



**FAFO
DOKUMENTASJON**

Ny Kurs for Velferdstaten?

Utviklingen 1977—85

JON M. HIPPE (red.)

FAFO
Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon

Lilletorget 1, 0184 Oslo 1
tlf. 02/40 14 20

**FAFO
DOKUMENTASJON**

Ny Kurs for Velferdstaten?

Utviklingen 1977—85

JON M. HIPPE (red.)

FAFO
Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon

Lilletorget 1, 0184 Oslo 1
tlf. 02/40 14 20

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon, 1985
Trykk: LOBO Grafisk AS, Oslo
ISBN 82-991187-7-8

INNHold:

Innledning og oversikt, s.1

DEL I – HØYREBØLGE I VELFERDSSAMFUNNET

*Kapittel 1: Høyrebølgen og velferdsstatens akser, s.5
Gudmund Hernes*

*Kapittel 2: Kampen om den norske velferdsstaten, s.27
Jon Eivind Kolberg*

*Kapittel 3: Velferdens økonomiske rammer, s.53
Kåre Hagen/Jon M. Hippe*

DEL II – NYE UTFORDRINGER FOR SOSIALPOLITIKKEN

*Kapittel 4: Velferdsstatens kostnader, s.85
Jon Erik Dølvik/Jon M. Hippe*

*Kapittel 5: Tilbud av offentlige helsetjenester, s.147
Jon M. Hippe/Hilde Lorentzen*

*Kapittel 6: Økt velferd for de eldre? s.175
Hilde Lorentzen*

DEL III – NÆRINGSPOLITIKK OG SYSSELSETTING

*Kapittel 7: Næringsstøtte og velferdsstat, s.237
Dag Stokland*

*Kapittel 8: Endringer i norsk sysselsetting, s.271
Jon M. Hippe*

*Kapittel 9: Arbeidsledig i velferdsstaten, s.307
Henning Stirø*

*Kapittel 10: Ny kurs for velferdsstaten? s.321
Jon M. Hippe*

1 INNLEDNING OG OVERSIKT

Den norske velferdsstaten er i endring. Disse endringene stiller oss overfor nye utfordringer. Systematisk dokumentasjon er nødvendig for å vurdere og forstå den politikk som til enhver tid føres.

I Norge er det bred enighet om målsettingene for samfunnsutviklingen. Arbeid, sosial trygghet og rettferdig fordeling er honnørord som åpner alle regjeringers programskrifter. Dette uttrykker et felles målet om et bedre og mer rettferdig samfunn. Den politiske uenigheten er vesentlig knyttet til valg av virkemidler. Kunnskap om den faktiske samfunnsutviklingen er nødvendig for å vurdere om virkemidlene gir den ønskede effekt. Politikk må vurderes ut fra evnen til å realisere uttalte målsettinger.

Dokumentasjon av samfunnsendringer er ikke bare viktig for politikere og byråkrater som skal vurdere og revurdere sine virkemidler. Like viktig er slik kunnskap for den offentlige debatt om velferdsstatens utviklingsretning.

Etter initiativ fra professor Jon Eivind Kolberg startet FAFO i 1985 opp et dokumentasjonsprosjekt innen det velferdspolitiske felt. Målsettingen er å foreta en fortløpende og systematisk overvåking og dokumentasjon av sentrale dimensjoner i den norske velferdsstatens utvikling. Ambisjonen er ikke å foreta forskningsbaserte årsaksanalyser og teoribygging - men å gi en deskriptiv analyse av noen hovedtendenser i velferdsstaten. Slike analyser kan i neste omgang danne en del av grunnlaget for teori- og modellbygging i feltet.

Rapporten er prosjektets første hovedpublikasjon.

Vi har i denne omgang valgt å se nærmere på to sider ved den norske velferdsstaten:

- * helse- og sosialpolitikken, og
- * nærings- og sysselsettingspolitikken

Datagrunnlaget er i all hovedsak bygget på opplysninger fra Statistisk Sentralbyrå og Sosialdepartementet. Begge steder har FAFO fått svært velvillig hjelp. Valget av de to hovedområdene er starten på en mer omfattende dokumentasjon av utviklingstendenser i det norske samfunn. Inntekts- og skattepolitikk, prissetting på offentlige tjenester og den kommunale økonomi er områder for framtidige undersøkelser.

Prosjektet er i sin helhet finansiert av LO. Valg av nærmere tema, problemstillinger og arbeidsmåte er gjort av FAFO uten medvirkning fra oppdragsgiver. Innholdet i rapporten er FAFOs og forfatterens ansvar. Toe Eriksen, Jan Grundt, og Torbjørn Overholt skal takkes for å ha gitt nyttige kommentarer til tidligere utkast av rapporten.

Elisabeth Parmeggiani, Eilert Ringstad, Jørn Teigstad og Ketil Tronstad har alle gjort en omfattende innsats i arbeidet med å klargjøre boken raskest mulig for trykking.

Rapporten er delt i tre. Del I er en beskrivelse og drøfting av rammene for velferdsstaten. Kapittel 1 tar opp de politiske og ideologiske rammer for velferdspolitikken. Vi opplever en høyrebølge, men ser samtidig en sterk støtte blant velgerne for prioritering av velferdsstatens kjerneområder: arbeid, helse, og sosial sikkerhet. Deretter drøftes, i kapittel 2, velferdsstatens omfang og organisasjon og hvordan vi best kan studere den. Her legges utgangspunktet for rapportens klassifisering av velferdsstatens to sider: den institusjonaliserte helse- og sosialpolitikk (del I) og den ikke institusjonaliserte sosialpolitikk gjennom sysselsettings- og næringspolitikken (del II). Det siste kapittelet i del I er en beskrivelse av velferdsstatens økonomiske rammer: utviklingen av den offentlige økonomi.

Del II - Nye utfordringer for sosialpolitikken - inneholder tre

hovedelementer. Kapittel 4 beskriver utviklingen av de totale sosialutgifter og de enkelte utgiftskategorier. Velferdsstatens vokser ikke bare saktere, dens sammensetning endres. Utgiftsutviklingen har selvsagt betydning for det konkrete tjenestetilbudet. I kapittel 5 beskrives den norske helsesektoren når det gjelder plasser, pasienter og personell. Vi har i kapittel 6 valgt å beskrive nærmere utviklingen i de eldres velferdstilbud fra 1977 - 1985.

I den siste delen (III) av denne rapporten belyses utviklingen av næringsstøtte, sysselsetting og arbeidsløshet. På tross av målsettingen om å redusere næringsstøtten var den fortsatt i vekst pr. sysselsatt i perioden 1977 - 1985 i jordbruk, skogbruk, industri og bergverk. I kapittel 8 og 9 beskrives endringene i sysselsetting og arbeidsløshet i den samme perioden.

Stadig flere av oss blir økonomisk knyttet til velferdsstaten. Over 50 % av den voksne befolkning er enten trygdet eller sysselsatt i den offentlige sektor. Samtidig som velferdsstatens utgifter vokser, øker også etterspørselen etter offentlige goder.

Rapportens siste kapittel sammenfatter hovedpunktene og drøfter noen av velferdsstatens utfordringer.

FAFO, august 1985

Terje Rød Larsen

Daglig Leder ved FAFO

Del I

HØYREBØLGE I VELFERDSSAMFUNNET

*Kapittel 1: Høyrebølgen og velferds-
statens akser*

*Kapittel 2: Kampen om den norske velferds-
staten*

Kapittel 3: Velferdens økonomiske rammer

FAFO, 1985

Kapittel 1:

*HØYREBØLGEN OG VELFERDSSTATENS
AKSER*

av

Gudmund Hernes

INNHOILDSFORTEGNELSE	Side:
1.1 HØYREBØLGE OG TIDSSKIFTE	9
1.2 EDRETE HOLDNINGER TIL VELFERDSSTATEN?	10
1.3 AVIDEOLOGISERING?	17
1.4 VELFERDSSTATENS AKSER	21

1.1 HØYREBØLGE OG TIDSSKIFTE

1980-årene representerte et politisk tidsskifte i mange land som fikk fellesbenevnelsen "høyrebølgen". Thatcher tok over i England i 1979, Reagan i USA i 1980, Willoch i Norge i 1981 og Kohl i Tyskland i 1982. Selv om Mitterand vant valget i Frankrike i 1981 og Palme i Sverige i 1982, var høyrebølge en dekkende beskrivelse for det man registrerte: Velgerne var på vandring.

Fra 1969 til 1981 skjedde en vesentlig forskyvning av den norske velgermassen. Den viktigste forandring var en svekkelse av sentrumpartiene. I det Storting som ble avsluttet i 1969 hadde Venstre og Senterpartiet 18 representanter hver, mens Kr.F. hadde 13, tilsammen 49 representanter, eller knapt en tredjedel av Stortinget. Høyre hadde mindre - 31 representanter. På det Storting som ble valgt i 1981, var dette snudd: Høyre hadde 53 representanter, Venstre var praktisk talt borte, med bare 2, mens Senterpartiet hadde 11 og Kr.f. 15. Samtidig var Arbeiderpartiet svekket: partiet hadde 74 representanter i 1969 og 66 i 1981.

Også på andre måter kunne man registrere en strømkantring: arbeidsledigheten steg i hele den vestlige verden og tradisjonell makroøkonomisk teori ble utfordret av nye retninger med etiketter som tilbudssideøkonomi, monetarisme, osv.

Samtidig ble etterkrigstendensen til økt bruk av skattemidler til offentlige tjenester og overføringer utfordret. En hovedtese var at økte offentlige utgifter ville gi inflasjon som reduserte konkurransevne og dermed undergravde sysselsettingen. Med andre ord: økte utgifter til velferdsstaten kunne true sysselsettingen. Det var ikke rom for nye reformer og veksten i offentlige utgifter måtte begrenses.

Dette var koplet til krav om styringsbegrensning. Ikke bare var de offentlige budsjetter vokst - lovbøkene var blitt tykkere og reguleringene fler. Ikke minst var økonomisk virksomhet blitt stadig mer omgjerdet av hensyn til natur, til ansatte, til myndigheter. Men reglene kostet tid og å følge dem kostet penger. De kunne også føre til begrensninger av den konkurranse som skulle tvinge bedriftene til effektivitet. Stikkordet for dette var avregulering.

For det tredje ble det formulert en teori for innsatsøkning. Den gikk i korthet ut på at samfunnets samlede ressurser kunne økes ved at den enkelte ble ansporet til å yte mer. Og det kunne man bli dersom man fikk mer igjen for det man gjorde. Mer igjen for den enkelte kunne det bli dersom staten tok mindre i skatt. Men dersom den enkelte produserte mer ville også det offentlige kunne få mer, selv om man tok en mindre andel i skatt. Dette var teorien om den dynamiske skattepolitikk.

Utgiftsbegrensning, avregulering og dynamisk skattepolitikk var de sentrale stikkordene i den norske høyrebølgen. Det var også andre inslag, som lov og orden (først uttrykt som en kritikk av Kriminalmeldingen). Men poenget er at de tre nevnte elementene var støpt sammen i en ideologisk legering med stor ideologisk bæreevne. Det som var godt for den enkelte var godt for landet: fikk den enkelte beholde mer av sin inntekt, ville staten få mer å rutte med for felles formål. Det offentliges andel av de samlede ressurser kunne begrenses, men på en slik måte at også statens ressurser kunne øke. Ble skattene satt ned, ville budsjettene øke. Jobbet den enkelte mer for seg, ville det bli mer for alle. Ble regler skåret bort, ville den enkelte få armslag til å sette sine økte midler i ny virksomhet som kunne gi arbeid til fler. Ved å skjære ned på statens andel og ansvar, ville man starte en oppadgående spiral. Ved å styre mindre, ville man oppnå mer.

1.2 ENDRETE HOLDNINGER TIL VELFERDSSTATEN?

Det er naturlig å slutte at endringen i filosofi og endringen i stemmemønster også innebar betydelige holdningsendringer i befolkningen, spesielt når det gjelder velferdsordningene. I hvilken

grad er det dekning for en slik oppfatning?

Svaret er: I liten grad. Synet på et av de fremste kjennetegn ved velferdsstaten - trygdeytelsenes omfang - er i perioden 1965-81 først og fremst preget av stabilitet. Det er imidlertid vekst i gruppen som ønsker ytelsesnivået som nå. Hovedinntrykket er en massiv oppslutning om trygdeytelsenes omfang. I 1981 var det 86% av gruppen over 50 år som ville ha ytelsene som nå eller økt. Mer oppsiktsvekkende er det at i gruppen 18-30 år var det 80% som mente det samme (upublisert materiale, Valgundersøkelsen). Man kan derfor ikke si at høyrebølgen var en ungdomsbølge som avskrev sentrale deler av velferdsstaten.

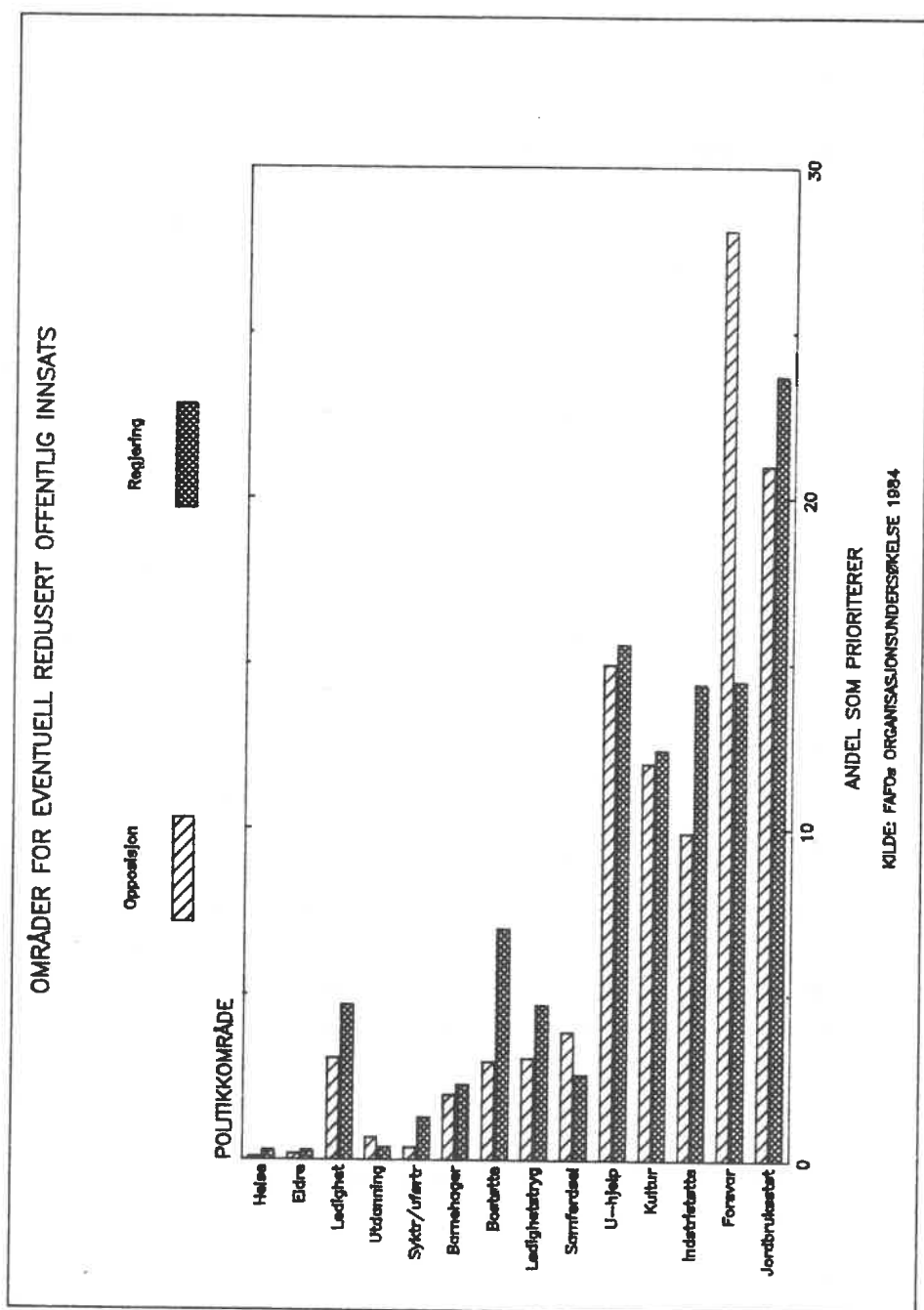
Dette underbygges også av at det i perioden 1965-81 var en klar majoritet av befolkningen som ikke så noen forskjell mellom Høyre og Arbeiderpartiet i sysselsettingspolitikken. (Valen og Hanisch, 1984: 13).

Hovedforklaringene på regjeringsskiftet i 1981 ligger nok derfor i holdningen til to andre spørsmål: At flere mente at en borgerlig regjering ville takle prisproblemene bedre, og at løftene om lavere skatter og en enklere og smidigere forvaltning ("Mindre byråkrati!") betød mer for fler.

Her er det også verd å nevne at den europeiske arbeidsledigheten så sent som i 1981 ikke affiserte Norge. Men de neste par årene steg den raskt. Dette ga seg utslag ved kommunevalget i 1983, som ga Arbeiderpartiet framgang og Høyre tilbakegang. Dette hang sammen med at landets økonomiske situasjon var forverret ved at ledigheten hadde gått opp, og ved at fler hadde fått tiltro til at en Arbeiderpartiregjering ville klare sysselsettingen best: 35% mente dette, mens bare 8% mente at en borgerlig regjering ville klare problemene best (Valen og Hanisch, op.cit.: 13).

Samtidig var synet på skattepolitikken endret - tilslutningen om dette kravet ble nær halvert i løpet av 6 år, fra 1977 til 1983 (jfr Tabell 1)

Figur 1.



Tabell 1: SYN PÅ FORSLAG OM Å SENKE SKATTEN PÅ HØYE INNTEKTER

	1977	1981	1983
Positiv	37	30	20
Indifferent	11	10	15
Negativ	48	56	58
Vet ikke	4	4	8

SUM	100%	100%	100%

N	1730	1596	953

Kilde: Valen og Hanisch, 1984: 18.

Imidlertid er det særlig blant Høyres og Fremskrittpartiets velgere stor tilslutning til kravet om skattelettelse. Hele 40% mente i 1984 at skattelettene siden 1981 hadde vært for små. På den annen side er det ikke en større andel blant Senterpartiets og Kr.F's velgere som slutter seg til kravet. Sagt på en annen måte: Kravet om skattelettelse er først og fremst et Høyrekrav. Og som Ted Hanisch har skrevet: "H og Frp's dilemma kan være at de allerede har tiltrukket seg de velgere som prioriterer skattesenkningen særlig høyt, og at partiene nå slåss om det samme velgergrunnlag" (Valen og Hanisch, op.cit.:18)

Høsten 1984 gjennomførte FAFO en større opinionsundersøkelse hvor det bl.a. ble stilt en rekke spørsmål om prioritering av ulike saksområder (se Colbjørnsen, Fennefoss og Hernes, 1985). Blant annet ble følgende spørsmål stilt: "På hvilke områder mener du at myndighetene bør øke bevilgningene hvis de skal øke de offentlige utgifter? Hvis myndighetene skulle skjære ned på de offentlige utgifter, hvilke av de samme områdene mener du de burde skjære ned på?" De intervjuede ble forelagt en liste på 14 områder som spente fra helsevesen og skoler til jordbruk og forsvar. De kunne peke ut tre for hvert av spørsmålene. (Jfr. Tabell 2 og Figur 1).

Tabell 2: OMRÅDER FOR EVENTUELL ØKNING ELLER KUTT I OFFENTLIGE BUDSJETTER

	DNA, SV og V		H, Kr.f og SP		Vet ikke	
	Øke	Kutte	Øke	Kutte	Øke	Kutte
Helsevesenet	24.5	0.1	23.7	0.3	24.3	0.2
Eldreomsorg	19.7	0.2	21.4	0.3	19.5	0.0
Tiltak mot ledighet	18.8	0.4	13.7	0.5	18.5	0.3
Utdanning	8.9	0.7	12.0	0.4	9.5	0.4
Syke- og uføretrygd	8.7	0.4	8.1	1.3	7.9	0.2
Barnehager	5.8	2.0	4.9	2.3	5.5	3.7
Bostøtte	4.8	3.0	2.8	7.0	4.5	4.3
Arbeidsledighetstrygd	2.7	3.1	1.8	4.7	2.0	4.5
Samferdsel	1.9	3.9	3.3	2.6	2.8	2.8
Utviklingshjelp	1.3	15.0	1.8	15.6	1.5	14.6
Kultur	1.2	12.0	1.3	12.4	1.3	14.6
Industristøtte	0.8	9.9	1.3	14.4	1.9	9.9
Forsvar	0.6	28.1	3.3	14.5	0.7	24.5
Jordbruksstøtte	0.3	21.0	0.7	23.7	0.9	19.7
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antall valg	2798	2173	1912	1506	750	575

Det interessante er i hvilken grad vi finner systematiske forskjeller mellom partiene. Gjør det seg gjeldende forskjeller i velgermassen i synet på offentlig politikk som følger partilinjene generelt og som går mellom velgerne som støtter Regjeringspartiene (Høyre, Senterpartiet, Kr.F.) og regjeringalternativet (Arbeiderpartiet, SV og Venstre) spesielt?

Når det gjelder hvilke områder som eventuelt bør tilgodeses med økte midler, er forskjellene små: Bare på etpar områder finner vi mer enn 3 prosentenheter forskjell: Det er 18.8% av DNA, SV og V som vil prioritere tiltak mot arbeidsledighet med økte bevilgninger, mens den tilsvarende prosenten for regjeringspartiene (H, Kr.f. og SP) er 13.7 - en forskjell på 5.1%. Og når det gjelder skole og utdanning er de tilsvarende prosentene henholdsvis 8.9, 12.0 og 3.1. Med andre ord: opposisjonspartiene prioriterer arbeidsledighetstiltak mer, regjeringspartiene skole og utdanning noe mer. Men disse forskjellene må ikke dekke over den grunnleggende enigheten. I begge grupper - ja, i alle partier - er det de samme tre saksområdene som kommer på topp: helsevesenet, eldreomsorg og tiltak mot ledighet. Sagt på en annen måte: det er en omfattende enighet i den norske velgerbefolkningen om

hvilke områder som bør komme først på listen over offentlig innsats. Korrelasjonskoeffisienten mellom de to tallrekkene for økning av offentlig innsats er hele 0.97. Forskjellen går ikke så mye mellom partiene som innen partiene. Vet man hva opposisjonen ønsker å prioritere, så vet man også hva regjeringen ønsker å prioritere.

Det er også stor grad av sammenfall i synspunkter når det gjelder hva som bør kuttes. Enigheten er ikke like massiv (korrelasjonen mellom tallrekkene for kutt er 0.88). Størst avvik har man når det gjelder forsvar: Her er det dobbelt så mange som mener at man her om nødvendig kan kutte blant medlemmene av DNA, SV og V, mens det også er en viss uenighet når det gjelder bostøtte og industristøtte. I det hele tatt er det noe større stemning for kutt i næringsstøtten blant de borgerlige velgere. At Senterpartivelgere utgjør et unntak når det gjelder jordbruksstøtten, er ikke til å bli forbauset av. Ellers bør det legges til at vi finner at kvinner i vesentlig mindre grad enn menn er villig til å skjære ned på barnehagebevilgninger, mens de er mer innstilt på å kutte ned på samferdsel og forsvar.

Men også når det gjelder kutt er det påfallende enighet. Det er videre verd å merke seg de fem felter der man er mest villig til å kutte: Jordbruksstøtte, forsvar, industristøtte, kulturformål og u-hjelp. Disse områdene har to felles dimensjoner.

For det første er det områder der mange kan ha inntrykk av ineffektiv bruk av offentlige midler. For eksempel har en rekke innsamlingsaksjoner - sist ved Band Aid - vist at det norske folk er villige til å gi sin velstand til utviklingslandene. På den annen side møter de ofte overskrifter om hjelp som ikke kommer fram. På tilsvarende vis har vi en rekke meningsmålinger som viser stor oppslutning om NATO, og på den annen side rapporter om midler som ikke alltid styrker forsvarsevnen like mye, og man hører hvert år fra rekruttene om tvilsum bruk av offentlige midler. Og folk kjenner opptrappingen av inntekten i landbruket, men har også på sine bilturer i bygdenorge registret at gråbeinstida er over og maskiner som står de fleste av årets dager. Med andre ord: Den ene felles dimensjonen er trolig en fornemmelse av at utbyttet på disse områdene ikke står i forhold til innsatsen.

Den andre felles dimensjonen er at disse områdene direkte berører bare en del av befolkningen. Syke kan alle bli og gamle blir vi sikkert, men industristøtten eller jordbruksstøtten er det ikke så stor andel som direkte eller potensielt nyter godt av.

Hovedinntrykket fra denne analysen er en grunnleggende enighet om hvilke områder som bør tilgodeses. De er først og fremst de gamle sosialdemokratiske kjerneområdene: trygghet for helse, omsorg for eldre og arbeid for alle. At de kommer på topp, selv blant Fremskrittspartiets velgere - ikke som en abstrakt idé, men som satsingsområder for offentlige midler kan man ta som uttrykk for den grunnleggende "sosialdemokratisering" av det norske samfunnet. Kanskje et av velferdsstatens viktigste virkninger er nettopp dette - at det er utviklet en nasjonal enighet om hovedfelter. Intet parti kan i Norge i dag gå mot dem uten å tape stemmer. Dette går fram også om vi ser på "vet-ikke-gruppen" i Tabell 2. Den utgjør på ingen måte noen fremmedgjort flokk i forhold til de øvrige velgere - også dens syn på bruk av offentlige midler faller nært sammen med de øvrige (kanskje litt mer med opposisjonspartiene). Så heller ikke hos denne ubestemte gruppen ville noen av partiene ha noe å hente ved å vike bort fra velferdsstatens sentrale mål.

Vi kan også nærme oss problemstillingen på en annen måte. En av de påstander de intervjuede ble bedt om å ta standpunkt til i FAFO-undersøkelsen, var: "I de siste år har den norske velferdsstaten blitt svekket på flere områder".

Tabell 3: HOLDNINGER TIL PÅSTANDEN "DE SENERE ÅR ER VELFERDSSTATEN BLITT SVEKKET PÅ FLERE OMRÅDER"

	DNA, SV og V	H, Kr.f. og SP	Vet ikke
Helt enig	38.0	14.8	24.7
Delvis enig	36.5	24.5	37.8
Vet ikke	7.2	6.5	10.7
Delvis uenig	11.9	28.9	17.9
Helt uenig	6.4	25.3	8.8
Sum	100.0	100.0	100.0
(N)	923	644	251

Inndeler vi reaksjonene på denne påstanden på samme måte som ovenfor, får vi Tabell 4. Fra denne tabellen ser vi at knapt 3/4 (74.5%) av opposisjonspartiens velgere mener at velferdsstaten er blitt svekket, mens dette bare gjelder knapt 40% av regjeringspartiene. Det er nær 55% av regjeringspartienes velgere som sier seg uenig, mens det samme bare gjelder for drøyt 18% av opposisjonspartiens og drøyt en fjerdedel av velgerne i "vet-ikke-gruppen". Av dem er det også 62.5% som sier seg enig i at velferdsstaten er blitt svekket.

Tabell 2 og 3 kan sammenfattes slik: Det er stor grad av tilslutning i befolkningen til at man kan bygge ut de sentrale velferdsordningene. Skillene mellom de politiske hovedalternativer står om hvorvidt dette eller det motsatte har skjedd de senere år.

1.3 AVIDEOLOGISERING?

Det er en meget utbredt oppfatning at velgermassen i de moderne industrisamfunn er avideologisert. Allerede tidlig i 1960-årene formulerte Herbert Tingsten den tese at ideologiene var døde, og den amerikanske sosiologiprofessoren Daniel Bell skrev en mye omtalt bok med tittelen "The End of Ideology".

Viser ikke Tabell 2 nettopp en slik profil: At velgerne i alle leire stort sett mener det samme? Er det ikke riktig at også i Norge er de politiske forskjellene små?

Svaret er ikke uten videre ja. For Tabell 3 viser jo også betydelige

forskjeller mellom regjeringspartier og opposisjonspartier i virkelighetsbeskrivelse. Er det da likevel større forskjeller i synet både på verdier og strategier enn man vanligvis forestiller seg?

C
Tabell 4: PROSENTANDEL HELT ELLER DELVIS ENIG I SYV PÅSTANDER OM VELFERDSSTATEN

	DNA, SV og V	H, Kr.f. og SP	Vet ikke
Skatteregler urettferdig	90.5	80.2	82.0
Støre innsats for kvinner	84.4	70.5	77.6
Høytlønte bør støtte lavtl.	81.8	56.6	61.6
Velferdsstaten svekket	74.5	39.3	62.5
Høytutdannede tjener for lite	55.5	72.7	53.8
Ingen tjene over 200.000	43.3	22.2	31.5
For mye utjevning	31.0	54.4	33.1

Tabell 4 gir et første svar på dette. Her har vi gjengitt hvor mange som sier seg enig i syv utsagn om den norske velferdsstaten, som ble stilt i FAFO's organisasjonsundersøkelse. De syv påstandene var:

1. "Skatte- og fradragreglene gjør at alt for mange ikke betaler sin del av samfunnets fellesutgifter."
2. "Det offentlige bør øke innsatsen sterkt for å gi kvinner samme mulighet som menn i arbeids- og samfunnslivet."
3. "Høytlønte arbeidstakere må støtte opp om at lavtlønnsgrupper får større lønnstillegg enn de selv ved tariffoppgjørene."
4. "I de siste årene har den norske velferdsstaten blitt svekket på flere områder."
5. "Mange som har lang utdanning, tjener for lite i forhold til industriarbeidere."
6. "Ingen enkeltperson burde tjene mer enn 200.000 kr. i året."
7. "Utjevningspolitikken i Norge har gått for langt."

Det er fler viktige tendenser man kan lese ut av Tabell 4. For det første er det endel synspunkter det er overveldende oppslutning om. Det gjelder både at skattesystemet virker urettferdig fordi mange ikke betaler sin del av de felles goder. Og det gjelder synet på at det offentlige bør øke innsatsen for likestilling i arbeidslivet. Begge deler går på sentrale likhetsmål: Det ene når det gjelder fordeling av byrder, det andre når det gjelder tildeling av muligheter. Men også

når det gjelder disse holdningene er det visse forskjeller mellom regjeringspartier og opposisjonspartier, på 10-15%.

Det er to spørsmål som går direkte på inntektsfordeling. Det ene uttrykker en solidaritetsholdning ved inntektsoppgjørene, der påstanden er at de høytlønte bør støtte opp om større lønnstillegg for lavtlønte - altså en oppfatning om at det bør være et gulv som bør heves for inntektene. Det andre uttrykker at det bør være et tak på 200.000 for inntektene som ingen bør overskride. Her vil man se at det er et klart flertall blant de som støtter opposisjonspartiene for at høytlønte bør støtte lavtlønte (81.8%) og et knapt flertall blant regjeringspartienes tilhengere (56.6%). Det er med andre ord et flertall i den norske velgermassen for å "heve bunnen" i lønnspyramiden. Men hva med å "kutte toppen"? Her er det 43.3% blant opposisjonens støttetropper som sier seg enig, mot bare 22.2% blant regjeringspartienes. Ser man på motstykket - altså de som sier seg uenige i et tak på 200.000 utgjør de 47.7% av opposisjonens tilhengere og 76.9% av regjeringspartienes. Med andre ord: I regjeringspartiene er det et 3/4 som er uenige, mens det er en 50/50 fordeling i opposisjonspartiene. I den norske velgermassen som helhet er det med andre ord klar støtte for utjevning i betydning å bedre kårene til de dårligst stilte, men ikke flertall for å sette noe inntektstak. Samtidig er det verd å merke seg at dette er områder med markerte forskjeller mellom de to hovedalternativene i norsk politikk: forskjellene i tilslutning til standpunktene er drøyt 25%. Det går med andre ord vesentlige skillelinjer mellom regjeringsalternativene i synspunktene på utjevning. Her kan man også merke seg at det er et flertall som mener at de som har lang utdanning tjener for lite i forhold til industriarbeiderne, men forskjellen mellom partisympatisørene er ikke så stor - omlag 15%. Når det gjelder spørsmålet om utjevningspolitikken har gått for langt, sier knapt en tredjedel av opposisjonspartienes tilhengere seg enig i dette (mens 54.1% er uenige), mens over halvparten av regjeringspartienes støttetropper deler dette synet.

I en sum: Det er stor enighet om at skattene er urettferdige og at det må ytes større innsats for kvinner. Det er et flertall for at høytlønte bør støtte lavtlønte, men også for at mange med lang utdanning tjener for lite. Det er sterk uenighet om velferdsstaten er svekket de senere år, om utjevningen har gått for langt, og hvorvidt

høytlønnte bør støtte lavtlønnte. For opposisjonspartiernes tilhengere ser utjevning - særlig ved å heve de dårligst stilte - ut til å være en vesentlig dimensjon ved velferdsstaten. For regjeringspartienes tilhengere ser prestasjonspremiering ut til å være relativt viktigere: de legger både mer vekt på at høyere utdanning skal gi større inntekt og at det ikke skal være noe tak på inntektene.

Dette tyder ikke på noen enkel avideologisering av velgerne: Det går jo vesentlige skillelinjer mellom regjeringsalternativene. Men når vi stiller spørsmålet, kan vi ikke unnlate å analysere om forskjellene skyldes andre forskjeller mellom velgerne enn deres partivalg. For eksempel kan vi tenke oss at kvinner er mer for utjevning enn menn, at de høyutdannede er mer for god betaling for seg selv, at offentlig ansatte er mindre for skattelettelser, osv. Og hvis disse gruppene fordeler seg ulikt på regjeringsalternativene, vil slike gruppeinteresser fremtre som partiforskjeller. Derfor må vi se på virkningen av slike forskjeller sammen med regjeringspreferanser. De faktorer vi har inkludert i denne analysen er kjønn, utdanning, ansettelseforhold (selvstendig/lønnstaker), offentlig eller privat virksomhet, arbeidstid (heltid/deltid), bostedstype (spredtbygd/tettbygd) og syn på regjeringsalternativene. Så har vi sett på de utslag disse faktorene gir for svarene på spørsmålene i Tabell 4.

Uten at vi skal ta plass til å gjengi alle detaljer fra disse (regresjons-)analysene, er to funn viktige. For det første finner vi virkninger i forventet retning: kvinner er mer for utjevning, høyutdannede mener i større grad at høyutdannede bør tjene mer, osv. Ens egen sosiale stilling slår ut. Men når det er sagt, er den mest utslagsgivende faktor for alle spørsmålene om man slutter opp om regjeringspartiene eller opposisjonspartiene.

Dette er i tråd med resultater fra senere års valgforskning. Den viser at folk i mindre grad preges av hvor de kommer fra og hva de gjør, og mer av partiernes almene politikk. Med andre ord: folk er mindre bagrunnsstyrt og mer politikkstyrt. Resultatene som fremkommer fra FAFOs materiale viser også at synet på regjeringsalternativene i stor grad styrer politiske oppfatninger i enkeltsaker. Og det gjelder ikke bare holdninger til hva som bør gjøres, men også tolkninger av det som

skjer. Kort sagt: I disse synspunkter på viktige sider ved den norske velferdsstaten spiller politisk grunnsyn større rolle enn sosial bakgrunn. Og i den forstand er velgermassen ikke avideologisert: Synet på hvordan verden er, hvordan den bør bli og hvordan den kan forandres formes i stor grad av .ens partipreferanse. Valget av regjeringalternativ er et valg av ideologisk referanseramme, både i betydning kart over hvordan terrenget er og arbeidstegning for hvordan det kan omformes.

1.4 VELFERDSSTATENS AKSER

Så langt ser det ut til at vi har fått motstridende resultater: På den ene side en massiv oppslutning om sentrale velferds mål og på den annen side motstridende oppfatninger om velferdsstatens utvikling. Vi har funnet at et flertall er for at høytlønte skal støtte lavtlønte, men at et flertall er mot å sette et tak på 200.000 på individuelle inntekter.

Er det da noe bestemt mønster i de holdninger vi har registrert, eller må vi konkludere at folk er selvmotsigende i sine holdninger?

Vi kan få et første svar på det om vi leter etter felles dimensjoner i svarene på spørsmålene gjengitt i Tabell 4. Hvis det er slike underliggende og dypere akser som er felles for folks holdninger til ulike spørsmål, kan vi finne dem ved en såkalt faktoranalyse. Vi har foretatt en slik analyse, og den gir de samme to akser for de som støtter regjeringspartiene og opposisjonspartiene. Den ene utgjøres av en solidaritetsdimensjon, der et rettferdig skattesystem, støtte til lavtlønte, større innsats for kvinner og syn på svekkelse av velferdsstaten inngår. Den andre utgjøres av en prestasjonsdimensjon, der lønn etter utdanning, ikke tak på inntekter og syn på om utjevningen har gått for langt inngår. Sagt på en annen måte betyr dette at både borgerlige og ikke-borgerlige velgere har det samme hovedbilde av hvordan det norske velferdssamfunnet er. Men de plasserer seg på ulik måte på disse dimensjonene (dette kan vises ved en såkalt diskriminantanalyse).

Selv om det ikke er mulig å foreta en fullgod analyse på grunnlag av det datamateriale vi har til disposisjon, våger vi etter dette likevel

en sammenfattende tolkning av holdninger til den norske velferdsstaten og noen av de endringer av dem som har skjedd de siste to stortingsperiodene.

Vi har sett bred oppslutning om de grunnleggende verdiene når det gjelder helse, eldreomsorg og arbeid - og vi kunne ta med utdanning og barnehager. Om disse forhold er det en massiv oppslutning. og som en fellesbenevnelse kunne vi kalle dette velferdsstatens trygghets- eller solidaritetsakse. Enkelt sagt mener alle at retten til helse, eldreomsorg, arbeid og utdanning skal omfatte alle. Det andre ytterpunktet på denne aksen er at enhver skal ta hånd om seg selv og berge seg som best en kan. Denne oppfatningen er tappet ut av den norske velgermassen. De aller fleste vil mene at det er en offentlig oppgave å sørge for at disse velferdsmålene blir nådd, og at den enkelte bør ha dem som rettigheter knyttet til sitt statsborgerskap. Det innebærer også at kvinner skal få et likeverdig statsborgerskap. Solidariteten uttrykker seg ved at her er det tale om rettigheter man har som medlem av nasjonssamfunnet - ikke som belønning for bestemte ytelser. Det striden står om, er hvorvidt disse rettighetene er svekket eller forbedret.

Den andre aksen er en prestasjonsakse. Her er det ene ytterpunkt en sterk premiering av prestasjoner og det andre en utjevning slik at de som ikke yter så mye - særlig ut fra markedsriterier - likevel kommer noenlunde godt ut. De konkrete sakene dreier seg om utjevning via lønnsavtaler, skatteordninger eller overføringer til lavtlønte. Motsetningen til dette er en oppfatning om at utjevningen har gått for langt og at sterkere markedsmessig prestasjonspremiering er nødvendig. Enkelt sagt er det større enighet om å heve de som henger etter enn å bremse de som løper foran. Men dette er også en akse der vi finner betydelige forskjeller mellom velgere av regjeringspartiene Høyre, Kr.f. og SP på den ene side og tilhengere av regjeringsalternativet DNA, SV og Venstre på den annen. Det er med andre ord mer strid om velferdsstaten som utjevningssystem når det gjelder prestasjoner enn velferdsstaten som rettighetsfordeler når det gjelder helse, arbeid og utdanning.

Den tredje aksen går på hvordan velferdsstatens apparat fungerer. Er det effektivt? Har man eksempler på sløsing? Resultterer overføringene

i mangelfull omstilling? Blir forvaltningsorganene byråkratiske og regelverket uoversiktlig? Skaper styringsverket som er bygget opp for å løse problemer andre problemer? Dette er velferdsstatens effektivitetsakse, og om den står det også politisk strid. (Se figur 2)

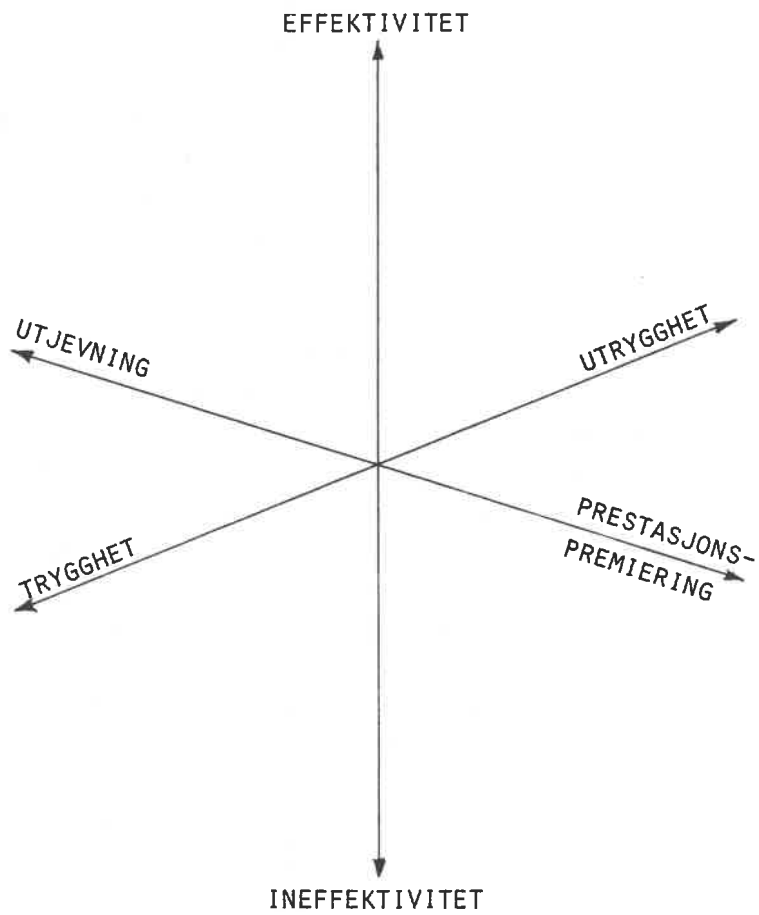
Enkelt sagt dreide den norske høyrebølgen seg om prestasjonsaksen og effektivitetsaksen, men ikke trygghetsaksen. Når vi fikk et regjeringsskifte i 1981, kom det dels av større oppslutning om prestasjonspremiering i form av skattelettelse, og dels ønske om større effektivisering av den offentlige forvaltning. Skiftet kom også etter en periode der man samtidig hadde hatt sterk reallønnsvekst, sysselsettingsvekst og utbygging av velferdsordninger.

Etter regjeringsskiftet ble høyrebølgen utfordret på solidaritetsaksen. For arbeidsledigheten økte, og det samme gjorde presset i helsesektoren og eldreomsorgen. I denne situasjonen oppsto en konflikt mellom solidaritetsordninger og prestasjonspremiering. Folk nedprioriterte da skattelettelse og ga uttrykk for større tillit til Arbeiderpartiet når det gjaldt avbøting av arbeidsledigheten. Vokster i egenandeler og tomme sykehusavdelinger tydeliggjorde at det her var problemer, og dette ligger nok under det vi foran har registrert som det syn at "velferdsstaten er blitt svekket på flere områder". Den skepsis som heftet til Arbeiderpartiet gjaldt imidlertid de andre dimensjonene: effektivitet og prestasjonspremiering. Arbeiderpartiet maktet ikke - til tross for nedsettelse av åpningstidsutvalget og initiativ for avbyråkratisering i sitt langtidsprogram - å få tillit som et parti som var initiativtaker til service og effektivitet i offentlig forvaltning.

Den grunnfestede norske oppfatningen om støtte til helse, eldre, sysselsetting og utdanning kan man også paradoksalt nok si uttrykker seg som privat etterspørsel også. Ringsentret i Oslo er det mest omtalte eksempel. At flere tusen har søkt medlemsskap her, kan neppe ses som uttrykk for svekket ønske om velferd. Snarere er det et uttrykk for at velferdsstaten for dem ikke fungerer effektivt nok, og at de derfor søker veier for å oppnå velferden utenfor de velferdsstatlige ordningene.

Problemet er, som det er sagt, at "Ringsentret har ringvirkninger".

FIGUR 2
VELFERDSSTATENS AKSER



Dersom et helsemarked virket fritt, ville det trekke legene ut av utkantene og dermed redusere tryggheten og svekke den praktiske virkningen av solidaritetsprinsippene for de som bodde utenfor sentraene og de som ikke hadde råd til å kjøpe seg ekstra helseservice.

Dermed ser man også her et hovedproblem for hvert av regjeringsalternativene. Det som ledes av Høyre har ikke maktet - eller villet - formulere et slagkraftig helprivatisert alternatav til velferdsstaten. Altså et alternativ som ligger i den øvre høyre kvadranten i Figur 2, der den enkelte lønnes etter prestasjoner, markedet gir effektivitet, risiko. Det som ledes av Arbeiderpartiet har ikke maktet å inngi full tillit til at effektivitetsproblemene mestres godt nok og at - altså at man vil komme i den nedre, snarere enn den øvre venstre kvadranten.

I den politiske debatt kan man enkelt si at opposisjonens alternativ i 1985 er å presentere seg som bærer av trygghet, utjevning og effektivitet. Og aksene knyttes sammen ved at trygghet og likhet skal gi den oppslutning om systemet som er nødvendig dersom det skal fungere effektivt. I en formel: Solidaritet som trygghet og likhet gir effektivitet.

I regjeringsalternativet 1985, anført av Høyre, målbæres trygghet, prestasjonspremiering og effektivitet. Her er formelen at økt utbytte ved ekstra innsats gir den materielle basis for økt trygghet.

Men hovedmotstanderne har også svartmalte alternativer av hverandre. Høyre utmåler Arbeiderpartiet som partiet som hemmer snarere enn utløser innsats, og som innfører ineffektive løsninger. Arbeiderpartiet tegner Høyre som partiet som skaper utrygghet og ulikhet.

Utfallet av valget bestemmes både av hva velgerne vil ha og av hva de tror de får.

Kapittel 2:

*KAMPEN OM DEN NORSKE
VELFERDSSTATEN*

av

Jon Eivind Kolberg

INNLEDNING

Hvis man følger den valgkampen som raser akkurat når dette skrives, må man bli slått av at alle våre politiske partier tar til orde for å bevare velferdsstaten. De sier noe betydningsfullt om det vi kunne kalle sosialdemokratiseringen av Norge. På den annen side er det likevel forholdsvis lett å oppdage at begrepet - velferdsstaten - ikke blir benyttet på noen likeartet og entydig måte. Jeg vil påstå at det kan vise seg nødvendig å dvele ved selve begrepsfestingen av velferdsstaten. Da vil vi kunne føre mer innsiktsfulle og fruktbare diskusjoner om vår velferdsstat og dens framtid. Nå er det ikke mulig for en forsker å gi den endelige og autoritative definisjon av begrepet velferdsstat; fordi spørsmålet om hva som skal rubriseres under denne etiketten i siste instans er et politisk spørsmål. Derimot kan jeg som forsker presentere og diskutere noen begrepsmessige sondringer som kan vise seg nyttige i den forstand at de kan bidra til at vi kan tenke bedre om velferdsstaten som konstruksjon.

TRE SOSIALPOLITISKE MODELLER

Jeg skal først trekke fram tre prinsipielt forskjellige måter en kunne arrangere helse-, sosial- og trygdepolitikken på:

1) Den første modellen kunne en kalle marginalmodellen. Den innebærer en meget liten velferdsstat. Idéen i dette minimums-konseptet er at det foreligger en arbeidsdeling mellom ulike institusjoner i samfunnet. Disse instansene: deg selv, familien, veldedigheten, skal løse de sosiale oppgavene. Det offentlige skal først komme inn i bildet i aller siste omgang; dersom de andre instansene ikke makter dem. Vi står følgelig overfor forestillingen om at velferdsstaten bare skal gjelde for dem som virkelig trenger den. Ressursene skal styres presist inn mot de vanskeligstilte gruppene, og bare dem. Det er meningsløst å bruke store summer på folk som i virkeligheten meget vel kan betale regningen selv. Det er snakk om en selektiv, behovs-prøvende sosialpolitikk. Historikeren Anne Lise Seip har brukt benevnelsen forsorgsstat, eller sosialhjelps-stat på denne

konstruksjonen. Det mest positive en kunne si om denne modellen er at den inneholder muligheter for å omfordele fra de rikeste til de fattigste. Den har det største omfordelingspotensialet.

2) Den andre modellen kunne man kalle for prestationsmodellen. Den henter sin inspirasjon fra prinsippene i privat forsikring. Hovedpoenget i privat forsikring er at du kjøper deg en polise. Du kjøper deg rettigheter i et marked. Jo mer du betaler inn, desto mer får du dersom polisens spesifikasjoner gjøres gjeldende. Det er det aktuariske prinsipp, om den presise koplingen mellom innbetaling og utbetalingen som er det sentrale i denne forbindelse. Det er ikke snakk om å få noe fordi man har behov for det. Og om man ser nærmere etter vil man oppdage at en del av de som har behov for å forsikre seg ikke får anledning til det fordi forsikringsselskapet bedømmer risikoen som for stor.

3) Den tredje modellen kunne benevnes som den institusjonelle modellen. Begrepet henspiller for det første på at det offentlige ansvaret er meget omfattende. Poenget er at politiske avgjørelser erstatter markedet som fordelingsinstans på mange områder; ikke bare på det sosialpolitiske området, men også i utdanningspolitikken, i boligpolitikken og kan hende innenfor inntektspolitikken. Det andre hovedpunktet er at velferdsstatens ordninger skal gjelde alle. Ordningene er universelle. De følger av statsborgerskapet. Det er følgelig tale om rettigheter vi har; ikke fordi vi nødvendigvis har betydelige behov, ikke på grunn av markedsverdien av vår arbeidskraft, men simpelthen fordi vi er norske borgere. For det tredje er ytelsene generøse. Det er ikke snakk om minimums-standarder, men om ytelser og tjenester på et kvalitativt høyt nivå.

Dersom vi ser på det norske systemet, vil det være lett å bli enige om at vi har et blandingssystem. Vi har alle disse prinsippene støpt inn i vår velferdsstat. Vi kunne omdefinere ordskiftene våre og si at de blant annet gjelder hvor bydende disse ulike prinsippene burde være for utformingen av vår samlede sosialpolitikk. Vi finner for eksempel marginalmodellens elementer nedfelt i den kommunale sosialhjelpen, i bostøtte-ordningen og i ordningen med fri rettshjelp, for å ta tre eksempler. Vi støter på gods fra prestasjonsmodellen, riktignok i

modifisert form, i tilleggspensjonssystemet i folketrygden. Og vi støtter på den institusjonelle modellen i det at vi har gratis utdanning i dette landet, og først og fremst i kjerneområdet av folketrygden; nemlig i dens minstepensjoner som alle får under alderdom. I denne siste henseende er den norske velferdsstaten faktisk spesiell. Bortsett fra de nordiske landene og England er det ingen nasjoner som gir offentlige pensjonsrettigheter uavhengig av lønnet arbeid og bidrag til forsikrinssystemet.

Hva er i ferd med å skje med den norske velferdsstaten langs disse dimensjonene? Min egen oppfatning går ut på at det gir liten mening å snakke om rasering av den norske velferdsstaten. Derimot er det tale om små skritt i, etter min oppfatning, gal retning: For det første har den konservative regjeringen helt klart tatt til orde for en større grad av målretting av tiltakene. Det innevarsler at prinsippene fra marginalmodellen skal få større gjennomslag; at tankene går i retning av mer behovsprøving. Denne utviklingen er betenkelig fordi den lett kan føre til stigmatisering, og til at den politiske oppslutningen om velferdsstaten kan bli redusert. Ett av de forhold som holder oppe den helt avgjørende oppslutningen i befolkningen for vår norske velferdsstat er at den gjelder alle: Kong Salomo og Jørgen Hattemaker. For det andre har vi sett tendenser til, og konturene av, mer privatisering; hvor folks kjøpekraft og markedsverdi skal avgjøre om man får og hvor fort. Det private næringslivet i Oslo forsikrer nå sine toppfolk i Ring Helsesenter, betalt av bedriften. Og når eller hvis man senker taket for pensjoner og sykepengeer fra 12 til 6 ganger grunnbeløpet (i dag 25 9000 kr x 6 = 155 400 kr.), vil det være fritt fram for bedriftsledelser og såkalt verdifull arbeidskraft å forhandle seg fram til tilleggspensjoner i bedriftslivets regi; som ikke på noen måte nødvendigvis vil komme til å gjelde for alle arbeidstakere. Det åpnes med andre ord opp for større forskjeller og for splittelser i lønnsstakerkollektivet som strider mot sosialdemokratiets idé om en integrerende og solidarisk sosialpolitikk innenfor rammen av det svenske kaller for folkehjemmet.

FORDELINGSINSTANSER: SOSIALPOLITIKK, FRYNSEGODER OG SKATTEUTGIFTER

Den andre begrepsmessige sonderingen tar jeg opp for å utvide vårt gjengse begrep om sosialpolitikk. Vi behøver ikke å la oss låse inne av de offentlige myndighetenes definisjon av sosialpolitikk. Jeg skal skille mellom tre typer instanser som påvirker fordelingsresultatene i samfunnet: sosialpolitikk i vanlig mening, frynsegoder og skatteutgifter.

1) Når det gjelder den tradisjonelle sosialpolitikken, dreier en svært viktig diskusjon seg om hvorvidt sosialpolitikken er omfordelende eller ikke. Når for eksempel Egil Bakke kritiserer den offentlige overføringsmaskinen, påstår han at velferdsstaten overfører ressurser fra middelklassen til middelklassen selv. Han hevder at vi kan legge ned store deler av dette omfattende maskineriet uten betydningsfulle fordelingsmessige konsekvenser. I denne forbindelse er det svært vesentlig å framholde at hovedresultatet i systematiske undersøkelser i flere land viser at velferdsstaten ikke skaper større likhet. Men det hindrer at enda større ulikheter framkommer. Med andre ord: hadde vi ikke hatt en velferdsstat, hadde ulikhetene vært større. Det er faktisk ting som tyder på at de inntekter folk får i markedet blir mer og mer ulikt fordelt. Så velferdsstaten er så å si med på å demme opp for forskjeller som kunne blitt enda større om vi ikke hadde hatt den. Og det er et viktig poeng å ha med seg.

Men så til to fenomener som vi vanligvis ikke bruker begrepet velferdsstat eller sosialpolitikk om. Disse fenomenene vil jeg kalle for henholdsvis frynsegoder og skatteutgifter.

2) Med betegnelsen frynsegoder siktes det her til tilleggsytelser på toppen av ordinær lønn. En liste over alle slike frynsegoder i det norske arbeidslivet kunne bli svært lang. Som eksempler nevner jeg: fri/subsidiert transport, støtte til bilhold, fri eller subsidiert bensin, fri parkeringsplass, billige lån/subsidiert husvære, fri eller subsidiert videreutdanning, barnehageordning i bedriftens regi, fri eller subsidiert ferie, fri eller subsidiert telefon, aviser, forsikring, kantineordning med reduserte priser. Det finnes ikke noe

overveldende antall norske samfunnsvitenskapelige undersøkelser som belyser dette svært betydningsfulle komplekset. Her skal jeg trekke fram hovedresultatene fra to undersøkelser:

I rapporten: Frynsegoder i norsk næringsliv (1984) konkluderer Anne Ryen som følger: "Det er (...) slik at toppledere eller høyere funksjonærer mottar flere frynsegoder enn hva både lavere funksjonærer og arbeidere gjør" (s 119). Det samme resultatet framkommer med all mulig tydelighet i Colbjørnsens, Hernes og Knudsens undersøkelser av fordelingen av enkelte frynsegoder i den norske klassestrukturen, basert på materiale fra Levekårsundersøkelsen (Colbjørnsen et al, 1982:77 ff). Det er følgelig dekning for å hevde at frynsegoder er svært skjevt fordelt i samfunnet. De som har mye fra før får langt mer enn de mindre bemidlede. Min konklusjon om dette forhold at det vil være ganske snevert å føre en diskusjon om fordelingsvirkninger og nedskjæringer i den tradisjonelle sosialpolitikken, uten at frynsegode-ordningene, som begrepet om velferdsstaten ikke hefter ved , samtidig ble drøftet i bred forstand.

3) Dette gjelder også det jeg vil kalle for skatteutgifter. Jeg sikter her til skatteinntektene det offentlige ikke tar inn, men lar folk trekke fra på sine selvangivelser. Det er utgifter i form av inntektstap for det offentlige. Ett poeng er at slike skatteutgifter ikke bokføres som offentlige utgifter. Det er tale om meget store summer. De samlede fradragene utgjorde i 1982 60,9 milliarder kr; hvilket representerer en fordobling i forhold til 1970 i fast kroneverdi. Gjeldsrentefradragene utgjorde 17 milliarder kr i 1982, mot 5.2 milliarder i 1970 (fast kroneverdi). Og for alle typer private forsikringer utenfor folketrygden har det vært en meget sterk økning gjennom 1970-tallet og i løpet av første halvpart av dette tiåret. Like viktig i vår sammenheng er det forholdet at disse skatteutgiftene er meget skjevt fordelt i sosial forstand. jo høyere opp i inntekthierarkiet, desto større er skattefradragene. Denne skjevheten er faktisk slik at den langt på vei opphever progressiviteten i den direkte beskatningen: I 1982 var den gjennomsnittlige faktiske skatteprosenten 23% for inntektsgruppen 50-100 000 kr., 27% for gruppen 100-150 000 kr., 31% for sjiktet 150-200 000 kr., 34% for kategorien

200-250 000 kr., og bare 29% for inntektsgruppen 250 000 kr. og over. Den gjennomsnittlige faktiske skatteprosenten ved den direkte beskatningen i Norge i 1982 var 25% (Kolberg, 1984, Pettersen, 1985).

Hvis vi nå ser disse tre fordelingsinstansene i samfunnet i systematisk sammenheng: sosialpolitikken i tradisjonell mening, frynsegodene og skatteutgiftene, er det lite som tyder på at de samlet produserer større likhet i samfunnet. Det er snarere motsatt. Dette må være et viktig argument for å føre sammenhengende diskusjoner. Det er ikke rimelig å diskutere nedskjæringer i den av disse tre komponentene som er minst sosialt skjevt fordelt; nemlig den offentlige sosialpolitikken alene.

FORHOLDET MELLOM VELFERDSSTATEN OG VELFERDSSAMFUNNET

Det har vært vanlig - også blant samfunnsforskere - å måle den sosialpolitiske innsatsen ved å registrere hvor stor del av verdiskapingen i samfunnet som går med til sosiale formål i nærmere definert forstand. Dette er imidlertid problematisk; fordi høye offentlige utgifter - til sosialhjelp og arbeidsledighetstrygd - kan vitne om svinnende velferd i samfunnet. Det går med andre ord an å ha en kostbar velferdsstat uten at man nødvendigvis har et velferdssamfunn. Og omvendt: det er mulig å tenke seg et velferdssamfunn, der velferdsstaten ikke er spesielt kostbar; nettopp fordi de sosiale problemene ikke er særlig omfattende, eller der sosiale problemer blir løst "autentisk" innenfor rammen av det ordinære samfunnslivet. Det er dette vi tenker på når vi tar til orde for en forebyggende politikk som skal bremse presset på trygde-, helse- og sosialbudsjettene. Dette er også et argument for å unngå de vanntette skottene i de offentlige budsjettpostene. Sysselsettingspolitikken spiller en avgjørende rolle for velferden i samfunnet. Med hele folket i arbeid minsker presset på den offentlige sosialpolitikken, samtidig som det fører til større offentlige inntekter; andre forhold holdt konstant. Det samme resonnementet gjelder en rekke andre politikk-områder, som: regionalpolitikk, inntektspolitikk, utdanningspolitikk, familiepolitikk og boligpolitikk. Det gjelder for

dem alle at de må analyseres i systematisk sammenheng; og i sammenheng med velferdsstaten. Dette bringer meg til den siste begrepsmessige distinksjonen.

TO VELFERDSSTATER: EN FOR HUSHOLD OG EN FOR NÆRINGSLIVET

To amerikanske samfunnsforskere, Friedland og Saunders (1983) har fremholdt at det er mulig å snakke om to velferdsstater: en for hushold, og en for business. Velferdsstaten for næringslivet har ikke blitt gjort til gjenstand for analyser i nevneverdig grad. Her dreier det seg om ulike former for næringsstøtte fra det offentlige; som ikke sjelden gjøres avhengig av at den øker eller vedlikeholder sysselsettingen i en bestemt bransje eller region, eller at den har bestemte militærstrategiske virkninger. I denne publikasjonen har vi inkludert et kapittel om denne andre velferdsstaten; som vi tror inneholder noen interessante poenger. Blant annet viser det seg at næringsstøtten ikke har blitt sterkt redusert i forhold til nivået under den såkalte motkonjunkturpolitikken på midten av 1970-tallet. Måler man næringsstøtten pr. sysselsatt, finner man tvert i mot en økning i enkelte betydningsfulle bransjer. Forøvrig er det av interesse å framheve at Friedland og Sanders' analyse tyder på at velferdsstaten for hushold har langt mindre ugunstige virkninger på økonomien enn hva som er tilfellet for "the welfare state for business". Utover dette trekker vi inn den andre velferdsstaten - for næringslivet - fordi det av og til i den norske debatten blir pekt på at når vårt land skærer forholdsvis lavt som velferdsstat i tradisjonell forstand (samlede sosiale utgifter som % av BNP), så er det fordi vi bruker forholdsvis mye ressurser til næringsstøtte.

VEKSTEN I VELFERDSSTATEN

Dersom vi ser tilbake på de siste 15-20 årene, blir man slått av den meget betydelige veksten i den norske velferdsstaten. Det har aldri vært så sterk vekst i velferdsstaten noen gang som i denne perioden. Det tok imidlertid ikke lang tid før debatten dreiet seg om krisen i velferdsstaten. Nå snakker vi om nedskjæringer, til tross for at det som karakteriserer 1970-tallet som helhet egentlig er en voldsom vekst (veksten har forøvrig fortsatt i løpet av 1980-årene, men i redusert

tempo). Denne veksten kan beskrives på flere måter. Det er mest vanlig å se på andelen av bruttonasjonalproduktet som brukes til sosiale formål; altså til trygder, sosiale tjenester og ytelser og til helse. I Norge bruker vi 22% av verdiskapningen til slike formål. Den tilsvarende andelen var 6% i 1950, 10% i 1960 og 15% i 1970. Men svenskene brukte i 1983 hele 36% av sitt bruttonasjonalprodukt til sosiale formål, og danskene 31%. Av 13 Vest-europeiske land er det bare 4 som bruker mindre enn oss. Norge befinner seg klart under det europeiske gjennomsnittet. Nordmenn flest tror at vår velferdsstat er kostbar. Dette er i og for seg riktig, men avgjort ikke når vi sammenligner oss med andre land.

Det er innsiktsgivende å måle velferdsstatens omfang på en annen måte:- ved å undersøke hvor mange mennesker som er direkte knyttet til den. Vi kunne begynne med å telle opp stønadsmottakerne: - alderspensjonistene, uførepensjonistene, grupper som får stønad som enslige forsørgere, attføringsklientene og de arbeidsledige. Det er nesten en million stønadsmottakere i Norge i dette øyeblikk.

Imidlertid er ikke velferdsstaten bare et forsørgelsessystem. Den er også en sysselsettingsmaskin. Omtrent 250 000 mennesker er knyttet til velferdsstaten som ansatte. Til sammen blir dette rundt 1.2 millioner personer som er direkte knyttet til velferdsstaten, enten som leverandører av dens tjenester eller som stønadsmottakere.

VELFERDSSTATENS POLITISKE BETYDNING

Dette er i virkeligheten så mange mennesker at den politiske gruppering som måtte prøve med noen omfattende hugg mot dette systemet ville få problemer. Jeg har regnet ut hvor stor andel av de stemmeberettigede som er knyttet til velferdsstaten enten som stønadsmottakere eller som leverandører. Det viser seg å være rundt 40%. Den tilsvarende andelen var i 1960 omtrent 20%. Det er følgelig tale om en fordobling på bare 20 år. I Sverige er tallet enda høyere. Der er nå halvparten av stemmefolket knyttet til velferdsstaten som enten leverandører eller stønadsmottaker.

Mer generelt synes jeg det ligger noen tankevekkende perspektiver i disse tallene. Det som er utfordringen, men som opplagt ikke er noen enkel sak, måtte være å etablere en koalisjon, eller allianse, mellom leverandørene og stønadsmottakerne og brede lønnstakergrupper utenfor dette komplekset til forsvar for den velferdsstaten vi kjenner. Men vi vet at det er spenninger blant de ansatte i helse- og sosialsektoren. Legene vil komme til å kreve tilbake natten på sykehusene. Og sykepleierne vil krangle med hjelpepleierne om oppgavene og jobbene. Det er rimelig å anta at slike spenninger vil intensiveres. Selvfølgelig er det også mulig å observere, og tenke seg, spenninger mellom ulike grupper av stønadsmottakere. Dessuten er det de som hevder, og jeg tror med en viss rett, at det kan foreligge spenninger mellom de som leverer velferdsstatens tjenester og de som mottar dem. Men det kan være grunn til å mane til en viss ettertanke i denne situasjonen. I tallene ligger det et betydelig politisk potensiale i et parlamentarisk demokrati som vårt.

VELFERD OG/ELLER EFFEKTIVITET

Det mest avgjørende tema som diskuteres i dag dreier seg om hvorvidt velferdsstaten ødelegger effektiviteten i økonomien. En sentral påstand går ut på at velferden, skrudd i taket så høyt som hos oss, gir en mindre effektiv økonomi. Derfor kan vi, i følge dette resonnementet, ikke forfølge velferds målsettingene på samme måte som tidligere. Også her til lands er det en undertone i ordskiftene som går ut på at problemet i vår økonomi er veksten i den offentlige sektor.

La meg i denne forbindelse først understreke at det har vært en slags klassisk formulering som har gått ut på at det er mulig å ha en vel utbygget velferdsstat og en vel fungerende økonomi på samme tid. Forestillingen har vært at det går an å få velferd og effektivitet til å gå opp i en høyere enhet. Det var tre argumenter for dette. Disse argumentene er lite fremme i debatten nå til dags. Det kan være på sin plass å gjenta dem fordi de har spilt en overordentlig viktig rolle:

(a) Det første argumentet kjenner de fleste godt. Det er Keynes' påstand om at det er avgjørende viktig for økonomien at det forekommer

kjøpekraft, slik at folk kan kjøpe de varene som produseres. Keynes la vekt på at kjøpekraften bidro til å holde oppe produksjonen. Det er et viktig poeng ved velferdsstaten at den så og si har brutt koplingen mellom konjunktursvingninger, arbeidsinnsats og kjøpekraft. Folk kan gjennom overføringssystemet opprettholde kjøpekraft uten å delta i den lønnede produksjonen. Dette immuniserer dem et langt stykke på vei mot konjunktursyklusene.

(b) Det andre argumentet er at velferdsstaten representerer investeringer i menneskene; i "human capital" som det heter på engelsk. M.a.o. investeres det i klokere mennesker gjennom utdanningssystemet, og i friskere mennesker gjennom helsetjenesten. Følgelig er ikke velferdsstaten sløsing med ressurser. Den utgjør investeringer i en bedre, sterkere og mer mobil arbeidskraft.

(c) Det tredje momentet er kanskje det minst kjente, men jeg tror egentlig det viktigste. Det går ut på at velferdsstaten har dempet konfliktnivået i samfunnet. Den har innebåret at arbeiderbevegelsen har kunnet godta, og delta i, omfattende endringer i økonomi og samvunnsnivå. I forhold til den løpende debatten om konkurranseevne og behovet for omstillinger i norsk næringsliv er dette et lite påaktet moment. Store strukturrasjonaliseringer og tekniske forandringer har ført til at mange har mistet jobben, men ingen har behøvet å havne i den dypeste misere. Vi har kunnet få aksept på en modernisering av samfunnet, som samfunnet som helhet har tjent på, men som noen grupper har måttet bære uforholdsmessig store byrder ved. Så det er mulig å betrakte velferdsstaten som en kompensasjon til ofrene for samfunnsutviklingen.

Det jeg har kalt for den klassiske formuleringen, er disse tre hovedargumentene om at det er mulig å kombinere en god økonomi med en moderne velferdsstat. Men som antydnet er det ikke disse synspunktene som i dag har mest vind i seilene. Tvert i mot blir det på ny-konservativt hold hevdet at det er velferdsstaten som er den vesentlige grunnen til at våre økonomier (tilsynelatende) har kjørt seg fast. I fortsettelsen vil jeg legge fram og diskutere et knippe av teser som er meget skeptiske til den moderne velferdsstaten, eller som i et hvert fall fastholder at vi må sette bremsene på:

KONKURRANSE OG ARBEIDSLEDIGHET

Ett sentralt synspunkt går ut på at høye og voksende offentlige budsjetter gjennom en økning i skattenivået skaper inflasjon, som i sin tur påvirker konkurranseevnen negativt, og som så skaper økt arbeidsledighet. Dersom dette resonnementet er korrekt kunne vi bedre sysselsettingen ved å bremse ned veksten i den offentlige sektoren, eller endog ved å skjære ned den offentlige delen av økonomien. I et forskningsprosjekt ved FAFO har vi studert forholdet mellom disse fire størrelsene: offentlige budsjetter, inflasjon, konkurranseevne og arbeidsledighet for 13 land i den vestlige verden gjennom 15 år. Vi har spesifisert tre perioder og hele tidsrommet 1967-1981. Særlig ble forholdet mellom konkurranseevnen og arbeidsledigheten analysert nøye. I følge tesen skulle det være slik at arbeidsledigheten var lavest der konkurranseevnen var best, og at arbeidsledigheten var størst der hvor konkurranseevnen var dårligst. Vi har oppfattet dette som en rimelig avledning. Resultatet av våre undersøkelser tyder imidlertid på at det foreligger et meget lavt samsvar mellom tesen og virkeligheten. Dette svært lave sambandet er i og for seg ikke et argument for å slutte å bekymre seg om den norske konkurranseevnen. Men det er en påminnelse om at variasjonene i arbeidsledigheten, slik den kan registreres i den vestlige verden, ikke lar seg forklare med utgangspunkt i forskjeller i konkurranseevnen. Analysene viser at sammenhengene er mye mer kompliserte. Det ser imidlertid ut til at det gjennomgående er slik at arbeidsledigheten er lavest i land hvor fagbevegelsen står sterkt og hvor de sosialdemokratiske partiene har hatt innflytelse i regjeringsposisjon. Det finnes naturligvis unntak i dette bildet. Poenget er imidlertid at tendensen er den som er nevnt ovenfor. Dette innebærer at hvis man ønsker å skjære ned på offentlig sektor, eller bremse veksten, så får man finne en annen grunn å henvise til enn at dette vil virke gunstig på sysselsettingen.

OFFENTLIGE BUDSJETTER OG INFLASJON

I den norske debatten blir det stadig fremholdt at vi må prioritere innenfor de gitte økonomiske rammene. Noen økning av disse rammene kan ikke komme på tale fordi det vil føre til en forsterking av inflasjonen. I denne forbindelse bør det naturligvis slås fast at den borgerlige regjeringen har maktet å bremse ned inflasjonen. Det bør den etter min oppfatning få kreditt for. På den annen side er det ingen naturlov som tilsier at inflasjonen er vår viktigste målstørrelse. Og det er heller ikke gitt at en viss utvidelse av de rammene regjeringen opererer med i helse- og sosialpolitikken nødvendigvis vil gi økt inflasjon. Innenfor et forskningsprosjekt ved FAFO har vi undersøkt dette ved å benytte det samme modell-verktøyet som regjeringen selv bruker i sine framskrivninger. Det spørsmålet vi stilte var hva som ville skje med sentrale størrelser i norsk økonomi i løpet av en fem-årsperiode, dersom vi øker innsatsen i helsesektoren med 5% og finansierer dette med en reduksjon på budsjettbalansen (som ville koste 650 millioner kr. netto). Modellen svarer at en slik økt innsats ikke ville få noen innvirkning på inflasjonen overhodet. Derimot ville den skape i underkant av 10 000 nye arbeidsplasser (Hagen, 1985). Her kunne vi føye til at den borgerlige regjeringen i løpet av det siste året (1985) faktisk har ført en ekspansiv finans- og kredittpolitikk. Inflasjonen har likevel ikke skutt i været. Dermed har regjeringen selv levert et viktig, praktisk motargument mot sin egen restriktive holdning.

FOLKETRYGDENS POLITISKE ØKONOMI

I de offentlige ordskiftene om folketrygdens framtid blir det stadig oftere sagt at vi ikke kan holde oppe ambisjonsnivået i folketrygden. Vi må bremse og vi må bremse i tide. Dette argumentet blir koplet sammen med bruken av et bestemt, meget problematisk begrep, nemlig betegnelsen folketrygdens underskudd. Folketrygdens underskudd er nå i størrelsesorden 14 milliarder kr., blir det fremholdt, og underskuddet vil øke til i overkant av 20 milliarder kr. i 1990 uten en eneste

sosial reform. Poenget i denne forbindelse er at man velger å kalle statstilskuddet til folketrygden for et "underskudd". Jeg vil bestemt avvise bruken av uttrykket underskudd om statstilskuddet til folketrygden. En slik betegnelse betyr at man ønsker å glemme det kompromisset om folketrygdens finansiering som vi fikk i 1966. Da ble vi enige om at utgiftene skulle deles på medlemspremier, arbeidsgiveravgifter og offentlig tilskudd. Bruken av ordet underskudd om det statlige tilskuddet til folketrygden innebærer at den skulle være selvfinansierende gjennom medlemspremier og arbeidsgiveravgifter. Det har Stortinget til nå aldri ment. Og det bør i tilfelle klarlegges gjennom et bredt politisk ordskifte i og utenfor landets nasjonalforsamling.

Det jeg har sagt så langt om folketrygden innebærer ikke at jeg avviser at folketrygden er i økonomiske problemer. Men jeg har lyst til å dvele ved spørsmålet om hvorfor den har råket opp i trøbbel. Har ordningene blitt for generøse? Har stønadsmottakerne fått for mye? Selv er jeg kommet til den oppfatning at man kan omtale folketrygdens økonomiske problemer som politisk skapte problemer.

For det første har ikke folketrygdens økonomi stått urørt. Folketrygdens økonomi er blitt brukt for en rekke formål som i og for seg faller utenfor folketrygdens formål. Differansieringen av arbeidsgiveravgiften har hatt distriktspolitiske siktemål, som isolert sett har vært aktverdige, men virkningen har vært en svekkelse av folketrygdens inntektsside. Reduksjonene i medlemspremier og arbeidsgiveravgifter på 1970-tallet inngikk som en svært viktig komponent i de kombinerte inntektsoppgjørene ("Kleppe-pakkene"). De hadde et inntektspolitisk og inflasjonsmessig siktemål. Men denne politikken bidro til å svekke folketrygdens inntektsside i betydelig grad.

Et ytterligere punkt er at fokuseringen på statstilskuddet til folketrygden er alt for ensidig. Det strømmes ikke bare penger fra staten til folketrygden, men også fra folketrygden til andre offentlige budsjetter, både det statlige og de kommunale. For eksempel ble sykepengene skattepliktige i 1979, da vår siste større sosialpolitiske reform ble gjennomført (sykelønnsordningen). Merutgiftene for

folketrygden ble til omfattende merinntekter for kommunene og i noen grad for staten. På samme måte ble arbeidsledighetstrygden skattepliktig i 1980. Folketrygden har dessuten finansiert en rekke nye ordninger (femte ferieuke for eldre arbeidstakere og telefon for eldre og uføre) som ikke nødvendigvis naturlig hørte innunder trygdens program. Folketrygden har også avlastet den kommunale økonomien gjennom å overta ordninger som kommunene tidligere hadde helt eller delvis ansvar for.

De begreper som benyttes i det politiske ordskiftet er av den største viktighet. Betegnelsen underskudd om statstilskuddet er et eksempel på det. Det forutsetter at folketrygden skulle ha vært selvfinansierende gjennom medlemspremier og arbeidsgiveravgifter; hvilket aldri har vært målsettingen. Snakket om statstilskuddet tilslører at folketrygden har blitt brukt for andre politiske formål, som dels har tappet folketrygdens inntektsside, og som dels har ført til merutgifter for folketrygden (Kolberg, 1983). Vi må gjerne føre en diskusjon om folketrygdens økonomiske problemer. Men en slik drøfting må være velinformert, og bygge på spesifiserte politiske og økonomiske forutsetninger. I den forbindelse kunne vi stille spørsmålet om vi må skjære ned på den norske velferdsstaten? Svaret vil jeg drøfte i lys av tre hovedmomenter. En diskusjon av arbeidsledighetens omkostninger, noen tall og argumenter omkring skattetrykket og en presentasjon av noen nøkkeltall om den norske økonomien.

VI HAR RÅD TIL VELFERDSSTATEN, MEN IKKE TIL ARBEIDSLEDIGHETEN.

Det første punktet er at rommet for politikk ser ut til å være større enn vi vanligvis forestiller oss. I et hvert fall er det helt på det rene at variasjonene i den industrialiserte, kapitalistiske og demokratiske delen av Europa er omfattende. Selv om det er fristende, skal jeg avstå fra å bebyrde leseren med mange tall. Jeg nevner likevel at arbeidsledigheten varierer mellom 2.5% og nesten 20%, at den faktiske yrkesdeltakelsen strekker seg fra litt over 50% i Nederland til 80% i Sverige, og at forskjellene i faktisk yrkesdeltakelse ble større i Vest-Europa i løpet av 1970-tallet. Det hører med i dette bildet at Nederland hadde en nedgang i den faktiske yrkesdeltakelsen

fra 58% til 51% i løpet av forrige tiår, mens Norge og Sverige hadde en enestående økning i den faktiske yrkesdeltakelsen i samme periode.

Det andre momentet dreier seg om vår forestilling om, og begrepsfesting av, den økonomiske utviklingen som krise. Poenget i denne forbindelse er at vi svært ofte uttaler oss om den økonomiske utviklingen på grunnlag av den årlige prosentvise endringen i bruttonasjonalproduktet fra ett år til et annet. Vi synes at 1 prosent økning i bruttonasjonalproduktet er bekymringsfullt lav. Men vi her en sterk tendens til å glemme at 1 prosent økning fra - la oss si 1982 til 1983 - i absolutt forstand er markert større enn en tilsvarende økning på 1 prosent fra for eksempel 1962 til 1963 eller fra 1972 til 1973. Dersom vi angir veksten i absolutt forstand, tar bort inflasjonen, og setter bruttonasjonalproduktet 1960=100, får vi faktisk et helt annet bilde av den økonomiske utviklingen på 1970-tallet og 1980-tallet enn vi - jeg skulle tro alle - bærer med oss. Vi finner for eksempel at den absolutte veksten i økonomien var større i andre halvpart av 1970-tallet enn i den første, og at veksten i disse såkalt vanskelige 5 årene utgjorde nesten en tredjedel av verdien av hele økonomien (BNP) i 1960. Jeg mener ikke med dette å si at alt i økonomien er såre vel. Derimot er det grunn til å framholde at det dystre bildet vi har dannet oss er et resultat av en bestemt, og dominerende, måte å måle utviklingen på. Andre mål gir et annet inntrykk, som gir mindre grunn til å bruke de mest dramatiske uttrykk i vårt vokabular.

Likevel er det uten videre dekning for å hevde at finansieringen av våre trygdesystemer i løpet av de siste 10-15 årene har utviklet seg til å bli en stadig større byrde. Medlemspremier og arbeidsgiveravgifter utgjør en stigende andel av den samlede lønnssum, og de offentlige tilskuddene representerer en økende del av de ressurser som står til rådighet for offentlige myndigheter. Dessuten er det også slik at arbeidsgiveravgiftene i de aller fleste land legger beslag på en voksende del av bedriftenes potensielle overskudd. Den Norske Bankforening har beregnet at dette innebærer en konkurransevridning i disfavør av arbeidskraft til fordel for bruk av kapital. Denne utviklingen kombinert med lav relativ vekst i økonomien - gjør det lett å forstå at vi har kunnet observere betydelig bekymring, og intensiverte konflikter - ikke bare om hvor stor del av

regningen som bør betales av henholdsvis arbeidsgiverne, den enkelte gjennom medlemspremier og av offentlige myndigheter, men også om hvor stor regningen for velferdsstaten i det hele bør være, og enda mer fundamentalt om hva velferdsstatens program burde dreie seg om. Eller sagt annerledes: hva slags institusjonell profil en ny og mindre ressurskrevende velferdsstat skulle kunne få.

I den politiske situasjonen som råder er det, vil jeg mene, av den største viktighet å reflektere over, og vurdere flere perspektiver. Jeg skal her peke på ett viktig moment, som ikke på samme måte leder fram mot innstramminger og institusjonell ombygging av den velferdsstaten vi kjenner. Det alternative perspektivet går i all enkelthet ut på at finansieringsproblemene for våre velferdsstater i første og avgjørende rekke er forårsaket av en kombinasjon av arbeidsledighet og undersysselsetting. Den dominerende betoning av velferdsstaten som en byrde på økonomien, og den derav følgende opptatthet av å bremse og redusere sosiale utgifter, ser ut til å hvile på en bestemt oppfatning om lønnsarbeidet: at den fulle sysselsettingens dager er talte. For meg ser det ut til at idéen og målet om full sysselsetting blir oppgitt for lett og ukritisk. Det kunne være fristende å spørre om hva arbeidsledigheten innebærer: både for de utgifter den påfører offentlige budsjetter og hva den koster i form av tapte inntekter for det offentlige. Med andre ord: hva koster arbeidsledigheten? Mer presist: hva ville tillegget til bruttonasjonalproduktet være, forutsatt at vi maktet å fjerne arbeidsledigheten? Hvilken forbedring av den finansielle situasjonen for våre trygdesystemer kunne vi vente oss, dersom arbeidsledigheten forsvant og full sysselsetting ble etablert? Og: med hvor mye kunne vi redusere medlemspremier, arbeidsgiveravgifter og offentlige tilskudd, gitt den nåværende finansieringsnøkkel, og gitt vårt nåværende ambisjonsnivå - igjen forutsatt at vi hadde full sysselsetting?

Jeg går ikke her i detalj når det gjelder metodiske problemer, avveininger og valg. Imidlertid vil jeg fastholde at de beregninger som er foretatt (innenfor et forskningsprogram ved FAFO) er forsiktige anslag. Det har for det første sammenheng med at vi har begrenset oss til den registrerte arbeidsledighets kostnader, og ikke inkludert regningen for undersysselsettingen. Dessuten har vi bare målt

arbeidsledighetens direkte kostnader, og ikke tatt med det forhold at de samlede omkostningene omfatter konsekvenser som ikke så lett lar seg identifisere, slik som økte utgifter til helsetjeneste og andre utgifter som er forbundet med ulike former for sosiale problemer som notorisk følger i arbeidsledighetens kjølvann. Og sist, men egentlig ikke minst: vi har beregnet arbeidsledighetens kostnader på ett punkt i tid: 1980. De kumulative kostnader - gjennom hele 1970-tallet og fram til i dag er naturligvis langt, langt større. Forøvrig har vi måttet anta at hver arbeidsledig person gikk inn i lønnet arbeid som en gjennomsnittlig produksjonsarbeider.

Jeg skal i fortsettelsen redegjøre for tre hovedfunn, og for enkelthets skyld refererer jeg de Vest-Europeiske gjennomsnittene fra undersøkelsen, som omfattet 13 land:

For det første: full sysselsetting ville, i vesteuropeisk gjennomsnitt, øke nasjonalproduktene med 5 prosent. Våre beregninger, som må oppfattes som brede anslag/illustrasjoner, antyder dessuten at full sysselsetting kunne øke samlede offentlige inntekter med 6.5 prosent, og reduser totale offentlige utgifter med 1.5 prosent; begge deler uttrykt som andel av det faktiske bruttonasjonalproduktet pr. 1980. Og - ikke minst viktig: dette betyr at full sysselsetting ville omgjøre deprimerende budsjettunderskudd til komfortable overskudd.

Et annet resultat av beregningene indikerer at inntektsstrømmen til trygdesystemene ville øke - i gjennomsnitt - med 10 prosent, og at trygdesystemenes utgifter ville gå ned med 5 prosent i en situasjon med full sysselsetting. Dette ville bedre finansieringssituasjonen for trygdesystemene radikalt. Faktisk ville overskuddet for disse viktige systemer firedobles, igjen som andel av bruttonasjonalproduktet.

Det tredje hovedpunktet er at reduserte utgifter og økte inntekter i en situasjon med full sysselsetting ville åpne betydelige muligheter for å redusere medlemspremier, arbeidsgiveravgifter og statlige og/eller kommunale tilskudd - med det nåværende ambisjonsnivået opprettholdt. I gjennomsnitt kunne belastningen, eller regningen om en vil, minskes med 15 prosent, sammenliknet med 1980-nivået.

Skulle det trekkes noen konklusjon, kunne den bli at det i første rekke er arbeidsledighetens problem som har skapt den finansielle krisen for så mange trygdesystemer. Og - som sagt allerede - utover dette skaper selvfølgelig undersysselsettingen betydelige finansieringsproblemer i tillegg. Det går altså an - ser det ut til - å spissformulere våre resultater slik: Velferdsstaten har vi råd til - det er arbeidsledigheten vi ikke har råd til.

Men hva med framtiden? Er det ikke slik at vi må skjære ned og omforme velferdsstaten med behovsprøving og privatisering når økonomien befinner seg i en så utsatt situasjon som den nå gjør. Og må ikke nettopp disse usikre, men likevel overveiende dystre framtidsutsikter innebære at skattetrykket må økes vesentlig, eller at det offentlige må låne betydelige beløp, dersom vi ønsker å opprettholde våre trygdesystemer på sitt nåværende nivå?

Det kan faktisk se ut til at vi har en tendens til å bli for pessimistiske. Grunnlaget for en ny og moderat optimisme ligger blant annet i en grundig analyse foretatt av OECD (OECD, 1985). Denne rapporten framholder: ... "at hvis det eksisterer en krise i og for velferdsstaten, så er den ikke av økonomisk art." Konklusjonen, som sikkert er overraskende for mange, er bygget på et forholdsvis pessimistisk scenario for økonomien i OECD-området fram til 1990 - med fortsatt beskjeden økonomisk vekst, stabil inflasjon, men høyere arbeidsledighet enn nå. Utover dette bygger OECD-gruppen på at våre myndigheter har som målsetting at de sosiale utgifter vil øke i takt med bruttonasjonalproduktet fram til 1990. Dessuten blir det forutsatt at det ikke etableres nye tiltak, eller at de eksisterende tiltakene ikke bygges ut for å inkludere nye grupper. Gitt disse forutsetningene, viser analysen at det vil være mulig å forbedre velferdsstatens ytelser i resten av dette tiåret; selv med fortsatte problemer i økonomien slik vi kjenner dem. Det er riktignok ikke rom for omfattende reformer. Poenget er at vi kan velge. Valget kan stå mellom skattelettelser eller å opprettholde dagens nivå, med moderate forbedringer. Argumentene for det siste er det ikke så vanskelig å finne. Derimot skylder tilhengerne av skattelettelser både seg selv og

andre å legge fram troverdige og etterprøvbare argumenter for at fordelene ved skattelettelser er større enn ulempene ved å stramme ytterligere inn på velferdsstatens tjenester og ytelser.

KUNNE VI GJØRE NOE MED SKATTETRYKKET ?

Jeg har tidligere pekt på at skatteutgiftene har ført til at den faktiske progressiviteten i vårt skattesystem er langt mindre enn vi vanligvis forestiller oss. Dette fremgår mer detaljert av nedenstående tabell:

Nettoskatt i prosent av brutto inntekt
for ulike inntektsgrupper. Prosent. 1982.

Skatte- nivå	<u>Bruttoinntekt</u>					
	1 - 49.999	50.000 99.999	100.000 149.000	150.000 199.999	200.000 249.999	250.000 og over
0 -9.9%	63.2	6.7	1.7	2.1	2.9	12.2
10-19.9%	22.8	24.5	10.4	6.7	6.0	10.2
20-29.9%	12.7	59.0	48.3	29.5	18.4	11.5
30-39.9%	1.0	9.5	38.5	49.4	40.6	24.4
40-49.9%	0.1	0.2	1.0	11.7	28.9	29.7
50% og mer	0.1	0.0	0.1	0.5	3.2	12.0
Sum	99.9	99.9	100	99.9	100	100

Kilde: Pettersen, 1985:328, basert på Statistisk Ukehefte, Nr. 41, 1984, s. 20.

Her kan det være av en viss interesse å nevne at bare i underkant av 9.000 skatteyttere i Norge hadde en skatteprosent på 50% eller mer i 1982. Med 3.03 mill. skatteyttere utgjør dette bare 0.3%. Det kan også være grunn til å påpeke at det i inntektsgruppen 250.000 kr. eller mer pr. år var like mange med under 10% i skatt som det var med mer enn 50% skatt.

Poenget i vår forbindelse er imidlertid at de som tjener mest i Norge i dag har noen urimelige fordeler som framkommer i krysningpunktet mellom skatteregler og folketrygdens bestemmelser. Blant annet blir avgiften til folketrygdens sykedel beregnet som andel av antatt inntekt (4.4%); det vil si etter skattefradrag. Og det betyr - med noen modifikasjoner - at det er nullskatteyterne i Norge som har gratis helsetjeneste i egentlig mening. Dessuten blir folketrygden, som nevnt, ikke bare finansiert gjennom medlemspremier (og arbeidsgiveravgifter), men også via statstilskudd som finansieres gjennom den ordinære skatteinnngang. De høyinnteksgrupper som trekker fra store beløp ved beskatning bidrar dermed lite til denne delen av folketrygdens inntektskomponenter. I denne sammenheng kan det være av verdi å huske på at tilleggspensjonene regnes ut etter bruttointekten (opp til 12 ganger grunnbeløpet) uavhengig av hvor mye den enkelte har bidratt med til finansieringen av den statlige delen av folketrygdens inntekter. Det blir følgelig, både for helsetjenestens og for pensjonenes del liten sammenheng mellom den nytten disse høyinnteksgruppene har, og det de yter til velferdsstaten.

Når det gjelder finansieringen av det den enkelte betaler til folketrygden kunne en minst tenke seg to hovedprinsipper: at innbetalingene sto i et nært forhold til utbetalingene eller at man skattla etter evneprinsippet. Skattlegging etter evneprinsippet er i Norge, som vi har sett, langt på vei uthulet gjennom fradragsordningene og bruken av dem. Derfor er det av en viss interesse å spørre om en større grad av skattlegging etter evneprinsippet kunne bidra til å løse folketrygdens finansieringsproblemer. Med utgangspunkt i inntektsstatistikken for 1982 (den siste som er tilgjengelig) har Per Arnt Pettersen laget noen tankevekkende illustrasjoner. Disse illustrasjonene viser hvorledes man kunne tilføre folketrygden 10 milliarder kr. gjennom å lage en faktisk progresjon i den direkte inntektsbeskatningen. Beregningene viser at det vil kunne la seg gjøre, med politisk vilje, å løse finansieringsproblemene. Da må man være villig til å vurdere skattesystemet i relasjon til de oppgavene vi ønsker å løse mot de fordeler og ulemper som vil følge av ytterligere skattelettelser i et system hvor det faktiske skattenivået i virkeligheten ikke er så høyt; kfr. tabellen på neste side:

Skatteinntang i ulike inntektsgrupper; etter eksisterende, faktisk skatteprosent og etter en tenkt skatteprosent som inneholder et større innslag av faktisk progressivitet. 1982.

	Inntekter i 1000 kr.						Totalt
	1-49	50-99	100-149	150-199	200-249	250+	
(a) Faktisk skatteprosent 1982	9.5	22.6	27.4	31.0	34.4	29.4	24.6
(b) Skatteinntangen i 1982. Mill. kr:	3.171	14.509	21.229	8.475	3.651	4.637	55.562
(c) Tenkt ny skatteprosent	15	25	30	35	40	50	29.2
(d) Skatteinntang etter nye skattetakster Mill.kr:	5.008	16.050	23.243	9.659	4.245	7.886	66.083
(e) Differanse: +	1.837	1.541	2.014	1.094	594	3.249	10.329

Kilde: Pettersen, 1985:334, basert på Inntektsstatistikk 1982.

Jeg understreker igjen at dette er et beregningseksempel. Fordelingen kan gjøres annerledes, og de økte offentlige inntektene kunne dessuten trekkes inn gjennom en kombinasjon av direkte skatter, indirekte skatt, og avgifter (i Belgia toppfinansieres trygdesystemet ved ekstra moms på luksusvarer, og i Frankrike er bilforsikringene fordoblet som ledd i finansieringen av trygdesystemet). Tabellen ovenfor er kun ment som en illustrasjon på at det ikke behøver å by på noe uoverkommelig problem å skaffe til veie 10 milliarder (1982) kr.

DEN NORSKE ØKONOMIEN

Det ville være et feilgrep å anta at den politikken som den nåværende borgerlige regjeringen fører er av samme slag som tilsvarende britisk eller amerikansk politikk. I virkeligheten ligger det politiske tyngdepunktet i den sittende norske koalisjonen langt opp mot det politiske sentrum. Dette framkommer blant annet ved at regjeringen meget energisk betoner det offentliges sentrale ansvar for velferdspolitikken. På den annen side har den det til felles med konservatismen andre steder at den også ønsker en sterkere kontroll over, og helst innstramminger i den offentlige sektor. Dette begrunnes

ikke minst med en tese jeg allerede har diskutert: at høye offentlige budsjetter fører til inflasjon, forverring av konkurranseevnen og økende arbeidsledighet. Løsningen av de mer eller mindre presserende fellesoppgavene må derfor avveies mot prioritert nummer en: en ny dynamikk for det private næringslivet, gjennom skattereduksjoner, de-regulering, fleksibilitet og en "bedre" inntektsdannelse; hvilket oversatt betyr større lønnsforskjeller og mindre lønnsøkninger for arbeidstakerkollektivet.

Det blir dessuten varslet om at vi må senke ambisjonsnivået for den norske velferdsstaten. Ikke minst fremkommer dette i Trygdefinansieringsutvalgets innstilling som foreslår å senke taket i folketrygden fra 12 til 6 ganger grunnbeløpet.

Det er imidlertid grunn til å betone - etter min mening sterkt - at den økonomiske situasjonen i Norge er meget god. Norge er ett av de meget få land i den vestlige verden som har et overskudd på statsbudsjettet. Dette overskuddet har i løpet av 1980-årene ligget i størrelsesorden 10 milliarder kr., hvilket vil si omtrent så mye som staten får inn i direkte inntektsskatt. Samtidig er statsgjelden nedbetalt. Denne misunnelsesverdige situasjon har naturligvis sammenheng med oljeinntektene, som i 1983 tilførte statskassen 30 milliarder kr. Det tilsvarte samme år omtrent en fjerdedel av statens samlede inntekter.

For det annet har Norge, som allerede nevnt, en forholdsvis billig velferdsstat. Vi bruker ca. 22% av vårt bruttonasjonalprodukt på velferdsstaten i tradisjonell forstand, mens svenskene benytter 35% og danskene 31%.

For det tredje er det grunn til å slå fast at den norske arbeidsmarkedsutviklingen har vært meget gunstig i internasjonalt perspektiv. Yrkesdeltakelsen er den nest høyeste i OECD-området (bare Sverige ligger foran), og utviklingen har gjennom 1970-årene og fram til begynnelsen av 1980-årene vært gunstigere i Norge enn i noe annet land. Særlig kan det være på sin plass å minne om den høye yrkesdeltakelsen i vårt land blant mennesker over 50 år. Her stiller vi i en særstilling. I likhet med Sverige er arbeidsledigheten lav i

internasjonal henseende. Nordmenn har ikke så lang ferie som folk flest tror, og vi er langt mindre borte fra arbeidet enn hva som er tilfellet i det svenske næringslivet. Faktisk er det dekkning for å hevde at ikke i noe vestlig land arbeides det mer i den lønnede produksjonen enn i Norge.

På tross av disse tre forholdene, som skulle legge det aller beste grunnlag for en reformpolitikk, diskuterer vi om svangerskapspermisjonen kan økes fra 18 til 20 uker, mens den borgerlige regjeringen i Sverige utvidet svangerskapspermisjonen til ett år. Det er gangbar politisk mynt å fremstille en generell nedsettelse av den vestlige verdens høyeste aldersgrense fra 67 til 65 år for uansvarlig overbudspolitik, mens den faktiske pensjonsalderen ute i Vest-Europa flere steder er under 60 år. Lærdommen av dette er at de økonomiske forholdene ikke er gitte størrelser. De tolkes og vurderes. I siste instans må det være klart at vi kan velge.

Referanser.

- Colbjørnsen, Tom, Hernes, Gudmund og Knudsen, Knud
1982 Klassestruktur og klasseskiller, Oslo-Bergen-Tromsø, Universitetsforlaget.
- Friedland, Roger og Sanders, Jimmy
1983 "The Politics of Economic Growth in Market Economies?", Santa Barbara, Department of Sociology, University of California, mimeo.
- Hagen, Kåre
1985 "Velferdsstatens multiplikatoreffekter", Oslo, FAFO, mimeo.
- Kolberg, Jon Eivind
1983 Farvel til velferdsstaten?, Oslo, Cappelen.
- Kolberg, Jon Eivind
1984 "Private og offentlige velferdskomponenter", i Lorentzen, Håkon (red), Privat eller offentlig velferd?, Oslo-Bergen-Tromsø, Universitetsforlaget.
- OECD
1985 Social Expenditure 1960-1990. Problems of Growth and Control, Paris.
- Pettersen, Per Arnt
1985 Tildelingsformer og finansieringsformer i norsk sosialpolitikk, Bodø, Nordland Distriktshøgskole, mimeo.
- Ryen, Anne
1984 Frynsegoder i norsk næringsliv, Kristiansand, Agder Distriktshøgskole, Forskningsserien 6.

Kapittel 3:

VELFERDENS ØKONOMISKE RAMMER

av

*Kåre Hagen
Jon Hippe*

INNHALDSFORTEGNELSE:	Side:
1 INNLEDNING	57
2 ØKONOMISK VEKST	59
3 HANDELSBALANSE OG INFLASJON	61
4 OFFENTLIGE FINANSER.....	63
4.1 Statlig overskudd og kommunalt underskudd	65
5 DE OFFENTLIGE SKATTEINTEKTER.....	67
5.1 Endret skatteingang	69
5.2 Fra inntektsskatt til utgiftsskatt ?	71
6 HUSHOLDNINGENES INNTEKT.....	75
7 VELFERDENS ØKONOMISKE RAMMER.....	79

1. INNLEDNING

Velferdsytelser, både tjenester og inntektsoverføringer, er former for anvendelse av den samlede inntekt som skapes i økonomien. Velferdsytelsene i Norge er i all hovedsak organisert av det offentlige, slik at vår velferdsstat kan oppfattes som en kollektiv anvendelse av de ressurser som må framskaffes gjennom å skattlegge samfunnets løpende produksjonsinntekt. En velferdsstat krever et høyt skattenivå, på bekostning av privat disponibel inntekt.

Grunnet sitt omfang (over 20% av bruttonasjonalproduktet) og fordi så mange mennesker har sin inntekt fra velferdsstatens utgifter, (trygder og lønninger) er velferdsstaten intimt forbundet med den almene økonomiske utvikling. Velferdsstaten krever et finansielt grunnlag, samtidig som dens utgifter påvirker en rekke sentrale makro-økonomiske størrelser. Utgiftsøkninger til velferdsformål kan derfor finansieres enten ved at sterkere økonomisk vekst fører til større skatteinntekter, eller ved en opprioritering av velferdsutgifter på bekostning av andre offentlige utgifter eller privat inntekt.

Regjeringens uttalte politikk de siste år har vært å dempe veksten i de offentlige utgiftene som et middel til å øke veksten i økonomien. Den dominerende tankegangen har vært at økende offentlige utgifter fører til større inflasjon. Dette vil i sin tur reduserer Norges konkurranseevne på de internasjonale markedene og dermed bidra til lavere økonomisk vekst. Den økonomiske politikken har hatt som målsetting å bedre konkurranseevnen for å få større økonomisk vekst, for deretter å skape den økonomiske grunnlaget for økte velferdsstatsutgifter. Begrunnelsen har vært at lav økonomisk vekst har redusert handlefriheten, og at skattelettelse og demping av den offentlige utgiftsveksten har vært nødvendige virkemidler for å få igang større økonomisk vekst.

Implisitt i dette ligger en under- og etterordning av sosialpolitikken til fordel for generell økonomisk politikk. Det etableres et skille mellom (stram) økonomisk styring (som må komme først) og sosialpolitikk (som kan prioriteres etterpå). Et slikt skille er problematisk (Walker, 1982.). For det første er det nok å peke på velferdsstatsutgiftenes store omfang. Utviklingen av disse utgiftene vil påvirke det økonomiske aktivitetsnivået. For det annet har enhver økonomisk politikk sosiale konsekvenser. Hva som skjer på arbeids- og boligmarkedene påvirker folks behov for velferdsytelser. Spørsmålet er derfor ikke når man skal ta sosiale hensyn, men hvordan og hvilke sosiale hensyn som skal bygges inn i den makro-økonomiske politikken. Også forholdet mellom statlige og kommunale finanser er her av betydning. Den kommunale økonomien er vital for folks tilbud av velferdsytelser og offentlig service generelt. Det kommunale aktivitetsnivået er igjen intimt bundet sammen med statens støtte til kommunene.

I det følgende vil vi gi en kort oversikt over utviklingen av de viktigste makro-økonomiske forhold som tradisjonelt oppfattes som begrensninger på en regjerings handlefrihet i den økonomiske politikken, og deretter se spesielt på de offentlige finanser. Vi vil legge vekt på å beskrive perioden 1980 -85. Utviklingen på slutten av 70-tallet er relativt godt kjent. Ved å se nærmere på årene 1980-85 kan vi vise velferdens økonomiske rammer i dagens samfunn.

2. ØKONOMISK VEKST

Norge er det vestlige landet som etter Japan har hatt etterkrigstidens største vekst i bruttonasjonalproduktet (BNP) når perioden 1950-84 betraktes under ett. I 1950- og 60-årene var det en stabil vekst i det norske nasjonalproduktet, om enn noe mindre raskt enn i de andre vestlige industrilandene (OECD). Av tabell 1 ser vi imidlertid at fra 1970 og framover vokste BNP raskere i Norge enn i de andre landene. I årene etter den første oljeprisøkningen (1974) ble de fleste vestlige land kastet inn i massearbeidsløshet og innstramminger i den offentlige økonomiske politikken. I Norge hadde vi en kraftig vekst - både i sysselsetting, offentlige utgifter og i BNP. Dette var en periode med bevisst motkonjunkturpolitikk, hvor statlige låneopptak med garantier i framtidige oljeinntekter finansierte en kraftig ekspansjon både i stat og kommuner. Man tok oljepenger "på forskudd" som det siden het.

Tabell 1: BNP-vekst, gjennomsnittlige årlige vekstrater i 5-årsperioder og utviklingen i faste priser over 5-årsperioden, målt ved indexdifferansen over 5-års-perioden. (BNP 1965=100).

Periode	BNP-vekst		Faste priser, Norge	
	Norge	OECD	Score	Diff.
1965-69	4.4	5.0	117.9	17.9
1970-74	4.2	3.8	144.8	26.9
1975-79	4.8	3.1	182.3	37.5
1980-84	2.6	2.2	206.8	24.5

Kilder: 1965-83 OECD, *Economic Outlook* No. 36 Dec. 1984
1984 NOU 2/85, TRU

I årene etter 1980 har vekstratene i Norge ligget jamnt høyere enn i andre industriland, men betydelig lavere enn i den foregående 5-årsperioden. Det snakkes om stagnasjon, og at det overordnede målet er å styrke den økonomiske veksten.

Nedgangen i prosentvis vekst blir ofte framstilt som om vår samlede inntekt ikke lenger vokser. Dette er langt på vei en statistisk illusjon som kommer av at vekstrater regnes av et stadig voksende BNP. (BNP i 1984 er mer enn dobbelt så stort som i 1965.) Et alternativ til å regne inntektsvekst i prosenter er å se på økningen i (inflasjonsjusterte) kroner (kolonne 3 og 4 i Tab.1). Da ser vi for eksempel av inntektsøkningen 1965-70 ("gyldne vekstår") var mindre enn i "stagnasjonsårene" etter 1980. Dette momentet kan illustreres ved å se på inntektsøkning pr. innbygger: 1967 var det beste vekståret i etterkrigstiden, med en prosentvis vekst på 6.7%. Dette betød en inntektsøkning på 3382 (1984-) kroner pr.innbygger. Veksten i 1984 blir på 3.8%, d.v.s. betydelig lavere vekstrate. Denne veksten betød en inntektsøkning på 3700 kroner pr innbygger i fjor, altså 300 kroner mer enn i etterkrigstidens beste vekstår.

Sett utenfra er Norge et lite land med 4.1 millioner innbyggere og et bruttonasjonalprodukt på 450 milliarder i 1984. Dette gjør oss til verdens nest rikeste land. For hvert årsverk i norsk økonomi skapes det en inntekt på 311 000 kroner. Selv med historisk sett små vekstrater i økonomien skapes det derfor en betydelig inntektsøkning.

3. HANDELSBALANSEN OG INFLASJONEN

Hensynet til handelsbalansen (eksport minus import) er tradisjonelt en viktig begrensning på en regjerings økonomiske politikk. Ekspansiv politikk kan dempe arbeidsløsheten, men kan føre til underskudd på handelsbalansen med utlandet. Dermed opparbeides gjeld i utlandet og framtidige offentlige budsjetter belastes med renter og avdrag.

Tabell 2: Overskudd på handelsbalansen med utlandet i prosent av BNP. (- er underskudd)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Norge	-2.1	2.0	3.8	1.2	4.1	5.9
Sverige	-2.2	-3.6	-2.5	-3.6	-3.6	
Danmark	-4.7	-3.7	-3.0	-4.1	-2.1	

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, No 36. Dec 1984.
1984, Revidert Nasjonalbudsjett 1985.

Som det framgår av tabellen sliter både Danmark og Sverige med store underskudd, mens Norge har hatt betydelige overskudd i alle år etter 1980. Vår utvikling skyldes hovedsaklig at vi er blitt en oljenasjon, men også at store deler av den tradisjonelle eksportindustrien har hatt stor inntektsøkning de siste årene. Dette henger i stor grad sammen med at Reagans økonomiske politikk har ført til en så høy dollarkurs. Selv om Norges handelsbalanse er sårbar for prisendringer på olje og valutaendringer, er den utenriksøkonomiske situasjonen enestående god, og legger små begrensninger på den økonomiske handlefrihet, sammenliknet med andre land.

Inflasjon

Frykten for prisstigning er en annen begrensende faktor for en regjerings økonomiske handlefrihet. Frykten for inflasjon nyttes av mange regjeringer som argument for å begrense de offentlige utgiftene. Lav inflasjon er i seg selv ingen målsetting, men et virkemiddel til

å øke et lands konkurransevne. Dette krever at inflasjonen i Norge må være lavere enn hos våre handelspartnere.

Tabell 3: Årlig prosentvis økning i konsumprisindeksen i Norge og hos våre viktigste handelspartnere. 1970-79 er gjennomsnittet av de årlige prosentøkninger.

	70-79	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Norge	8.1	10.9	13.6	11.5	8.4	6.2	5.5
Handelspartnere	8.7	11.4	9.6	7.5	5.8	5.2	4.2
Diffranse	-0.6	-0.5	4.0	4.0	2.6	1.0	1.3

Kilde: Revidert Nasjonalbudsjett 1985 tab 1.2.1 s 3

Under 70-tallet som helhet hadde Norge altså lavere inflasjon enn våre handelspartnere, mens tilfellet har vært det motsatte fra 1981 til idag. Vi ser at i årene etter opphevelsen av pris- og lønnsstoppen lå inflasjonen i Norge betydelig høyere enn hos våre handelspartnere. Avstanden er blitt betraktelig mindre de siste to år. Denne utviklingen har ført til at konkurransevnen målt som lønnskostnader pr. produsert enhet er blitt forverret de fire siste årene (St.meld.90 84-85, p 54).

Handelsbalansen kan også nyttes som et mål på et lands evne til å inntjene inntekt fra internasjonale markeder. Norge har altså hatt store overskudd på handelsbalansen samtidig som vi har hatt en forverring i konkurransevnen definert som lønnskostnader. Dette er en indikasjon på at lønnskostnadenes betydning for konkurransevnen ofte blir betydelig overdrevet (Fagerberg, 1983). At økte offentlige utgifter nødvendigvis fører til inflasjon er heller ingen lovmessighet. En sammenlikning av 13 industriland over perioden 1965-81 som er utført ved FAFO finner ingen slik systematisk sammenheng (Kolberg et al. 1984).

4. OFFENTLIGE FINANSER

Den vanligste indikator på ekspansiviteten i en regjerings økonomiske politikk er forholdet mellom utgifter og inntekter på de offentlige budsjetter. Sammenlikner vi igjen de skandinaviske landene ser vi at i Norge var 1980 et meget kraftig innstrammingsår, mens det deretter er ført en svakt ekspansiv politikk. (Norge har altså hatt svakt ekspansive offentlige budsjetter, samtidig med kraftig fallende inflasjon, - i strid med tradisjonell lære).

Tabell 4: Endring i offentlig sektors budsjettbalanse. + indikerer en forbedret balanse (økte skatter/ reduserte utgifter), dvs en innstramming, - indikerer ekspansiv politikk (underskudd)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Norge	+4.4	-1.1	-0.3	-0.4	0.0	-1.7
Sverige	-0.7	-1.5	-1.5	+1.6	+1.6	+0.8
Danmark	-1.4	-3.6	-2.4	+1.6	+2.8	+1.5
OECD snitt	-0.6	-0.3	-1.4	-0.3	+0.7	+0.2

Kilde: OECD Economic Outlook, No 36 Dec 1984.

I Sverige ser vi at den borgerlige regjeringen førte en ekspansiv politikk, mens sosialdemokratene har ført en stram (kontraktiv) politikk, altså det motsatte av hva som har skjedd i Norge. I Danmark fører den konservative regjeringen også en stram politikk, på linje med Palme i Sverige. Vi kan også legge merke til at den økonomiske politikken i Norge er betraktelig mer ekspansiv i 1985, et relativt vanlig fenomen i valgår ("political business cycle").

Et vesentlig skille mellom Norge og de andre skandinaviske landene er at for oss betyr en svekket offentlig budsjettbalanse en reduksjon i overskuddet på statsbudsjettet, ikke underskudd slik som i de andre landene.

Den tross alt relativt stramme norske økonomiske politikken har i en tid med vekst i økonomien og store oljeinntekter til staten ført til store overskudd for de offentlige finanser:

Tabell 5: Offentlig forvaltnings inntekter, utgifter og overskudd i prosent av BNP, samt overskudd i milliarder løpende kroner.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Inntekter	52.75	51.66	51.66	51.34	52.41	50.96
Utgifter	48.34	48.14	48.11	48.42	46.74	49.03
Overskudd	4.40	3.52	3.55	2.92	3.99	1.93
Milliarder	12.46	11.55	12.85	11.96	25.31	9.2

Kilde: Revidert Nasjonalbudsjett 1985, Tab 6.4, p69

Fram til 1980 hadde vi som tidligere nevnt underskudd på de offentlige budsjetter, mens vi etter tilstrammingen rundt 1980 har hatt betydelige overskudd. I fjor hadde offentlig sektor overskudd på 25 milliarder kroner. Vi kan også legge merke til at de offentlige utgiftenes andel av BNP faller litt i 1984, noe som skyldes at nedbetalingen av statens utenlandsgjeld er sluttført. De anslagene som er gitt for 1985 viser igjen hvordan politikken er lagt om i klart ekspansiv retning.

Disse store overskuddene på offentlige budsjetter er blitt plassert i en sterkt voksende statlig utenlandsformue. Fra desember 1983 til samme måned 1984 vokste formuen fra 51 til 85 milliarder. De seks første månedene i år har reservene økt med 20.5 milliarder, slik at formuen nå (juli 1985) er 105.5 milliarder. Dette tilsvarer 25 000 kroner pr innbygger.

4.1 Statlig overskudd, kommunalt underskudd

Splitter vi de offentlige finanser på stat og kommuner får vi et annet bilde. Mens statsfinansene er meget gode, sliter kommunene med underskudd. I tabell 6 har vi splittet statens utgifter opp i overføringer til kommunene og andre utgifter. Sammen med statstilskudd er skattene kommunenes viktigste inntektskilde (med kommuner menes her både fylkes- og primærkommuner).

Tabell 6: Statlige utgifter splittet på overføringer til kommuner og andre utgifter, samt kommunenes inntekter og utgifter 1980 til 1984. Prosent av BNP.

		1980	1981	1982	1983	1984	1985
Statens utgifter	Annet	32.5	32.5	32.3	32.6	29.8	31.2
	overføringer	6.2	6.3	6.7	6.6	7.0	6.5
Kommunenes inntekter	skatter	8.8	9.0	9.0	8.7	8.3	8.6
Kommunenes utgifter		16.2	16.0	16.2	16.2	16.0	16.3

Kilde: Revidert nasjonalbudsjett

Statens overføringer til kommunene har økt svakt som andel av BNP. I årene 1982-84 har imidlertid nedgangen i kommunesektorens skatteinntekter vært større enn økningen i overføringer, slik at den kommunale økonomi har fått en markert tilstramning på inntektssiden. Kommunenes utgifter har holdt seg konstant rundt 16 prosent av BNP. Dermed har kommunesektoren totalt sett hatt et underskudd i hele perioden.

Tabell 7: Underskudd i kommunesektoren og statens overskudd i milliarder løpende kroner. 1980-84.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Kommunene	-3.6	-2.7	-2.0	-3.9	-2.6	-2.5
Staten	16.1	14.3	14.9	15.8	28.0	11.7

Kilde: Revidert Nasjonalbudsjett 1985.

De statlige overføringerne til kommunesektoren er et viktig statlig styringsmiddel over aktivitetsnivået i økonomien, samtidig som en alt vesentlig del av velferdsstatens tjenesteyting utføres av kommunesektoren. Dette illustrerer at noe skille mellom almen økonomisk politikk og velferdspolitikken ikke kan konstrueres. Tilstramninger på kommunenes inntektsside, i en situasjon hvor kommunale utgifter tynges av gjeldsutgifter, må nødvendigvis føre til en dårligere kommunal service overfor innbyggerne. I perioden 1980-84 er de kommunale finanser blitt presset fra to kanter: for det første gjennom en økonomisk politikk som har ført til nedgang i skatteinntektene, for det annet ved reduisert vekst i statens overføringer til kommunene.

5. DE OFFENTLIGE SKATTEINNTEKTER

Det har vært en erklært målsetting fra regjeringen å dempe skattetrykket. Nå kan det være uklart hva som menes med dette ordet i faglig sammenheng. Ett (vanlig) mål er imidlertid skattenes andel av BNP. En stor del av de offentlige skatteinntekter går imidlertid tilbake til private som inntektsoverføringer, som trygder og næringsubsidier. Vi kan derfor operere med bruttoskatter og nettoskatter etter at overføringene er fratrukket:

Tabell 8: Brutto- og nettoskatter i % av BNP, 1980-84.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Brutto	50.2	48.7	48.5	47.9	47.3	45.8
Netto	29.4	27.7	27.1	26.3	26.4	24.4

Kilde: Revidert Nasjonalbudsjett 1985

Det framgår klart at skattenes andel av BNP har blitt redusert alle årene, både regnet brutto, og etter fratrukk for inntektsoverføringer til private. Nedgangen er praktisk talt like stor for brutto- og nettoskatter (-2.9 og -3.0). Den mest markerte nedgangen fant sted mellom årene 1980 og 81: Bruttoskattene reduserte sin andel av BNP med 1.5 %, og nettoskattene med 1.7 %. For årene 1981 - 84 var den tilsvarende reduksjon på henholdsvis 1.4 % og 0.7 % av BNP. Prognosen for 1985 viser en kraftig nedgang, men dette er et anslag som er gjort i mai 1985, og derfor erfaringsmessig noe usikkert.

Vi kan ikke umiddelbart tolke denne nedgangen i skattenes andel av BNP som uttrykk for en lettelse i det generelle skattetrykket. Det vi kan observere er en nedgang i innbetalte skatter som andel av total nasjonalinntekt. Denne nedgangen er en effekt av en rekke forhold:

* Endring i skattesatser og skatteregler.

* Endringer i den enkelte skatteytters inntekt, og i antall skatteyttere. Økende arbeidsløshet fører til lavere/ingen skattbar inntekt. Lønnsøkninger vil flytte folk oppover i progresjonssatser og fører tiløkende skatteinntekter.

* Vi tilpasser oss skattereglene (skattestrategisk atferd). Vårt skattesystem er slik at ulike ordninger med skattefradrag og nedskrivning av skattbar inntekt (SMS, pensjonsordninger, rentefradrag, aksjefond og kommandittselskaper) gir skatteyterne store muligheter til å "velge" hvor mye skatt som skal betales. Disse ordningene er slik at de favoriserer folk med høye inntekter. Kommer flere opp i høy inntekt vil også flere benytte seg av slike ordninger.

* Overgang fra direkte til indirekte skatter. Det offentlige kan kompensere et skattetap fra en reduksjon i skatt på inntekt, med skatt på forbruk (utgiftsskatt).

Ønsker vi å forstå bakgrunnen for endringer i skatteinngangen er det derfor nødvendig å se nærmere på utviklingen av de ulike skattetyper.

5.1 Ulike skatter

Tabellen under viser utviklingen i de enkelte skattetyperne i andel av BNP. Først og fremst ser vi at oljeinntektene utgjør en stadig større andel av skatteinntektene. Oljeskattene utgjør snart en like viktig inntektskilde som moms -inntektene.

Tabell 9: Offentlige skatteinntekter etter hovedtype 1980 - 85.
I % av BNP

	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ¹
Olje	6.53	8.32	8.26	7.69	8.85	8.43
Moms+inv. avg.	9.54	9.69	9.02	9.58	9.27	9.30
Trygdepremier	11.43	11.74	11.81	11.60	11.23	11.43
Inntekt stat	4.00	3.51	2.94	2.79	2.60	2.23
Inntekt kommune	8.85	8.97	9.02	8.68	8.35	8.58
Andre skatter	9.89	6.49	7.43	7.56	7.01	5.83
Gebyrer	1.36	1.53	1.70	1.78	1.74	1.77
Tot m/gebyr	51.60	50.25	50.18	49.68	49.05	47.57

¹ Tallene for 1985 er anslag utarbeidet av Finansdepartementet 10. mai og derfor temmelig usikre. De vil derfor ikke lagt vekt på.

Tabellen viser videre at både trygdepremier og kommunenes skatteinntekter reduserer sin andel fra 1982 til 84. Reduksjonen i trygdepremier henger sammen med inntekter fra arbeidsgiveravgiften og medlemspremier. Arbeidsgiveravgiftene blir imidlertid også benyttet som et distrikspolitisk virkemiddel ved å redusere avgiften i enkelte områder av landet.

Reduksjonen i de kommunale skatteinntekter skyldes svakere vekst i den totale skattbare inntekt enn i BNP. Dette har sammenheng med den generelle vekst i økonomien og endret skattestrategisk atferd. Renterfradragene har økt fra over 17 milliarder i 1982 til over 25 milliarder i 1984. Det vil si en realvekst på over 5 milliarder 1984 kr., og dermed et betydelig skattetap for kommunene. I tillegg har omfanget av private pensjonspremier og skattefrie banksparing økt sterkt. Antall SMS-konti økte fra en million i 1979 til 1,9 millioner i 1984. Dette tilsvarer over 3 milliarder i skattefradrag i 1984.

Den reduserte inntektsskatten til staten er helt i tråd med regjeringens målsetting om reduserte progresjonssatser. Nedgangen i statsskatten uttrykker at det er gitt betydelige skatteletter og at stadig flere benytter seg av skattereglenes muligheter til å redusere sin skatt.

5.2 Fra inntektsskatt til utgiftsskatt ?

Skal vi illustrere den totale skattebyrde pålagt privat sektor må man i tillegg til indirekte og direkte skatter også ta hensyn til gebyrer og eigenandeler. Samlet har vi sett at skattenes andel av BNP er synkende. Offentlig sektor har imidlertid betydelige "reduuerte utgifter" fra gebyrer (gebyrer blir ført som reduserte utgifter i nasjonalregnskapet). I 1980 utgjorde disse inntektene 3.8 milliarder kroner. I 1985 anslår Finansdepartementet gebyrene til 8.5 milliarder kroner.

Gebyrer brukes i utstrakt grad i offentlig sektor. Skaffer vi oss et nytt pass eller førerkort betaler vi gebyrer. Det samme gjelder ved besøk på legevakt og en rekke andre offentlige tjenester. I 1984 utgjorde de kommunale gebyrer 5.5 milliarder kroner, eller 70 % av de totale offentlige gebyrer (rev. nasjonalbudsjett 1985).

For de private konsumenter er det selvsagt det totale omfanget av ressurser innbetalt til det offentlige som er interessant. I den grad redusert inntekstskatt oppveies av økte gebyrer, kan vi neppe snakke om skattelettelse.

For å sammenlikne omfanget av skattereduksjonen med veksten i gebyrer er vi avhengig å ha et mål på skattenedgangen. Det er imidlertid uklart hvilken størrelse man skal se den faktiske skatteinntang i forhold til. I tabellen under har vi beregnet skattereduksjonen i forhold til et stabilt realnivå på inntektene fra statsskatten etter 1980. For å ha det samme realnivå på skatteinntektene til staten i 1984 som i 1980, måtte statsskatten ha utgjort 17 milliarder kroner i 1984. Den faktiske skatteinntangen var på 11.5 milliarder.

Tabell 10: Offentlig sektors inntekter fra inntekt og formuesskatt til staten og gebyrer. Differansen mellom stabil inntekstskatt (1980-verdi) og gebyrer. Økning i gebyrer i prosent av reduksjonen i skatteinntekter.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ¹
Inntektsskatt til staten	11 396	11 507	10 665	11 194	11 592	10 700
Inntektsskatt til staten på 1980-nivå	11 396	12 946	14 435	15 647	16 617	17 531
Differanse	0	1 439	3 770	4 453	5 025	6 831
Reduksjon i skatt	-	1 439	2 331	683	572	1 806
Økning i gebyrer	-	1 125	1 160	963	653	702
Gebyrer i prosent av skattereduksjon	-	78.2	49.8	141.0	114.2	38.9

Kilde: Revidert Nasjonalregnskap 1985.

¹ Tallene for 1985 bygger på et anslag, gjort i mai 1985, og er derfor svært usikre.

Vi ser at økte gebyrinntekter i stor grad har spist opp de reduserte skatteinntekter til staten. For hele perioden utgjør veksten i gebyrer 68 % av reduksjonen i skatteinntekter.

I 1981 og 82 var nedgangen i skatteinntekter sterkere enn veksten i gebyrer. For 1983 og 84 var økning i gebyrinntektene sterkere enn reduksjonen i skatteinntektene.

Staten har i dag fem hovedtyper av inntektskilder:

- * oljeskatter
- * trygdepremier
- * direkte skatter
- * indirekte skatter
- * gebyrer

Det er lite politisk strid om nivået på oljeskattene og trygdepremiene. Uenigheten er derimot stor om omfanget på de direkte, indirekte skattene og gebyrene. I andel av BNP kan vi siden 1980 se en klar nedgang i direkte skatter. Nivået på de indirekte skattene ligger stabilt, mens gebyrene har økt sin andel av BNP.

Samlet sett har staten i liten grad redusert sine totale inntekter fra den private sektor av økonomien. Vi ser en vridning av skattepolitikken fra inntektsskatter til utgiftsskatter.

En endring av skattesammensetningen har fordelingsmessige konsekvenser. Har man en lav inntekt får man liten eller ingen effekt av dempet progresjonsbeskatning. Med høy inntekt gir skatteletten en tilsvarende stor kronereduksjon. De økte gebyrer må alle forbrukere betale på like fot. Fordelingsvirkningene avhenger derfor av hvilke goder som belegges med gebyrer (feks. båtplass eller helsetjenester). Her må det påpekes at det totale omfanget av de indirekte skatter for den enkelte avhenger både av forbrukets nivå og sammensetning. Den eksakte fordelingsvirkning av økte gebyrer er derfor vanskelig å fastslå.

6. HUSHOLDNINGENS INNTEKT

I avsnittet over har vi sett på endringer i de offentlige skatteinntekter. Det er ikke mulig å slutte direkte fra reduserte offentlige skatteinntekter til skatteletter for den enkelte skattebetaler. For å gi et bilde av inntekts- og skatteendringer for de private forbrukere skal vi se på husholdningenes inntektsutvikling, og på endringer i inntektsskatten.

Tabellen under viser at vi i økende grad får våre inntekter fra renter og trygder. Inntekt fra lønninger vokser totalt sett saktere enn BNP, og langt mindre enn fortjenster, renter og trygder. Renteinntekter og offentlige overføringer blir relativt viktigere som inntektskilde.

Tabell 11: Husholdningens inntekter og utgifter etter hovedtype i 1980 og 1984. Index i løpende kroner.

	1980	1984
<u>Husholdningens inntekter:</u>		
% av BNP:	79.06	77.80
Index løp.kr	100	154.2
Hvorav:		
Lønninger	100	147.7
profitt	100	151.6
Renter	100	211.9
Trygder	100	165.6
<u>Husholdningenes utgifter:</u>		
Dir. skatt+trygdeavg	100	137.2
Renter	100	225.2
Konsum	100	153.8
Sparing	100	244.9
Memo: BNP	100	156.7

Kilde: Revidert Nasjonalbudsjett 1985

Sammenlignet med veksten i BNP braker vi mindre av våre inntekter på

direkte skatter og trygdepremier. Utgiftene til renter på lån og sparing er derimot i sterk vekst. Denne utviklingen har sammenheng med endrede skatteregler og endret tilpasning til disse regler. Kombinasjonen av senket progresjonsbeskatning, inntektsfradrag for renteutgifter, og skattefradrag for å stimulere sparingen har endret husholdningens inntekts og utgiftssammensetning. Ser vi på husholdningens renteutgifter er disse sterkt stigende.

Tabell 12: Husholdningens renteutgifter 1980 - 84. Foreløpige tall.

	1980	1981	1982	1983	1984
Kroner mrd.	11.2	14.0	17.6	21.4	25.3
% av BNP	3.94	4.28	4.85	5.34	7.28

Kilde: Revidert Nasjonalbudsjett 1985.

Rentefradraget utgjør i 1984 over 7 % av BNP og over 25 milliarder kroner. Den sterke veksten fører ikke bare til reduserte offentlige skatteinntekter, men også en betydelig omfordeling av skattebyrden i det norske samfunn.

Ser vi på den skattelette som er gitt de to siste årene har denne først og fremst kommet som redusert progresjonsbeskatning. I nasjonalbudsjettene for 1983 og 1984 beregnet man de reelle skatteletter i forhold til de vedtatte regler i året før (tabell 13).

Tabell 13: Relle skatteletter som følge av regjeringens forslag fordelt på inntektskutt. 1983 og 84.

Brutto lønnsinntekt	Lette 1983 ¹	Lette 1984 ²
<u>Enslig:</u>		
60 000	236	79
80 000	476	179
100 000	849	289
150 000	1 472	647
250 000	2 806	1 215
<u>Ektepar med 2 barn:</u>		
60 000	786	517
80 000	687	517
100 000	959	590
150 000	1 885	937
250 000	3 255	1 480

Kilde: Nasjonalbudsjettet 1983 og 84.

¹ Ved 10 % prisstigning.

² Ved 6 % prisstigning.

Tabellen viser klart at skattelettene først ved relativt høy inntekt gir en omfattende kroneuttelling. Kombinerer vi dette bildet av skattelettene med øking av gebyrene ser vi en betydelig omfordeling av skattebyrden de siste årene.

7. VELFERDSENS ØKONOMISKE RAMMER

Norge har gode makro-økonomiske forutsetninger for en velfungerende og godt utbygd velferdsstat. Vi er ikke bare rikere enn noen gang, tilveksten i økonomien er også større. Den norske stat mangler ikke penger. Spørsmålet er hvor mye som kan brukes innenlands, og med hvilken effekt på økonomiens vekstevne.

Kombinasjonen av stramme statlige budsjetter, økonomisk vekst og skatteletter har ført til store statlige budsjettoverskudd brukt til stigende finansinvesteringer samtidig med stram kommunale økonomi med store budsjettunderskudd. I de private sektor foregår en kraftig oppsamling av kapital hos private, og en sterk vekst i renteinntektene.

Det store underskuddet i de kommunale finanser har stor betydning for samfunnets produksjon av velferdstjenester. Det er i all hovedsak kommunesektoren som organiserer tjenestetilbudet innenfor helse og sosialsektoren. Den noe forvirrende debatt om "nedskjæringer" i velferdsstaten henger sammen med kombinasjonen av vekst i utgifter og budsjettoverskudd i staten kombinert med reduserte skatteinntekter og budsjettunderskudd i kommunesektoren.

De siste års oppsamling av kapital hos private har ikke minst gitt en sterk vekst i omsetningen av aksjer. Fra 1983 til 84 økte omsetningen av aksjer ved Oslo Børs med over 400 % (SSB, Statistisk månedshefte nr.6 1985). I 1981 satte Regjeringen ned beskatningen på aksjesalgsgvinster fra 50 til 30 %. Denne reformen har ført til en kraftig inntektsvekst for en relativt liten gruppe aksjonærer de siste årene.

Ressursvekst i den private sektor illustreres også av at bankinskuddene i private finansieringsselskaper økte med 176 % fra 1983 - 84, og at kassabeholdning og bankinskudd i private kredittforetak

økte med 173 % på de samme to år. På 80-tallet har vi sett at lønningene reduserer sin andel av den totale produksjon. Dette skyldes i stor grad de store oljeinntektene. Den privat sektor av økonomien vokser kraftig. Samtidig ser vi en omfordeling av ressursene fra lønninger til eierinteresser. Antallet rentenister og minstepensjonister øker side om side.

REFERANSER

- Walker, Allan (ed.)
"Public expenditure and Social Policy."
Heinemann, London 1982

- Kolberg et. al.:
Arbeidsløshetens komparative politiske økonomi.
FAFO-notat, Oslo 1984

- St. meld. nr. 90 1984/85:
Revidert nasjonalbudsjett 1985

- SSB:
Statistisk månedhefte nr. 6 1985.

Del II

*NYE UTFORDRINGER FOR
SOSIALPOLITIKKEN*

Kapittel 4: Velferdsstatens kostnader

*Kapittel 5: Tilbud av offentlige
helsetjenester*

Kapittel 6: Økt velferd for de eldre?

FAFO, 1985

Kapittel 4:

VELFERDSSTATENS KOSTNADER

av

*Jon M. Hippe
Jon Erik Dølvik*

INNHOILDSFORTEGNELSE:		Side:
1	INNLEDNING	89
2	UTGIFTSVEKSTENS TVETYDIGHET	93
3	VELFERDSSTATEN I VEKST	99
	3.1 Utgiftsvekst	101
	3.2 Hvor kom utgiftsveksten ?	107
	3.3 Stagnasjon i kommunesektoren.	110
4	HVA BRUKES MIDLENE TIL ?	113
	4.1 Vekst i sosialsektoren, stagnasjon i helsevesenet.	114
	4.2 Kontantstønader i vekst - stabilisering av tjenestene.	118
5	VELFERDSSTATENS PRODUSENTER OG KLIENTER.	127
	5.1 Velferdsstatens sysselsetting	129
	5.2 Velferdsstatens klienter	131
	5.3 Velferdsstatens politiske betydning	135
6	OPPSUMMERING - NYE UTFORDRINGER	139

1. INNLEDNING.

Det finnes ingen enhetlig oppfatning av hvilke ordninger som bør regnes inn under begrepet "velferdsstaten". I dagligtale brukes begrepet om alt fra hele vårt politiske system på den ene siden til utgiftene over helse- og sosialbudsjettet på den andre siden. I denne rapporten har vi tatt utgangspunkt i en forholdsvis vid betydning av begrepet velferdsstat: Vi inkluderer både den offentlige sosialpolitikken og nærings- og sysselsettingspolitikken. Dermed kan vi fange opp endringer som har betydning for den enkeltes muligheter til lønnsarbeid, trygd, institusjonstilbud eller annen form for hjelp og behandling.

I denne delen beskrives utviklingen i den offentlige sosialpolitikken (den tradisjonelle velferdsstaten). De sosiale utgiftene skrives seg fra flere budsjetter. Som utgifter til velferdsformål er det i tillegg til helse- og sosialutgiftene vanlig å regne midlene som går til arbeidsledighetstrygd og bostøtte (selv om disse bokføres under Kommunal og Arbeidsdep.). I forhold til internasjonale standarder for sosiale utgifter benytter vi oss her av en relativt snever definisjon (ILO: The Cost of Social Security/ILO Social Security Convention 1952 nr.102).

Velferdsstaten representerer et politisk valg. Dette valget bygger på en målsetting om å støtte de av oss som kommer i en situasjon som krever mer enn vi kan makte alene. Valget innebærer dessuten at denne støtten skal nå alle, uavhengig av inntekt, bosted eller alder. Vi kan alle komme til å trenge velferdsstatens ytelser. Alt fra helsekontroller, trafikkulykker og arbeidsledighet kan føre oss i direkte kontakt med samfunnets sikkerhetsnett. I de fleste europeiske land har man valgt å bygge opp et offentlig basert helse- og sosialsystem for å oppnå et nødvendig omfang på ytelsene, slik at de skal nå fram også til de som trenger dem mest. Ikke minst i oppbyggingen av den norske velferdsstaten har dette solidaritetsprinsippet vært et bærende element.

Velferdsstaten slik vi kjenner den utsettes i dag for kritikk fra ulike hold, både når det gjelder omfang og kvalitet. Enkelte hevder at ordningene tar fra folk initiativ og ansvar (Linder 1981, Murray 1984). Andre mener de offentlige utgiftene er for store, trenger bort privat aktivitet, og dermed svekker vårt framtidige økonomiske potensiale. Fra et bredt spekter av kritikere stilles det spørsmålsteget ved effektiviteten, og fordelingsvirkningene av de offentlige velferdsordningene. Mange hevder derfor at nye oppgaver i større grad må løses gjennom private ordninger, og at de offentlige ytelsene må rettes mer direkte mot dem som står dårligst stilt.

Den politiske uenigheten er sterk og debatten polarisert. Mens enkelte oppfatter privatisering som en nødvendig målretting og korrektiv til et system som er "lekk", hevder andre at privatisering vil sette oss tilbake til forsorgsstaten hvor bare "verdige trengende" er kvalifisert til offentlig hjelp (Grundt, 1985).

I Norge har utgiftene til velferdsstaten totalt sett vokst, selv om veksttakten de senere år er noe redusert. At den norske velferdsstaten på tross av dette vekker debatt er ikke overraskende. Bare utgiftenes omfang alene tilsier en kontinuerlig diskusjon om velferdsstatens størrelse og organisasjon. At debatten er skjerpet de senere årene skyldes trolig flere forhold, som igjen kan bidra til å forklare den økte interessen for privatisering:

** Synlige misforhold mellom tilbud og etterspørsel innenfor sosialsektoren, slik dette feks. kommer til uttrykk i form av senger i korridorene og pasienter i langvarige køer. Dette er paradoksalt nok kombinert med et økende overskudd av ferdig-utdannet helse-og sosialpersonell. Den sviktende forbindelsen mellom ledig arbeidskraft og uløste oppgaver, samtidig med sterk profesjonalisering, skaper naturlig nok grunnlag for kritikk, konflikt, og press i retning av nye løsninger.*

** Samtidig har helse-og sosialutgiftene vokst til over 74 milliarder i 1985. Det tilsvarer en vekst på 47 % fra 1981 (Stats og trygdebudsjettet). Tar vi også med fylkenes og kommunenes bidrag nærmer helse-og sosialutgiftene seg i dag 90 milliarder. Dette utgjør over 40 % av de samlede offentlige utgifter, og omlag 21 % av BNP.*

* Den voksende andelen eldre , spesielt over 80 år, vil de kommende tiår stille økende krav til samfunnets omsorgskapasitet.

* Endringer i sykdomsstrukturen med stigende innslag av såkalte livstils-sykdommer vil stille nye krav til velferdsytelsenes kvalitet og innhold.

* I tillegg bidrar medisinsk-teknologiske nyvinninger til en stadig utvidelse av mulighetsområdet for helsetjenester.

* Tilsammen representerer disse utviklingstrekkene ikke bare et press i retning av økt innsats i velferdssektorene, de stiller samfunnet overfor nye dilemmaer når det gjelder ytelsenes innretning, prioritering og fordeling. Hvordan skal man f.eks. avveie mellom avanserte hjerteoperasjoner og elementære omsorgstjenester? Hvordan disse problemene skal løses blir en av de store politiske utfordringer i de kommende år.

I Norge framheves den sterke veksten i de samlede sosialutgiftene oftest som en positiv utvikling. Veksten i stortingsperioden 1981-1985 oppsummerte Willoch på følgende måte: "Denne regjering har satset mer på helse og sosialutgifter enn noen annen regjering" (Høyrekvinnens Landsmøte 9/3-85). I England har regjeringen valgt å se veksten i sosialbudsjettene som en utfordring til å gjøre effektive kutt i "et velferdssystem som har mistet sin hensikt" (Newsweek 17/6-85). At det også i Norge er et ønske om en lavere utgiftsvekst kommer fram i Høyres program for perioden 1985 til 1989: "Utbygging av generelle økonomiske støtteordninger har hittil vært den mest krevende sosialpolitiske oppgave. I årene framover må hovedoppgaven være å gjøre mer for grupper med særlig behov for hjelp".

Den politiske strid om velferdsstatens utforming vil trolig intensiveres i årene framover. Hittil har diskusjonene i stor grad vært en kamp om tall, om å definere virkeligheten. Vi tror derfor en systematisert framstilling av velferdsstatens utgifter, sammensetning og utvikling, kan være et nyttig utgangspunkt for den som ønsker å skjære gjennom tallmagien.

Siktemålet for dette kapitlet er følgende:

- 1) Beskrive utviklingen i de samlede offentlige velferdsutgiftene i perioden 1977-85.
- 2) Vise hvordan disse utgiftene har fordelt seg på ulike formål, tjenester, og ytelsestyper.
- 3) Presentere overslag på hvor mange personer som i dag er knyttet til velferdsstaten som klienter og ansatte .

Fremstillingen vil ha beskrivende karakter, og hovedvekten legges på de kvantitative endringene i velferdsstaten. Datagrunnlaget er hentet fra et vidt sett av offentlige tilgjengelige kilder. Vår oppgave har vært å sette opplysningene sammen.

2. UTGIFTSVEKSTENS TVETYDIGHET.

Velferd og velferdsstat blir oftest brukt som honnørord. Ved valget i 1981 var "krisen" i helsevesenet en gjenganger i opposisjonens kritikk av den sittende regjering. I 1985 er det Arbeiderpartiet som kritiserer regjeringen for svikt i helse og sosialtilbudet. Bevilgninger til velferdsstaten sees ofte som et uttrykk for den politiske vilje til forbedring av innbyggernes levekår. En omfattende velferdsstat er ikke bare et mål på et velstående land, men også et mål på trygghet og sosial omtanke. Enigheten om å opprettholde velferdsstaten er bred. De vesteuropeiske sosialministere uttalte i 1982 at "det er spesielt viktig i nedgangstider å opprettholde, hvis det ikke er mulig å utvide, de sosiale trygdeordninger" (Hatland 1984).

Ressursbruken i det offentlige velferdssystemet har totalt sett fortsatt å stige utover på 80-tallet. Dette kan imidlertid være uttrykk for flere forskjellige og motstridende underliggende sosiale forhold, ikke nødvendigvis økt politisk velferdsatsing. I England, hvor det i en årrekke har vært et mål å skjære ned på offentlige utgifter, ikke minst sosialutgiftene, kan man registrere fortsatt utgiftsvekst. Dette illusterer velferdsstatens dobbelthet. Dens utgifter er også et mål på sosiale og økonomiske problemer i befolkningen.

To land som begge kan vise til utgiftsvekst kan representere vidt forskjellig utvikling i sosial velferd og levekår. På den ene siden kan veksten skyldes forbedrete velferdstilbud til befolkningen i form av flere sykehussenger, barnehageplasser, bedre alderspensjon eller liknende tilbud som de fleste umiddelbart oppfatter som høyere sosial standard. På den andre siden kan utgiftsveksten avspeile stigende sosiale og økonomiske vansker i befolkningen. Arbeidsledighet, vekst i sosialhjelp, økt bruk av uføretrygd til arbeidsføre som man ikke finner plass til på arbeidsmarkedet, kan innebære redusert velferd for en rekke personer, og driver velferdsutgiftene i været. Selv om bildet er

skjematisk understreker det velferdsutgiftenes tvetydighet: De kan skyldes både sosial velferd og nød.

Dette momentet illustreres hvis man sammenlikner velferdsstatens størrelse i ulike land. Målt i forhold til andre nordiske land har vi ikke en spesielt omfattende velferdsstat. (Hagen og Kolberg 1985).

Tabell 1: Sosiale utgifter i de nordiske land i andel av BNP, 1980 og 1983.

	Danmark	Finland	Norge	Island	Sverige
1981	30.1	21.6	21.7	17.3	34.4
1983	30.7	23.5	22.2	20.9	35.7

Kilde: Nordisk Statistisk Skriftserie nr. 43, Helsinki 1984. 1983 bygger på anslag.

Vi ser feks. at Danmark ligger høyere enn Norge, men dette skyldes i hovedsak danskernes høye arbeidsløshet. At Sverige ligger høyest har sammenheng med lavere pensjonsalder, og at de fleste ytelsene i Sverige er skattepliktige og derfor har høyere bruttoverdi. Dette understreker vanskelighetene ved å sammenlikne realverdien av ytelser over landegrensene. Velferdsapparatets utforming og den økonomiske situasjonen varierer sterkt fra land til land. På visse felter har vi imidlertid grunnlag for å sammenlikne: Norge har lavere ledighet og mindre sykefravær enn de øvrige nordiske landene. På den andre siden har vi kortere svangerskapspermisjon, strengere arbeidsledighetstrygd, og høyere pensjonsalder. På tross av forbeholdene illustrerer tabellen foran at vi neppe har nådd noe absolutt tak for veksten i offentlige velferdsutgifter.

Veksten i offentlige velferdsbevilgninger kan vurderes mer nyansert ved å dekomponere endringene på hhv. tilbuds- og etterspørselssiden. Økte utgifter kan både bunne i bedre tilbud kvalitativt og kvantitativt, og i økt etterspørsel. Tilbudet er hovedsaklig politisk bestemt gjennom regler for hvilke ytelser det offentlige skal tilby, nivået på den enkelte ytelsen, og kriteriene for hvem som har rett til å motta ytelsen (adgangskriterier). På etterspørselssiden vil

befolkningens sammensetning, sosiale forhold, samt lokalisering, informasjon og klientatferd påvirke utgiftenes omfang og karakter.

I Norge har vi i etterkrigstiden opplevd stadige forbedringer på tilbudssiden både i form av nye ytelser (feks. sykelønnsordningen), romsligere adgangskriterier (feks. uføretrygden), og nivåforbedringer (feks. utvidet svangerskapspermisjon). Dette er eksempler på politiske valg som driver utgiftene i været. Men vi har også hatt tendenser til etterspørselsdrevet vekst. Disse kan dels bunne i økte kvalitetskrav og forventninger til velferdsytelsene i befolkningen, feks. økt tilbøyelighet til å søke profesjonell hjelp ved enklere plager. Dels kan de skyldes stigende sosiale problemer, de seinere årene illustrert ved veksten i personer som får arbeidsledighetstrygd, bostøtte, og sosialhjelp. Slike endringer kan vanskelig oppfattes som resultat av en bevisst velferdspolitik. Det mest typiske eksemplet på endringer i utgiftsnivået som skjer uavhengig av politiske beslutninger er imidlertid de som skyldes demografiske bevegelser i befolkningen: Økningen i antall eldre skaper flere alderspensjonister og automatisk vekst i utgiftene til alderstrygd. Det gir liten mening å karakterisere dette som bedret eller redusert velferd.

Selv om det ikke eksisterer noe marked i økonomisk forstand skjer det en løpende påvirkning mellom tilbud og etterspørsel. Endringer i velferdstilbudet fører til vridninger i etterspørselen, mens det omvendte fordrer politiske vedtak. Flere hjemmehjelper innvirker feks. på etterspørselen etter plasser på aldershjem.

En særegen drivkraft bak utgiftsveksten i velferdsstaten er produsentene og leverandørene: De ansatte i helse- og sosialvesenet. Ettersom disse i mange tilfelle rår over hvem og hva slags behandling som skal ordineres, ofte koplet til offentlige refusjonsordninger, kan dette forårsake utgiftsendringer unndratt politisk styring. Legenes utskrivning av prøver og medikamenter kan endres uavhengig av helsetilstanden i befolkningen. Og det er ingen automatisk sammenheng mellom forbedrete arbeidsvilkår for produsentene og økt velferd for klientene.

Hvordan det sterke utgiftspresset skal takles er i stor grad et spørsmål om sosialpolitikken skal være tilbuds- eller etterspørselsorientert. Man kan justere tilbudet direkte, eller endre reglene for inflasjonsjusteringer av ytelsesens nivå, skjerpe adgangskriteriene (feks. behovsprøving), innføre større egenbetaling, eller overføre offentlige oppgaver til private institusjoner. Men, "ikke bare sosialpolitikk er sosial politikk" (Kolberg 1983). Myndighetene kan også søke å dempe hjelpebehovet og dermed utgiftsveksten ved å forbedre de helsemessige og sosiale forholdene i samfunnet. Sysselsettingsmulighetene, bokostnadene, og de sosiale forholdene i nærmiljøet er viktige faktorer som påvirker folks behov for hjelp. Befolkningssammensetningen er det lite man kan gjøre med på kort sikt. Her er det imidlertid viktig å være klar over at man allerede i dag "kjenner framtiden". Den såkalte eldrebølgen i årene framover kommer ikke overraskende på oss.

Verdens helseorganisasjon (WHO) har foretatt en grundig analyse av utviklingstendensene på området helse og sykdom i 33 av WHOs europeiske medlemsland: "Man finner et klart tegn på at helsepolitikken i etterkrigstida har slått inn på en farlig vei. I stedet for å fjerne årsakene til sykdom, påfører vi oss selv helseskader i en slags tro på at vitenskapen, legene og sykehusene nok vil finne en kur" (Grundt, 1985). Dette sitatet antyder velferdspolitikkenes grenser. Man kan ikke kjøpe seg bort fra ethvert sosialt problem med bevilgninger og medikamenter, like lite som ineffektivitet eller manglende samsvar mellom behov og ytelser kan løses ved større budsjetter alene. Snarere enn en debatt om de totale utgiftene, reiser dette spørsmål ved de kvalitative og organisatoriske sidene ved vår velferdsstat.

Denne diskusjon kan sammenfattes i to forutsetninger som er viktige i vurderingen av de tall som skal presenteres i fortsettelsen:

* Omfattende offentlige velferdsutgifter er ikke nødvendigvis ensbetydende med et høyt velferdsnivå i befolkningen. Velferdsstaten kan være liten nettopp grunnet gode levekår og høy velferd i samfunnet. Lave velferdsstatsutgifter kan også ha sammenheng med innslag av private velferdsordninger, feks. organisert mellom partene i arbeidslivet. Vurdering av utviklingen må derfor bygge på konkrete analyser av velferdsytelsenes utforming, sammensetting, og fordeling, ikke utgiftsnivå alene.

* Vekst i velferdsstatens utgifter kan skyldes en rekke underliggende befolkningsmessige og sosiale endringer. En vurdering av utgiftsveksten krever oppsplitting av utgiftene. Hva brukes ressursene til? Hvilke kategorier vokser mest, og hvorfor? Er de uttrykk for politiske prioriteringer eller automatikk, sosial velferd eller nød? Påvisning av utgiftsvekst over helse- og sosialbudsjettet gir begrenset innsikt såvel i politiske prioriteringer som i utviklingen av befolkningens velferd og levekår.

3. VELFERDSSTATEN I VEKST.

Det norske velferdssamfunnet er i all hovedsak bygget opp rundt offentlige velferdsordninger. Et omfattende apparat yter kontant-overføringer og tjenester til innbyggerne etter et like omfattende regelverk. Innenfor helsesektoren er omtrent 90 % av de totale utgifter dekket av det offentlige (Grundt 1985). Trygder, sosiale stønader og tjenester er i all hovedsak offentlig organisert og finansiert. En rekke institusjoner som drives av private er offentlig finansiert og en integrert del av den samlede sosialpolitiske styring. I de senere år har det imidlertid vært en sterk vekst i private forsikrings og pensjonsordninger.

Velferdsstatens organisatoriske oppbygging har i etterkrigstiden vært under vedvarende omforming. Med den nye helseloven (1.januar 1984) har den administrative strukturen i det offentlige apparatet funnet sin form foreløpig.

De sentrale myndighetene administrerer et vidt omfang av trygdeytelser etter en rekke lover og forskrifter, til sammen over 1 000 paragrafer. Pensjoner og overgangsstønadene utgjør halvparten av folketrygdens utgifter. De resterende hovedposter er sykepenger, fødselspenger og dagpenger under arbeidsløshet (18.4 %) i tillegg til naturalytelser (25.4 %). Naturalytelsene overføres ikke direkte til den enkelte trygdede, men går til dekning av behandlings- og hjelpetiltak (Hatland 1984).

Fylkene har hovedansvaret for den tradisjonelle institusjonshelse-tjenesten, mens kommunene nå har hovedansvaret for primærhelse- og sosialtjenesten. Det vil i praksis si at kommunene har planleggings- og driftsansvaret for hele den lokale helse-og sosialtjenesten.

Intensjonen er at de lokale myndighetene skal ha den samlede styringen av både det offentlige og private helse- og sosialtilbudet i den enkelte kommune.

På finansieringssiden trekker de statlige myndighetene opp de økonomiske rammene gjennom den nye ordningen for rammetilskudd til fylker og kommuner. I tillegg til direkte stats- og trygdeoverføringer finansieres utgiftene gjennom fylkes- og kommuneskatten. Det er imidlertid de sentrale myndigheter som har den overordnede styringen gjennom kontroll av skattereglene. Hverken fylker eller kommuner kan øke sitt eget skatteøre fritt, men må rette seg etter de maksimalgrenser som Stortinget fastsetter for kommuneskatten. Denne er for tiden 23 % av skattbar inntekt. Arbeidsgiveravgiften og medlemspremien til folketrygden bestemmes årlig av Stortinget. Vi har altså en desentralisert organisatorisk oppbygging og drift av helse- og sosialsektoren, mens de økonomiske rammene i all hovedsak fastlegges av staten. Velferdsstatens omfang er i prinsippet et politisk spørsmål bestemt på sentralt hold.

Den samlede helse og sosialpolitikken utformes dermed i et omfattende vekselspill mellom aktører på ulike nivåer: Politikere og administrasjon i stat, fylker og kommuner, i tillegg til klientenes og de ansattes interesseorganisasjoner. Bare i helsesektoren har vi "60 pasientforeninger, 100 yrkesgrupper, 50 profesjonsorganisasjoner og 40 legespesialiteter som deltakere" (Grundt 1985). Et apparat av denne størrelsen og med et slikt spekter av motstridende interesser skaper debatt. Ikke før en stor og langvarig debatt om den nye helselovgivningen er rundet av, reises det fra flere hold spørsmål om fylkenes plass i helse- og sosialapparatet. Enkelte hevder vi kan oppnå mer rasjonell drift og større effektivitet ved direkte statlig ansvar for sykehusene. Andre ønsker å erstatte fylkeskommunen med interkommunalt samarbeide og sammenslåing av kommuner.

3.1 Utgiftsvekst

Debatten om velferdsapparatets organisatoriske utforming har nær sammenheng med forventningene om forsterket utgiftspress i årene framover. En viktig indikator for utviklingen i den offentlige velferdspolitikken, er endringen i de samlete utgiftene.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i de samlete offentlige utgiftene til velferdsformål. Det vil si statlige, inklusive folketrygden, og fylkers og kommuners utgifter til helse-og sosialformål. 1977 til 1983. I tillegg har vi regnet med utgiftene til dagpenger ved arbeidsløshet og bostøtte. Regnskapstall for kommunesektoren i 1984 og 1985 foreligger ikke ennå.

Tabell 2: Samlede offentlige utgifter til velferdsformål 1977 - 1983. Stats, trygd og kommunale utgifter. Prosent endring fra foregående år. Derav helse og sosialutgiftene med endring fra foregående år og utgifter til dagpenger ved arbeidsledighet og bostøtte. I millioner 1984 kr.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Helse&socialutg	68 724	71 809	76 225	77 709	79 550	80 922	82 329
% endring	--	4.5	6.2	1.9	2.4	1.7	1.7
Dagpenger og bostøtte	815	845	1 039	1 103	1 818	2 342	3 486
Totale utgifter	69 539	72 654	77 264	78 812	81 368	83 264	85 815
% endring	--	4.5	6.3	2.0	3.2	2.3	3.1

Kilde: St.prp. nr.1, Sosialdepartementet, 84/85 - 80/81. Notat 21/6-85 Sosialdepartementet.

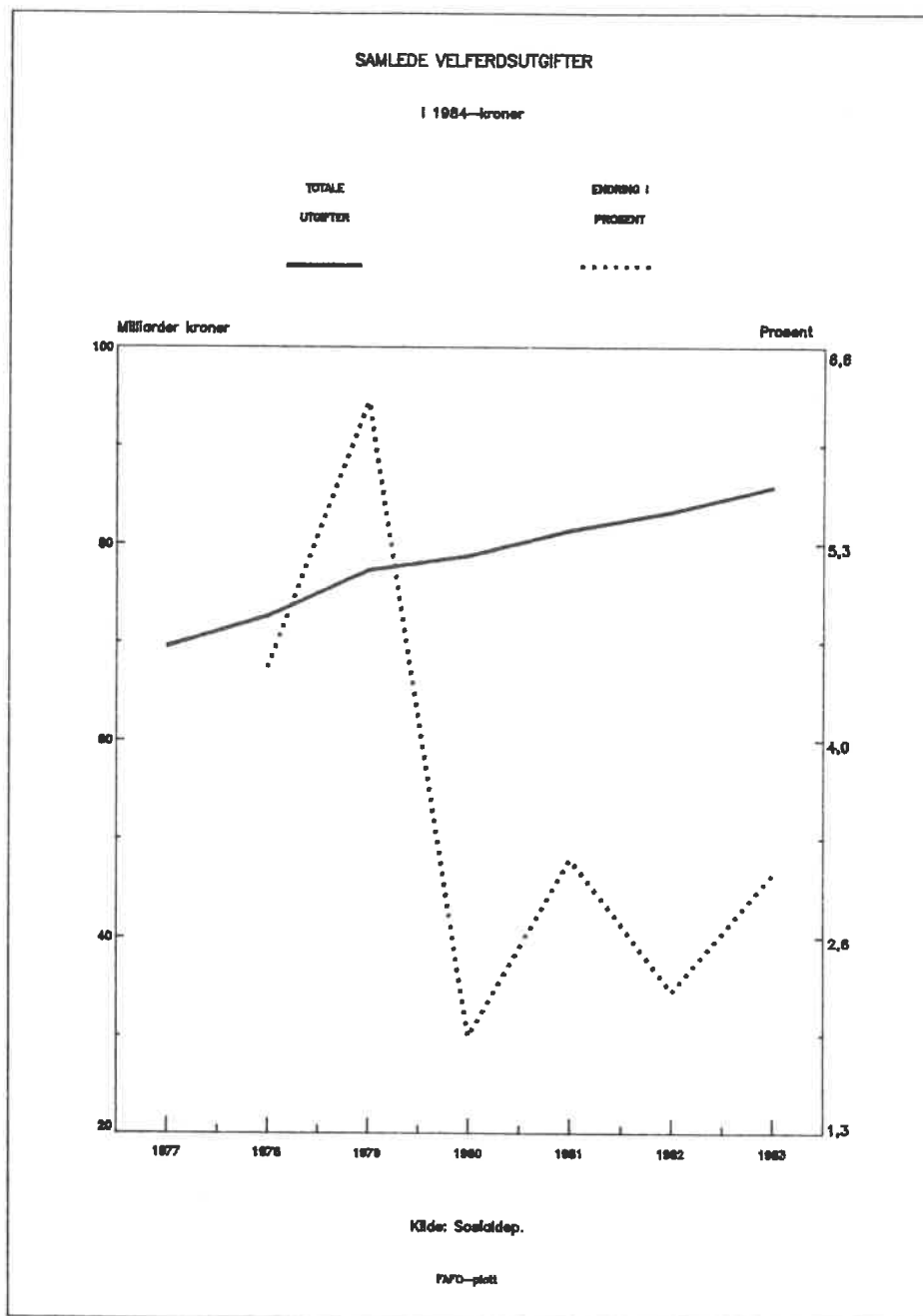
I tabellen over ser vi følgende hovedtrekk:

- * De totale utgiftene har en reell men stagnerende vekst i perioden 1977 til 1983.
- * Det skjedde en markant reduksjon i veksten fra 1979 til 1980. Fra en realvekst på rundt 5% i 1978 og 1979, sank tilveksten til rundt 2% i 1980, og har siden stabilisert seg på dette nivået.
- * Oppbremsingen i velferdsutgiftene faller ikke sammen med regjeringsskiftet i 1981, men skjedde midt i Arbeiderpartiets siste periode.
- * Ser vi bare på helse- og sosialutgiftene er vekstakten etter 1981 redusert til under 2%. Med 1.7 % realvekst pr. år ligger vi an til å redusere helse- og sosialutgiftenes andel av BNP i årene framover.

Utviklingen i totalutgiftene i 1984 og 85 avhenger i stor grad av endringer i den kommunale økonomi. På bakgrunn av statsbudsjettet for 84 og 85 er det grunn til å regne med at totalutgiftene disse år vil følge tendensen fra foregående år.

Hovedtendensen i tabell 2 framgår tydeligere i figur 1 på neste side.

Figur 1. Utviklingen i de samlede utgiftene til velferdsformål 1977-83. Inklusive fylker og kommuners bidrag. I millioner 1984 kroner.



Det er flere forhold man bør ta i betraktning ved vurderingen av resultatene foran. For det første kan det - som vi skal komme tilbake til - være høyst ulike sosiale drivkrefter som ligger bak endringene i totaltallene. For det andre er det grunn til å peke på at en avtakende prosentvekst kan gi betydelig absolutt vekst, ettersom prosentueringsbasisen øker. (Tabell 2 viser imidlertid at det var klar stagnasjon også i den absolutte økningen fra 1979.) For det tredje er virkningen av en vekst i kroner på det faktiske tilbudet av offentlige ytelser betinget av flere forhold:

a) Lønns-og kostnadsutviklingen i helse-og sosialsektoren spiller inn, likeledes den generelle prisutviklingen. Politikerne har primært hånd om den nominelle utgiftsveksten, mens realverdien av denne betinges av inflasjonen. Det er feks. grunn til å peke på at den kraftige tilstramningen i 1979/80 ble sterkere enn beregnet på grunn av priseksplosjonen etter pris-og lønnsstoppen.

b) Endringer i kapital-og låneutgiftenes andel av totalutgiftene. På 70-tallet skjedde det store investeringer, spesielt i fylkene og kommunenes helsestell. Ved inngangen til 80-årene begynte nedbetalingen av lånene å belaste de kommunale kassene. Denne gjeldsbyrden kan derfor ha bidratt til å undergrave realvirkningen av veksten i faste kroner.

c) . I tillegg vil selvsagt demografiske endringer, og produktivitetutviklingen i velferdsapparatet påvirke utfallet.

En annen metode for å vurdere prioriteringen av velferdsytelsene er å se utviklingen i helse-og sosialutgiftene i forhold til endringene i BNP. Hvor stor andel av den økonomiske tilveksten blir brukt på velferdsformål? For å kontrollere for endringer i den økonomiske handlefriheten har vi beregnet velferdsutgiftenes elastisitet mhp. BNP.

Tabell 3: Elastisiteten i de samlede offentlige utgifter til helse- og sosialformål m.h.p. BNP. 1977 - 1983.

	Utgiftselastisitet	Endring i sosialutgift delt på BNP-endring.
1977 - 78	1.29	0.26
1978 - 79	0.81	0.16
1979 - 80	0.67	0.13
1980 - 81	1.09	0.20
1981 - 82	1.26	0.24
1982 - 83	0.95	0.18

Kilde: Egne beregninger basert på Sosialdepartementet (utgifter) og SSB (BNP).

Hvis elastisiteten er lik 1 endres sosialutgiftene og BNP i samme takt, er elastisiteten større enn 1 har sosialsektoren økt sin andel av BNP. Vi ser at velferdssektoren fikk redusert sin del av den økonomiske veksten i 1979 og 1980. De øvrige årene har forholdet vært stabilt i overkant av 1.

Man bør være forsiktig med å tolke disse år-til-år-svingningene som resultat av målrettede politiske prioriteringer. Regjeringene har (delvis) styring over helse- og sosialutgiftene. Den økonomiske veksten i det enkelte år avhenger derimot av en rekke usikkerhetsfaktorer unndratt politisk kontroll på kort sikt. Svingninger i oljeprisene og inntektene vil feks. gjøre store utslag her. Uventet høy vekst - som i 1979 (oljepriseksplasjonen) - kan føre til at sosialsektoren tilsynelatende sakker akterut på tross av sterk realvekst. Uventet lav økonomisk vekst - som feks. i 1982 - kan gi inntrykk av at selv moderat realvekst innebærer en opprioritering. På grunn av "tidslag" i planleggingsprosessen er det grunn til å anta at velferdsutgiftene ett år er sterkere påvirket av den økonomiske veksten året før, enn inneværende år. Det er derfor vanskelig å trekke ut noen klar tendens av tabell 2. Inntrykket er likevel at helse- og sosialsektoren samlet i hovedsak har klart å opprettholde sin del av kaka i de to siste regjeringsperiodene. Sammenliknet med de foregående periodene hvor velferdsutgiftene økte oppimot dobbelt så hurtig som økonomien forøvrig, representerer imidlertid dette et klimaskifte. For en sektor som i lang tid har vært vant til høy realvekst kan selv demping av

veksttakten fortone seg smertefull. Den sterke tilstrammingen i 1979-80 kan derfor ha hatt betydning for debatten om "krise i helsesektoren" som oppsto før valget i 1981.

Samtidig bør en være klar over at utgiftsveksten i stor grad er betinget av politiske vedtak flere år forut. Den kraftige veksten i helse-og sosialutgiftene på 70-tallet må sees i sammenheng med store kostnadskrevende reformer (delvis med tverrpolitisk oppslutning) , feks. at utgiftene til Folketrygden begynte å rulle, utbyggingen av institusjonshelsetjenesten, arbeidstidsreformen i 1976, arbeidsmiljøloven, og nedsettelsen av pensjonsalderen fra 70 til 67 år(1973). En viktig forklaring på den kraftige utgiftsveksten i 1977 og 1978 er innføringen av sykelønnsordningen.

I neste avsnitt skal vi se nærmere på hvordan totalveksten fordelte seg på ulike områder og administrative nivåer.

3.2 Hvor kom utgiftsveksten ?

For å kunne vurdere hvorvidt den samlede veksten i velferdsutgifter er et utslag av økt velferd, automatisk ekspansjon som følge av demografiske bevegelser, eller skyldes endrete politiske prioriteringer, skal vi se litt nærmere på utviklingen i forskjellige utgiftskomponenter. Tabellen under viser hvordan de samlede velferdsutgifter fordelte seg mellom stat og kommunesektoren. I og med at det tradisjonelt vises til utgiftene over sosialdepartementets budsjett når velferdsstaten diskuteres er disse gjengitt i tabelen, og satt i parentes. Variasjonen mellom de totale stats-og trygdeutgiftene og sosialdepartementets utgifter utgjøres av utgiftene til bostøtte (FAD) og dagpenger ved arbeidsledighet (KAD).

Se tabell neste side.

Tabell 4: Velferdsstatens samlede utgifter 1977 til 1985 fordelt etter utgiftskategori. Tabell A er i nominelle priser. Tabell B er i faste 1984 kroner. Millioner kroner.

		Derav		
		Stats & trygdeforvaltningen velferdsutgifter:		Egenutgift fylke og kommuner:
Totale velferds utgifter				
Tabell A:		(Sos.dep.:)		
1977	37 959	28 505	(28 060)	9 449
1978	42 891	33 078	(32 579)	9 813
1979	47 812	38 116	(37 472)	9 696
1980	54 086	44 401	(43 644)	9 685
1981	63 443	51 216	(49 798)	12 227
1982	72 289	59 020	(56 988)	13 269
1983	80 770	66 328	(63 047)	14 442
1984	89 000 ¹	74 800 ²	(70 800) ²	-
1985	93 000 ¹	78 000 ²	(75 000) ²	-
Tabell B:				
1977	69 539	52 228	(51 380)	17 312
1978	72 654	56 032	(55 186)	16 622
1979	77 264	61 595	(60 518)	15 669
1980	78 812	64 700	(63 558)	14 112
1981	81 368	65 686	(63 828)	15 681
1982	83 264	67 981	(65 599)	15 283
1983	85 815 ¹	70 471	(66 975)	15 344
1984	89 000 ¹	74 800 ²	(70 800) ²	-
1985	88 000 ¹	73 500 ²	(70 500) ²	-

Kilde: St.prp. nr.1, Sosialdepartementet og Kommunal og Arbeidsdepartementet 1977-85. Internt notat 21/6-85, Sosialdepartementet.

¹ Anslag basert på konstant kommunalt utgiftsbidrag (som 1981-83).

² Tallet bygger på statsbudsjettet med tilleggsbevilgninger.

I og med at kommune- og fylkesregnskapene foreløpig ikke omfatter 1984 og 1985 bygger totaltallene for disse årene på at kommunesektorens utgiftsandel holdes konstant. Tallen gir derfor bare en indikasjon på totalutgiftsutviklingen for de to siste årene, og kan bli høyere. For 1985 er statsbudsjettets utgifter basert på budsjettforslagene pluss tilleggsbevilgninger. Alle andre tall bygger på regnskapstall. 1985-tallene er omregnet til 1984-kroner ut fra 6% forventet prisstigning.

Det er utviklingen målt i faste priser som er interessant her. I den daglige debatt blir det imidlertid ofte vist til utgiftene i løpende kroner. Tabellen over viser følgende utvikling i velferdsutgiftene:

* Kommunesektoren (fylkene og kommunene) preges av tilbakegang og stagnasjon i perioden. Kommune blir i stadig sterkere grad avhengig av statstilskudd for å opprettholde helse og sosialutgiftene i kommuner og fylker. Det kommunale egenutgiftsbidraget har sunket i realverdi fra 1977 - 83. Særlig 1978 - 80 markerte en innstramning i den kommunale økonomi.

* De statlige utgifter vokste i begge de siste stortingsperioder. I 1977 - 81 økte de statlige utgiftene med 12.4 milliarder kroner, i 1981 - 85 med 7.8 milliarder.

* Utgiftene forbundet med arbeidsledigheten representerer en vesentlig del av den statlige utgiftsveksten fra 1981 - 85. Veksten i statlige utgifter til helse og sosialformål (eksklusive A-trygd) fra 1981 til 85 er klart mindre enn fra 1977 til 81.

Med utgangspunkt i tabellen over skal vi se nærmere på endringene i de statlige og kommunale utgifter.

Dempet statlig utgiftsvekst

Fra 1977 til 1981 vokste de statlige utgiftene med over 13 milliarder 1984-kroner (25.8%). Fra 1981 - 85 var veksten på 8 milliarder kroner (11.9%). Utgiftsveksten i den første perioden har bl.a. sammenheng med innføringen av sykelønnsordningen som førte til et utgiftshopp på flere milliarder mellom 1977 og 1979. I den siste perioden har den økende arbeidsledigheten bidratt vesentlig til utgiftsveksten. Mens det i foregående periode ble brukt snaut 6 milliarder, vil det i inneværende periode ha gått med over 11 milliarder til ledighetstrygd og bostøtte.

Ser vi bare på helse- og sosialutgiftene (eksklusive dagpenger og bostøtte) blir forskjellen mellom de to stortingsperiodene større. Mens utgiftene over sosialdepartementets budsjett økte med 23.6 % eller 12.4 milliarder 1984 kroner fra 1977 - 81, var den tilsvarende veksten fra 1981 til 85 6.7 milliarder (10.5 %). Selv om den borgerlige regjeringen

økte helse- og sosialbudsjettet fra 49 til 75 milliarder mellom 1981 og 1985 utgjør denne store nominelle veksten i realverdi ikke mer enn rundt halvparten av den tilsvarende utgiftsveksten i perioden 1977 - 81.

Her kan det innvendes at regnskapet ofte ligger noe over det vedtatte budsjett. For 1985 har vi også tatt hensyn til tilleggsbevilgningene. Det er likevel sannsynlig at regnskapet for 1985 (helse- og sosialbudsjettet) vil ligge noe over 75 milliarder kroner. Dette vil ikke forandre bildet av en dempet utgiftsvekst i den siste perioden. Forskjellen mellom budsjett og regnskap viser et interessant fenomen. For årene 1977-79 var det liten forskjell mellom budsjett og regnskap. I årene 1980 - 84 utgjorde "underbudsjetteringen" gjennomsnittlig 5 % av budsjettet pr. år. For 1984 lå regnskapet 3.7 milliarder kroner høyere enn det vedtatte budsjett. En dempet budsjettvekst har vist seg svært vanskelig å gjennomføre både for Arbeiderpartiet og de borgerlige regjeringer.

Stagnasjon i kommunesektoren

På tross av en vekst i de statlige utgiftene på over 13 milliarder i perioden 1977-81 finner vi at de totale utleggene til helse- og sosialformål (inkl. kommunesektoren) økte med knapt 12 milliarder (17%). Dette har sammenheng med den markante nedgangen i kommunesektoren. De kommunale egenutgiftene til helse- og sosialformål ble redusert med nesten 3 milliarder fra 1977 til 80.

I perioden 1981-85 foreligger desverre ikke regnskapstallene for kommunesektoren etter 1983. Det er derfor vanskelig å gi et fullstendig bilde av utviklingen. Tilstrammningene i kommunesektoren fortsatte også i denne perioden, med "nullvekst" i 1982 og 1983. Selv om 1985 medfører en ny ekspansjon i den kommunale økonomi, er hovedinntrykket at perioden sett under ett representerte fortsatt stagnasjon i kommunesektoren.

Hvis man skal trekke politiske konklusjoner ut fra denne observasjonen, er det flere bakenforliggende endringer man bør ta hensyn til.

For det første var 70-tallet preget av store investeringer i fylkene og kommunenes helse-og sosialvesen, spesielt i institusjonshelsetjenesten. Reduksjonen og stagnasjonen etter 1977 kan bety at investeringsbølgen da hadde ebbet ut, og at utgiftene derfor naturlig stabiliserte seg . For det andre begynte tilbakebetalingen av kommunenes store lånecoptak til investeringer mot slutten av 70-tallet. Tilsammen er dette to viktige faktorer for å forstå "nullveksten" i kommunesektorens velferdsutgifter. Fenomenet med nye ubrukte sykehusavdelinger, og striden om "nedskjæringene" i helsesektoren må likeledes antas å ha direkte sammenheng med denne bråstoppen i kommunesektorens ekspansjon.

For det trede skjedde det en viktig organisatorisk reform ved inngangen til 80-årene: Fylkene og kommunene ble underlagt såkalt rammefinansiering. Dvs. at kommunesektoren får tilført faste økonomiske tilskudd ut fra demografiske (og andre) kriterier, og ikke lenger får automatisk refusjon for store deler av sine velferdsutgifter. Dette bidro nok også vesentlig til utflatingen i helse-og sosialutleggene. Denne organisatoriske omleggingen var resultat av et langvarig arbeid med reformer i lokalforvaltningen og hadde tverrpolitisk støtte.

I tillegg må kommunesektorens bidrag sees i forhold til den generelle utviklingen i fylkene og kommunenes økonomi. Denne er ved siden av statens øvrige overføringer, bla. betinget av skatteinngangen som igjen er følsom for utviklingen i sysselsettingen og sk. skattestrategisk atferd. Feks. økte rentefradraget alene fra 9 milliarder i 1979 til 25 milliarder i 1984. Den økte bruk av rentefradrag betyr flere milliarder i tapte skatteinntekter hvert år for fylker og kommuner. Når det gjelder endringene i kommunenes utlegg til velferdsformål målt i faste kroner bør en også ta i betraktning prisutviklingen. Feks. bidro den sterke inflasjonen i 1979/80 trolig til at de reelle innstramningene ble langt kraftigere enn beregnet.

Tilsammen vitner framstillingen foran om styrken i den "slankekuren" kommunesektoren ble satt på ved omleggingen av den økonomiske politikken mot slutten av 70-tallet. Det var en uttalt målsetting fra den daværende regjeringen å få kontroll over den gallopperende veksten som hadde karakterisert kommunesektoren. Denne stramme linjen har fortsatt etter regjeringsskiftet. Det er således snarere kontinuiteten enn forskjellene som er mest slående når man sammenlikner de to periodene. Betingelsene for politikken kan imidlertid ha vært forskjellig.

På slutten av 70-tallet hadde vi betydelige underskudd både på statsbudsjettet og i utenriksøkonomien. I perioden 1981-84 har oljeinntektene økt kraftig. Underskuddet er vendt til et overskudd i statens finanser og i utenriksøkonomien. Kommunesektoren har imidlertid fortsatt å slite med underskudd. Dette paradokset er trolig en viktig forklaring på den ofte forvirrende debatten om "nedskjæringene" i velferdsstaten:

* Mens vi har hatt økonomisk velstand sentralt og jevnt vekst i statens velferdsutgifter, har vi hatt reelle lokale tilstramminger i kommunesektoren.

Dvs. at tilstrammningene i velferdspolitikken har falt sammen med en desentralisering av det politisk og praktiske ansvaret, samtidig som den finansielle rammestyringen er sentralisert. Dette innebærer at det politiske ansvaret og kostnadene forbundet med innstrammningene bæres lokalt, mens ansvaret for veksten innkasseres sentralt - hos regjeringen. Slik innebærer kombinasjonen av ekspansjon og stagnasjon på ulike nivå at begge partene i den velferdspolitiske striden ofte har rett - men de referer til hver sin virkelighet.

4. HVA BRUKES MIDLENE TIL ?

Så langt har vi sett på utviklingen i de samlede velferdsutgiftene, og fant store variasjoner mellom ulike administrative nivåer og sektorer. I det videre skal vi se nærmere på hvordan utviklingstrekkene fordeler seg på forskjellige ytelseskategorier. En beskrivelse av hva midlene brukes til er viktig for å kunne vurdere velferdseffekten, fordelingseffektene, og i hvilken grad endringene er et resultat av politiske prioriteringer.

Det finnes ulike måter å splitte opp de samlede velferdsutgifter. Her skal vi benytte oss av to tradisjonelle skillelinjer:

- * helseformål eller sosialformål
- * tjenester eller overføringer

Disse skillelinjene faller i stor grad sammen:

Sosiale formål er i all hovedsak overføringer (trygder og kontantstønader) finansiert gjennom folketrygden. Foruten de 85 prosentene som går til overføringer, brukes 11 prosent til sosiale institusjoner og andre tiltak, vesentlig eldreomsorg. De resterende 4 prosent er administrasjonskostnader.

Utgiftene til helseformål går for det meste til tradisjonelle helseinstitusjoner (80 prosent). De øvrige 20 prosentene brukes i den primærkommunale helsetjenesten: Feks. Legetjenesten, hjemmesykepleie, og fysioterapi.

4.1 Vekst i sosialsektoren, stagnasjon i helsevesenet.

Her skal vi først vise endringene i velferdsutgiftenes fordeling på hhv. sosiale formål og helsevern.

Tabell 5: Velferdsstatens utgifter fordelt på hovedtype av tiltak. Inkl. både stats- og kommunesektoren. Prosent av totale utgifter i 1977 og 1983.

	1977	1983
SOSIALE FORMÅL:	63.1	67.8
.....		
Administrasjon		
sosiale formål	2.6	2.5
Kontantstønader(trygd)	48.9	57.8
Sosiale institusjoner	6.3	2.5
Andre sosiale tiltak	5.3	5.0
HELSEFORMÅL:	36.9	32.2
.....		
Helseinstitusjoner	29.1	24.4
Andre helsetjenester	7.8	7.8
TOTALT	100	100

Kilde: Sosialdepartementet og egne beregninger.

Tabellene viser følgende hovedtrekk:

* En økende del av velferdsutgiftene går til trygdeformål. Trygdene utgjorde i 1983 nesten 58 prosent av velferdsutgiftene mot 49 prosent 6 år tidligere.

* Helsesektorens andel av ressursbruken er redusert fra 37 til 32 prosent fra 1977 til 1983.

Denne utviklingen har klar sammenheng med veksten i antallet alderspensjonister. Mer interessant er imidlertid endringen i sosial- og helseutgiftene målt i absolutte størrelser (se tabellen på neste side).

Tabell 6: Utgifter til sosiale formål og helsevern 1977 - 1983. I mill. 1983-kroner, samt prosentendring fra året før.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<u>Sosiale formål</u>							
tot. utgifter	40 237	42 619	47 048	48 560	51 104	52 531	54 702
Endring i %	-	5.9	10.4	3.2	5.2	2.8	4.1
<u>Helsevern:</u>							
tot. utgifter	25 214	25 765	25 675	25 546	25 544	25 837	26 068
Endring i %	-	2.2	-0.3	-0.5	0.0	1.1	0.9
Totale utgifter	65 451	68 384	72 723	74 106	76 648	78 368	80 770

Kilde: Sosialdepartementet, st.prp. nr. 1, 1984-85 og 1980-81. Notat 21/6-85, Sosialdepartementet.

Tabellen inkluderer statlige, fylkes- og kommunale utgifter til helse og sosialformål, samt dagpenger til arbeidsløse og bostøtte. Sosialutgiftene går som nevnt vesentlig til trygd og eldreomsorg, helseutgiftene til institusjons- og primærhelsetjenesten. Fylkene sto for 80 prosent av helsevernutgiftene i 1983.

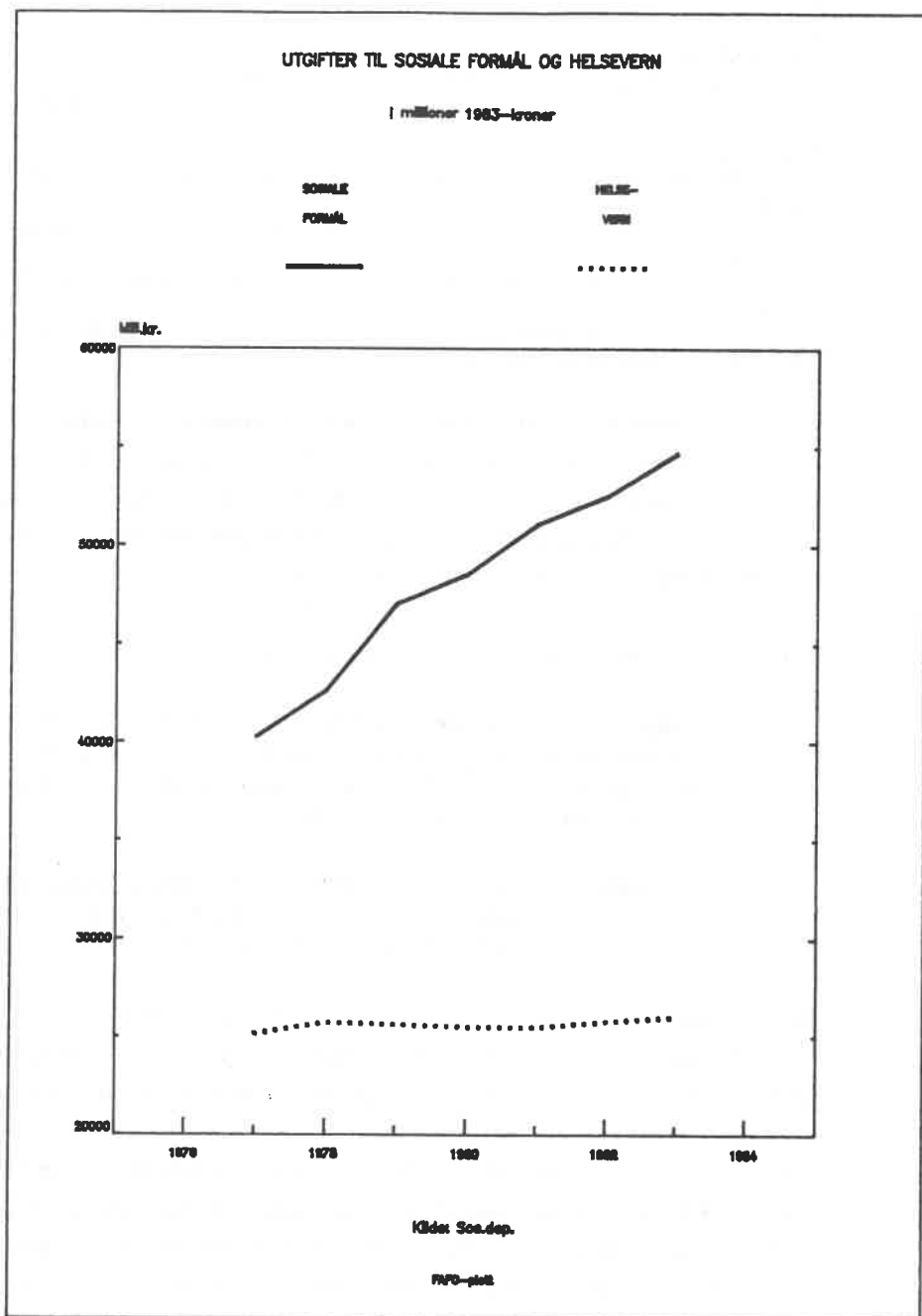
Det er to tendenser som er verdt å merke seg i tabellen:

* Sosialutgiftene økte sterkt fra 1977 til 1983 (36%), tilsvarende årlig gjennomsnittsvest på 5.3 prosent. I den første perioden (1977-81) var gjennomsnittet av den årlige veksten 6.2%, mot 3.5% i 1981-83.

* Helseutgiftene har derimot hatt tilnærmet "nullvekst" helt fra 1979. Vi observerer reelle nedskjæringer i perioden 1979-81, men en viss økning i 1982 og 1983.

Her bør det understrekes at det hersker en liten usikkerhet ved tallene for helsesektoren. (Våre opplysninger stammer fra planavdelingens beregninger til budsjettinnstillingene. I enkelte andre publikasjoner fra dept. opererer man med noe høyere tall.) Hovedtendensen viser seg imidlertid å være den samme uansett hvilket tallgrunnlag som benyttes: Innstramningene fra 1978 og utover ser først og fremst ut til å ha rammet helsesektoren. I den skjerperte striden om fordelingen av (den avtakende) veksten har helsesektoren tydeligvis vært på vikende front. I figuren på neste side ser vi tydelig forskjellen mellom veksten i de sosiale utgifter og helseutgiftene.

Figur 2: Utgifter til sosiale formål og helsevern i 1983-kroner, 1977 - 1983. I millioner kroner.



Hvis man samtidig tar i betraktning reallønnsøkninger, kostnadsvekst, og stigningen i låneutgiftene i helsesektoren, er det grunn til å regne med at det har skjedd betydelige reelle nedskjæringer innenfor helsevesenet i hele denne perioden. I dette perspektivet er ikke økningen i køene og tilskuddet av nye ubenyttete sykehusavdelinger særlig overraskende. Den langvarige stagnasjonen i helsesektoren er trolig et sentralt moment for å forstå kritikken av det offentlige helsevesenet og den økte interessen for private supplementsløsninger.

I dette avsnittet har vi sett at veksten i velferdssektoren hovedsaklig skyldes stigende sosiale utgifter. Ettersom disse domineres av trygder og stønader som er rettighetsbasert, er denne veksten vanskelig å kontrollere politisk. Utgiftene vokser "automatisk" i takt med antallet stønadsberettigete. Denne veksten kan derfor vanskelig tolkes som et uttrykk for kortsiktige politiske prioriteringer. Denne veksten i sosialutgiftene, kombinert med stabile helseutgifter, medfører at velferdsstatens sammensetning er under endring. Helsesektoren utgjør en stadig mindre andel av de samlede utgifter.

4.2 Kontantstønader i vekst - stabilisering av tjenestene

En annen måte å dele inn velferdsutgiftene, er å skille mellom overføringer (trygder og stønader) og tjenester. Denne inndelingen faller som nevnt stort sett sammen med skillet mellom helse og sosialformål.

Tabellen nedenfor viser utgiftenes fordeling på kontantstønader og tjenester.

Tabell 7: Utvikling i kontantstønader og helse-og sosialtjenester 1977-83. Absolutte tall i mill.1983-kroner, samt prosentendring fra året før.

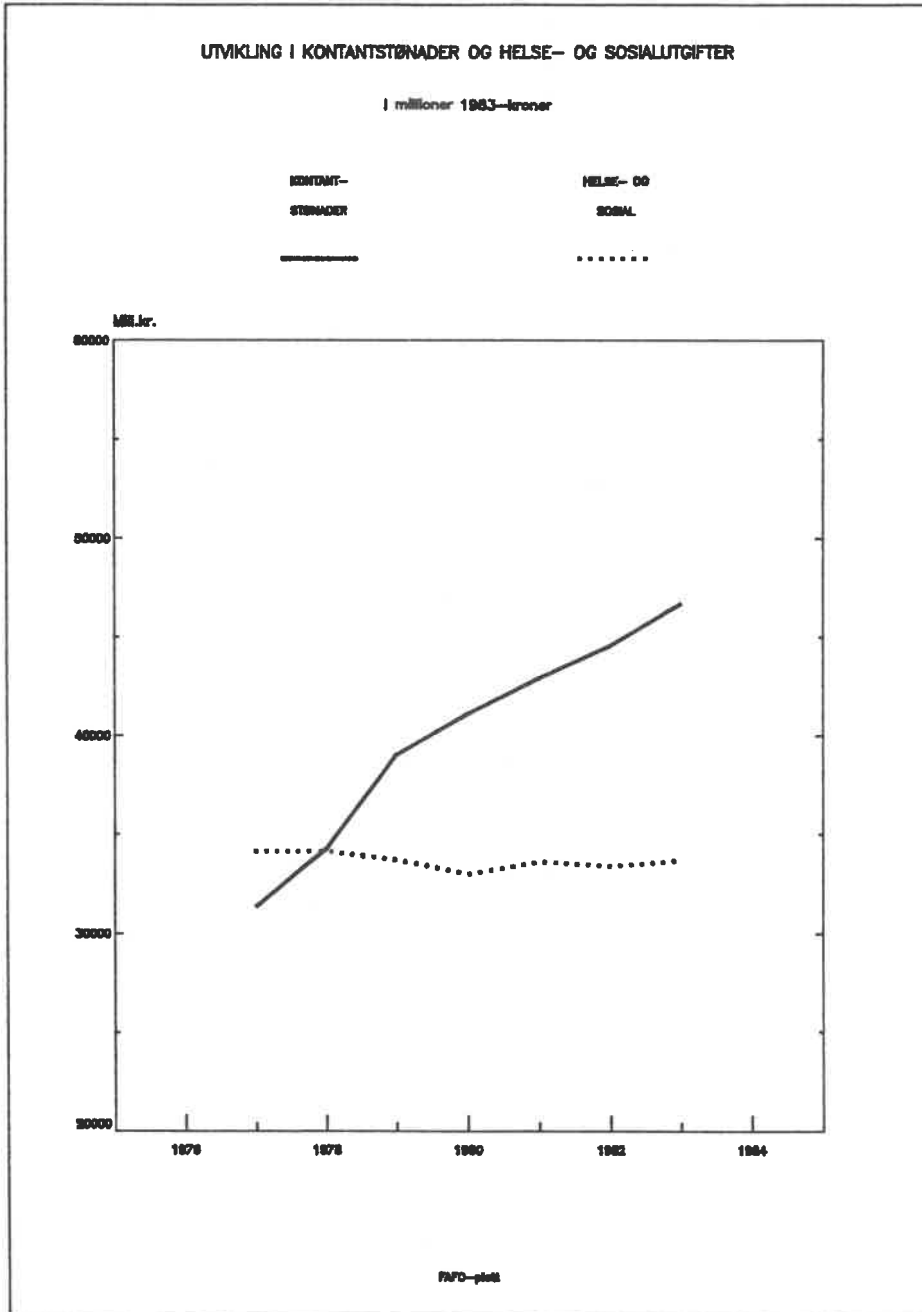
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Kontantstønader	31 325	34 251	39 009	41 089	42 907	44 553	46 680
% endring	-	9.3	13.9	5.3	4.4	3.8	4.8
Helse&socialtjenester	34 126	34 133	33 714	33 017	33 641	33 407	33 702
% endring	-	0.1	-1.2	-2.1	1.9	-0.7	0.9

Kilde: Sosialdepartementet og St.prop. no.1, div. år.

Vi ser at utgiftene til helse-og sosialtjenester viste realnedgang fra 1977 til 1983. I faste kroner ble det i 1983 brukt 424 millioner mindre til helse- og sosialtiltak enn i 1977. Det ble derimot brukt 15.3 milliarder mer til kontantstønader i 1983 enn i 1977. Dette tilsvarer en årlig gjennomsnittsvekst på knapt 7 %. (Også her er det imidlertid knyttet en viss usikkerhet til det eksakte omfanget av endringen avhengig av hvilket tallgrunnlag man benytter.)

Denne utviklingen illustreres tydeligere i figuren på neste side.

Figur 3: Utvikling i kontantstønader og utgifter til helse-og sosialtjenester 1977-83. I millioner 1983-kroner.



I 1978 brukte vi for første gang større offentlige ressurser på kontantstønader (trygder) enn på tjenester. Veksten var særlig sterk i 1978 og 1979. Dette har sammenheng med en sterk vekst i folketrygdens utgifter til stønad uder sykdom. Innføringen av sykelønnsordningen bidro i sterk grad til dette utgiftsspranget på 4.5 milliarder 1984-kroner. Disse utgiftene har seinere stabilisert seg, og har fra 1980 ligget på et noe lavere nivå enn i 1979. De økte stønadene skyldes forøvrig for en stor del den løpende økningen i antall alderspensjonister og personer med tilleggspensjon. Alderspensionene utgjør over 70 % av kontantstønadene. Men som vi skal se i neste avsnitt har vi også hatt vekst i utgiftene til uførhet og attføring, dagpenger ved ledighet, og sosial stønad.

Kontantstønadene administreres og finansieres i all hovedsak gjennom folketrygden. For å få et nærmere innblikk i utgiftsutviklingen skal vi se på hvordan utgiftene fordelte seg på statsbudsjettets underkategorier fra 1977 til 1985. Folketrygdens utgifter utgjør nesten 90 % av de totale utgiftene (87 % i 1984).

Endret statlig utgiftssammensetning

Tabellen under viser bare de statlige utgifter, og gir derfor ikke et helhetlig bilde av velferdssektoren. Ut fra tabellen kan vi imidlertid se både endringer i sammensetningen av kontantsstønadene og endringer i sammensetningen av de statlige utgifter.

Tabell 8: Stats- og trygdeforvaltningens utgifter fordelt på hovedtytelser, 1977 - 1985. I mill.faste 1984 kroner.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Total utgift	52228	56032	61595	64700	65686	67981	70471	73500	74811
Barn og ungdom	3078	2693	2750	4224	4457	4648	4724	4776	4993
Sosial omsorg	262	357	420	346	898	1067	907	1442	1305
Helseinstit.	9194	9144	10197	11382	11306	11971	12227	12544	13296
Legehjelp medisin	4392	4613	4736	4616	4301	4332	4506	4544	4560
Forebygg. helsetilt.	240	251	256	243	254	240	252	224	213
Bostøtte	363	271	249	268	732	659	606	500	500
Uførhet & attføring	8903	9494	9651	9911	10235	10660	11211	11267	12529
Stønad v. sykdom	2547	4137	7035	6858	6881	6731	6736	6585	6927
Alderdom	17595	19087	19983	20654	19723	20463	20879	20547	22504
Forsørger- tap m.v.	2906	2929	3009	3008	3396	3403	3426	3369	3555
Dagpenger	453	575	791	835	1087	1683	2880	2231	2500

Kilde: St.prp. nr.1, Sosialdepartementet og Kommunal & Arbeidsdepartementet, div. år.

Med utgangspunkt i denne tabellen skal vi sammenlikne de to siste stortingsperiodene. For 1977-83 har vi regnskapstall. For 1984 er regnskapet for de enkelte underposter ikke klart fra finansdepartementet. Totaltallet dette år er derfor noe høyere enn summen av de enkelte poster. For 1985 har vi foreløpig bare det vedtatte budsjett å holde oss til. For å få en mer korrekt

sammenlikning har vi derfor forhøyet budsjettpostene i 1985 med 3.5 %. Dette tilsvarer den gjennomsnittlige forskjellen mellom budsjett og regnskap fra 1977 - 84. Alle tall er oppgitt i 1984 kr.

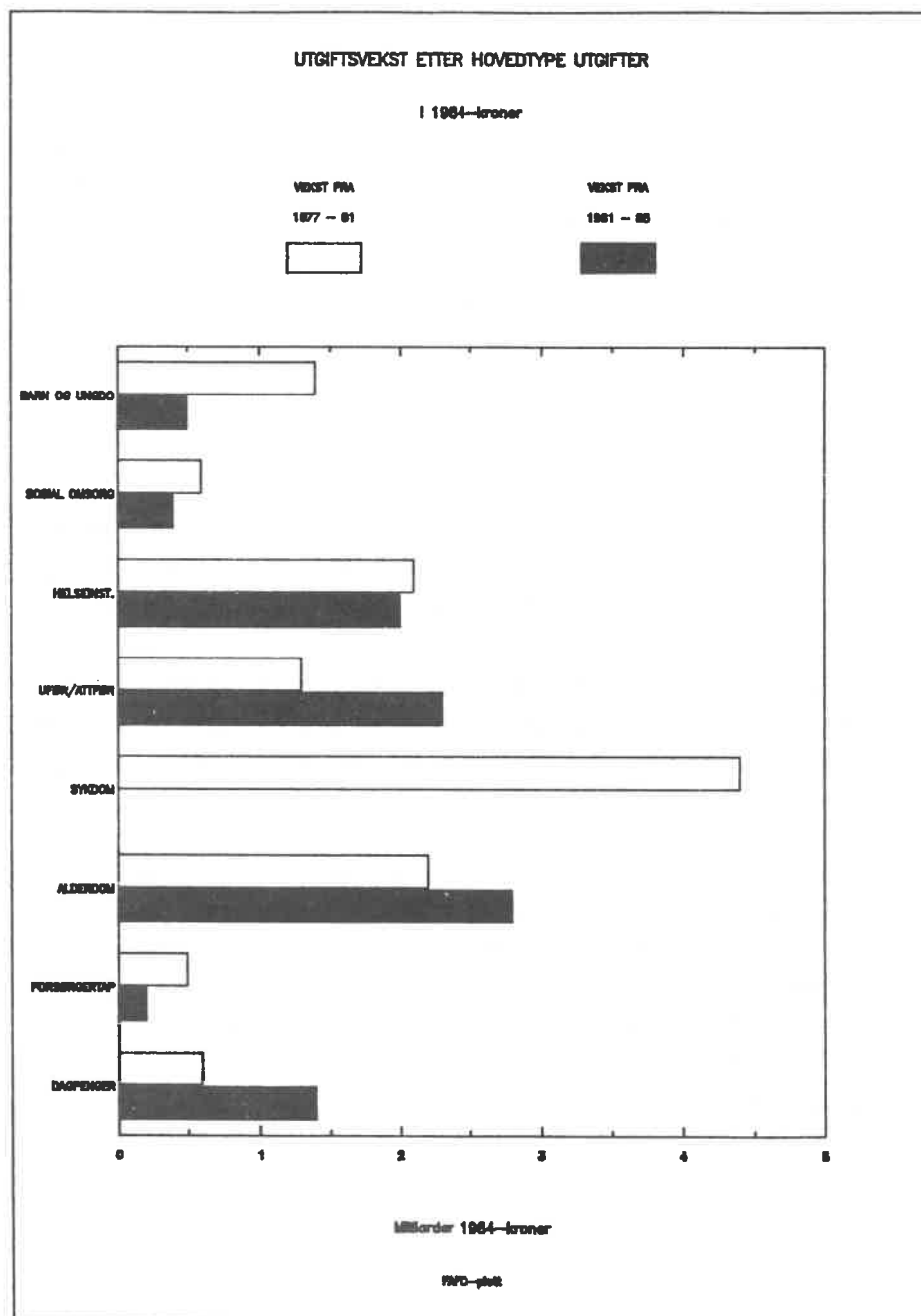
For å få kunne sammenlikne har vi summert opp endringene i de enkelte kategoriene i løpet av hver regjeringsperiode:

Tabell 9: Endring i statlige utgifter til velferdsformål fordelt på hovedtyper av formål, 1977-81 og 1981-85. Milliarder 1984-kroner, og andel av veksten i hver periode.

Utgiftskategori:	Vekst fra 1977-81	% av total vekst	Vekst fra 1981-85	% av total vekst
Barn og ungdom	1.4	10.5	0.5	5.2
Sosial omsorg	0.6	4.5	0.4	4.2
Helseinstitusjon.	2.1	15.7	2.0	20.8
Uførehet&attføring	1.3	9.7	2.3	24.0
Stønad under sykd	4.4	32.8	0.0	0.0
Alderdom	2.2	16.4	2.8	29.2
Forsørgertap m.v.	0.5	3.7	0.2	2.1
Dagpenger	0.6	4.4	1.4	14.6
Div.	0.3	2.2	- 0.5	5.2
Sum	13.4	99.9	9.1	100.1

Kilde: Som over.

Figur 4: Utgiftsvekst i 1984-kroner etter hovedtype av utgifter. Statsbudsjettet inklusive folketrygdens utgifter 1977-1981 og 1981 - 1985. Milliarder kroner.



I perioden 1977-81 ser vi at den største utgiftsveksten gikk til sykkelønnsordningen - nesten 1/3 av hele økningen i perioden. Deretter følger alderdom og helseinstitusjoner. Disse postene utgjorde 65 % av veksten.

I perioden 1981 -85 fordeler utgiftsveksten seg noe annerledes. Utleggene til alderspensjoner og helseinstitusjoner fortsetter å øke i om lag samme takt, mens utgiftene til sykkelønn har stabilisert seg. Vi ser imidlertid at en langt større del av veksten i denne perioden skyldes utlegg til uførepensjon-og attføring, og dagpenger til arbeidsløse, tilsammen 39 prosent mot 14 prosent i forrige periode.

Hvis vi slår sammen utgiftene til alderspensjon, uføre og attføring samt arbeidsløshetsstrygd, finner vi følgende:

* I perioden 1977-81 stod alderspensjon, uføre-og attføring, og arbeidsløshetsstrygd for 30.5 prosent av utgiftsveksten. I perioden 1981-85 kom 67.8 av veksten i disse postene.

Dvs. at mer enn 2/3 av veksten i de statlige velferdsutgiftene 1981-85 skyldes automatiske rettighetsbaserte utbetalinger til formål som snarere enn økt velferd forteller om økende sosiale problemer og demografiske endringer i befolkningen.

Den sterke veksten i kontantstønader reiser en rekke politiske spørsmål, ikke minst når det gjelder folketrygdens framtid. Kombinasjonen av det økende antallet eldre og de tiltakende "underskuddene i Folketrygden" har via debatten i media bidratt til å skape en viss usikkerhet omkring de kollektive trygdeordningene. Det er derfor ikke overraskende at man også på dette området kan spore et mer utbredt ønske om private løsninger. Fra 1979 til 1982 steg fradragene fra pensjonspremier i selvangivelsen fra 537 millioner til 948 millioner.

Svekkelse av folketrygden kan føre til samfunnsmessig tap av flere grunner:

* Folketrygden er billig å administrere. Utgiftene er relativt stabile, og utgjør bare rundt 3 % av folketrygdens totale utgifter. Fra land med omfattende private forsikringsordninger kjenner man til langt høyere administrasjonskostnader.

* Folketrygden er forholdsvis enkel og oversiktlig for mottakerne. Dette betyr innsparing av en rekke kostnader forbundet ved å holde oversikten over forskjellige forsikringstilbud, og endringer i disse.

Videre kommer mulighetene for politisk kontroll med trygdeutviklingen for hele befolkningen, noe som også gir anledning til omfordelende tiltak. Det er rimelig å forutsette at jo større omfang på de private pensjonene, jo mindre blir interessen for å betale til folketrygden.

5. VELFERDSSTATENS PRODUSENTER OG KLIENTER.

De aller fleste av oss er, eller vil komme, i kontakt med de offentlige velferdsordningene. Over 600 000 behandles årlig på våre sykehus (615 000 i 1983). I tillegg finnes det rundt 50 000 alders og sykehjemsplasser. Det er også et stort antall som kommer i kontakt med velferdsstatens tjenester gjennom legebesøk, hjemmehjelp eller andre ytelser. Som mål på antallet klienter i velferdsstaten er det vanlig å ta utgangspunkt i de som i kortere eller lengre tid får sin inntekt gjennom offentlige stønader. En rekke personer er direkte økonomisk avhengig av velferdsstaten.

Dette omfattende tilbudet av tjenester er ikke bare viktig for den enkelte mottakerens velferd, men utgjør også en betydelig andel av samfunnets arbeidsplasser. Velferdsstaten utgjør et omfattende sysselsettingssystem som på 70-tallet stod for en dominerende del av tilveksten i nye arbeidsplasser. Ikke minst har denne veksten hatt betydning for den sterke økningen i kvinnelig yrkesdeltakelse i distriktene.

I dette avsnittet skal vi gi en kort oversikt over disse gruppene - velferdsstatens produsenter og klienter. Antallet som på en eller annen måte har sitt økonomiske utkomme knyttet til velferdsstaten fordeler seg på en rekke grupper. Her skal vi se på utviklingen i følgende kategorier, etter hvor de får sine inntekter fra:

- 1 Lønn
- 2 Trygd
 - alderdom
 - sykepenger
 - uførehet
 - forsørgertap
 - arbeidsledighet
- 3 Sosialhjelp

Dette er ikke direkte sammenliknbare grupper. De personlige, sosiale og økonomiske konsekvensene varierer alt etter om man er ansatt, mottar

alderspensjon, eller i en periode trenger sosialhjelp for å klare de daglige utgiftene. Utviklingen i antallet personer i disse gruppene kan likevel gi en interessant antydning om velferdsstatens omfang, drivkreftene bak utgiftsveksten, og de politiske konsekvensene av disse endringene.

5.1 Velferdsstatens sysselsetting.

Den sosialpolitiske debatten er gjerne knyttet til endringer i tjenester og stønader. Veksten i velferdsutgiftene har imidlertid virkninger for sysselsettingen som det også er knyttet politiske målsettinger til. Redusert vekst i velferdssektorene stiller økte krav til sysselsettingsveksten i andre sektorer av samfunnet - offentlige som private.

Det er vanskelig å få en eksakt oversikt over endringene i antallet ansatte i den norske velferdsstaten. De to kildene - AKU (Arbeidskraftsundersøkelsene) og nasjonalregnskapet, gir et ufullstendig bilde (Sosialdep. St.prp.1,84/85). Ved å kombinere ulike datakilder har Sosialdepartementet lagd anslag over utviklingen i sysselsettingen i helse og sosialsektoren:

Tabell 10: Sysselsatte i helse- og sosialsektoren. 1977 - 1985. Personer og årsverk i 1000.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<u>Sosial omsorg:</u>								
Sysselsatte....	47	50	56	60	61		70	
Årsverk.....	33	35	39	41	45		48	
<u>Helsesektoren:</u>								
Sysselsatte....	110		120		135		141	
Årsverk.....	90		100		110		115	
<u>Totalt:</u>								
Sysselsatte....	157		176		196		211	(223) ¹
Årsverk.....	123		139		155		163	(170) ¹

Kilde: Sosialdepartementet St.prp. nr 1, div. år.
¹ Eget anslag

Sosialdepartementets anslag er i følge egen vurdering ikke for store. Personer knyttet til arbeidsmarkedsetaten er f.eks. ikke med i sysselsettingsberegningene. Hovedpoenget i tabellen er følgende:

* I perioden 1977-84 økte sysselsettingen i velferdssektorene med 66 000, hvorav 39 000 i perioden 1977-81 og 27 000 i årene 1981-84.

* Dette utgjorde en samlet økning på 47 000 årsverk. I 1983 stod helse- og sosialsektoren for 40% av alle årsverk i offentlig sektor.

Disse sysselsettingstallene er selvsagt usikre, men viser en dempet sysselsettingstrend i helse- og sosialsektoren.

5.2 Velferdsstatens klienter.

De offentlige velferdsordningene rommer som nevnt en rekke forskjellige klientgrupper. Tabellen under viser endringene innenfor de viktigste gruppene. Trygdemottakere kan motta sosialhjelp. Forøvrig er kategoriene ikke overlappende.

Tabell 11: Stønadsmottakere i folketrygden (langtidsmottakere) og sosialhjelpsmottakere. Pr. 31/12. 1977 - 1984.

Mottakere	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Alderspensjonister	488	498	509	520	531	542	552	564
Uførepensjonister	150	154	156	160	161	165	170	184
Etterlattepensjon.	69	68	68	67	67	64	63	62
Ugifte, skilte forsørgere	12	12	13	12	25 ¹	26	26	26
Arbeidsledige	16	20	24	22	28	41	64	67
TOTALT FOLKETRYGDEN	736	752	770	780	810	838	875	903
SOSIALHJELP: -stønadsmottakere -medregnet for- sørgede	52	55	57	64	69	80	97	107 ²
	101	107	108	120	126	146	174	

¹ Fra 1. januar 1981 omfatter kategorien enslige forsørgere også stønad til skilte og separerte forsørgere, da den tidligere lov om om stønad til fraskilte og separerte ble inkorporert i folketrygden.

² Tallet er hentet fra Norske Kommuners sentralforbunds undersøkelse av sosialhjelpens omfang 1981-1984. NKS opperer med noe høyere tall enn SSB.

Vi ser at det har vært en sterk økning innenfor de fleste gruppene. Antallet som fikk støtte via Folketrygden økte med 74 000 fra 1977 til 1981, og med 93 000 fra 1981 til 1984. Antallet som mottok sosialhjelp økte med 17 000 i perioden 1977-81 mot 38 000 i perioden 1981-84.

Endringstallene innenfor de ulike gruppene stønadsmottakere er oppsummert i tabellene nedenfor. Ved sammenlikning av de to periodene må man være oppmerksom på at vi i den siste stortigsperioden mangler

tall for 1985. Dermed vil endringene være noe større i den siste perioden.

Tabell 12 Endring i antall stønadsmottakere fordelt på ulike stønads-og trygdetyper, 1977-81 og 1981-84.

Mottakere	1977 - 1981	1981 - 1984
Alderspensjonister	43	33
Uførepensj./atf.	11	23
Etterlattepensjon.	-2	-5
Ugifte, skilte forsørgere	(13)	1
Arbeidsledige	12	39
TOTALT FOLKETRYGDEN	(77)	93
SOSIALHJELP: -stønadsmottakere -medregnet for- sørgede	17 25	38 48

Det er verdt å merke seg følgende hovedtrekk:

- * Det skjer en jevn økning i antallet alderspensionister, en tendens som vil forsterkes i årene som kommer.
- * Antallet trygdete i arbeidsdyktig alder har vokst betydelig. Antallet økte med ca. 62 000 i 1981-84 mot om lag 33 000 i perioden 1977-81.
- * Antallet uførepensionister nærmer seg nå 200 000. Veksten var mer enn dobbelt så sterk i årene 1981-84 (23 000) som i perioden 1977-84 (11 000).
- * Antallet arbeidsløse økte med 12 000 i foregående regjeringsperiode mot 39 000 i inneværende periode.
- * Antallet mottakere av sosialhjelp er fordoblet på seks år. Nesten 70% av tilveksten kom i årene 1981-83.

Man ser videre at i perioden 1977-81 kom 58% av veksten i trygdemottakere blant alderspensionistene. I perioden 1981-84 derimot kom bare 35% av økningen i denne gruppa. Dvs. at nesten 2/3 av økningen i personer knyttet til folketrygden kom utenom alderspensjonen. Veksten i trygdete pga. uførløshet og arbeidsløshet var langt sterkere enn økningen i alderspensionister. Sett i lys av debatten om folketrygdens framtid er dette et interessant utviklingstrekk.

Veksten i antall uføretrygdete kan henge sammen med situasjonen i arbeidsmarkedet samt endringer i kriteriene for tildeling av slik trygd. Det kan være grunn til å anta at en del av veksten i uførepensionister skyldes økt "utslagning" fra arbeidsmarkedet (ISF,-1985;10). Enkelte har også hevdet at reduksjonen i arbeidsløsheten det siste året til en viss grad har sammenheng med overgang fra ledighetstrygd til uførepensjon blant eldre arbeidsløse (Foss & Mønnesland,1985).

Økningen i sosialhjelpsmottakere innebærer at grovt regnet 200 000 mennesker trenger slik økonomisk stønad for å klare de daglige utgiftene. I 1983 kostet dette 600 millioner kroner. Den raske doblingen i antallet som er avhengig av sosialhjelp samtidig som det norske samfunnet er rikere enn noensinne, illustrerer vårt poeng

innledningsvis: At økende velferdsutgifter langt fra er ensbetydende med økt velferd.

Etter lov om sosial omsorg er sosialhjelpens målsetting å hjelpe folk over kortere kriser. Sosialdepartementet understreker at loven forutsetter at støtten skal ta sikte på å gjøre søkeren uavhengig av sosialhjelp (rundskriv nr. 3 1980). Dette ser i synkende grad ut til å lykkes. Det er ikke bare antallet mottakere som har økt, tallet på langtidsmottakere har også vokst. Fra 1980 til 1983 steg andelen mottakere med minst 3 måneders stønad fra 35 % til 41% (SSB, sosialstatistikk).

På grunn av en viss overlapping mellom gruppene - ulike trykdegrupper kan også motta sosialhjelp - er det problematisk å summere mottakere av folketrygdytelser og sosialhjelp. I den videre framstillingen vil vi derfor ta utgangspunkt i antall personer som mottar trygd gjennom folketrygdens ordninger.

5.3 Velferdsapparatets politiske betydning.

Vi har i avsnittene foran sett at stadig fler har sitt økonomiske utkomme knyttet til velferdsstaten - som ansatte eller klienter. Dette er grupper som har sterke interesser knyttet til den finansielle og politiske utviklingen i offentlig sektor. I tillegg kommer det en rekke personer som er avhengig av offentlig støtte feks. til næringsvirksomhet og arbeidsmarkedstiltak.

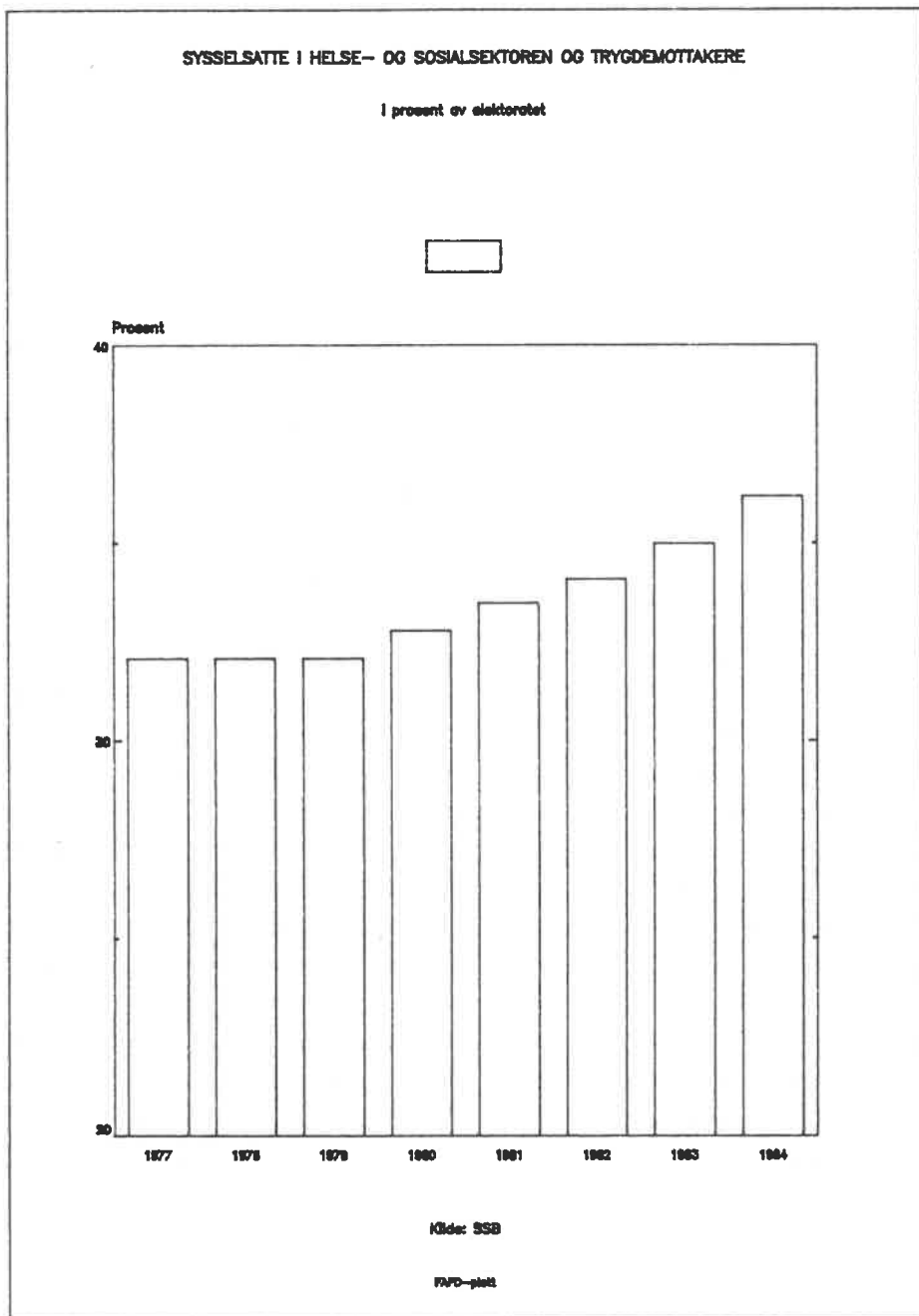
Tabell 13: Sysselsatte i helse- og sosialsektoren og trygdemottakere. Totalt og i andel av stemmeberettigete, 1977 - 1985.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Sysselsatte & trygdemottakere...	893	917	946	968	1006	1042	1086	1125
I % av elektoratet	32.1	32.1	32.1	32.8	33.5	34.1	35.0	36.2
I % av befolkning	22.0	22.6	23.2	23.7	24.5	25.3	26.3	27.1

Kilde: SSB

Vi ser av tabellen at godt over en million mennesker er direkte knyttet til velferdsstaten. Veksten er sterk og skyldes ikke bare demografiske endringer. Ser vi bort fra alderspensjonistene økte antallet "velferdsmottakere og produsenter" med 156 000 bare fra 1977 til 1984. Forholdet til trygdemidlene blir for mange viktigere enn forholdet til produksjonsmidlene. Summen av ansatte og klienter i velferdssektorene utgjør i dag 27% av befolkningen, og over 36% av velgerne. Antallet økte med gjennomsnittlig 28 000 pr. år under forrige regjeringsperiode mot nesten 40 000 pr. år i Willoch-regjeringens første tre år. Det kan legges til at vi her ikke har regnet med det stigende antallet som er sysselsatt på kortsiktige arbeidsmarkedstiltak. For enkelte kan disse utviklingstrekkene være et tankekors: Økningen i antallet personer som er avhengig av det offentlige velferdsapparatet har vært sterkere under den borgerlige regjeringen enn under Arbeiderpartiets siste periode.

Figur 5: Sysselsatte i helse- og sosialsektoren og trygdemottakere som andel av stemmeberettigete 1977 - 1985.



Hvis vi i også legger til sysselsatte i andre offentlige sektorer finner vi at det samlede antallet offentlig ansatte og trygdete i 1984 utgjorde over 1.5 millioner mennesker. Det vil si over 50 % av velgermassen. For første gang er over halvparten av den voksne befolkning i Norge enten ansatt i det offentlige eller trygdet. (Sysselsettingstallene stammer fra Arbeidskraftsundersøkelsene som fra 1980 begynte å skille mellom privat og offentlig ansatte.)

Tabell 14: Offentlig tilsatte eller trygdete i antall personer (i 1000) og i prosent av stemmeberettigete.

	1980	1981	1982	1983	1984
Totalt antall personer	1 383	1 407	1 453	1 528	1 581
I % av elektoratet	46.9	46.7	47.6	49.3	50.1

Kilde: Sosialdepartementet og SSB (Arbeidskraftsundersøkelsene)

Ettersom AKU ikke har offentlige sysselsettingstall fra før 1977 har vi nedenfor brukt Nasjonalregnskapstall for å indikere endringene i sysselsetting og klientantallet knyttet til offentlig sektor.

Tabell 15: Endring antall årsverk i offentlig sektor og antallet i ulike klientgrupper knyttet til velferdsstaten, 1977-81 og 1981-84.

	1977-81	1981-84
Offentlig sysselsetting (i årsverk)	54 000	27 000
Alderspensjonister	43 000	33 000
Arbeidsledige	12 000	39 000
Uføretrygdete	11 000	23 000
Endring	170 000	122 000

Den sterke økningen i andelen av befolkningen som har sitt økonomiske utkomme knyttet til velferdsstaten kan ha politiske implikasjoner. Tradisjonelt oppfattes dette som en styrke for de sosialdemokratiske partier. Valg av regjering er for de offentlige ansatte også valg av arbeidsgiver. Enkelte har reist spørsmålet om vi

det vil vokse fram en politisk allianse mellom velferdsstatens klienter, produsenter og leverandører på basis av en felles interesse i å bevare og utvide de offentlige velferdsordningene (Kolberg, 1983). Det er imidlertid flere forhold som kan motvirke en slik utvikling:

* Det økte presset på folketrygden skaper finansieringsproblemer som vies stor oppmerksomhet ikke minst i media. Dette kan bidra til å svekke tilliten til det eksisterende trygdesystemet, og forsterke interessen for å sikre framtiden og alderdommen gjennom private ordninger.

* Lavere veksttakt i offentlig sektor kan medføre sterkere konflikter mellom ulike grupper i det offentlige apparatet. Skal veksten tas ut i stønads-, tjenesteforbedring eller reallønnsøkning? Her kan det tenkes skjerperte fordelingskonflikter mellom ulike sektorer og arbeidstakergrupper i velferdsapparatet, og mellom produsenter og klienter.

* Det voksende overskuddet av helsepersonell kan skape et press i retning av private ordninger, som i neste runde gir grobunn for nye interessemotsetninger mellom ulike personell- og pasientgrupper.

* Gapet mellom behov og ressurser illustrert ved ventelister, køer, dårlig service osv. kan sette velferdsstaten i miskreditt nettopp hos dens mottakere.

* Det store antallet offentlige sysselsatte og trygdede kan medføre at skillet offentlig privat utviskes som politisk skillelinje.

Hvilke politiske konsekvenser den økte avhengigheten av offentlig sektor får er derfor uviss. Vi står ikke bare foran en kamp om velgere, men også foran en kamp om valg av strategi for å endre velferdsstaten.

6. OPPSUMMERING - NYE UTFORDRINGER:

Velferdsstaten er fortsatt i vekst. Det er ingen tegn til rasering av de offentlige velferdsordningene, men veksttakten er redusert. Etter den kraftige ekspansjonsperioden på 70-tallet var det den siste Arbeiderparti-regjeringen som strammet inn, og som i stor grad fikk kjenne de politiske kostnadene ved dette. Etter 1981 har den borgerlige regjeringen dempet veksttakten i de sosiale utgifter ytterligere. Vi ligger nå an til en utgiftsvekst som vil redusere sosialutgiftenes andel av BNP fram mot 1990.

Utgiftsvekst over helse-og sosialbudsjettene har en tvetydig karakter. På den ene siden kan det bety økt velferd og bedre levekår for mange. Men det kan også bære bud om voksende sosiale skjevheter og problemer i samfunnet.

Hovedpoengene i dette kapittelet kan sammenfattes i følgende punkter:

* Det har vært realvekst i helse-og sosialsektoren (inkludert fylkes-og kommunesektoren) hele perioden 1977-85. Veksten ble kraftig redusert fra 1979. Deretter har det vært en utflating av totalveksten.

* Statens utgifter over Sosialdepartementets budsjett har vokst i begge periodene. Perioden 1977-81 økte utgiftene med drøyt 12 milliarder, mot snaut 7 milliarder i perioden 1981-85 målt i 1984-kroner. Årene 1980-84 var preget av tilstramming. I 1985 øker utleggene igjen med ca. 3 milliarder, dvs. om lag halvparten av veksten i inneværende regjeringsperiode. I perioden 1977-81 økte utgiftene målt i faste kroner med snaut 24%, mot 11% i årene 1981-85.

* Utleggene til arbeidsløshetsstrygd og bostøtte økte i begge perioder, men gjorde et hopp fra 1980 til 1983. Samlet var utgiftene nesten dobbelt så høye i årene 1981-85 (over 11 milliarder) som i årene 1977-81 (6 milliarder).

* Kommunesektoren (fylkene og kommunene) er i stadig sterkere grad avhengig av statstilskudd for å opprettholde utgiftsnivået i helse- og sosialsektoren. Reduserte egeninntekter har ført til nedgang i det kommunale finansieringsbidraget. Etter en sterk reduksjon i den kommunale andelen i perioden 1977-80, har situasjonen vært kjennetegnet ved "nullvekst" og stagnasjon. (1985 utgjør trolig et unntak i så måte.)

* Velferdsstatens utgifter vokser ikke bare saktere, dens sammensetning endres.

* En økende andel av de samlede velferdsutgiftene (inklusive fylkes- og kommunesektoren) går til trygdeformål. Trygdene utgjorde i 1983 nesten 58% av utgiftene, mot 49% seks år tidligere.

* Helsesektoren har derimot hatt tilnærmet "nullvekst" helt fra 1978. Andelen av velferdsressursene som gikk til helseformål sank fra 37% i 1977 til 32% i 1983.

* Splittes totalutgiftene opp på tjenester og kontantstønader viser det seg at hele utgiftsveksten fra 1977 til 1983 har gått til stønader. Det ble i 1983 brukt 15 milliarder mer til stønader enn i 1977, tilsvarende en årlig gjennomsnittsvekst på nesten 7%.

* I perioden 1977-81 gikk 30.5% av den statlige utgiftsveksten til eldreomsorg, uføre-og attføringstrygd, samt arbeidsløshets-trygd. I perioden 1981-85 kom 67.8% av veksten i disse postene.

* Tilveksten i alderspensionister øker jevnt, men var noe lavere i årene 1981-85 enn i 1977-81.

* Antallet trygdete i arbeidsfør alder har økt kraftig. Antallet personer på uførepensjon, attføring eller arbeidsløshetsstrygd økte med 62 000 fra 1981-84 (drøyt 20 000 pr. år) mot 23 000 i perioden 1977-1981 (snaut 6 000 pr. år).

* Nesten 2/3 av økningen i personer knyttet til folketrygden kom i årene 1981-84 utenom alderspensjonen, mot 35% i perioden 1977-81. Dvs. at veksten i trygdete pga. uførhet, attføring eller ledighet i inneværende periode har vært langt større enn økningen i alderspensjonister.

* Antallet personer som mottar sosialhjelp økte med 17 000 i årene 1977-81, 38 000 i årene 1981-84, og utgjør nå rundt 100 000 mennesker.

* Syssettingen i helse-og sosialsektoren stiger jevnt og utgjorde i 1983 40% av alle årsverk i offentlig virksomhet. Syssettingen økte med 39 000 personer i årene 1977-81 og med 15 000 fra 1981-83.

* Tilsammen økte antallet klienter og ansatte i helse- og sosialsektoren fra 893 000 i 1977 til 1 125 000 i 1984. Dette utgjorde i 1984 27% av befolkningen og 36% av de stemmeberettigete.

* Summen av klienter og ansatte i velferdssektorene økte gjennomsnittlig med 28 000 i forrige regjeringsperiode og med 40 000 pr. år under den borgerlige regjering.

* Hvis man slår sammen alle offentlig ansatte og antallet klienter i helse- og sosialvesenet nådde dette tallet i 1984 1.5 millioner mennesker. For første gang var over halvparten av den voksne befolkningen enten ansatt i offentlig virksomhet eller trygdet. Forsørgerpresset på den yrkesaktive befolkningen øker.

Det er flere forhold det kan være grunn til peke på når man skal vurdere de utviklingstrekkene som er oppsummert over. For å få en inntrykk av hvilke drivkrefter som ligger bak den samlede utgiftsveksten er det verdt å merke seg følgende tendenser i velferdsstatens utvikling:

For det første: Selv om man kan registrere jevn vekst i de statlige velferdsutgiftene, har det skjedd en klar reduksjon av veksten i de samlete velferdsutgifter. Med en realvekst på under 2 % ligger vi an til å redusere velferdsutgiftenes andel av BNP i årene framover. Dette skyldes en svekkelse av fylkene og kommunenes egenutlegg til helse- og sosialformål. Mens vi de seinere år har hatt stigende overskudd i statsfinansene har kommunesektoren slitt med underskudd. Tilstramningen i velferdspolitikken har falt sammen med en organisatorisk desentralisering av det praktisk politiske ansvaret, samtidig som den finansielle rammestyringen er sentralisert. Denne kombinasjonen av ekspansjon på statlig nivå og stagnasjon lokalt er viktig for å forstå den ofte forvirrende debatten om "nedskjæringer i velferdsstaten". Dette viser også at en isolert debatt om de statlige bevilgningene til velferdsformål kan gi et misvisende bilde av den reelle utviklingen på

feltet.

For det andre har vi sett at en vesentlig drivkraft bak utgiftsveksten - særlig i inneværende regjeringsperiode - er økningen i antallet trygdete. Ressursene til helseformål og tjenester har stagnert helt fra 1977. Dette innebærer at ekspansjonen i velferdssektoren for en stor del skyldes vekst i automatisk rettighetsbaserte utbetalinger til alderspensjon, uføre- og attføring, og dagpenger ved arbeidsledighet. Ser vi bort fra de demografisk betingete endringene (alderspensjonen) er dette en utgiftsvekst av svært tvetydig karakter sett i et velferdsperspektiv. Det gir liten mening å tolke denne veksten som uttrykk for økt sosialpolitisk satsing. Om lag 2/3 av økningen i antallet trygdete i siste regjeringsperiode gikk til uføre- og attføringspenger og dagpenger.

Dette er interessante premisser for debatten om folketrygdens framtid. Veksten i trygdete i arbeidsfør alder har nær sammenheng med utviklingen i arbeidsmarkedet. Med enkelte forbehold kan man karakterisere veksten i uførhet, attføring, og arbeidsløshet som arbeidsmarkedbetinget trygdeøkning. I perioden 1981-84 var veksten i antallet trygdete pga. slike arbeidsmarkedsbetingete forhold langt større enn den demografisk betingete økningen.

For det tredje kan tilstrammingene overfor helsesektoren bidra til å kaste lys over diskusjonen om "privatisering" og "nedskjæringer" i velferdsstaten. Helsesektoren har sakkert akterut i striden om fordelingen av veksten. Dette kan være en av grunnene til den økte kritikken av offentlig helsevesen, og dermed interessen for private ordninger på dette feltet.

For det fjerde: Godt over en million mennesker - eller 36% av de stammeberettigete - er nå direkte knyttet til de offentlige velferdsordningene som klienter eller ansatte. Økningen var sterkere under det borgelige styret enn under den forrige Arbeiderparti-regjeringen. Hvilken innvirkning denne utviklingen vil ha på allianser og motsetninger i den politiske debatten om velferdsstaten er uvisst.

Tilsammen viser denne gjennomgangen den begrensede verdien av å studere totaltallene for utviklingen i helse- og sosialsektoren. For å forstå hvilke sosiale, demografiske og politiske drivkrefter som ligger bak endringene må man bryte ned tallene og foreta mer konkrete analyser. Helse- og sosialvesenet er et stort apparat som på viktige områder er lovregulert. Tregheten i et slikt system gjør at spillerommet for hurtige politiske endringer er begrenset. Under den borgerlige regjeringen har helse- og sosialutgiftene fortsatt å øke, men dette skyldes i betydelig grad demografi og økte sosiale problemer.

Trygdeutgiftene stiger og tilbudet av helse- og sosialtjenester stabiliseres. Velferdsstatens sammensetning endres.

Referanser:

- Grundt, Jan, m.fl.: Helseplan for 1980-åra.
- Grundt, Jan: Velferdsstat i motvind, Universitetsforlaget, 1985.
- Høyres arbeidsprogram 1981 - 1985.
- Høyres program 1985 - 1989.
- Hatland, Axel: Folketrygdens framtid, Universitetsforlaget, 1984.
- Kolberg, Jon Eivind og Hagen, K.: Forskning om de nordiske velferdsstatene, notat, FAFO-1985.
- Kolberg, Jon Eivind: Farvel til velferdsstaten ? Cappelen, 1983.
- Langtidsprogrammet, 1986 - 1989, St.meld.nr. 83 (1984-85).
- Murray, Charles: Welfare: Promoting Poverty or Progress?, The Wall Street Journal, May 22, 1985.
- Social expenditure 1960 - 1990, OECD social policy studies, Paris 1985.

Kapittel 5:

*TILBUD AV OFFENTLIGE
HELSETJENESTER*

av

*Jon M. Hippe
Hilde Lorentzen*

INNHOOLD:	Side:
1 Innledning.....	151
2 Tilbudet i institusjoner.....	153
3 Utviklingen i de enkelte institusjonstyper.....	157
3.1 Somatiske helseinstitusjoner	157
3.2 Psykiatriske institusjoner totalt	159
3.3 Institusjoner for psykisk utviklingshemmede	160
4 Endret kapasitet og ventelister.....	161
5 Tilbudet utenfor institusjon.....	165

1. INNLEDNING.

I det foregående kapittel har vi dokumentert en sterk vekst i sosialutgiftene. Dette henger sammen med veksten i antallet trygdemottakere. I motsetning til sosialsektoren har helsesektoren hatt en stagnasjon i utgiftsutvikling (1977-83). En slik utgiftsutvikling kan ha en rekke mulige konsekvenser for det faktiske tilbudet av helsetjenester. For den enkelte innbygger er det selvsagt viktigst hvordan utgiftene får sitt uttrykk i konkrete ytelser. Vi vil derfor i dette kapittelet se på det offentlige tilbud av helsetjenester i form av antall plasser i ulike helseinstitusjoner, og ansatte i og utenfor institusjoner. Det er imidlertid vanskelig å få eksakte tall for kapasiteten i det offentlige helsevesen. I den grad det har vært mulig har vi gått tilbake til 1977. Det er heller ikke mulig å få tallopgaver lenger fram enn til 1983 pr i dag. I noen tilfeller er det vanskelig å sammenlikne oppgaver fra 1977 med senere år fordi statistikkinnsamlingen har gjennomgått visse forandringer.

Tilbudet av helsetjenester har endret karakter de siste årene fram til 1983:

- * *Reduksjon i antall plasser*
- * *Stagnerende utgifter, men fortsatt vekst i sysselsettingen*
- * *Det blir flere ansatte pr. plass og flere innleggelses i helseinstitusjonene.*
- * *Institusjonshelsetjenesten har hatt en relativt stabil andel av helseutgiftene fra 1977 til 1983.*

2. TILBUDET I HELSEINSTITUSJONER

De totale helseutgiftene utgjorde i 1983 26 milliarder kroner. Størstedelen av disse utgiftene går til helsetilbud i institusjon. Tabell 1 viser at institusjonene i 1983 tok 75 % av de totale helseutgiftene.

Tabell 1: Helseutgifter fordelt på helseinstitusjoner og andre helsetiltak. 1973-1983.

	1973	1975	1977	1979	1981	1983
Institusjoner	71.7	73.2	75.5	75.8	75.9	74.9
Andre helsetiltak	28.3	26.8	24.5	24.2	24.1	25.1
Totalt	100	100	100	100	100	100

Kilde: Langtidsprogrammet 1986-1989, s. 279.

Tabellen viser at utgiftene til helsetjenesten i institusjon i 1970-årene økte sin andel av de totale helseutgiftene. Etter 1977 ser vi en stabil utgiftsfordeling mellom institusjoner og andre helsetiltak. Når vi vet at det har vært en stagnasjon i de totale helseutgiftene (se kap. 5) kan vi fastslå at det ikke har foregått noen ytterligere prioritering av helsetilbudet utenfor institusjon.

I den videre framstilling vil vi legge hovedvekten på en beskrivelse av tilbudet innenfor helseinstitusjonene. Ikke bare fordi institusjonene utgjør størstedelen av utgiftene, men fordi statistikkgrunnlaget gjør det mulig å dokumentere endringer i institusjonstilbudet. Etter en gjennomgang av det totale institusjonstilbudet vil vi se nærmere på tre underkategorier:

- somatiske helseinstitusjoner, med underkategoriene somatiske sykehus og sykehjem
- psykiatriske institusjoner, med underkategorien psykiatriske sykehus
- institusjoner for psykisk utviklingshemmede.

I tabell 2 ser vi at helsetilbudet innefor institusjon utgjør i 1983 nesten 70 000 plasser og det utføres rundt 90 000 årsverk.

Tabell 2: Helseinstitusjoner i alt, antall plasser, liggedager (1000), beleggsprosent, antall pasienter pr. 1/1, innlegginger (1000) og utførte timeverk.

Index, 1980=100; plasser, liggedager, årsverk. 1977-1983. Totale driftsutgifter i alle helseinstitusjoner (mill. kr.), faste priser (1979=100), lønn i prosent av driftskostnadene, kostnader pr. plass (1000 kr., faste priser). Index 1980=100; kostnader pr. plass. 1977-1983.

	1977	1980	1981	1982	1983
Plasser	67870	69602	69811	69076	68349
Liggedager, 1000		22073	21764	21524	21654
Beleggsprosent		90	88	86	90
Pasienter pr. 1/1.		56991	56568	56127	56128
Innlegginger, 1000		632	632	641	654
Utførte årsverk		83144	85308	86969	88266
<i>Index 1980=100</i>					
Plasser	98	100	100	99	98
Liggedager		100	99	98	98
Årsverk		100	103	105	106
Driftsutg. løp. kr	10057	13979	16104	18112	19868
Driftsutg. faste kr	11402	12605	12781	12909	13062
Lønn i %	72.2	74.2	75.5	75.9	75.8
Kostn. pr. plass	168	181	183	187	191
<i>Index 1980=100</i>					
Kostn. pr. plass	93	100	101	103	106

Kilde: SSB, helsestatistikk.

Tabellen viser at helseinstitusjonene har hatt en viss realvekst i sine driftsutgifter. Veksten flatet ut fra 1981. Fra 1977 til 1981 økte driftsutgiftene med 1.4 milliarder (1979 kr.). De to første årene i denne stortingsperioden var veksten på 281 millioner kroner.

I tabell 2 ser vi en rekke andre viktige endringer i helseinstitusjonene:

- * Antall plasser vokste med 1 941 fra 1977 til 1981.
Fra 1981 til 1983 ble plassene redusert med 1 462.
- * For liggedager og innleggelser har vi bare tall for perioden 1980 - 83. Antall liggedager ble redusert med 549 tusen fra 1980 til 82, men steg med 130 tusen i 1983.
Etter 1981 har antall innleggelser steget med 10 000.
- * Det utføres over 5 000 flere årsverk i 1983 enn i 1980. I 1980 ble det utført 1.2 årsverk pr. plass mot 1.3 i 1983.

På 70-tallet ble den sterke veksten i helsesektoren framhevet. Denne utviklingen har snudd ved inngangen til 80-tallet. Antallet plasser er redusert, men flere blir behandlet på kortere tid. Vi kan observere en redusert plasskapasitet kombinert med en økende personell- innsats.

Denne beskrivelsen av kapasitetsutviklingen i det totale institusjonstilbudet uttrykker forskjellige underliggende tendenser avhengig av typen institusjoner vi ser på.

3. UTVIKLINGEN I DE ENKELTE INSTITUSJONSTYPER

3.1. Somatiske helseinstitusjoner.

De somatiske helseinstitusjonene utgjorde 73 % av alle helseinstitusjonsplassene i 1983 og disposisjonerte 50 000 sengeplasser. Den ene halvparten av disse plassene finnes i somatiske sykehus, mens den andre halvparten er i de somatiske sykehjem. De somatiske helseinstitusjonene opplevde stagnasjon fra 1981 til 1983. Fra 1977 til 81 vokste utgiftene med 1 milliard (1979 kr), mens den tilsvarende utgiftsveksten var på 164 millioner fra 1981 til 83. Dette førte til en vekst i antall plaser på 2 400 fra 1977 til 81 og en reduksjon på 106 plasser fra 1981 til 1983. Disse tallene er hentet fra tabell 5 (Se vedlegg til dette kapittel).

Totaltallene for somatiske helseinstitusjoner skjuler store variasjoner mellom de somatiske sykehus og sykehjem. Vi skal derfor se nærmere på utviklingen i hver av disse institusjonstilbudene. Opplysningene er gjengitt i tabell 6 og 7 i vedlegg til dette kapittel.

Somatiske sykehus

De totale driftsutgifter ved de somatiske sykehus stabiliseres etter 1980. Dette har gitt følgende utvikling (se tabell 6):

* Fra 1977 til 1981 ble antall plasser redusert med 730. De to neste årene ble antall plasser redusert med 1 104.

* Fra 1977 til 1980 var det en økning på 80 tusen liggedager. Reduksjonen fra 1980 - 1983 var på 598 tusen liggedager.

* Antall innleggelser har vist en betydelig vekst i hele perioden 1977 til 1983, men veksten har vært noe svakere de siste årene.

* Antall årsverk økte pr. plass fra 1.9 i 1980 til 2.1 i 1983.

Vi ser at reduksjonen i antall plasser kompenseres med raskere behandling. Dermed øker antall innleggelser. Den stadig sterkere reduksjon i antall plasser og den noe svakere vekst i årsverk medfører at veksten i innleggelser er redusert.

Somatiske sykehjem

Også for de somatiske sykehjem finner vi en klart avtagende utgiftsvekst. Mens driftsutgiftene steg med 715 millioner (1979 kr.) fra 1977 til 81 var veksten på 129 millioner fra 1981 til 83. Dette har ført til følgende utvikling (se tabell 7):

* Antall plasser vokste med 4 058 fra 1977 til 81. det vil si 1 015 plasser pr. år. Fra 1981 til 83 vokste antall plasser med 866, eller 433 plasser pr. år. At antall plasser stiger henger sammen med et økende antall eldre. Veksttakten var over dobbelt så stor i perioden 1977 til 1981 enn i årene 1981 til 1983.

* Økningen i antall innleggelser har vært meget jevn fra 1977 til 1983. I 1983 var det 46% flere innleggelser enn i 1977.

* Ved sykehjemmene har antall årsverk pr. plass ligget stabilt rundt 0.8 fra 1980 til 83. I alle andre helseinstitusjoner er antall årsverk pr. plass stigende.

3.2 Psykiatriske institusjoner totalt.

Siden tall fra 1977 er vanskelig å sammenlikne med tall fra senere år, kan vi bare ta for oss utviklingen fra 1980 til 1983 (se tabell 8 i vedlegg):

- * De psykiatriske institusjonene har hatt relativ stabil vekst i driftsutgiftene fra 1980-83.
- * Antall plasser er redusert med gjennomsnittlig 370 plasser pr. år. Den samme tendensen finner vi på antall liggedager.
- * Antall årsverk viser en oppgang hvis man ser hele perioden under ett(375). Antall årsverk pr. plass har dermed steget noe fra 1980 til 1983.

Psykiatriske sykehus.

Ser vi bare på de psykiatriske sykehus kan vi sammenligne hele perioden 1977 til 1983. Sykehusene har hatt en viss nedgang i sine driftsutgifter etter 1980. Dette har ført til at (se tabell 9 i vedlegg):

- * Antall plasser er redusert i hele perioden. 7 643 plasser i 1979, mot 5 113 plasser i 1983. Reduksjonen er imidlertid noe sterkere de siste år av perioden. Sykehusene utgjorde 60 % av det totale psykiatriske institusjonstilbud i 1977 mot 49 % i 1983.
- * I psykiatriske sykehus ble antall liggedager redusert med 595 tusen fra 1977 til 1981, mot 336 tusen på de neste to år.
- * antall innleggelser er stabil i hele perioden

3.3 Institusjoner for psykisk utviklingshemmede.

Det har også under institusjoner for psykisk utviklingshemmede vært vanskelig å få tak i talloppgaver fra 1977 som kan sammenliknes med senere år. Når det gjelder antall plasser kan vi imidlertid slå fast at disse økte fra 1977 til 1981 med 628 plasser for deretter å synke med 139 i 1983. Antall plasser i 1983 var dermed omtrent likt med i 1980. (H.h.v. 7910 og 7945). Antall liggedager økte helt fram til 1982 og ble redusert med 32 tusen i 1983 (se tabell 10 i vedlegget).

* Antall innleggelser har vært noe ujevnt, men for hele perioden var det 1100 fler innleggelser i 1983 enn i 1977.

* Antall årsverk pr. plass har økt fra 0.9 i 1980 til 1.1 i 1983.

* De totale driftskostnadene har økt med 3.5 % årlig i faste priser fra 1980 til 1983.

* Lønningenes andel av de totale driftskostnadene har også økt relativt mye med 3.6 prosentpoeng fra 1980 til 1983. Dette er en større økning enn det vi har sett ved andre institusjoner.

4. ENDRET KAPASITET OG VENNELISTER

Vi har vist at veksten i antall plasser er snudd til en viss nedgang. Samtidig har personellinnsatsen økt noe. Dette har ført til at flere pasienter får behandling med et mindre antall plasser. Pasientenes institusjonsopphold blir dermed kortere i tid. Vi kan slå fast at veksten i helsesektorens plasskapasitet er klart dempet. Det er imidlertid vanskelig å tolke disse tallene i forhold til den enkelte pasients velferd. En større gjennomtrekk av pasienter kan i prinsippet være uttrykk for både en forbedring og en forverring for den enkelte pasient. Et økende antall ansatte pr. plass indikerer sannsynligvis en forbedring. Fra enkelte sykehus har det vært påpekt at man må sende pasienter hjem tidligere enn man hadde ønsket på grunn av sterkt press på enkelte avdelinger.

I tillegg bør det også påpekes at endringer i helsetilbudet selvfølgelig må sees i forhold til etterspørselen etter helsetjenester. Det er imidlertid vanskelig å få et eksakt mål på en mulig etterspørselskurve etter helsetjenester. Eksistensen av personer på ventelister over en viss tid gir imidlertid en indikasjon for et økende kapasitetsbehov. På dette området er det imidlertid ikke tallmateriale som kan sammenliknes over tid. Hvilken betydning endringer i helsevesenets kapasitet har hatt for etterspørselen etter helsetjenester i årene etter 1977 er vanskelig å fastslå.

For 1984 har bl.a. Sosialdepartementet innhentet tall for hvor mange som står på venteliste til somatiske sykehus og sykehjem. Listene viser at over 42 000 ventet på å bli innlagt på sykehus (1). For sykehjem var det pr. 31/12-84 8 556 personer som bor hjemme som sto på venteliste mens 1 771 sto på venteliste fra sykehus. Se tabell 3 og 4.

Tabell 3: Ventelister for somatiske sykehus (inklusive statlige).
Opptellingsdato: 31/12-84.

POLIKLINIKK				INNLEGGELSER			
Utredning Antall som har ventet:		Inngrep Antall som har ventet:		Utredning Antall som har ventet:		Inngrep Antall som har ventet:	
2-6 mnd.	6 mnd.+	2-6 mnd.	6 mnd.+	2-6 mnd.	6 mnd.+	2-6mnd.	6mnd.+
30 783	7 842	2 372	784	6 294	786	14 781	20 567
38 625		3 156		7 083		35 348	
41 781				42 431			

1) Eksklusive Østfold, Akershus og Rikshospitalet

Et vesentlig trekk med en venteliste er ikke bare omfanget, men hvor lenge en står i kø. Ved årsskiftet var det over 30 000 personer som hadde ventet i 6 måneder eller mer på innleggelse eller poliklinisk behandling. Tallene omfatter ikke hele landet. Det er derfor sannsynlig at listenes omfang er større. M.a.o. ser det ut til å foreligge behov for å øke helsetilbudet.

Tabell 4: Ventelister for somatiske sykehjem. Opptellingsdato:
31/12-84.

Fra eget hjem:

Registrerte lister: Antall som har ventet i:		Vurderte lister: Antall som har ventet i:	
under 6 mnd.	Over 6 mnd	Under 6 mnd.	Over 6 mnd.
1 963	3 774	847	1 972
5 737		2 819	
8556			

1 I tillegg kommer 1 771 på venteliste fra sykehus.

2 Eksklusive Østfold, Akershus, Oslo, Oppland, Vestfold og Nordland.

Ser vi bare på de somatiske sykehjem står over 8 tusen personer i kø. Nesten 6 tusen av disse har ventet i 6 måneder eller mer. Dette tallet er for landet som helhet for lavt fordi fire fylker ikke er med i tellingen.

5. TILBUDET UTENFOR INSTITUSJON

Som det framgikk av tabell 1 utgjør utgiftene til helsetilbud utenfor institusjon en fjerdedel av helseutgiftene. Fra 1977 har utgiftsandelen vært relativt stabil. Det har altså i liten grad vært noen realvekst til helseytelser utenfor institusjon. Bildet vil muligens være noe endret når tallene for 1984 og 1985 vil foreligge. Det er en viss sannsynlighet for at innføringen av kommunehelsesloven fra januar 1984 vil bidra til en økning.

Tar vi utgangspunkt i helsepersonellstatistikken for 1983 utgjør helsepersonell utenfor institusjon ca. 13 % av det totale yrkesaktive helsepersonellet. Statistikkgrunnet er imidlertid svært usikkert. Det er vanskelig å få et korrekt inntrykk av utviklingen over tid. For yrkesgruppene leger og sykepleiere kan det imidlertid vises en viss vekst i sysselsettingen fra 1977. Ytelser utenfor institusjon utgjør en relativt liten del både av kostnadene og av sysselsettingen i helsesektoren. Vi har imidlertid her, som i institusjonshelsetjensten, en vekst i sysselsettingen kombinert med stabile utgifter. Dette medfører at lønningens andel av driftsutgiftene er økende.

Noen generell opprioritering av helsetjensten utenfor institusjon tyder verken utgiftsendringer eller sysselsettingsendringene i denne delen av helsevesenet på, når vi ser på årene fram til og med 1983.

De siste årene har det vært en viss debatt om bruk av økt egenandel i forbindelse med bruk av helsetjenester utenfor institusjon. Økt brukerbetaling vil representere en tilsvarende reduksjon i det offentlige tilbudet ved at den offentlige subsidieandel reduseres. Det er imidlertid ennå litt tidlig å fastslå hvilken inntektsmessig betydning økt brukerbetaling vil få for det offentlige.

Fra 1 april 1984 fikk vi et nytt system for egenandeler. Egenandelssatsene da satt til:

Almenpraktiker:

Konsultasjon	kr. 48
Med nattillegg	" 75
Sykebesøk	" 58
Med nattillegg	" 80

Spesialist:

Konsultasjon	" 60
Med nattillegg	" 80
Sykebesøk	" 65
Med nattillegg	" 95

Røntgenundersøkelse pr. rekvisisjon	" 60
--	------

For å skjerme personer med et stort behov for helsetjenester er det satt et utgiftstak på 840 kr. for et år (1985). Overstiges dette beløpet, refunderes de overskytende utgiftene i sin helhet over folketrygden. I tillegg til det nye egenandelssystemet i 1983, har det i lengre tid eksistert egenandeler på helsetjenester som "blå resept", reiseutgifter o.s.v..

Det er ennå for tidlig å fastslå konsekvensene av de nye reglene. Sosialdepartementet regnet med en årlig mervekst i lønnsutgiftene på 4.7 millioner for administrere systemet fra trygdekontorene. På inntektssiden antok Sosialdepartementet at inntektene av takstøkningene fra 1983 - 1984 ville bli ca 37 millioner kroner(St.prop. nr.66, 1983-84). Dette vil gi en lette i den kommunale økonomi på rundt 21 millioner kroner, ved at de kommunale driftstilskuddene reduseres. Innbyggerne får dermed en tilsvarende vekst i den indirekte beskatning.

Et avgjørende moment for den utgiftsmessige effekt av egenandelssystemet er nivået på utgiftstaket. Om så mange som forventet overstiger dette utgiftstaket er fortsatt uklart. Endringer i forhold til prognosen vil kunne få store konsekvenser for nivået på de offentlige utgifter til refusjon av egenandeler.

Bruk av egenandeler er i Norge fortsatt knyttet til tjenester utenfor institusjon. Sosialdepartementets høringsrunde om egenandeler i helse og sosialsektoren i 1983 viste en klar avvisning av egenandeler innfor institusjon . Forslag om døgnpris eller engangsbeløp ved innskrivning ble avvist både fra statlige, kommunale og private høringsinstanser.

TABELLVEDLEGG:

Tabell 5: Alle somatiske helseinstitusjoner, antall plasser, liggedager (1000), beleggsprosent, antall pasienter pr. 1/1, innlegginger (1000) og utførte timeverk.

Index, 1980=100; plasser, liggedager, årsverk. 1977-1983.

Totale driftsutgifter i alle somatiske helseinstitusjoner (mill. kr.), faste priser (1979=100), lønn i prosent av driftskostnadene, kostnader pr. plass (1000 kr., faste priser). Index 1980=100; kostnader pr. plass. 1977-1983.

	1977	1980	1981	1982	1983
Plasser	47752	50180	50411	50231	50074
Liggedager, 1000	15168	16278	16201	16233	16404
Beleggsprosent	87	89	88	89	90
Pasienter pr. 1/1	34893	38961	39149	39298	39859
Innlegginger, 1000	592	616	618	625	638
Utførte årsverk	60524 ¹	64417	65957	67072	68326
Index 1980=100					
Plasser	95	100	100	100	100
Liggedager	93	100	100	100	101
Årsverk	(94)	100	102	104	106
Driftsutg. løp. kr	7902	10989	12611	14128	15468
Driftsutg. faste kr.	8959	9909	10009	10070	10170
Lønn i %	72.0	74.0	75.3	75.7	75.3
Kostn. pr. plass	188	197	199	200	203
Index 1980=100					
Kostn. pr. plass	95	100	101	102	103

Kilde:SSB, helsestatistikk.

¹Hel- og deltidsansatte er lagt sammen, derfor vil antall årsverk være noe lavere.

Tabell 6: Somatiske sykehus, antall plasser, liggedager (1000), beleggsprosent, antall pasienter pr. 1/1 (1000) og utførte timeverk.

Index, 1980=100; plasser, liggedager, årsverk. 1977-1983.

Totale driftskostnader i somatiske sykehus (mill. kr.), faste priser (1979=100), lønn i prosent av driftskostnadene, kostnader pr. plass (1000 kr., faste priser). Index 1980=100; kostnader pr. plass. 1977-1983.

	1977	1980	1981	1982	1983
Plasser	22523	21883	21793	21285	20689
Liggedager, 1000	6557	6634	6152	6048	6036
Beleggsprosent	80	79	77	78	80
Pasienter pr. 1/1	12310	12343	11870	11763	11813
Innlegginger, 1000	560	582	582	590	599
Utførte årsverk	44500 ¹	42206	43213	43812	44236
Index 1980=100					
Plasser	103	100	100	97	95
Liggedager	99	100	93	91	91
Årsverk	(105)	100	102	104	105
Driftsutg. løp. kr	5671	7549	8561	9575	10406
Driftsutg. faste kr	6430	6807	6794	6825	6842
Lønn i %	70.0	72.1	73.5	73.6	73.1
Kostn. pr. plass	285	311	312	321	331
Index 1980=100					
Kostn. pr. plass	92	100	100	103	106

Kilde:SSB, helsestatistikk.

¹ Hel- og deltidansatte er lagt sammen, derfor vil antall årsverk være noe lavere.

Tabell 7: Somatiske sykehjem, antall plasser, liggedager (1000), beleggsprosent, antall pasienter pr. 1/1, innlegginger (1000) og utførte timeverk.

Index 1980=100; plasser, liggedager, årsverk. 1977-1983.

Totale driftsutgifter i somatiske sykehjem (mill. kr.), faste priser (1979=100), lønn i prosent av driftskostnadene, kostnader pr. plass (1000 kr., faste priser). Index 1980=100; kostnader pr. plass. 1977-1983.

	1977	1980	1981	1982	1983
Plasser	23973	27602	28031	28430	28897
Liggedager, 1000	8232	9710	9858	10028	10220
Beleggsprosent	94	96	96	97	97
Pasienter pr. 1/1	21628	25981	26780	27107	27680
Innelgginger, 1000	24	29	30	32	35
Utførte årsverk	14745 ¹	21615	22200	22759	23598
Index 1980=100					
Plasser	87	100	102	103	105
Liggedager	85	100	102	103	105
Årsverk	(68)	100	103	105	109
Driftsutg. løp. kr.					
Driftsutg. løp. kr.	2122	3317	3932	4435	4944
Driftsutg. faste kr.					
Driftsutg. faste kr.	2406	2991	3121	3161	3250
Lønn i %					
Lønn i %	76.7	78.2	79.3	80.0	79.9
Kostn. pr. plass					
Kostn. pr. plass	100	108	111	111	112
Index 1980=100					
Kostn. pr. plass	93	100	103	103	104

Kilde:SSB, helsestatistikk.

¹ Hel- og deltidsansatte er lagt sammen, antall årsverk ligger derfor noe lavere.

Tabell 8: Alle psykiatriske institusjoner, antall plasser, liggedager (1000), belleggsprosent, antall pasienter pr. 1/1, innlegginger (1000) og utførte timeverk.

Index 1980=100; plasser, liggedager, årsverk. 1977-1983.

Totale driftsutgifter i alle psykiatriske institusjoner (mill. kr.), faste priser (1979=100), lønn i prosent av driftskostnadene, kostnader pr. plass (1000 kr., faste priser). Index 1980=100; kostnader pr. plass. 1977-1983.

	1977 ¹	1980	1981	1982	1983
Plasser	12768	11477	11351	10839	10365
Liggedager, 1000	4432	3759	3519	3201	3192
Beleggsprosent	90	90	85	80	84
Pasienter pr. 1/1	11787	10698	9976	9608	9166
Innleggelser, 1000	21	14	12	13	13
Utførte årsverk	11427 ²	11212	11532	11705	11587
Index 1980=100					
Plasser	111	100	99	94	90
Liggedager	118	100	94	85	85
Årsverk	(102)	100	103	104	103
Driftsutg. løp. kr.					
Driftsutg. løp. kr.	1304	1718	1981	2242	2478
Driftsutg. faste kr.					
Driftsutg. faste kr.	1479	1549	1572	1598	1629
Lønn i %					
Lønn i %	74.9	76.4	76.9	77.7	78.1
Kostn. pr. plass					
Kostn. pr. plass	116	135	138	147	157
Index 1980=100					
Kostn. pr. plass	86	100	102	109	116

Kilde: SSB, helsestatistikk.

¹ Medregnet psykiatriske avdelinger i somatiske sykehus.

² Hel- og deltidsansatte er lagt sammen, antall årsverk ligger derfor noe lavere.

Tabell 9: Psykiatriske sykehus, antall plasser, liggedager (1000), beleggsprosent, antall pasienter pr. 1/1, innlegginger (1000) og utførte timeverk.

Index 1980=100; plasser, liggedager, årsverk. 1977-1983.

Totale driftskostnader i psykiatriske sykehus (mill. kr.), faste priser (1979=100), lønn i prosent av driftskostnadene, kostnader pr. plass (1000 kr., faste priser). Index 1980=100; kostnader pr. plass. 1977-1983.

	1977	1980	1981	1982	1983
Plasser	7643	6490	6267	5606	5113
Liggedager, 1000	2411	2020	1816	1524	1480
Beleggsprosent	86	85	80	75	79
Pasienter pr. 1/1	6926	5882	5253	4842	4357
Innlegginger, 1000	10	10	9	9	10
Utførte årsverk	7198 ¹	7566	7676	7667	7430
Index 1980=100					
Plasser	118	100	97	86	79
Liggedager	119	100	90	75	73
Årsverk	(95)	100	101	101	98
Driftsutg. løp. kr.					
	897	1186	1340	1493	1616
Driftsutg. faste kr					
	1017	1069	1063	1064	1062
Lønn i %					
	76.0	76.7	77.4	77.7	78.3
Kostn. pr. plass					
	133	165	170	190	208
Index 1980=100					
Kostn. pr. plass	81	100	103	115	126

Kilde:SSB, helsestatistikk.

¹Hel- og deltidsansatte er lagt sammen, antall årsverk vil derfor ligge noe lavere.

Tabell 10: Institusjoner for psykisk utviklingshemmede¹, antall plasser, liggedager (1000), beleggsprosent, antall pasienter pr. 1/1, innlegginger (1000) og utførte timeverk.

Index 1980=100; plasser, liggedager, årsverk. 1977-1983.

Totale driftsutgifter i institusjoner for psykisk utviklingshemmede (mill. kr.), faste priser (1979=100), lønn i prosent av driftskostnadene, kostnader pr. plass (1000 kr., faste priser). Index 1980=100; kostnader pr. plass. 1977-1983.

	1977	1980	1981	1982	1983
Plasser	7421	7945	8049	8006	7910
Liggedager, 1000	..	2036	2044	2090	2058
Beleggsprosent	..	93	92
Pasienter pr. 1/1	6971	7332	7443	7221	7103
Innlegginger	1740	2365	2094	2448	2841
Utførte årsverk	6487 ²	7515	7819	8191	8353
Index 1980=100					
Plasser	93	100	101	101	100
Liggedager	..	100	100	103	101
Årsverk	(86)	100	104	109	111
Driftsutg. løp. kr.					
Driftsutg. løp. kr.	839	1258	1495	1726	1906
Driftsutg. faste kr.					
Driftsutg. faste kr.	951	1134	1187	1230	1253
Lønn i %					
Lønn i %	71.0	73.4	75.2	75.9	77.0
Kostn. pr. plass					
Kostn. pr. plass	128	143	147	154	158
Index 1980=100					
Kostn. pr. plass	90	100	103	108	110

Kilde:SSB, helsestatistikk.

¹ Ikke medregnet dagklienter ved sentralinstitusjonene og ved andre internatinstitusjoner.

² Hel- og deltidsansatte er lagt sammen, antall årsverk ligger derfor noe lavere.

Kapittel 6:

ØKT VELFERD FOR DE ELDRE?

av

Hilde Lorentzen

<u>INNHALDSFORTEGNELSE.</u>	<u>Side :</u>
1. Innledning	179
2. Eldrebølgen	181
3. Inntektsutvikling for minstepensjonister.	185
3.1. Grunnbeløpet.	188
3.2. Særtillegget.	190
3.3. Minstepensjonistene.	191
3.4. Oppsummering	199
4. Alderspensjonisters inntektsforhold	201
4.1. Folketrygdens tilleggspensjon.	202
5. Totale utgifter til alderspensjon fra folketrygden.	207
6. Institusjonelle endringer	211
7. Alderspensjonisters inntektsforhold utover pensjoner fra folketrygden.	212
8. Offentlig tjenesteyting	213
8.1. Sykehjem.	214
8.1.1. Somatiske sykehjem.	214
8.1.2. Psykiatriske sykehjem og ettervernshjem.	216
8.2. Aldershjem og aldersavdelinger i kombinerte institusjoner.	218
8.3. Hjelpeordninger til hjemmene.	219
8.3.1. Hjemmehjelp.	220
8.3.2. Hjemmesykepleie.	222
8.3.3. Husmorvikartjenesten.	224
8.3.4. Kommunens utgifter til og inntekter av hjelpeordningene for hjemmene.	226
8.4. Offentlig tjenesteyting til eldre - oppsummering.	228
9. De eldre og det offentlige velferdsapparatet.	231

1. INNLEDNING

Det har de siste årene vært en stadig uttalt målsetting for nesten samtlige politiske partier om nødvendigheten av å prioritere de eldre livssituasjon. Samtidig er politikerne også opptatt av hvilke kostnader en økende satsing på de eldre vil medføre. Dette stiller de politiske myndigheter overfor store utfordringer. Eldrebølgen bidrar til at folketrygdens utgifter til alderdom vil øke sterkt i tiden framover. Ikke bare fordi antall pensjonister øker, men også fordi flere har krav på større tilleggspensjoner. Selv om de aller fleste gamle er friske og i stand til å ta vare på seg selv, er behovet for offentlige tjenester selvsagt større for den eldre befolkning enn den er for unge mennesker. Særlig vil økningen i antallet svært gamle øke presset på helse- og sosialtjenestene.

I den siste tiden har ventelister/køer til ulike helseinstitusjoner stått sentralt i samfunnsdebatten. Pr. 31.12.84 ventet i alt 12 901 personer på plass i somatiske sykehjem. Ikke alle fylker var medregnet i denne undersøkelsen, og en antar at det riktige tallet ligger rundt 15 700 personer (Johnsen 1985). I 1983 fantes det i underkant av 30 000 sykehjems plasser, dvs. at antall personer på venteliste tilsvarer over halvparten av alle plasser i somatiske sykehjem. I en annen undersøkelse foretatt av Sosialdepartementet viste det seg at vel 20% av de som hadde behov for hjemmehjelp mente det var vanskelig eller umulig å få ordnet med dette. Selv om slike tall er forbundet med stor usikkerhet, viser de tydelig at etterspørselen etter offentlige tjenester er stor, og at den antageligvis vil øke i tiden framover.

De siste regjeringer har alle understreket viktigheten av en satsing på eldreomsorgen. Dette gjelder både de økonomisk dårligst stilte alderspensjonistene og den offentlige tjenesteyting. I Arbeiderpartiets siste Langtidsprogram står det bl.a.: "Det er Regjeringens oppfatning

at det fortsatt bør skje en bedring av levekårene for de dårligst stilte gruppene innen de trange rammene en må legge til grunn. I de kommende årene må en prioritere spesielle tiltak for pensjonister med særlige problemer eller spesielle høye utgifter". (Langtidsprogrammet 1982-1985 s.168). Dette blir gjentatt også i Langtidsprogrammet til regjeringen Willoch, der det står at: "Regjeringen legger spesielt vekt på de økonomiske kårene for svakstilte pensjonistgrupper"(Langtidsprogrammet 1986-1989 s.33-34). Og videre (s. 276): "Regjeringen legger fortsatt avgjørende vekt på at de som bare har folketrygdens minstepensjon å leve av, får en inntektsutvikling på linje med de yrkesaktive". Også når det gjelder omsorgstilbudet til de eldre understrekes behovet for å bygge dette videre ut. Dette gjelder både tilbud om institusjonsplass der det er nødvendig, samtidig som regjeringen ønsker å legge forholdene slik til rette at de som ønsker det skal få bo hjemme så lenge som mulig. Under overskriften "En strategi for styrking av velferdssamfunnet" står det at "Regjeringen ser det som nødvendig å trappe opp tjenester og tilbud i omsorgen for eldre" (Langtidsprogrammet 1986-1989 side 220). Videre (s. 273): "Det er påkrevet å satse på forebyggende tiltak som på lengre sikt vil kunne redusere behovet for institusjonsplasser og øke trivselen for eldre".

Inntektsutvikling og utbygging av offentlige tjenester.

I det følgende vil vi ta for oss inntektsutviklingen til pensjonister de siste årene, med særlig vekt på minstepensjonistene. Deretter vil vi se på utviklingen for en del av de offentlige tjenestene som tilbys de eldre. Bare på enkelte områder har det vært mulig å få en oversikt over utviklingen helt fram til idag.

De offentlige tjenestene som tilbys de eldre blir i stor grad supplert med pleie- og omsorgsarbeid fra familie og slekt: Tidsnyttingsundersøkelsen har vist at det ialt ble nedlagt 110 000 årsverk i hjemmene i form av hjelp, stell og pleie av syke, funksjonshemmede og eldre i 1981 (Brevik 1984). Her vil vi bare ta for oss enkelte deler av det offentliges tilbud om tjenester og overføringer til den eldre del av befolkningen.

2. ELDREBØLGEN

De offentlige utgiftene til eldre mennesker i Norge utgjør en stadig større del av de totale offentlige utgiftene. I 1982 gikk totalt ca. 33 milliarder kroner til eldreomsorg (Brevik,1984). Dette betyr at hver femte krone stat og kommuner bruker, går til de eldre.

Veksten i utgiftene må bl.a. sees på bakgrunn av økningen i antall eldre, deres alderssammensetning og kjønnsfordelingen på de ulike alderstrinnene. Disse faktorene påvirker både den "automatiske" utgiftsøkningen fordi flere har krav på pensjoner, og fordi økningen i antall eldre øker behovet for offentlige tjenester. Fra 1970 til 1984 økte antall eldre over 67 år med 132 522 personer, dvs en økning på ca 31%.

Tabell 1: Antall eldre over 67 år 1975-1984, og framskrevet 1990-2025, og eldre over 67 i prosent av samlet befolkning, (1000 personer).

Alder	1975	1980	1982	1984	1990	2000	2010	2025
Over 67 år	473	525	544	563	617	606	577	751
70-79 år	263	286	296	304	328	311	272	408
Over 80 år	101	122	130	139	162	196	189	191
Over 67 år i % av bef.	11.8	12.8	13.2	13.6	14.6	14.0	13.3	17.3

Kilde: Statistisk årbok 1984.

Antall eldre over 67 år vil fortsette og stige også i årene framover, og når en foreløpig topp rundt 1990 med 617 000. Deretter synker antallet til 577 000 i 2010. I år 2025 vil vi nå det høyest antall eldre over 67 år med 751 000 personer, dvs. at hver 6. innbygger er over 67 år.

I tabell 1 ser vi hvordan den eldre befolkning fordelte seg på ulike aldersgrupper fra 1975 til 1984. I denne perioden var det størst økning i gruppen 70 til 79 år med ialt ca 40 000 personer. Lavest økning hadde gruppen 60 til 69 år med ca 30 000 personer. I årene framover vil denne bølgen av eldre personer forflytte seg, og vi får en eldre befolkning der den eldste gruppen stadig utgjør en større andel.

Vi ser også at andelen av den eldre befolkning over 80 år steg fra å utgjøre 20% av alle gamle over 67 år i 1975, til å utgjøre 23% i 1980. Denne eldste befolkningsgruppen vil fortsette å øke framover, og i år 2000 vil 196 382 personer være over 80 år, dvs at denne gruppen da utgjør 32% av alle eldre over 67 år. Et stort antall svært gamle påvirker de offentlige utgiftene til helse- og sosiale formål. Helseproblemer og behov for omsorg er nært forbundet med stigende alder.

Kjønn og alder.

Også antall eldre fordelt på kjønn påvirker de offentlige utgiftene. For det første fordi det er ulikheter i pensjonsgrunnlaget mellom kvinner og menn. For det andre fordi bruk av offentlige tjenester er skjevt fordelt mellom kjønnene. Bl.a. gjør kvinner oftere bruk av sykehjems plasser enn menn. I hovedsak skyldes dette at kvinner når en høyere alder enn menn, og at det derfor er flere enslige kvinner enn enslige menn.

I tabell 2 ser vi at antall kvinner over 80 år økte med vel 13 000 fra 1980 til 1984, mens antallet menn over 80 år steg med bare 3 800. I 1984 var det nesten dobbelt så mange kvinner over 80 år som menn i denne aldersgruppen. Av alle eldre over 70 år utgjør kvinner over 80 år 20%, mens menn over 80 år utgjør 11%.

Tabell 2: Antall eldre over 70 år etter kjønn og alder, (1000 personer).

Kjønn	Alder	1975	1980	1982	1984 ¹
Menn	70-79 år	111	121	125	129
	80- år	39	44	46	48
Kvinner	70-79 år	152	165	170	175
	80- år	63	78	84	91
Samlet	70- år	365	407	426	443

Kilde SSB. Statistisk årbok, 1984.

¹ Ikke-publisert tall.

Et stadig økende antall eldre stiller samfunnet overfor store omsorgsoppgaver. Denne utviklingstendensen er enda mer interessant hvis en studerer andelen eldre i forhold til yrkesaktiv befolkning. De utviklingstrekk vi har pekt på fører nødvendigvis til at det blir stadig færre yrkesaktive sett i forhold til antall eldre. Dette betyr at de yrkesaktives "forsørgerbyrde" øker. I tabell 3 ser vi at andelen yrkesaktive under 65 år synker i forhold til personer over 65. Tabellen omfatter perioden 1950 til år 2000, og i denne tiden vil "forsørgerbyrden" være størst i tidsrommet 1985-1990.

Tabell 3: Antall personer under 65 år i arbeidsstyrken for hver person på 65 år og over. Norge 1950-2000.

1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	2000
4.2	3.8	3.3	3.1	2.8	2.7	2.5	2.4	2.4	2.8

Kilde: Utledet fra ILO: Labour Force Estimates and Projections 1950-2000, Sec.Ed. 1977.

Vi har til nå skissert sentrale utviklingstrekk når det gjelder antall eldre, kjønnsfordelingen og aldersspredningen i den eldre befolkning. Vi er midtveis i en eldrebølge som vil nå sin topp rundt år 2025.

I den videre framstilling vil vi presentere de offentlige utgiftene som går til de eldre. Punkt 3-6 omfatter overføringene, dvs alderspensjonen, mens forbruk av offentlige tjenester behandles under pkt.8.

3. INNTEKTSUTVIKLING FOR MINSTEPENSJONISTER

Antall alderspensjonister øker rimeligvis sterkt som en følge av den omtalte eldrebølgen. Fra 1980 har antallet steget med vel 10 000 nye pensjonister hvert år, slik at vi idag har i underkant av 570 000 mottakere av alderspensjon.

Alderspensjonen.

Alderspensjonen ivaretar to hovedformål. Det ene er å sikre alle en økonomisk minstestandard gjennom den såkalte minstepensjonen. Det andre er å sikre den enkelte pensjonist en kjøpekraft som står i et rimelig forhold til vedkommendes inntekt før pensjonsalderen. Alderspensjonen er sammensatt av flere ulike deler. Grunnbeløpet er den sentrale beregningsfaktor i folketrygden. Det ivaretar ialt tre funksjoner. For det første skjer opptjening av pensjonsrettigheter i forhold til grunnbeløpet. For det andre ivaretar det en utmålingsfunksjon, dvs. at de enkelte delytelsene blir beregnet som andeler av grunnbeløpet når pensjonen blir tilstått. For det tredje ivaretar det en reguleringsfunksjon: når grunnbeløpet endres så endres de fleste andre pensjonsytelser tilsvarende (Hatland,1984). Dette gjelder ikke bare alderspensjonen, men alle trygder fra folketrygden. Dette gjør grunnbeløpet til en sentral størrelse i folketrygden, både for den enkelte trygdemottaker og for politikerne. Grunnbeløpet har stor betydning både for den trygdedes kjøpekraft og for nivået på de offentlige utgiftene. Størrelsen på grunnbeløpet har altså betydning for folketrygdens utgifter, og for framtidige og nåværende pensjonisters inntekter. Et lavt grunnbeløp fører til at det er lettere å tjene opp flere pensjonspoeng. Samtidig vil et lavt grunnbeløp føre til at framtidige pensjoner blir mindre enn de ville ha blitt med et høyere grunnbeløp.

Det såkalte kompensasjonstillegget ble innført i 1970 ved innføring av

merverdiavgiften. Dette tillegget er ikke knyttet til grunnbeløpet og utgjør kr. 500,- pr år for ugifte pensjonister og kr. 750,- hvis pensjonisten forsørger ektefelle som selv ikke mottar pensjon fra folketrygden. Hvis begge ektefellene er pensjonister mottar de kr. 375,-pr.år pr.person. Kompensasjonstillegget har ikke blitt regulert siden det ble innført i 1970,og utgjør i dag 50% av realverdien i 1970. Særtillegget ytes til pensjonister som ikke har (eller har svært liten) tilleggspensjon.

Grunnbeløpet, kompensasjonstillegget og særtillegget utgjør folketrygdens minstepensjon. I tillegg vil pensjonister som forsørger ektefelle som ikke mottar pensjon fra folketrygden, få et forsørgertillegg tilsvarende 50% av den grunnpensjonen vedkommende har rett til. Tidligere kunne personer over 67 år også opparbeide et ventetillegg ved å unnlate og ta ut deler eller hele pensjonen til fylte 70 år. Denne ordningen ble imidlertid opphevet 1.4.1984.

Tilleggspensjon utover minstepensjon beregnes på grunnlag av tidligere arbeidsinntekt og opptjeningsår. Det er pensjonsgivende inntekt som bestemmer størrelsen på tilleggspensjonen. For å få tilleggspensjon må den trygdede ha hatt arbeidsinntekt i mer enn 3 år, og i hvert av disse årene må inntekten ha vært større enn grunnbeløpet. På grunnlag av pensjonsgivende inntekt beregnes det pensjonspoeng. For å få full opptjening kreves det at man har opptjent pensjonspoeng i 40 år, dvs. at inntekten har vært større enn grunnbeløpet i 40 år. Når pensjonen skal beregnes velges ut de 20 beste årene (besteårsregelen), og det daværende grunnbeløpet multipliseres med opptjente pensjonspoeng. Full tilleggspensjon skal utgjøre 45 % av det beløp som da kommer fram. I dag eksisterer det et tak på pensjonsgivende inntekt på 12 ganger grunnbeløpet, mellom 8 og 12 ganger grunnbeløpet regnes det med bare 1/3 av inntekten. Pr. idag er 12 ganger grunnbeløpet (gjennomsnittlig grunnbeløp i 1985) kr. 303 996,-, opp til denne arbeidsinntekten har altså folketrygden en delvis forsikring.

Trygdefinansieringsutvalget foreslår i sin innstilling (NOU 1984:10) at taket på pensjonsgivende inntekt skal reduseres til 6 ganger grunnbeløpet. For folketrygden betyr dette en innsparing på 60

millioner kroner i 1990 for alderspensjonene. Besparelsen vil i år 2000 og 2040 bli på h.h.v. 3-400 millioner kroner og 2,5-3 milliarder kroner. Trygdefinansieringsutvalget har videre foreslått å øke "besteårsregelen" fra 20 til 30 år. Selv om denne innsparingen er vanskelig å beregne, antar man at det minimum betyr en innsparing på 26 millioner i 1990 og 187 millioner i år 2000.

Antall tilleggspensjonister utgjør en stadig større andel av alle alderspensjonistene, men denne utviklingen begrenses samtidig av at økningen i særtillleggssatsene har ført til at flere pensjonister ikke får opptjent tilstrekkelig pensjonspoeng til å komme utover minstepensjonen.

3.1. Grunnbeløpet.

For enslige pensjonister og alderspensjonister med ektefelle som selv ikke mottar pensjon fra folketrygden tilsvarende full årlig grunnpensjon det tidligere nevnte grunnbeløpet. For ektepar som begge er pensjonister i folketrygden utgjør full årlig grunnpensjon 75% av grunnbeløpet pr. pensjonist. Grunnbeløpet endres årlig, og målt i faste priser har det vært en nedgang i grunnbeløpet fra 1978 til 1984. Fra 1984 til 1985 har det vært en økning i realverdi på 1%.

Tabell 4: Folketrygdens grunnbeløp, årlig gjennomsnitt i løpende og faste kroner, prosentvis endring i realverdi fra foregående år.

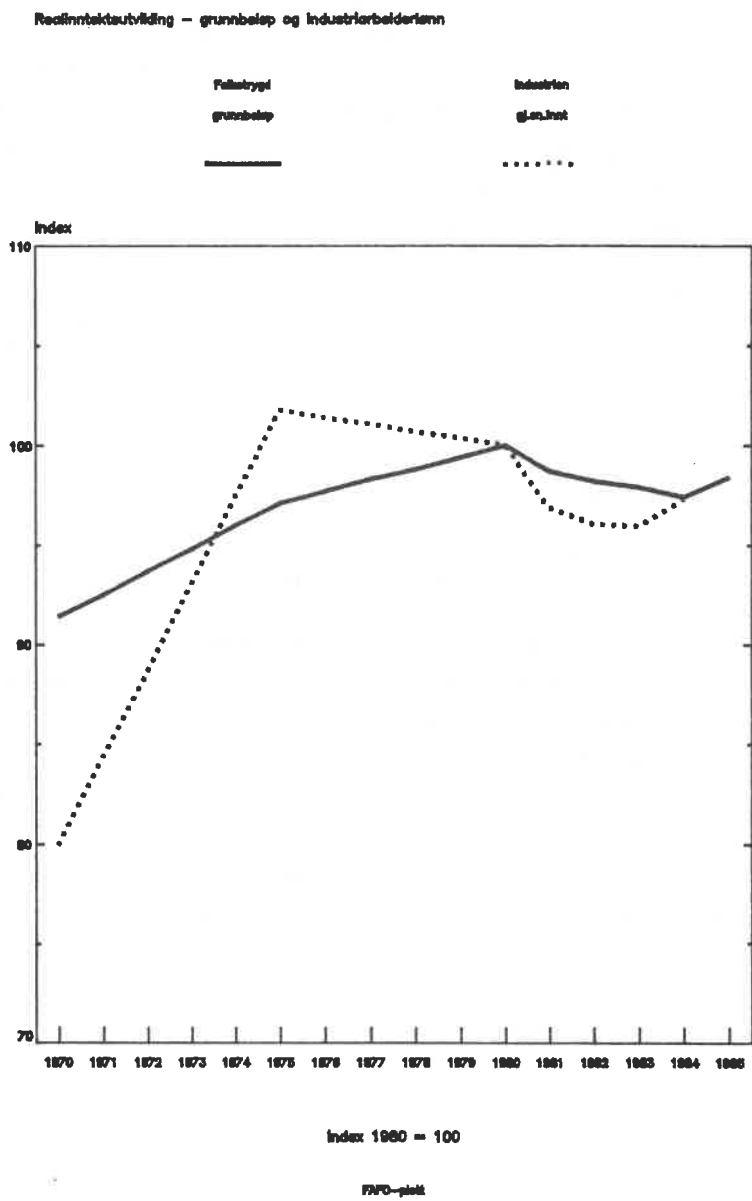
	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ¹
Løpende kr.	6800	10800	16633	18658	20667	22333	23667	25333
Realverdi 1979 kr.	13710	14575	14998	14808	14731	14683	14609	14754
Index 1980 =100	91.4	97.1	100.0	98.7	98.2	97.9	97.4	98.4
Årlig endr. i prosent	-4.0	1.5	-1.3	-1.3	-0.5	-0.3	-0.5	1.0

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

¹ Ikke-publiserte tall, Statistisk Sentralbyrå.

Grunnbeløpet endres etter Folketrygdlovens paragraf 6.2, der det heter at grunnbeløpet skal "reguleres ved endring i det alminnelige inntektsnivå". Med hjemmel i Folketrygdloven utarbeidet Stortinget regler som skulle sikre at endringene i grunnbeløpet kompenserte for prisstigningen som hadde foregått forut for reguleringen. I tillegg skulle pensjonistene sikres sin del av velstandsøkningen.

Figur 1: Utviklingen i grunnbeløpet, sammenliknet med inntekten for arbeidere i industrien (NAF's statistikk).



3.2. Særtillegget.

Særtillegget fastsettes som en prosentsats av grunnbeløpet. Ordningen med særtillegget ble innført i 1969 som en erstatning til de pensjonister som ikke har krav på tilleggspensjon. Tilleggspensjonen reduserer særtillegget krone for krone. Særtillegget i prosent av grunnbeløpet har økt i hele perioden fra 1969 til 1984, men veksten har vært avtakende den siste perioden.

Tabell 5: Særtillegget i prosent av grunnbeløpet, for enslige og ektepar hvorav en er pensjonist og ektepar der begge er pensjonister.

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ¹
Enslige	7.5%	21.5%	44.0%	48.0%	49.0%	51.5%	52.5%	53.0%
Ektepar	7.5%	20.25%	41.0%	45.0%	46.0%	47.5%	48.5%	49.0%

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

¹ Ikke-publiserte tall, Statistisk Sentralbyrå.

Særtilleggssatsene økte også i den perioden da grunnbeløpet sank (1978-1984). Det innebærer at minstepensjonistene hadde en økning i realdisponibel inntekt på 6.0 % fra 1978 til 1984. Den store økningen i særtillegget har ført til at flere pensjonister ikke får opparbeidet seg nok tilleggspong til å få en tilleggspensjon som er større enn særtillegget. Det vil si at disse får en kombinasjon av særtillegg og tilleggspensjon som tilsvarer fullt særtillegg. Disse pensjonistene kommer dermed inn under kategorien minstepensjonister.

3.3. Minstepensjonistene.

Som vi har nevnt består minstepensjonen i folketrygden av grunnbeløpet, fullt særtillegg, kompensasjonstillegget og evt. et forsørgertillegg. Pensjonister med tilleggspensjon lavere enn særtillegget omfattes også av minstepensjonistbegrepet. Alderspensjonister med minstepensjon utgjør en fallende andel av alle alderspensjonister.

Tabell 6: Antall alderspensjonister totalt, alderspensjonister med særtillegg og minstepensjonister¹ i prosent av alle alderspensjonister.

	1974	1980	1982	1984 ²
Alderspensjonister i alt	453	520	542	564
Alderspensjonister med særtillegg	374	385	379	366
Minstepensjonister i prosent	82.4	74.1	69.9	64.9

Kilde: NOU 1984:10 side 80.

¹ Alderspensjonister med særtillegg pr. 31.12.

² Ikke-publiserte tall, RTV.

Både kvinner og menn som er minstepensjonister utgjør en synkende andel av antallet alderspensjonister. Det er andelen av mannlige minstepensjonister som synker sterkest. Årsaken til dette er at langt flere menn har tjent opp pensjonspoeng som gir rett til en tilleggspensjon større enn minstepensjonen.

Tabell 7: Andel av pensjonister som mottar minstepensjon etter kjønn. 1975-1984.

Kjønn	1975	1980	1982	1984 ¹
Menn	65.7%	53.5%	47.3%	40.3%
Kvinner	91.8%	88.5%	85.7%	82.0%

Kilde: RTVs årsmeldinger.

¹ Ikke-publiserte tall, RTV.

Tabell 8: Kvinner i prosent av samtlige minstepensjonister. 1975-1984.

1975	1980	1982	1984 ¹
66.4%	65.1%	72.3%	74.5%

Kilde: RTVs årsmeldinger.
¹ Ikke-publiserte tall

Minstepensjonen har vokst årlig målt i faste priser, men veksten i de siste årene er mindre enn tidligere.

Tabell 9: Minstepensjon for enslige, målt i løpende og faste kroner og prosentvis endring i realverdi fra foregående år. Minstepensjon i prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn². 1978-1985.

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ¹
Årlig gjennomsnitt	20288	21780	24345	27882	31228	34153	36516	39219
Faste 1979-kroner	21266	21780	21952	22129	22258	22454	22541	22908
1979=100	97.6	100.0	100.8	101.6	102.2	103.1	103.5	105.2
Endring i realverdi fra foregående år	6.0%	2.4%	0.8%	0.8%	0.6%	0.9%	0.4%	1.6%
I prosent av gj.sn. industriarb.lønn.		30.0%	30.4%	31.6%	32.1%	32.4%	32.1%	

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.
 Lønnsstatistikk, SSB.

¹ Ikke-publiserte tall, SSB.

² Gjelder bruttolønn for alle ansatte i industrien.

I 1980 tjente en gjennomsnittlig industriarbeider kr. 50 354 mer enn en minstepensjonist. Forskjellen var redusert til kr. 47 766 i 1984. Fra 1982 til 1984 økte imidlertid forskjellen fra kr.47 165 i 1982 til kr. 47 766 i 1984. (1979-kroner). Målt i 1984-kroner var avstanden mellom minstepensjonisten og industriarbeideren på kr. 77 371 dette året.

Ser vi på disponibel inntekt (inntekt etter skatt) vil denne forskjellen selvfølgelig reduseres siden industriarbeideren betaler skatt av sin inntekt mens minstepensjonisten ikke gjør det. Samtidig vil en evt. skattelette føre til økt disponibel inntekt for industriarbeideren men ikke for minstepensjonisten.

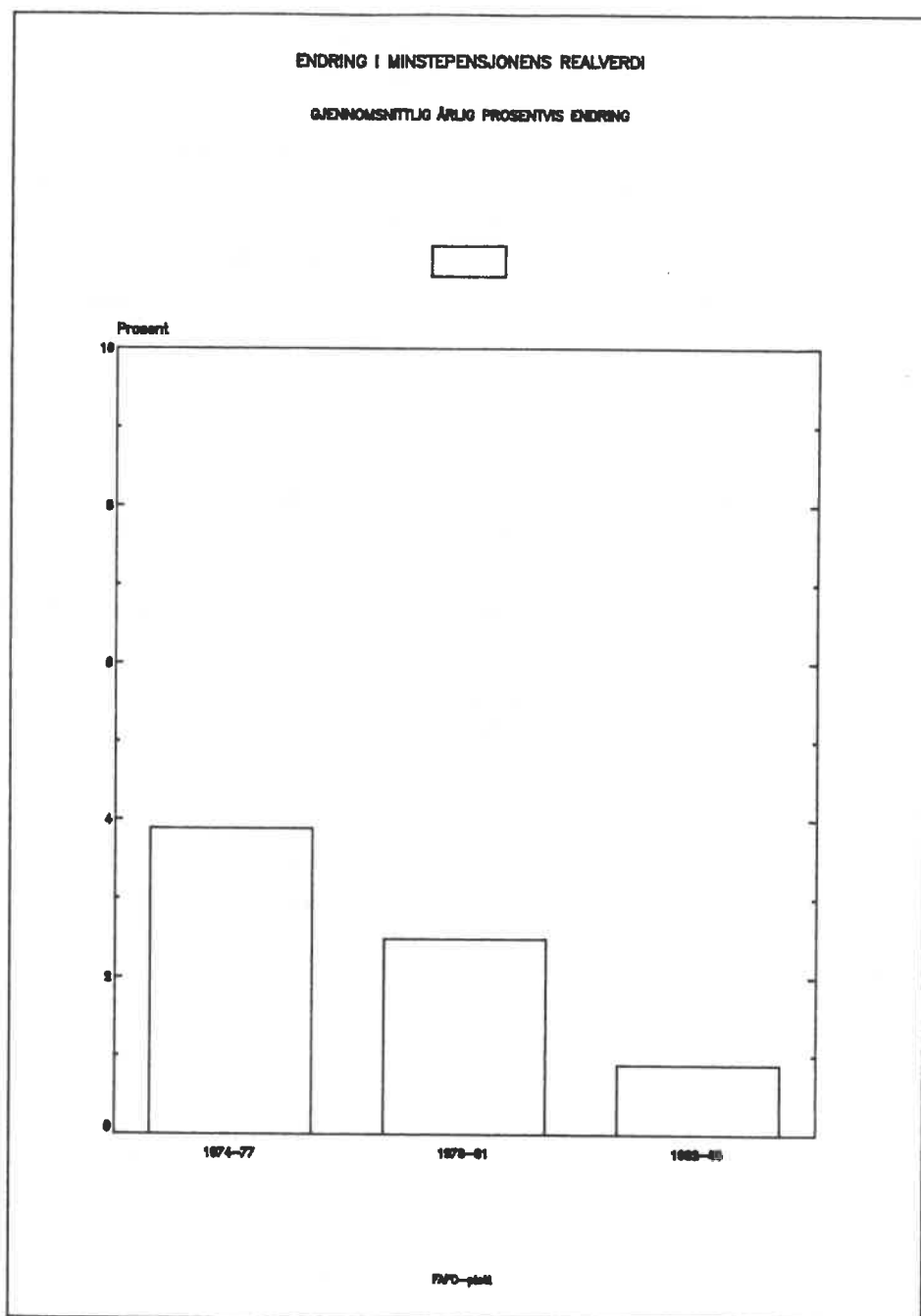
I et innlegg i Arbeiderbladet 19. juni i år skriver Jo Benkow at den reelle veksten i minstepensjonen er på 4% i årene 1981-1985. Om dette skal bli tilfelle avhenger helt av prisstigningen i 1985. I tabell 9 har vi beregnet en prisstigning på 6% i 1985. Dette medfører en reell vekst i minstepensjonen på 3.5% fra 1981 til 1985. Hvis prisstigningen skulle bli på 5% vil den reelle veksten bli på 4.2%, og den blir på 2.3% hvis prisstigningen i 1985 skulle bli på 7%.

Veksten i minstepensjonen har altså vært mindre de siste årene. Dette kan også illustreres ved å betrakte den gjennomsnittlige årlige prosentvise endringen i ulike perioder. Vi ser at veksten har sunket fra 3.9% (gjennomsnittlig årlig vekst) til 0.9% i perioden 1982-1985.

Tabell 10: Gjennomsnittlig årlig prosentvis endring i minstepensjonens realverdi.

1974-1977	3.9%
1978-1981	2.5%
1982-1985	0.9%

Figur 2: Gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst i minstepensjonens realverdi.



Minstepensjonen for ektepar har hatt en noe sterkere vekst enn for enslige pensjonister, men forskjellene er ikke store.

Tabell 11: Endring i minstepensjon for enslige pensjonister og pensjonistektepar, løpende kroner og index 1980=100, årlig prosentvis endring i realdisponibel inntekt. 1978-1985.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Enslige</u>									
løp. kr.	17770	20288	21780	24345	27882	31228	34153	36516	39219
1980=100	91.8	96.9	99.2	100.0	100.8	101.4	102.3	102.7	104.4
Endr. fra foreg. år,	6.1%	5.6%	2.4%	0.8%	0.8%	0.6%	0.9%	0.4%	1.6%
<u>Ektepar</u>									
løp. kr.	28350	32760	35406	39339	45066	50633	55253	59464	63496
Index 1980=100	90.6	96.8	99.8	100.0	100.8	101.7	102.4	103.5	104.3
Endr. fra foreg. år	7.3%	6.9%	3.1%	0.2%	0.8%	0.9%	0.7%	1.1%	0.7%

Kilde: SSB, egne beregninger.

Denne noe sterkere økning i minstepensjonen for ektepar kan bedre illustreres ved å sammenlikne gjennomsnittlig årlig prosentvis endring i minstepensjonen for enslige og ektepar i ulike tidsperioder. Vi ser her at pensjonistektepar kom best ut i perioden 1977-1981, mens veksten var den samme for enslige og pensjonistektepar fra 1982-1985.

Tabell 12: Gjennomsnittlig årlig prosentvis endring i minstepensjonen for enslige og ektepar i ulike tidsperioder. Faste priser.

Periode	Enslige	Ektepar
1977-1981	3.1%	3.7%
1982-1985	0.9%	0.9%

Kilde: SSB, egne beregninger.

Inntektsutviklingen for minstepensjonister sammenliknet med andre yrkesgrupper viser at enkelte grupper har hatt en sterkere vekst i realdisponibel inntekt de siste årene enn det minstepensjonistene har hatt. Årlig prosentvis endring i disponibel inntekt de to siste årene (1982-1984) er større for gruppen enslige industriarbeidere (årsinntekt på kr. 110 000 i 1983)) enn økningen for en enslig minstepensjonist. Forskjellen er på henholdsvis 0.4 og 0.8 prosentpoeng. Dette må også sees i sammenheng med inntektsutviklingen de to foregående årene der minstepensjonistene hadde en større økning i realdisponibel inntekt enn industriarbeiderne. Tabell 13 inneholder en oversikt over inntektsutviklingen for industriarbeidere og ulike yrkesgrupper i statlig virksomhet.

Hovedtendensen er at alle grupper utenom kontorfullmektiger har hatt en dårligere inntektsutvikling enn minstepensjonistene. Når det gjelder kontorfullmektigene (årsinntekt på kr. 92 800) viser inntektsutviklingen de to siste årene en mindre vekst enn det minstepensjonistene har hatt. Men sett under ett i perioden 1980 til 1984 kommer minstepensjonistene dårligere ut enn kontorfullmektigene. (Med en gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst i disponibel inntekt på 0.75%. Kontorfullmektigene har i samme periode en gjennomsnittlig årlig vekst på 1.05%).

Tabell 13: Disponibel realinntekt for minstepensjonister, industriarbeidere og ulike yrkesgrupper i offentlig virksomhet.¹ Årlig prosentvis endring.

	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984
Minstepensjonister	0.8%	0.6%	0.9%	0.7% ³
Industriarbeidere 110 000 kroner	0.3%	-0.7%	1.3%	1.5%
Kontorfullmektig 92 800 kroner	2.5%	0.8%	0.6%	0.3%
Fagarbeider i NSB og televerket 105 100 kroner	1.9%	0.5%	0.6%	-0.5%
Førstesekr./kons./ førstekonsulent 133 200 kroner	0.8%	0.1%	0.6%	0.0%
Ekspedisjonssjef/under direktør/byråsjef 183 100 kroner	1.4%	-1.8%	0.8%	0.9%

Kilde: NOU 1985:2

¹ Kronebeløpet under de ulike yrkesgruppene angir inntekt i 1983.

² Beregningene bygger på en rekke forenklete forutsetninger og er derfor tildels usikre.

³ Forskjellen på 0.3 prosentpoeng i tabell 9 og tabell 13 skyldes at beregningene i tabell 13 bygger på en lavere antatt prisstigning i 1984.

Tabell 13 viser at minstepensjonistene har hatt en økning i disponibel realinntekt i perioden 1980 til 1984. I forhold til industriarbeidere har minstepensjonistene sakkert akterut de to siste årene. Dette må likevel sees i lys av at industriarbeidere hadde en dårligere inntektsutvikling de to foregående periodene.

Tabell 14: Minstepensjonen i kroner dersom den hadde fulgt inntektsutviklingen for industriarbeiderens lønnsutvikling i 1983-1984.

	1983	1984
Industriarb. basert pensjon	34.295 kr	36.983 kr
Faktisk utbet. minstepensjon	34.153 kr	36.516 kr
Differanse	142 kr	447 kr
Antall minstepensjonister	367.000	366.000
"Spart" for folketrygden. (i 1984-kroner)	56 mill.kr	171 mill.kr

Kilde: SSB, egne beregninger.

Det fremgår at minstepensjonisten ville få h.h.v. 142 og 447 kr mer pr. år, dersom minstepensjonen hadde fulgt inntektsutviklingen for industriarbeideren i 1983 og 1984. Det ville altså gi relativt lite utslag i kroner for den enkelte pensjonist. For folketrygden derimot vil en slik løsning føre til større utbetalinger, h.h.v. 56 og 171 mill. kr i 1983 og 1984 (i 1984-kroner), p.g.a. det store antallet minstepensjonister.

Dersom en tar utgangspunkt i industriarbeiderens og minstepensjonistens 1983-inntekt, og gir begge grupper et real-tillegg tilsvarende industriarbeiderens tillegg fra 1983-84 (1.5%), ville det gi følgende utslag for den enkelte:

Tabell 15: Realtillegg på 1,5% for industriarbeideren og minstepensjonisten.

	Realtillegg	Bruttotillegg (realtill.+ inflasjon)
Industriarbeideren	1.650 kr	8.256 kr
Minstepensjonisten	512 kr	2.561 kr

Dette understreker det faktum at selv om det gis samme prosentvise tillegg, så vil inntektsforskjellen bare øke - målt i kroneverdi.

Inntektsutviklingen isolert sett sier lite om de faktiske økonomiske forhold for den enkelte pensjonist. Utgiftsforholdene varierer sterkt, særlig vil disse være avhengig av boutgiftene. Dessuten har en del av velferdsstatens tjenester blitt dyrere for den enkelte. I tillegg burde man, for å få en mer fullstendig oversikt, tatt med de ulike forsikrings- og pensjonsordninger som minstepensjonistene har utover folketrygden.

3.4 OPPSUMMERING.

I 1984 var 65 % av alle alderspensjonister minstepensjonister. Antall minstepensjonister utgjør stadig en mindre andel av alle alderspensjonister, andelen av mannlige minstepensjonister synker sterkest. Minstepensjonistenes inntektsforhold de siste årene kan oppsummeres slik:

- grunnbeløpet har sunket i verdi siden 1978 (utenom en realverdiøkning fra 1984-85), dette til tross for at Stortingets regler som er utarbeidet med hjemmel i Folketrygdloven forutsetter full kompensasjon for prisstigningen,
- særtillegget har økt årlig siden det ble innført i 1969, men veksten er avtakende,
- minstepensjonen øker årlig, men veksten er avtagende,
- sammenliknet med industriarbeidere i perioden 1980-84 kommer minstepensjonistene noe bedre ut, men minstepensjonistene har sakkert akterut de to siste årene (1982-84),
- målt i kroner blir forskjellen mellom minstepensjonen og industriarbeiderlønnen stadig større: I 1984 var forskjellen på nesten kr. 80 000,-. Forskjellen i disponibel realinntekt er selvfølgelig mindre.

4. ALDERSPENSJONISTERS INNTEKTSFORHOLD

De aller fleste pensjonister har inntekter utover minstepensjonen fra folketrygden. Disse inntektene skriver seg fra andre pensjoner, enten tilleggspensjon fra folketrygden, offentlige tjenstepensjoner, private pensjons- og forsikringsordninger, arbeidsinntekt e.l. To av tre pensjonister (gjelder alle pensjonister) hadde i 1982 inntekt i tillegg til folketrygden. Det viser seg også at pensjonister med slik tilleggssinntekt gjennomsnittlig har større ytelser fra folketrygden enn de uten tilleggssinntekt. Med tilleggssinntekter menes her kontantlønn, driftsinntekter av fast eiendom, annen driftsinntekt, renteinntekt og tjenstepensjon. Av disse tilleggssinntektene var det tjenstepensjoner og lønns- og renteinntekter som var de viktigste inntektskildene. (Langtidsprogrammet 1986-1989, St. meld. nr. 83 s.274). I tillegg bør det selvfølgelig nevnes at mange minstepensjonister har ektefelle med større inntekt enn minstepensjonen.

4.1. Folketrygdens tilleggspensjon.

Størrelsen på tilleggspensjonen fra folketrygden bestemmes av pensjonsgivende inntekt, antall opptjeningsår, grunnbeløpets størrelse og fødselsår. Antall tilleggspensjonister utgjør stadig en økende andel av alle alderspensjonister. Denne veksten i tilleggspensjonister reduseres imidlertid til en viss grad av at særtillegget har økt. Økningen i særtillegget fører til at flere pensjonister ikke får opptjent nok tilleggspoeng til å komme over særtilleggssatsene, og dermed får en kombinasjon av særtillegg og tilleggspensjon, d.v.s. at de kommer inn under begrepet minstepensjonister. I år 2007 vil andelen av minstepensjonister være redusert til en fjerdedel i forhold til nivået i 1983. Tilleggspensjonistene vil i år 2007 utgjøre ca. 86% av alle pensjonister i Norge. Beregningene overfor gjelder alle trygdede i folketrygden, ikke bare alderspensjonister. Antall alderspensjonister med tilleggspensjon vil utgjøre 73% i år 2007.

Tabell 16: Antall alderspensjonister 1983-2007. 1000 personer

Type pensjonist	I alt	Anslag	
	1983	1990	2007
Alderspensjonister	548	614	578
Alderspensjonister med fullt særtillegg og ingen tilleggspensjon	239	195	78
Alderspensjonister med redusert særtillegg og tilleggspensjon lavere enn fullt særtillegg	127	97	77
Alderspensjonister uten særtillegg og tilleggspensjon større enn fullt særtillegg	182	326	423
Tilleggspensjonister i prosent av alle alderspensjonister.	33.2	53.1	73.2

Kilde: NOU 1984:10.

Antall tilleggspensjonister har også fram til idag vist en jevn stigning fra å utgjøre 17.6% av alle alderspensjonister i 1974 til 30.1% i 1982.

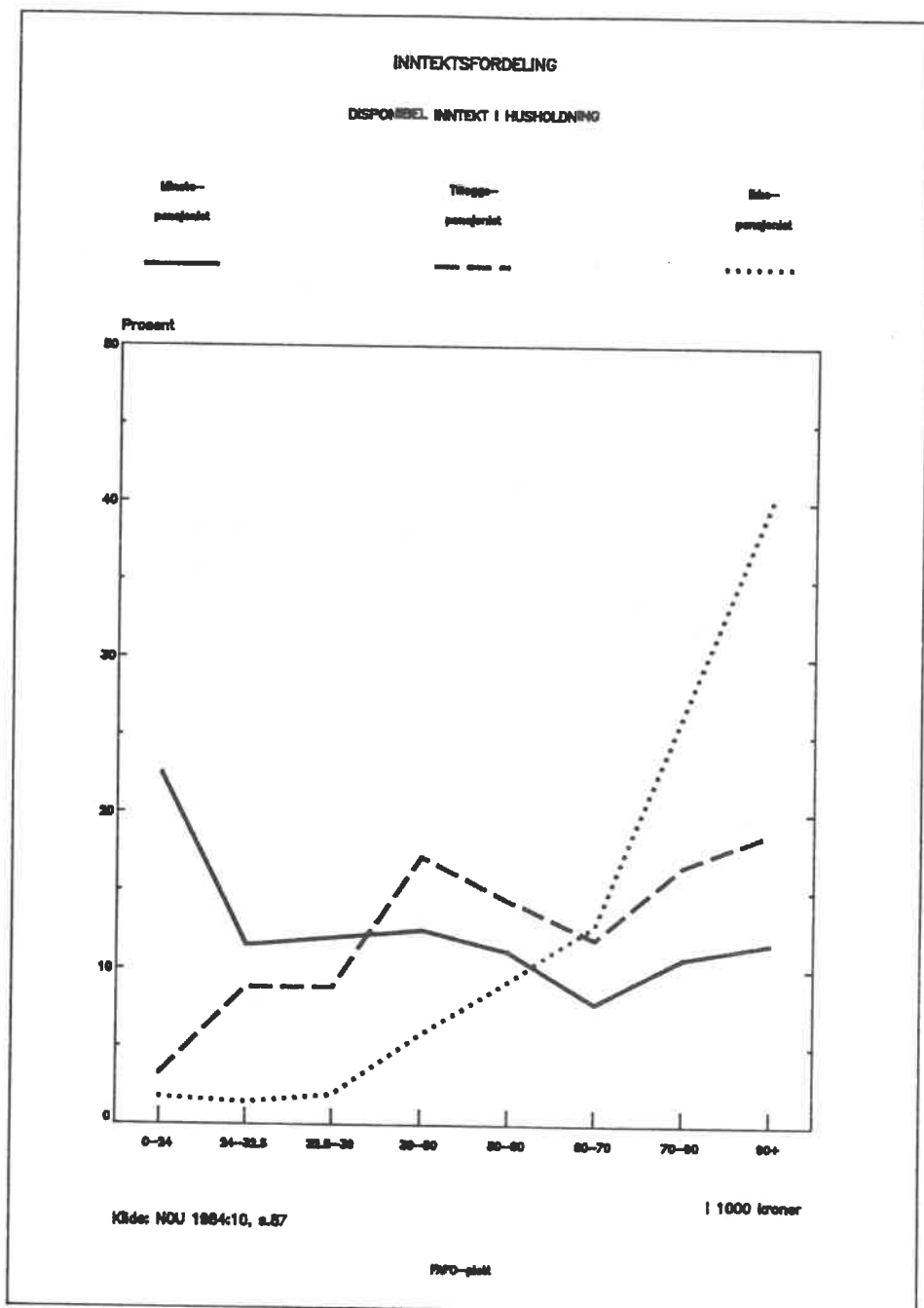
Tabell 17: Tilleggspensjonister i prosent av det totale antall alderspensjonister i folketrygden.¹

1974	1976	1978	1980	1982
17.6	20.7	22.5	25.9	30.1

*Kilde: Egne beregninger på materiale i NOU 1984:10.
¹Gjelder tilleggspensjonister som har tilleggspensjon større enn særtillegget.*

I gjennomsnitt har tilleggspensjonister nesten dobbelt så høy bruttoinntekt som minstepensjonistene. Hele 81% av tilleggspensjonistene har inntekt utover folketrygden, mens bare 54% av minstepensjonistene er i en slik situasjon. Tilleggspensjonistene har dessuten vesentlig høyere tilleggsinntekt enn minstepensjonistene. (Langtidsprogrammet 1986-1989, St.meld.nr83). Disse tallene gjelder alle pensjonister i folketrygden i 1982.

Figur 3: Inntektsfordelingen for tilleggspensjonister, minstepensjonister og ikke-pensjonister i 1980. (Kilde: NOU 1984:10, s.10.)



I 1980 lå hovedtyngden av h.h.v. minstepensjonister og ikke-pensjonister svært langt fra hverandre. D.v.s. at de fleste minstepensjonister hadde en langt lavere inntekt enn det store flertallet av ikke-pensjonister. Hovedtyngden av tilleggspensjonistene befant seg mellom minstepensjonister og ikke-pensjonister, selv om en ikke ubetydelig del av tilleggspensjonistene hadde en årsinntekt som kan sammenlignes med en ikke-pensjonist. Dette illustrerer at minstepensjonistene er den av de 3 gruppene som klart har lavest årsinntekt, også når en tar hensyn til andre inntekter enn pensjonen.

Tabell 18: Gjennomsnittlig tilleggspensjon for alderspensjonister, inklusive etterbetaling (løpende kroner).

1982	1983	1984	1985
12331	14300	15571	17960

Kilde: St.prp.nr.1 1983-1984, 1984-1985. Regnskap og budsjettforslag.

Tabell 19: Totale utgifter til tilleggspensjon og særtillegg til alderspensjonister 1975-84 i millioner kroner. Faste priser, 1979=100.

	1975	1981	1982	1983	1984
Tilleggspensjon	621	2129	2465	2835	3250
Særtillegg	873	2044	2061	2070	2049
Tilsammen	1494	4173	4526	4905	5299

Kilde: RTV.

De totale utgifter til tilleggspensjon inkluderer også utgifter til tilleggspensjon der tilleggspensjonen ikke overstiger særtillegget. Av tabell 16 fremgår det at svært mange minstepensjonister har en slik kombinasjon av særtillegg og tilleggspensjon. Antallet slike minstepensjonister vil reduseres i fremtiden, samtidig som antallet "rene" tilleggspensjonister øker. Dette sees allerede av den klare tendensen til større økning i totalt utbetalt tilleggspensjon enn i totalt utbetalt særtillegg i perioden 1975-84.

5. TOTALE UTGIFTER TIL ALDERSPENSJON FRA FOLKETRYGDEN

De totale utgiftene til alderspensjon fra folketrygden er nesten tidoblet fra 1970 til 1984 i løpende kroner. Hovedårsaken til denne sterke veksten skyldes prisstigningen, men også justert for denne har utgiftene økt til det tredobbelte i denne perioden.

Tabell 20: Totale utgifter til alderspensjon, løpende kroner og faste priser, 1979=100. Årlig prosentvis realøkning, utgifter til alderspensjon i prosent av folketrygdens totale utgifter og i prosent av bruttonasjonalprodukt. Millioner kroner.

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Løp.kr.	2143	5874	12261	14436	16679	18818	20835 ¹
Faste priser	4321	7927	11056	11457	11888	12372	12861
Årlig % økning	-6.4	5.5	3.6	3.6	3.8	4.1	4.0
% av folketr.	25.5 ²	30.4	32.0	32.5	32.5	32.5	32.3
% av BNP	2.9	4.0	4.3	4.4	4.6	4.7	4.7

Kilde: SSB, Statistisk årbok.

¹ Ikke-publiserte tall, Rikstrygdeverket.

² Til folketrygdens utgifter er det lagt til arbeidsledighetstrygd, yrkesskadetrygd og syketrygd for å kunne sammenlikne 1970 med de andre årene.

Utenom i 1970 da det var en nedgang i utgiftene til alderspensjon, har det vært en reell økning i utgiftene hvert eneste år. Gjennomsnittlig har økningen vært i underkant av fire prosent siden 1980. Utgiftene til alderspensjon utgjør den største utgiftsposten i folketrygden. Vel en tredjedel av utgiftene går til alderspensjon. Målt i forhold til bruttonasjonalproduktet utgjør alderspensjonen en økende andel, fra 4.0 i 1975 til 4.7% i 1984.

Denne økningen kan forklares ved:

- Økning i antall pensjonister.
- Økning i størrelsen på pensjonene.
- Nye pensjonister har opparbeidet flere tilleggspoeng enn de pensjonistene som faller fra.

I tabell 21 ser vi at det er økningen i antall tilleggspensjonister og økningen i særtillegget som forklarer mest av veksten i utgiftene til alderspensjon i perioden 1978-1982. I samme periode var det en reell nedgang i grunnbeløpet. Også i perioden 1973-78, var det økningen i antall tilleggspensjonister og økning i særtillegget som stod for den største utgiftsøkningen i alderstrygden, men i denne perioden var det også en betydelig reell vekst i grunnbeløpet.

Tabell 21: Oppdeling av total prosentvis vekst pr. år i alderstrygden 1967-82.

	1967-73	1973-78	1978-82
Økning pga flere pensjonister (nivå på ytelser som i periodens første år)	5.9	2.4	2.1
Økning pga reell vekst i G (antall pensjonister som i periodens første år)	1.4	1.7	-0.9
Økning hovedsakelig pga flere tilleggspensjonister og økning i særtillegget	3.3	3.7	2.8
Total årlig prosentvis volumvekst	10.6	7.8	4.0

Kilde: NOU 1984:10.

I tiden framover vil disse utviklingstendensene medføre et økende utgiftspress for folketrygden. I år 2007 vil alderspensjonister med tilleggspensjon utgjøre 73% av alle alderspensjonister mot 33% i 1983.

Sammenlikner vi de offentlige trygdeutgiftene til alderdom og invaliditet m.m. i Norge med de samme utgiftene i de andre nordiske landene ser vi at bare Island anvender en lavere andel av sitt bruttonasjonalprodukt til alderdom, invaliditet. Samtidig er det intressant å legge merke til at Norge er det eneste landet der andelen

av utgiftene som går til alderdom, invaliditet har sunket i perioden 1980 til 1983. Alle de andre landene har hatt en jevn stigning i denne utgiftsposten i samme periode. Fra 1980 til 1983 har Sverige ligget klart over de andre landene. I 1983 var forskjellen mellom Sverige og Norge på hele 7.6 prosent. Som en god nr. to ligger Danmark, mens Island i hele perioden har hatt det laveste forbruket til alderdom,invaliditet. Norge og Finland brukte omtrent like store andeler av sitt bruttonasjonalprodukt til dette formål i 1980, men fram til 1983 har Finland økt denne andelen mens Norges andel har blitt mindre. Forskjellen var i 1983 på 1.2 prosent.

Tabell 22: Utgifter til alderdom og invaliditet m.m. i prosent av bruttonasjonalproduktet. Nordiske land 1980-1983.

	1980	1981	1982	1983
Norge	9.8	8.8	8.9	9.1
Sverige	15.3	15.4	16.3	16.7
Finland	9.9	9.8	10.0	10.3
Danmark	10.7	12.7	12.5	12.9
Island	4.6	5.0	5.5	6.1

Kilde: Social trygghet i de nordiska landerna. Nordisk statistisk skriftserie 1980, 1984.

6. INSTITUSJONELLE ENDRINGER

I de siste ti årene har det skjedd få endringer i Folketrygdloven som har betydning for alderspensjonen. Som nevnt tidligere kunne pensjonister fram til 1. januar 1984 opptjene et såkalt ventetillegg. Dette tillegget kom pensjonister til gode som lot være å ta ut hele eller deler av sin pensjon mellom fylte 67 og 70 år. Utbetaling av ventetillegget skjedde da fra det tidspunkt pensjonisten tok ut hele pensjonen. For den enkelte pensjonist innebar ventetillegget en betydelig økning av pensjonsytelsene. En pensjonist som fylte 67 år i 1983 ville motta kr. 55 644 pr. år i pensjon dersom vedkommende hadde hatt en årlig arbeidsinntekt tilsvarende 5 ganger grunnbeløpet. Hvis vedkommende hadde fortsatt i fullt arbeid fram til fylte 70 år ville det årlige ventetillegget kommet på kr. 14 889. I tillegg ville pensjonisten i denne perioden tjene opp ytterligere tilleggspong. Det er antatt at opphevelsen av ventetillegget fører til en innsparing i Folketrygdens utgifter med ca. 15 millioner kroner i 1984 (Ot. prp. nr. 11, 1983-84).

Som nevnt under pkt. 3 har Trygdefinansieringsutvalget foreslått en del endringer av institusjonell karakter som vi ikke vil komme nærmere inn på her. Likeledes vil vi heller ikke i denne sammenheng se på de endringer i reglene for justering av grunnbeløpet som har blitt foreslått.

7. ALDERSPENSJONISTERS INNTEKTSFORHOLD UTOVER PENSJONER FRA FOLKETRYGDEN

I 1981 hadde ca. 35% av alle alderspensjonister pensjon utover folketrygden. Det er en klar sammenheng mellom utdanningsnivået og omfanget av pensjonsytelser. Jo høyere utdanning, jo større sannsynlighet er det for at man har pensjonsytelser utover folketrygden. Det samme forholdet finner vi mellom inntekt og andre pensjonsytelser enn folketrygdens. Også når det gjelder kjønn finner vi en klar sammenheng. Mens 48% av mennene omfattes av pensjonsytelser utover folketrygden gjelder dette 26% av kvinnene (Hatland 1984). Det er enklest å få oversikt over de personer som omfattes av offentlige pensjonsytelser. Når det gjelder private pensjonsordninger er det foretatt få undersøkelser.

Statens pensjonskasse er landets største tjenestepensjonsordning. Denne ordningen er lovfestet og omfatter alle statsansatte og enkelte andre offentlige ansatte. Statens pensjonskasse inneholder tre ulike stønadsformer; alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon. I alt mottok 106 500 personer statspensjon i 1983 og i samme tidsrom var det 304 000 innskuddspliktige medlemmer. Samordningsloven bestemmer størrelsen på den enkelte pensjonsytelse. Generelt er tendensen at personer med høye inntekter får størst særfordeler når pensjonen ytes enn personer med lave inntekter. Statens pensjonskasse virker sånn sett mindre utjevne enn folketrygden (Hatland 1984).

Også kommunale tjenestepensjoner har en stor utbredelse. Nesten alle kommuner har idag en slik ordning. De fleste av disse administreres av Kommunal Landspensjonskasse. (For mer detaljert oversikt se Hatland 1984).

8. OFFENTLIG TJENESTEYTING

Helse- og sosialpolitikk har lenge vært et uttalt prioritert område for regjeringen. Særlig har det blitt lagt vekt på eldreomsorgen. I Langtidsprogrammet 1986-1989 står det (s. 33) at "Regjeringen ser det som nødvendig å trappe opp tjenester og tilbud i omsorgen for eldre". Også i det forrige Langtidsprogrammet blir viktigheten av eldreomsorgen understreket: "På grunn av økningen i tallet på eldre - særlig i de eldste og mest hjelpetrengende aldersgruppene - bør de lokale myndighetene prioritere en fortsatt utbygging av det offentlige tjenestetilbudet" (Langtidsprogrammet 1982-1985 s. 135). Under denne delen vil vi ta for oss noen av de offentlige tjenester og tilbud som eksisterer i omsorgen for de eldre.

8.1. Sykehjem.

8.1.1. Somatiske sykehjem.

Antall sykehjemsplasser har vært et sentralt politisk stridstema i den senere tid. I Langtidsprogrammet 1982-1985 står det at målet er 7.5 plasser (inklusive dagsenterplasser) pr. 100 innbygger over 70 år. Hvis vi holder dagsenterplassene utenfor vil den uttalte målsettingen tilsvare omtrent 7.0 sykehjemsplasser pr. 100 innbygger over 70 år.

I 1980 fantes det 6,8 plasser pr. 100 innbygger over 70 år. I 1983 var det ialt 28 897 sykehjemsplasser, dvs.6.6 plasser pr. innbygger over 70 år. Vi ser altså at tilbudet på sykehjemsplasser har sunket i denne perioden sett i forhold til antall eldre.

Imidlertid burde man skille mellom de ulike aldersgruppene hvis man bruker antall eldre som et mål på behov for offentlig tjenesteyting. Av personer over 80 år hadde 15.2% plass i somatiske sykehjem i 1983. I aldersgruppen 70-79 år hadde 2.37% plass. Det vil si at gruppen over 80 år gjorde bruk av somatiske sykehjem 6 ganger mer enn gruppen 70-79 år (Brevik 1984).

Ivar Brevik har studert aldersutviklingens og husholdningsmønsterets innvirkning på behovet for sykehjemsplasser. Han konkluderer med at man for å opprettholde samme dekning i år 2000 som i 1980 trenger vi ca. 17 100 nye sykehjemsplasser, dvs. ca. 850 plasser hvert år. Tabell 24 viser at antall plasser har økt med 1295 fra 1980 til 1983. Det vil si en gjennomsnittlig økning pr. år på 432 plasser. Sett i forhold til Breviks forutsetning om lik dekningsgrad har utbyggingen av sykehjemsplasser til nå vært halvparten av det den "burde" være for å nå dette.

Tabell 24: Plasser i somatiske sykehjem¹, ansatte leger og sykepleiere og totalt. Totale driftskostnader i løpende og faste (mill.) kroner, (1979=100), kostnader pr. plass (i faste priser) og lønn i prosent av driftskostnadene.

Index 1980=100; plasser, årsverk, kostnader pr. plass. 1975-1983.

	1975	1980	1981	1982	1983
Ant. plasser	20448	27602	28031	28430	28897
Ansatte	10994 ³	21615	22200	22759	23598
<u>hvorav;</u>					
-Leger ²	261 ³	78	86	84	91
-Sykepleiere ²	1883 ³	2498	2617	2781	2938
Driftskostn. mill. kr.	1271	3317	3932	4435	4944
Faste priser mill. kr.	1715	2991	3121	3161	3250
Lønn i % av driftskostn.	75.1	78.1	79.2	80.0	80.0
Kostn. pr. plass, 1000	84	108	111	111	112
Index 1980=100					
Plasser	74	100	102	103	104
Årsverk		100	103	105	109
Kostn. pr. plass	78	100	103	103	104

Kilde: SS8, helsestatistikk.

¹ Tabellen omfatter alminnelige somatiske sykehjem, sykehjemsavdelinger i kombinerte alders- og sykehjem og somatiske spesialsykehjem.

² Ansatte leger og sykepleiere i sykehjemsavdelinger ved komb. alders- og sykehjem er ikke medregnet.

³ Ikke sammenliknbare med senere år fordi hel- og deltidsansatte er lagt sammen. Antall årsverk er derfor noe mindre.

Antall sykehjemsplasser har økt i hele perioden 1975 til 1983, men veksten i antall plasser har vært langt mindre i perioden 1980 til 1983 enn fra 1975 til 1980. Mens den gjennomsnittlige årlige økningen i antall sykehjemsplasser var 1 431 fra 1975 til 1980 var den på 432

plasser fra 1980 til 1983. Dvs at gjennomsnittet av den årlige prosentvise veksten var på vel 6 % i perioden 1975 til 1980, mens den var på 1.5 % fra 1980 til 1983.

Antall ansatte har økt i hele perioden. Dette gjelder også hvis en ser på antall leger og sykepleiere. Fra 1980 til 1983 ser vi imidlertid at forholdet mellom antall ansatte og antall sykehjems plasser stort sett har vært den samme i denne perioden. Dette gjelder både antall plasser pr. lege, og antall plasser pr. sykepleier.

De totale utgiftene til somatiske sykehjem er nesten firedoblet fra 1975 til 1983. Hovedårsaken til denne kraftige økningen skyldes prisstigningen, men justert for denne er utgiftene nesten fordoblet.

8.1.2. Psykiatriske sykehjem og ettervernshjem.

Antall plasser i psykiatriske sykehjem og ettervernshjem er langt mindre enn antall plasser i somatiske sykehjem. Veksten i antall plasser i psykiatriske sykehjem har vært større de siste årene (1980-1983) enn den har vært i somatiske sykehjem. Mens somatiske sykehjem hadde en vekst i antall plasser på 4.7 % fra 1980 til 1983, var den tilsvarende veksten på 6.2 % i psykiatriske sykehjem og ettervernshjem. Imidlertid fant det sted en langt større vekst i antall plasser ved somatiske sykehjem i perioden 1975-1980, her var gjennomsnittet av den årlige veksten på 6 %, mens plasser i psykiatriske sykehjem hadde en vekst i tilsvarende periode på vel en kvart prosent.

Tabell 25: Plasser i psykiatriske sykehjem og ettervernshjem, liggedager (i 1000), ansatte leger, sykepleiere og totalt. Totale driftskostnader i løpende og faste (mill.) kroner, (1979=100), kostnader pr. plass (i faste priser) og lønn i prosent av driftskostnadene. Index 1980 = 100; plasser, liggedager, årsverk, kostnader pr. plass. 1975-1983.

	1975	1980	1981	1982	1983
Ant. plasser	4374	4428	4528	4660	4704
Ant.liggedager, 1000	1493	1571	1538	1503	1556
Ansatte, totalt	1702 ¹	2703	2920	3056	3195
Hvorav:					
-Leger ²		306	327	359	522
-Sykepleiere ²		1687	1675	1806	2366
Driftskostn. løpende kr., mill.	200	395	482	553	654
Driftskostn. faste priser, mill.	270	356	383	394	430
Kostn. pr.plass faste priser, 1000 kr.	62	80	85	85	91
Lønnskostn. i % av driftskosn.	69	74	75	76	77
<u>Index 1980=100</u>					
Plasser	99	100	102	105	106
Liggedager	95	100	98	96	99
Årsverk	-	100	108	113	118
Kostn. pr. plass	78	100	106	106	114

Kilde: SSB, helsestatistikk.

¹ Ikke sammenliknbare med senere år fordi hel- og deltid er lagt sammen. Antall årsverk er derfor noe mindre.

² Ansatte leger og sykepleiere gjelder psykiatriske institusjoner og omfatter dermed fler enn de som er ansatt i psykiatriske sykehjem og ettervernshjem.

Antall liggedager økte fra 1975 til 1980 med 78 000, for deretter å synke med 16 000 fra 1980 til 1983. Når det gjelder antall ansatte er forholdet her stort sett det samme som for ansatte i somatiske sykehjem. Vi ser at forholdet mellom antall ansatte og antall plasser i psykiatriske sykehjem og ettervernshjem stort sett har vært konstant i perioden 1980-1983. Når det gjelder antall ansatte leger og

sykepleiere er oppgaver over disse vanskelig å kommentere fordi tallene her også inbefatter andre psykiatriske institusjoner enn sykehjem og ettervernshjem.

De totale driftskostnadene til psykiatriske sykehjem og ettervernshjem er blitt over tredoblet fra 1975 til 1983. Målt i faste priser har økningen vært på 160 mill. kroner. Lønningenes andel av de totale driftskostnadene har steget i hele perioden 1975 til 1983. I psykiatriske sykehjem og ettervernshjem utgjør lønnskostnadene en mindre andel av driftsutgiftene enn i somatiske sykehjem. Driftskostnadene pr. plass viser at kostnadene forbundet med en plass i psykiatriske sykehjem og ettervernshjem pr. år er langt mindre enn kostnadene pr. plass i somatiske sykehjem.

8.2. Aldershjem og aldersavdelinger i kombinerte institusjoner.

Aldershjem er beregnet på eldre som i stor grad er i stand til å ta vare på seg selv, og som er oppegående. I praksis viser det seg imidlertid ofte at beboere på aldershjem er pleietrengende.

Det har i den siste tiden oppstått store uklarheter m.h.t. hva som regnes som aldershjem. Tallene er derfor usikre.

Tabell 26: Aldershjem og aldersavdelinger i kombinerte institusjoner.¹

1970	1975	1980	1981	1982	1983
18085	15617	14042	14024	14675	15032

Kilde:SSB, sosialstatistikk. Stein Kuhnle: "Velferdsstaten".
¹Leiligheter i tilknytning til aldershjem er ikke medregnet.

Antall plasser i aldershjemmene og plasser i aldersavdelinger ved kombinerte alders- og sykehjem har blitt redusert i tiden 1970 til 1983. Nedgangen har vært på vel 3000 plasser. Siden 1981 har det allikevel vært en oppgang med 1000 plasser til idag (1983).

8.3. Hjelpeordninger i hjemmene.

De såkalte hjelpeordningene til hjemmene har som formål å yte hjelp til daglig stell og hjelp under sykdom. De ordningene som vil bli behandlet her er husmorvikartjenesten, hjemmehjelpsordningen og hjemmesykepleien.

Husmorvikartjenesten og hjemmehjelpsordningen blir drevet etter retningslinjer fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Fra 1.1.1980 er administrasjonene av hjelpeordningene lagt til Sosialdepartementet. Som hovedregel forutsettes det at hjelpeordningene blir drevet i kommunal regi. Regler fra 1980 fastsatte at staten vanligvis skulle dekke 50 % av kommunenes nettoutgifter til disse hjelpeordningene. I 1984 og -85 inngikk dette tilskuddet i rammetilskuddet for sosialtjenesten i kommunene. F.o.m. 1986 er tilskudd til hjelpeordningene i hjemmene inkludert i det samlede rammetilskuddet til kommunene.

Husmorvikartjenesten er ikke bare et tilbud til eldre, men omfatter familier eller enslige for å sikre at barn eller syke/funksjonshemmede familiemedlemmer får tilstrekkelig omsorg når den ordinære omsorgsyter ikke kan ivareta sine omsorgsoppgaver i tilstrekkelig grad ved sykdom, funksjonshemming eller institusjonsopphold. Husmorvikartjenesten betales etter særskilte fastsatte satser, avhengig av brukerens inntekt.

Hjemmehjelpsordningen tar sikte på å hjelpe pensjonister og uføre med praktisk hjelp i hjemmene. Den er først og fremst et tilbud som eldre mennesker benytter seg av. I 1982 utgjorde alderspensjonister ca. 87% av alle som fikk hjemmehjelp.

Hjemmesykepleien er tilbud om hjelp til pleie av syke i deres eget hjem. Ordningen er drevet etter retningslinjer fra Sosialdepartementet. Folketrygden dekker 75% av utgiftene. Også hjemmesykepleien er først og fremst et tilbud som blir benyttet av de eldre. I 1982 utgjorde pasienter over 67 år hele 72% av alle nye pasienter.

8.3.1. Hjemmehjelp.

I Langtidsprogrammet 1986-1989 (s. 272) står det at antallet hjem som mottar hjemmehjelp er blitt fordoblet de siste 10 årene fra 53 000 hjem i 1972 til 106 000 hjem i 1982. Tallene under bekrefter denne utviklingen, men det bør allikevel understrekes at det er store variasjoner i veksten av antall hjem som får hjelp. Antall hjem som mottar hjelp har nesten blitt tredoblet i perioden 1970-1983, fra 43 787 hjem i 1970 til 110 781 i 1983. Gjennomsnittet av den årlige veksten var i perioden 1970 til 1980 på 7.5 %, mens den tilsvarende veksten fra 1981 til 1983 var på 2.5%. Disse tallene må selvsagt sees i lys av de ulike prosentueringsbasisene og de ulike tidsperiodene. Hvis vi splitter opp tidsperioden 1970-1980, ser vi at gjennomsnittet av den årlige veksten var på 8.2 % fra 1970 -75 og på 6.9 % fra 1975 til 1980.

Tabell 27: Antall hjem som mottok hjemmehjelp 1970-1983.

1970	1975	1980	1981	1982	1983
43787	64548	98390	105534	106619	110781

Kilde: SSB, sosialstatistikk.

Tabell 28: Antall hjem som mottok hjemmejelp 1970 - 1983 i 1000. Antall eldre 1970-2025 i 1000, og antall hjem som mottok hjemmejelp uttrykt som % av antall eldre over 67 år.

	1970	1975	1980	1983	1990	2025
Antall hjem m/ hjemmehjelp	44	65	98	111 114**	124* 152** 142***	151* 341** 292***
Antall over 67år	430	473	525	553	617	751
Antall hjem m/ hjemmehjelp som % av eldre (% -index)	10.3%	13.7%	18.7%	20.1% 20.6%**	20.1%* 24.6%** 23.0%***	20.1%* 45.4%** 38.9%***

* Dersom samme %-index som 1983 brukes.

** Dersom økningen i antall hjem som mottok hjemmejelp hadde vært like stor som gjennomsnitt i perioden 1970-80.

*** Dersom økningen i antall hjem som mottok hjemmejelp hadde vært like stor som gjennomsnitt i perioden 1980-83.

Som tabell 28 viser, har likevel hjemmehjelpen økt mer enn antall eldre i hele perioden. Dersom veksten i perioden 1970-1980 hadde fortsatt, ville det være 28.000 flere hjem som mottok hjelp i 1990 enn om hjemmehjelpsordningen ble fastfrosset på samme %-vise standard som i 1983. Denne forskjellen tilsvarer en forskjell i "bare" 4.5 i %-indexen.

Dersom antall hjem som mottar hjemmejelp får samme vekst som gjennomsnittet enten i perioden 1970-80 eller i perioden 1980-83, vil dette i 2025 tilsvare noe under halvparten av de eldre over 67 år. Dersom den prosentvise standarden i 1983 opprettholdes i 2025, vil hjemmehjelpsordningen bare omfatte omlag halvparten så mange som under de andre alternativene. Hvilken vekst ordningen med hjelp i hjemmene legges på fremover, vil derfor ha store økonomiske konsekvenser.

Siden det særlig er de gamle eldre som må antas å være hjelptrengende, ville det være rimeligere å sammenligne hjelpeordningene med veksten i antall eldre over 80 år. Dette ikke desto mindre fordi denne gruppen

vil ha større fluktueringer enn hele gruppen over 67 år vil ha. Sammenligningene som er gjort over, vil allikevel gi en antydning om utviklingen.

Antall timeverk er nesten tredoblet i perioden 1970-1983. Fra 1970 til 1980 økte antall timeverk i hjemmehjelpen med 10,8 mill, d.v.s. en gjennomsnittlig økning pr. år på 1,08 mill. Årlig gjennomsnittlig økning fra 1981 til 1983 var på 674 000 timeverk.

Når det gjelder antall hjemmehjelpere totalt har disse økt fram til 1981 for deretter å synke til 1983. Det samme gjelder deltidsansatte hjemmehjelpere, mens antall heltidsansatte hjemmehjelpere økte også fra 1981 til 1982. Fra 1982 til 1983 var det også her en reduksjon. Det var med andre ord en reduksjon i antall ansatte, både hel- og deltid fra 1982 til 1983.

Tabell 29: Antall hjemmehjelpere, 1970-1983

	1970	1975	1980	1981	1982	1983
Ansatte, totalt	20597	31490	44694	44795	44220	43184
<u>Hvorav:</u>						
-heltid	69	189	634	815	904	801
-deltid	20528	31301	44060	43980	43316	42383

Kilde: SSB, sosialstatistikk.

Antall heltidsansatte hjemmehjelpere utgjør en svært liten andel av alle hjemmehjelperne. Bare 1.9% av alle hjemmehjelpere var heltidsansatte i 1983. I 1970 utgjorde heltidsansatte bare 0.3% av alle hjemmehjelpere. Vi ser altså at andelen heltidsansatte øker i perioden 1970 til 1983.

8.3.2. Hjemmesykepleie.

Det har vært et sentralt politisk mål at den eldre del av befolkningen bør få anledning til å bo hjemme så lenge som mulig. Hjemmesykepleien er et viktig tiltak som bidrar til at institusjonsopphold kan unngås.

Oppgaver over utviklingen innenfor hjemmesykepleien er tildels svært utilstrekkelig, og det er derfor vanskelig å sammenlikne over tid. Først i 1983 er det f.eks. mulig å få skilt ut totale driftskostnader til hjemmesykepleien.

På bakgrunn av den tidligere omtalte eldrebølgen kunne en forvente en sterk økning i antall klienter og ansatte innenfor hjemmesykepleien de siste årene. Når det gjelder antall behandlinger totalt pr. år ser vi at det har vært en klar økning fra 1980 til 1983. Veksten var imidlertid sterkest i perioden 1980-1982, fra 1982 til 1983 var det en betydelig reduksjon i veksten av antall behandlede i hjemmesykepleien. I den førstnevnte perioden var gjennomsnittet av den årlige veksten på 9.2% mens den sank til 5.4% i 1983.

Tabell 30: Behandlede klienter i hjemmesykepleien, totalt antall besøk pr. behandlet klient og nye pasienter innskrevet i hjemmesykepleien. 1980-1983.

	1980	1981	1982	1983
Behandlede klient. i hjemmesykepleien	75240	81824	89671	94480
Antall besøk	3035511	3530836	4043498	4766174
Besøk pr. be- handlet klient	40	42	45	50
Nye klienter innskrevet	44533	47040	50436	52312

Kilde: SSB, sosialstatistikk.

Det totale antallet besøk har også økt i samme periode, og økningen har vært så stor at antall besøk pr. behandlet pasient også øker hvert år. Antall besøk fordelt på tilsyn og pleie har vært konstant fra 1980 til 1983, med ca. 89% pleie og 11% tilsyn.

Antall nye pasienter innskrevet i hjemmesykepleien pr. år viser samme tendens som overfor. Gjennomsnittet av den årlige prosentvise veksten var på 6.4% fra 1980 til 1982, mens det var en reduksjon i veksten i 1983 til 3.7%.

Når det gjelder antall ansatte i hjemmesykepleien finnes det oppgaver over disse fra 1976. Forholdet mellom heltidsansatte sykepleiere/hjelpepleiere og sykepleiere/hjelpepleiere ansatt på deltid eller enkeltoppdrag har under denne perioden vært relativt konstant. Fra 1976 til 1980 var gjennomsnittet av den årlige veksten i antall heltidsansatte på 11.5 %. Denne veksten ble redusert i tidsrommet 1981 til 1983 til 10.1 %. Gjennomsnittet av den årlig prosentvise veksten i deltidansatte viser den motsatte tendensen, der veksten var på 7.2 % fra 1976 til 1980 og 10.1 % i perioden 1981 til 1983. Antall besøk pr. år pr. heltidsansatt sykepleier/hjelpepleier økte fra 1880 besøk i 1980 til 2178 besøk i 1983.

Tabell 31: Antall ansatte sykepleiere/hjelpepleiere heltid og deltid/enkeltoppdrag i hjemmesykepleien. 1976-1983.

Syke-/hjelpepleiere	1976	1980	1981	1982	1983
-Heltid	1047	1615	1806	2027	2188
-Deltid/enkeltoppdrag	1183	1559	1693	1817	2050

Kilde: SSB, sosialstatistikk.

8.3.3. Husmorvikartjenesten.

Antall hjem som fikk hjelp fra husmorvikartjenesten er blitt betydelig redusert fra 1975 til 1983. I 1975 var det 46 514 hjem som mottok slik hjelp, mens 38 883 hjem fikk hjelp i 1983. Dette tilsvarer en reduksjon i antall hjem på 16.4%.

Tabell 32: Antall hjem som fikk hjelp fra husmorvikartjenesten. 1975-1983.

1975	1980	1981	1982	1983
46514	45038	44316	41569	38883

Kilde: SSB, sosialstatistikk.

Totalt har antall ansatte i husmorvikartjenesten økt fra 1975 til 1983. Tallene viser at økningen hovedsakelig har kommet før 1980, fordi det i perioden 1980-1982 var en reduksjon i antall ansatte fulgt av en liten oppgang i 1983. Totalt antall ansatte i 1983 tilsvarer omtrent nivået i 1976 (tallene her er h.h.v. 2127 og 2107).

I perioden 1980 til 1983 har heltidsansatte i husmorvikartjenesten sunket med ca. 20% mens deltidsansatte i samme periode økte med ca. 14%.

Tabell 33: Antall ansatte i husmorvikartjenesten. Totalt og fordelt på hel- og deltidsansatte. 1975-1983.

Antall ansatte	1975	1980	1981	1982	1983
Totalt	1978	2259	2125	2098	2127
Heltids-		1397	1312	1237	1179
Deltids-		862	813	861	948

Kilde: SSB, sosialstatistikk.

Antall timeverk pr. hjulpet hjem var det samme i 1983 som i 1980 (70 timeverk), mens antall timeverk pr. husmorvikar sank i perioden 1980 til 1983 fra 1422 til 1287 timeverk pr. år. Utviklingen innenfor husmorvikartjenesten sier lite om hvorvidt denne reduksjonen i antall hjem som fikk hjelp og reduksjonene i antall ansatte har gått utover den eldre del av befolkningen.

8.3.4. Kommunens utgifter til og inntekter av hjelpeordningene for hjemmene.

Kommunenes bruttoutgifter (dvs. kommunenes nettoutgifter pluss betaling fra hjemmene og refusjon fra folketrygden, tilskott fra staten og tilskott fra private organisasjoner) til hjelpeordningene for hjemmene har steget fra ca. 869 mill i 1980 til ca. 1 milliard 360 millioner i 1983. Målt i faste priser er økningen på 110 millioner kroner. Lønnskostnadene andel av de totale bruttoutgiftene viser en svak nedgang i samme tidsrom fra 81.8% i 1980 til 81.1% i 1983.

Tabell 34: Kommunenes totale utgifter til hjelpeordningene for hjemmene, utgifter til lønn og lønnskostnadenes andel av totale utgifter. Mill.kroner. 1980-1983.

Utgifter	1980	1981	1982	1983
Totale bruttoutgifter	869	1053	1213	1360
Utg. i faste priser.	784	836	865	894
Utgifter til lønn	711	860	989	1104
Lønnsutg. faste priser	641	683	705	726
Lønnsutgifter i prosent av totale bruttoutgifter	81.8	81.7	81.5	81.1

Kilde: SSB, sosialstatistikk.

¹ Omfatter ikke hjemmesykepleien.

Betaling fra hjemmene og refusjon fra folketrygden utgjør en stadig større andel av de totale inntektene. Samtidig utgjør tilskottet fra staten en synkende andel av de totale inntektene. Tilskott fra ulike private organisasjoner synker årlig. Kommunenes nettoutgifter er så og si en konstant andel av de total utgiftene i perioden 1980 til 1983: mellom 46 og 47 %.

Tabell 35: Kommunenes utgifter til og inntekter av hjelpeordningene for hjemmene. 1980-1983. 1000 kroner.

Betalingsfordeling	1980	1981	1982	1983
Betaling fra hjemmene og refusjon fra folketrygden ¹	82145	108844	134089	168809
Tilskott fra staten	384813	450276	510767	556016
Tilskott fra private orga- nisasjoner	660	530	484	438
Kommunenes nettoutgifter	401468	493242	567831	634939

Kilde: SSB, sosialstatistikk.

¹ Det har ikke vært mulig å få splittet opp denne posten i to grupper i de utvalgte årene.

8.4. OFFENTLIG TJENESTEYTING TIL ELDERE - OPPSUMMERING.

De offentlige tjenestene til eldre som vi har sett på under pkt. 8 kan deles opp i to hovedkategorier: ulike botilbud for mer eller mindre pleietrengende eldre og hjelpeordninger til hjemmene for de som er i stand til å bo hjemme.

Når det gjelder "boligtilbudene" har vi tatt for oss somatiske og psykiatriske sykehjem og ettervernshjem, aldershjem og aldersavdelinger i kombinerte institusjoner. For å få et mer fullstendig bilde av velferdsstatens tilbud til de eldre i samfunnet burde man også ha tatt med andre boligtilbud, f.eks. trygdeboliger. Dette har ikke vært mulig av tidsmessige årsaker.

Både i somatiske og psykiatriske sykehjem har det vært en økning i antall plasser fra 1975 til 1983. Antall plasser i aldershjem har derimot sunket i samme periode. Veksten i antall plasser i somatiske sykehjem har avtatt de siste årene, mens det motsatte er tilfelle i psykiatriske sykehjem.

Den utviklingen vi har sett må sees i sammenheng med antall eldre, og særlig er størrelsen på den eldste aldersgruppen av stor betydning for behov for plass på sykehjem og aldershjem. Som nevnt tidligere hadde 15.2 % av eldre over 80 år plass i somatiske sykehjem i 1983, i aldersgruppen 70-79 år hadde 2.4 % plass. I årene framover vil gruppen over 80 år stadig øke, og vi må derfor vente et enda større press på helse- og sosialtjenestene.

Tabell 36: Antall eldre fordelt på ulike aldersgrupper i 1000 personer, 1977-1983, framskrevet 1990.

Aldersgruppe	1977	1981	1983	1990
67 år og over	494	534	553	617
80 år og over	109	125	135	162

Kilde: SSB, Statistisk årbok.

Fra 1977 til 1981 økte gruppen 80 år og over med 16 000 personer, økningen fra -81 til -83 på 10 000. Fram til år 1990 vil vi oppleve en ytterligere økning på 27 000 personer 80 år og eldre.

Det totale "boligtilbudet" i de nevnte institusjonene har også steget i perioden 1977 til 1983. Gjennomsnittet av den årlige prosentvise veksten har vært noe større i perioden 1981 til 1983 enn perioden 1977 til 1981. Veksten var på h.h.v. 2.2 % og 1.9 %.

Tabell 37: Antall plasser i somatiske og psykiatriske sykehjem og ettervernshjem og antall plasser i aldershjem og aldersavdelinger i kombinerte institusjoner. 1977-1983.

Institusjonstype	1977	1981	1983
Somatiske sykehjem	23973	28031	28897
Psyk. sykehjem og ettervernshjem	4503	4528	4704
Aldershjem og alders- avd. i komb. instit.	14803	14024	15032
Totalt	43279	46583	48633

Kilde: SSB, helsestatistikk, sosialstatistikk.

Veksten i antall plasser må sees i sammenheng med antall eldre. Som et grovt anslag på institusjonstilbudet til de eldre kan vi dele totalt antall eldre over 67 år på antall institusjonsplasser i de ulike årene. Vi ser da at tilbudet så og si har vært konstant i perioden 1977 til 1983, med ca. 11.5 personer over 67 år pr institusjonsplass. Hvis vi ser antall plasser bare i forhold til antall eldre over 80 år har situasjonen blitt forverret i perioden 1977 til 1983. For å opprettholde samme forholdet mellom antall plasser og personer over 80 år i 1990 som i 1983 må antall institusjonsplasser øke med vel 9000 til 57 857 plasser i 1990. Pr. år betyr dette en vekst på 1 318 plasser, dvs. 300 plasser mer pr år enn i årene 1981 til 1983.

Det kan selvfølgelig reises invendinger mot slike beregninger fordi det er en rekke andre faktorer enn antall eldre og deres alderssammensetning som har betydning for behovet for plasser i ulike

offentlige helse- og sosialinstitusjoner. Allikevel vil vi tro at disse demografiske trekkene er svært viktige forklaringsfaktorer av de eldres behov for institusjonsplass, og at tallene ovenfor derfor representerer et uttrykk for de utfordringer myndighetene vil møte i framtiden.

Behov for institusjonss plass vil bl.a. avhenge av de hjelpeordninger som tilbys hjemmeboende eldre. Av de hjelpeordningene vi har sett på har det vært en økning i antall hjem som har mottatt hjemmehjelp og antall klienter i hjemmesykepleien i årene 1977 til 1983. Husmorvikartjenesten har derimot blitt redusert i samme periode med 8 600 færre hjem.*

Tabell 38: Hjelpeordninger til hjemmene. Antall hjem som har mottatt hjemmehjelp og husmorvikar, antall behandlede klienter i hjemmesykepleien. 1977-1983.

Hjelpeordning	1977	1981	1983
Hjemmehjelp	81239	105534	110781
Hjemmesykepleie	55965 ¹	81824	94480
Husmorvikartjeneste	47472	44316	38883
Totalt	184676	231674	244144

Kilde: SSB, sosialstatistikk.

¹ Mangler oppgaver fra 30 kommuner. Det riktige tallet er derfor antageligvis noe høyere.

Sett under ett har tilbudet til hjemmeboende eldre økt fra 1977 til 1981. Økningen i antall hjem som mottok hjelp/behandlede klienter i hjemmesykepleien var størst fra 1977 til 1981 med gjennomsnittlig 11750 flere pr år. Økningen fra 1981 til 1983 var gjennomsnittlig 6235 pr. år. Vi ser altså at veksttakten er betydelig redusert de siste årene fra 5.9 % (gjennomsnittet av den årlige veksten) i perioden 1977-1981 til 2.7 % i 1981-1983.

Til tallene ovenfor bør det bemerkes at man ved å legge sammen antall hjem som mottok hjelp fra hjemmehjelp og husmorvikartjeneste og antall klienter i hjemmesykepleien risikerer å ta med samme person flere ganger. Allikevel mener vi at en slik framstilling gir et brukbart bilde av utviklingen av hjelpeordningene til hjemmene de siste årene.

9. DE ELDERE OG DET OFFENTLIGE VELFERDSAPPARAT:

Det blir stadig flere eldre mennesker her i landet. Eldrebølgen vil nå toppen rundt år 2020-2025. Særlig vil gruppen med de aller eldste øke sterkt i tiden framover. Fra 1980 til år 2025 vil eldre over 67 år øke med 43 %, mens eldre over 80 år vil øke med 57 % i samme tidsrom. Denne demografiske utviklingen er av stor betydning for å forstå veksten i de offentlige utgiftene til trygd og helse- og sosialtjenester. Likeledes medfører eldrebølgen en "automatisk" vekst i de offentlige utgiftene til alderspensjoner, samtidig som den gir et klart signal om behov for ulike offentlige tjenester i årene framover.

Vi har i denne delen om eldre tatt for oss enkelte deler av det offentliges tilbud om tjenester og overføringer til de eldre. Framstillingen er altså ikke ment å skulle gi en uttømmende oversikt over det totale tilbud (offentlig og privat) til eldre. Vi har kun ønsket å belyse enkelte sider ved eldrepolitikken de siste årene, og da særlig de områdene som har stått sentralt i debatten i den senere tid.

Vi begynte med å se på alderspensjonisters inntektsforhold, med særlig vekt på minstepensjonistene. Siden grunnbeløpet er en så sentral størrelse i folketrygden har vi valgt å studere utviklingen av dette isolert. Målt i faste priser har grunnbeløpet sunket de siste årene bortsett fra en økning fra 1984 til 1985. Siden 1978 har grunnbeløpet gått noe mindre ned i verdi enn de yrkesaktives inntekter. Stortinget har tidligere vedtatt at det skal gis full kompensasjon for prisstigningen. Den utviklingen i grunnbeløpet vi har sett de siste årene (bortsett fra 1985) er altså ikke i overensstemmelse med Stortingets tidligere vedtak. (Hatland 1984). Særtillegget har økt hvert år, men vekstraten har flatet ut de siste årene.

Minstepensjonistenes inntektsutvikling var noe bedre enn gjennomsnittlig industriarbeiderlønn i perioden 1980-82. Fra 1982 til

-84 var forholdet motsatt. Hele perioden sett under ett kommer minstepensjonister noe bedre ut enn industriarbeidere, målt i prosentvis årlig økning i realdisponibel inntekt. En diskusjon om prosentvis årlig økning skjuler det faktum at minstepensjonen bare utgjør vel 1/3 av en gjennomsnittsinntekt før skatt i industrien. I 1984 var lønnsforskjellen mellom minstepensjonisten og industriarbeideren på nærmere 80 000 kroner (før skatt). Målt i kroner blir derfor forskjellen større og større med en slik utvikling vi har hatt de siste årene.

Når det gjelder offentlig tjenesteyting til de eldre har vi sett at det har vært vekst på nesten alle de områdene vi har behandlet. Antall plasser i somatiske sykehjem har økt med nesten 8 500 fra 1970 til 1983. Imidlertid har veksten i antall plasser blitt betydelig redusert de siste årene. Dette har medført at man i 1980 var nærmere målet på 7 plasser pr. 100 innbygger over 70 år enn man var i 1983.

I psykiatriske sykehjem og ettervernshjem finner vi det motsatte forholdet. Her har veksten vært størst de siste årene. Antall plasser i aldershjem og aldersavdelinger i kombinerte institusjoner er mindre i 1983 enn det var i 1975. Siden 1981 har det imidlertid vært en økning også her.

Innen hjelpeordningene for hjemmene har det vært en betydelig økning i antall hjem som har mottatt hjelp, med unntak fra husmorvikartjenesten der det har vært en reduksjon i hele den perioden vi har undersøkt. Når det gjelder hjemmehjelpsordningen, som er den mest utbredte hjelpeordningen, har veksten blitt betydelig redusert de siste årene.

Bedring av de eldres levekår har vært en klart uttalt målsetting for regjeringen de siste årene. Vår framstilling viser også at det har funnet sted en betydelig vekst de siste 10-15 årene innenfor de viktigste offentlige tjenestene som tilbys eldre. Det er likevel grunn til å understreke at veksten på flere områder er redusert de aller siste årene. Det økende antall eldre vil sannsynligvis føre til økt press på helse- og sosialtjenestene, og stiller derfor de politiske myndigheter overfor store utfordringer.

LITTERATURLISTE:

Stortingsmelding nr. 79, Langtidsprogrammet 1982-1985.

Stortingsmelding nr. 83, Langtidsprogrammet 1986-1989.

Ivar Brevik: "Eldreomsorg år 2000". Befolkningsutvikling og konsekvenser for utbygging av offentlig eldreomsorg. NIBR-notat 1984:146.

Aksel Hatland: "Folketrygdens framtid". Universitetsforlaget 1984.

Jon Johnsen: "Køer ved sjukehus og sjukeheim". Oslo 1985.

ILO: Labour force Estimates and Projections 1950-2000. Sec, Ed. 1977.

Odelstingsproposisjon nr. 11 (1983-84): "Om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover."

Norges offentlige utredninger 1984:10; "Trygdefinansiering".

Norges offentlige utredninger 1985:2; "Foreløpig grunnlag for inntektsoppgjørene 1985".

Stortingsproposisjon nr. 1 (1983-84), for budsjetterminen 1984, Folketrygdens utgifter og inntekter.

Stortingsproposisjon nr. 1 (1984-85), for budsjetterminen 1985, Folketrygdens utgifter og inntekter.

Social trygghet i de nordiske landerna. Nordisk statistisk skriftserie. Stockholm 1980, 1984.

Stein Kuhnle: "Velferdsstaten". Tiden Norsk Forlag. Bergen 1983.

Statistisk Sentralbyrå:

-Statistisk årbok 1984.

-Lønnsstatistikk 1983.

-Helsestatistikk 1975, 1977, 1980-1983.

-Sosialhjelpsstatistikk 1970, 1975.

-Sosialstatistikk 1977, 1980-1983.

I tillegg har Statistisk Sentralbyrå og Rikstrygdeverket supplert med enkelte opplysninger som ennå ikke er publisert.

NOTER:

*Hvorvidt reduksjonen i antall hjem som mottar husmorvikarhjelp har gått utover den eldre del av befolkningen er vanskelig å beregne. I sosialstatistikken er det ikke mulig å skille ut de hjem der hjelpen går til gamle mennesker.

Del III

NÆRINGSPOLITIKK OG SYSSELSETTING

Kapittel 7: Næringsstøtte og velferdsstat

Kapittel 8: Endringer i norsk sysselsetting

Kapittel 9: Arbeidsledig i velferdsstaten

Kapittel 10: En ny kurs for velferdsstaten?

FAFO, 1985

Kapittel 7:

NÆRINGSSTØTTE OG VELFERDSSTAT

av

Dag Stokeland

<u>INNHOILDSFORTEGNELSE:</u>	<u>Side:</u>
1 VELFERDSSTAT, SYSSELSETTING OG NÆRINGSSTØTTE	241
2 DE POLITISKE MÅLSETTINGER FOR NÆRINGSSTØTTEN	243
3 NÆRINGSSTØTTEN: ÅRLIGE OVERFØRINGER.	247
3.1 Total næringsstøtte	247
3.2 Næringsstøtte pr. ansatt	252
4 STATLIG STØTTE TIL SKIPSBYGGINGSINDUSTRIEN: FORM OG OMFANG .	257
4.1 Skipsbyggingsindustrien i løpet av de siste 30 årene	257
4.2 Verftsstøttens utvikling	259
4.3 Politiske målsettinger	263
5 OPPSUMMERENDE MERKNADER.	267

1. VELFERDSSTAT, SYSSELSETTING OG NÆRINGSSTØTTE

Begrepet velferdsstat kan gis ulike tolkninger. Det en vanligvis tenker på, er settet av offentlige overføringer og tjenester til private som danner et sosialt og helsemessig sikkerhetsnett; pensjonsordninger, sykeforsikringer, trygdeordninger m.m. Men begrepet kan utvides. Svært forenklet kan en skille mellom to velferdsstater; en for husholdningene (personer) og en for næringer (bedrifter). Videre kan man gjøre ytterligere en forenkling ved å beskrive velferdsstatens målsetting som å vedlikeholde/øke både husholdningenes inntektsnivå og bedriftenes inntekt. De foregående kapitlene har behandlet det ene aspektet ved velferdsstaten; helse- og sosialtilbudet til private. I dette kapitlet skal vi se nærmere på den andre siden; statlige overføringer til bedrifter og næringer.

Motivet for å beskrive næringsstøttens utvikling i sammenheng med den sosialpolitiske utviklingen ligger i den nære koplingen det er mellom f.eks. arbeidsledighetsbidrag og næringsstøtte. Velferdspolitikken er også å sikre at den enkelte, så langt det er mulig, selv kan skaffe den nødvendige inntekt. Grovt skissert kan en si at redusert næringsstøtte til en utsatt bedrift/næring på kort sikt vil føre til innskrenkninger og nedskjæringer i antallet sysselsatte. For de oppsagte vil det innebære en overgang fra eget inntektsgivende arbeid til arbeidsledighetstrygd, hvis de ikke umiddelbart kan skaffe seg nytt arbeid. Antagelsen er at en reduksjon i næringsstøtten på kort sikt vil føre til økte utgifter over andre velferdsstatlige poster. Sysselsettingsutviklingen, herunder næringsstøtten, er dermed av betydning for formen og omfanget av resten av velferdsstatens overføringer. Vi vil ikke forsøke å forklare næringsstøttens utvikling, men kun beskrive den i lys av regjeringenes støttepolitiske målsettinger. I parentes må det nevnes at næringsstøtten selvsagt ikke er det eneste politiske virkemidlet som påvirker sysselsettingen.

2. DE POLITISKE MÅLSETTINGER FOR NÆRINGSSTØTTEN.

Generelt kan en si at statlig intervensjon i markedet f.eks. i form av næringsstøtte, for en stor del er et svar på internasjonale hendelser som de nasjonale politiske myndigheter har liten innflytelse over. Det internasjonale økonomiske tilbakeslaget f.o.m. 1974 må, i tillegg til spesifikt norske forhold, ses på som en av årsakene bak motkonjunkturpolitikken under årene 1974 til 1977. Et av hovedelementene i denne politikken var omfattende bruk av ulike former for næringsstøtte. Statlig støtte til bedrifter i vanskeligheter under konjunkturedganger har lenge vært et alment godtatt virkemiddel. Det nye ved konjunkturpolitikken var dens omfang og varighet.

Uten å gå nærmere inn på de politiske årsakene til dette, kan en nevne at mens motkonjunkturpolitikken ble iverksatt av en arbeiderparti-regjering i Norge, ble en tilsvarende politikk i samme periode ført av en borgerlig regjering i Sverige.

I 1977 vurderte regjeringen den vedvarende økonomiske krisen som strukturell, og ikke konjunktorell slik man tidligere hadde ment. Dette førte til en omlegging av motkonjunkturpolitikken over til en mindre ekspansiv politikk. P. Kleppe uttalte bl.a. i 1977: "Vi må vise omtanke ved utformingen av støttetiltak til bedrifter. Vi må sørge for at støttetiltakene bidrar til en rasjonell omstrukturering" (Sosialøkonomen, nr.10 1977, s.1). Daværende industriminister O.Haukvik påpekte videre i 1978 at "det bør ikke gis statlig støtte til industribedrifter i det sentrale østlandsområdet" (St.prp. 133, 1977/78 s.1). Samtidig med den formelle avslutningen av motkonjunkturpolitikken i 1977/78, fikk man fra regjeringens side en sterkere betoning av behovet for omstilling i næringslivet. Bruddet med de politiske/økonomiske virkemidlene fra motkonjunkturperioden ble likevel ikke fullstendig. "Strukturendringer vil være nødvendige for å oppnå konkurransevne og produktivitetsvekst. I mange tilfeller vil det likevel være samfunnsmessig riktig med støttetiltak for næringer og

foretak som er i vanskeligheter" (St.meld. nr.75, 1976/77, Langtidsprogrammet 1978-81, sammendrag s.18).

Arbeiderpartiregjeringens målsetting for næringsstøtten under perioden 1977-81 kan oppsummeres som "betinget reduksjon". Man ønsket økt omstilling og derfor redusert næringsstøtte p.g.a. dens antatt strukturstabiliserende effekt. Samtidig så man nødvendigheten av fortsatt støtte p.g.a. den svake økonomiske konjunkturen og målsettingen om full sysselsetting.

Den borgerlige regjeringen (1981-1985) har i sterkere grad enn den foregående regjeringen påpekt nødvendigheten av industriell omstilling og økt konkurranseevne. Videre har den nåværende regjeringen lagt vekt på generelle økonomiske virkemidler for å nå disse målene, til forskjell fra arbeiderpartiregjeringens mer uttalt positive holdning til selektive støtteordninger. Høyre gikk til valget i 1981 med målsettingen om at norsk industri og næringsliv på nytt skulle bli konkurransedyktig - uten statlig støtte. Den borgerlige regjeringen har de siste fire årene også gitt inntrykk av at offentlige støttetiltak overfor næringslivet skulle nedtrappes slik at en ikke fikk 'uheldig markedstilpasning'. "Det vil bli lagt stor vekt på å hindre at offentlige tiltak medfører overproduksjon og overkapasitet i ulike næringer" (St. meld.83, 1984/85. Langtidsprogrammet 1985-89, s.163).

Men i likhet med den foregående regjeringen har den borgerlige regjeringen vist stor forsiktighet med hvor mye og hvor raskt næringsstøtten skal reduseres. "Det tas sikte på en gradvis nedtrapping av de selektive virkemidler. Den vanskelige konjunktursituasjonen gjør imidlertid at det for tiden er nødvendig å gå mer skrittvis fram". (St. prp. 1 1982/83, s.21). En formulering som forøvrig er svært lik arbeiderpartiregjeringens målsetting i langtidsprogrammet for 1978-81 (se foregående).

Den borgerlige regjeringens målsetting for næringsstøttens utvikling kan på bakgrunn av de generelle formuleringene over oppsummeres på samme måte som for den foregående regjeringen; "betinget reduksjon".

Intensjonen har under hele regjeringsperioden vært en reduksjon av næringsstøtten. Hvor omfattende reduksjonen kom til å bli var på sin side avhengig av den økonomiske utviklingen, herunder sysselsettingsutviklingen.

Av den noe skissemessige framstillingen over går det fram at de to seneste regjeringene har uttalt seg for en nedtrapping av næringsstøtten, spesielt den selektive industristøtten. Sammenfallet i næringspolitiske målsettinger for de to regjeringene skjuler på den andre siden en viss uenighet om bruk av økonomiske virkemidler for å nå sysselsettingsmålsettingen. I den sammenheng har nedtrappingen av næringsstøtten vært viktigere rent ideologisk for den borgerlige regjeringen enn det var for den foregående. Arbeiderpartiet i regjeringsposisjon hadde en mer pragmatisk holdning til næringsstøttens avvikling.

3. NÆRINGSSTØTTEN: ÅRLIGE OVERFØRINGER.

Ved å sammenlikne næringsstøttens faktiske utvikling (se tab.1) med regjeringens næringspolitiske målsettinger under samme periode, kan en vurdere sammenfallet mellom politiske intensjoner og faktisk utvikling. Tallene for næringsstøtten er hentet fra Finansdepartementet, økonomiavdelingen. En oversikt over metoden som er lagt til grunn for beregningen av næringsstøttens omfang finnes i St. meld. nr.88 1982/83, vedlegg 1.

3.1 Total næringsstøtte.

(1) Av tabell 1 ser en at den største økningen i den totale næringsstøtten skjedde mellom 1973 og 1977. I løpet av disse årene økte støtten med nærmere 140 prosent, fra 4,9 til 12,0 millioner 1983-kroner. Dette er forsåvidt ikke overraskende, idet perioden sammenfaller med motkonjunkturpolitikken, herunder økte overføringer til jordbruket. Den omfattende næringsstøtten var som nevnt et uttalt virkemiddel for å opprettholde full sysselsetting.

Tabell 1: Næringsstøtte, millioner 1983-kroner¹

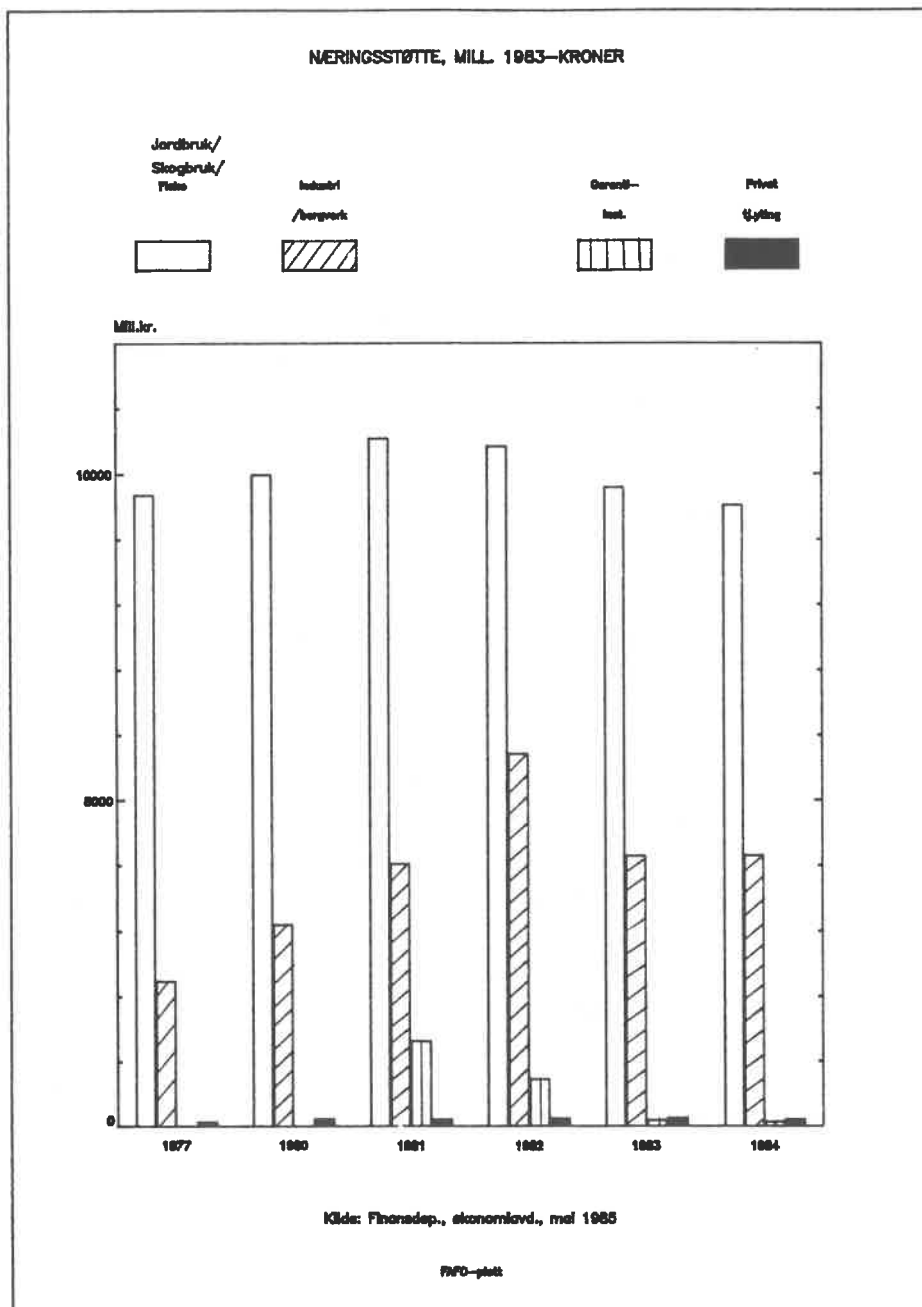
Type næring	1973	1977	1980	1981	1982	1983	1984
Jordbruk	3166,9	8575,9	8419,3	8737,7	9127,1	8573,2	8374,2
Skogbruk	96,5	165,2	198,8	192,8	160,3	172,9	166,0
Fiske	453,1	944,7	1378,3	1621,3	1141,9	1055,0	988,2
Industri og bergv.	1234,0	2247,2	3109,2	4032,9	5719,4	4155,4	4162,2
Herav							
-Skipsbygg.ind. ²	263,6	593,6	899,0	1361,5	1104,1	785,4	589,2
-Statsaksjeselsk. ²	376,7	448,3	607,0	913,8	2170,9	1216,7	2109,4
Garantiinstituttet				1328,2	738,8	107,6	85,3
Privat tjenesteyt.	45,6	76,2	125,0	114,0	129,8	1412,9	115,9
Sum	4996	12010	13231	16022	17017	14207	13892

Kilde: Finansdepartementet, økonomiavdelingen, mai 1985.

1) Omregnet med konsumprisindeksen.

2) Gjelder selskaper med mer enn 75% statlig eierandel. Beløpene omfatter ikke den støtte statsaksjeselskapene har hatt av generelle støtteordninger.

Figur 1: Næringsstøtte, millioner 1983-kroner.



(2) Tallene for næringsstøtten under arbeiderpartiregjeringen 1977-81 er ufullstendige i det det mangler opplysninger for årene 1978 og 1979. Med denne reservasjonen i minne, ser en at veksten i støtten avtar i løpet av perioden 1977-81 sammenliknet med motkonjunkturperioden. Totalt økte overføringene med 30 prosent, fra 12,0 milliarder til 16,0 milliarder (1983-kr).

(3) Det er vanskelig å avgjøre om den faktiske utviklingen i næringsstøtten er i overensstemmelse med regjeringens politiske målsettinger under perioden 1977-81. Dels fordi målsettingene er såvidt generelt formulert, dels p.g.a. at materialet er noe mangelfullt. Som det framgår av tabell 1 skjedde det ingen reduksjon i de totale overføringene i henhold til arbeiderpartiregjeringens intensjoner ved omleggingen av motkonjunkturpolitikken i 1977. På den andre siden åpnet regjeringen for fortsatt næringsstøtte, under henvisning til målsettingen om full sysselsetting. Konklusjonen må bli at den næringspolitiske målsettingens generelle form gjør at man kan snakke om et sammenfall mellom intensjoner og ført politikk under Arbeiderpartiets regjeringsperiode 1977-81.

(4) Om vi går over til den seneste regjeringsperioden, 1981-85, endres tilsynelatende tendensen til vekst i støtten til svak reduksjon. Fra den borgerlige regjeringen overtok i 1981, er den totale næringsstøtten redusert med 2,1 milliarder eller ca. 7 prosent.

(5) Denne reduksjonen er i overensstemmelse med den borgerlige regjeringens politiske intensjoner om en skrittvis nedtrapping av næringsstøtten. Som sådan kan en si at den borgerlige regjeringen har realisert sine næringsstøttoppolitiske målsettinger under denne perioden.

(6) Spesifiserer vi reduksjonen på næringsgrupper, framgår det at jordbruk og fiske tilsammen har fått sine overføringer beskåret med noe under 1 milliard; ca. 10 prosent. Den posten som står for hoveddelen av nedskjæringen er imidlertid "Garantiinstituttet for skip og borefartøyer" (dette behandles nærmere i punkt 4). Noe overraskende er det kanskje at støtten til industri/bergverk i motsetning til regjeringens målsettinger derimot har vist en svak reell økning (120 millioner) i løpet av de siste fire årene. Bak dette tallet skjuler det seg imidlertid store endringer for de ulike industribransjer. Skipsbyggingsindustrien, som i 1981 mottok nærmere 35 prosent av alle overføringene til industri/bergverk (1,3 milliarder), har fått sin andel redusert til 7 prosent. Statsaksjeselskapene har på sin side økt sin andel av næringsstøtten til industri/bergverk fra 22 prosent i 1981 (913 millioner) til 50 prosent i 1984 (2.1 milliarder).

3.2 Næringsstøtte pr. ansatt.

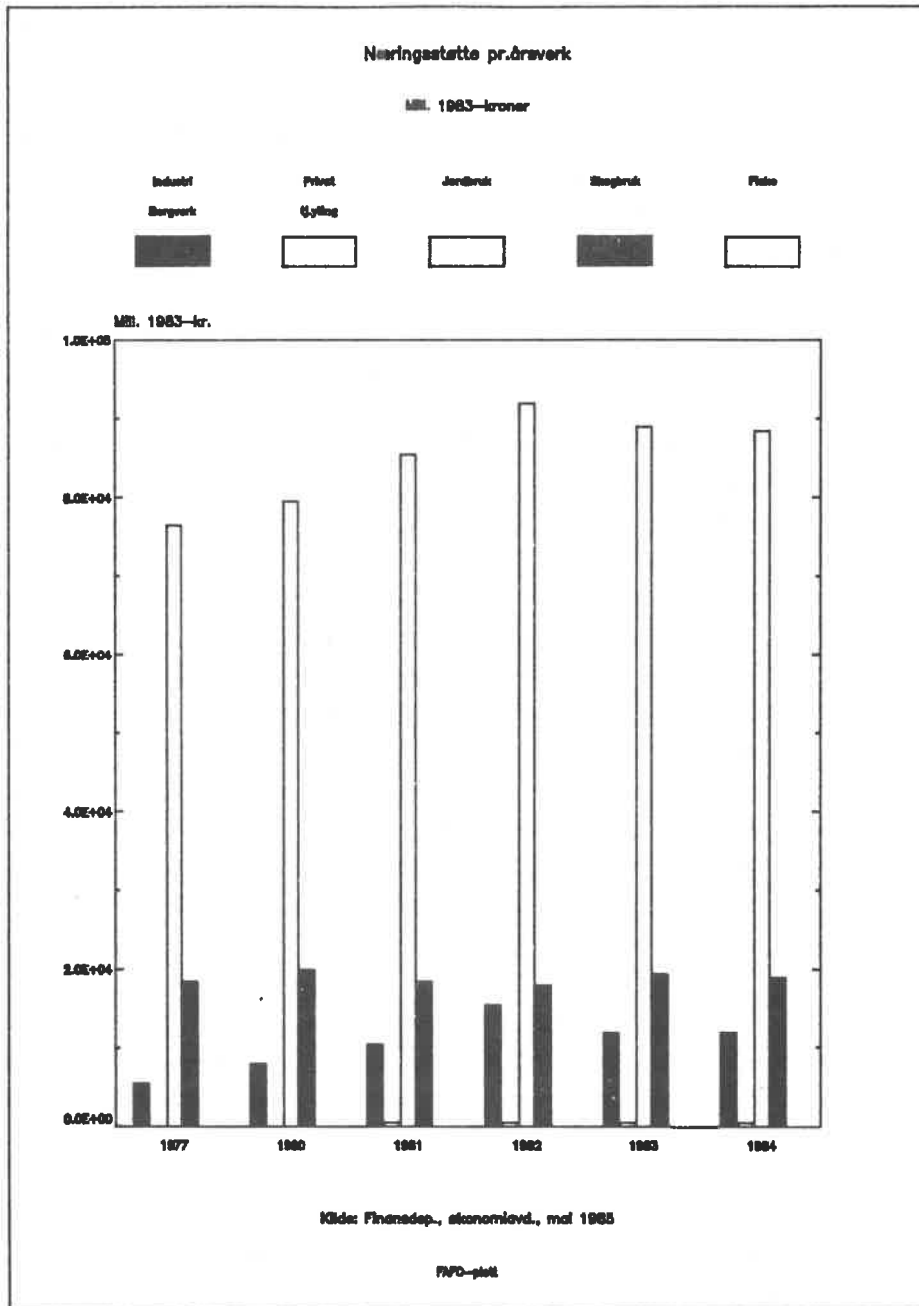
(7) For å få et mer nyansert bilde av næringsstøttens utvikling, kan vi i tillegg til tabell 1 se på støtte pr. årsverk for de ulike næringsgruppene. Svakheten ved kun å se på de totale overføringene er at disse ikke fanger inn næringsstøttens nedslagsfelt, d.v.s. antallet sysselsatte i den næringen som mottar støtten. Næringsstøtte pr. årsverk tar hensyn til at uendrede overføringer fra ett år til et annet kan innebære en reell økning i støtten, hvis næringen har gjennomgått en sysselsettingsreduksjon under samme periode. Tabell 2 viser utviklingen i næringsstøtten pr. årsverk, målt i 1983-kroner. Tilsvarende data i løpende priser er gitt i tabell 5.

Tabell 2: Næringsstøtte pr.årsverk, millioner 1983-kroner.

Type næring	1973	1977	1980	1981	1982	1983	1984
Industri og bergverk	3000	5500	8000	10500	15500	12000	12000
-Statsaksjeselskap	19000	20500	23000	34500	88500	55000	94000
-Verftsindustrien	..	33500	69000	104500	91000	97000	111750
Privat tjenesteyt.	0	0	500	500	500	500	500
Jordbruk	24500	76500	79500	85500	92000	89000	88500
Skogbruk	9000	18500	20000	18500	18000	19500	19000
Fiske	19500	46000	82000	71000	51000	47000	43000

Kilde: Finansdepartementet, økonomiavdelingen, mai 1985

Figur 2: Næringsstøtte pr. årsverk, i tusen 1983-kroner.



(8) Tendensen i tabell 2 skiller seg på visse punkter fra den i tabell 1. Den totale reduksjonen i næringsstøtte på 7 prosent under perioden 1982 - 84 (se punkt (4)), endres til 2,8 prosent om vi tar hensyn til sysselsettingsreduksjonene. Om vi ser på utviklingen for de enkelte næringsgruppene, forandres inntrykket av redusert næringsstøtte under den borgerlige regjeringen ytterligere. For jordbruk, skogbruk og industri/bergverk skjer det en reell økning i støtte pr. sysselsatt. For disse næringene har reduksjonen i antall årsverk vært større enn reduksjonen/endringen i de statlige overføringene. I den sammenhengen kan man trekke motsatt konklusjon enn den under punkt (5); perioden med borgerlig regjering (t.o.m. 1984) har gått sammen med en svak reell økning i de offentlige overføringer pr. årsverk i jordbruk, skogbruk og industri/bergverk. Økningen, spesielt til industri og bergverk, stemmer dårlig med regjeringens generelle industripolitiske intensjoner.

(9) Som en oppsummering av næringsstøttens utvikling under de siste 8 årene kan en si at de to regjeringsperiodene har falt sammen med en stagnasjon i den totale næringsstøtten sammenliknet med motkonjunkturperioden. I perioden 1977-81 skjedde det en viss økning i næringsstøtten. De totale overføringene under den borgerlige regjeringsperioden (1981-85) viser en svak reduksjon. Om vi derimot ser på de enkelte næringsgrupper endres inntrykket av nedtrapping i støtten under den borgerlige regjeringen, til en viss økning i de reelle overføringene pr. årsverk for næringene jordbruk, skogbruk og industri/bergverk.

(10) Det er som nevnt ikke meningen å forklare den skisserte utviklingen i næringsstøtten. Her bør det likevel nevnes at en må være forsiktig med å forklare støttens utvikling kun med henvisninger til politiske målsettinger og hvorvidt man har hatt en sosialdemokratisk eller borgerlig regjering. Når det gjelder næringsstøttens utvikling under de siste 8 årene er det for det første ikke helt enkelt å skille de to regjeringenes næringsstøttepolitiske målsettinger fra hverandre (se begynnelsen av kapitlet). For det andre er det en viss grad av automatikk eller treghet i de beslutningsprosessene som leder til

næringsstøtten. Dels ved at tidligere vedtatte støtteordninger i viss grad binder opp senere beslutninger. Dels via tidsdifferansen mellom vedtaket om støtte og tilsvarende utbetaling. Det siste er et metodisk problem som fører til at en stor del av næringsstøtten som registreres i et år, er et direkte resultat av beslutninger tatt opp til 8-10 år tidligere. Overføringene via f.eks. "Garantiinstituttet for skip og borefartøyer" f.o.m. 1981, er et resultat av den daværende arbeiderpartiregjerings politikk under årene 1975-77. (Dette behandles nærmere i neste kapittel). I tillegg til disse faktorene kommer de strukturelle foringene den økonomiske utviklingen internasjonalt har for næringsstøttens omfang. Dette tas det også eksplisitt hensyn til i de to regjeringenes politiske målsetninger via formuleringer som "Den vanskelige konjunktursituasjonen gjør imidlertid at det for tiden er nødvendig å gå mer skrittvis fram".

De nevnte forholdene betyr ikke at politikk generelt, og det regjeringsbærende partiets målsettinger spesielt, er uten betydning for næringsstøttens forløp. Poenget er snarere at beslutningsprosessens innslag av treghet, samt sysselsettingsproblematikkens betydning i norsk politikk, begrenser de politiske alternativene for næringsstøttens forløp. Mot denne bakgrunnen tyder de offentlige overføringene, spesielt til jordbruk, skogbruk og industri/bergverk, på at den foregående og den nåværende regjeringen har valgt nokså like løsninger: Under begge disse regjeringsperiodene økte støtten pr. årsverk i de nevnte næringene, om enn noe svakere under den borgerlige regjeringen.

(11) Den skisserte beskrivelsen av næringsstøttens utvikling er svært generell. Det er f.eks. ikke forsøkt å skille mellom selektiv og generell næringsstøtte. Dette er en svakhet ved framstillingen i det en av intensjonene bak endringen i næringsstøtten under arbeiderparti-regjeringen og i enda sterkere grad under den borgerlige regjeringen har vært å redusere den selektive støtten til fordel for mer generelt virkende ordninger. En framstilling som skiller mellom selektive og generelle støtteordninger krever mer spesifisert informasjon om hver enkelt bransje; en oppgave som er for omfattende i denne sammenhengen. Vi har likevel valgt å se nærmere på støtten til en bransje:

Skipsbyggingsindustrien. Denne bransje er tatt med dels fordi den i en lengre periode har mottatt store overføringer totalt og pr. ansatt, og dels fordi skipsbyggingsindustriens vilkår og framtid har vært og er et sentralt industripolitisk spørsmål. Kjernen i debatten er støtteordningenes form og omfang, samt tilhørende sysselsettingsutvikling.

4. STATLIG STØTTE TIL SKIPSBYGGINGSINDUSTRIEN: FORM OG OMFANG*

4.1. Skipsbyggingsindustrien i løpet av de siste 30 årene.

Før vi ser på støtten til Skipsbyggingsindustrien for årene 1977 - 84, kan det være nyttig med et kort tilbakeblikk på næringens utvikling under de siste 30 årene. Historisk har europeiske verft utgjort skipsbyggingsens elitelag. Denne posisjonen ble utfordret av japanske verft under 50-tallet, for på begynnelsen av 60-tallet å gå tapt til Japan. Uten å gå nærmere inn på årsaken til dette skiftet i geografisk tyngepunkt for verdens skipsbygging, kan en nevne at den japanske ekspansjonen på 50-tallet falt sammen med omfattende støtteordninger og statlig styring. Det første japanske skipsbyggingsprogrammet, "Keikaku Zosen", ble vedtatt allerede i 1947.

Bl.a. som svar på økede japanske markedsandeler, ble det opprettet en rekke statlige støtteordninger til europeiske verft i løpet av 50-tallet. Den norske tollrefusjonsordningen, se tab.3, går helt tilbake til siste halvdel av 40-tallet. Subsidiert verftsindustrien har lang tradisjon, både i europeisk og japansk verftsindustriepolitikk. I 1958-60 fikk man en internasjonal skipsbyggingskrise. Dette presset den europeiske verftsindustrien ytterligere, i tillegg til den japanske utfordringen. Den følgende tiltagende konkurransen om skipsbyggingskontrakter førte til opprettelsen av statlige finansiseringsordninger rundt tiårsskiftet. Det private kapitalmarkedet var p.g.a. den usikre markedssituasjonen ikke villig til å gi verftene lån med pant i skipene som eneste sikkerhet. Med opprettelsen av statlige finansieringsordninger endret bankene sin utlånspolitikk, i det ordningene via den statlige medvirkningen garanterte bankenes utlån til verft/reder.

* Framstillingen bygger på STOKLAND, DAG ; "Politisk økonomi og økonomisk endring; En sammenliknende analyse av støtteordningene til skipsbyggingsindustrien i Sverige og Norge under perioden 1955-84".

Hovedoppgave i statsvitenskap. Oslo 1985.

Stortinget vedtok i 1959 å opprette "A/S Låneinstituttet for skipsbyggeriene" (St.prp. 1, 1959, vedlegg 16), mens en liknende finansieringsordning ble opprettet i Sverige i 1963; "Fartygskreditgarantier" (R.prp. 28, 1963).

Krisen i 1958-60 førte til at de europeiske verftene ikke nådde opp i produksjonsvolumet fra 1958 før i 1966 (målt som brutto registertonn). De følgende årene fram til 1974 kjennetegnes derimot av en unik internasjonal bransjeutvikling, med en fordobling av den totale produksjonen i løpet av 6 år (!). En ny internasjonal verftskrise var et faktum allerede i 1974. Verftsindustrien er fremdeles inne i denne krisen, noe som framgår av at verdens produksjonsvolum på 80-tallet stort sett er på samme nivå som på midten av 60-tallet.

4.2 Verftsstøttens utvikling.

Med dette stikkordmessige tilbakeblikket som utgangspunkt, kan en se nærmere på hvilke støtteordninger og hvilket støttenivå som ble vedtatt i løpet av 1977-84, herunder de to regjeringenes intensjoner bak verftsstøtten. Tabell 3 framstiller støtten til verftsindustrien 1977-84, spesifisert på de enkelte støtteordningene.

Tabell 3: Støtte til skipsbyggingsindustrien, mill.kr., løpende priser.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<u>Støtteordninger</u>								
<u>vedtatt før 1977:</u>								
-Tollrefusjonsordningen	343	321	326	271	313	384	337	191
-Tilskudd, eksport U-1.				86	162	148	148	137
-Garantiinnfr., byggel.				4	1	2	2	..
-Garantiinnfr., innenl.					4		9	
<u>Støtteordninger</u>								
<u>vedtatt 1977-81:</u>								
-Omstill./syss.lån	20	-	35	128	162	42	16	10
-Rentesub./generell/108				4	1	19	76	112
-Pristilskudd			34	164	484	423	169	19
<u>Støtteordninger</u>								
<u>vedtatt 1981-84.</u>								
-Rentesub., Innenl./langt							19	113
-Rentesub., byggelån							8	42
TOTAL STØTTE:*	363 ¹	321	395	657	1127	1018	784	624
-Garantiinnfr./GI					1100	681	108	91
TOTAL STØTTE; INKL. GI OG INNTEKTSFRADR.	813	321	395	657	2227	1699	892	715
STØTTE* PR. ANSATT I NYBYGGING (LØPENDE PRISER; 1000 KR.) ²	19.5	20.0	23.5	50.5	86.5	83.5	97.0	125.0

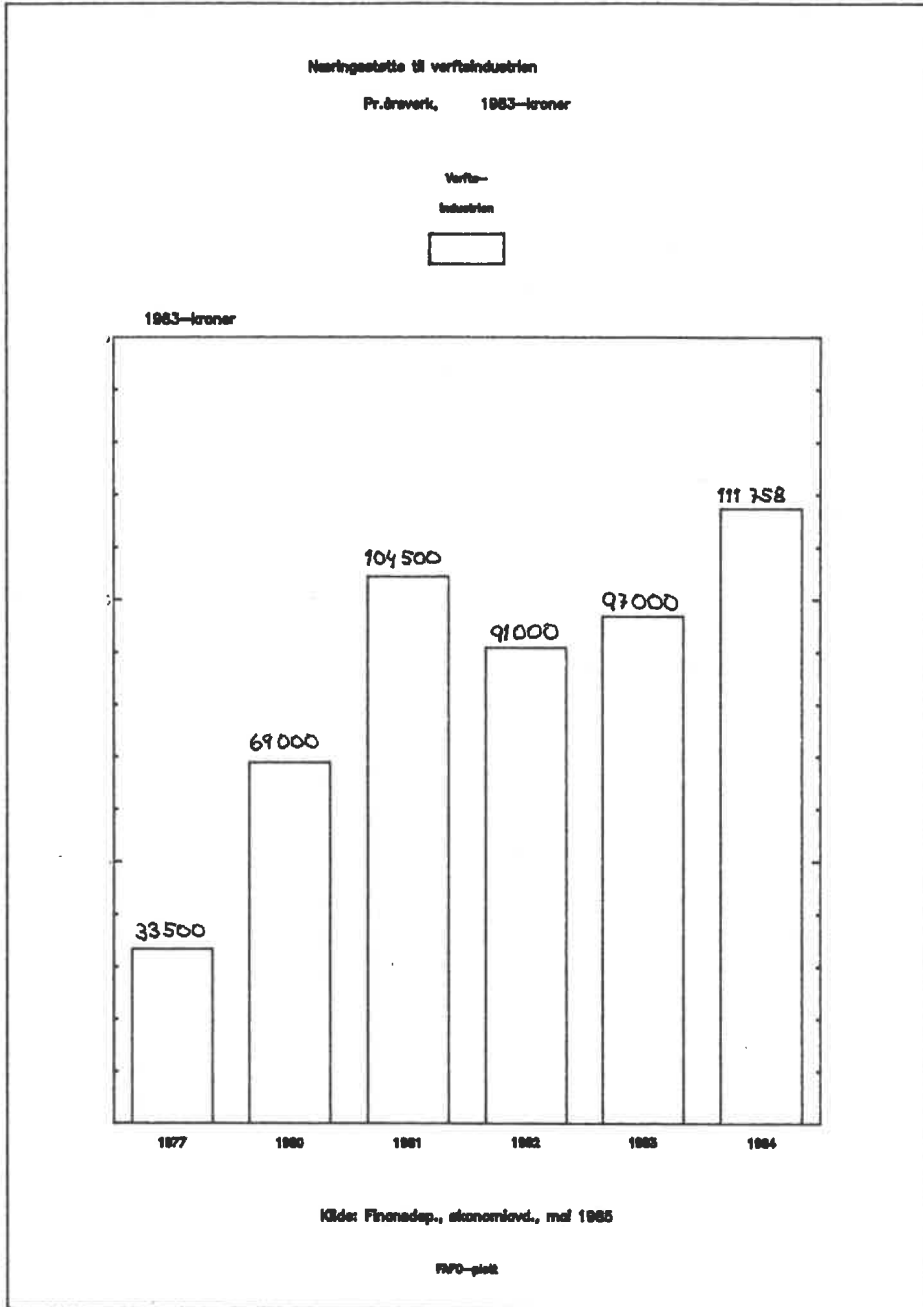
1) I tillegg kommer en inntektsfradragsordning som eksisterte under 1977 (Ot.prp. 38, 1976/77). Kostnaden for ordningen er beregnet til 450 millioner kroner.

2) Se også tabell 2.

(12) Av tabell 3 ser en at den totale støtten økte markert under arbeiderpartiregjeringen 1977-81. Perioden med borgerlig regjering går sammen med en tilsynelatende tilsvarende reduksjon. Fra 1361 millioner i 1981 til 589 millioner i 1984; en nedtrapping på ca. 130 prosent.

(13) Om vi stedet velger støtte pr. sysselsatt i skipsbyggingsindustrien som mål for den førte næringsstøttepolitikken, så endres inntrykket av nedtrapping under den borgerlige regjeringsperioden. Av tabell 2 ser en at støtten pr. sysselsatt med nybygging i verftsindustrien har økt fra 104 000 til 117 500 i 1984; en reell økning på 12 prosent. Om en beskriver utviklingen i verftsstøtten under den borgerlige regjeringsperioden som reduksjon eller opptrapping er avhengig av hvilket mål en velger.

Figur 3: Næringsstøtte til verftsindustrien pr. årsverk i tusener 1983-kroner.



(14) En rimelig oppsummering av utviklingen er at støttenivået pr. sysselsatt har økt i løpet av årene 1981 - 84, i likhet med tendensen under den forrige regjeringsperioden. Det økte støttenivået har gått sammen med en kraftig reduksjon i de totale overføringene. Sammenhengen mellom økt støtte pr. sysselsatt og reduserte totale overføringer skyldes den sterke nedskjæringen i antallet sysselsatte i nybyggingsvirksomhet under den borgerlige regjeringsperioden.

(15) Spørsmålet om støtten via "Garantiinstituttet for skip og borefartøyer" (GI) skal regnes inn i den totale støtten til skipsbyggingsindustrien er problematisk. Årsaken til opprettelsen av GI (St.prp.17, 1975/76) var i hovedsak Rekstenrederiets likviditetskrise i løpet av sommeren 1975, kombinert med Rekstens forpliktelser overfor Aker Mekaniske Verksted (se St.meld.67, 1983/84: Om Rekstenskommisjonens rapport). Ordningen må betraktes som en indirekte støtte til verftsindustrien i.o.m. dens forbedring av visse utsatte rederiers betalingsevne. Utgiftsføringen av kostnadene for GIs engasjement er tidsmessig misvisende i forhold til den perioden garantiene ble gitt. Rekstenengasjementet, som utgjør over 900 millioner kroner, ble inngått i løpet av 1975 - 76 (reforhandlet 1978), mens kostnadene først framkom i statens budsjett f.o.m. 1981 (jfr.tab.3). Denne tidsdifferansen mellom beslutning/tilsagn og tilsvarende utbetaling/ registrering er et generelt metodisk problem i forbindelse med næringsstøttens utvikling. I tilfellet med GIs overføringer dreier det seg om så store beløp og så stor tidsdifferanse, at det er rimelig å holde disse utenfor denne sammenhengen. Ved mer omfattende studier, f.eks. sammenligning av ulike nasjoners støttenivå, så må GIs overføringer tas med i den totale norske verftstøtten.

4.3 Politiske målsettinger.

(16) Bortsett fra "Tollrefusjonsordningen" og finansieringsordningene er alle støtteordningene til skipsbyggingsindustrien vedtatt etter 1975 (se tab. 3).

(17) Arbeiderpartiregjeringen var i 1977/78 innstilt på en reduksjon i kapasitet/sysselsetting. "Det vil også være nødvendig at norsk skipsbyggingsindustri reduserer sin nybyggingskapasitet, noe som vil kunne forårsake betydelige problemer" (St.prp. 163, 1977/78, s. 1). Regjeringen oppga ikke noe mål for sysselsettingsreduksjonens omfang. "... finner det vanskelig å ta stilling til noe presist mål for hvor mange det skal være ansatt i norsk skipsbygging" (St.prp. 163, 1977/78, s. 1) I 1980, etter et par år med kraftig reduksjon i antallet sysselsatte sluttet imidlertid regjeringen seg til industrikomiteén som uttalte at "nybyggingskapasiteten ikke kunne reduseres vesentlig i forhold til antatt nivå ved utgangen av 1979" (St.prp. 98, 1979/80, s.1).

(18) Hovedinntrykket av arbeiderpartiregjeringens intensjoner bak verftspolitikken er akseptering av en gradvis reduksjon av kapasiteten/sysselsettingen og tilpassing til den internasjonale overkapasiteten. "Støttetiltakene har ut fra dette hatt til formål å sikre at den nødvendige nedtrappingen skjer i et sosialt og økonomisk forsvarlig tempo, samtidig som det er tatt sikte på å legge til rette mulighetene for omstilling til annen virksomhet. Siktemålet har vært at den gjenværende del av verftsindustrien skal kunne drive innenfor de samme rammebetingelser som norsk industri forøvrig" (St.prp. 1, 1980/81, Industridepartementet, s. 66).

(19) Den borgerlige regjeringens målsettinger for skipsbyggingsindustrien har flere fellestrekk med den foregående regjeringens. Dels ved formuleringer som at verftsindustrien bør stilles overfor samme rammebetingelser som annen norsk industri, samt at støtteordningenes omfang skal sikre en sosialt og økonomisk forsvarlig sysselsettingsreduksjon. M.a.o. vil støttenivået i siste instans være

avhengig av hva man anser som en 'sosialt og økonomisk forsvarlig sysselsettingsreduksjon'.

(20) Den nåværende regjeringens støttepolitikk er ikke kun en videreføring av støttesystemet under arbeiderpartiregjeringen. Den viktigste endringen skjedde i 1982. Intensjonen bak regjeringens forslag i 1982 var noe overraskende i forhold til den samme regjeringens uttalte målsetting om redusert støttenivå i norsk industri; "Regjeringen vil forslå følgende endring av støttetiltakene for skipsbyggingsindustrien som vil innebære en markert økning av det statlige støttenivået, og en endring av støtteformen" (St.prp.97, 1981/82, s.14).

(21) Målsettingen om økt støttenivå i forbindelse med endringsforslaget står i motsetning til regjeringens intensjoner om nedtrapping av støtten slik at verftsindustrien står overfor de samme rammebetingelsene som resten av industrien.

(22) Omleggingen av støttesystemet under den borgerlige regjeringen innebar en reell økning i den totale støtten til verftsindustrien. Det framgår av beregninger foretatt av industridepartementet, se St.prp.97, 1981/82, s.16, tab.5.1. Når de totale overføringene f.o.m. 1982 viser redusert omfang, har det bl.a. sammenheng med at den nye ordningen med rentesubsidier utbetaler støtten over en lengre periode (8 - 10 år), i motsetning til den tidligere ordningen (pristilskudd) der støtten ble utbetalt ved levering av skipet. Omleggingen medfører dermed at utbetalinger som tidligere ble registrert i løpet av de nærmeste par årene etter tilsagnet om støtte, skyves fram i tid og belastes budsjetter for kommende regjeringsperioder. Vedtak om støtte under perioden 1983 - 84 vil registeres fram til 1993. Reduksjonen i den totale støtten f.o.m. 1982 må i tillegg forklares ut fra redusert nybyggingsaktivitet, noe som automatisk fører til færre tilsagn om støtte.

(23) Som oppsummering kan en si at støtten til skipsbyggingsindustrien pr. sysselsatt har økt under perioden 1977 - 84. De totale

overføringene økte fram til 1981, men gjennomgikk deretter en reduksjon. Denne nedtrappingen skyldes ikke en omlegging av støttepolitikken i restriktiv retning. Endringen under den borgerlige regjeringen i 1982 innebar en reell opptrapping av støttenivået i norsk skipsbygging. Dette framgår derimot ikke av de faktiske tallene i tabell 3, i.o.m. at omleggingen har ført til en forskyvning av utbetalingene/registreringene framover i tid.

5. OPPSUMMERENDE MERKNADER.

Gjennomgangen av utviklingen i næringsstøtten under perioden 1977 - 84 har vist at det skjedde en økning i de samlede overføringene under arbeiderpartiregjeringen 1977 - 81. Både målt som støtte pr.sysselsatt og som totale overføringer. Næringsstøttens forløp står i viss grad i motsetning til den samme regjeringens målsettinger om nedtrapping i støttenivået. På den andre siden åpnet regjeringen for fortsatte overføringer, under henvisning til målsettingen om full sysselsetting.

Den borgerlige regjeringen har i hovedtrekk formulert tilsvarende målsettinger for næringsstøtten som den foregående regjeringen, med noe sterkere vekt på nedtrapping av støttenivået. Gitt regjeringens målsettinger er det derfor overraskende at tendensen til økt næringsstøtte videreføres for visse næringer. Veksten i overføringene har vært svakere enn under den foregående regjeringen, men likevel positiv for jordbruk, skogbruk og industri/bergverk. Den totale næringsstøtten under perioden har gjennomgått en viss reduksjon.

Skipsbyggingsindustrien mottok økende overføringer under arbeiderparti-regjeringen. Denne utviklingen, målt som støtte pr.sysselsatt i nybygging, fortsatte under den nåværende regjeringen. Den totale støtten har derimot gjennomgått en reduksjon. Det skyldes ikke en kontraktiv omlegging av støttesystemet fra den borgerlige regjeringens side. Den endringen som ble foreslått og vedtatt (1982) innebar en reell økning av støttenivået, både målt som totale overføringer og støtte pr.sysselsatt i nybygging. Når denne økningen ikke gjenspeiles i tallene for den totale næringsstøtten i tabell 3, skyldes det dels at omleggingen medførte en forskyvning av utbetalingene/registreringene framover i tid, dels den reduserte nybyggingsvirksomheten.

Til slutt en kommentar til sammenhengen mellom næringsstøtte og sysselsettingsutvikling. Det er en utbredt oppfatning at omfattende

næringsstøtte på lang sikt kan ha en negativ sysselsettingseffekt. Resonnementet er at de statsfinansierte kostnadene for støtten dels kan utnyttes på en mer effektiv måte, dels at støtten bidrar til å opprettholde en ulønnsom næringsstruktur og dermed hindrer nødvendig omstilling. Det er derimot almen enighet om at det for den enkelte bedrift/bransje på kort sikt er en positiv sammenheng mellom subsidier og sysselsetting.

Hvor stor effekt støtten har for sysselsettingen på kort sikt, er strengt tatt vanskelig å beregne. En skal derfor være forsiktig med å foreta for omfattende slutninger om endringer i støttenivå og samtidig sysselsettingsutvikling. Utviklingen i antall årsverk etter næring er gjengitt i tabell 4 .

Tabell 4: Utførte årsverk etter næring, antall 1000.

	1973	1977	1980	1981	1982	1983	1984
Industri og bergverk	394.6	397.8	381.8	376.3	366.6	347.1	344.3
<u>Herav:</u>							
-Statsaksjeselsk. ¹	19.6	22.5	26.3	26.4	24.5	22.4	22.4
-Skipsbyggingsind. ²	..	17.6	13.0	13.0	12.1	8.1	5.0
Privat tjenesteyting	331.8	362.0	375.1	379.9	379.6	386.6	392.8
Jordbruk	128.0	111.9	106.1	102.6	99.4	96.3	94.4
Skogbruk	10.5	9.0	10.0	10.5	8.9	8.8	8.8
Fiske	23.5	20.5	22.3	22.8	22.3	22.4	22.9

Kilde: Nasjonalregnskapet.

- 1) Antall sysselsatte personer etter oppgaver fra Industri-departementet.
- 2) Antall sysselsatte personer innenfor nybygging av skip etter oppgave fra Industridepartementet.
- 3) 1983-tall.

Tabell 5: Næringsstøtte pr.årsverk, kroner¹.

	1973	1977	1980	1981	1982	1983	1984
Jordbruk	10000	44500	58000	70500	84000	89000	94500
Skogbruk	3500	10500	14500	15000	16500	21000	20000
Fiske	7500	26500	43000	59000	47000	47000	46000
Industri og bergverk	1000	3500	6000	9000	14500	12000	13000
<u>Herav:</u>							
-Skiipsbygg.ind.	..	19500	50500	86500	83500	97000	125000
-Statsaksjeselsk.	7500	11500	17000	28500	81500	54000	100000
Privat tjenesteyt.	0	0	0	500	500	500	500

Kilde: Finansdepartementet, økonomiavdelingen, mai 1985.

1) Tallene er avrundet til nærmeste 500 kroner.

Kapittel 8:

ENDRINGER I NORSK SYSSELSETTING

av

Jon M. Hippe

<u>INNHOLDSFORTEGNELSE:</u>	<u>Side:</u>
1 INNLEDNING.	275
2 ET ØKENDE SYSSELSETTINGSBEHOV	277
3 SYSSELSETTINGEN - EN FJÆR I HATTEN FOR REGJERINGEN ?	279
4 ARBEIDSMARKEDET OG DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN.	291
5 EN NY TREND I LØPET AV DET SISTE ÅRET ?	297
6 RETTEN TIL ARBEID	303

1. INNLEDNING:

Norge er i forhold til en rekke land i en svært gunstig økonomisk situasjon. Vi har en av verdens høyeste sysselsettingfrekvenser. Bare Sverige har flere personer i arbeid i forhold til arbeidsdyktig befolkning. I tillegg til en omfattende oljevirkosomhet stiller dette Norge i en særstilling.

På tross av våre økonomiske muligheter opplever vi i forhold til de siste tiår betydelige problemer på det norske arbeidsmarked. På 80-tallet har vi hatt rekordstor arbeidsledighet og en sysselsettingsvekst som ikke har vært stor nok til å gjenopprette den fulle sysselsetting. Både regjering og opposisjon fokuserer på sysselsetting og arbeidsledighet. Trepertiregjeringen framhever at: "det er nødvendig å skaffe sysselsettingsvekst i den private delen av økonomien, selv om sysselsettingen i den offentlige sektoren fortsatt vil vokse" (St.meld nr.83 1984/85 s.20). Om den offentlige sysselsettingen fastslår regjeringen at det er nødvendig å dempe veksten i offentlig sysselsetting for å unngå at denne skal utgjøre mer enn 30 % av den totale sysselsetting i år 2000 (St. meld. nr. 83 1984/85 s.315). Det satses på å "oppnå økt fornyelse og bedre vekstkraft i næringsvirksomhet" for å skape ny vekst. Tiltroen til denne politikken er sterk. Finansminister Presthus fastslår at vi er på rett vei (Aftenposten 20/4-85), og Willoch oppsummerer regjeringens arbeid for å skape ny vekst for Norge som en suksess. En økonomiske politikk basert på dempet vekst i offentlige utgifter og sterkere vekstkraft i det private marked skal på ny skape full sysselsetting i Norge.

Utviklingen i sysselsettingen påvirkes ved siden av regjeringens generelle økonomiske politikk, bla. av internasjonale konjunkturer, teknologiske endringer og av veksten i offentlig sektor. Selv om de politiske myndighetene ikke har kontroll over alle disse faktorene, regnes utviklingen i sysselsettingen som en av de viktigste

indikatorerne på resultatene av regjeringens politikk.

Vurderer man arbeidsmarkedsutviklingen i den siste regjeringsperioden har den økonomiske veksten foreløpig ikke slått ut i en tilsvarende sysselsettingsvekst i det private næringsliv. Sysselsettingsveksten har vært svakere enn under den forrige regjeringen, og sysselsettingen og antall årsverk i det private næringsliv er redusert fra 1981 til 1984. (Tallene for 1985 foreligger ikke foreløpig.) Dette etter tre år med borgerlig regjering.

Utviklingen i offentlig sektor - arbeidsmarkedstiltak, økt utdanningskapasitet, og trygder, i tillegg til den ekspansive økonomiske politikk i 1985 - er sentrale faktorer for å forklare den bedringen som har funnet sted i sysselsettingen og ledigheten.

Tallene i dette kapitlet bygger på Statistisk Sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse (AKU) og nasjonalregnskapstall. AKU-tallene er basert på en utvalgsundersøkelse og har derfor visse feilmarginer knyttet til resultatene. En vurdering av endringer over flere år vil gi et riktigere bilde enn variasjoner fra år til år, og ikke minst fra kvartal til kvartal.

Siktemålet i dette kapitlet er å beskrive enkelte hovedtrekk ved utviklingen i arbeidsmarkedet, ikke å analysere årsakene bak disse endringene. På enkelte punkt vil vi imidlertid sammenholde resultatene med regjeringens målsettinger, slik vi har oppfattet dem.

2. ET ØKENDE SYSSELSETTINGSBEHOV:

Presset på det norske arbeidsmarkedet er økende. Det kommer større ungdomskull inn i arbeidsdyktig alder enn eldre som går ut. Samtidig er det flere personer i arbeidsdyktig alder som ønsker arbeid. Også i de kommende år vil vi ha behov for økende sysselsetting for å unngå arbeidsledighetsproblemer. Enhver regjering står her overfor en vesentlig politisk utfordring.

I løpet av den siste stortingsperioden har befolkningen i arbeidsdyktig alder vært økende. Veksten er omtrent på samme nivå som i foregående periode.

Tabell 1: Befolkning i aldersgruppen 16 -74 og 16 - 66, samt indekser for begge grupper. Personer i 1000. 1976 - 1984.

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ¹
Bef. 16-74	2826	2844	2866	2885	2905	2926	2949	2971	2992	3013
Index	100	101	101	102	103	104	104	105	106	107
Bef. 16-66	2553	2570	2584	2604	2617	2634	2652	2673	2689	2706
Index	100	101	101	102	103	103	104	105	105	106

¹) Gjennomsnitt for første halvår 1985

Kilde: SSB, Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU)

Kombinert med denne økningen i arbeidsdyktig befolkning har vi fortsatt vekst i ønsket om arbeid. En av grunnene til dette er den økende yrkesdeltakingen blant kvinner. Dette har medført at arbeidsstyrken - personer i arbeid, som søker arbeid, eller er midlertidig fraværende - nå har nådd 2 millioner i Norge. Som tabell 2 viser er veksten i arbeidsstyrken langt sterkere enn veksten i arbeidsdyktig befolkning i de to siste regjeringperioder, dvs. stigende yrkesfrekvens.

Tabell 2: Arbeidsstyrken 16 - 74 og 16 - 66 år, endring fra året før og i prosent av arb.befolkning. Personer i 1000. 1976 - 1985.

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	¹ 1985
Arbeidsstyrken 16-74	1821	1851	1888	1909	1946	1971	1998	2024	2031	2051
Endring		30	37	21	37	25	27	26	7	12
% av bef.	64.4	65.1	65.9	66.2	67.0	67.8	68.1	68.1	67.9	68.1
Arbeidsstyrken 16 - 66	1769	1799	1835	1860	1899	1922	1952	1980	1984	¹ 2003
Endring		30	36	25	39	23	30	28	4	17
% av bef.	69.3	70.0	71.0	71.4	72.6	73.0	73.6	74.1	73.8	74.0

Kilde: SSB, Statistisk Ukehefte nr.4/85. AKU.

¹) Gjennomsnitt for første halvår 1985. Endring fra 1. halvår 1984.

Fram til 1983 har arbeidsstyrken vokst med gjennomsnittlig 30 000 personer årlig, med minste vekst på 25 000 i 1979 og med største vekst med 39 000 i 1980. Yrkesfrekvensen økte dermed fram til 1983. (Arbeidsstyrken i prosent av arbeidsdyktig befolkning).

Det er verdt å merke seg at yrkesfrekvensen i 1984 sank for første gang siden krigen. Tilveksten i arbeidsstyrken var på bare 7 000 personer dette året. For aldersgruppen 16 - 66 år var veksten på bare 4 000 personer. Den svake veksten har bla. sammenheng med opptrapping av antallet plasser i den videregående skole utover tilveksten i aldersgruppen 16 - 19 år. Ved å bruke utdanningsvesenet som virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken kan man motvirke ledighet gjennom at økningen i tilbudet av arbeidskraft dempes. Videre er det mye som tyder på at veksten i antallet uføretrygdete gjennom avgang fra arbeidsmarkedet har bidratt til å redusere nettoøkningen i arbeidsstyrken (Mønnesland og Foss, 1985). I 1984 var 184 000 personer uføretrygdete mot 161 000 i 1981. Økningen fra 1983 til 1984 var 14 000. Slik avgang fra arbeidsstyrken betyr at en gitt vekst i sysselsettingen får større effekt på ledighetstallene. Kostnaden er fall i yrkesfrekvens og større forsørgerbyrde for de som er i arbeid.

Denne utviklingen fortsatte i første halvår av 1985. I forhold til første halvår 1984 var 6 000 fler under utdanning og 13 000 fler

uføretrygdet. Fra første halvår 1984 til første halvår 85 økte arbeidsstyrken bare med 12 000 personer.

Arbeidsledigheten kan reduseres ved å påvirke inngangen på arbeidsmarkedet, bla. gjennom utdanningspolitikken. Det er imidlertid klare grenser for hvor lenge en slik utvikling kan fortsette. 62 % av 16 til 19-åringene var i 1984 under utdanning. I 1981 var den tilsvarende prosenten 51. Det er liten grunn til å forvente en fortsatt vekst på bare 7 000 personer i arbeidsstyrken utover på 80-tallet.

Statistisk sentralbyrå viser at vi med uendrede yrkesfrekvenser vil få en vekst i arbeidsstyrken på 22 000 personer årlig resten av dette 10-året. Fortsetter tendensen med stigende yrkesfrekvenser - noe som er svært sannsynlig, vil sysselsettingsbehovet bli ytterligere forsterket.

3. SYSSELSSETTING - EN FJÆR I HATTEN FOR REGJERINGEN ?

Formannen i stortingets finanskomite, Petter Thomassen, ser den økende sysselsettingen i Norge som en fjær i hatten for den norske regjering sammenliknet med utviklingen i de vestlige industriland. Gro Harlem Brundtland på sin side kritiserer regjeringen for å føre en politikk som gir langt mindre sysselsettingsvekst enn det som er nødvendig for å oppnå full sysselsetting. Isolert sett har begge rett.

Ser vi på tallene fra SSBs arbeidskraftundersøkelse (AKU) har 38 000 flere nordmenn fått arbeid fra 1981 til 84. (Se tabell 3 neste side.) Tilbudet av arbeidskraft økte med 60 000 personer i samme tidsrom. Hvis tendensen fra første halvår 1985 fortsetter, ligger vi an til en sysselsettingsvekst på rundt 30 000 personer for 1985. Tilsammen innebærer dette en økning på 68 000 for hele perioden, dvs. om lag 17 000 pr. år i gjennomsnitt. Veksten i arbeidsstyrken fra 1981 - 85 er imidlertid på over 80 000. Dette gapet har kommet til uttrykk i økt arbeidsledighet. Den dempete veksten i arbeidsstyrken i 1984 -85 har likevel medført at sysselsettingsveksten disse årene har redusert ledigheten i slutten av perioden. Sammenlikner vi sysselsettingsveksten i de to siste stortingsperiodene finner vi at 108 000 flere personer ble sysselsatt fra 1977 til 1981, mens 68 000 flere ble sysselsatt fra 1981 til 1985.

På tross av veksten i sysselsetting er den totale arbeidsmengden (i årsverk) utført i 1984 knapt større enn i 1981. Sammenlikner vi de to siste regjeringsperioder med hensyn på veksten i antall sysselsatte og utført arbeidsmengde, ser vi en klar nedgang i den nåværende stortingsperioden. Dette på tross av oppgangen i 1984 og 1985. Det er imidlertid grunn til å merke seg den sterke oppgangen i antall timeverk første halvår 1985.

Tabell 3: Sysselsatte, utførte timeverk og årsverk for de to siste stortingsperioder, samt vekst fra året før. 1977 - 1985.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Sysselsatte i 1000	1824	1854	1872	1913	1932	1946	1957	1970	2000
Endring	35	30	18	41	19	14	11	13 ¹	23
Utførte timeverk pr.uke i i 10 000	6109	6183	6189	6291	6358	6348	6331	6395	6507
Endring	30	74	6	102	67	-10	-17	64	178
Utførte årsverk, 1000	1657	1675	1686	1714	1722	1713	1712	1729	
Endring	33	18	11	28	8	-9	-1	17	

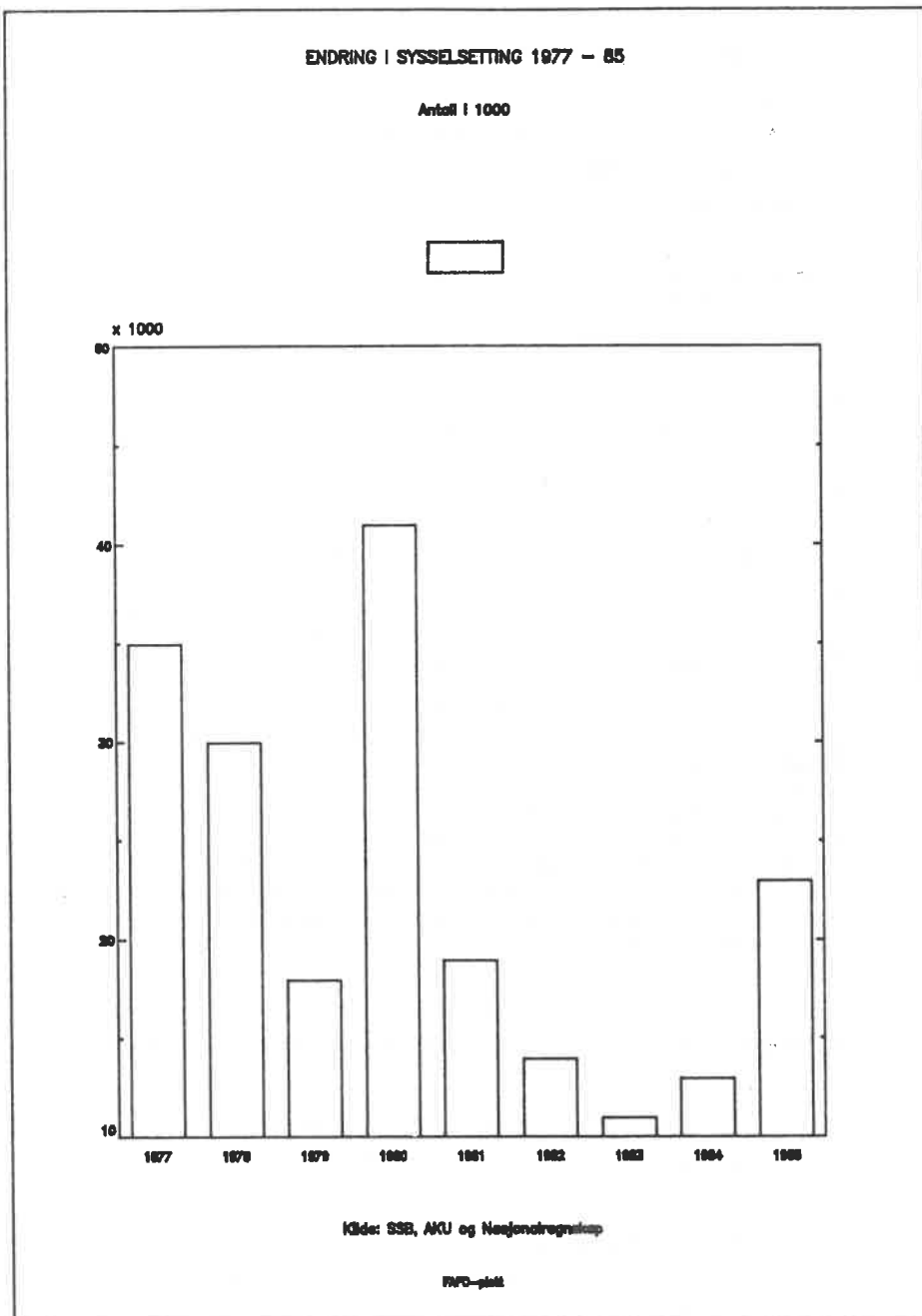
Kilde: SSB, AKU og Nasjonalregnskap

¹ Gjennomsnitt for første halvår 1985. Vekst fra 1.halvår 1984.

Den gjennomsnittlige årlige tilveksten i sysselsetting er lavere i perioden 1981-85 enn i perioden 1977-81. I forrige regjeringsperiode var gjennomsnittøkningen i sysselsatte personer 27 000 årlig, mot 12 500 i årene 1981-84. Forutsetter vi sterkere vekst for året 1985 - 23 000 fra første halvår 1984 - får vi en gjennomsnittlig årlig vekst fra 1981 til 1985 på 15 250 personer. Dersom økningen blir 30 000 i 1985 øker gjennomsnittsveksten til 17 000 pr.år, likevel 10 000 lavere enn i forrige periode.

I følge Statistisk Sentralbyrås framskrivninger av tilbudet av arbeidskraft kreves minst 25 - 30 000 flere sysselsatte årlig for å sikre full sysselsetting i årene fram mot 1990.

Figur 1: Endring i antall sysselsatte 1977-85. I tusen.



Sysselsettingen fordelt på arbeidstid.

For å få en mer presis oversikt over utviklingen i sysselsettingen har vi i tabell 4 (nedenfor) vist hvordan endringene fordeler seg på ulike arbeidstidsgrupper.

Tabell 4: Sysselsatte i inntektsgivende arbeid etter arbeidstid.
Årsgjennomsnitt i 1000. 1981 - 1984. 1.halvår 1984-85.

	1981	1982	1983	1984	1.halvår	
					1984	1985
I alt	1794	1793	1805	1807	1818	1843
1 - 9 timer....	85	86	95	95	102	95
10-19 timer....	132	129	139	131	140	144
20-29 timer....	190	202	201	199	207	205
30-39 timer....	379	377	380	409	415	409
40timer og over	977	970	963	949	928	962
Gj.snt.arbeidstid.	36.1	36.0	35.6	35.9	35.2	35.9

Kilde: SSB, AKU, Statistisk ukehefte nr.4 1985. (Den observante leser vil se at totaltallene i denne tallen avviker fra tabell 3. I følge SSB har dette å gjøre med ulike beregningsmåter. Endringstallene over tid skal imidlertid være pålitelige.)

Vi merker oss følgende hovedtrekk for perioden 1981-84:

* I årene 1981-84 økte antallet sysselsatte med under 30 timer gjennomsnittlig arbeidstid med 18 000.

* I heltidsarbeid (over 30 timer) var endringene minimale (+2000), men det skjedde en overgang fra gruppa over 40 timer til 30-39 timer.

* Nettoøkningen i sysselsetting 1981-84 ser altså hovedsaklig ut til å ha kommet i deltidsarbeid.

Etter halvårstallene for 1984 og 1985 å dømme skjedde det en markant endring i 1985 : Deltidsarbeidet reduseres, likeså antallet som arbeider 30-39 timer, mens antallet som arbeider mer enn 40 timer vokser kraftig.

Denne endringen kan både ha sammenheng med at deltidssysselsatte går over til fulltidsarbeid, at nyrekrutteringen i arbeidsmarkedet retter seg mot de som kan ta heltidsarbeid i tillegg til økt overtid .

Det er imidlertid grunn til å peke på at antallet som arbeider mer enn 40 timer likevel er lavere enn i 1981, og at antallet heltidsarbeidende kun har økt med 15 000 fra 1981 til 1985 - dersom halvårstallene gir et riktig bilde av utviklingen gjennom året. (Gjennomsnittstall bygget på to kvartaler er selvsagt mer usikre enn årsgjennomsnittene, spesielt når totaltallene er brutt ned på undergrupper.)

I perioden 1977-81 økte antallet deltidssarbeidende (1-29 timer) med 45 000 og antallet heltidsarbeidende med 58 000, hvorav 49 000 kom i gruppa 30-39 timer. I følge Arbeidskraftundersøkelsen ble det altså skapt 43 000 flere fulltidsarbeidsplasser i 1977-81 enn i 1981-85 , dvs. nesten fire ganger så mange. (Forutsatt at 1.halvårstallene 1985 er representative for hele året.)

Sysselsetting og arbeidsmarkedstiltak

Som en ser av tabell 5 (nedenfor) kom en vesentlig del av sysselsettingsveksten i perioden 1981-85 i arbeidsmarkedstiltakene.

Tabell 5: Sysselsetting i det ordinære arbeidsmarkedet og i arbeidsmarkedstiltak 1977-1985, samt endring fra året før.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ¹
Sysselsatte i 1000	1813	1843	1858	1898	1915	1929	1929	1936	1959
Endring	31	30	15	40	17	14	0	7	18
A.M.tiltak i 1000	10.8	11.4	14.0	15.3	17.0	17.2	27.8	33.9	(40.0)
Endring i 1000		0.6	2.6	1.3	1.7	0.2	10.6	6.1	(6.0)

Kilde: SSB, statistisk månedshäfte nr.6 -85 og Arbeidsdir.
¹) Gjennomsnitt for første halvår 1985. Endring fra 1. halvår 84.

Tabellen viser følgende hovedtrekk:

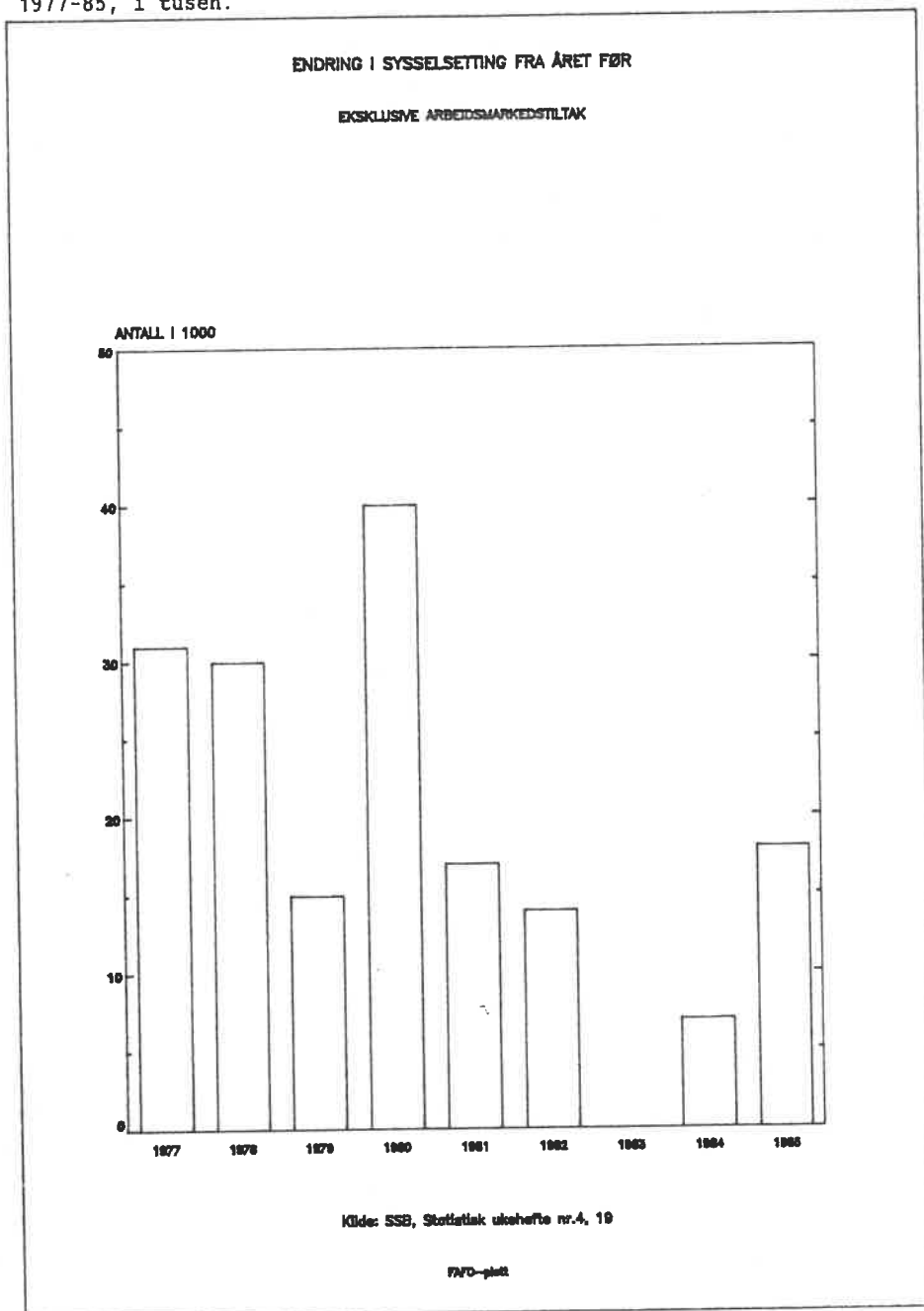
* Sysselsettingen på arbeidsmarkedstiltak økte med snaut 6 000 fra 1977 til 1981, og med nesten 23 000 fra 1981 til 1985.

* Fra 1981 til 1984 kom 46% av sysselsettingsveksten i arbeidsmarkedstiltak.

* I det ordinære arbeidsmarkedet økte antallet sysselsatte med fra 1977 til 1981 med 102 000, mot 44 000 i årene 1981-85, dvs. 25 000 pr. år i første periode mot 11 000 i siste periode.

Vi ser altså at tilgangen på arbeidsplasser i det ordinære arbeidsmarkedet i inneværende regjeringsperiode, har vært mindre enn halvparten så stor som i den foregående. I følge Regjeringens Sysselsettingsmelding (St.melding 85 1982-83) skal arbeidsmarkedstiltakene bla. ha en kompenserende rolle i forhold til den økonomiske politikken. På tross av den kraftige opptrappingen av tiltakene i 1981-85 var dette ikke nok til å kompensere for stagnasjonen i det ordinære arbeidsmarkedet.

Figur 2: Endringer i sysselsetting eksklusiv arbeidsmarkedstiltak, 1977-85, i tusen.



Yrkesdeltaking.

Selv om sysselsettingsveksten har stagnert i inneværende regjeringsperiode, er situasjonen i det norske arbeidsmarkedet langt bedre enn i de fleste vestlige land. Dette gjelder både yrkesdeltaking og arbeidsløshet. Sammenlikner vi sysselsettingsfrekvenser i den vestlige verden ser vi at Norge i dag bare har Sverige foran seg (tabellen nedenfor). Dette er imidlertid ikke en posisjon vi har oppnådd i løpet av de siste årene. I årene 1975 til 1980 økte sysselsettingsfrekvensen med over 5 prosent, mot 0.8 prosent fra 1979 til 1983.

Tabell 6:

Sysselsettingsfrekvenser i ulike OECD - land. Prosent.

	1975	1979	1983
Østerrike.....	63.4	64.1	63.4
Danmark.....	73.0	75.1	71.7
Finland.....	70.9	71.1	73.4
Frankrike.....	64.5	64.0	60.6
Vest-Tyskland.....	65.2	64.6	59.4
Italia.....	55.5	55.8	54.7
Japan.....	69.1	70.3	71.7
Nederland.....	54.3	53.4	51.5
Norge.....	68.1	73.4	74.2
Sverige.....	77.2	78.4	78.5
Sveits.....	73.1	71.2	68.6
Storbritannia.....	71.4	71.0	64.6
USA.....	63.0	67.6	66.1
OECD-Europa.....	63.6	62.7	59.0
Totalt OECD.....	64.5	65.6	63.4

Kilde: OECD, Labour Force Statistics.

I kontrast til de fleste europ iske land hvor sysselsettingsfrekvensene har sunket, har sysselsettingen som andel av befolkningen i arbeidsfør alder økt i Norge. Dette har bla. hatt sammenheng med demografiske bevegelser hvor nye kull med høy yrkesdeltaking har erstattet eldre med lav kvinnelig yrkesaktivitet. OECD-beregningene foran viste at sysselsettingens andel av befolkningen i arbeidsfør alder stagnerte fra 1979 til 1983. Som nevnt har vi i 1984 blitt medlem i klubben av land som har redusert yrkesfrekvens. Vi har også undersøkt utviklingen fram

til 1985 på grunnlag av Arbeidskraftsundersøkelsen. Sysselsettingen som andel av befolkningen i alderen 16-66 år viser seg i følge AKU å ligge stabilt på 71.5 prosent i årene 1981-84. Gjennomsnittet første halvår 1985 økte til 72.2 prosent.

Skal man vurdere arbeidsmarkedsutviklingen bør man være varsom med å legge for stor vekt på sammenlikninger mellom forskjellige land. Den økonomiske situasjon for de enkelte land er svært forskjellig, og dermed også mulighetene til å skape sysselsettingsvekst.

4. ARBEIDSMARKEDET OG DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN:

Hovedproblemet i norsk så vel som europeisk politikk er å skape flere arbeidsplasser. Økonomisk vekst er en forutsetning for å kunne løse ledighetsproblemet. Det kan også gi muligheter til å øke innsatsen på det sosialpolitiske området hvor vi vet det vil bli økt press i årene framover. Som vi skal se i dette kapitlet er det imidlertid ingen mekanisme som sikrer at økonomisk vekst automatisk slår ut i tilsvarende forbedring i sysselsettingen.

Over hele Europa har konservative partier styrket sin posisjon de siste år. En rekke regjeringer med basis i den politiske høyreside framhever nødvendigheten av å redusere veksten i de offentlige utgifter for å styrke vekstkraften i det private marked og dermed i den nasjonale økonomi. Tiltroen til denne politikken varierer sterkt. Felles har de borgerlige regjeringer en klar skepsis til fortsatt vekst i de offentlige utgifter og en sterk tiltro til vekstkraften i et mer dynamisk privat marked.

I forhold til arbeidsmarkedet stiller en dempet vekst i offentlig sektor enhver regjering overfor en politisk utfordring. I løpet av 70-tallet har en vesentlig del av sysselsettingsveksten nettopp kommet direkte i offentlig sektor. Med lavere vekst i offentlig sektor må den private sysselsettingsveksten økes kraftig for å unngå arbeidsløshet.

Fra regjeringen Willoch framheves nettopp at deregulering, generell lette for næringslivet, lavere inntektsskatt og redusert inflasjonstakt har ført til at "norsk næringsliv blomstrer". (Aftenposten 14/4-85). I tråd med dette forklares ofte sysselsettingsveksten i 1984-85 med oppsvinget i det private næringslivet. Denne sammenhengen er en viktig forutsetning for den økonomiske politikken som føres i dag.

Utviklingen i ulike næringer.

Ser vi på utviklingen i de forskjellige næringsgrener finner vi at det utføres færre årsverk i privat næringsvirksomhet i 1984 enn da regjeringen tok over. Nasjonalregnskapets beregninger viser at antallet årsverk sank med 20 000 fra 1981 til 1984. I stat og kommunalforvaltning var veksten derimot på 27 000 årsverk. De 7 000 flere årsverk som ble skapt i årene 1981-84 kom altså i offentlig sektor.

Tabell 7: Sysselsetting etter næring. 1 000 utførte årsverk. Endring.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Næringsvirksomhet	1324	1326	1328	1339	1334	1320	1307	1314
Endring	-	-	2	11	-5	-14	-13	7
Stats, trygd og lokalforvaltningen	333	348	359	375	388	393	405	415
Endring	-	10	15	16	13	15	12	10
Årsverk i alt	1687	1674	1687	1714	1722	1713	1712	1729
Offentlig sektor i % av tot. syss.	19.8	20.9	21.2	21.9	22.5	22.9	23.7	24.0

Kilde: SSB, Nasjonalregnskap

Sammenlikner vi med perioden 1977-81 finner vi følgende:

* I årene 1977-81 økte antall årsverk i næringsvirksomhet med over 10 000, mot en nedgang på 20 000 i årene 1981-84. Selv med en kraftig vekst i 1985 kan man slå fast at det har vært stagnasjon i årsverkene i næringsvirksomhet i den inneværende perioden.

* I offentlig forvaltning økte årsverkstallene med 45 000 fra 1977 til 1981, mot 37 000 i årene 1981-84.

I løpet av 80-årene har offentlig sektor økt sin andel av sysselsettingen med 2 prosent målt i årsverk. nesten hele veksten har kommet i lokalforvaltningen. Dette har bla. sammenheng med at arbeidsmarkedstiltakene administreres på lokalt nivå. Det bør nevnes at resultatene bygger på minimumstall for årsverk i offentlig sektor. Helt og delvis statlig eide bedrifter blir regnet som privat næringsvirksomhet. Ansatte i postvesenet og televerket vil f.eks. komme inn under kategorien næringsvirksomhet.

Nedgangen i sysselsettingen i privat næringsvirksomhet henger sammen med fortsatt reduksjon i primærnæringene. Fra 1981 til 1984 er det utført 10 000 færre årsverk i primærnæringene. Disse næringer utgjør i 1984 7.3 % av de utførte årsverk. Videre har industrisektoren hatt ytterligere tilbakegang i sysselsettingen i perioden. Det samme gjelder varehandelen, og i hotell- og restaurantnæringen. I disse sektorene har det fra 1981 til 1984 gått tapt over 30 000 årsverk. Veksten som har funnet sted i privat tjenesteyting, bl.a. bank og forsikring, har ikke vært sterk nok til å demme opp nedgangen i den øvrige private sektoren.

Sysselsettingen i privat og offentlig sektor.

I avsnittet foran redegjorde vi for endringene i antall årsverk i næringsvirksomhet og offentlig forvaltning. Arbeidskraftsundersøkelsene (AKU) gir mulighet til å studere endringene i forholdet mellom privat og offentlig sysselsetting. AKU slår sammen sysselsatte i offentlig næringsvirksomhet og sysselsatte i stats- og lokalforvaltningen. Bare virksomheter som i sin helhet er statlig eid regnes som offentlig virksomhet. Statlige aksjeselskaper regnes som privat virksomhet. Etersom AKU først innførte skillet mellom offentlig og privat sysselsetting i 1980 har vi ikke tall for tidligere år.

Tabell 8: Sysselsatte i privat og offentlig virksomhet i tusen. Endring fra året før. Offentlig sysselsetting i prosent av total sysselsetting.

	1980	1981	1982	1983	1984
Privat					
Næringsvirksomhet.....	1302	1322	1319	1293	1374
Endring.....		20	- 3	- 26	- 19
Offentlig virksomhet og forvaltning.....	603	597	615	653	678
Endring.....		- 6	18	38	25
Uoppgitt.....	7	12	12	11	18
Offentlig i prosent av total	31.5	30.9	31.6	33.4	34.4

Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen

Disse tallene understøtter beregningene i nasjonalregnskapet. Både antallet årsverk og sysselsettingen i privat næringsvirksomhet sank i perioden 1981 til 1984. (Tallene for 1984 foreligger ikke ennå.)

I følge AKU-tallene sysselsetter privat næringsvirksomhet 48 000 færre personer i 1984 enn ved regjeringsskiftet i 1981. Derimot økte offentlig sektor sin sysselsetting med 81 000 i løpet av samme periode.

Det er mulig at tallet på sysselsatte i offentlig forvaltning særlig i 1981 ligger noe for lavt. Disse tallene må derfor ikke tas nødvendigvis som helt eksakte. Tendensen er likevel helt entydig og sammenfaller med utviklingen i nasjonalregnskapets tall. For å illustrere styrken i tendensen kan vi for enkelhets skyld regne antall uoppgitte som privat sysselsatte. Dette reduserer fallet i privat sysselsetting til 32 000 fra 1981 til 1984. At endringer i personer er klart sterkere enn endringen i årsverk henger sammen med et stort omfang av deltidsarbeid. Omfanget av deltidsarbeid er større i offentlig enn i privat sektor. Noe av forskjellen må tilskrives dette forhold.

Vekst i offentlig sysselsetting betyr ikke nødvendigvis vekst i alle deler av det offentlige apparat.

Tabell 9: Sysselsetting i utførte årsverk i næringsvirksomhet og offentlig forvaltning. I 1000.

	1980	1981	1982	1983 ¹	1984 ¹
Sysseleatte årsverk i alt	1714	1722	1719	1712	1729
Næringsvirksomhet	1339	1334	1326	1307	1314
Offentlig forvaltning	375	388	393	401	409
- stats & trygdeforvaltning	134	138	139	142	139
- kommunal forvaltning	241	248	253	265	270

Kilde: SSB, nasjonalregnskap.

¹) Foreløpige tall.

Veksten i offentlig sektors sysselsetting har kommet så å si i sin helhet i den kommunale forvaltning. Den statlige sentralforvaltningen har hatt tilnærmet nullvekst i årsverk fra 1981-84. I 1984 kunne man for første gang observere nedgang i sentralforvaltningens antall årsverk.

Det mest slående for den siste perioden er likevel den sterke reduksjonen i antall årsverk i privat næringsvirksomhet. Dette står i skarp kontrast til tidligere utvikling. I årene 1977-81 økte antallet årsverk i privat næringsvirksomhet med over 10 000, fra 1981 til 1984 ble tallet redusert med over 20 000.

Vekst i næringslivet i form av økt produksjon og verdiskaping er selvsagt et framskritt. Den politiske utfordringen ligger i at denne økonomiske veksten ikke automatisk slår ut i økt sysselsetting.

5. EN NY TREND I LØPET AV DET SISTE ÅRET ?

Fra regjeringshold blir det påpekt at den negative utvikling på arbeidsmarkedet er snudd i løpet av 1984 og 85. Regjeringens økonomiske politikk begynner nå å gi effekter. Særlig lavere inflasjonstakt, større konkurranse i det private markedet og skatteletter skal ha gitt sterkere vekstimpulser.

*Tabell 10: Sysselsetting i 1 000 utførte årsverk.
Endring i tusen.*

	1984	Endring fra 1983
Oljevirkosomhet og sjøfart.....	55.1	0.2
Industri og bergverksdrift.....	344.7	-2.4
Andre vareprod. næringer.....	279.0	-1.8
Andre tjenesteytend. næringer.....	1050.1	21.5
- off. forvaltning....	414.8	10.6
- tjenesteyting ellers	635.3	10.9
Sysselsetting i alt...	1728.9	17.5

Kilde: SSB, Økonomiske utsyn over året 1984. Ø.A. nr. 1/85.

Vi ser at det var tilbakegang i antall årsverk i tradisjonell vareproduserende næringsvirksomhet. I løpet av 1984 kom over 60 % av sysselsetningsveksten i offentlig sektor. Dette er et anslag fordi kategorien "tjenesteyting ellers" også inneholder offentlige institusjoner som Postverket, NSB og Televerket. I næringsvirksomhet (offentlig og privat) har vi hatt en årsverksvekst i 1984 på 6 900 mot 10 600 direkte i offentlig forvaltning. Veksten i det private næringsliv siste året er derfor neppe større enn 5 000 årsverk.

Ser vi på endringene for første halvår 1985 gir ikke disse noe vesentlig endret bilde. Vi har fortsatt en sterk vekst i offentlig sysselsetting. Forskjellen i 1985 i forhold til de siste år er en vekst i sysselsettingen knyttet til varehandel, hotell og restaurantvirksomhet. Etter sterk sysselsettingsnedgang i disse bransjene i 1982 og 1983 viser første halvår 85 en oppgang. Sysselsettingen i disse bransjene var på tross av dette mindre i 1985 enn i 1981. Hotell, restaurant og varehandel er skiermete bransjer som er følsomme for endringer i det private konsum. Svingninger i disse bransjene kan til en viss grad tjene som et mål på ekspansjonen i den økonomiske politikken.

Tabell 11: Sysselsatte etter næring i 1000. 1 halvår 1984 og 85. Endring fra året før.

	1984	1985	Endring
Næring:			
Jordbruk, skogbruk m.m.	144	146	2
Oljeutvinning og bergverk	21	24	3
Industri	364	355	-9
Bygg og anlegg	148	146	-2
Kraft- og vannforsyning	20	18	-2
Hotell og restaurant	327	343	16
Transport, post, telekomm.,	176	165	-11
Bank og forsikring m.m.	115	132	17
Offentlig administrasjon			
Forsvar, politi, rettsvesen	111	118	7
Annen offentlig sosial og privat tjensteyting	547	549	2
I alt medregnet uoppgitt	1977	2000	23

Kilde: SSB, AKU

Sysselsettingen i industrien fortsetter å synke. Fra første halvår 1984 til første halvår 1985 ble antallet arbeidstakere redusert med 9 000. Fra 1981 er sysselsettingen redusert med 35 000. Det økonomiske oppsvinget ser altså ikke ut til å ha særlig innvirkning på den samlede sysselsettingsutviklingen i industrien. Veksten i offentlig sektor er fortsatt sterk. I tillegg til hotell, restaurant og varehandel, er det særlig bank- og forsikringsvirksomhet som kan vise til vekst i den private næringsvirksomhet. Sysselsettingen i disse hjemmemarkedsbransjene økte med tilsammen 33 000 personer i denne

perioden. Det er rimelig å anta at dette har sammenheng med den økte ekspansjonen såvel i finans, som i kredittpolitikken siste år. I vurderingen av disse tallene bør man ta i betraktning at de er basert på gjennomsnitt for første halvår. Halvårstallene er beheftet med større usikkerhet enn årsgjennomsnittene.

Sammenlikner vi sysselsettingen i skjermet og konkurranseutsatt virksomhet (se tabell 12) finner vi følgende: I konkurranseutsatt virksomhet sank sysselsettingen med 29 000 fra 1981 til 1984, dvs. over 9 000 pr. år. I perioden 1977-81 sank tallet med 24 000, dvs. 6 000 pr. år.

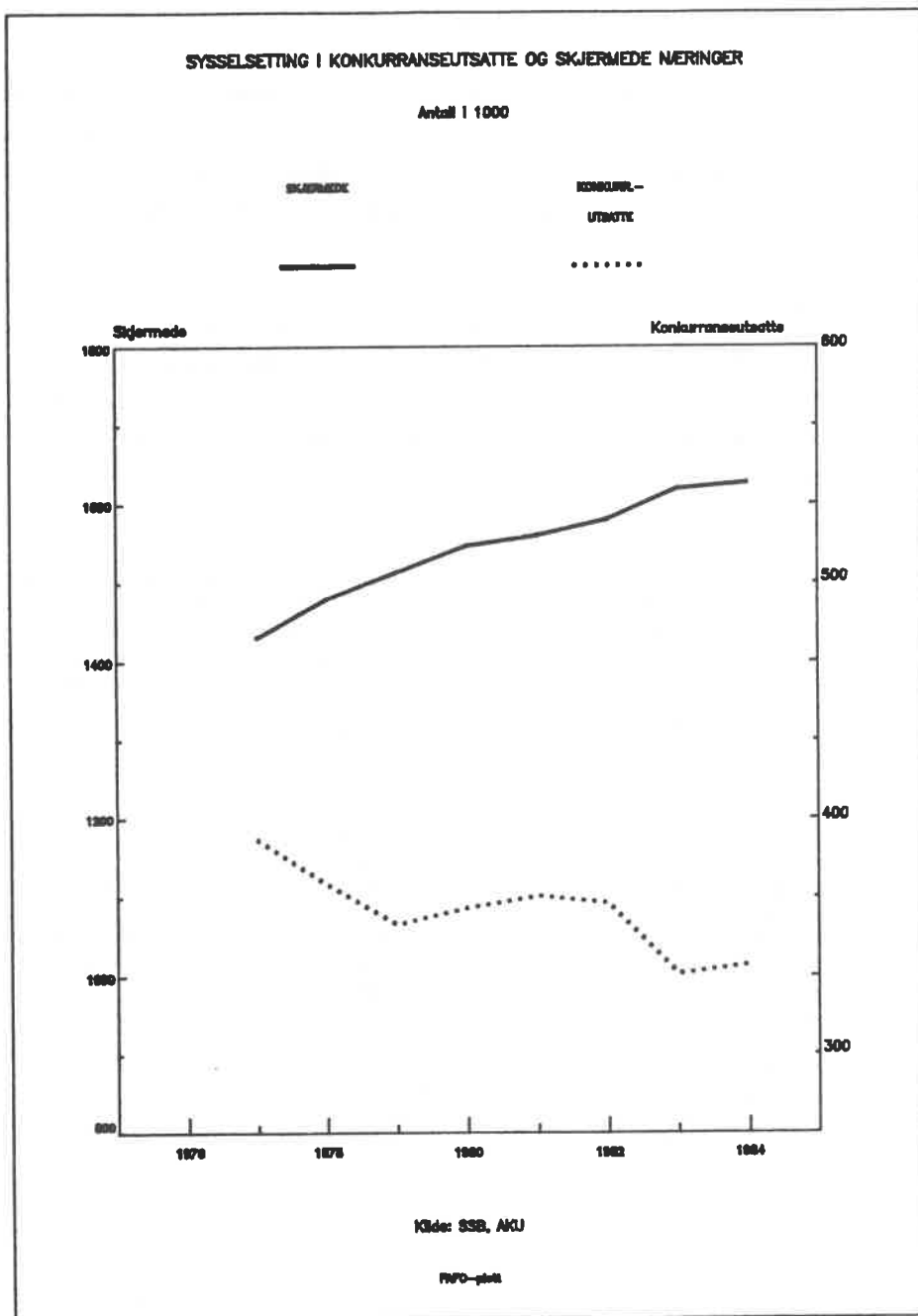
Fra første halvår 1984 til første halvår 1985 ble den konkurranseutsatte sysselsettingen ytterligere redusert med 10 000. Hvis dette gir et riktig bilde av utviklingen i de to årene tyder dette på at konkurranseutsatt virksomhet tilsammen har mistet rundt 35 000 arbeidsplasser under den borgerlige regjeringen.

Tabell 12. Sysselsatte i konkurranseutsatte og skjermede næringer. Personer i 1 000. 1977 - 1984. 1.halvår 84 og 1.halvår 85.

	Sysselsatte i alt	Sysselsatte skjermede næringer	Konkurranseutsatte næringer
1977.....	1 824	1 430	391
1978.....	1 854	1 479	372
1979.....	1 871	1 513	355
1980.....	1 913	1 547	362
1981.....	1 931	1 560	367
1982.....	1 946	1 580	364
1983.....	1 957	1 619	334
1984.....	1 970	1 627	338
1.ha.84...	1 977	1 631	342
1.ha.85...	2 000	1 664	332
Tapte plasser i konkurranseutsatte næringer:			
Forrige regjeringsperiode: 24 000			
Så langt i denne perioden: 35 000			

Kilde: SSB, AKU

Figur 4: Sysselsatte i konkurranseutsatte og skjermete næringer, 1977-85. Kilde: AKU.



Skjermet sektor økte sysselsettingen med 130 000 i perioden 1977-81, mot 67 000 i årene 1981-84. Legger vi til halvårstallene for 1985 får vi en samlet økning 1981-85 på 104 000.

Ser vi bare på industrien har de konkurranseutsatte industrier også i 1984 redusert antall årsverk. Veksten i industrisektoren har kommet i skjermet sektor.

Tabell 13: Sysselsetting i 1 000 utførte årsverk.

	1984	Endring fra 1983
Industri og bergverk...	344.7	- 2.4
- skjermet.....	92.5	0.5
- konkurrerende.....	252.2	- 2.9

Kilde: SSB, Økonomisk Utsyn over året 1984, Øk. An. nr.1/85.

På tross av svekkelsen i konkurranseevnen (målt i relative lønnskostnader) har Norge hatt betydelig oppsving i verdiproduksjonen innen industrien og konkurranseutsatt virksomhet de siste par årene. Likevel ser vi at dette ikke har gitt særlige utslag på den negative sysselsettingsutviklingen i disse sektorene. Det er ekspansjonen i skjermet tjenesteyting - som først og fremst avspeiler vekstimpulsene i hjemmemarkedet - som har bidratt til bedringen i arbeidsmarkedet de siste par år.

6. RETTE TIL ARBEID

I det norske samfunn er det ingen som stiller spørsmålstegn ved det enkelte menneskets rett til arbeid. Uenigheten er derimot stor om hvordan dette skal oppnås. En utbredt forestilling i norsk såvel som europeisk politikk er at sysselsettingsproblemene i våre blandingsøkonomier bla. kan løses gjennom økt konkurranse i en mer markedsbasert økonomi.

På bakgrunn av denne politikforståelsen har regjeringen forklart oppgangen i sysselsetting det siste året med positive effekter av lavere prisstigning og generelle lettelse for det norske næringsliv. Utviklingen på arbeidsmarkedet i regjeringsperioden viser at det er offentlig sektor som har stått for den dominerende veksten i sysselsettingen. Privat sektor har hatt stagnasjon i sysselsettingen. Den oppgangen som har vært i privat sektor har hovedsaklig kommet i skjermet tjenesteyting, mens industri og konkurranseutsatt virksomhet har hatt synkende sysselsetting. Lavere inngang på arbeidsmarkedet kombinert med en sterkere stimulans av etterspørselen innenlands gjennom finans- og kredittpolitikken, er trolig viktige faktorer for å forstå reduksjonen i arbeidsløsheten siste året.

Ser vi hele den siste stortingsperiode under ett får vi følgende bilde:

- * Svakere vekst i sysselsettingen enn i forrige stortingsperiode. Veksten er noe sterkere i 1984 og 85.
- * På tross av veksten i sysselsetting er det knapt fler som jobber full tid(over 30 timer i uka) i 1985 enn i 1981.
- * Redusert sysselsetting og antall årsverk i privat næringsvirksomhet. Den dominerende sysselsettingsveksten kom i offentlig sektor.

- * Sterk sysselsettingsreduksjon i konkurranseutsatt sektor.
- * Midlertidige tiltaksplasser stod for om lag 1/3 av sysselsettingsveksten i perioden.

Etter fire år med borgerlig styre kan vi konstatere at veksten i offentlig sysselsetting har fortsatt, mens sysselsettingen i det private markedet har stagnert. Det er et paradoks at den borgerlige regjering - med Høyre som det største parti - har ført en politikk som har gjort flere nordmenn avhengige av statsapparatet enn noen gang.

REFERANSER

Foss, Olav og Mønnesland, Jan:

Kan regjeringen trylle ?

NIBR-notat 1985

Institutt for Samfunnsforskning:

Søkelys på Arbeidsmarkedet nr. 1 1985.

St. meld. nr. 83 1984 - 85 Langtidsprogrammet 1986 - 1989.

Statistisk Sentralbyrå:

Arbeidskraftsundersøkelsen 1977 - 1985

Nasjonalregnskap 1977 - 1985.

Kapittel 9:

ARBEIDSLEDIG I VELFERDSSTATEN

av

Henning Stirø

<u>INNHOLDSFORTEGNELSE</u>	<u>Side:</u>
1 INNLEDNING	311
2 ARBEIDSLØSHETENS OMFANG	311
3 ARBEIDSLØSHETENS VARIGHET	314
4 ARBEIDSLØSHET OG ARBEIDSMARKEDSTILTAK	316
5 HAR VI RÅD TIL ARBEIDSLØSHET	317
6 OPPSUMMERING	319

1. INNLEDNING

"Full sysselsetting" har tradisjonelt vært et sentralt mål i norsk politikk. Også den sittende regjering har en offisiell målsetning om "å bekjempe arbeidsløsheten på kort og lang sikt" (St.prp. nr.1 (1984-85), Kommunal- og arbeidsdepartementet, s.7). I dette kapitlet skal vi undersøke hvordan arbeidsløshetens omfang har endret seg de siste åtte årene, med særlig vekt på utviklingen i inneværende stortingsperiode. De siste fire årene har arbeidsstyrken vokst raskere enn den samlede sysselsettingen, og dette har ført til at arbeidsløsheten har blitt større:

- * I 1984 var det var det gjennomsnittlig 66 600 registrerte arbeidsløse. Dette er 38 200 flere enn årsgjennomsnittet for 1981.
- * I 1984 hadde de registrerte ledige vært uten arbeid nesten dobbelt så lang tid som i 1981: Ledighetens varighet har økt.
- * I 1984 var nesten dobbelt så mange midlertidig sysselsatt i arbeidsmarkedstiltak som i 1981.
- * For 1985 er det budsjettert to og en halv milliarder kroner i dagpenger til arbeidsløse. I 1981 var utgiftene til dagpenger under en milliard.

2. ARBEIDSLØSHETENS OMFANG

Både Statistisk Sentralbyrå og Arbeidsdirektoratet beregner omfanget av arbeidsløsheten. SSB baserer sine anslag på intervjuundersøkelser (AKU), mens Arbeidsdirektoratet registrerer alle som melder seg ledige ved arbeids- og sjømannskontorene. De to beregningsmetodene gir ulike tall. Tabell 1 viser utviklingen av arbeidsløsheten fra 1977 til 1984,

og første halvår 1985, etter begge beregningsmetodene.

Tallene fra både SSB og Arbeidsdirektoratet viser en sterk økning i arbeidsløsheten. Det meste av denne økningen har kommet i perioden etter 1980, da det ifølge AKU var 33 000 arbeidsløse. Tre år senere var antallet steget til 67 000, mens det i 1984 var en tilbakegang til 61 000. Denne tilbakegangen har fortsatt i 1985. Hvis vi sammenligner arbeidsløsheten i første halvår 1984 og første halvår 1985, er det en nedgang på 11 000 personer.

Tabell 1. *Arbeidssøkere uten arbeidsinntekt (AKU) og registrerte arbeidsløse 1977-1984, samt første halvår 1984 og 1985. Års- og halvårsgjennomsnitt.*

	<u>AKU</u>	<u>Reg. arbeidsløse</u>
1977.....	27 000	16 127
1978.....	34 000	20 003
1979.....	38 000	24 107
1980.....	33 000	22 278
1981.....	40 000	28 438
1982.....	52 000	41 390
1983.....	67 000	63 541
1984.....	61 000	66 596
1.halvår 1984.....	62 000	69 455
1.halvår 1985.....	51 000	57 992

Kilde: Statistisk Sentralbyrå (AKU) og Arbeidsdirektoratet.

Utviklingen av den registrerte arbeidsløsheten viser også en svært negativ tendens fram til 1984. Mens årsgjennomsnittet steg fra 16 127 til 28 438 i perioden fra 1977 til 1981, var det i 1984 kommet helt opp i 66 596. Det betyr at den registrerte arbeidsløsheten steg med 76 prosent i forrige stortingsperiode, mens den steg med hele 134 prosent de første tre årene i denne perioden. I 1984 var det registrert mer enn fire ganger så mange arbeidsløse som i 1977.

Det siste året har det vært en kraftig reduksjon i antallet registrerte arbeidsløse. Fra første halvår 1984 til første halvår 1985 har det gjennomsnittlige antall arbeidsløse sunket med mer enn 11 000. Dette gjennomsnittstallet skyldes vesentlig en sterk nedgang i den registrerte arbeidsløsheten i løpet av første halvår 1985. Mens det i januar i år var over 70 000 arbeidsløse, var det ved utgangen av juni registrert 46 012 arbeidsløse (ikke sesongkorrigert). De registrerte

tallene forsommeren 1985 ligger 13-14 000 lavere enn i 1984.

Arbeidsløsheten fordeler seg ikke jevnt over hele befolkningen, den rammer noen grupper hardere enn andre. I tabell 2 ser vi hvor stor del av arbeidsstyrken som er uten arbeid i ulike grupper.

Tabell 2. *Arbeidssøkere uten arbeidsinntekt i prosent av arbeidsstyrken, i alt og innen ulike grupper. Års- og halvårsgjennomsnitt.*

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1. halvår	
									1984	1985
I alt 16-74 år...	1.5	1.8	2.0	1.7	2.0	2.6	3.3	3.0	3.0	2.5
Menn.....	1.0	1.4	1.7	1.2	1.5	2.3	2.9	2.8	3.0	2.2
Kvinner.....	2.2	2.4	2.4	2.4	2.8	3.0	4.0	3.2	2.9	2.8
I alt 16-19 år...	7.9	8.9	10.3	9.7	8.8	13.2	12.3	12.0	12.9	9.8
I alt 20-24 år...	3.2	4.1	4.6	3.0	4.5	5.3	7.7	5.3	4.8	5.4
Menn 25-66 år....	0.5	0.8	0.9	0.7	0.7	1.3	2.0	2.2	2.3	1.5
Kvinner 25-66 år.	1.2	1.5	1.4	1.6	2.0	1.9	2.4	2.3	2.2	1.9

Kilde: Statistisk Sentralbyrå (AKU).

I 1984 var tre prosent av hele arbeidsstyrken uten arbeid. Dette er en økning på en prosent siden 1981, og halvannen prosent siden 1977. Men bak disse tallene skjuler det seg store forskjeller mellom ulike grupper:

- * Den relative ledigheten var større blant kvinner enn blant menn i hele perioden fra 1977 til 1984.
- * Den høyeste arbeidsløsheten finner vi i den yngste delen av arbeidsstyrken. I denne gruppen varierte ledighetstallene mellom 7.9 og 10.3 prosent fra 1977 til 1981, mens den fra 1982 til 1984 lå mellom 12.0 og 13.2 prosent.
- * Den laveste arbeidsløsheten finner vi blant menn mellom 25 og 66 år. Innen denne gruppen har det imidlertid vært en sterk økning i arbeidsløsheten siden 1981. Mens 0.7 prosent av mennene mellom 25 og 66 år var uten arbeid i 1981, var andelen i 1984 steget

til 2.2 prosent. Arbeidsløsheten innen denne gruppen ble dermed mer enn tredoblet fra 1981 til 1984.

- * Fra første halvår 1984 til første halvår 1985 var det en nedgang i arbeidsløsheten på 0.5 prosent for alle grupper sett under ett. Nedgangen er langt sterkere blant menn enn blant kvinner, med henholdsvis 0.8 og 0.1 prosent reduksjon.

Det mest bekymringsfulle her er kanskje den høye ungdomsarbeidsløsheten. På tross av at arbeidsmarkedstiltakene trekker inn mange unge, og selv om det er opprettet ekstraordinære elevplasser i den videregående skolen, møter hver tiende arbeidsøkende ungdom mellom 16 og 19 år en stengt dør inn til arbeidsmarkedet.

3. ARBEIDSLØSHETENS VARIGHET

Samtidig med at langt flere personer ble arbeidsløse i første del av innværende stortingsperiode, ble den tiden folk går uten arbeid lenger. Tabell 3 viser hvor lang tid arbeidsløsheten varer.

Den gjennomsnittlige ledighetsperioden steg fra 13.8 uker i 1981 til 22.7 uker i 1984. Denne økningen i gjennomsnittlig varighet på nesten 9 uker er mer enn dobbelt så stor som økningen i hele forrige stortingsperiode.

Når AKU undersøker arbeidsløshetens varighet, blir den enkelte bare spurt om hvor lenge hun eller han har vært uten arbeid. Fordi man ikke undersøker hvor lang tid det faktisk tar før folk kommer i arbeid, fører dette til at arbeidsløshetens varighet blir systematisk undervurdert. Den reelle varigheten ligger betydelig høyere enn det tallene i tabellen skulle indikere.

Det er særlig den sterke økningen blant dem som går uten arbeid svært lenge som trekker gjennomsnittet oppover. Mens det i 1981 var ca. 4000 som hadde gått arbeidsløse i mer enn 40 uker da de ble spurt, var det i 1984 12 000 personer som hadde gått uten arbeid så lenge. Det betyr at

hele 22 prosent av de som var arbeidsløse i 1984 hadde vært utenfor arbeidslivet i mer enn 40 uker på undersøkelsestidspunktet. Og når vi tar i betraktning at undersøkelsesmetoden undervurderer varigheten, er det et rimelig anslag at disse 22 prosent av de arbeidsløse faktisk gikk uten arbeid i over ett år.

Tabell 3. Arbeidsløshetens varighet 1977-1984, samt første halvår 1984 og 1985. Absolutte tall (i 1000) og prosenter. Års- og halvårsgjennomsnitt.

Varighet	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1. halvår	
									1984	1985
1- 4 uker.....	13	14	14	13	15	16	18	15	14	13
5-13 uker.....	8	11	12	11	10	17	19	17	17	14
14-26 uker.....	(3)	5	5	(4)	6	8	12	10	12	(9)
27-39 uker.....	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(2)	(4)	(4)	(4)	(3)
40-52 uker.....	(1)	(2)	(1)	(1)	(3)	(3)	(4)	6	(6)	(4)
53 uker og over..	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(4)	6	(7)	(4)

Gjennomsnittlig varighet i uker..	9.6	12.0	12.1	11.8	13.8	14.4	17.9	22.7	22.9	19.2

<u>Prosenttall</u>										
I alt, inkl. uoppgitt.....	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1- 4 uker.....	48	41	37	41	41	34	29	26	22	25
5-13 uker.....	30	32	32	37	28	35	31	29	28	27
14-26 uker.....	(11)	15	13	(12)	16	16	20	17	20	(17)
27-39 uker.....	(4)	(3)	(3)	(4)	(5)	(5)	(7)	(7)	(7)	(6)
40-52 uker.....	(4)	(6)	(3)	(5)	(7)	(7)	(7)	11	(10)	(8)
53 uker og over..	(4)	(3)	(3)	(2)	(3)	(3)	(7)	11	(11)	(7)

Særlig usikre tall (lavt beregningsgrunnlag) er satt i parentes.
Kilde: Statistisk Sentralbyrå (AKU).

Fra første halvår 1984 til første halvår 1985 sank arbeidsløshetens gjennomsnittlige varighet med nesten fire uker til 19.2 uker. Det er særlig langtidsledigheten som synes å ha sunket relativt kraftig. Det siste året har antall personer som har gått ledig mer enn 40 uker sunket fra 13 000 til 8 000. Det knytter seg imidlertid en betydelig usikkerhet til disse tallene, både fordi halvårs-tallene er basert på færre undersøkelser enn års-tallene, og fordi beregningsgrunnlaget er såpass lavt.

Det er problematisk å bruke disse tallene til å hevde at reduksjonen i langtidsledigheten skyldes at de som var ledige har fått jobb. En annen

mulighet er at tidligere arbeidsledige går over på uførhetstrygd. Vi har imidlertid ikke data som kan belyse denne muligheten på noen fyllestgjørende måte.

4. ARBEIDSLØSHEIT OG ARBEIDSMARKEDSTILTAK

I Norge har vi en lang tradisjon med arbeidsmarkedstiltak i offentlig regi. Formålet med disse tiltakene er å dempe arbeidsløsheten og redusere tilpasningsproblemene på arbeidsmarkedet. Sysselsettingen i arbeidsmarkedstiltak skal være midlertidig, og består både av ekstraordinære arbeidsplasser i offentlig sektor og tilskudd til arbeidsplasser i privat sektor.

Bruken av arbeidsmarkedstiltak har øket sterkt de siste årene. Av den grunn vil en ensidig konsentrasjon av oppmerksomheten omkring arbeidsløshetstallene gi et feilaktig bilde av de virkelige problemene på arbeidsmarkedet.

Antall personer som går på arbeidsmarkedstiltak har vært økende helt siden 1977, og den sterkeste stigningen har kommet i siste stortingsperiode. Ved regjeringsskiftet i 1981 var 17 006 personer sysselsatt ved hjelp av arbeidsmarkedstiltak. I 1984 var dette tallet omtrent fordoblet til 33 917, og det har vært en ytterligere økning i første halvår 1985 til 40 440.

Utstrakt bruk av arbeidsmarkedstiltak vitner om vanskeligheter på arbeidsmarkedet. Det er imidlertid flere trekk ved utviklingen som er verd oppmerksomhet. Vi har allerede nevnt at det har blitt opprettet ekstraordinært mange nye elevplasser i den videregående skolen for å unngå at den yngste delen av arbeidsstyrken vokser for raskt. I tillegg til dette nådde antallet ansatte som går på innskrenket arbeidstid et svært høyt nivå midt i innværende stortingsperiode.

I perioden fra 1977 til 1981 varierte antallet personer med innskrenket arbeidstid mellom 3 701 og 7 379. Fra 1981 til 1983 vokste antallet fra 5 937 til 14 189. Etter 1983 har det igjen blitt færre som går på

innskrenket arbeidstid; i første halvår 1985 var det gjennomsnittlig 6 809 personer.

Tabell 4. (a) Registrerte arbeidsløse, (b) sysselsatte i arbeidsmarkedtiltak, (c) ansatte med innskrenket arbeidstid og (d) en problemgruppe, som består av alle personer i de tre første gruppene tilsammen.

	(a) Registrerte arbeidsløse	(b) Ansatte i arbeidsmarkedtiltak	(c) Ansatte med innskrenket arbeidstid	(d) problemgruppe (a+b+c)
1977.....	16 127	10 806	6 568	33 501
1978.....	20 003	11 424	7 379	38 806
1979.....	24 107	14 004	4 891	43 002
1980.....	22 278	15 349	3 701	41 328
1981.....	28 438	17 006	5 937	51 381
1982.....	41 390	17 224	8 955	67 569
1983.....	63 541	27 823	14 189	105 553
1984.....	66 596	33 917	9 009	109 522
1.halvår'84..	69 455	35 918	10 908	116 281
1.halvår'85..	57 992	40 440 ¹	6 809	105 241

Kilde: Arbeidsdirektoratet.

¹ Gjennomsnittet er basert på de første fem månedene i året.

Alt dette summerer seg opp til en meget stor gruppe mennesker som har et problematisk forhold til arbeidsmarkedet. Denne problemgruppen vokste med litt i underkant av 20 000 fra 1977 til 1981. Tilveksten fra 1981 til 1984 var på 58 000 personer. Problemgruppen ble mer enn fordoblet fra 51 381 personer i 1981 til 116 892 personer i 1984. Totalt utgjorde problemgruppen i 1984 5.4 prosent av arbeidsstyrken mellom 16 og 74 år.

Fra første halvår 1984 til første halvår 1985 har problemgruppen blitt redusert fra 116 281 til 105 241 personer.

5. HAR VI RÅD TIL ARBEIDSLØSHETEN ?

Samfunnsøkonomisk sett er utbetaling av dagpenger til folk uten arbeid dårlig anvendte penger. De arbeidsløse bidrar ikke til verdiskapningen i samfunnet, det er bare ved å arbeide de kan være med på å øke

nasjonalproduktet.

I 1983 var det norske bruttonasjonalproduktet på 401 769 millioner kroner. Samtidig hadde vi ifølge AKU en arbeidsløshet på 67 000. Her skal vi illustrere det inntektstapet det norske samfunnet lider på grunn av arbeidsløsheten med et enkelt eksempel.

Hvis vi for enkelhets skyld antar at alle de arbeidsløse kom i arbeid med gjennomsnittlig produktivitet, ville BNP øke med ca. 14 milliarder kr. Denne BNP-økningen på 3.5 prosent framkommer ved å dividere BNP med antallet sysselsatte og multiplisere med antall arbeidsløse. (Det er selvsagt vanskelig å tenke seg en ledighet på null.)

I 1983 var de samlede offentlige inntektene på 213.3 milliarder kr, eller 53 prosent av BNP. Dersom vi forutsetter at en like stor andel av økningen i BNP på 14 milliarder ved full sysselsetting tilfaller det offentlige, ville de offentlige inntekter stige med ca. 7.3 milliarder kr.

I tillegg kommer en utgiftsreduksjon fordi utbetalingene av dagpenger ville opphøre. Dagpengene utgjorde i 1983 2.7 milliarder kr. Dagpengene er skattbare, slik at en god del av dette beløpet går rett tilbake i statskassa. Dersom vi antar at gjennomsnittlig pensjongivende inntekt for en dagpengemottaker er på 60 000 kr og at nettoinntekten er på 50 000 kr, at to tredeler av stønadsmottakerne er i skatteklasser 2, og videre antar at de bruker tre firedeler av sin disponible inntekt til kjøp av momsbelagte varer og tjenester, ville 900 millioner av disse vende tilbake til statskassa via skatten. Nettoinnsparingen for det offentlige ville dermed bli 1.8 milliarder kroner.

Når vi summerer de offentlige inntekter som følger direkte av et øket bruttonasjonalprodukt og den reduksjon av utgifter som følger av at utbetalingen av dagpenger stopper, finner vi at de samlede offentlige inntektene ville øke med 9.1 milliarder kr.

Denne illustrasjonen av det inntektstapet som arbeidsløsheten fører med

seg, både for samfunnet som helhet og for det offentlige, er basert på en rekke urealistiske forutsetninger. Blant annet forutsettes det at alle arbeidsløse kan begynne i jobb og oppnå gjennomsnittlig produktivitet, og at det offentlige overhodet ikke ville ha kostnader ved å skaffe arbeid til alle de arbeidsløse.

Dette regnestykket ikke noe argument for hvor mange penger det offentlige eventuelt kunne bruke til å skape nye arbeidsplasser. Derimot er det en illustrasjon av at arbeidsløshet er dyrt, også rent økonomisk. Når vi i tillegg trekker inn det velferdstapet som arbeidsløsheten påfører den enkelte, er kanskje ikke spørsmålet om vi har råd til arbeidsløsheten, men om vi har råd til ikke å gjøre mer for å redusere den.

6. OPPSUMMERING:

I dette kapitlet har vi sett at problemene i arbeidsmarkedet økte i løpet av perioden 1981-85, selv om 1985 representerer et oppsving. For perioden som helhet kan vi likevel observere økt ledighet, lengre varighet på ledigheten, og en kraftig ekspansjon i midlertidige sysselsettingstiltak. Tilsammen har omfanget av det vi kan kalle grupper med et problematisk forhold til arbeidsmarkedet (ledige, sysselsatte på tiltak, personer med innskrenket arbeidstid) blitt omtrent fordoblet: Økning fra 51 000 i 1981 til 109 000 i 1984.

Sett i forhold til denne rapportens tema, illustrerer dette den nære sammenhengen mellom arbeidsmarkedet og de offentlige velferdsordningene. Økte vansker i arbeidsmarkedet fører til økt press og stigende utgifter via velferdsapparatet. I statistikkene fremtrer dette som økt sosialpolitisk satsing, for de berørte oppleves det som økte sosiale problemer.

Kapittel 10:

NY KURS FOR VELFERDSSTATEN?

av

Jon M. Hippe

1. INNLEDNING

Den politiske diskusjonen om velferdsstaten er preget av en ofte forvirrende tallmagi. Motstridende virkelighetsbilder settes opp mot hverandre: Fra "rasering av velferdsstaten" på den ene siden, til "vi satser mer enn noensinne på helse-og sosialformål" på den andre.

Målsettingen i denne boka har vært å samle inn og systematisere eksisterende informasjon om utviklingen langs ulike dimensjoner ved den norske velferdsstaten. Snarere enn teoretiske analyser og forklaringer har siktemålet vært dokumentasjon og beskrivelse. Vi tror dette kan være nyttig for dem som vil kikke de politiske tallmagikere i kortene.

Et viktig utgangspunkt for denne boka er at vekst i velferdsstaten er et tvetydig og motsetningfylt fenomen. Økte bevilgninger til velferdsformål kan bunne i forbedret velferd og levekår, men kan også avspeile økte sosiale skjevheter og problemer. For å få et inntrykk av hvilke sosiale drivkrefter som ligger bak utviklingen i de samlede bevilgningene som politikerne strides om, er det nødvendig å konkretisere hva utgiftene går til. Skyldes veksten kvalitetsforbedringer og velferdsreformer, forskyvninger i befolkningssammensetningen, eller økt sosial nød? Skyldes veksten automatikk eller politikk?

Vi skal i dette avslutningskapitlet sammenfatte noen hovedpunkter i boka som bakgrunn for spørsmålet om kursen for velferdsstaten.

2 HØYREBØLGE I VELFERDSSAMFUNNET

I Norge er det bred enighet og stabilitet i befolkningen om de viktigste velferdsordningene. Det har skjedd en "sosialdemokratisering" b.l.a. uttrykt ved at helsevesen, eldreomsorg og arbeidsledighet har topprioritet på tvers av partiskillene.

Forskjellen mellom regjeringspartiene og opposisjonens velgere går mindre på målsettinger, enn beskrivelsen av virkeligheten: Mens de

fleste opposisjonsvelgerne mener det har skjedd nedskjæringer i velferdsstaten, avviser flertallet av de borgerlige velgerne et slikt syn.

På tross av enighet langs en dimensjon i velferdsstaten, er det klare motsetninger mellom regjerings- og opposisjonsvelgere langs andre akser: Opposisjonen er klart mer opptatt av utjevning, mens de borgerlige velgerne er mer positive til belønning etter prestasjon. Skillelinjene er her sterkere mellom partiene, enn mellom sosial grupper. Folk er mer politikkstyrt og mindre bakgrunnsstyrt enn tidligere.

Den sterke prioritering av sosialpolitiske områder i velgernes holdningsmønster sammenfaller med den institusjonelle oppbygging av den norske velferdsstaten. Vi kan skille mellom tre sosialpolitiske modeller: marginalmodellen, prestasjonsmodellen, og den institusjonelle modellen. Den norske velferdsstaten er et blandingssystem med vekt på ordninger som omfatter alle brukere uansett inntekt eller bosted. Marginalmodellen har i den senere tid fått sterkere gjennomslagskraft f.eks. ved behovsprøving og sterkere målretting av ytelsene.

Sosialpolitikken er en av flere fordelingsmekanismer i samfunnet: Sosialpolitikk, frynsegoder, skattepolitikk etc. Sosialpolitikken virker neppe særlig omfordelende, men den hindrer at enda større ulikheter framkommer. Fradragsmuligheten i skattesystemet bidrar til å oppheve progressiviteten i den direkte beskatningen, frynsegodene er trolig systematisk skjevfordelt. Slike momenter understreker behovet for å føre sammenhengende diskusjoner om ulikhetsskapende trekk i samfunnet.

Velferdsstatens økonomi er et politisk spørsmål. Dette illustreres ved at vi på tross av en enestående finansiell situasjon for det offentlige diskuterer om svangerskapspermisjonen kan økes fra 18 til 20 uker, mens den borgerlige regjeringen i Sverige har utvidet permisjonen til ett år. Det er gangbar politisk mynt å framstille en pensjonsnedsettelse til 65 år som uansvarlig overbudspolitik, mens den faktiske pensjonsalder ute i Europa flere steder er under 60 år. Økonomiske forhold er ikke gitte størrelser: Vi kan velge.

De makro-økonomiske forutsetningene for en omfattende norsk velferdsstaten er meget gode. Det er vekst i den norske økonomi og de

offentlige budsjetter viser store overskudd. Samtidig er kapitaltilgangen i privat sektor større enn noen gang. Omfattende skatteletter, sterk økning i gebyrer og store muligheter for individuelt å "velge" sin egen skatt medfører ikke bare en omfordeling av samfunnets ressurser, men utforder velferdsstatens finansielle og politiske basis.

3 NYE UTFORDRINGER FOR SOSIALPOLITIKKEN

Velferdsstatens utgifter er i fortsatt vekst, men veksten er redusert på 80-tallet. Dette skyldes i stor grad en strammere kommunal økonomi, og har dermed rammet velferdsstatens tjenestetilbud. Mens helse- og sosialtjenestene har ligget på et stabilt utgiftsnivå etter 1980 har utgiftene til kontantsstønader vist klar vekst. Helsesektorens andel av de totale velferdsutgifter reduseres.

Omleggingen i velferdspolitikken sammenfaller ikke med regjeringsskiftet, men kom i slutten av Arbeiderpartiets regjeringsperiode. Den borgerlige regjeringen har ytterligere dempet veksttakten i velferdsstaten.

Veksten i uføretrygdede, dagpengemottakere og sosialhjelpsmottakere tar en stadig større del av utgiftsveksten i velferdsstaten. Aldri før har så mange vært direkte økonomisk avhengig av offentlig sektor. Velferdsstatens sammensetning endres og samfunnets forsørgerbyrde øker.

Stabiliseringen av utgiftene til helsetjenester har ført til en sterk reduksjon i antall plasser ved våre helseinstitusjoner. Særlig i de siste årene har nedgangen i antall plasser vært sterk. Antall ansatte er i fortsatt vekst, og stadig flere årsverk utføres pr. plass. Dermed har antall innleggelser kunnet øke på tross av redusert plasskapasitet. Flere pasienter behandles på kortere tid. Dette kan være et uttrykk for både større effektivitet og for lav kapasitet på en gang. Den faktiske situasjon ved den enkelte institusjon kjenner vi ikke. At et høyt antall personer befinner seg på ventelister for behandling tyder på et fortsatt behov for utbygging av helsesektoren.

4 NÆRINGSPOLITIKK OG SYSSELSETTING

Det har vært bred politisk enighet om nærings og sysselsettingsutviklingen i Norge. Målet har vært full sysselsetting og opprettholdelse av bosettingsmønsteret. Nærings og arbeidsmarkedpolitikk påvirker vår velferd direkte, og kan sees på som en del av den norske velferdsstaten. Velferd er ikke bare sikkerhet om hjelp i en situasjon som krever mer enn man kan klare alene, det er ikke mist sikkerhet for inntekt til å klare det daglige liv.

Ønsket om en omlegging av næringsstøtten fra spesielle støttetiltak til generell næringspolitikk har blitt framhevet i begge de siste stortingsperioder. Særlig den borgerlige regjering har framhevet betydningen på den økonomiske vekstevnen av å redusere den spesifikke næringsstøtte. Man har imidlertid hatt en så pragmatisk holdning til denne målsettingen at næringsstøtten pr. sysselsatte har fortsatt å vokse.

Veksten i sysselsetting er klart svakere på 80-tallet enn på 70-tallet. På tross av en politikk for å styrke vekstkraften i det private næringsliv er det kombinasjonen av vekst i offentlig sysselsetting, arbeidsmarkedtiltak, økt utdanningskapasitet og vekst i trygdede i arbeidsfør alder som har representert forbedringen i sysselsetting og arbeidsledighet de siste årene. I 1984 og 85 har man i tillegg ført en mer ekspansiv økonomisk politikk som har gitt sysselsettingsvekst i innenlandsk varehandel. Denne næringen, og det private næringsliv generelt, har imidlertid et lavere sysselsetingsnivå i dag enn i 1981. Reduksjonen av den private sysselsetting skyldes ikke minst at sysselsettingensreduksjonen i de konkurransutsatte næringer forsterkes i den siste stortingsperioden.

I motsetning til den borgerlige regjerings målsettinger i Langtidsprogrammet har den offentlige sysselsetting vokst sterk, samtidig som den økonomiske veksten ikke har slått ut i privat sysselsettingsvekst. Dette øker ikke bare avhengigheten av velferdsstaten, det har også økt velferdstatens kostnader til arbeidsledighetstrygd, uføretrygd og sosial hjelp.

5 NY KURS FOR VELFERDSSTATEN ?

I denne boka har vi bekrevet hvordan en rekke beslutninger på det sosialpolitiske området og andre områder har bestemt velferdsstatens kurs. Vi har ikke bare et økende utgiftsnivå. Den sosiale og økonomiske utvikling medfører et økende behov for velferdsutgifter.

Velferdsoppgavene krever vilje til felles løsninger. I Norge har vi økonomiske betingelser til å finansiere et omfattende felles velferdssystem. Den politiske vilje til å finansiere velferdsstaten påvirkes av den generelle utvikling i samfunnet. Ikke minst kan en omfordeling av ressurseene i privat sektor medføre et økende ønske om individuelle løsninger på velferdsbehov. Dette kombinert med en missnøye med det offentlig velferdstilbud, kan redusere velferdstatens politiske basis.

Det er samspillet mellom de økonomiske betingelser, standarden på velferdsstatens ytelser og fordelingen av privat velstand som bestemmer velferdsstatens politiske og finansielle basis. Dette samspillet endres med en ny kurs for velferdsstaten.

Etter en gjennomgang av ulike sider ved velferdsstatens utvikling, er det dominerende inntrykket at vi på ingen måte står overfor uavvendelige trender eller en skjebene man ikke kan rokke. Det siste tiåret er det truffet en rekke valg som har endret kursen for velferdsstaten, der det ikke bare har stått strid om hva som bør gjøres, men der andre land har truffet andre valg. Selv om det er en rekke oppgaver det er nødvendig å løse, er det også stor frihet til å løse dem i ulik grad og på ulik måte.

Forskernes oppgave er å tydeliggjøre hvilken kurs som faktisk følges, og å beskrive hvor det i øyeblikket bærer. Det er den intelektuelle utfordring.

Politikernes oppgave er å tydeliggjøre de valg de møter, og å treffe de beslutninger som må til. Det er den politiske utfordringen.

FAFO

FAFO utfører på et fritt grunnlag forsknings-, utrednings- og dokumentasjonsoppgaver for bl.a.:

- fagbevegelsen
- departementer
- forskningsråd
- fylker
- kommuner
- bedrifter

FAFO organiserer større konferanser om sentrale spørsmål i samtiden.

FAFO gir fortløpende ut *forskningsrapporter, utredninger, arbeidsnotater og artikler* om bl.a. arbeidsmarkedet, sosialsektoren, organisasjonsforhold, offentlig politikk og næringsutvikling.

FAFO er et selvstendig forskningsinstitutt eiet av Landsorganisasjonen i Norge.

Institusjonsabonnement på FAFO-publikasjoner

FAFO tilbyr nå institusjoner, næringslivet, privatpersoner og andre interesserte abonnement på FAFOs publikasjoner.

Interessen for FAFOs publikasjoner har til tider vært så stor at flere av publikasjonene raskt er blitt utsolgt. Ved et abonnement sikrer man seg at man får dem tilsendt straks de er publisert. Abonnementet innebærer også en rabatt på 20 % på publikasjonene. Faktura sendes to ganger i året. Abonnenter får også tilsendt «FAFO-INFORM», en månedlig informasjonsbulletin om FAFOs virksomhet.

FAFO's publikasjonsliste

- | | | |
|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> 009 <i>Colbjørnsen, Tom / Hernes, Gudmund</i>
I ditt ansikts sved... Om ulikheter i arbeidsmiljø.
FAFO, des. 1982. Utredning 32 s. Stf. 28,- | <input type="checkbox"/> 024 <i>Fennefoss, Arvid / Fauske, Halvor</i>
En leserundersøkelse av tre fagblad.
FAFO, sept. 1984. Utredning 84 s. Hft. 49,- | <input type="checkbox"/> 044 <i>Fryjordet, Jorunn</i>
Natta til 1. mai.
FAFO, april 1985. 224 s. Hft. 98,- |
| <input type="checkbox"/> 010 <i>Børrefjord, Ole / Heum, Per</i>
Oljepolitikken og leveransespørsmålet.
FAFO, feb. 1983. Utredning 137 s. Stf. 128,- | <input type="checkbox"/> 026 <i>Teigstad, Jørn</i>
Kommuners og fylkeskommuners bruk av sysselsettingsmidler innenfor kultursektoren.
FAFO, sept. 1984. Utredning 40 s. Hft. 49,- | <input type="checkbox"/> 045 <i>Dølvik, Jon Erik</i>
Kvalifisering, Utdanning og arbeid
FAFO, april 1985. 214 s. Hft. 98,- |
| <input type="checkbox"/> 011 <i>Gleinsvik, Audun / Hernes, Gudmund</i>
Fordelingsvirkninger av offentlige tiltak – en annotert bibliografi.
FAFO, sept. 1983. Utredning 161 s. Stf. 119,- | <input type="checkbox"/> 027 <i>Teigstad, Jørn</i>
Håndbok for lokal-TV.
FAFO, okt. 1984. Utredning 90 s. Innb. 49,- | <input type="checkbox"/> 046 <i>Hippe, Jon</i>
Endringer i norsk sysselsetting.
FAFO, april 1985. 20 s. Hft. 50,- |
| <input type="checkbox"/> 012 <i>Kolberg, Jon Eivind</i>
Velferdsstatens problemer og utfordringer.
FAFO, aug. 1983. Arbeidsnotat 53 s. Stf. 54,- | <input type="checkbox"/> 029 <i>Fennefoss, A./Colbjørnsen, T./Korsnes, O.</i>
Streikende, politi, opinion. To rapporter med utgangspunkt i transportarbeiderstreiken i 1982.
TIDEN 1984. Utredning 214 s. Innb. 148,- | <input type="checkbox"/> 047 <i>Olberg, Dag</i>
Kultur og sysselsetting.
FAFO, juni 1985. 92 s. Hft. 79,- |
| <input type="checkbox"/> 013 <i>Kolberg, Jon Eivind</i>
Utviklingen av de skandinaviske velferdsstater fra 1970 til 1980.
FAFO, aug. 1983. Arbeidsnotat 24 s. Stf. 31,- | <input type="checkbox"/> 030 <i>Grøgaard, Jens</i>
Políticas y mecanismos de cooperacion internacional. Informe al FIR, Nicaragua.
FAFO, nov. 1984. Utredning 232 s. Heft. 60,- | <input type="checkbox"/> 048 <i>Hippe, Jon M.</i>
Ny kurs for velferdsstaten?
FAFO, august 1985. 250 s. Hft. 150,- |
| <input type="checkbox"/> 014 <i>Gundersen, Håkon</i>
TV2 – den nye mediesituasjonen i Norge.
FAFO, jan. 1984. Utredning 74 s. Innb. 98,- | <input type="checkbox"/> 039 <i>Olberg, Dag</i>
Kultur mot arbeidsløshet.
FAFO, jan. 1985. rapport 108 s. Hft. 79,- | <input type="checkbox"/> 049 <i>Petersen, Tron</i>
Specifying the Earnings function in Sociological Studies of Earning Determination.
FAFO, juli 1985. 45 s. Hft. 79,- |
| <input type="checkbox"/> 015 <i>Aksnes, Siv / Gundersen, Håkon</i>
På gyngende grunn – kontraktørvirksomheten i byggebransjen.
TIDEN, jan. 1984. Utredning 155 s. Innb. 138,- | <input type="checkbox"/> 040 <i>Krokan, Arne</i>
Ungdomsguiden for Oslo.
FAFO, mai 1985. 190 s. Hft. 39,- | <input type="checkbox"/> 050 <i>Bakke, Nils Arne / Fennefoss, Arvid</i>
Prosjektgrupper: Deltakelse, innflytelse og muligheter. (Erfaring med deltakelse i prosjektgrupper ved innføring av ny teknologi.)
FAFO, september 1985. 120 s. Hft. 98,- |
| <input type="checkbox"/> 016 <i>Bogen, Hanne / Gleinsvik, Audun</i>
Offentlige ytelser og sosialt fellesskap
FAFO, mars 1984. 110 s. Hft. 79,- | <input type="checkbox"/> 041 <i>Fauske, Halvor</i>
Det nye ungdomsopprøret?
FAFO, april 1985. Rapport 168 s. Hft. 128,- | <input type="checkbox"/> 051 <i>Bogen, Hanne</i>
Jobbskaping som tiltak mot ungdomsarbeidsløshet – evaluering av et jobbskapingprosjekt.
FAFO, september 1985. 100 s. 89,- |
| <input type="checkbox"/> 017 <i>Aga, S./Berntzen, E./Borgen, H./Gleinsvik, A.</i>
Rana i arbeid – ny giv og sats.
FAFO/ISF, juni 1984. 225 s. Hft. 125,- | <input type="checkbox"/> 042 <i>Hernes, Gudmund / Marøen, Atle</i>
Fagbevegelsen og arbeidslivet – Data og Diagrammer.
FAFO, mai 1985. 160 s. Innb. 198,- | <input type="checkbox"/> 052 <i>Borgen, Svein Ole / Grøgaard, Jens</i>
Arbeidsledighet og levekår i Rana-samfunnet.
FAFO, september 1985. 356 s. Hft. 175,- |
| <input type="checkbox"/> 022 <i>Borgen, Svein Ole</i>
Rana i arbeid – ny giv og sats.
FAFO, mai 1984. Utredning 40 s. Hft. 21,- | <input type="checkbox"/> 043 <i>Colbjørnsen, T. / Fennefoss, A. / Hernes, G.</i>
Så samles vi på valen...? (organisasjonsundersøkelsen)
FAFO, mai 1985. 90 s. Hft. 98,- | <input type="checkbox"/> 052 <i>Overholdt, Thorbjørn (red.)</i>
Arbeidsledighet og sysselsetting. En konferanserapport.
FAFO, september 1985. 150 s. Hft. 98,- |

FAFO, Lilletorget 1, 0184 Oslo 1. Tlf.: 40 14 20

Navn: _____

Firma/Institusjon: _____

Adresse: _____

Postnr.: _____ Postadr.: _____

- Ønsker å bli abonnent på FAFO-publikasjoner og få alle nye publikasjoner tilsendt med en fast rabatt på 20 %. Faktura sendes to ganger i året. Abonnementet gjelder til det sies opp skriftlig.

NY KURS FOR VELFERDSTATEN? er den første større rapporten fra FAFOs sosialpolitiske dokumentasjonsprosjekt. Boken **dokumenterer** den faktiske utviklingen på en rekke sosialpolitiske områder for perioden 1977—1985. Blant temaene som boken tar opp er:

- Folks holdning til velferdstaten
- Nøkkeltall om den økonomiske utviklingen i perioden 1977—85
- Budsjetutviklingen i helse-, trygde- og sosialsektoren

Du vil også finne spesialanalyser av **eldreomsorgspolitikken, sysselsettingsutviklingen** og den **offentlige næringsstøtten**.

Dokumentasjonsprosjektet vil fortsette i årene framover. Det vil utvides til å omfatte flere politikk-områder.

Forfattere:

Jon M. Hippe (red.) - Gudmund Hernes - Jon Eivind Kolberg? - Kåre Hagen - Jon Erik Dølvik - Hilde Lorentzen - Dag Stokeland - Henning Stirø.

ISBN 82-991187-7-8

FAFO