



Jon M. Hippe

NÅR DEMNINGEN BRISTER

**Arbeidsmarkedsbasert velferd -
velferdsstatens fragmentering?**

FAFO-notat

Jon M. Hippe

NÅR DEMNINGEN BRISTER

Arbeidsmarkedsbasert velferd - velferdsstatens fragmentering?

Notatet er en utvidet og omarbeidet versjon av foredraget
"Velferdsstatens fragmentering", som ble holdt på
Norsk Statsvitenskapelig Forenings etterutdanningskonferanse
i Bergen 28. oktober 1992

Notatet inngår i prosjektet "Forhandlinger eller politikk",
finansiert av NORAS-Velferdsstatsprogrammet

FAFO-notat

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1992

ISSN 0801-6135

Innhold

1 Innledning - tre spørsmål om den skandinaviske modellen.....	5
2 Velferdsmenyen i arbeidsmarkedet.....	9
3 Hvordan kan vi forklare bedriftenes sosialpolitikk?.....	14
4 En revurdering av velferdspolitikkenes resultater?	19
5 En fragmentert beslutningsprosess?.....	23
Referanser	30
Vedlegg	32

1 Innledning - tre spørsmål om den skandinaviske modellen

Som representant for den skandinaviske velferdsstatsmodellen er Norge et interessant studieobjekt. Norske erfaringer gjør det mulig å prøve ut sentrale elementer i de teoretiske byggverkene i velferdsstatsforskningen med relevans utover Norge. Ikke for å rive ned teoriene som sådan, men for å modifisere dem og utdype forståelsen av hvordan moderne velferdsstater fungerer og hvordan de endres.

Sammen med Sverige ses vi på som typiske representanter for et samfunn hvor en sterk arbeiderbevegelse har benyttet sin demokratiske kontroll over statsapparatet til å trekke snevrere grenser for markedet enn det andre demokratiske kapitalistiske land har gjort (Se blant annet Esping Andersen 1990, 1991 og Korpi 1981). Nettopp forestillingen om systematisk ulike samfunnsmodeller synes å være mer populær enn noen gang i komparativ samfunnsforskning, og setter sitt tydelige preg på tidens seminarer og konferanser¹. I den politiske debatten finner vi den igjen i EF-diskusjonen og i frykten for at den unike norske modellen skal gå tapt.

Fra teoriene om den skandinaviske eller den sosialdemokratiske velferdsstatsmodellen kan man trekke fram tre beslektede, men likevel selvstendige hypoteser om forholdet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd (Hippe og Pedersen 1992, Esping Andersen og Korpi 1987, Shalev 1993). De to første hypotesene er nært knyttet til forestillingen om hvordan og hvorfor den skandinaviske modellen har vokst fram, den siste er knyttet til resultatet av en ambisiøs offentlig velferdspolitik.

For det første betraktes arbeiderbevegelsen ikke bare som den sentrale aktøren, men også som en *enhetlig aktør* i kampen for å beskytte lønnstakerne mot markedets usikkerhet. Fagbevegelsen tillegges ikke innenfor denne mobiliseringsskolen en selvstendig rolle i beslutningsprosessen. De sterke og enhetlige fagbevegelsene har først og fremst bidratt ved å mobilisere stemmer til de sosialdemokratiske partiene, som igjen har sikret flertall for gjennomføring av universelle og generøse offentlige ordninger. Denne fokuseringen på partipolitikk medfører at også arbeidsgiversiden faller utenfor det sosialpolitiske spillet. Det er vanskelig å få dette bildet til å stemme med den beslutningsprosessen som har preget velferdspolitikken i etterkrigstidens Norge, hvor nettopp partene i arbeidslivet har forhandlet fram omfattende velferdsordninger, blant annet tilleggspensjoner og en egen sykepengeordning (Pedersen 1991 og Hippe og Pedersen 1992). Viktigere er kanskje at det ikke er noen god tilnærming til å forstå den videre utvikling i velferdsstaten, hvor nettopp partene i arbeidsmarkedet kan komme til å spille en sentral rolle.

For det andre eksisterer det i velferdsstatsforskningen en hypotese om et *negativt samspill* (eller en trade off som det heter på godt norsk) mellom arbeidsmarkedsbasert og offentlige velferdsordninger. Hvis store grupper av lønnstakere får dekket sine velferdsbehov gjennom arbeidsmarkedsbaserte ordninger, reduseres mulighetene for reformer av det offentlige velferdstilbudet. Norske erfaringer viser imidlertid at omfattende arbeidsmarkedsbaserte

¹ Et typisk eksempel er debatten omkring Esping Andersens (1990) teori om tre modeller for velferdskapitalisme og Baldwins (1990) angrep på den skandinaviske suksesshistorien. Baldwin avviser at arbeiderklassen og venstresiden har vært motoren i utviklingen av velferdsstaten, og legger i stedet vekt på middelklassens behov for å fordele kostnadene ved sosiale risiki.

velferdsordninger tvert imot kan utløse suksessfulle krav om reformer i de offentlige velferdsordningene (Hippe og Pedersen 1992).

Sist, men ikke minst, står hypotesen om at markedsbaserte velferdsordninger er *fortrengt* innenfor den skandinaviske velferdsstatsmodellen svært sentralt. I forlengelsen av denne fortrenningshypotesen følger fordelingshypotesen, inspirert av Richard Titmuss (1958). Jo mindre markedsbasert velferd, jo jevnere fordeling av velferdsgodene i samfunnet.

Til sammen danner disse hypotesene en elegant forestilling om framveksten av en unik skandinavisk modell med svært gunstige fordelingsvirkninger. De ambisiøse fordelingsambisjonene må ikke forveksles med noe ønske om å skape absolutt likhet i tilgangen til sosial sikkerhet. Målsettingen har først og fremst vært knyttet til en offentlig politikk som skulle skape større grad av forutsigbarhet ved å beskytte den enkelte mot markedets svingninger og risiki og å bryte opp et fastslått klasse-mønster ved å øke den sosiale mobiliteten. Virkemiddelet har vært å flytte oppgaver fra familien, markedet og frivillige organisasjoner til offentlige institusjoner. Dermed erstattet man desentraliserte beslutningsprosesser med kollektive politiske beslutninger. Det åpnet for systematisk styring (av de aggregerte virkningene) og dermed sprenges nye grenser i fordelingspolitikken. De sentrale politiske beslutningene blir selve kjennetegnet ved en velferdsstat som erstatter velferdssamfunnets pluralistiske løsninger og fragmenterte beslutningsprosess. Det spesielle med denne sosiale kapitalismen var ideen om at den var produktiv, den la grunnlaget for en mer effektiv kapitalistisk produksjon og dannet i så måte fundamentet for en sosialdemokratisk samfunnsformasjon (Myrdal og Myrdal 1938, Svensk LO 1984). Det store spørsmålet er om den "produktive rettferdigheten" fortsatt vil være en vinner i en økende internasjonal konkurranse.

Her skal jeg diskutere hypotesen om fortrenning av markedet i velferdspolitikken og ut fra dette drøfte betingelsene for endringer i samspillet mellom stat og marked i årene framover. Dette skal jeg gjøre ved å stille fire spørsmål:

- For det første, er meldingen om markedets død overdrevet? Hvilken betydning spiller egentlig den markedsbaserte velferden i Norge? Jeg vil fokusere på ordninger i arbeidsmarkedet, fordi det er disse som i dag utgjør hoveddelen av den markedsbaserte velferden, og fordi det er her vi kan forvente en vekst i årene som kommer.
- For det andre vil jeg diskutere hvorfor bedriftene utvikler en separat velferdspolitikken innenfor rammene av en avansert velferdsstat: Hvilke mekanismer bestemmer fordelingen av velferdsgodene i arbeidsmarkedet? Er det tilfeldige spontane prosesser lokalt som bestemmer omfanget på velferdsmenyen, eller finnes det et systematisk mønster knyttet til strukturelle faktorer, bedriftenes personalforvaltning, forhandlingssystemets utforming eller de ansattes organisatoriske styrke?
- For det tredje stiller jeg spørsmål om hvordan vårt bilde av velferdsstatens resultater endres når vi også inkluderer den arbeidsmarkedsbaserte velferden i vårt perspektiv. Hvordan påvirkes tilgangen til velferdsgoder og fordelingsmekanismene i den offentlige velferdspolitikken?
- Til slutt vil jeg rette søkelyset mot den velferdspolitiske beslutningsprosessen. Er betingelsene for en solidarisk velferdspolitikken fortsatt til stede, eller går vi mot et langt mer pluralistisk velferdssamfunn?

Den store debatten ~ modellens reproduksjon

Denne drøftingen av markedets rolle i norsk velferdspolitik er nært knyttet til den overordnede diskusjonen om konvergens eller ulikhet i utviklingen av moderne velferdsstater². Forestillingen om kvalitativt ulike modeller eller regimer innebærer en lite påktet antagelse om at disse ulikhetene vil opprettholdes over tid. Det vil si en forventning om at systematisk ulike politisk-økonomiske modeller utvikler ulik respons til ytre politiske og økonomiske påvirkninger, som for eksempel eldrebølge eller internasjonalisering av økonomien. Dette fordi det er ulike mekanismer for å reprodusere den politiske oppslutningen om den offentlige politikken. Esping Andersen (1990:28) argumenterer blant annet for at de skandinaviske velferdsstater gir de beste forutsetninger for en bred og stabil politisk oppslutning og dermed vil stå i mot nedskjæringer i offentlig velferdspolitik bedre enn andre land. Det er nettopp koblingen mellom individ og stat som bestemmer interessekonflikter og avhengighetsforhold. Et alternativt perspektiv til modellens reproduksjon finner man i påpekningen av at små åpne økonomier i større grad er avhengig av å regulere sosiale konflikter gjennom offentlig politikk og gjennom korporativt samarbeid for å tilpasse seg endringer i omgivelser de i liten grad kan påvirke (Katcenstein 1988, Cameron 1978). Politisk konsensus og sosial stabilitet er mer en dyd av nødvendighet enn et resultat av et sosialpolitisk eksperiment i små land utsatt for verdensmarkedets ubarmhjertige svingninger.

Aktuelle utviklingstrekk kan imidlertid peke i en annen retning en modellens reproduksjon - nemlig mot felles utviklingstrekk for moderne vestlige kapitalistiske land. Dette framkommer dels innenfor velferdspolitikken og dels innenfor skjæringspunktet mellom arbeidsmarked og velferdstat. Stikkord er innstramminger i offentlige ordninger, høy arbeidsledighet, kvinners inntog og eldre menns utgang av arbeidslivet. De vestlige land er fremdeles ulike langs flere av disse variablene, men en rekke utviklingstrekk synes like. Problemstillingens aktualitet fikk vi illustrert gjennom det svenske kriseforliket mellom den borgerlige regjeringen og sosialdemokratiet. I tillegg til de forventede nedskjæringer i offentlige utgifter foreslo man en prinsipiell omlegging av velferdspolitikken i Sverige. Syke- og arbeidsskadeforsikringen skal løftes ut av statsbudsjettet og partene i arbeidsmarkedet skal ha ansvaret for ordningene. Ordningene skal fortsatt være lovbaserte, men det ligger innebygget en reduksjon av det obligatoriske nivået i ordningene. På sikt skal statstilskuddene trappes ned og dermed gi en besparing på 45 milliarder på det svenske statsbudsjettet. Det er lite som tyder på at sosialdemokratene har blitt presset til å gå med på en slik omlegging. Tvert imot er det grunn til å tro at de har vært hovedarkitekten. Omleggingen vil forskyve tyngdepunktet i balansen mellom politiske løsninger og forhandlingsystemet. Dermed endres ikke bare fordelingsresultatet, men også makt- og innflytelsesforholdene mellom deltagerne i den sosialpolitiske prosessen.

Det store spørsmålet synes i dag å være om det fortsatt finnes det Olof Palme kalte den tredje veiens politikk, eller om Carl Bildt har rett når han har døpt sin borgerlige samlingsregjerings kurs for den eneste veiens politikk.

² For en grundig gjennomgang av sentrale diskusjoner i velferdstatsforskningen, se Shalev (1983), Skocpol og Amenta (1986), Esping Andersen (1991) og Hagen (1991).

2 Velferdsmenyen i arbeidsmarkedet

Det føres ingen systematisk statistikk over utbredelsen av ulike former for bedriftsbasert velferd i Norge³. FAFO har derfor foretatt en spørreundersøkelse til et utvalg av private bedrifter for å kartlegge tilbudet av sosiale frynsegoder i det private arbeidsmarkedet. Undersøkelsen ble gjennomført i samarbeid med MMI ved årsskiftet 1990/91. Data på bedriftsnivå er viktig for å kunne analysere det vi antar er de viktigste mekanismene bak fordelingen av velferdsfrynser - forskjeller mellom næringer, bransjer og typer av bedrifter.

Undersøkelsen har først og fremst til hensikt å kartlegge frynsegoder og velferdstiltak som har mer eller mindre klare paralleller i den offentlige velferdspolitikken. Vi valgte derfor å utelate tradisjonelle frynsegoder som tjenestebil, fri telefon, rabatt på kjøp av varer m.v. Undersøkelsen inneholder spørsmål om femten kategorier av velferdsgoder innenfor fire hovedgrupper - familierelaterte ytelser, helsetjenester, sikkerhet mot inntektsbortfall og andre velferdsordninger.

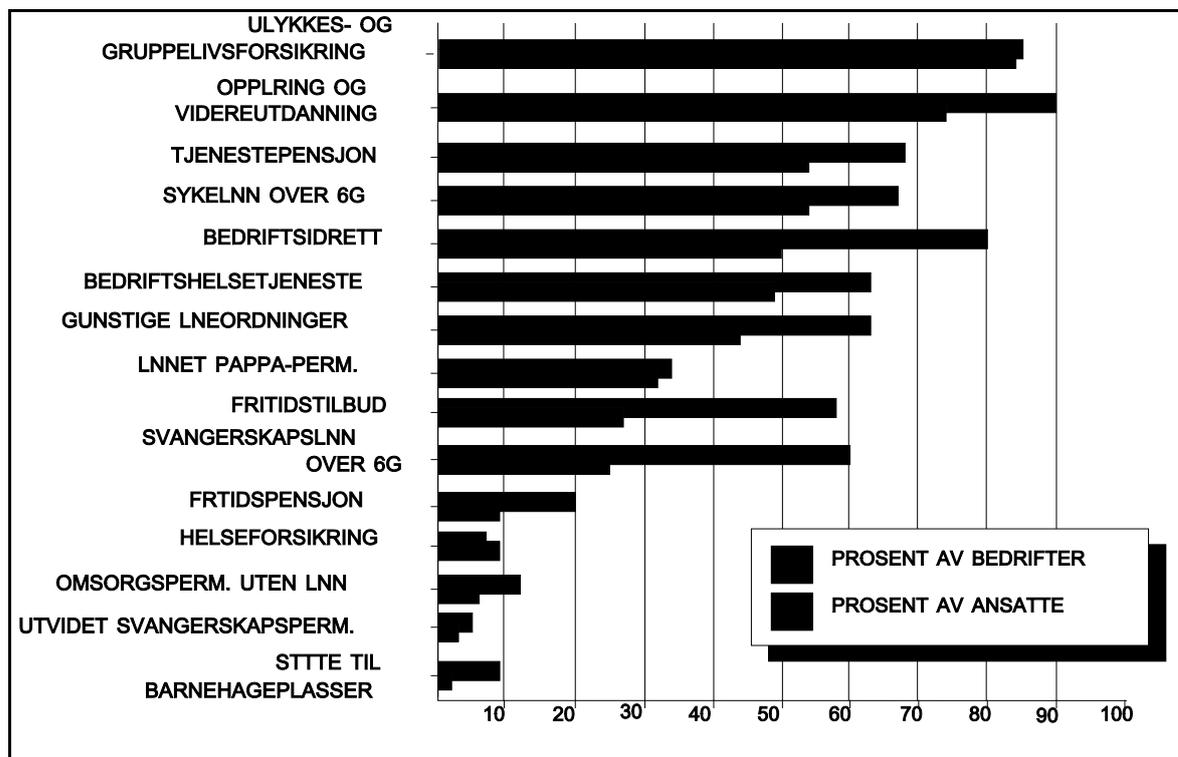
Felles for disse ordninger er at de fyller huller i eller supplerer det offentlige velferdstilbudet. Kategorien andre velferdsgoder omfatter blant annet låneordninger, støtte til opplæring og støtte til fritidstilbud og bedriftsidrett. Her er parallellen til den offentlig velferdspolitikken svakere, men dette er en type frynsegoder som har lange tradisjoner som en del av bedriftenes personalpolitikk. Med unntak av disse ordningene tar de øvrige sikte på å avhjelpe sosiale og helsemessige risiki blant bedriftens ansatte. De utgjør et "solidarisk" element i den totale avlønningen i den forstand at det bare er ansatte som kommer i bestemte sosiale, familiemessige eller helsemessige behovssituasjoner, som direkte drar nytte av ordningene.

Når vi på bakgrunn av denne undersøkelsen skal gjøre anslag på utbredelsen av forskjellige typer av velferdsgoder i privat sektor som helhet (eksklusive bedrifter med mindre enn ti ansatte), finnes det to alternative tilnæringsmåter: Vi kan på den ene siden velge å gi et bilde av utbredelsen i forhold til populasjonen av bedrifter. På den annen side vil det i mange sammenhenger være vel så interessant å se på fordelingen i forhold til hvor mange ansatte som er sysselsatt i de ulike kategorier av bedrifter. I det første tilfellet må vi la småbedriftene veie tungt, fordi de utgjør en stor andel av det totale antall bedrifter. I det andre tilfellet må vi tvert imot la de store bedriftene veie tungt, fordi de står for en forholdsmessig høy andel av den totale sysselsettingen.

Figur 1 viser anslag på utbredelsen av de ulike velferdsordningene i det private arbeidsmarkedet. Den ene søylen viser utbredelsen på bedriftsnivå, og den andre søylen viser utbredelsen i forhold til antall ansatte.

³ De viktigste tilgjengelige kildene er NAFs og SSBs statistikk for indirekte personalkostnader og SSBs levekårsundersøkelser. I levekårsundersøkelsene har det siden slutten av 70-tallet vært stilt spørsmål om lønnstakernes tilgang på forskjellige typer av frynsegoder. I forhold til vårt formål har disse dataene flere vesentlige svakheter. For det første dekker spørsmålene bare et lite utvalg av velferdsgoder: tjenstepensjoner, livs- og ulykkesforsikring og fri bolig og støtte til bolig. For det andre gir ikke levekårsundersøkelsene informasjon om kvaliteten på og utformingen av de ulike ordningene. For det tredje er det en vesentlig svakhet knyttet til data innsamlet på individnivå. De gir begrensede muligheter til å analysere det vi antar er de viktigste mekanismene bak fordelingen av velferdsfrynser: forskjeller mellom ulike næringer, bransjer og typer av bedrifter.

Figur 1 Anslag på utbredelsen av ulike typer velferdsordninger i det private arbeidsmarkedet 1990/91. Andel av bedriftene og andel av de ansatte som jobber på bedrifter med ulike velferdstilbud.



Man må være forsiktig når det gjelder tolkningen av anslagene på utbredelsen etter antall ansatte. Det er ikke alltid slik at velferdstilbudene omfatter alle ansatte på en bedrift. Selv om mange av velferdsordningene er "kollektive" i den forstand at de som hovedregel omfatter alle fulltidsansatte (Knudsen 1990), vil ofte deltidsansatte, ansatte på korttidskontrakter, vikarer o.l. falle utenfor. Samtidig jobber en ikke ubetydelig del av lønnstakerne i privat sektor i bedrifter med mindre enn ti ansatte, og slike bedrifter har etter all sannsynlighet en lavere dekning med velferdstrynser enn den vi finner i bedrifter med mer enn ti ansatte. Den totale utbredelse av velferdsgodene blant samtlige arbeidstakere i privat sektor kan derfor være betydelig lavere enn den som kommer til uttrykk i figuren.

Blant de ordninger som har størst utbredelse i det private arbeidsmarkedet er ulykkes/gruppelivsforsikring betalt av arbeidsgiver. Over 80 prosent av bedriftene har tegnet slike forsikringer for sine ansatte. Videre oppga langt de fleste bedrifter å ha tilbud om yrkesopplæring og støtte til bedriftsidrett.

Vel halvparten av bedriftene oppga at de hadde egen pensjonsordning for sine ansatte. Disse bedriftene sysselsatte mer enn 70 prosent av arbeidstakerne i vårt utvalg. Store bedrifter har altså oftere en pensjonsordning enn små. Her bør man i tillegg være oppmerksom på at det er store variasjoner i kvaliteten på ordningene.

Pensjonsordning er i dag kanskje det viktigste velferdsgodet på bedriftsnivå. I 1970 var 40 prosent av lønnstakerne dekket av en arbeidsmarkedsbasert pensjonsordning. I dag er 60 prosent aktive medlemmer i en slik ordning. En stor del av veksten har kommet som en følge av en økning i offentlig ansatte som automatisk blir medlem av en tjenstepensjonsordning. Men, mer enn 200 tusen privatansatte har blitt omfattet av en slik ordning fra 1970 til 1990. Det var

først og fremst 80-tallet som var gullalderen for etablering av de private bedriftspensjonene. Over halvparten av bedriftene som har en pensjonsordning har etablert denne etter 1980.

Utbetaling av full lønn under sykdom til arbeidstakere som tjener mer enn 6 ganger folketrygdens grunnbeløp er et frynsegode som har vært lite omtalt i den offentlige debatt. Dette godet har fått stor utbredelse etter at taket for utbetaling av sykepenges fra folketrygden ble redusert til 8 G i 1983 og til 6 G i 1985. Mer enn halvparten av bedriftene oppga at de betaler full lønn i hele eller deler av sykepengeperioden. Disse bedriftene sysselsatte i underkant av 70 prosent av arbeidstakerne.

Førtidspensjonsordninger og ulike helse- og familierelaterte ytelser viste seg å ha en mer begrenset utbredelse. Ti prosent av bedriftene, som sysselsatte mer enn 20 prosent av arbeidstakerne, oppga at de hadde et midlertidig eller permanent tilbud om førtidspensjon i 1989-90. Førtidspensjonsordninger er ikke nødvendigvis et velferdsgode sett fra de ansattes synsvinkel. De kan tvert imot være et onde, hvis de innebærer at mottakerne presses til å frasi seg retten til å fortsette i jobb fram til pensjonsalderen. Nærmere undersøkelser av de ulike førtidspensjonsordningene viser at de antar svært ulik form; fra frivillige permanente ordninger til ad hoc-pregede ordninger basert på at arbeidstakerne tar ut ledighetstrygd. En del av bedriftene oppgir også at de stimulerer uttak av uføretrygd ved å tildele uførepensjonister en gavepensjon på toppen av uførepensjonen (Hippe og Pedersen 1991).

Ni prosent av bedriftene oppga å ha tegnet helseforsikringer eller betalt for medlemskap i en privat helseinstitusjon på vegne av alle eller deler av de ansatte. Nesten halvparten av bedriftene oppga at de ansatte har anledning til å benytte bedriftshelsetjenesten til vanlige legekonsultasjoner.

Blant de familierelaterte ytelsene var lønnet pappa-permisjon det mest utbredte godet. 32 prosent av bedriftene oppga at de utbetaler lønn til fedre som tar ut sin lovfestede rett til fjorten dagers permisjon i forbindelse med barnefødsel. Ordninger som utvidet svangerskapspermisjon med lønn og rett til ulønnet omsorgspermisjon utover ett år fantes bare i henholdsvis tre og seks prosent av bedriftene. To prosent av bedriftene hadde opprettet bedriftsbarnehager eller på annen måte sørget for barnehageplasser til sine ansatte. Dette er fortrinnsvis store bedrifter. Bedriftene med barnehage tilbud sysselsetter til sammen ni prosent av de ansatte som er omfattet av undersøkelsen.

Sideblikk til offentlig sektor

En lang rekke av de velferdsgodene som denne undersøkelsen kartlegger i privat sektor, er en veletablert del av ansettelsesvilkårene i stat og kommuner. Pensjonsordninger, sykelønn- og svangerskapslønn over 6 G, utvidet svangerskapspermisjon (fram til 1. april 1992) og lønnet pappa-permisjon gjelder stort sett som universelle ordninger i både stat og kommuner, og de er forankret i tariffavtalene med de offentlig ansattes organisasjoner.

Som i så mange andre europeiske land har de offentlige tjenestemennene hatt omfattende velferdsordninger i tilknytning til jobben lenge før det var etablert tilsvarende systemer nasjonalt eller i private bedrifter for den saks skyld. Statens pensjonskasse ble opprettet i 1917 til avløsning av en rekke spredte ordninger med enke- og egenpensjon for ansatte i statsforvaltningen. Allerede i 1918 fikk statens tjenestemenn rett til full lønn under sykdom.

Det interessante spørsmålet er selvsagt om de offentlig ansatte vil kunne opprettholde sine ordninger ubeskåret når og hvis offentlige ordninger kuttes ned. Uansett vil de offentlig

ansatte kunne møte et sterkere krav om at opprettholdelse av for eksempel pensjonsnivået eller sykepengenivået hvis det blir aktuelt, skal motsvares av lønnsmoderasjon. Regjeringen har ennå ikke lagt de offentlige tjenstepensjonsordningenes kompensasjon av innstrammingene i folketrygden fra 1/1-1992 på forhandlingsbordet.

I forhold til forventningen om at markedet var satt effektivt ut av spill i norsk sosialpolitikk, viser våre data et noe annet bilde. Gullalderen for den arbeidsmarkedsbaserte velferden på 50- og 60-tallet, hvor en rekke bedriftsbaserte pensjoner la grunnlaget for inngåelsen av sentrale avtaler om pensjoner og sykepenger. Det er ingen tvil om at den store veksten i offentlig ansvar i velferdspolitikken, blant annet gjennom folketrygden, har bidratt til en stor grad av fortregning på 70-tallet. Den arbeidsmarkedsbaserte velferden har vært nærmest fraværende som tema i det sentrale forhandlingsystemet og i den partipolitiske debatten. Likevel har ordningen levd videre på lokalt nivå som en del av bedriftenes personalpolitikk, og det siste tiåret har på mange måter vært en ny gullalder for den arbeidsmarkedsbaserte velferden.

Denne situasjonen er bakgrunnen for det neste spørsmålet, nemlig hva som skjer på bedriftsnivå.

3Hvordan kan vi forklare bedriftenes sosialpolitikk?

Martin Rein benyttet i 1983 tittelen "The social policy of the firm". I norsk sammenheng kan det lyde forunderlig å snakke om bedriftenes sosialpolitikk. Sosialpolitikk knytter vi til virksomheter drevet av stat eller kommuner. Hvorfor skulle bedrifter utvikle et parallelt velferdssystem omgitt av et av verdens beste offentlige velferdssystemer? Og hvorfor skulle bedrifter som er bekymret for kostnader i en ofte sterk markeds konkurranse frivillig pådra seg utgifter til indirekte lønnskostnader?

Studerer man bedriftenes bruk av frivillige indirekte lønnskostnader, framkommer ikke overraskende et bilde av store forskjeller - et ulikhetenes marked. Prinsipielt trenger det ikke å være slik. I Sverige har man for eksempel et omfattende sentralt avtaleverk som styrer tilgangen til en rekke av de viktige velferdsordningene i arbeidsmarkedet. Disse avtalene sikrer blant annet at 90 prosent av lønnstakerne er omfattet av tilleggspensjonsordninger i arbeidsmarkedet utover det offentlige ATP-systemet. De ulikhetene som er dokumentert i Norge skyldes at beslutningene fattes i den enkelte bedrift. Systematiske variasjoner mellom bedrifter medfører at tilgangen til velferdsgoder øker med stigende inntekt og utdanning. For eksempel er tilgangen til en bedriftspensjon langt større hos funksjonærer enn hos arbeidere og dermed et betydelig regressivt element i den totale avlønningen.

Tabell 1 Sammenligning av bedrifter som tilbyr mer enn 60 prosent av den sosialpolitiske pakken med bedrifter som tilbyr mindre enn 10 prosent og hele utvalget. Gjennomsnitt for de tre gruppene

	Mer enn 60 poeng	Mindre enn 10 poeng	Hele utvalget
Antall ansatte	523	67	234
Årslønn	234 000	172 000	210 000
Prosent med høyere utdanning	26	4	11
Prosent kvinner	38	43	32
Prosent fagorganiserte	73	37	49
Prosent LO-avtaler	25	46	49
Prosent YS-avtaler	39	2	12
Prosent AF-avtaler	14	4	8
N	36	56	403

For å få innblikk i beslutningsprosessene på bedriftsnivå har vi slått de ulike velferdsordningene sammen til en indeks. De bedrifter som tilbyr alle, og i de tilfellene det er aktuelt, de beste ordningene, har fått verdien 100. Tilbyr man de ansatte halvparten av den totale velferdspakken, får man verdien 50 m.v. I tabellen under har vi sammelignet de bedriftene som tilbyr mer enn 60 prosent av velferdspakken med de dårligst bedriftene, de som tilbyr mindre enn ti prosent av pakken i forhold til en del kjennetegn ved bedriftene. At det er store variasjoner i velferdstilbudet får vi et tydelig inntrykk av ved en slik sammenligning.

Fem hypoteser om bedriftsbasert velferd

Hvordan kan man så forklare de store variasjonene i bedriftenes tilbud av velferdsfrynser? Bedriftene står overfor de samme ytre omgivelser i form av offentlige skatte- og sosialpolitiske regelverk - likevel velger de forskjellig. En rekke hypoteser kan være relevante for å forklare hvorfor bedriftene har ulik praksis på dette området.

For det første kan bedrifter som konkurrerer om arbeidskraft i det samme delmarkedet bli tvunget til å følge en lik praksis for å rekruttere og fastholde arbeidskraft. Dette kan bidra til å forklare hvorfor forskjeller mellom bransjer opprettholdes over tid.

Den andre hypotesen er knyttet til det faktum at bedriftsbasert velferd koster. Dermed vil faktorer som god økonomi, liten grad av konkurranse m.v. bidra til å forklare at enkelte bedrifter har en større betalingssevne og dermed et bedre velferdstilbud enn andre.

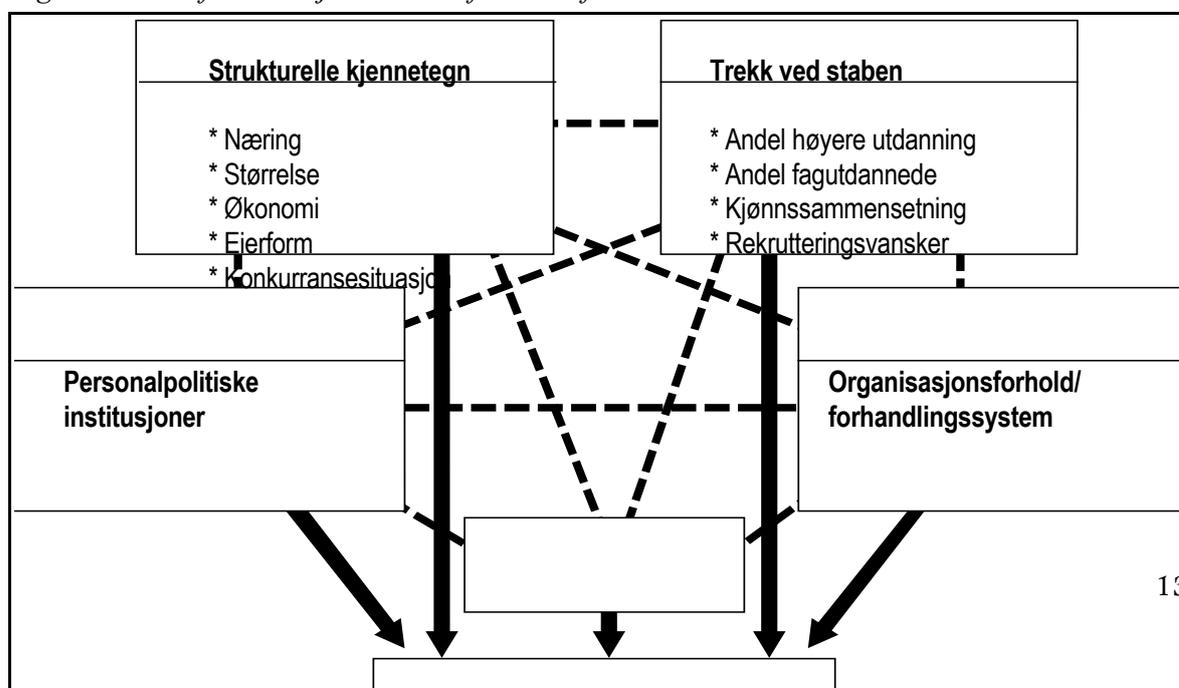
Den tredje hypotesen er at variasjonene i velferdstilbud oppstår på grunn av karakteren til den arbeidskraften som bedriften benytter. Ansatte med et høyt lønnsnivå, høy utdanning m.v. må antas å etterspørre flere velferdsordninger, blant annet fordi omfordelingsmekanismene i de offentlige ordningene rammer høyinnteksgruppene hardest.

Forklaringen kan imidlertid også ligge på tilbudssiden. Velferdsordninger kan inngå som en del av bedriftens strategiske personalpolitikk for å sikre større tilhørighet og lojalitet mot bedriften og dermed høyere effektivitet i produksjonen.

Et omfattende velferdstilbud kan endelig være et resultat av samhandling mellom partene på bedriftene og dermed et resultat av innflytelse og maktrelasjoner. En femte og siste hypotese vil derfor være å ta utgangspunkt i organisasjonsgrad og muligheter for innflytelse, blant annet gjennom forhandlinger lokalt.

For å klarlegge hvilke faktorer som kan forklare variasjonen i bedriftenes velferdsinnsats og dermed relevansen av de ulike hypotesene, har vi gjennomført en analyse av forskjellen mellom bedriftenes samlede tilbud av velferdspakker. I analysen har vi valgt å skille mellom fem sett av faktorer som direkte eller indirekte kan antas å påvirke bruken av velferdsgoder. 1) Strukturelle trekk ved bedriftene. 2) Trekk ved staben. 3) Organisasjonsforhold, lønnsfastsettelse og forhandlingsystem. 4) Personalpolitiske institusjoner. 5) Det generelle lønnsnivå i bedriften. Det antatte forholdet mellom disse fem sett av forklaringsfaktorer og bedriftenes velferdstilbud er illustrert i figur 2.

Figur 2 Modell for variasjoner i bedriftenes velferdstilbud



* Personalsjef
* Personelhåndbok

* Andel fagorganiserte
* Lønnsfastsettelse
* Lokal forhandlingsrett
* Tariffmotpart

Lønnsnivå

Velferdstilbud

En analyse⁴ hvor disse variablene inngår, viser at variasjonene i bedriftenes tilbud av velferdsgoder følger et komplisert, men langt fra tilfeldig mønster (regresjonsmodellen er presentert i vedlegg 1). Lønnsnivået har en selvstendig positiv effekt etter kontroll for de øvrige variablene. En hypotese om en trade-off mellom lønn og sosiale frynsegoder får ikke støtte. Resultatet tyder på at et høyt lønnsnivå og et omfattende velferdstilbud er komplementære snarere enn alternative strategier for å rekruttere og fastholde arbeidskraft.

Av de strukturelle kjennetegnene har tilknytning til finansiell tjenesteyting og ledelsens vurdering av bedriftens økonomi sammenlignet med andre bedrifter innen bransjen en selvstendig positiv effekt.

Videre spiller trekk ved staben en viktig rolle for å forklare et høyere velferdstilbud. Andelen med høyere utdanning og andelen kvinner i staben gir signifikante utslag. En kvinneandel på over 75 prosent bidrar til å redusere nivået på velferdsytelsene, mens en stor andel ansatte med høyere utdanning bidrar til å øke bredden i velferdstilbudet.

Ser vi på organisasjonsforhold og forhandlingssystem, slår andel fagorganiserte og retten til å føre lokale forhandlinger ut med positiv effekt. I motsetning til hva man kunne forvente, har bedrifter med YS eller AF som tariffmotpart et noe større velferdstilbud også etter kontroll for de andre uavhengige variablene. At LO-bedriftene kommer noe dårligere ut isolert betraktet, er ikke overraskende. LO organiserer i større grad enn andre lavtlønte, tradisjonelle arbeidergrupper m.v. At LO også kommer dårligere ut etter at vi har kontrollert for de andre variablene i modellen kan tyde på at de andre hovedorganisasjonene i større grad har benyttet de muligheter som finnes for å sikre sine medlemmer velferdsordninger.

Endelig har de to variablene som måler graden av formalisert personalpolitikk klart signifikante effekter etter kontroll for de øvrige variablene i modellen.

Dette betyr at hypotesene om at strukturelle faktorer direkte kan forklare ulikhetene i velferdstilbud ikke får støtte i denne analysen. Det er først og fremst faktorer knyttet til den *bedriftsinterne* beslutningsprosessen som har betydning. Eller

⁴ At de uavhengige variabler til sammen forklarer 40 prosent av variansen viser at denne modellen i stor grad fanger mekanismene bak beslutningsprosessen.

sagt på en annen måte, det er ikke størrelsen som teller, det er det faktum at disse bedriftene har en formalisert personalpolitikk og en godt organisert stab som først og fremst bidrar til å løfte omfanget av den bedriftsbaserte velferden.

Det er grunn til å legge stor vekt på samhandlingen mellom partene i bedriften for å forstå hvorfor det er forskjeller i velferdstilbud. Sett i forhold til det faktum at arbeidsmarkedsbasert velferd ikke har vært et tema verken på forbundsnivå eller sentralt nivå i fagbevegelsen, er det svært interessant at forhandlingssystem, organisasjonsgrad og tariffmotpart har betydning. Forklaringen henger dels sammen med at den arbeidsmarkedsbaserte velferden er mer enn sosialpolitikk. Den er en integrert del av ledelsens styringsverktøy og dermed et virkemiddel i forsøkene på å holde på eller rekruttere arbeidskraft. Dermed har den bedriftsbaserte velferden kunnet unngå velferdsstatsteoretikernes spådom om en snarlig død når den offentlige velferden øker. Den arbeidsmarkedsbaserte velferden kan også ha en annen funksjon som bidrar til å forklare våre resultater. Velferdsordningene utgjør en mulighet for de ansatte til å presse avlønningen opp uten at det øker de direkte lønningene. På denne måten kan de sosiale frynsegodene fungere som lønnspolitikens maskering. Det usynliggjør lønnsforskjeller fordi det vanskeliggjør sammenligningen mellom grupper. Den lokale forankringen i organisasjonene kan også øke muligheten for å holde temaet borte fra den ofte ubehagelige offentlige dagsordenen og ikke minst under forhandlingsbordet. Dermed kan den totale avlønningen økes uten at det gjøres sammenligninger med andre grupper og uten at spenningene mellom ulike deler av fagorganisasjonene blir for store.

4 En revurdering av velferdspolitikkenes resultater?

Arbeidsmarkedet er en av flere produksjons- og fordelingsarenaer for velferdsgoder i samfunnet (Jordan 1987). Nettopp ulike kombinasjoner av familien, det individuelle markedet, offentlig produksjon og arbeidsmarkedet som velferdsarena danner ulike velferdsregimer (Esping Andersen 1991). Betraktes vår velferdsstat ut fra et perspektiv om at det er samspillet mellom disse arenaene som er det avgjørende snarere enn en isolert analyse av de offentlige systemene, endres bildet av velferdspolitikkenes resultater. Dette kan vises ved å se på tre sider ved resultatene av samspillet mellom offentlige ordninger og arbeidsmarkedsbasert velferd.

Fordelingspolitikkenes suksess?

Den arbeidsmarkedsbaserte velferden er knyttet til arbeidskontrakten og ikke som i sosialforsikringsystemet, til statsborgerrollen. Dermed følger tilgangen til godene den enkeltes posisjon i arbeidsmarkedet. Ulikheter mellom tariffområder, og ikke minst variasjoner i de enkelte bedrifters velferdspolitik, skaper systematiske forskjeller i tilgangen til arbeidsmarkedsbaserte velferdsgoder etter tradisjonelle bakgrunnsvariable som inntekt, utdanning og kjønn. For eksempel er det over 80 prosent av de høytlønte funksjonærene som er dekket av en arbeidsmarkedspensjon, mens bare 24 prosent av arbeiderne nyter godt av det samme tilbudet (Hippe og Pedersen 1988). Vurderingen av disse forskjellene avhenger imidlertid av hvilken referanseramme man velger. Den arbeidsmarkedsbaserte velferden er både sosial- og lønnspolitikk. På den ene siden påvirkes fordelingen av velferdsgoder på en måte som bryter med et sosialpolitisk hovedprinsipp om lik tilgang til sosial sikkerhet. I pensjonspolitikken bidrar for eksempel ordningene til at forskjellen mellom morgendagens pensjonister blir større enn mellom dagens lønnsstakere. Vurdert som en del av lønnsdannelsen er ulikheten mindre overraskende og mindre problematisk. Men, det er verdt å merke seg at de frivillige indirekte lønnskostnadene utvilsomt bidrar til å forsterke forskjellene i direkte lønn. Vårt datagrunnlag er for svakt til å anslå den eksakte betydningen for den samlede lønnsfordelingen.

En annen side ved fordelingseffekten er selvsagt forskjellen mellom de som deltar og de som ikke deltar i lønnsarbeidet. Denne effekten ligger også bygget inn i en rekke av de offentlige sosialforsikringsystemene, blant annet tilleggspensjonene, og representerer dermed ikke noe særtrekk. Mer interessant er det at arbeidsmarkedsbasert velferd kan føre til sosiale skiller mellom de som har en fast tilknytning til arbeidsmarkedet ved ansettelse på standard arbeidskontrakter, og de som har en mer marginal posisjon. Selv om en stor del av de sosiale frynsegodene omfatter hele kjernearbeidsstokken på den enkelte bedrift, vil arbeidstakere med en mer perifer tilknytning til bedriften ofte falle utenfor. Et større innslag av arbeidsmarkedsbasert velferd kan skape nye skiller mellom fast- og fulltidsansatte på den ene siden og deltidsansatte, vikarer, innleiet arbeidskraft m.v. Dette vil ramme kvinner oftere enn menn, først og fremst fordi menn stort sett ikke jobber deltid. Perspektivet er særlig interessant i en periode hvor arbeidsmarkedsforskerne snakker om en tiltakende fleksibilisering av så vel arbeidstid som tilknytningsformer til arbeidslivet (Olberg 1990).

Når markedet slår tilbake

Tilbudet av velferdsordninger i arbeidsmarkedet har også betydning for resultatene av fordelingsmekanismene som ligger innebygget i de offentlige velferdsordningene. I utformingen av de offentlige sosialforsikringssystemene er det på tross av prinsippet om standardsikring (ytelsene følger tidligere inntekt) bygget inn et markedsmodererende element. Virkemiddelet er at ytelsesnivået for personer med de høyeste inntektene begrenses. I både tilleggspensjons- og sykepengesystemet er det satt tak på hvor stor del av inntekten som skal gi opphav til ytelser. Listen kunne vært gjort lengre, hovedpoenget er at slike tak utgjør en del av den offisielle fordelingspolitikken.

Analysen av den bedriftsbaserte velferden viser at fordelingseffekten bygget inn i de offentlige ordningene i stor grad oppheves av de bedriftsbaserte systemene. En del av velferdsfrynsene er i sin natur utelukkende eller primært relevante for lønnstakere med midlere eller høyere inntekter. Markedet slår tilbake og trumfer betydningen av den offentlige fordelingspolitikken. Et flertall av bedriften velger å betale ut full lønn ved sykdom og svangerskap også for den delen av inntekten som overstiger 6 G. Tilsvarende øker betydningen av medlemskap i en bedriftsbasert pensjonsordning med størrelsen på inntekten til den ansatte. De private tjenstepensjonene dekker som hovedregel all inntekt opp til 12 G. Det store flertallet av høytlønte er medlem av slike bedriftsbaserte pensjonsordninger.

I offentlig sektor er praksis mer varierende. De offentlige tjenstepensjonsordningene kompenserer bare for en tredjedel av den inntekten som overstiger 8 G. Dermed har man innebygget et omfordelende element, men dette knekkpunktet ligger høyere enn det Stortinget, med virkning fra 1.1.1992, har bestemt for folketrygden. Når det gjelder sykepenger har staten som arbeidsgiver derimot valgt å utbetale full lønn i tre måneder også for de høytlønte.

En spydspiss i velferdspolitikken?

I tillegg til å trumfe fordelingsvirkningene i de offentlige ordningene, bidrar den arbeidsmarkedsbaserte velferden til å utvide det samlede tilbudet av velferdsordninger. På noen områder har myndighetene valgt å ikke ha tilbud, for eksempel førtidspensjoner. På andre områder er det offentlige tilbudet klart mangelfullt i forhold til etterspørselen, for eksempel barnetilsynsordninger. Førtidspensjon er et godt eksempel på et sosialt behov som ikke blir imøtekommet i den offentlige velferdspolitikken. I motsetning til i de fleste andre moderne kapitalistiske land har norske arbeidstakere ikke mulighet for tidligpensjonering på ikke-medisinske kriterier. Et i utgangspunktet enkelt pensjonsregime har gitt opphav til et komplisert system av ordninger for å forlate arbeidslivet før den regulære pensjonsalderen i arbeidsmarkedet.

Førtidspensjon er ikke det eneste området der det offentlige tilbudet ikke dekker etterspørselen. Barnehageplasser og lengre svangerskapspermisjoner er to andre typiske eksempler. Våre data viser at bedriftene bare i begrenset omfang tilbyr sine ansatte denne typen goder. Men, enkelte grupper har fått gjennomslag. Journalistene har inkassert tre seirer. Dels en forlenget fødselspermisjon, dels full lønn i hele perioden og en mulighet for at også fedre kan ta ut disse godene.

Det er også interessant å se at det i dag er små og godt organiserte grupper i privat sektor som er spydspiss i utviklingen av den arbeidsmarkedsbaserte velferden. Journalistene har klart å få gjennomslag for en lengre svangerskapspermisjon med full lønnskompensasjon i sine

forhandlinger, mens de offentlige ansatte ikke har klart å opprettholde sitt forsprang på to uker. Veritas-funksjonærene har forhandlet seg fram til kompensasjon av nedskjæringene i folketrygden. Sosiale frynsegoder kan bli de små og sterke gruppenes mulighet til å utvide forhandlingsrommet, samtidig som det bidrar til å usynliggjøre det reelle lønnsnivået.

Denne beskrivelsen av den arbeidsmarkedsbaserte velferdens virkninger gir opphav til to betraktninger. For det første viser den at det er høyst usikkert hvilke virkninger innstramminger i de offentlige ordningene har. Regjeringen Willochs nedskjæring i sykepengeordningen medførte at det store flertall av arbeidsgiverne frivillig betalte ut den samme eller bedre ytelser til sine høytlønte medarbeidere. En slik overveltning av kostnadene betyr at den realøkonomiske virkningen av nedskjæringen i offentlige ordninger blir svært liten. Det eneste vi har gjort er å hekte av de aller svakeste gruppene i arbeidsmarkedet underveis. Pensjonspolitikken illustrerer dette poenget på en god måte. På grunn av bekymringene om økt skattebelastning for morgendagens yrkesaktive under presset av eldrebølgen, kan vi få en fortsatt nedtrapping av folketrygdens tilleggspensjonssystem. Med en videre underregulering av grunnbeløpet vil Norge bare ha en offentlig minstepensjon om 20 til 30 år. Dermed spares betydelig utgifter over de offentlige budsjetter, og skattetrykket kan holdes konstant. Det er imidlertid grunn til å tro at ulike arbeidstakergrupper ikke vil godta å ende som minstepensjonister og derfor vil søke bygge ut de arbeidsmarkedsbaserte ordningene. En slik nedskjæringsprosess kan til og med øke bevisstheten omkring pensjonsspørsmål og medføre at en del grupper faktisk får en bedre pensjonsdekning enn i det tidligere folketrygdsystemet. For samfunnet som helhet vil dermed belastningen på de yrkesaktive ikke være mindre enn ved en opprettholdelse av folketrygden.

For det andre er det vanskelig å se et klart mønster i den politiske styringen på dette området. Minst tre ulike strategier følges parallelt. En for reglene i de offentlige ordningene, en annen for statens politikk som arbeidsgiver og en tredje for reguleringen av velferdsordningene i privat sektor. Mens de offentlige ordningene kuttes ned for å spare penger, dekker staten som arbeidsgiver opp tapet for sine ansatte.

Samspeillet mellom offentlige og arbeidsmarkedsbaserte ordninger viser et bilde av en fragmentert velferdsstat hvor de faktiske fordelingsvirkningene er langt mer uklare enn vi møter i den så heroiske beskrivelsen av den skandinaviske velferdsstaten. Dette betyr selvsagt ikke at den norske velferdsmodellen er fullstendig utvannet. Den er uten tvil fortsatt preget av ordninger som er mer solidariske enn det vi kan finne i andre land; sykepengeordningen er kanskje det beste eksemplet.

I forhold til den større debatten om utviklingen av moderne velferdsstater er det interessant å se utviklingstrekk som peker i en annen retning. I Norge får faktorer som bedriftstilknytning og organisasjonsmedlemskap større betydning for tilgang til sosial sikkerhet. Dermed trekkes vi i retning av en mer kontinental velferdsstatsmodell. I en rekke europeiske land legges det imidlertid stadig større vekt på å utvikle universelle systemer for minstesikring i sosialpolitikken (Lødemel 1991). Dermed trekkes de i retning av en nordisk universalisme. Mens svenskene drastisk kutter ned på sine offentlige forsikringsordninger og ønsker å løfte dem ut av statskassen, har Clinton lovet amerikanerne å innføre en nasjonal sykeforsikring. Konvergenhypotesen ligger snublende nær. Er vi i ferd med å utvikle felles svar på de problemer de vestlige velferdssamfunn står overfor?

5 En fragmentert beslutningsprosess?

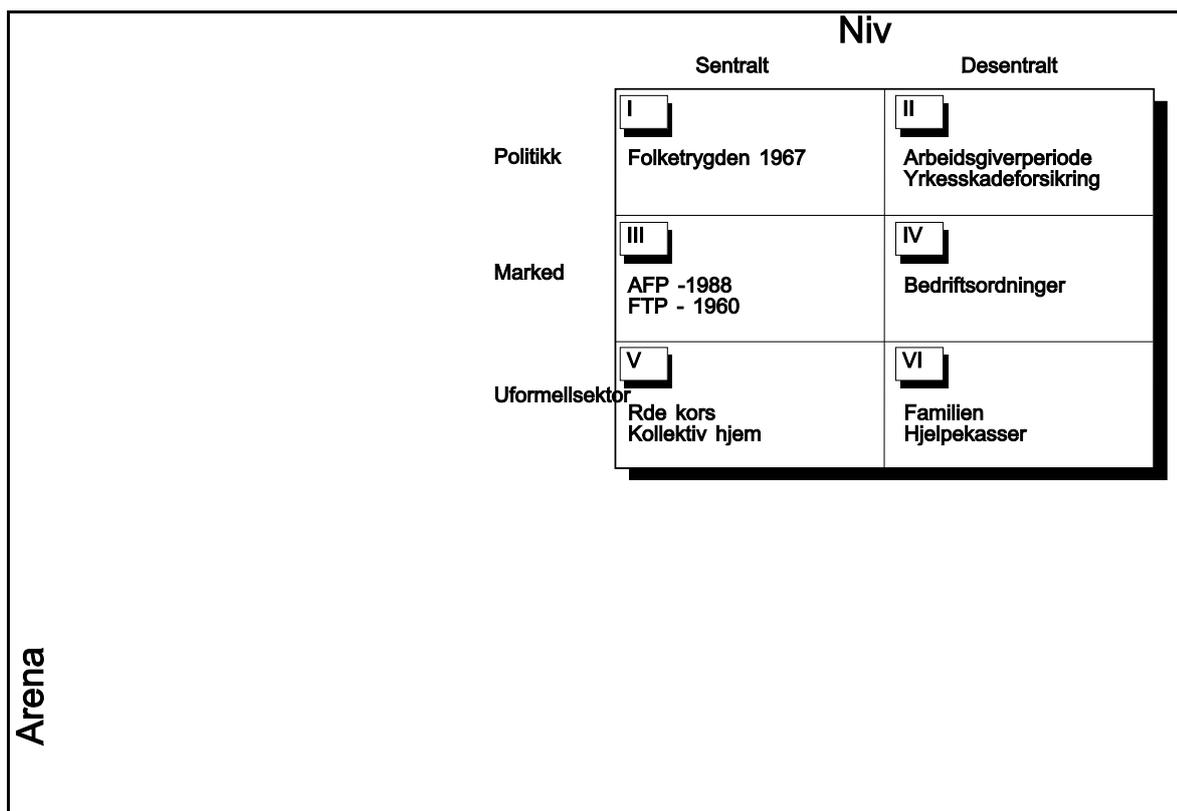
Velferdsstatens utvikling er avhengig av hvilken form det videre samspillet mellom stat og marked vil anta. Vil vi få en ytterligere tilbaketrekkning av offentlige ordninger? Er det mulig å bygge opp solidariske løsninger utenfor den politiske arenaen eller vil det vokse fram et nytt nett av lokale, ofte bedriftsbaserte velferdssystemer? Graden av velferdspluralisme i morgendagens velferdssamfunn er høyst usikker og vil avhenge av en rekke sosiale, politiske og ikke minst økonomiske forhold.

En måte å tilnærme seg dette problemet på er å ta utgangspunkt i den velferdspolitiske beslutningsprosessen. Endringer i velferdspolitikken utforming er uløselig knyttet til hvilke aktører som deltar i beslutningsprosessen og på hvilke arenaer beslutningene fattes. I Sverige ligger det an til en overgang fra den politiske arenaen til forhandlinger i arbeidsmarkedet. Forhandlingene skal imidlertid føres sentralt, noe som åpner for et helt annet resultat enn overflytting til lokale forhandlinger på bedriftsnivå. Kombinerer vi beslutningsnivå og arena, framkommer svært forskjellige utviklingsmuligheter i velferdspolitikken. Jeg har i tillegg til den politiske og den forhandlingsbaserte arenaen også tatt med en tredje velferdsarena; nemlig den frivillige eller uformelle sektor. Dermed viser figur 3 hele spekteret av kombinasjonsmuligheter i morgendagens velferdspolitik.

Figur 3 er interessant, fordi den fanger den historiske utviklingen gjennom overflyttingen av ansvar fra familien og markedet til det politiske systemet. På samme måte viser den bredden i framtidige utviklingsmuligheter: Vil det vokse fram forhandlingsbaserte sentrale løsninger, eller vil beslutningene holdes på bedriftsnivå? Vil frivillige organisasjoner få større betydning i velferdspolitikken, gjennom lokale nettverk eller selvhjelpsordninger i fagbevegelsen? Er det familien som vil møte behovene for velferdstiltak i årene som kommer eller vil det vokse fram et nytt tjenesteproletariat utenfor det regulære arbeidsmarkedet som vil stå for sosialpolitikken i de familiene som har råd?

Folketrygden fra 1966 er et typisk eksempel på en sentralt politisk basert ordning (I). Innenfor dette politiske lovbaserte systemet er imidlertid en del av beslutningene og iverksettelsen lagt ut til et desentralisert nivå (II). Vi finner det i arbeidsgiverperioden i sykepengesystemet eller i innføringen av den nye yrkesskedeforsikringen, hvor den enkelte arbeidsgiver er ansvarlig for å forsikre arbeidstakerne mot yrkesskader. Desentraliseringen av de offentlige velferdsordningene er ikke en nedbyggingsstrategi, men en effektiviseringsstrategi.

Figur 3 Beslutningsprosessens fragmentering



Avtalen mellom LO og NHO om førtidspensjon - AFP - er et klart eksempel på at også det sentrale beslutningsnivået i arbeidsmarkedet er virksomt i velferdspolitikken (III). Og analysen av den bedriftsbaserte velferden viser tydelig at en betydelig del av velferdspolitikken i dag blir besluttet desentralisert i arbeidsmarkedet (IV).

Selv om jeg i dette notatet har drøftet forholdet mellom politiske og arbeidsmarkedsbaserte beslutninger, er den frivillige arenaen tatt med i figuren for å vise at en økende velferdspluralisme også vil medføre at andre løsninger settes på dagsordenen. Det gjelder ikke bare ordninger som nabohjelp og lokale nettverk, men også en renessanse for hjelpekasser og andre selvhjelpsordninger med lange historiske tradisjoner innenfor fagbevegelsen. Som svar på utviklingen i pensjonspolitikken har for eksempel LO jobbet med en medlemspensjon uavhengig av arbeidsgiverne, som en strategi.

Hvilke forventninger vi skal ha til den videre utvikling av velferdsstaten er nært knyttet sammen med betingelsene for at disse ulike velferdspolitiske beslutningsformene skal realiseres. Etterkrigstidens samfunnsutvikling la grunnlaget for et positivt samspill mellom arbeidsmarkedsbaserte og offentlige ordninger, hvor lokale og senere sentrale arbeidsmarkedsbaserte løsninger ble erstattet av offentlige systemer. Tre forhold er i denne sammenheng særlig viktige. For det første var *makt- og innflytelsesforhold* i arbeidsmarkedet slik at de ulike fagforbundene og LO sentralt hadde muligheter til å drive en selvstendig velferdspolitikk. For det andre var den brede prinsipielle *politiske enigheten* om et omfattende statlig ansvar for så vel grunnsikkerhet som standardsikkerhet, en viktig betingelse for utviklingen av den norske velferdsstaten. Disse faktorene kan ikke ses løsrevet fra den tredje avgjørende forutsetningen for enighet så vel i forhandlingssystemet som i stortingsalen, nemlig en *gunstig økonomisk utvikling* i store deler av etterkrigstiden.

Ser vi framover, er betingelsene vesentlig annerledes. Jeg vil trekke fram fem forhold som er av særlig stor betydning for hvilke velferdspolitiske beslutningsformer som vil prege årene som kommer.

Endringer i organisasjonsmarkedet

For det første har LO ikke den samme dominerende posisjon som arbeidstakerorganisasjon som på 50- og 60-tallet. I 1956 organiserte LO nesten 50 prosent av alle lønn-stakerne. Bare 10 prosent var organisert utenfor LO-familien. I dag organiserer LO i underkant av 35 prosent av arbeidstakerne, samtidig som de konkurrerende organisasjonene har økt sin andel til over 23 prosent (Odnnes m.fl. 1990). Dette kan bety at presset for å søke eksklusive løsninger for egne medlemmer blir større. Konkurransen i organisasjonsmarkedet kan også svekke muligheten for å etablere et forsvar for de offentlige ordningene. Hvem vil stå på barrikadene når de andre ordner seg i forhandlingssystemet?

En større aktivitet fra fagbevegelsens side på dette området kan også bidra til å vise entreprenørskap og styrke og dermed bedre rekrutteringen av medlemmer. Fristelsen er stor til å velge snarveier forbi offentlige reformer som lar vente på seg når arbeidsmarkedsbaserte ordninger blir et virkemiddel i konkurransen om medlemmene.

I tillegg må den enkelte hovedorganisasjon ta hensyn til det interne samholdet. Enkelt forbund og foreninger vil vurdere om man raskere og mer effektivt kan få gjennomslag alene. Journalistene har tydelig vist at små og godt organiserte grupper lettere kan få gjennomslag. Bildet er imidlertid ikke entydig. Mangelen på en offentlig førtidspensjonsordning har medført både sentrale og lokale løsninger i arbeidsmarkedet. I 1988 ble det enighet om å etablere en avtalefestet førtidspensjonsordning for LO/NHO-området (AFP), samt en forbedring av ordningen i 1992. Det er interessant å se at AFP ble utviklet nettopp som et svar på de uheldige sidene ved de lokale ordningene. Her ble forhandlingssystemet og ikke politikken arena for å etablere et verdig alternativ til å avslutte yrkeskarrieren med uføretrygd eller med en kombinasjon av arbeidsledighetstrygd og pensjonsutbetalinger fra bedriften.

Og når det gjelder sykepengene har hovedorganisasjonene foreløpig gjort felles front mot forslag til innstramminger i den offentlige ordningen. Hva som skjer den dagen en større nedskjæring er et faktum, er imidlertid et ganske annet spørsmål.

Endrede styrkeforhold i arbeidslivet

For det andre er styrkeforholdet mellom partene på arbeidsmarkedet endret. Synet på hvilke lønnsforskjeller som er akseptable, har endret seg det siste tiåret, uten at man skal overdrive denne tendensen. Nyliberal økonomisk teori om deregulering og fleksibilisering av arbeidsmarkedet har et betydelig gjennomslag også på den hjemlige politiske arena. Samtidig gir kombinasjonen av sterkere internasjonal konkurranse og frie kapitalbevegelser arbeidsgiversiden en sterkere forhandlingsposisjon i de sentrale tariffoppgjørene og i den velferdspolitiske debatten. En langvarig høy ledighet vil sette svært snevre rammer for hvilke sosiale reformer som kan gjennomføres på bred basis.

På den annen side kan en større vekt på lokal lønnsfastsettelse sette enkelte bedrifter og virksomheter i en posisjon hvor de vanskelig kan stå i mot press for reetablering av sosiale rettigheter eller forbedring av eksisterende ordninger. Det er ikke gitt at arbeidskraftkostnadene

lettere kan holdes under kontroll om velferdsordninger i stadig større utstrekning gjøres til et lokalt forhandlingstema.

Arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger ser ut til å være på frammarsj i de fleste vestlige industriland. På 80-tallet har de obligatoriske arbeidsgiveravgiftene i mange land blitt redusert samtidig med at utgiftene til frivillige og avtalefestede velferdsordninger øker (Hippe og Pedersen 1992).

Politisk uklarhet og konflikt

Et tredje sett av faktorer som har fått stor oppmerksomhet både i Norge og andre vestlige land, er sammenfallet mellom aldring av befolkningen og lav økonomisk vekst. Det kan i årene framover bli vanskelig å forene hensynet til reallønnsvekst med hensynet til opprettholdelse av sosiale standarder, og prioriteringskonfliktene i velferdspolitikken blir større. Når krybben er tom bites hestene. Etter årtier med grunnleggende enighet viste partiprogrammene som ble utarbeidet på slutten av 80-tallet store prinsipielle uenigheter (Hagen og Hippe, red. 1989).

Arbeidsmarkedsbasert velferd har stor betydning for lønnsforskjeller, velferdsnivå og fordelingspolitikk. Likevel er det ikke utviklet noen konsekvent politikk på dette området. De politiske myndighetene kan i prinsippet velge mellom tre strategier overfor arbeidsmarkedet som velferdsarena. For det første kan man velge å stimulere ulike velferdsordninger gjennom gunstige skatteregler. For det andre kan man aktivt forsøke å regulere denne velferdsarenaen – enten for å begrense omfanget eller for å sikre arbeidstakernes rettigheter. Et godt eksempel er den svenske regjeringens forslag om å hindre arbeidsgiverne i å gi tillegg utover det offentlige sykepengesystemet. Et annet eksempel er den norske skattelovens bestemmelser om at alle ansatte på en bedrift må omfattes av en pensjonsordning for at skattefritak kan bli invilget. Sist, men ikke minst, kan man velge ikke å ha noen politikk, ved å trekke et skarpt skille mellom det offentlige og beslutningene tatt i arbeidsmarkedet.

De politiske signalene spriker fra område til område. Under visse betingelser er fordelene ved å benytte bedriftsbarnehager unndratt beskatning. Det samme gjelder arbeidsgivers betaling for medlemskap i en privat helseklinikk. Livs- og ulykkesforsikringer betalt av arbeidsgiver blir derimot beskattet som vanlig lønnsinntekt. Samtidig har de politiske partiene i en del tilfeller inntatt ulike standpunkter til spørsmålet om regulering av arbeidsmarkedsbasert velferd. Beskatningen av pensjonsordninger er det klareste eksemplet. Det er bred politisk enighet om at arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger er kommet for å bli og at det er ønskelig med en viss skattemessig særbehandling, men der slutter også enigheten. Arbeiderpartiet har gått inn for å stramme inn fradragsordningene for pensjonsordninger utenom folketrygden. Høyre ønsker derimot å utvide fradragsmulighetene og skattestimuleringen.

Standpunktene for og mot stimulering av arbeidsmarkedsbasert velferd følger likevel ikke alltid en klar høyre-venstre skillelinje. I forbindelse med sitt forslag om å senke kompensasjonsnivået i den offentlige sykepengeordningen, har Høyre gått inn for å iverksette tiltak for å forhindre utviklingen av arbeidsmarkedsbaserte ordninger.

Nye sosiale konflikter

For det fjerde har det oppstått nye sosiale konfliktlinjer i velferdspolitikken. På 50- og 60-tallet utgjorde arbeidere, funksjonærer og selvstendige de viktigste interessegruppene i den

velferdspolitiske debatten. Ulikheten i tilgangen til velferdsgoder fulgte tradisjonelle og svært synlige skiller mellom arbeidere og funksjonærer. Disse skillene ga et godt grunnlag for å mobilisere fagbevegelsen og partiene i kampen for å oppheve disse sosiale ulikhetene.

På 70- og 80-tallet har ny sosiale konflikter vokst fram. Kvinner har i økende grad blitt definert som en sosial kategori med særlige interesser i forhold til velferdspolitikken; interesser som hevdes å gå delvis på tvers av de gamle klassebaserte konfliktlinjene og av de eksisterende organisasjoner og partier. Kvinner har jevnt over lavere yrkesdeltagelse, lavere lønn og mer ustabile yrkeskarrierer enn menn. Det betyr at kvinner sett under ett får dårligere uttelling i et offentlig trygdesystem basert på inntektsgraderte ytelser. Ønsket om resultatlikhet mellom menn og kvinner har blant annet ført til krav om avvikling av folketrygdens tilleggspensjonssystem. En overgang til større grad av resultatlikhet i trygdepolitikken vil åpne for et større innslag av markedsbaserte ordninger. Spørsmålet er imidlertid om kvinner som samlet gruppe vil komme bedre ut om ansvaret for standardsikring overlates til forhandlingsbaserte eller bedriftsvisse ordninger.

Økende yrkesdeltagelse og inntektsnivå blant kvinner kan imidlertid også medføre at nye årskull av yrkesaktive kvinner forlater fokuseringen på det ubetalte arbeidets rettigheter og blir de offentlige inntektsrelaterte ordningenes forsvarere.

Nye ambisjoner i sosialpolitikken

Avslutningsvis er det grunn til å ta med at det i løpet av de senere årene har blitt vanligere å koble utformingen av trygdepolitikken til målsettinger om økt sparing og ikke minst behovet for institusjonelle investorer i næringslivet. Slike hensyn har vært brukt som argument for å privatisere hele eller deler av tilleggspensjonssystemet. Både livsforsikringsselskapene, arbeidsgiverne og fagbevegelsen vil i tilfelle forsøke å få del i kontrollen med forvaltningen av slike pensjonsmidler (von Nordheim Nielsen 1988). Det er i den forbindelse verdt å merke seg at de gamle konfliktlinjene om offentlig eller privat sparing er i ferd med å viskes bort. Det har siden 1990 vært tverrpolitisk enighet om å la det hittil sovende folketrygdfondet investere en del av sine midler på børsen. Når den nødvendige kapitaltilførselen og den nasjonale kontrollen med næringslivet står på spill, kommer de tradisjonelle ideologiske standpunktene i bakgrunnen.

En felles LO- og Arbeiderpartikomite (Balstad-komiteen 1992) trakk fram etableringen av nye arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger som en mulighet til å reise ny kapital for norsk næringsliv. Utgangspunktet for komiteen var ikke sosialpolitikken, men tvert imot næringspolitikken. Jakten på store nasjonale institusjonelle eiere fører en lett til pensjonssystemets dør. Den sterke koblingen til næringspolitikk åpner for nye allianser i velferdspolitikken i en svært uklar situasjon.

Samlet medfører disse endringene at den velferdspolitiske debatten i 90-årene har blitt langt mer komplisert og åpen enn i tidligere tiår. Resultatet av en slik fragmentert beslutningsprosess kan lett bli en langt mer pluralistisk velferdsstat.

Referanser

Baldwin, P. 1990. *The Politics of Solidarity. Class Bases of The European Welfare State 1875 - 1975*. Cambridge University Press.

Balstad-komiteen 1992. *Overskuddsdeling og kollektive fondsordninger*. Rapport fra en felleskomite nedsatt av samarbeidskomiteen mellom LO og DNA.

Cameron, D. 1978. "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis" i *American Political Science Review* 72:1243-61.

Esping-Andersen, G. og W. Korpi. 1987. "From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social policy" i Erikson m.fl. (ed.) *The Scandinavian Model*. M.E.Sharpe New York.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge, UK.

Esping-Andersen, G. 1991. "The Three Political Economies of the Welfare State" i Kolberg (ed.) *The Study of Welfare States Regimes*. M.E. Sharpe.

Hagen, K. 1991. "Linjer i velferdsstatsforskningen. Velferdsstaten fra myte til samfunnsforma-sjon" i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 32, 187-216.

Hagen, K. og J.M. Hippe (red.) 1989. *Svar skyldig? Velferdsstatens utfordringer - partienes svar*. FAFO-rapport 92. Oslo.

Hippe, J.M. og A.W. Pedersen 1988. *For lang og tro tjeneste. Pensjoner i arbeidsmarkedet*. FAFO-rapport 84. Oslo.

Hippe, J.M. og A.W. Pedersen 1991. *Førtidspensjonering i private bedrifter*. Arbeidsnotat FAFO, Oslo.

Hippe, J.M. og A.W. Pedersen 1992. *Når jobben betaler. En analyse av velferdsordninger i arbeidsmarkedet*. FAFO-rapport 136. Oslo.

Korpi, W. 1981. *Den demokratiska klasskampen. Svensk politik i jämförande perspektiv*. Tidens Forlag. Stockholm.

Katzenstein, P. 1985. *Small States in World Markets*. Cornell University Press.

LO 1984. *Den produktive rettferdigheten*. Tiden Forlag, Stockholm.

Lødemel, I. 1992. *To Each According to Need?* Paper prepared for the Council of Europe Colloquy. Strasbourg 3-5/12 1991.

Myrdal, A. og G. Myrdal 1938. *Kris i befolkningfrågan*. Tiden Forlag. Stockholm.

Odnnes, D. m.fl. 1990. *Kampen om framtiden*. FAFO-rapport 98. Oslo.

Olberg, D. 1990. *Fleksibilitet og fagorganisering*. FAFO-rapport 97. Oslo.

Pedersen, A. 1991. *Fagbevegelsen og folketrygden. LOs målsettinger, strategi og innflytelse i pensjonspolitikken 1945 - 1966*. FAFO-rapport 110. Oslo.

Rein, M. 1983. *From Policy to Practice*. M.E. Sharpe. New York.

Shalev, M. 1983. "The Social Democratic Model and Beyond. Two generations of comparative research on the Welfare State" i *Comparative Social Research*, Volume 6:315-351.

Shalev, M. 1993. "Introduction" i Shalev (ed.) *Occupational Welfare and the Welfare State in Comparative Perspective*. Plenum Press,

Titmus, R. 1958. *Essays on the Welfare State*. George Allen & Unwin LTD. London.

Skocpol, T. og E. Amenta 1986. "States and Social Policies" i *Annual Review of Sociology* 12:131-157.

Vedlegg 1

Tabell V.1 Regresjonsanalyse. Variasjoner i bedriftsbasert velferd, SOS-indeks. Standardiserte regresjonskoeffisienter

Tabell V.1 Regresjonsanalyse. Variasjoner i bedriftsbasert velferd, SOS-indeks. Standardiserte regresjonskoeffisienter

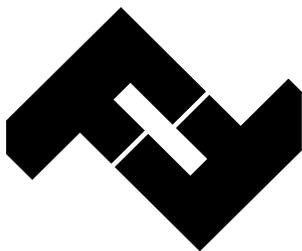
	1	2	3	4	5
Uavhengige variabler					
Bank/forsikring	0,30 [#]	0,26 [#]	0,20 [#]	0,16 [#]	0,16 [#]
Bygg og anlegg	-,12 [*]	-,12 [*]	-,10	-,08	-,08
Varehandel	-,09	0,01	0,01	0,05	0,03
Størrelse	0,18 [#]	0,16 [#]	0,07	-,03	-,02
Økonomisk resultat	0,11 [*]	0,10	0,11 [*]	0,10	0,10
Konkurranse	0,14 [*]	0,12 [*]	0,09 [*]	0,09	0,08
Eierform	0,16 [#]	0,09	0,10	0,08	0,06
Andel fagutdannede		0,08	0,08	0,09	0,09
Andel høyere utdanning		0,20 [#]	0,19 [#]	0,17 [#]	0,14 [*]
Andel kvinner		-,13 [*]	-,12 [*]	-,14 [#]	-,13 [*]
Rekrutteringsvansker		-,07	-,06	-,06	-,06
Individuell lønn			0,11 [*]	0,07	0,06
Lokal forhandlingsrett			0,18 [#]	0,16 [#]	0,17 [#]
Andel fagorganiserte			0,17 [#]	0,14 [#]	0,16 [#]
Tariffmotpart: LO			-,14 [*]	-,16 [#]	-,16 [#]
Tariffmotpart: AF			0,04	0,02	0,02
Tariffmotpart: YS			0,12 [*]	0,11 [*]	0,12 [*]
Personalhåndbok				0,16 [#]	0,15 [#]
Personalavdeling				0,14 [*]	0,13 [*]
Lønnsnivå					0,13 [*]
Forklart varians: R2	0,20	0,26	0,33	0,37	0,38

* Signifikant på 5 prosent nivå [#] Signifikant på 1 prosent nivå

NÅR DEMNINGEN BRISTER

Notatet er en utvidet og omarbeidet versjon av foredraget "Velferdsstatens fragmentering", som ble holdt på Norsk Statsvitenskapelig Forenings etterutdanningskonferanse i Bergen 28. oktober 1992.

Notatet inngår i prosjektet "Forhandlinger eller politikk", finansiert av NORAS-Velferdsstatsprogrammet.



FAFO-notat 1992
ISSN 0801-6135
Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon
Fossveien 19, 0551 Oslo
Tlf. (02) 71 60 00

Bestillingsnr. 818