men som de seinere åra har hatt regjeringer av ulik farge? Representerer reformene i noen av landene et brudd med det vi oppfatter som «den nordiske modellen»? Eller representerer de ulike typer videreføring og modernisering av modellen der grunntrekkene ligger fast, om enn med nasjonale tilpasninger? Gjennom en serie notater vil vi prøve å gi et svar på disse spørsmålene. I dette notatet gir vi en sammenliknende oppsummering av utviklingen i de nordiske modellene etter 2000.