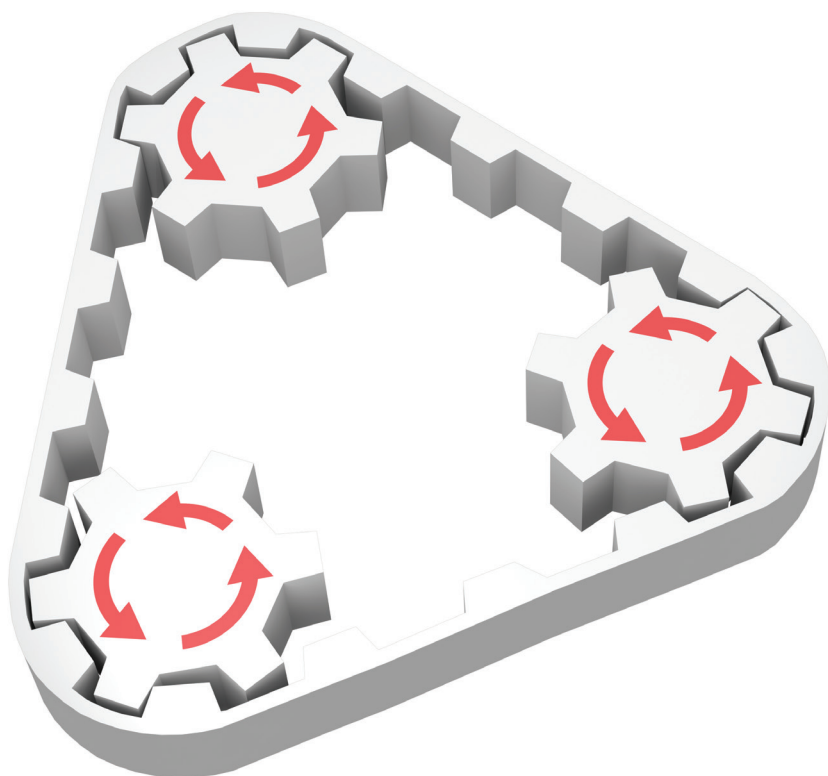


Tone Fløtten, Jon Kvist, Lilja Mósesdóttir
og Lisbeth Pedersen

Velferdsstats- utfordringer

Ulikhet, arbeidsintegrering, tjenesteproduksjon
og likestilling



Tone Fløtten, Jon Kvist, Lilja Mósedóttir
og Lisbeth Pedersen

Velferdsstatsutfordringer. Ulikhet, arbeidsintegrasjon, tjenesteproduksjon og likestilling

NordMod 2030. Delrapport 10

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0148-2

ISSN 0801-6143

Omslagsillustrasjon: illustratorer.com

Omslag: Bente Fausk

Innhold

| | |
|---|------------|
| Prosjektforord | 5 |
| Rapportforord | 7 |
| Introduksjon: Velferdsstatenes utfordringer | 8 |
| Økonomisk ulikhet | 11 |
| <i>Av Tone Fløtten</i> | |
| Den nordiske velfærdsmodels bærekraft – høy beskæftigelse og lav udenforskab..... | 38 |
| <i>Av Jon Kvist & Lisbeth Pedersen</i> | |
| Fristilling, markedeksponering og brukervalg i den nordiske velferdstjenestesektoren | 61 |
| <i>Av Lilja Mósedóttir & Tone Fløtten</i> | |
| Den nordiske velferdsstaten og likestilling | 104 |
| <i>Av Lilja Mósedóttir</i> | |
| Hvor går de nordiske velferdsstatene?..... | 130 |
| <i>Av Tone Fløtten</i> | |
| NordMod2030 – publikasjoner og referansegruppe | 137 |

Prosjektforord

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

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

NordMod – Forvitring eller fornying i Norden 2014–2030?

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

Prosjektets hovedrapport skal legges fram i november 2014. Fram til det vil det publiseres en rekke delrapporter og avholdes åpne fagseminarer i alle de nordiske landene. Delrapportene utgjør avgrensede tematiske analyser. Det er i hovedrapporten at prosjektets funn sammenstilles og hovedkonklusjoner trekkes. All aktivitet i prosjektet vil gjøres kjent på prosjektets hjemmeside: www.nordmod2030.org.

- De første delrapportene omhandler de nordiske modellenes grunnpilarer, utfordringer knyttet til framtidige befolkningsendringer, endringer i skattepolitikk og hvordan globalisering påvirker modellenes rammevilkår. Målet er å analysere ytre og indre drivkrefter for endring i modellene.
- Det gjennomføres landstudier i hvert av de fem landene, som beskriver utviklingen fra 1990 til 2013. I landrapportene analyseres endringer i økonomiske, sosiale og politiske indikatorer knyttet til sentrale mål, institusjoner, virkemidler og samfunnsmessige resultater i landene. Landrapportene gir også innspill til utfordringer for de ulike landenes modeller.

- Det vil videre bli utarbeidet egne temarapporter bygd på nordiske sammenlikninger innenfor områdene integrering, velferdstat, den kollektive avtalemødelens framtid, klima-utfordringene og demokrati og deltakelse. Likestillingsutfordringer drøftes gjennomgående i alle rapportene

Nordisk forskergruppe

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

Danmark: Danmark: Lisbeth Pedersen (forskningsleder, SFI Det nationale forskningscenter for velfærd), Søren Kaj Andersen (centerleder, FAOS, Københavns Universitet) og Christian Lyhne Ibsen (forsker, ph.d., FAOS).

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

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

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

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

I tillegg til denne kjernegruppa vil også andre forskere bidra i enkelte av delrapportene: Richard B. Freeman (NBER, Harvard), Juhana Vartiainen (VATT), Jan Fagerberg (UiO), Line Eldring (Fafo), Anne Britt Djuve (Fafo), Anne Skevik Grødem (Fafo), Anna Hagen Tønder (Fafo), Johan Christensen (EU European University Institute (EUI), Firenze), m.fl.

Prosjektorganisering

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

Oslo, april 2013

Jon M. Hippe
Prosjektleder

Rapportforord

I denne NordMod-rapporten er det de nordiske velferdsstatene som er tema. Den offentlige velferden er viktig grunnpilar i den nordiske modellen, og velferdspolitikken virker i tett samspill med arbeidslivspolitikken. Velferdspolitikken er svært omfattende; det er mange institusjoner og ordninger som hører inn under dette politikkområdet. I denne rapporten har vi valgt å legge vekt på økonomisk ulikhet, integrering i arbeidsmarkedet, organiseringen av eldreomsorg- og utdanningssystemet og likestilling. Dette er områder som på hver sin måte har vært, og er, viktige for den nordiske velferdsstatens framvekst, dens legitimitet og dens suksess.

Rapporten er ført i pennen av Tone Fløtten (Fafo), Jon Kvist (Roskilde Universitet), Lilja Mosesdóttir (Fafo) og Lisbeth Pedersen (SFI). Tidligere utkast av rapporten har vært diskutert i NordMod-prosjektets referansegruppe, og vi takker medlemmene der for nyttige innspill. Takk også til Jon Erik Dølvik og Jon Hippe (begge Fafo) for gode kommentarer og diskusjoner. Rapportens konklusjoner, og eventuelle gjenstående feil og mangler, er utelukkende forfatternes ansvar.

Oslo, november 2014

Tone Fløtten

Introduksjon: Velferdsstatenes utfordringer

I sin første trontale til det nederlandske parlamentet høsten 2013, erklærte kong Willem-Alexander velferdsstatens død. Monarken sa (på vegne av regjeringen) at det 19. århundrets velferdsstat ikke er rustet for framtiden, og at det nederlandske folket derfor må ta ansvar for sin framtid og skape sine egne sosiale og økonomiske sikkerhetsnett. De velferdsordningene som ble utviklet i siste halvdel av 1900-tallet er ikke bærekraftige i sin nåværende form (The Independent, 17/9 2013).

Denne trontalen fikk mye oppmerksomhet i nederlandske så vel som internasjonale medier. Men beretningen om velferdsstatens død er ikke ny, og den er heller ikke begrenset til den nederlandske virkeligheten. Både politiske kommentatorer og forskere står bak publiseringer som indikerer at velferdsstatens æra er over (Sandermann 2014: 9). Titler som «Farvel til velferdsstaten?» (Kolberg 1983), «The end of the welfare state?» (Svallfors & Taylor-Gooby 1997; Powell & Hewitt 1998), «Can the European welfare state survive globalisation?» (Hirst 1998), «Välfärd efter välfärdsstaten» (Rojas 1999), «Farvel Norge - velferdsstatens fremtidige kollaps» (Hustad 2013) og «Farvelferdsstaten» (Hjort 2013) har tydelig signalisert at den nordiske velferdsstaten, slik vi kjenner den, er truet. Aldring i befolkningene, innvandring, teknologiske muligheter, sammensatte behov og økte forventninger til hvilke tjenester og ytelser det offentlige skal tilby, forventes å sette velferdsstatens bærekraft under press. Dermed hevdet det gjerne at velferdsstatene kan ikke overleve i den globaliserte økonomien uten å stramme inn, og at ytelser og tjenester må endres slik at befolkningens behov kan møtes uten at kostnadsøkningen eskalerer. Diskusjonen om velferdsstatens framtidige bærekraft er godt kjent i Norden. Det er utarbeidet en rekke rapporter, meldinger og politiske dokumenter som tegner ulike bilder av problemene og som lanserer ulike løsninger (se for eksempel Andersen & Molander 2003; Andersen 2006; NOU 2011:7, Meld. S. 12 (2012-2013); SOU 2007:002).

Formålet med denne rapporten er å se nærmere på noen av de utfordringene de nordiske velferdsstatene står overfor. En skattefinansiert, universell velferdsstat, som bidrar til trygghet og frihet gjennom å dekke befolkningen ved de fleste risikoer og tilby et bredt spekter av tjenester og ytelser, har vært et sentralt trekk ved de nordiske samfunnene. Denne velferdspolitikken får en stor del av æren for at levekårene i de nordiske landene har vært så gode, og så vidt jevnt fordelt. Gjennom omfordelende virkemidler (skattesystem og overføringer) har velferdsstaten bidratt til lav fattigdom og lite inntektsulikhet. Universelle helsetjenester har bidratt til god helse i befolkningen. Gratis utdanning og enhetsskolen har gitt alle muligheter til utdanning og å klare seg i arbeidsmarkedet. Og samspillet mellom den økonomiske politikken, arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken har fremmet full sysselsetting, og sikret at fleksibilitet i arbeidsmarkedet har vært kombinert med sosial sikkerhet.

Økonomisk ulikhet, aktivisering, velferdstjenester og likestilling

Den nordiske velferdsstaten virkemåte bygger på mange enkeltelementer som spiller sammen. I diskusjonene om dens framtidige utfordringer er det derfor også mange sider ved velferdsstatens funksjonsmåte som står på agendaen. I denne rapporten har vi valgt å konsentrere oss om fire temaer, som på hver sin måte har vært viktige for den nordiske velferdsstatens framvekst, dens legitimitet og dens suksess.

For det første vil vi ta for oss den økonomiske likheten. Et av de sentrale målene i den nordiske modellen har vært å opprettholde små forskjeller i økonomiske ressurser, og mange av modellens institusjoner har vært innrettet med nettopp et fordelingspolitisk siktemål. Relativt små forskjeller regnes i neste omgang som en viktig forutsetning for flere av de andre positive resultatene av den nordiske modellen, og som en forutsetning for oppslutningen om selve modellen. Vi undersøker derfor hvordan de økonomiske ulikhetene har utviklet seg i de nordiske landene, hva som har påvirket utviklingen, og om (og i tilfelle hvordan) tendensene til økende ulikhet kan snus.

For det andre tar vi for oss velferdsstatenes inkluderingspolitikk. Sysselsettingen er høy i de nordiske landene, også blant kvinner og eldre. For å opprettholde velferdsstatens bærekraft er det svært viktig å opprettholde høy sysselsetting, og helst også sørge for at flere av dem som står utenfor arbeidsmarkedet blir inkludert. En rekke virkemidler for inkludering er satt i verk i de nordiske landene. Kapitlet om arbeidsmarkedsinkludering oppsummerer hvor mange som står utenfor arbeidsmarkedet i Norden, og diskuterer erfaringer med ulike inkluderings- og aktiveringsvirkemidler.

Rapportens tredje tema er velferdstjenestene. I Norden er alle innbyggere sikret tilgang til en rekke velferdstjenester, uavhengig av inntekt. Disse tjenestene er i hovedsak finansiert over skatteseddelen, og det har vært en tradisjon for at det offentlige både regulerer, finansierer og drifter velferdstjenestene. Denne situasjonen har endret seg. Velferdstjenestene reguleres og finansieres fremdeles av det offentlige, men selve driften av tjenestene blir oftere satt ut til offentlige driftsenheter, eller til ideelle eller kommersielle aktører. Det er flere argumenter som benyttes for fremme konkurranseutsetting eller fristilling av offentlige tjenester, som at dette gir enkeltindividet større valgfrihet, at kvaliteten blir bedre og at det er mer økonomisk effektivt og gir grunnlag for tjenesteinnovasjon. I kapitlet om velferdstjenestene gir vi en oversikt over utviklingen av markedsutsetting/fritt brukervalg/fristilling/privatisering - dette er et fenomen som har mange ulike navn - av omsorgstjenester for eldre og av skoler i de nordiske landene. Hvilke former for markedsutsetting finnes, i hvor stor grad praktiseres ulike former for markedsutsetting/fristilling/privatisering på forskjellige tjenesteområder i de nordiske landene, og hva vet vi om effektene av slik markedsutsetting for økonomisk effektivitet, brukertilfredshet, kvalitet og arbeidstakernes situasjon?

Det siste tematiske kapitlet av rapporten er viet likestilling mellom kvinner og menn. De nordiske landene ofte blir trukket fram som eksempler på land som har lyktes med likestillingen, eksemplifisert med høy likestilling i arbeidslivet, i politikken, på hjemmebane og inntektsmessig. På samme måte som økonomisk likhet har vært både et mål i den nordiske modellen, og et virkemiddel for å nå andre mål, er også likestilling mellom kjønnene både en målsetting og en forutsetning for andre resultater. Uten likestilling mellom kvinner og menn ville for eksempel ikke de nordiske modellene ha lyktes med å holde sysselsettingen så høy, noe som igjen har hatt betydning for hvor omfattende det sosiale sikkerhetsnettet har kunnet være. I dette kapitlet kartlegger vi hvor likestilte menn og kvinner i er de nordiske landene, og

hva som er den største forskjellen mellom landene. Vi ser særlig på hvordan de nordiske velferdsstatene har bidratt til likestillingen gjennom sin rolle som arbeidsgivere. Er det slik at velferdsstatene som arbeidsgivere fremmer likestilling, eller undergraver de likestillingspolitiske mål? Vi diskuterer også hvorvidt utviklingen i retning av mer mangfoldige samfunn utfordrer den nordiske likestillingen.

I rapportens siste del trekkes trådene sammen, og vi diskuterer hvordan de fire tematiske delene til sammen kan si noe om den nordiske velferdsmodellens framtidige utfordringer.

Litteratur

- Andersen, T. M. & Molander, P., red. (2003). *Alternatives for Welfare Policy – Coping with Internationalisation and Demographic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andersen, T. M. (2006). Ageing and Globalisation in the Scandinavian Welfare Model. *Ageing Horizons*. Issue No 4. 6-11. Oxford Institute of Ageing.
- Hirst, P. (1998). Can the European welfare state survive globalization? *Working Paper Series in European Studies*. Vol. 2, No. 1. Madison: University of Wisconsin
- Hjort, K. (2013). *Farvelfærdsstaten*. Kappe til doktordisputas: «Farvelfærdsstaten» forsvaret 7.11.2013. Odense: Syddansk Universitet
- Hustad, J. (2013). *Farvel Norge - velferdsstatens fremtidige kollaps*. Oslo: Dreyer Forlag
- The Independent, 17/9 2013. www.independent.co.uk/news/world/europe/dutch-king-willemalexander-declares-the-end-of-the-welfare-state-8822421.html, lest 13/10 2014.
- Kolberg, J. E. (1983). *Farvel til velferdsstaten? Folketrygdens økonomi, sosialpolitiske modeller, offentlig og privat omsorg, nedskjæringer*. Oslo: Cappelen Damm AS
- Meld. S. 12 (2012-2013). *Perspektivmeldinga 2013*. Melding til Stortinget
- NOU 2011:7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*.
- Powell, M. & Hewitt, M. (1998). The end of the welfare state? *Social Policy and Administration*. Vol. 32, No. 1. March 2003
- Rojas, M. (1999). *Välfärd efter välfärdsstaten*. Stockholm: Timbro/CVV
- Sandermann, P. (2014). *The End of Welfare as We Know It? Continuity and Change in Western Welfare Practices*. Leverkusen: Verlag Barbara Budrich
- SOU 2007:002. Från Socialbidrag till arbete.
- Svallfors, S. & Taylor-Gooby, P., red. (1997). *The end of the welfare state? Responses to State Retrenchment*. London: Routledge - Taylor & Francis Group.
- Velfærdskommissionen (2005). *Fremtidens velfärd - Sådan gør andre lande*. www.velfaerd.dk

Økonomisk ulikhet

Tone Fløtten

Innledning

I 2014 ble økonomisk ulikhet det store temaet. Utrolig nok ble en 700 sider tykk bok, skrevet av en fransk økonom, proppet med empiri om inntektsulikhet, en internasjonal bestselger. Og sommeren 2014 ble det knapt skrevet en aviskronikk uten at det ble referert til nettopp Thomas Pikettys nye bok: *Capital in the Twenty-First Century*. Boka hadde stort gjennomslag også i Norden, og Piketty var blant annet den store stjernen i den svenske Almedalsveckan.

At økonomisk ulikhet er et tema som slår an i de nordiske landene er ikke overraskende. Stor grad av økonomisk likhet har vært et sentralt mål i den nordiske modellen, og tegn til endringer i inntektsulikheten blir fulgt nøye. Et bredt utdanningstilbud, høy sysselsetting og lite ledighet, sentralisert lønnsdannelse og omfattende omfordeling via velferdsstat og skattesystem, nevnes ofte som viktige årsaker til at ulikheten og lavinntekten er mindre i Norden enn i de fleste andre land.

Samtidig som økonomisk likhet kan være et viktig mål av rent prinsipielle eller filosofiske årsaker, er lite ulikhet også ansett som en *forutsetning* for flere av de andre typiske trekkene ved de nordiske modellene, og for å nå andre politiske mål. Det er for eksempel påvist en sammenheng mellom økonomisk likhet og graden av sosial tillit (Rothstein & Uslaner 2005). Videre er det, selv om man ikke kan forklare mekanismene, vist at stor økonomisk ulikhet i et land er korrelert med dårlig helse (Wilkinson & Pickett 2009). Andre studier har diskutert sammenhengen mellom ulikhet og kriminalitet (Kelly 2001), mens spørsmål om hvordan likhet påvirker mulighetene for økonomisk vekst har vært diskutert (minst) siden Arthur Okuns (1975) klassiker «Equality and Efficiency – The big tradeoff». Okun framholdt at likhet utvilsomt er et gode, men at omkostningen med å fremme likhet er at dette hemmer den økonomiske veksten. I dag finnes det mye forskning som tilbakeviser Okuns påstand (se for eksempel Alesina & Perotti 1994, 1996; Fischer, Hout, Jankowski, Lucas, Swidler, & Vos 1996:126; Berg & Ostry 2011; Ostry, Berg & Tangranides 2014). Tvert i mot kan en rekke land, som for eksempel de nordiske, vise til betydelig økonomisk vekst samtidig som ulikheten er mindre enn i andre land.

I tillegg til at økonomisk ulikhet i seg selv har negative konsekvenser, er forekomsten av lavinntekt problematisk. Lav inntekt samvarierer med dårlige levekår, som økonomiske problemer, dårlige boforhold og mindre sosiale aktivitet (Fløtten 2006; Kaur 2013). Det å vokse opp i fattigdom har negative konsekvenser for barns utvikling (Dearing, Zachrisson & Mykltun 2011) og lavinntekt tenderer til å gå i arv (Lorentzen & Nielsen 2009).

Det er med andre ord mange gode grunner til å holde inntektsforskjellene små og begrense omfanget av lavinntekt, og det er forståelig at utvikling i retning av økt ulikhet og/eller økt forekomst av lavinntekt skaper bekymring og debatt.

Inntil den økonomiske krise i 2008 var trenden de siste tiårene en sterk velstandsøkning i hele OECD-området. Denne velstandsøkningen var imidlertid koblet med økende økonomisk ulikhet, også i Norden (Kvist, Fritzell, Hvinden & Kangas 2012). I dette kapitlet er det utviklingen i økonomisk ulikhet og lavinntekt i de nordiske landene som står i sentrum, og følgende spørsmål blir diskutert:

- Hvordan har den økonomiske ulikheten og omfanget av lavinntekt i Norden endret seg?
- Hva er de viktigste forklaringene på endringene?
- Hva kan være mulige konsekvenser av økt økonomisk ulikhet/lavinntekt? (Kan økt ulikhet ha betydning for den sosiale tilliten eller for oppslutning om velferdspolitikken i Norden?)
- Hvordan holde ulikhetsskapende drivkrefter i sjakk?

Kapitlet er basert på empiri fra Eurostat, OECD og de nasjonale statistikkbyråene. OECDs rapporter om økonomisk ulikhet er viktig grunnlag for diskusjonene om årsaker til økt ulikhet. Disse rapportene inneholder stort sett ikke data for Island og deler av dette kapitlet inneholder derfor kun opplysninger om Norge, Sverige, Danmark og Finland.

Økt inntektsulikhet i Norden

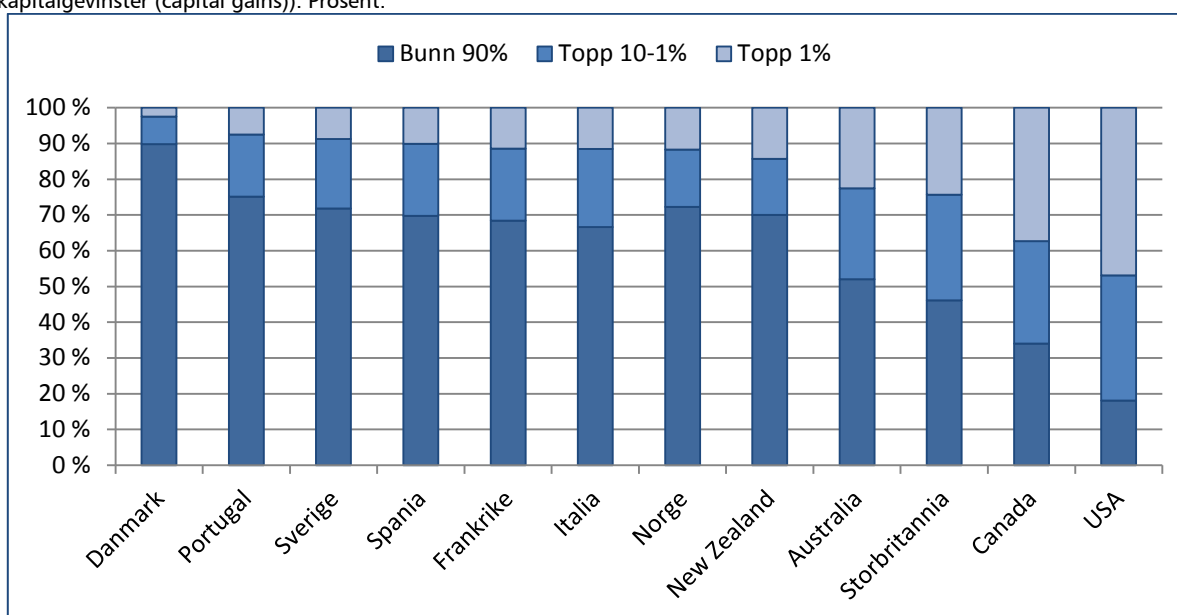
Før den økonomiske krise i 2008 hadde de aller fleste OECD-land hatt god økonomisk vekst, og husholdningenes inntekter hadde vokst betydelig. Fra midten av 1980-tallet til 2008 varierte den gjennomsnittlige årlige veksten i Norden fra 1 prosent i Danmark til 2,3 prosent i Norge. Snittet for OECD-landene var 1,7 prosent.

Veksten var imidlertid ikke jevnt fordelt i befolkningen. I Sverige var for eksempel den gjennomsnittlige årlige inntektsveksten 0,4 prosent for husholdningene i den nederste desilen, dvs den tidelen som hadde den laveste inntekten, mens den var 2,4 prosent for husholdningene i den øverste desilen, dvs den tidelen som hadde den høyeste inntekten (OECD 2011:24).

Ved å lage en mer finmasket inndeling av inntektsfordelingen, har OECD vist at ikke bare den rikeste tidelen, men den rikeste *prosenten* av befolkningen, stakk av med store deler av den totale inntektsveksten fra 1975 til 2007 (figur 1). Mest markert var denne utviklingen i USA, men også i Sverige, Finland og Norge var skjevfordelingen markant. I alle de nordiske landene er imidlertid andelen av de totale inntektene som tilfaller den rikeste tidelen mye lavere enn i de fleste andre OECD-land. Mens den rikeste *prosenten* i USA hadde nesten 20 prosent av de totale inntektene¹ i landet i 2012, varierte denne andelen i Norden fra 6,4 prosent i Danmark (i 2010) til 7,8 prosent i Norge (i 2010). Lavest er andelen i Nederland (5,9 prosent) (OECD 2014: 1).

¹ «Inntekt» er her inntekter før skatt, eksklusiv kapitalgevinster.

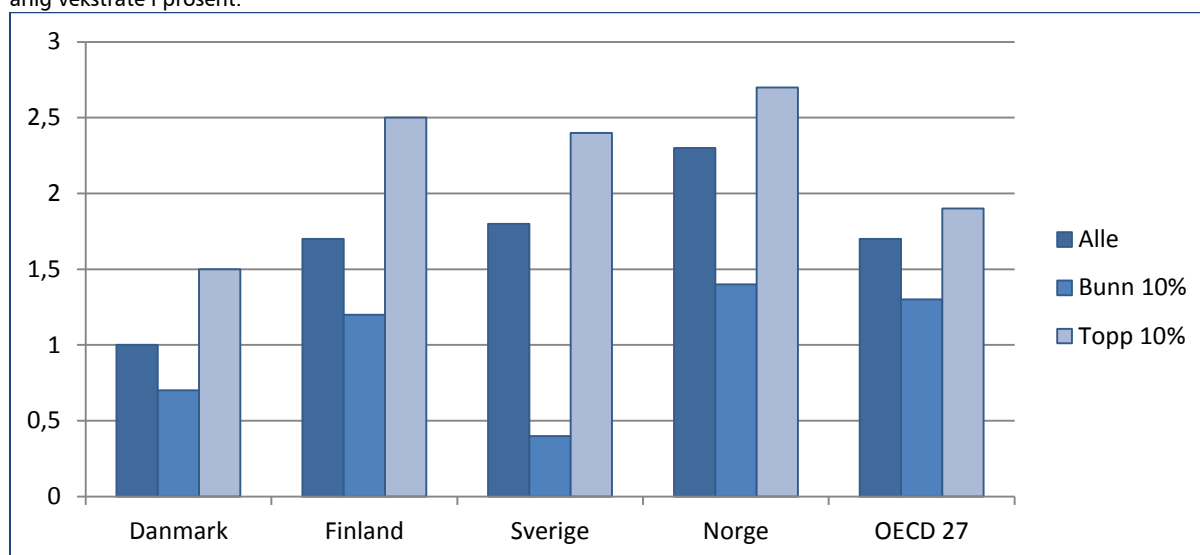
Figur 1. Andelen av inntektsveksten fra 1975 til 2007 for ulike grupper i inntektsfordelingen. (Inntekter før skatt eksklusiv kapitalgevinster (capital gains)). Prosent.



Kilde: Focus on Top Incomes taxation in OECD countries: Was the crisis a game changer? (OECD 2014, figure 3, calculations based on the World Top Income Database). <http://www.oecd.org/social/OECD2014-FocusOnTopIncomes.pdf>. Figuren er gjengitt med tillatelse fra OECD.

En annen måte å illustrere den økende ulikheten på, er å se på økningen i husholdsinntekter i ulike segmenter i inntektsfordelingen (figur 2).² Særlig i Sverige, men også i Norge har tidelen med de høyeste inntektene kommet mye bedre ut enn den tidelen av befolkningen som har de laveste inntektene (figur 2). Generelt viser oversikten fra OECD at forskjellene i inntektsvekst var sterkere i en del engelskspråklige og nordiske land enn i resten av OECD-området (OECD 2011: 22).³

Figur 2. Trend i økningen i husholdsinntekt⁴ for totalbefolkningen, den øverste og den nederste desilen. Gjennomsnittlig årlig vekstrate i prosent.



Kilde: OECD 2011: table 1. Figuren er gjengitt med tillatelse fra OECD.

² Inntekten deles her inn i tideler (desiler) og den øverste desilen er den tidelen av befolkningen som har den høyeste inntekten, mens den nederste delen er tidelen med lavest inntekt.

³ Island er ikke inkludert i denne oversikten fra OECD.

⁴ Inntektsbegrepet refererer her til disponibel husholdsinntekt, justert for husholdsstørrelse og deflatert med konsumprisindeks.

En annen måte å illustrere den økende ulikheten på, er å se på økningen i husholdsinntekter i ulike segmenter i inntektsfordelingen. Særlig i Sverige har tidelen med de høyeste inntektene kommet mye bedre ut enn den tidelen av befolkningen som har de laveste inntektene. Her var den gjennomsnittlige vekstraten for tidelen med lavest inntekt på 0,4 prosent fra midt på 80-tallet til sent 00-tallet, mens tidelen med høyest inntekt har hatt en gjennomsnittlig vekstrate på 2,4 prosent. Tilsvarende tall i Danmark var 0,7 og 1,5 prosent, i Finland 1,2 og 2,5 prosent og i Norge 1,4 og 2,7 prosent. Generelt viser oversikten fra OECD at forskjellene i inntektsvekst var sterkere i en del engelskspråklige og nordiske land enn i resten av OECD-området (OECD 2011:22).⁵

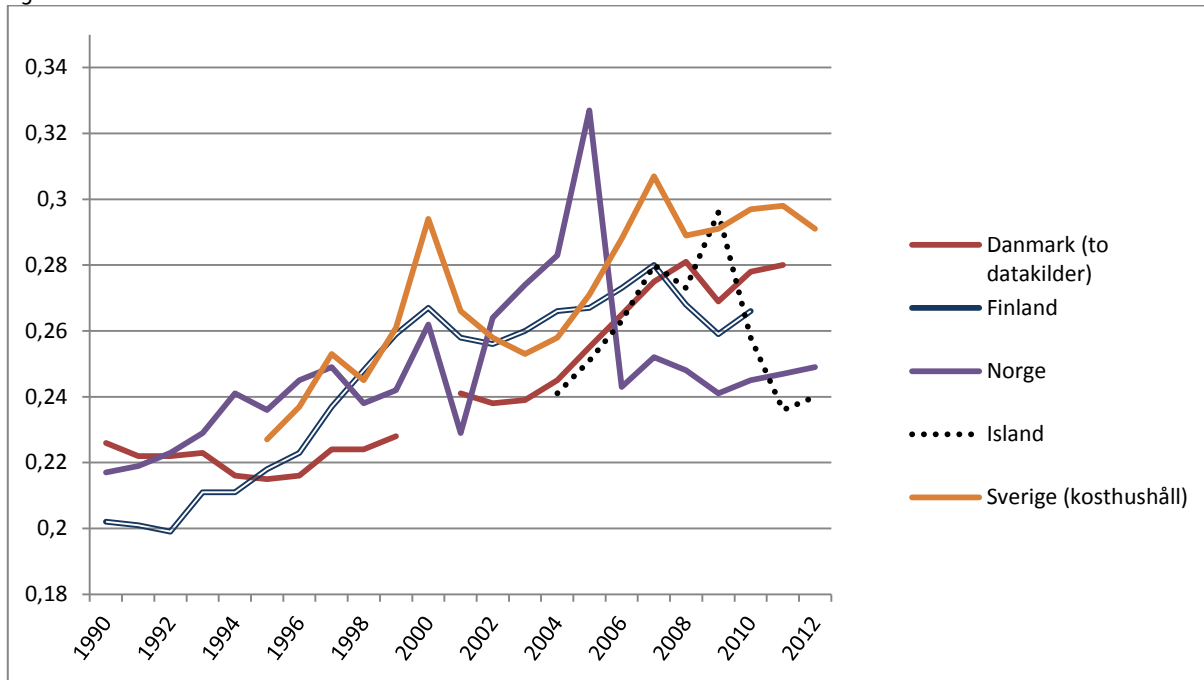
Det vanligste målet for inntektsulikhet er Gini-koeffisienten. Denne koeffisienten kan variere fra null til en. Dersom Gini-koeffisienten er null, betyr at alle har samme inntekt (full likhet), mens en Gini-koeffisient med verdien en betyr at én person har all inntekten i samfunnet (maksimal ulikhet).

Måles inntektsulikhet i Norden ved hjelp av dette målet, bekreftes bildet av at ulikheten har økt. Tall fra de nasjonale statistiske sentralbyråene viser at inntektsulikheten har økt mest i Sverige og Danmark, og minst i Norge og på Island (figur 3). Det må tas med i betraktningen at figuren ikke viser Gini-koeffisienten på Island før 2004, samt at det er ulike kilder som ligger til grunn for tallene i figur 1. I denne figuren er det tall fra de nasjonale statistiske sentralbyråene som er gjengitt, med unntak for Island. For Islands del er det tall for EU Silc som ligger i den nasjonale statistikkbanken. Tall fra OECDs eller EUs databaser gir generelt et mindre «dramatisk» bilde av utviklingen enn tall fra offentlige registre. Årsaken til dette er at Gini-statistikken i OECDs og EUs databaser er basert på ulike surveydata, noe som gjerne medfører at det er mangelfulle opplysninger om de øverste og nederste inntektene i fordelingen. Dermed får man en jevnere inntektsfordeling enn om man baserer seg på registerbaserte inntektsopplysninger fra selvangivelses-/skatteregistre. Andre kilder viser at den islandske Ginikoeffisienten har en mye mer dramatisk utvikling på 2000-tallet, og at den i 2012 var et stykke over nivået i 1993 (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014:91).

Selv om figur 1 gir et entydig inntrykk av økende ulikhet, er det også verdt å merke seg at Gini-koeffisienten ikke har fulgt en lineær utvikling i hvert enkelt land. Tvert imot har den variert betydelig i løpet av perioden. Variasjonene er særlig markerte i Norge, Sverige og Island.

⁵ Island er ikke inkludert i denne oversikten fra OECD. Inntektsbegrepet refererer her til disponibel husholdsinntekt, justert for husholdstørrelse og deflatert med konsumprisindeks.

Figur 3. Inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisienten. 1990-2012.



Kilder, inntektsmål og ekvivalensskalaer:

Finland: http://www.stat.fi/til/tjt/2010/tjt_2010_2012-05-23_tau_002_en.html. Beregningen er basert på disponibel inntekt, se http://www.stat.fi/til/tjt/kas_en.html for beskrivelse av dette inntektsbegrepet. Den såkalte «EU-skalaen» eller «den modifiserte OECD-skalaen» er benyttet for å beregne forbruksenhet (første voksne tilordnes vekten 1, øvrige personer over 14 år tilordnes vekten 0,5, mens barn under 14 år tilordnes vekten 0,3).

Norge: Statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå, tabell 07756. Beregningen er basert på inntekt etter skatt, og EU-skalaen er benyttet for å beregne forbruksenheter.

Sverige: http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistikdatabasen/?ExpandNode=HE/HE0103

Beregningen er basert på disponibel inntekt i kosthushåll. Et kosthushåll består av alle personer som bor i samme bolig, og som har felles husholdning. SCB bruker en egen beregning av stordriftsfordeler, der fordelene ved å bo flere sammen antas å være litt lavere enn det som ligger til grunn for EUs ekvivalensskala.⁶

Island: <http://www.statice.is/Statistics/Wages,-income-and-labour-market/Income-distribution>.

Beregningen er basert på disponibel inntekt, og EUs ekvivalensskala ligger til grunn for beregning av forbruksenheter. Data er hentet fra EU Silc.

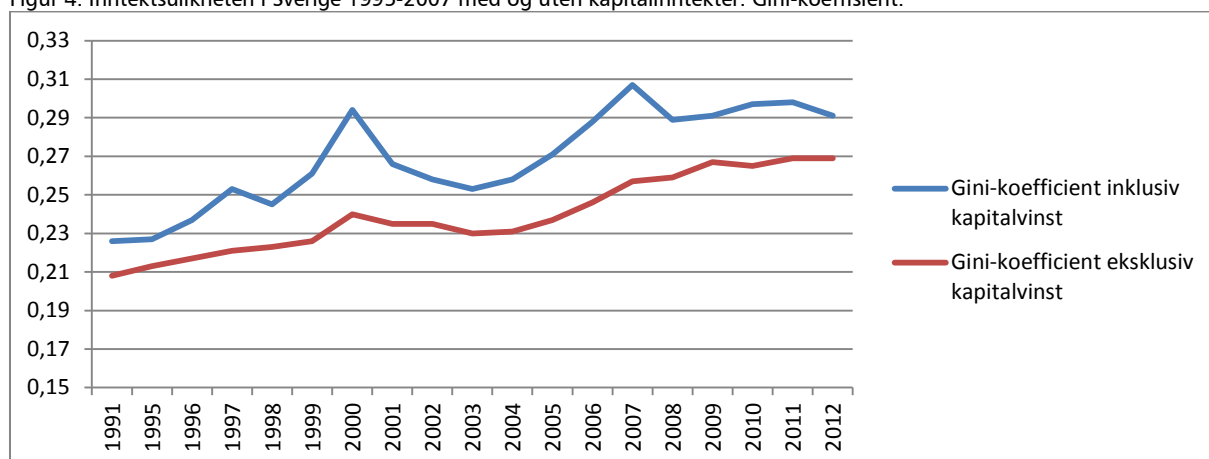
Danmark: OECD income distribution and poverty data base (1990-1999). Inkomster 2011 (Danmarks statistikk 2013) (2001-2012). Beregningen er basert på opplysninger fra skattestystemet, og EU-skalaen ligger til grunn for beregning av forbruksenheter

To viktige årsaker til at Gini-koeffisientene varierer, er *økonomiske konjunkturer* og *skatteregler*. I figur 3 er både lønnsinntekter og kapitalinntekter inkludert i inntektsbegrepet. I perioder med sterk økonomisk vekst er gjerne også kapitalinntektene store, og disse inntektene er konsentrert i den øvre delen av inntektsfordelingen. Den økonomiske veksten fram til krisa i 2008, er derfor en viktig årsak til den økende ulikheten på Island i denne perioden, mens det påfølgende markerte fallet i Gini-koeffisienten på Island etter 2008, henger sammen med at dette landet ble svært hardt rammet av krisa.⁷ Det er reduksjon i ulikhet også i de andre landene etter 2008, men ikke på langt nær så markert som på Island. Betydningen av kapitalinntektene kan enkelt illustreres ved å sammenlikne Gini-koeffisienter for inntekter *eksklusiv* kapitalinntekter og for inntekter *inkludert* kapitalinntekter, slik dette er illustrert i figur 4 med Sverige som eksempel.

⁶ Se http://www.scb.se/Statistik/HE/HE0103/_dokument/HE0103_BS_2012_ny.pdf

⁷ Reduksjonen i Ginikoeffisienten på Island skyldes for øvrig ikke bare et fall i kapitalinntektene. Også gini eksklusiv kapitalinntekter har sunket etter 2008, noe som henger sammen med profilen på skatte- og sosialpolitikken etter krisa (se Ólafsdóttir & Ólafsson 2014: kapittel 6).

Figur 4. Inntektsulikheten i Sverige 1995-2007 med og uten kapitalinntekter. Gini-koeffisient.



Kilde: <http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Hushallens-ekonomi/Inkomster-och-inkomstfordelning/Hushallens-ekonomi-HEK/7289/7296/>, hentet ut 23/10 2014

En annen illustrasjon på hvordan ulike inntektskomponenter kan utvikle seg forskjellig, er utviklingen i ulikhet når man kun ser på lønnsinntekter. OECD (2011: 87) viser for eksempel at det kun er moderat økning i lønnsulikhet i Norden i perioden 1980-2008, målt ved forholdet mellom inntektene i desil 1 og desil 9 (D9/D1-ratio) (se figur 5 nedenfor).

Skattesystemets betydning illustreres tydelig i den norske ulikhetsutviklingen. I Norge faller Gini-koeffisienten først i 2001 og deretter kraftig i 2006 (figur 3). Begge disse årene ble det gjennomført skattereformer. I 2001 ble det innført en midlertidig utbytteskatt, noe som medførte at det ble en kraftig reduksjon i utbytteutbetalingene dette året. I 2006 ble det innført utbyttebeskatning på avkastning ut over normalavkastning, noe som medførte at det ble tatt ut store utbytter i årene rett før reformen (NOU 2009: 10:39).

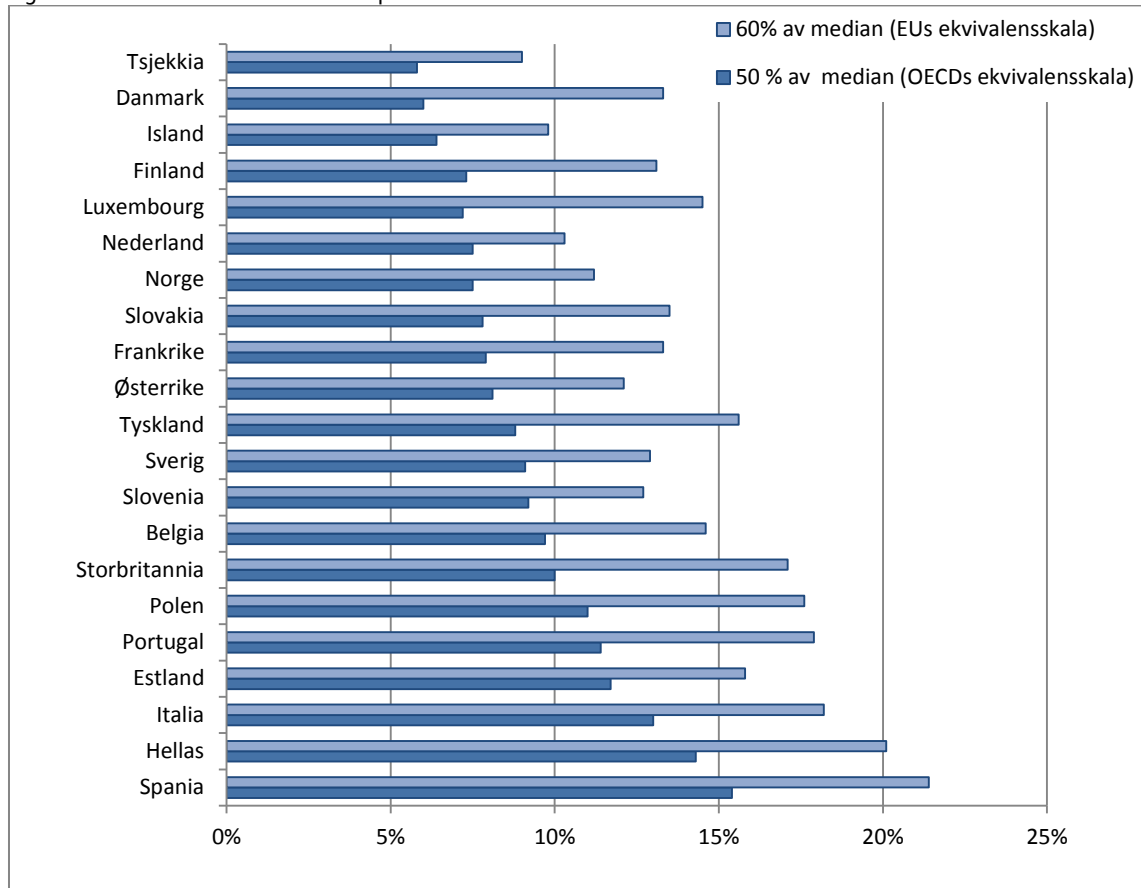
Utvikling i lavinntekt

Høy inntektsulikhet er i seg selv problematisk, men dersom noen grupper har særlig lav inntekt er dette spesielt bekymringsfullt. Omfanget av lavinntekt, eller fattigdom, følges derfor nøye i de fleste land. I Norden var det inntil for få år siden ganske lite oppmerksomhet knyttet til lavinntekt, men dette har endret seg. Nå utarbeider de statistiske sentralbyråene årlige tall for lavinntekt, og myndighetene i for eksempel Danmark og Norge har satt fattigdomsproblemet på dagsordenen med utredninger og handlingsplaner.

Det er, i Norden som i de fleste andre vestlige land, diskusjoner om hva slags levekårssituasjoner og/eller inntektsnivåer som skal karakteriseres som fattigdom. Ofte brukes derfor lavinntektsbegrepet framfor fattigdomsbegrepet. De statistiske målene som benyttes for å beskrive fenomenet er imidlertid de samme uansett om man bruker fattigdoms- eller lavinntektsbegrepet; enten OECDs mål (poverty) som setter lavinntekts-/fattigdomsgrensen ved 50 prosent av disponibel medianinntekt, eller EUs mål (risk of poverty) som setter grensen ved 60 prosent av disponibel lavinntekt.⁸

⁸ Det skiller også mellom årlig og langvarig lavinntekt (typisk tre år) og ulike ekvivalensskalaer. For en gjennomgang av ulike fattigdomsmål henvises for eksempel til (Fløtten et al. 2011).

Figur 5. Andelen med lavinntekt i Europa. To ulike lavinntektsmål. 2010. Prosent.

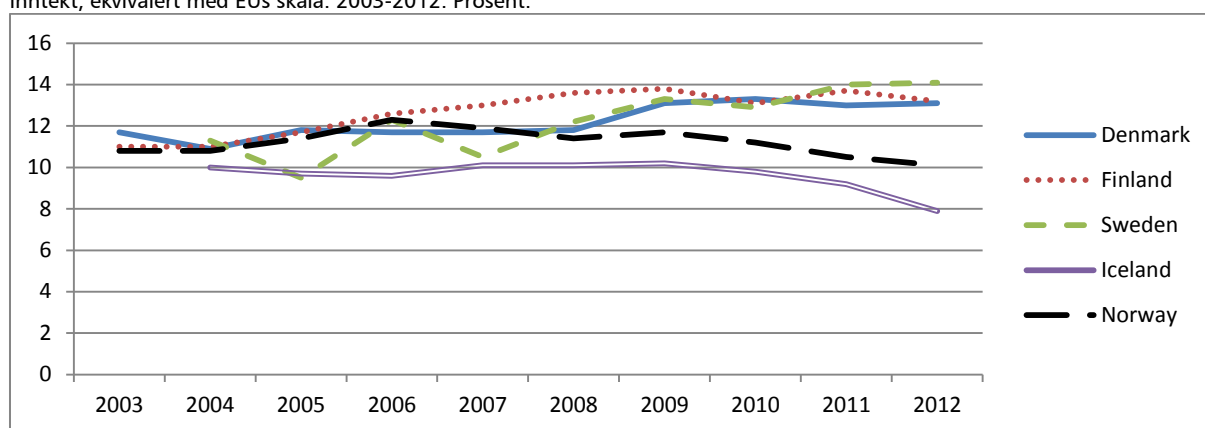


Kilde: Egne tabelluttak fra Eurostat (60 prosent av median-målet) og fra OECDs Income Inequality and Poverty Database (50 prosent av median-målet). Tall tatt ut 12/5 2014.

Sammenliknet med andre land i Europa er lavinntektsandelene i Norden lave, uansett mål (figur 5). Andelen er naturlig nok høyere når grensen settes ved 60 prosent av median, ikke bare fordi dette er et høyere inntektsnivå, men også fordi en del av de offentlige velferdsytelsene i Norden er høyere enn femti prosent av den nasjonale medianinntekten. En illustrasjon på akkurat dette forholdet, er andelen eldre med lavinntekt i Norge. Dersom lavinntektsgrensen settes ved 50 prosent av medianinntekten havner to prosent av aleneboende eldre med minstepensjon under lavinntektsgrensa. Settes grensa ved 60 prosent av median, er andelen 60 prosent (Kaur 2013: 24). Dette skyldes at minstepensjonen for aleneboende eldre er høyere enn 50 prosent og lavere enn 60 prosent av medianinntekten. Også i Finland vil enslige som mottar offentlig pensjon falle under lavinntektsgrensen (Kangas & Salomieni 2013:40).

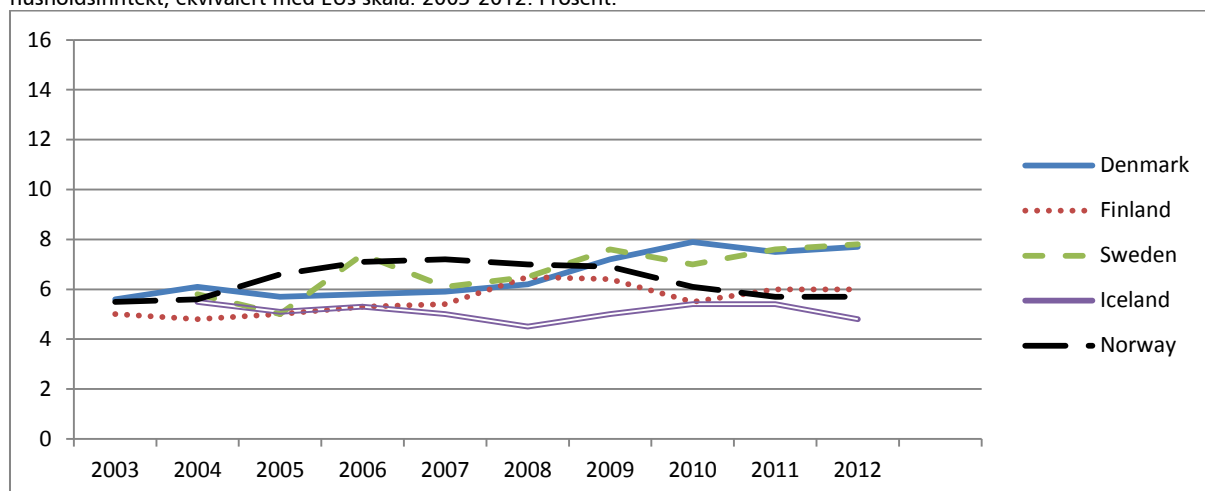
Parallelt med at inntektsulikheten har økt i Norden, har andelen med lavinntekt også endret seg. Bildet vi får av endringene varierer noe, avhengig av om situasjonen beskrives ved hjelp av data fra OECD eller Eurostat (som i stor grad baserer seg på utvalgsundersøkelser), eller på registerbaserte opplysninger fra de nasjonale statistikkbyråene. Dessuten har valg av lavinntektsmål betydning. For enkelhets skyld vises her utviklingen i lavinntekt, slik denne er registrert i Eurostats statistikkbank, og der grensen er satt ved henholdsvis 60 og 50 prosent av medianinntekten (figur 6a og 6b).

Figur 6a. Utvikling i lavinntekt når grensen er satt ved 60 prosent av median. Beregnet på grunnlag av disponibel husholdsinntekt, ekvivalert med EUs skala. 2003-2012. Prosent.



Kilde: Eurostats statistikkbank, tall tatt ut 23/9 2014

Figur 6b. Utvikling i lavinntekt når grensen er satt ved 50 prosent av medianinntekten. Beregnet på grunnlag av disponibel husholdsinntekt, ekvivalert med EUs skala. 2003-2012. Prosent.



Kilde: Eurostats statistikkbank, tall tatt ut 23/9 2014

På begynnelsen av 2000-tallet var andelen med lavinntekt nokså lik i de nordiske landene, dvs rundt 5 prosent dersom lavinntekt måles ved 50 prosent av median-målet, og rundt 11 prosent dersom 60 prosent av median-målet benyttes. I løpet av det siste tiåret har landene utviklet seg i forskjellige retninger. Uansett mål har andelen med lavinntekt økt mest i Sverige, men det er også økning i Danmark og Finland. I Norge økte andelen på midten av 2000-tallet, men i 2012 er den tilbake på samme nivå som i 2003. Denne utviklingen gjenspeiler dels at krisa har rammet de andre nordiske landene hardere enn Norge, noe som blant annet har gitt lite økning i ledighet, dels forskjeller i velferdsnett. På Island har lavinntektsandelen sunket noe de siste årene, noe som kan synes paradoksalt gitt at Island var det nordiske landet som ble hardest rammet av finanskrisa. Reduksjonen i lavinntekt, henger imidlertid sammen med at medianinntekten sank i kjølvannet av krisa, og at en del av krisetiltakene på Island hadde en profil som var økonomisk fordelaktig de som lå nederst i inntektsfordelingen (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014).

Hvem har størst risiko for å oppleve lavinntekt?

Forekomsten av lavinntekt er ikke jevnt fordelt i befolkningene, og personer som står utenfor arbeidslivet har særlig stor risiko for lavinntekt. Dette medfører at personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn er særlig utsatt, dels fordi sysselsettingen er lavere i denne gruppen enn i den øvrige befolkningen (Djuve & Grødem, red. 2014), dels fordi innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn, i gjennomsnitt, ofte er i yrker med forholdsvis lave lønninger (NOU 2011: 7). I tillegg er familiene større i denne delen av befolkningen, noe som ytterligere forsterker deres risiko for lavinntekt (Epland & Kirkeberg 2014).

Enslige forsørgere har også større risiko for lavinntekt enn andre grupper (Berglund & Esser 2014:154; Kaur 2013:24; Ekspertutvalg om fattigdom 2013:14; Kangas & Saloniemi 2013:41), og mens de nordiske landene i mange år markerte seg ved lavere andel barn i lavinntektsfamilier, enn andelen voksne, har dette endret seg på 2000-tallet for noen av landene. I Norge har for eksempel andelen barn i lavinntektsfamilier økt betydelig fra slutten av 1990-tallet til 2012 (Fløtten 2013). Denne økningen kommer ikke til syne i statistikken fra Eurostat, som er basert på EU Silcs utvalg. Lavinntekt i barnefamilier er for eksempel sterkt knyttet til innvandrerbakgrunn i Norge, og siden innvandrere har større frafallssannsynlighet enn andre grupper, gir registerbaserte inntektsopplysninger mer presise estimater.

Hvorfor øker de økonomiske forskjellene?

Når økonomisk ulikhet diskuteres i internasjonale sammenhenger, er det ikke årsakene til ulikheten i Norden, men tvert i mot årsakene til den store *likheten* i Norden, som blir tematisert. Statistikkene foran viser at inntektsulikhetene og andelen med lavinntekt har økt i deler av Norden, men sammenliknet med andre land er Norden fremdeles kjennetegnet ved lav ulikhet og lite lavinntekt. De sentrale forklaringene på hvorfor de nordiske landene skiller seg ut er flere: Kombinasjonen av den økonomiske politikken, investeringer i befolkningens kompetansenivå og en familievennlig arbeidslivspolitikkk bidrar til at de nordiske landene har høyere sysselsetting enn de fleste andre land, også blant kvinner og eldre. Det kollektive avtalesystemet i den nordiske modellen har avgjørende betydning for reguleringen av lønningene i arbeidsmarkedet og bidrar til å holde ulikheten nede (Atkinson 2008; Andersen, Dølvik & Ibsen 2014). Den omfattende omfordelingen via relativt sett sjenerøse velferdsordninger som alders- og uførepensjon, ledighetstrygder og overføringer til barnefamiliene bidrar, sammen med et omfordelende skattesystem, til å utjevne de forskjellene som skapes i arbeidsmarkedet.

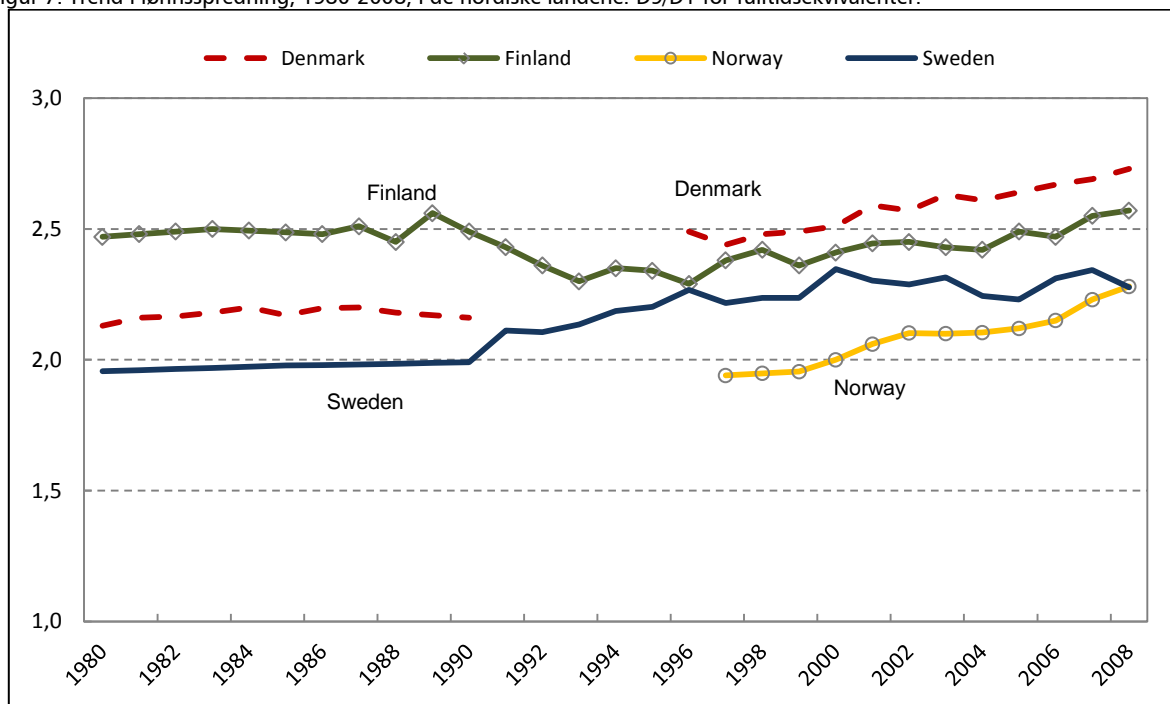
Når det likevel er tendenser til økning i ulikhet og lavinntekt, er spørsmålet selvfølgelig hva denne utviklingen skyldes. Er det noen av de ordningene eller institusjonene som har blitt framhevet i forklaringen av lite ulikhet som har endret seg? Har det blitt et mer segmentert arbeidsmarked med ulikhet i tilgang til arbeid? Er økning i kapitalinntekter den viktigste forklaringen? Noe som i tilfelle kunne henge sammen med globaliseringen av økonomien eller endringer i skattesystemet. Er det lønnsforskjellene i arbeidslivet som forårsaker økningen? Noe som i tilfelle kunne henge sammen med et svekket forhandlingssystem eller endringer arbeidsmarkedsreguleringene. Er inntektssikringsordningene som tilbys gjennom velferdsstaten mindre sjenerøse, slik at forskjellene mellom dem som er i arbeid og dem som står utenfor arbeidslivet øker? Eller skyldes økningen komposisjonseffekter, det vil si at den henger sammen med endringer i befolkningssammensetningen og familiedannelsen?

Siden vi er avhengige av komparativ informasjon for å kunne diskutere utviklingen i Norden under ett, baseres det følgende i stor grad på informasjon fra OECDs analyser av ulikhet. Det er i all hovedsak perioden fram til den økonomiske krisa som omfattes av disse analysene. Denne avgrensningen kan være hensiktsmessig siden de endringene i inntektsulikhet som har oppstått i forbindelse med den økonomiske krisa kan være av midlertidig art, og det er derfor mest relevant å se på de siste årenes utvikling først når den økonomiske situasjonen er normalisert.⁹ Uansett foreligger det ikke sammenliknbare inntektsdata for de nordiske landene i noen database (i alle fall ikke registerbaserte) for inntektsår etter 2012.

Ulikhetene i markedsinntekter

I OECDs omfattende ulikhetsrapport «Divided we stand» fra 2011, utpekes økende ulikhet i markedsinntekter som en av nøkkelforklaringene på økt inntektsulikhet, og særlig endringene i lønnsinntekter (OECD 2011:86ff). Ved å se på utviklingen i forholdet mellom lønnsinntektene til de ti prosentene som tjener minst, og de ti prosentene som tjener mest fra 1980-2008 (omregnet til fulltidsekvivalenter), er det, med noen unntak, en tydelig økning i lønnsulikhet i OECD-området i denne perioden. Lønnsulikhetene er lavere i Norden enn i de fleste andre land, men det har vært en økning i lønnsulikhet også her (figur 7). For perioden 1997-2008, var økningen i lønnsbredning størst i Norge og Danmark. Også i de nedre delene av inntektsfordelingen (det vil si ulikheten mellom den laveste og den femte tidelen i fordelingen (d1/d5) er ulikheten sterkest i Norge og Danmark (Andersen et al. 2014).

Figur 7. Trend i lønnsbredning, 1980-2008, i de nordiske landene. D9/D1 for fulltidsekvivalenter.



Kilde: OECD 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/888932535622>. Gjengitt med tillatelse fra OECD.

⁹ Så kan det selvfølgelig spørres om hva som er normalt, og om ikke økonomiske kriser er en del av den normale situasjonen. Uansett må man være oppmerksom på de sykliske variasjonene, og ikke måle trender i utviklingen ut fra situasjonen på «bunnen» av en konjunktur på det ene tidspunktet og «toppen» på det andre.

Globalisering av økonomien

Økt lønnsbredning kan tenkes å ha sammenheng med globaliseringen av økonomien. I OECDs analyser er det imidlertid ingen klare indikasjoner på at land som har fått en mer globalisert økonomi siden 1980-tallet har hatt størst økning i lønnsbredning. Globalisering av økonomien er her målt ved grad av åpenhet (eksport og import), trend i direkte utenlandsinvesteringer, investeringer i forskning- og utvikling (for eksempel teknologiske patenter) og grad av IKT-intensitet (for eksempel IKT-investeringer).

Endringer i arbeidsmarkedspolitikken

En annen forklaring på økt lønnsbredning kan være endringer i arbeidsmarkedspolitikken, arbeidsmarkedets institusjoner eller arbeidsmarkedetsreguleringen. Blant annet har organisasjonsgrad, avtaledekning, sentraliseringen av lønnsdannelsen, ansettelsesformer/-trygghet og kompensasjonsrater i trygdesystemene blitt vektlagt. OECD har analysert sammenhengen mellom flere av disse enkeltfaktorer og økningen i lønnsbredning, og finner enkelte svake sammenhenger (OECD 2011:99ff).

- Organisasjonsgrad

Synkende avtaledekning («bargaining coverage») henger sammen med økt lønnsbredning, men den observerte sammenhengen skyldes i hovedsak sterke utslag for noen få land (for eksempel New Zealand, Australia, Storbritannia). For Nordens del er det godt kjent at organisasjonsgraden har blitt redusert (Andersen et al. 2014), men i perioden 1980 til 2008 har synkende organisasjonsgrad til en viss grad blitt kompensert av økende avtaledekning. For Sverige, Finland og Danmarks del har avtaledekningen økt i denne perioden, selv om organisasjonsgraden har sunk i både Danmark og Sverige. For Norges del har avtaledekningen vært uendret (OECD 2011:99).

- Sentralisert lønnsdannelse

Når lønnsdannelsen utvikler seg i retning av mindre sentralisering og koordinering, henger dette sammen med økt lønnsbredning. Også her understreker OECD at korrelasjonen er svært svak, siden mange land ikke har registrert endringer i sentralisering/koordinering i løpet av perioden.

I Norge og Finland har graden av sentralisering holdt seg nokså stabil fra 1980 til 2008, mens det er mindre sentralisering/koordinering i 2008 enn i 1980 i Danmark og Sverige (OECD 2011:101).

- Produktmarksregulering

OECD-landene har ulik grad av konkurranseregulering i produktmarkedene telekom, energi og transport. Produktmarksreguleringene har blitt svakere (dvs det har blitt svakere reguleringer av konkurransen innenfor de nevnte områdene) i alle landene fra 1985 til 2008, inkludert de nordiske. Svakere produktmarksregulering antas å gi økt konkurranse innenfor den gitte sektoren, noe som forventes å vri etterspørselen etter arbeidskraft og øke avkastningen av kompetanse/utdanning, og dermed gi økt lønnsbredning (OECD 2011:102). Analysene til OECD viser at det er en meget svak sammenheng mellom svakere produktmarksreguleringer og større lønnsbredning (OECD 2011:104).

- Stillingsvern for regulære arbeidstakere

Strengere stillingsvern forventes å bidra til sammenpressing av lønningene. OECD finner imidlertid ingen sammenheng mellom trenden i generelt ansettelsesvern og trenden i lønnsbredning. For Nordens del er det i utgangspunktet ganske store variasjoner i stillingsvernet for regulære arbeidstakere (strengt stillingsvern i Norge, Sverige og Finland, ganske svakt i Danmark (Svalund 2013: iii)). I følge OECDs oversikt har det ikke vært endringer i stillingsvernet for regulære arbeidstakere i Sverige, Danmark og Norge i perioden 1985-2008, men i Finland har stillingsvernet blitt noe svekket (OECD 2011:102).

- Stillingsvern for midlertidig ansatte

Det er en svak negativ sammenheng mellom ansettelsesbeskyttelsen for midlertidig ansatte og trenden i lønnsulikhet (mindre strengt ansettelsesvern henger sammen med økt lønnsulikhet). I Norden er det stor variasjon i hvor sterkt midlertidige ansatte er beskyttet, med sterkest beskyttelse i Norge og svakest i Danmark (Svalund 2013:35). I løpet av perioden 1985 til 2008 har det vært en svekkelse i ansettelsesvernet for disse arbeidstakerne i alle landene, og sterkest i de landene der beskyttelsen i utgangspunktet fra svakest (Sverige og Danmark) (OECD 2011: figur 1.18(F)).

- Skattekiller

Begrepet «skattekiller» er betegnelse på «differansen mellom den marginale avkastningen av en produksjonsfaktor før skatt, og avkastningen etter skatt. I arbeidsmarkedet er skattekillen forskjellen mellom arbeidskraftens marginale verdi i produksjonen og det marginale offeret ved økt arbeidstilbud. I en frikonkurransøkonomi er dette differansen mellom bedriftenes lønnskostnader, og den lønnen som arbeidstakerne sitter igjen med etter skatt. Skattekillen viser den samfunnsøkonomiske nettogevinsten ved en økning av arbeidstilbudet» (NOU 1996: 9, vedlegg). Hvis skattekillen minker, kan det være mer lønnsomt for marginale arbeidstakere å ta en lavt lønnet jobb enn å stå utenfor arbeidsmarkedet. En økning i lavt lønnet arbeidskraft vil føre til økte lønnsforskjeller. Hypotesen er derfor at reduserte skattekiller henger sammen med økte lønnsforskjeller, og empirien som presenteres av OECD gir til en viss grad støtte til denne hypotesen.

I alle de nordiske landene, med unntak av Finland, har det vært en reduksjon i skattekiller fra 1980-2008, og OECD finner en sammenheng mellom endringer i skattekillen og endringer i inntektsulikheten for OECD-landene sett under ett (OECD 2011:101).

- Kompensasjonsnivå i arbeidsledighetstrygden

Dersom kompensasjonsnivået i trygdeytelsene er for høyt, kan dette skape negative incentiveeffekter. Det vil si at arbeidstakere kan bli mindre tilbøyelige til å tilby sin arbeidskraft dersom, som for eksempel arbeidsledighetstrygden, øker. Når det gjelder forholdet mellom kompensasjonsnivå og lønnsbredning, er hypotesen at en økende kompensasjonsgrad styrker forhandlingsposisjonen til de lavtlønnede (deres lønninger må heves slik at de ikke får incentiver til å forlate arbeidsmarkedet), og dermed fører økning i kompensasjonsnivå til lavere lønnsbredning, mens reduksjon i kompensasjonsnivåene fører til høyere. OECD finner en sammenheng mellom reduserte kompensasjonsnivåer og økte inntektsulikheter.

I Norge, Sverige og Finland var kompensasjonsnivået (målt som brutto kompensasjonsrate) i arbeidsledighetsstrygden høyere i 2008 enn i 1980, mens det var noe lavere i Danmark (OECD 2011:101).¹⁰

- Minimumslønninger

En økning i minimumslønningene er også forventet å minske lønnsspredningen, siden dette er en endring som først og fremst kommer de med lavest kompetanse til gode. OECD (2011:103) finner en sammenheng mellom minimumslønner og lønnsspredning, men i denne sammenstillingen er ikke de nordiske landene inkludert (Norden har ikke lovfestet minstelønn, og det er komplisert å lage den typen analyser som OECD her gjør, med utgangspunkt i allmenngjorte minstelønn eller tariffestet minstelønn).

Selv om OECDs rapport konkluderer med at det er noen sammenhenger mellom institusjonelle forhold i arbeidsmarkedet og utviklingen i lønnsforskjeller, understrekes det at mange av disse sammenhengene er svake, og at analysene ikke er egnet til å si noe om årsakssammenhenger. Dessuten er disse analysene på et svært generelt nivå, og det kreves både mer detaljerte og multivariate analyser for å se hvordan endringer i arbeidsmarkedsreguleringen kan påvirke lønnsspredningen i ulike deler av arbeidsmarkedet. Når slike mer sofistikerte analyser er gjennomført, konkluderer OECD med at

«(...) endringer i arbeidsmarkedspolitikken og arbeidsmarkedets institusjoner (avtaledekning, produktmarkedsregulering, sysselsettingsvern og skattekiler), samt teknologiske endringer, var de viktigste forklaringene på den økte lønnsulikheten mellom 1980-tallet og slutten av 2000-tallet. Økt handel og finansielle strømmer hadde liten fordelingsmessig betydning når det ble tatt hensyn til politiske og institusjonelle effekter» (OECD 2011:113, egen oversettelse).

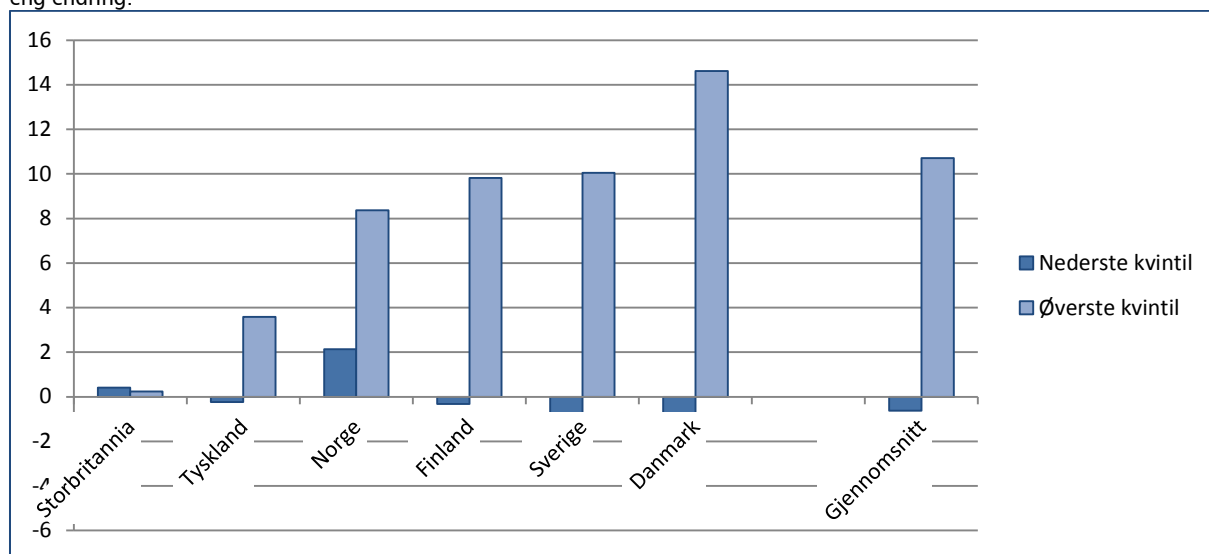
Det slås altså fast at endringer i arbeidsmarkedets institusjoner har betydning for lønnsspredningen. Dersom man ønsker å holde lønnsspredningen på et lavt nivå (det som i Norge kalles for en sammenpresset lønnsstruktur), vil forhold som sterke fagforeninger og bred avtaledekning, samt et godt sysselsettingsvern kunne være med på å bidra til dette. Maktrelasjonene i arbeidslivet påvirkes av den generelle utviklingen i sysselsettingene og forholdet mellom sysselsatte og ledige.

Ulikhetene i kapitalinntekter

I figur 4 over viste vi at kapitalinntektene også har betydning for endringene i inntektsulikhet (der illustrert med Sverige). Siden kapitalinntektene er konsentrert i den øvre delen av inntektsfordelingen (figur 9), er spørsmålet likevel i hvor stor grad økning i kapitalinntektene bidrar til den generelle økningen i inntektsulikhet.

¹⁰ Denne informasjonen står i motstrid til informasjonen for eksempel i Ferrarini et al. 2012: fig 2c, der det kommer tydelig fram at kompensasjonsraten i den svenske ledighetsforsikringen er mye lavere i 2010 enn i 1980. En viktig forklaring på forskjellene mellom disse to framstillingene, er at OECD angir **brutto** kompensasjonsnivå for en referanselønn på **67% av en gjennomsnittslønn**, mens Ferrarini et al. angir kompensasjon av **gjennomsnittlig industriarbeiders nettolønn**.

Figur 6: Endringer i kapitalinntektes andel av husholdsinntektene fra midt på 1980-tallet til sent på 2000-tallet. Prosentpoeng endring.



Kilde: OECD 2011, figur 8, <http://dx.doi.org/10.1787/888932535318>. Gjengitt med tillatelse fra OECD.

Ser man inntektene til hele befolkningen under ett, utgjør kapitalinntektene kun en liten andel av de totale inntektene. Gjennomsnittet for befolkningen i alle OECD-landene var om lag 5 prosent midt på 2000-tallet. Andelen var lavest i en del sentral- og øst-europeiske land, og høyest i Canada, Chile, Finland og Norge (OECD 2011:231). De største økningene i kapitalinntektes andel siden midten av 1980-tallet finner man i Finland og Norge, og i Norden var andelen mellom 4,6 prosent (Danmark) og 10,2 prosent (Norge) på midten av 2000-tallet (OECD 2011: figur 6.3).

Det er som sagt endringene i lønnsinntekt som har størst betydning for endringene i ulikhet,¹¹ og sammenliknet med betydningen av lønnsinntekt, er betydningen av kapitalinntekter beskjeden (totalt på rundt 10 prosent). Men i de fleste OECD-land har kapitalinntektes betydning for ulikhet økt fra midten av 1980-tallet til midten av 2000-tallet, og endringene i Norge, Sverige, Finland og Tyskland driver denne utviklingen (OECD 2011:240). Og det er særlig mot slutten av denne perioden betydningen av kapitalinntektene vokser. I 2004/2005 var kapitalinntektes betydning for ulikheten størst i Finland, og minst i Danmark. På dette tidspunktet var kapitalinntektes betydning for ulikheten større i Finland, Norge og Sverige enn snittet for OECD, og langt større enn for land som Storbritannia og Nederland (OECD 2011:240).

Demografi og mønstre i familiedannelsen

Den viktigste forklaringen på den økte ulikheten i husholdsinntekter fra midten av 1980-tallet til midten av 2000-tallet, er den økte lønnsspredning i *menns* inntekter (OECD 2011: figur 5.9). Et annet forhold som kan påvirke ulikheten i husholdsinntekter, er økning i kvinners sysselsetting. Hvordan deres sysselsetting påvirker ulikheten, avhenger av om økningen i kvinnelig sysselsetting er like sterk over hele inntektsspenet, om den øker mest familier som befinner seg i nedre del av inntektsfordelingen eller om den øker mest i de rikeste familiene.

Dataene viser at i de fleste OECD-landene er det sterkest økning i sysselsettingsrate blant partnerne til menn i den øverste inntektsdesilen. Slik er det også i Norge, Sverige og Finland,

¹¹ Flere har påpekt at inntektsøkningen til den rikeste tidelen er tett forbundet med økning i lederlønninger i USA, mens dette er mindre markert i Europa (Piketty 2014).

men ikke i Danmark. Uansett var sysselsettingen blant nordiske kvinner høy allerede midt på 1980-tallet, så økningen her er langt mer beskjeden enn i de andre landene (OECD 2011: figur 5.6). I bivariate analyser finner ikke OECD noen tydelig sammenheng mellom kvinners sysselsettingsrate og menns inntekt på den ene siden, og generell inntektsulikhet på husholdsnivå på den andre. En mer sofistikert dekomposisjonsanalysen viser imidlertid at kvinners sysselsetting har en utjevneende effekt på inntektsforskjellene. Denne effekten er imidlertid ganske svak i de nordiske landene (og den slår ikke ut i Finland) (OECD 2011:202).

De to siste demografiske faktorene som analyseres av OECD, er utviklingen i ekteskapsmønstre, dvs tendensen til at personer med likeartet inntekspotensial finner hverandre («assortative mating»), og husholds sammensetning. Konklusjonen er at disse to faktorene har en svak betydning for økt ulikhet i husholdinntekter, men sett under ett er effekten av de demografiske faktorene mye svakere enn effekten av arbeidsmarkedsfaktorene (OECD 2011:210).

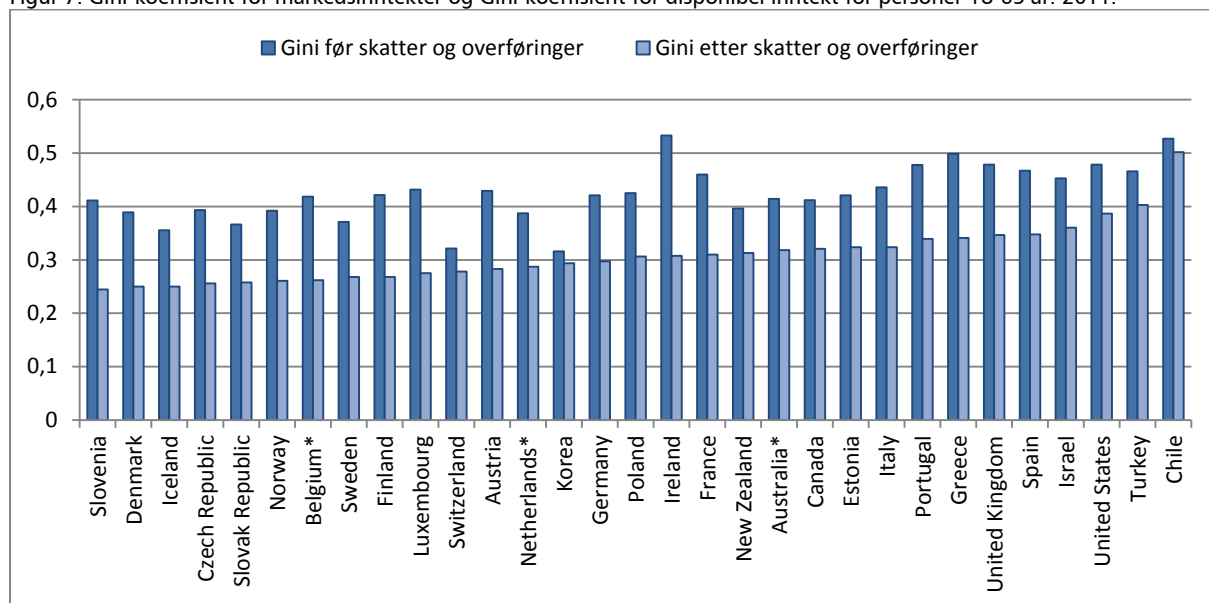
Et tema som ikke drøftes i OECDs analyse er effekten av innvandring. Det er ikke usannsynlig at en utvikling der en økende andel av befolkningen er hushold der sysselsettingen er lav, og familiene er relativt store, kan påvirke ulikheten i husholdinntekter. Dette er ikke undersøkt for inntektsulikhet, men som nevnt over, er innvandrere sterkt overrepresentert i lavinnteksgruppen. Hvis vi bruker den norske situasjonen som illustrasjon, viser for eksempel de siste analysene av utviklingen i lavinntekt i barnefamilier, at den økningen som er observert fra 2006 til 2012, utelukkende skyldes en økning i andelen barn i ikke-vestlige familier med lavinntekt. Dette forklares med husholdstørrelse (gjennomsnittlig husholdstørrelse i en somalisk barnefamilie er ca. seks personer, mens gjennomsnittlig husholdstørrelse i alle barnefamilier er ca. fire personer), og antallet yrkestilknyttede i en familie (0,5 personer i en somalisk barnefamilie, mot nesten to i alle barnefamilier) (Epland & Kirkeberg 2014). Den betydningen demografisk endring i retning av flere ikke-vestlige innvandrere har på forekomsten av lavinntekt, sannsynliggjør at innvandring også kan ha betydning for endringer i inntektsulikheten. Det samme tilsier økningen i arbeidsinnvandrere til Norden, tatt i betraktning at arbeidsinnvandrene gjennomgående har lavere inntekter enn andre sysselsatte (Omholt & Strøm 2014).

Betydningen av skatter og overføringer

Det er stor forskjell på om inntektsulikheten måles før eller etter skatter og overføringer. I hvert enkelt land er ulikheten i markedsinntekter mye større enn ulikheten i disponibel inntekt, mens forskjellene i inntektsulikhet mellom land er *mindre* dersom markedsinntekt legges til grunn for sammenlikningen (figur 7). Årsaken til dette, er at landene har ulike skattesystemer og overføringssystemer som bidrar til å utjevne de forskjellene som springer ut av ulikhet i markedsinntektene.

Innad i Norden har Finland den høyeste og Island den laveste ulikheten i markedsinntekt, mens Danmark har den laveste og Island den høyeste ulikheten i disponibel inntekt. Sett for OECD-landene under ett bidrar skattene og overføringene til å redusere ulikheten i markedsinntekt med 25 prosent. Denne omfordelende effekten er sterkere i Norden, Finland (37 prosent), Danmark (36 prosent), Norge (34 prosent), Sverige (30 prosent) og Island (29 prosent).

Figur 7. Gini-koeffisient for markedsinntekter og Gini-koeffisient for disponibel inntekt for personer 18-65 år. 2011.



* Tall for 2010

Kilde: Tall fra OECDs Income and Poverty database. Hentet ut 23/9 2014.

Skattesystemets omfordelende effekt

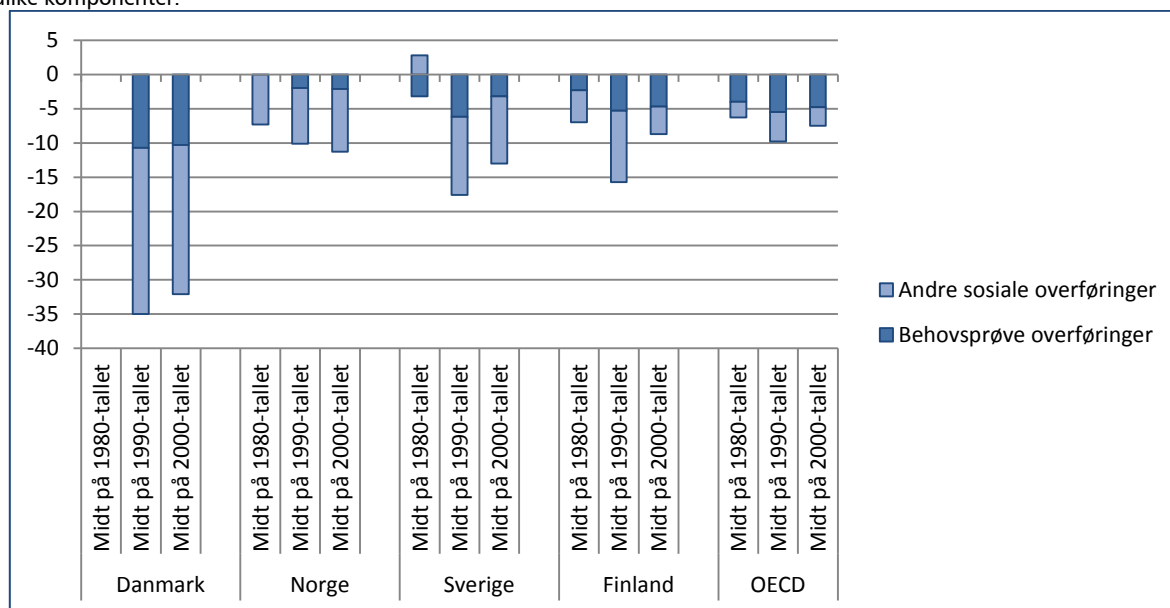
Generelt har skattenes omfordelende effekt blitt redusert de siste årene, men utviklingen varierer innad i OECD. Hvis vi konsentrerer oss om de nordiske landene, har den omfordelende effekten av skattene blitt kontinuerlig svakere de siste 20 årene. Dette kan reflektere befolkningsendringer og inntekter før skatt, og endringer i selve skattesystemet (OECD 2011:241). I Danmark har det vært svært lite endringer på dette området, mens skattenes omfordelende effekt har blitt større i Norge.

De sosiale overføringenes omfordelende effekt

De nordiske landene har flere universelle inntektssikringsordninger, som alderspensjon, uførepensjon og sykepenger, i tillegg til behovsprøvde ordninger, som sosialhjelp. Disse sosiale overføringer regnes som viktige årsaker til de relativt sett lave ulikheten i disponible inntekter i Norden. Hvor stor den omfordelende effekten av ulike ytelser er, vil avhenge av hvordan de utmåles. Inntektsrelaterte ytelser er naturlig nok mindre omfordelende enn behovsprøvde ytelser.

I enkelte av de nordiske landene har det vært endringer i nivåene på de sosiale ytelsene de siste årene (redusert kompensasjonsgrad, lavere inntektstak, eller strengere tildelingskriterier). En svensk offentlig utredning fra 2010, viste for eksempel at kompensasjonsnivået i sykeforsikringen, arbeidsskedeforsikringen og arbeidsløshetsforsikringen hadde sunket i Sverige fra 2005 til 2010, og at maksbeløpet etter skatt hadde sunket jevnt de siste 20 årene (målt som prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn) (Ferrarini et al. 2012). Samme rapport viser at det også har vært redusert kompensasjonsnivå i disse tre ordningene i Danmark. I Norge og Finland har ikke kompensasjonsnivået sunket i sykepengeordningen eller i arbeidsskedeforsikringen, og det er kun en svært liten reduksjon i kompensasjonsgraden i arbeidsløshetsforsikringen (Ferrarini et al. 2012).

Figur 8. De sosiale overføringenes betydning for inntektsulikheten i Norden, og snittet av OECD-landene. Prosentvis bidrag fra ulike komponenter.



Kilde: OECD 2011, figur 6.9, <http://dx.doi.org/10.1787/888932536742>. Gjengitt med tillatelse fra OECD.

Ser man alle de sosiale overføringene under ett, har de forskjellig effekt på inntektsulikheten innad i Norden. Totalt sett har de danske ordningene størst utjevneende effekt, og de reduserte inntektsulikheten med over 30 prosent midt på 2000-tallet (figur 8). I Finland, Norge og Sverige er effekten langt mer moderat, med hhv 9, 11 og 13 prosent.

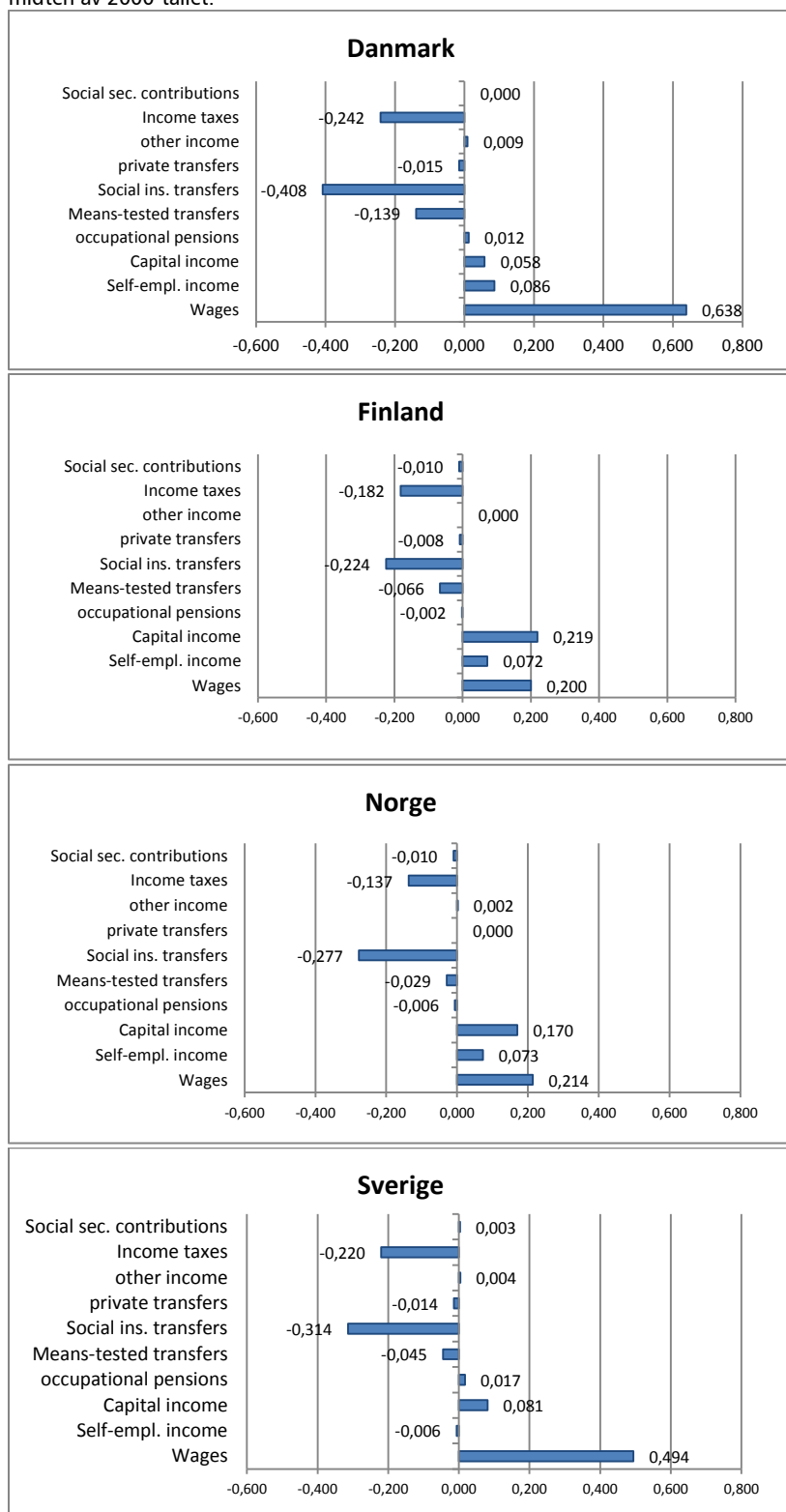
Særlig i Sverige og Finland ble den omfordelende effekten til de sosiale overføringene redusert fra midten av 1990-tallet til midten av 2000-tallet. I Danmark er det en liten reduksjon, mens de norske overføringene hadde større omfordelende effekt midt på 2000-tallet enn midt på 1990-tallet (figur 8).

En annen komparativ studie av 20 vestlige land bekrefter at omfordelingspolitikken har en klart ulikhetsreducerende effekt (Wang, Caminada & Goudswaard 2014). Studien viste at sosiale ytelser har mye større effekt enn skattesystemet (i denne studien målt ved direkte skatter), mens de offentlige pensjonene var den enkeltytelsen som ga størst effekt. Skattesystemets omfordelende effekt var imidlertid større på midten av 2000-tallet enn på midten av 1980-tallet.

De omfordelende effektene til ulike inntektskomponenter

Som en siste illustrasjon på hvordan ulike inntektskomponenter bidrar til å øke eller redusere inntektsulikhetene i Norden, har vi trukket ut de nordiske landene i OECDs analyse av den relative betydningen til ti forskjellige inntektskomponenter: lønn, inntekt for selvstendige, kapitalinntekter, arbeidsmarkedspensjoner, behovsprøvede ytelser, private overføringer, annen inntekt, inntektsskatt og sosiale bidrag. Figur 9 viser, for hvert av de nordiske landene, med unntak av Island som ikke er inkludert i OECDs beregninger, hvor mange prosents endringer man får i ulikhet, dersom man endrer den enkelte inntektskomponenten med 1 prosent. Hvis vi tar Danmark som eksempel, viser figuren at en marginal økning i sosiale overføringer på 1 prosent, vil redusere ulikheten med 0,4 prosent. En tilsvarende økning i lønnsinntekten, vil øke ulikheten med over 0,6 prosent.

Figur 9. Den omfordelende effekten av ulike inntektskomponenter for personer i alderen 18-65 år, i de nordiske landene på midten av 2000-tallet.



Kilde: OECD 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/888932536781>. Gjengitt med tillatelse fra OECD.

De største forskjellene mellom de nordiske landene er følgende:

- Den ulikhetsøkende effekten av en 1 prosents lønnsøkning, er størst i Danmark (0,6 prosent) og minst i Finland (0,2 prosent).

- Den ulikhetsøkende effekten av en 1 prosents økning i kapitalinntekt, er størst i Finland (0,2 prosent) og minst i Danmark (0,06 prosent).
- Arbeidsmarkedsbaserte pensjoner har en svak ulikhetsøkende effekt i Sverige og Danmark, og en svak ulikhetsreduserende effekt i Norge og Finland.
- De sosiale overføringene (behovsprøvde og inntektsrelaterte sett sammen), har størst ulikhetsreduserende effekt i Danmark (-0,55 prosent ved 1 prosents økning) og minst i Finland (0,29 prosent ved 1 prosents økning)
- Inntektsskatten har størst ulikhetsreduserende effekt i Danmark (0,24 prosent) og minst i Norge (0,14 prosent).

Hvordan har krisa påvirket ulikheten?

Så å si alle beregningene over er basert på perioden *før* den økonomiske krisa. Denne krisa kan ha påvirket inntektsfordelingene på to måter. På den ene siden har krisa gitt mindre aktivitet i mange land, og personer med lavt utdanningsnivå/ufaglærte, har hatt større risiko for å miste jobben enn andre, dermed har inntektene i bunnen av fordelingen sunket, og inntektsulikheten økt. På den andre siden er det en rimelig antakelse at finanskrisa har ført til lavere inntekter i den øverste delen av fordelingen på grunn av svekkelsen i kapitalmarkedene, noe som skulle tilsi mindre inntektsforskjeller.

OECD publiserte i mai 2014 en analyse av utviklingen i de høyeste inntektene og skattesystemene etter krisa. Disse nye analysene tyder ikke på at krisa har reversert ulikheten. Realinntektene til den rikeste prosenten falt riktignok med drøyt tre prosent fra 2007 til 2008, og med ca. sju prosent fra 2008 til 2009, men allerede i 2010 hadde realinntekten til denne gruppen steget med nesten fire prosent fra året før. For det store flertallet (de 90 prosentene nederst i fordelingen) var også realinntektsnedgangen markert fra 2008 til 2009 (over 2 prosent), men for denne gruppen var det ingen forbedringer fra 2009 til 2010 (OECD 2014: figur 2). I følge OECD er dette i tråd med historiske analyser av økonomiske kriser. Med mindre man endrer skattesystem eller innfører drastiske reguleringer, er de økonomiske nedturene kun midlertidige for de rikeste (OECD 2014:2).

Heller ikke den generelle utviklingen i inntektsulikhet bærer bud om at krisa representerte et brudd med de siste tiårenes trend med økende ulikhet. Analyser fra både EU og OECD viser at ulikheten har holdt seg stabil etter krisa, eller den har økt (Förster & Martin 2012:17). For Nordens del er krisens midlertidige effekt på inntektsulikheten illustrert i figur 3 foran. Denne figuren presenterer Gini-koeffisienter helt fram til 2012, og for alle de nordiske landene øker denne koeffisienten igjen fra 2009-2010. Økningen i ulikhet etter krisa, var sterkest i Danmark og Sverige.

Hva betyr økende ulikhet for den nordiske modellen?

Inntektsulikhet kan ha mange negative konsekvenser, både på individ- og samfunnsnivå. For det første er det en sammenheng mellom grad av ulikhet og forekomst av lavinntekt, og lavinntekt påvirker både sosiale og materielle levekår negativt. For det andre kan ulikhet påvirke den sosiale mobiliteten mellom generasjoner, siden inntektsmobiliteten i land med lav ulikhet er større enn mobiliteten i land med høy ulikhet (Jännti et al. 2006; Förster & Martin 2012:14;

Smeeding 2013).¹² For det tredje peker Förster & Martin (2012) på at økt ulikhet kan gi næring til proteksjonisme. Folk blir negative til frihandel og åpne markeder fordi de ser at en liten gruppe får bedre og bedre velstand, mens de selv står på stedet hvil eller får det dårligere. For det fjerde er det ofte hevdet at høy ulikhet kan generere politisk ustabilitet (Alesina & Perotti 1994; Posner 1997; Förster & Martin 2012). Og for det femte kobles lite ulikhet til graden av sosial tillit – jo større ulikhet, jo mindre tillit mellom mennesker og mellom mennesker og samfunnets institusjoner (Rothstein & Uslaner 2014).

Gitt disse sammenhengene, vil økt ulikhet ha negative konsekvenser for de nordiske landene (og alle andre land for den saks skyld). Men et tilleggsspørsmål som må stilles, er om, og i tilfelle hvordan, økende ulikhet kan påvirke den nordiske modellens funksjonsmåte. Likhet i økonomiske ressurser har vært et viktig mål i Norden. Helt overordnet kan man si at fordelingshensyn gjennomsyrrer de fleste politikkområder, som oppvekstpolitikken, utdanningspolitikken, skattepolitikken, velferdspolitikken, helsepolitikken og forbrukspolitikken (NOU 2009: 10). Mer konkret har likhet dels blitt realisert ved at den sosiale investeringspolitikken har bidratt til høy sysselsetting i alle lag i befolkningen, dels ved at partssamarbeidet har bidratt til moderate lønnsforskjeller gjennom koordinert lønnsfastsettelse, og dels ved at skatte- og overføringssystemene har bidratt til å utjevne forskjellene som dannes i markedet. I tillegg til at likhet er et mål i seg selv, anses høy grad av likhet som en viktig forutsetning for mange av de positive trekkene i de nordiske landene, som høy sosial tillit, oppslutning om velferdspolitikken, politisk stabilitet, evne og vilje til å inngå politiske kompromisser osv.

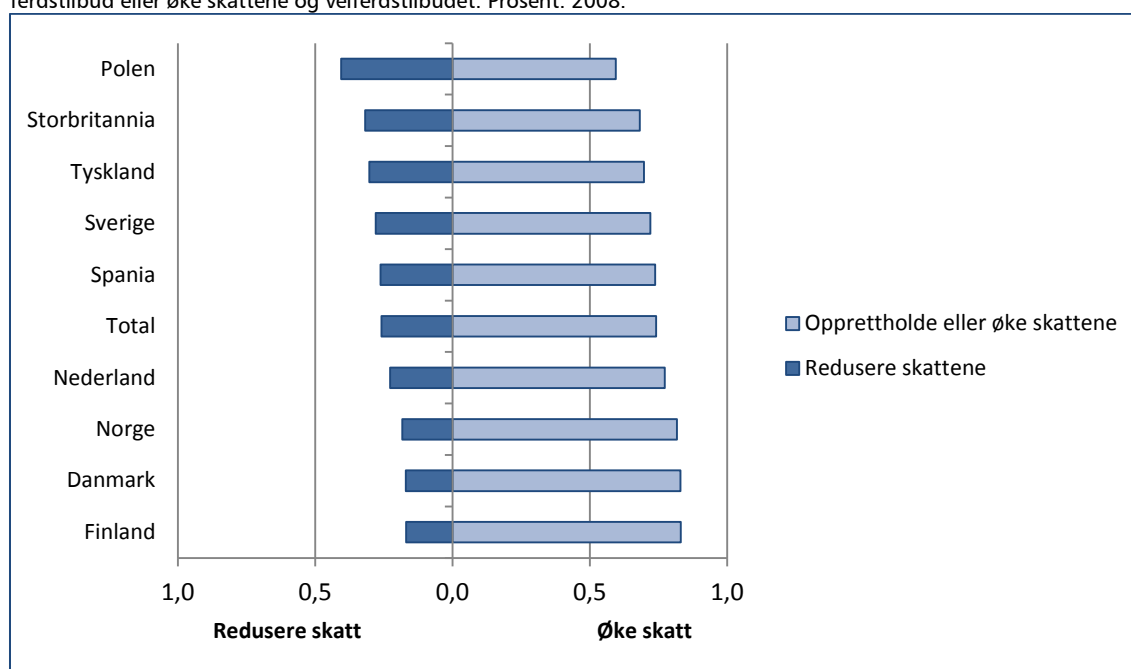
Det er særlig på to måter økende ulikhet kan påvirke den nordiske modellens funksjonsmåte: 1) Økende ulikhet kan føre til at oppslutningen om fordelingspolitikken reduseres. Og i denne sammenheng tenker vi fordelingspolitikk i vid forstand, ikke bare skatte- og overføringssystemet. Hvis økt ulikhet for eksempel medfører redusert oppslutning om sentralisert og koordinert lønnsdannelse, eller om den sosiale investeringspolitikken, kan dette ha like store konsekvenser som om det blir endringer i skattesystemet. 2) Økende ulikhet kan føre til at den sosiale tilliten reduseres. Denne høye sosiale tilliten regnes som en viktig forutsetning for at den nordiske modellen fungerer så godt som den gjør, og redusert sosial tillit kan derfor ha negative konsekvenser for modellens funksjonsmåte.

Oppslutning om fordelingspolitikk

Siden fordelingshensyn er et element i svært mange politikkområder, kan mange faktorer indikere oppslutning om fordelingspolitikk. Én indikator som ofte benyttes for å måle fordelingsvilje er folks oppslutning om å betale for felles velferd via skatteseddelen. Skatteviljen er generelt høy i Norden (figur 10). En vanlig forklaring på denne oppslutningen, er likhetene i de nordiske landene. En annen forklaring, er at velferdsstatene i Norden har lyktes godt med å gi folk en subjektiv opplevelse av trygghet for at de er sikret mot framtidige sosiale risiko. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at grupper som antas å ha stor risiko for å ha behov for hjelp fra velferdsstaten i framtiden, har større tillit til velferdsstaten i Norden og de kontinentale landene, enn tilsvarende grupper i Sør-Europa, Øst-Europa og de Anglo-Saxiske landene (Blomberg, Kallio, Kangas, Kroll & Niemelä 2012).

¹² Her må det imidlertid tas med i betraktningen at det er lettere å observere inntektsmobilitet når avstanden mellom inntektsdesilene er liten (slik den vil være i land med lav ulikhet), og at det er forskjell på å observere en eksisterende forskjell i mobilitet mellom land med forskjellig grad av inntektsulikhet, til å slutte at økende inntektsulikhet i ett og samme land hemmer mobiliteten (se for eksempel Bloome's analyse av sammenhengen mellom økt inntektsulikhet og sosial mobilitet i USA (Bloome 2013)). Samtidig konkluderer Smeeding og Kenworthy (2012) med at det er en forbindelse mellom økt ulikhet og redusert mobilitet i USA, og det finnes også andre analyser som viser at ulikhetene i muligheter (målt ved Human Opportunity Index) er korrelert med ulikhetene i inntekt (Brunori, Fransisco & Ferreira 2013).

Figur 10. Andel som sier seg helt eller delvis enige i at myndighetene dersom de måtte velge, burde redusere skatter og velferdstilbud eller øke skattene og velferdstilbudet. Prosent. 2008.



Kilde: European Social Survey, Round 4 Data (2008). Data file edition 4.1. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Egne kjøring.

En utvikling i retning av økt ulikhet og større omfang av lavinntekt *kan* medføre at denne oppslutningen svekkes. Dersom inntektsvekst i toppen av inntektsfordelingen er sterk, kan de med de høyeste inntektene i mindre grad oppleve at velferdsstaten gir en inntektssikring som står i forhold til det inntektsnivået de har (det ville i tilfelle tømme velferdsstaten for ressurser). Deres motivasjon for å støtte opp om den skattefinansierte velferdsstaten kan bli redusert.

Økning av lavinntekt, og større inntektsforskjeller grunnet dårligere inntekt i de nedre delene av inntektsfordelingen, kan påvirke oppslutningen om velferdspolitikken negativt på to måter:

- Hvis behovet for økonomisk støtte i nedre del av fordelingen øker sterkt, er det risiko for at denne støtten blir dårligere. For å motvirke negative incentiveeffekter og opprettholde velferdsstatens bærekraft kan myndighetene for eksempel redusere kompensasjonsnivåene, stramme inn på tildelingskriteriene, kortere eller korte ned på stønadperioder. Dette kan medføre at de svakest stilte får lavere tillit til at velferdsstaten beskytter dem og dermed i mindre grad slutter opp om velferdspolitikken (jf. Blomberg et al. 2012).
- Hvis det i hovedsak er dem som befinner seg i den nedre delen av inntektsfordelingen som har størst risiko for å oppleve situasjoner der velferdsstaten støtter dem, vil oppslutningen om velferdspolitikken være lavere (jf. Rehm 2012).

Hittil har empirien på dette området belyst forskjeller mellom land, det vil si at oppslutningen om velferdspolitikken er høyere i land der hele befolkningen nyter godt av velferdsstatens overføringer enn der bare de svakest stilte gjør det, og man kan ikke automatisk slutte at dette tilsier at støtten til velferdsstaten svekkes dersom utviklingen *internt* i et land gjør at en større del av velferdskaka distribueres til de svakest stilte. Det kan imidlertid heller ikke avvises at en slik utvikling kan finne sted, så det er absolutt grunn til å diskutere hva økt ulikhet kan gjøre med oppslutning om de nordiske velferdsmodellene.

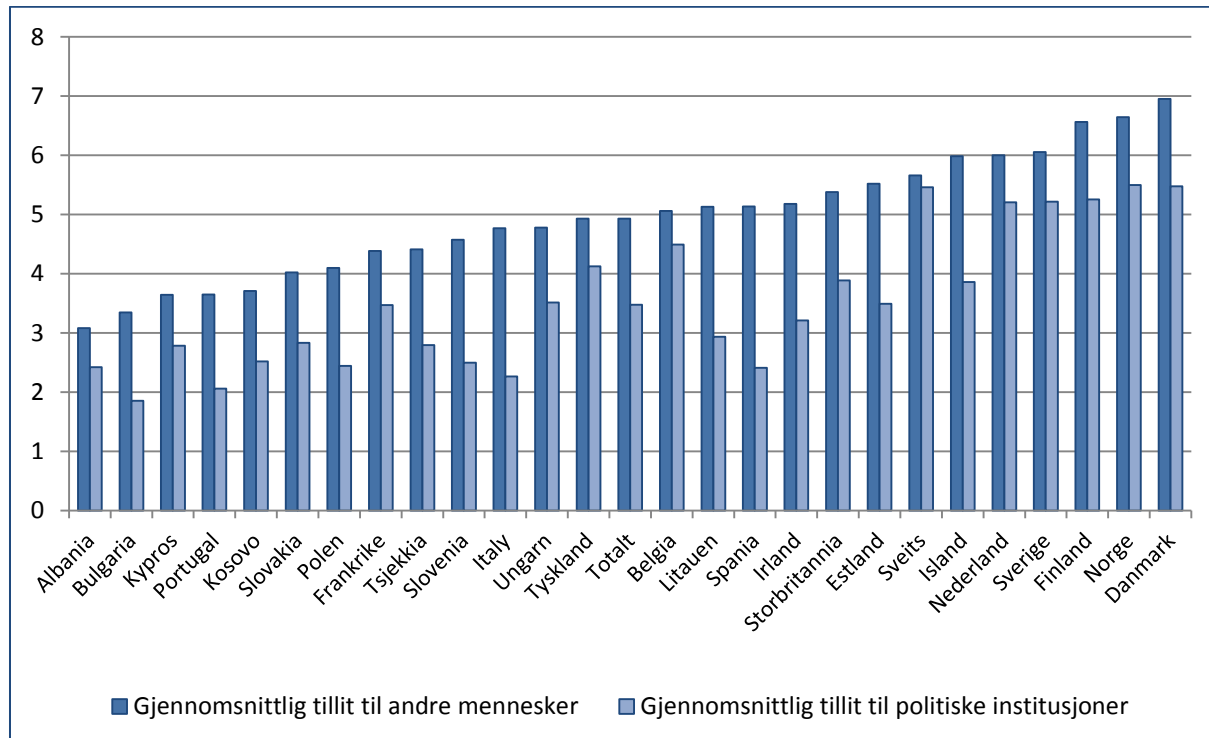
«The more divided a society becomes in terms of wealth, the more reluctant the wealthy are to spend money on common needs. The rich don't need to rely on government for parks or education or medical care or personal security. They can buy all these things for themselves. In the process, they become more distant from ordinary people» (Stiglitz 2013:117).

Ulikhet og tillit

I tillegg til at de nordiske velferdsstatene er kjennetegnet med stor grad av økonomisk likhet, er de kjennetegnet ved stor grad av sosial tillit (figur 11). Flere studier viser at det er en tydelig korrelasjon mellom nettopp disse to variablene – grad av økonomisk likhet og grad av sosial tillit (Rothstein & Uslaner 2005). Dersom den økonomiske likheten reduseres, kan dette medføre at den sosiale tilliten også svekkes, og det kan etableres en «ond sirkel» der stadig mindre sosial tillit medfører stadig mindre oppslutning om de politiske virkemidlene som kan bidra til å redusere de tillits-svekkende mekanismene.

«Social trust will not increase because massive social inequality prevails, but the public policies that could remedy this situation cannot be established precisely because there is a genuine lack of trust. This lack of trust concerns both "other people" and the government institutions that are needed to implement universal policies» (Rothstein & Uslaner 2005:70).

Figur 11. Tillit til andre mennesker og tillit til politiske institusjoner (parlamentet, politiske partier, politikere). Gjennomsnittlig skåre på en skala der ingen tillit er null, og total tillit er 10. 2012.



Kilde: European Social Survey, Round 6 Data (2012). Data file edition 2.0. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Egne kjøring

Kan den økende ulikheten temmes?

Selv om de nordiske landene fremdeles karakteriseres ved lav økonomisk ulikhet og lite lavinntekt, viser gjennomgangen at ulikhetene vokser også her. OECDs omfattende komparative analyser konkluderer med at de økte ulikhetene i OECD-området først og fremst skyldes ulikhet i markedsinntekter, men at ulikheter i kapitalinntekter har fått større betydning for inntektsfordelingen. De forholdene som trekkes fram som de viktigste årsaker til at ulikhetene i markedsinntekter har økt, er endringer i arbeidsmarkedspolitikken og arbeidsmarkedets institusjoner (herunder avtaledekning, produktmarkedsreguleringer, sysselsettingsvern og skatteklær) og teknologiske endringer. Tar man hensyn til disse forholdene, har økt handel og finansielle strømmer hatt mindre fordelingsmessig betydning (OECD 2011:14).

I alle land er ulikhetene i markedsinntekter større enn ulikhetene i disponible inntekter. Dette skyldes at skatter og sosiale overføringer bidrar til å utjevne de forskjellene som skapes i markedet. Hvor stor den utjevneende effekten er, varierer mellom land og over tid. I følge OECDs analyser har de omfordelende effektene av skattene blitt kontinuerlig svakere de siste 20 årene. I Norden er ikke effekten så entydig. I Danmark har det vært svært lite endringer på dette området, mens skattenes omfordelende effekt har økt i Norge.

Sosiale overføringer bidrar også til å redusere inntektsforskjellene i OECD-landene. Igjen er det forskjeller innad i Norden: de sosiale overføringene har størst omfordelende effekt i Danmark, og minst i Finland midt på 2000-tallet. I Finland, Sverige og Danmark har den omfordelende effekten blitt noe redusert fra midt på 1990-tallet til midt på 2000-tallet, mens den har økt noe i Norge i samme periode. Det er verdt å merke seg at endringer i sosiale overføringer (som for eksempel de som har funnet sted i Sverige, jf Ferrarini et al. 2012), ikke er inkludert i OECDs analyser.

Sett under ett, impliserer OECDs spesifiserte analyser av utviklingen i inntektsulikhet at innretningen av arbeidsmarkedspolitikken og arbeidsmarkedets institusjoner, samt skatte- og overføringspolitikken, er viktig for å motvirke økt ulikhet i framtiden. Med andre ord påvirkes ulikheten av forhold som man har politisk innflytelse over. Dette bekreftes av Pikettys (2014) analyser, som også understreker betydningen av det han kaller «den sosiale staten», og det progressive skattesystemet.

I de nordiske landene har arbeidslivets parter stor makt, og mye av forklaringen på den komparativt sett lave ulikheten i markedsinntekter må tilskrives den nordiske avtalemodellen (Barth, Moene & Wallerstein 2003; Dølvik & Martin 2014; Andersen et al. 2014). Analysene fra OECD som er vist over, peker på nettopp betydningen av arbeidslivspolitik, arbeidslivsreguleringer og graden av fagorganisering/avtaledekning for å temme ulikheten i markedsinntekter. Så lenge makten til arbeidslivets parter fortsatt er sterk, kunne man derfor anta at den økende ulikheten i stor grad kan holdes i sjakk via forhandlingssystemet.

Spørsmålet er om de driverne som står bak utviklingen i ulikhet er innenfor det som man forhandler om. For partene forhandler om lønn, men de forhandler ikke om sysselsetting eller tilgangen til heltidsarbeid, og de kan ikke forhandle seg bort fra arbeidsledighet. Dette er alle forhold som har stor betydning for inntektsnivåene og derigjennom for ulikheten. Kapitalinntekter er heller ikke noe som partene i arbeidslivet bringer inn i forhandlingene, samtidig som disse også er viktige for utviklingen i inntektsulikhet (OECD 2011; Piketty 2014).

Flere av de ulikhetsskapende faktorene befinner seg altså utenfor avtalesystemets domene. I tillegg skapes ulikhet også av forhold som ligger utenfor det som reguleres av nasjonalstatene. Dette kan indikere at de nasjonale institusjonene for å redusere ulikhetene blir mindre viktige. På den annen side viser analysene (fra OECD og andre) at lønnsforskjeller er den

viktigste forklaringen på den økningen i ulikhet som har funnet sted de siste årene. Dette betyr at lønnsforhandlinger fremdeles har svært stor betydning for å holde ulikhetene i sjakk.

Men vektleggingen av den, i økende grad, skjeve fordelingen av formue, gir grunn til å spørre hvordan den nordiske avtalemодellens kan suppleres med ordninger og institusjoner som kan iverksette tiltak blant annet for å beskatte kapital. I tillegg må avtalemодellen holdes sterk for at dens ulikhetsreduserende effekt skal opprettholdes (Andersen et al. 2014:16). Dersom arbeidstakernes forhandlingsposisjon svekkes, kan dette medføre ytterligere økning i ulikheten. Et siste poeng er at innretningen i institusjonene og virkemidlene som påvirker inntektsfordelingen, vil bestemmes av om man har som hovedmål å redusere inntekstulikheten, eller om det anses som tilstrekkelig å sørge for at de som er dårligst stilt får det bedre. I de nordiske landene har ønsket om å utjevne forskjeller generelt stått sterkt, men det er selvfølgelig ikke umulig at man i framtiden vil se at denne ambisjonen reduseres og at det å løfte de som er dårligst stilt opp til et respektabelt nivå blir hovedmålet i fordelingspolitikken. Dette vil i tilfelle innebære et brudd med de tradisjonelle verdiene i den nordiske modellen.

Litteratur

- Alesina, A. & Perotti, R. (1994). The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature. *World Bank Economic Review*, World Bank Group, vol. 8(3), pages 351-71, September
- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). *Income distribution, Political Instability and Investment*. NBER working paper series.4486. National Bureau of Economic Research, Inc
- Andersen, S. K., Dølvik, J. E., & Lynne Ibsen, C. (2014). *De nordiske aftalemодeller i åpne markeder – utfordringer og perspektiver*. NordMod-rapport 9. Fafo-rapport 2014:08. Oslo: Fafo
- Atkinson, A. B. (2008). *The changing distribution of earnings in OECD countries*. Oxford New York: Oxford University Press.
- Barth, E., Moene, K. & Wallerstein, M. (2003). *Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Berg, A. G. & Ostry, J. D. (2011). *Instability and unsustainable growth: Two sides of the same coin?* IMF staff discussion note. SDN/11/8
- Berglund, T. & Esser, I. (2014). *Modell i förändring. Landrapport om Sverige*. NordMod-rapport 8. Fafo-rapport 2014: 10. Oslo: Fafo
- Bloome, D. (2013). *Income Inequality and Intergenerational Income Mobility in the United States*. Working paper. Harvard University
- Blomberg, H., Kallio, J., Kangas, O., Kroll, C. & Niemelä, M. (2012). Attitudes Among High Risk Groups. I: Svallfors, S. (red): *Contested Welfare States. Welfare attitudes in Europe and Beyond*. Stanford: Stanford University Press
- Brunori, P., Francisco H. G. & Ferreira, V. P. (2013). *Inequality of Opportunity, Income Inequality and Economic Mobility: Some International Comparisons*. IZA DP No. 7155. Bonn: IZA

- Danmarks Statistik (2013). *Indkomster 2011. Tema: Indkomstmobilitet*. København: Danmarks Statistik
- Dearing, E., Zachrisson & Mykltun, A. (2011). Fattigdommens konsekvenser for utvikling og psykisk helse. *Tidsskrift for norsk psykologforening*. 2011:48
- Djuve, A. B. & Grødem, A. S. (red.) (2014). *Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden*. NordMod rapport 11. Fafo-rapport 2014:27. Oslo: Fafo
- Dølvik, J. E. & Martin, A. (red.) (2014). *European Social Models from Crisis to Crisis. Employment and Inequality in the Era of Monetary Integration*. Oxford: Oxford University Press
- Ekspertudvalg om fattigdom (2013). *En dansk fattigdomsgrænse - analyser og forslag til opgørelsesmetoder*.
- Epland, J. & Kirkeberg, M. I. (2014). *Flere innvandrerbarnfamilier med lavinntekt*. Hentet fra: <http://ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrerbarnfamilier-med-lavinntekt>
- Ferrarini, T., Nelson, K., Palme, J. & Sjöberg, O. (2012). *Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv: En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010*. Rapport till parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Stockholm: Elanders.
- Fischer, C. S., Hout, M., Jankowski, M. S., Lucas, S. R., Swidler, A., & Vos, K. (1996). *Inequality by Design: Cracking the Bell Curve Myth*. Princeton: Princeton University Press
- Fløtten, Tone (2006). *Poverty and social exclusion – two sides of the same coin. A comparative study of Norway and Estonia*. Doctoral dissertation. Oslo: Universitetet i Oslo
- Fløtten, T. (2013). Barnefattigdom i Norge – hvordan måles det? *Barn i Norge 2013*. Oslo: Voksne for barn
- Förster, M. F. & Martin, J. P. (2012). *Balancing Economic Efficiency and Social Equality*. Japan Spotlight. November / December 2012.
- Jänni, M., Røed, K., Naylor, R., Björklund, A., Bratsberg, B., Raam, O., Österbacka, E. & Eriksson, T. (2006). *American Exceptionalism in a New Light: A Comparison of Intergenerational Earnings Mobility in the Nordic Countries, the United Kingdom and the United States*. IZA DP No. 1938. Bonn: IZA
- Kangas, O. & Saloniemi, A. (2013). *Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland*. NordMod 2030. Sub-report 6. Fafo-report 2014: 40. Oslo: Fafo
- Kaur, R. (2013). *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013*. Rapporter 32/2013. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Kelly, M. (2001). *Inequality And Crime, The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 82(4), pages 530-539, November.

- Kvist, J., Fritzel, J., Hvinden, B. & Kangas, O. (2012). Changing social inequality and the Nordic welfare model. I: Kvist, J., Fritzel, J., Hvinden, B. & Kangas, O. (reds.) *Changing Social Equality: The Nordic welfare model in the 21st century*, Bristol: The Policy Press, pp. 1-22.
- Lorentzen, T. & Nielsen, R. A. (2009). Går fattigdom i arv? I: Fløtten, T. (red.): *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- NOU 1996:9 *Gronne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting*
- NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*.
- NOU 2011:7. *Velferd og migrasjon Den norske modellens framtid*.
- OECD (2011). *Divided we stand. Why Inequality Keep Rising*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>
- OECD (2014). *Focus on Top Incomes taxation in OECD countries: Was the crisis a game changer?* OECD Publishing.
- Okun, A. (1975). *Equality and Efficiency, the Big Tradeoff*. Washington: Brookings Institution.
- Ólafsdóttir, K. & Ólafsson, S. (2014). *Economy, Politics and Welfare in Iceland. Booms, busts and challenges*. NordMod rapport 4. Fafo-rapport 2014:13. Oslo: Fafo
- Omholt, E. L. & Strøm, F. (2014). *Lavere inntekt blant innvandrere*. SSB-artikkel, publisert 3/7 2014.
- Ostry, J. D., Berg, A. & Tangarides, C. G. (2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF Staff Discussion Note. SDN 14/02.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Posner, R. A. (1997). Equality, Wealth and Political Stability. *The Journal of Law, Economics & Organization*. 13 (2): 344-365
- Rehm, P., Hacker, J. S., Schlesinger, M. (2012). Insecure Alliances: Risk, Inequality, and Support for the Welfare State. *American Political Science Review* Vol. 106, No. 2, May 2012. doi:10.1017/S0003055412000147
- Rothstein, B. & Uslaner, E. M. (2005). All for One: Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics*. Volume 58, Number 1, October 2005 pp. 41-72 10.1353/wp.2006.0022
- Kenworthy, L. & Smeeding, T. M. (2012). *Growing inequalities and their impacts in the United States*. GINI Country report for the United States
- Smeeding, T. M. (2013). *On the relationship between income inequality and intergenerational mobility*. AIAS. GINI Discussion Paper 89
- Stiglitz, J. (2013). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York: W.W. Norton and Company, Inc.
- Svallfors, S. (red.) (2012). *Contested Welfare States. Welfare Attitudes in Europe and Beyond*. Stanford: Stanford University Press

- Svalund, J. (2013). *The impact of institutions on mobility, labour adjustments and cooperation in the Nordic countries*. Doctoral thesis. Fafo-rapport 2013: 56. Oslo: Fafo
- Wang, C., Caminada K. & Goudswaard K. (2014). Income redistribution in 20 countries over time. *Int J Soc Welfare* 2014: 23: 262–275
- Bruce Western, B. & Rosenfeld, J. (2011). Unions, Norms, and the Rise in U.S. Wage Inequality. *American Sociological Review* 76, no. 4 (2011): 513-537.
- Wilkinson, R. & Pickett, K (2009). *The Spirit Level. Why Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Bloomsbury Press

Den nordiske velfærdsmodels bærekraft – høj beskæftigelse og lav udenforskab

Jon Kvist & Lisbeth Pedersen

Introduktion

Høj beskæftigelse og lav udenforskab er både mål og forudsætninger for den nordiske velfærdsmodel. Den nordiske velfærdsmodel bygget op omkring at alle skal deltage i samfundet, og denne deltagelse er i en nordisk kontekst blevet ensbetydende med at være aktiv på arbejdsmarkedet. Målet er derfor at sikre alle uafhængig af uddannelse, familiestatus, og bopæl er aktive på arbejdsmarkedet, og at så få som muligt er sat udenfor. Samtidigt er en høj beskæftigelse og få i udenforskab også en forudsætning for den nordiske velfærdsmodel. Økonomisk er den høje beskæftigelse en forudsætning for at kunne finansiere de nordiske landes omfattende velfærdssystemer. Jo flere i beskæftigelse, jo flere offentlige indtægter. Da det offentlige ansvar er stort for dem, som ikke kan klare sig på arbejdsmarkedet betyder det, at der er store offentlige udgifter forbundet med personer sat udenfor. Jo lavere udenforskab, jo færre offentlige udgifter.

Politisk er høj beskæftigelse og lavt udenforskab også vigtigt. For det første er der en uskreven social kontrakt mellem de nordiske befolkninger og deres politikere: staten og det offentlige understøtter at alle kommer i beskæftigelse og dem, der ikke kan og som er udenfor tager staten sig ordentligt af; borgerne forpligter sig omvendt til at arbejde, hvis de kan. For det andet forventer alle, at staten sørger for at overvåge, at deres medborgere nu også yder, hvad de kan. Hvis befolkningen får en opfattelse af, at mange, der godt kunne arbejde, lever af offentlige ydelser risikerer modellen at miste sin ellers store opbakning i befolkningen.

Derfor er formålet i dette kapitel at diskutere, hvorvidt og hvordan udfordringer omkring høj beskæftigelse og lav udenforskab ser ud i dag i forhold til den nordiske velfærdsmodel (for en bredere tilgang til den nordiske velfærdsmodel se Kvist et al. 2012, Hiilamo et al. 2013). Er den nordiske velfærdsmodel udfordret økonomisk og politisk, hvad angår beskæftigelse og udenforskab?

Dette spørgsmål belyser vi i seks afsnit. Først finder vi i en sammenligning af beskæftigelsen i Norden for forskellige grupper med gennemsnittet for de 28 lande i den Europæiske Union (EU28), at de nordiske lande har en meget høj beskæftigelse, men også at der er visse befolkningsgrupper med lav beskæftigelse. Dernæst påpeger vi i en diskussion, at forståelsen af udenforskab varierer over tid og sted, hvilket gør det svært opstille en statisk, endimensionel definition. Med dette i baghovedet belyser vi i tredje afsnit ved hjælp af nationale opgørelser i Danmark, Norge og Sverige, hvor mange der er i risiko for udenforskab forstået som på offentlig forsørgelse. I fjerde afsnit identificerer vi nogle af de faktorer og mekanismer, der ligger bag opnåelse af høj beskæftigelse og lav udenforskab, som politikker kan påvirke. Vi redegør i femte afsnit for de nordiske landes erfaringer med politikker rettet mod

personer i den arbejdsdygtige alder, der søger for at højne beskæftigelse og at reducere udenforskab. Vi afslutter med nogle refleksioner om de kommende politik-udfordringer omkring høj beskæftigelse og lav udenforskab, og understreger at fremtidens måske mest effektive politikker skal rettes mod familier, unge og børn, der (endnu) ikke er i udenforskab. Det vil sige, at beskæftigelsespolitikken i et endnu højere omfang end i dag suppleres med andre politikker - især børnefamilie-, sundheds- og uddannelsespolitik - der har til hensigt at investere i menneskelige potentialer og ressourcer, og som på sigt giver afkast i andre dimensioner, herunder arbejdsmarkedet, hvilket fortsat er afgørende for den nordiske velfærdsmodells økonomiske, sociale og politiske bærekraft.

Høj beskæftigelse i Norden, men ikke i alle befolkningsgrupper

Den nordiske velfærdsmodel har bidraget til meget høj beskæftigelse målt med internationale alen. Tabel 1 viser, at beskæftigelsesfrekvensen for personer mellem 20 og 65 år varierer fra 73,3% i Finland til 82,8% i Island. Norge og Sverige har næsten 80% i beskæftigelse. Disse tal er noget højere end EU 28's gennemsnit på 68,4%. Baggrunden for den nordiske succes ligger hos kvinderne. Hvor der er 0,5-11,8 procentpoint flere nordiske mænd i beskæftigelse end i EU 28 er der hele 9,4-17,0 procentpoint flere nordiske kvinder i beskæftigelse end i EU 28.

De nordiske lande udmærker sig også ved relativ høj beskæftigelse for de ældre på arbejdsmarkedet. Tabel 1 viser, at forskellen mellem ældres beskæftigelsesfrekvens i Norden og EU 28 varierer fra 11,6 procentpoint i Danmark til 31,0 procentpoint i Island. De nordiske lande har også bedre formået at reducere de kraftige kønsforskelle, der er på ældres beskæftigelse i Europa. Kønsforskellen udgør 14,2 procentpoint i EU 28 med flest mænd i beskæftigelse. I Finland er kønsforskellen 4 procentpoint, men med flest kvinder i beskæftigelse. I de øvrige nordiske lande er ældre mænd stadig hyppigere i beskæftigelse end ældre kvinder, men frekvenserne ligger på et højere niveau end i EU 28 og kønsforskellene er mindre.

Tabel 1. Beskæftigelsesfrekvens for udvalgte grupper i de nordiske lande og EU 28, 2013

| | | EU 28 | Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|----------------------------|----------|-------|---------|---------|--------|-------|---------|
| Hele befolkningen 20-64 år | Total | 68,4 | 75,6 | 73,3 | 82,8 | 79,6 | 79,8 |
| | Mænd | 74,2 | 78,7 | 74,7 | 86,0 | 82,1 | 82,2 |
| | Kvinder | 62,5 | 72,4 | 71,9 | 79,5 | 77,1 | 77,2 |
| Ældre 55-64 år | Total | 50,1 | 61,7 | 58,5 | 81,1 | 71,1 | 73,6 |
| | Mænd | 57,5 | 66,5 | 56,5 | 87,2 | 74,9 | 76,9 |
| | Kvinder | 43,3 | 56,8 | 60,5 | 75,1 | 67,1 | 70,3 |
| Nationalitet | National | 68,9 | 76,7 | 73,8 | 82,8 | 80,0 | 81,3 |
| | EU 28 | 70,9 | 74,1 | 71,4 | 83,5 | 84,1 | 75,5 |
| | Ikke EU | 56,1 | 58,0 | 53,3 | 80,8 | 62,2 | 50,2 |
| Uddannelse | Kort | 51,4 | 59,6 | 60,5 | 70,3 | 61,9 | 61,0 |
| | Mellem | 69,4 | 77,5 | 52,2 | 74,1 | 80,0 | 81,0 |
| | Lang | 81,7 | 86,1 | 71,5 | 61,9 | 88,7 | 87,3 |

Kilde: Eurostat (2014a, 2014b, 2014c, 2014d).

Note: Kort uddannelse svarer til mindst ISCED 0-2, mellemlang uddannelse svarer til mindst ISCED 3-4 og lang uddannelse svarer til mindst ISCED 5-6. EU 28 svarer til personer fra EU 28 minus personer fra det pågældende land, hvis det er med i EU 28.

Der er forskel på beskæftigelsesfrekvensen for forskellige nationale grupper, hvilket kan være en afspejling også af kvalifikationsforskelle mellem sådanne grupper og af forskelsbehandling på dele af arbejdsmarkedet. De nordiske lande har en højere beskæftigelse af både nationale borgere, det vil sige fx svenskere i Sverige, og af borgere fra EU 28 lande, fx italienerne i Sverige, se Tabel 1. Derimod ser situationen ikke så god ud for borgere fra lande udenfor EU 28. I EU 28 er beskæftigelsesfrekvensen på 56,1% for personer med en anden nationalitet end i EU. Dette er mindre end beskæftigelsen i EU 28 for personer fra EU 28 og nationale borgere. Men det er mere end beskæftigelsesfrekvensen på 53,3% i Finland og 50,2% i Sverige for personer af en nationalitet udenfor EU. Det siger sig selv, at borgere med en nationalitet udenfor EU 28 udgør en meget heterogen gruppe, hvor nogle nationaliteter vil have noget højere beskæftigelse end nationale borgere og andre nationaliteter noget mindre. Ud fra tabel 1 kan vi dog konstatere, at de nordiske lande har en stor udfordring med at integrere folk fra lande udenfor EU på arbejdsmarkedet (Djuve & Grødem, red. 2014).

Beskæftigelse varierer positivt med uddannelse. Jo længere uddannelse, jo lavere arbejdsløshed. Tabel 1 viser, at 88,7% af personer i Norge med en lang uddannelse er i beskæftigelse mod 61,9% med en kort uddannelse. Island er det eneste land, hvor langvarigt uddannede har en lavere beskæftigelsesfrekvens end mellem- og kortuddannede, hvilket givet skyldes en anden befolknings- og næringsstruktur end i de øvrige lande. Forskellene mellem kort- og langtuddannedes beskæftigelsesfrekvens i de nordiske lande er ikke systematisk forskellige fra EU 28's. Men niveauet af beskæftigelse for alle tre uddannelseskategorier er generelt højere end i EU 28. Især lavt uddannede har en højere beskæftigelsesfrekvens i nordiske lande end i EU 28.

Særlige forhold gælder for unge. Her er det politiske mål om beskæftigelse suppleret med et ønske om at unge tager uddannelse eller er i træning. Derfor er beskæftigelsesfrekvensen ikke et godt mål for om de politiske mål er nået. I stedet er der konstrueret en ny indikator, NEET, som står for Not in Employment, Education or Training. I 2012 var NEET for unge mellem 15 og 24 år 6,6% i Danmark, 8,6% i Finland, og 7,8% i Sverige (Eurostat 2014e). Det er betydeligt bedre end gennemsnittet for EU 27 på 13,2%. De nordiske lande formår med andre ord bedre generelt at sikre unge en overgang fra ungdom til voksendom i arbejde eller videre uddannelse og træning. Det udelukker dog ikke, at der er grupper af unge, som har endog meget svært ved at finde et fodfæste på arbejdsmarkedet og derfor er i risiko for at havne i udenforskab.

Udenforskab – hvad er det?

Begrebet udenforskab er ikke klart defineret og samtidigt er omfanget af udenforskab vanskeligt at opgøre. Derfor er det svært at sammenligne omfanget af udenforskab i de nordiske lande og endnu vanskeligere at sammenligne nordiske opgørelser med opgørelser i andre europæiske lande.

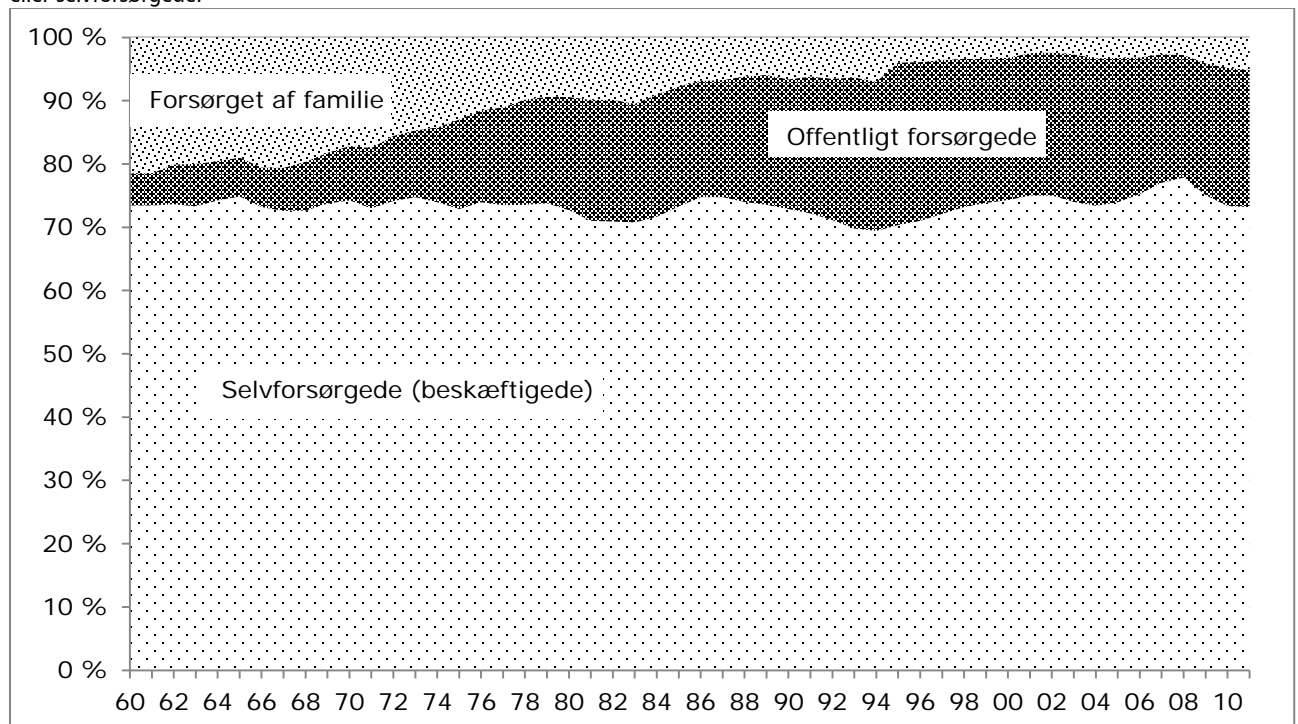
Faktisk eksisterer ordet udenforskab slet ikke på dansk, men er hentet fra norsk og svensk (utenforskap og utanförskap), hvor det betegner udelukkelsen fra samfundets fællesskab.

I Sverige blev begrebet lanceret omkring år 2000 og fik stor gennemslagskraft i den offentlige debat. Begrebet blev dog også kritiseret af blandt andet den svenske Rigsrevision, der advarede imod at uklare mål kunne føre til fejlprioriteringer i beskæftigelsespolitikken.

Hvorvidt en gruppe betragtes som udelukket fra fællesskabet er imidlertid kulturelt bestemt og afgrænsningen af gruppen vil derfor variere over tid og sted. Når vi i dag taler om udenforskab i de nordiske velfærdsstater, handler det typisk om udelukkelse fra et aktivt arbejdsliv, der gør at man ikke kan forsørge sig selv. Betragtes udenforskab på denne måde som personer, der ikke er selvforsørgende gennem beskæftigelse, men må forsørges af det offentlige eller af deres familier, er der ikke sket meget med omfanget af udenforskab over de sidste 50 år. Figur 1 viser på baggrund af tal for Danmark, at det vigtigste skifte er sket fra forsørgelse af ens familie til offentlig forsørgelse, mens at andelen af selvforsørgende blot svinger 5-7 procentpoint. Timing, tempo og omfang af dette skifte er måske en smule forskellig mellem de nordiske lande, men vi ser ingen grund til at tro at den danske udvikling ikke også er sket i de øvrige nordiske lande.

Den store gruppe af hjemmegående husmødre, der især fandtes i første halvdel af 1900-tallet var dengang en selvfølgelig del af samfundets fællesskab. Efterhånden som husmødrene gik ud på det formelle arbejdsmarked i Danmark fra 1970'erne og frem, blev der ikke blot færre husmødre, men de tilbageværende blev også en mindre selvfølgelig del af samfundets fællesskab. Det er for eksempel lang tid siden, at hjemmegående husmødre optrådte som sådanne i Danmarks Statistiks publikationer. De hjemmegående husmødre er i dag en mindre og mere heterogen gruppe. De findes dels i husholdninger med en meget høj indkomst og ofte blot mens børnene er små, og dels i husholdninger af en anden etnisk herkomst med kulturer, hvor hjemmegående husmødre stadig er normen. Husholdninger med høj indkomst finansierer selv de hjemmegående, mens hjemmegående husmødre af anden etnisk herkomst med den beskrevne kultur oftere modtager offentlig forsørgelse.

Figur 1. Andel af borgere i Danmark i den erhvervsaktive alder siden 1960, opdelt efter forsørgelsesstatus: familie-, offentlig eller selvforsørgede.



Kilde: Arbejderbevægelsens erhvervsråd (2012).

Overordnet viser Figur 1 at udenforsket i de nordiske lande i dag i høj grad handler om personer på offentlig forsørgelse. Det er af sociale, økonomiske og politiske grunde tvivlsomt, om tiden kan skrues tilbage, således at forsørgelse af personer i udenforsket kan gå tilbage til familierne. Personer i udenforsket har i en del tilfælde familier, der ville have svært ved økonomisk og på anden vis at løfte forsørgelse og omsorgen for dem. Økonomisk har samfundet lavet en model, der baserer sig på at alle, der kan, også er i arbejde. Politisk vil de nordiske befolkninger nok reagere kraftigt om de blev bedt om at stå for forsørgelsen af fx deres arbejdsløse forældre eller voksne børn uden arbejde. Det er en generel opfattelse at forsørgelsen af personer udenfor arbejdsmarkedet er blevet en offentlig opgave finansieret af borgernes skattebetalinger.

Den nordiske forståelse af udenforsket-begrebet, som værende udelukkende personer udenfor egen beskæftigelse og forsørgelse kan heller ikke nemt anvendes andre steder. Der er især i lande udenfor Europa store dele af befolkninger, der må siges at have et aktivt arbejdsliv, men er så ringe aflønnet for deres indsats, så de er udelukket fra at opretholde et aktivt samfundsliv. I 2012 var 2,6% af befolkningen i EU 28 i relativ fattigdom og med materielle afsavn, trods at de levede i husholdninger med en vis arbejdsintensitet (Eurostat 2014f). De tilsvarende grupper udgjorde i de nordiske lande henholdsvis 0,5% i Danmark og Finland, 0,4% i Norge og Sverige og 0,3% i Island. Med andre ord er beskæftigelse i en nordisk kontekst oftest ensbetydende med at man mere sjældent oplever samme omfang af materielle afsavn som i andre lande.

Endelig er der også i dag store grupper af borgere i de nordiske velfærdsstater, vi ikke forventer at finde på arbejdsmarkedet, og som vi derfor ikke betegner som ekskluderede. Det gælder i særdeleshed studerende. Udenforsket er altså i høj grad en samfundsskabt konstruktion, der defineres og italesættes af samfundets normer og behov.

Udenforsket eller eksklusion betegner nu om stunder og i denne artikel udelukkelse af personer i de arbejdsdygtige aldersgrupper fra et aktivt arbejdsliv. Persongruppen opgøres ofte ved antallet af personer på overførselsindkomster. Ved velfærdsstatens begyndelse blev overførselsindkomster forstået som et gode, der i tilfælde af indkomstbortfald på grund af sygdom, arbejdsløshed eller arbejdsudygtighed skulle sikre opretholdelsen af et rimeligt indkomstniveau for modtageren og dennes familie og dermed sikre en rimelig levestandard og inklusion i det almindelige samfundsliv. Intentionen bag de fleste indkomsterstøttende ydelser for de arbejdsduelige borgere var dog, at de skulle være midlertidige og således alene tjente til en opretholdelse af en nogenlunde normal levestandard ved sygdom og jobskifte. Undtagelsen var arbejdsulykkforsikringer og førtidspensionerne (også kendt som invalidepensioner), som ved uarbejdsdygtighed var permanente ydelser indtil vedkommende blev berettiget til alderspension. Imidlertid har udviklingen vist, at en stadig større andel af befolkningen forsørges af overførselsindkomster, se fx figur 1, og at mange personer forsørges over meget lange perioder af deres liv både på midlertidige og permanente ydelser.

Hvor mange er i udenforsket?

Fordi begrebet udenforsket antager forskellig mening over tid og sted og anvendes på varierende måder er det også problematisk at opgøre antallet af personer i udenforsket endelige sammenlignelige omfanget på tværs af lande eller udviklingen af omfanget i de enkelte lande. Her vover vi pelsen alligevel på baggrund af de to tidligere observationer, nemlig at:

- beskæftigelsen generelt er høj i de nordiske lande, men lavere for personer med kort uddannelse og for personer med anden nationalitet end EU 28
- ikke-beskæftigede i dag altovervejende er på offentlig forsørgelse

På den baggrund ser vi personer i risiko for udenforskab som værende modtagere af offentlig forsørgelse. Nærmere bestemt operationaliserer vi omfanget af personer i risiko for udenforskab til at være personer i den erhvervsaktive alder på forskellige typer af overførselsindkomster (trygd), især arbejdsløshedsdagpenge, socialhjælp, sygedagpenge, rehabiliteringsydelse og førtidspensioner (invalidespensioner). Fra vores operationalisering af personer i risiko for udenforskab udelukker vi altså ældre, studerende og personer på barsel. Modtagere af alderspensioner forventes ikke at deltage på arbejdsmarkedet og er derfor ikke i risiko for udenforskab, selv om de måtte være offentlig forsørgede. Studerende forventes heller ikke at deltage på fuld tid på arbejdsmarkedet og er generelt i gang med at sikre sig kvalifikationer, der på sigt vil sikre dem en plads på arbejdsmarkedet. Derfor er studerende ikke i risiko for udenforskab. Personer på barsel vil efter barsels- og/eller familieorlov vende tilbage til arbejdsmarkedet og er derfor ikke i risiko for udenforskab.

Hvilke faktorer, der bestemmer hvorvidt den enkelte person kommer i risiko for udenforskab, diskuterer vi i næste afsnit. I dette afsnit ser vi på hvilke andre faktorer, der bestemmer omfanget af udenforskab. Her kan vi identificere tre faktorer:

- demografiske forhold: fx befolkningens aldersmæssige sammensætning
- økonomiske: økonomiske konjunkturer og arbejdskraftsefterspørgsel
- politisk-institutionelle: regler for tildeling, udmåling og bevarelse af ydelser

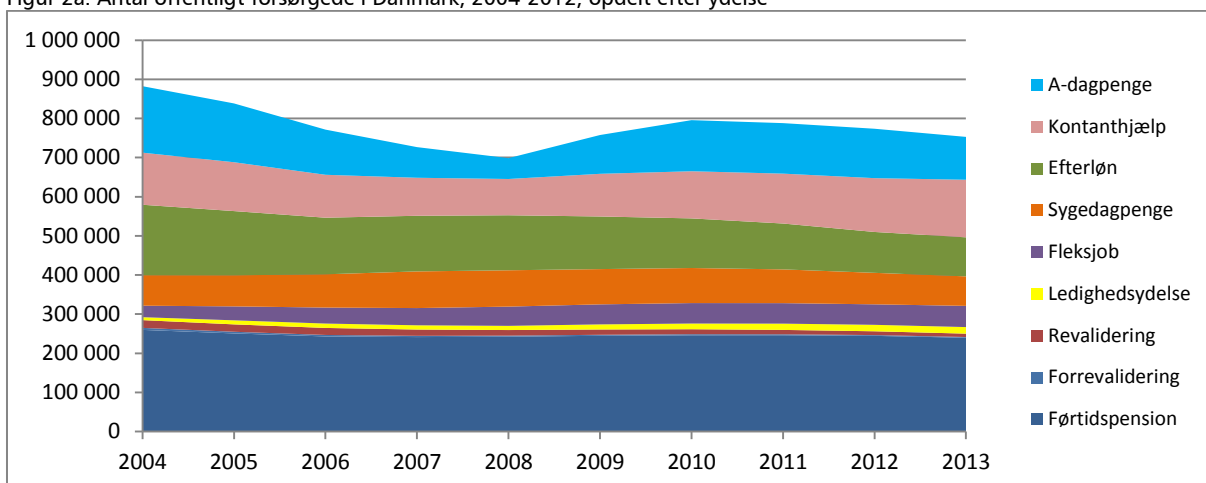
De tre faktorer vil være af skiftende betydning på forskellige ordninger og tidspunkter. Det kan vi se i de nationale opgørelser for Danmark, Norge og Sverige, som er illustreret i figur 2 med antallet af offentligt forsørgede. Når vi ser på udviklingen over tid har:

- økonomiske forhold ofte resulteret i store stigninger og fald i antal modtagere,
- resultatet af regelændringer ofte været pludselige skift, og som ofte delvist kompenseres ved en modvirkende bevægelse i andre ordninger, og
- de demografiske forhold en tendens til at bevirke langsomme forandringer i omfang af modtagere

Det ses ved at antallet af personer på arbejdsløshedsdagpenge, arbejdsmarkedspolitiske tiltag og kontanthjælp varierer mest i de tre lande, nemlig med dels svingende økonomiske konjunkturer og dels regelændringer, som påvirker hvor de ledige kan modtage ydelser. Alle tre lande har således en stigning i antal modtagere i 2008 som følge af den europæiske økonomiske krise.

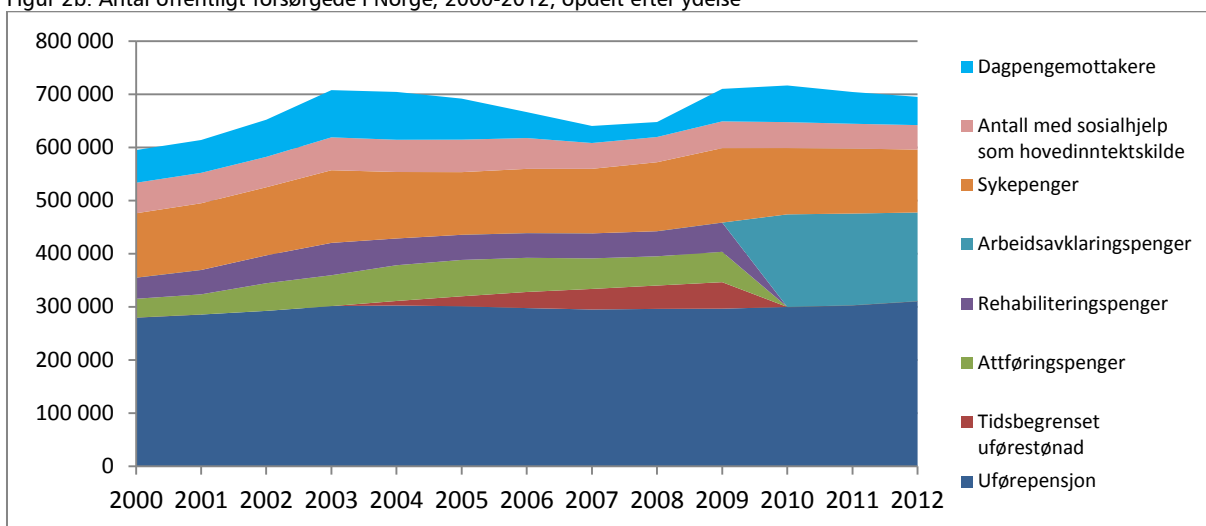
Regelændringer som afskaffelse af ydelser er sjældne, og finder typisk sted i form af nye ydelser bliver lagt til eller afløser eksisterende ydelser. Således viser figur 2, at rehabiliteringspenge, attføringspenge og tidsbegrænset uførestønad blev afløst af den nye arbejdsavklaringsordning i 2010.

Figur 2a. Antal offentligt forsørgede i Danmark, 2004-2012, opdelt efter ydelse



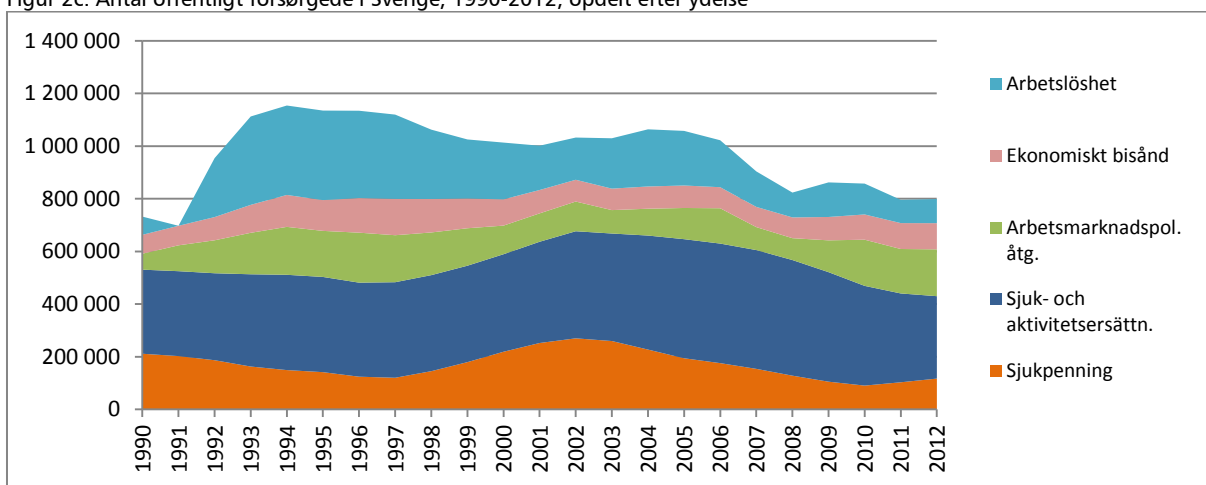
Kilde: ams.dk

Figur 2b. Antal offentligt forsørgede i Norge, 2000-2012, opdelt efter ydelse



Kilde: Fafo (2012) og tall fra NAV.

Figur 2c. Antal offentligt forsørgede i Sverige, 1990-2012, opdelt efter ydelse



Kilde: Berglund og Esser 2014.

Udover økonomiske konjunkturer og regelændringer har den demografiske udvikling som nævnt betydning for udviklingen i antal overførselsindkomstmottagere. Da befolkningen i alle landene er vokset er den relative andel af personer på overførselsindkomst mindsket. Tilsvarende dækker udviklingen i førtidspension/uførepension, hvor der både i Norge og Danmark er kommet flere unge, også over at antallet af unge er steget, se afsnit 5.

Det er vigtigt her at bemærke at det ikke er muligt at sammenligne niveauerne på tværs af lande grundet forskellige tekniske opgørelsesmetoder og fordi ordninger ikke er ens i de tre lande trods deres ens navne. For eksempel optræder deltagere i arbejdsmarkedspolitiske tiltag i Norge i figuren, men ikke i Danmark og Sverige. Derfor må vi nøjes med at sammenligne udviklingstræk, uafhængigt af hvilket niveau ordningerne har i de enkelte lande.

Når man vurderer omfanget af udenforskab ved at se på omfanget af offentlig forsørgelse og udenfor beskæftigelse er det vigtigt at være opmærksom på to forhold:

For det første er der forskellige perspektiver på, hvad det vil sige at have et aktivt arbejdsliv og dermed, hvad man betragter som udenforskab. Som vi skriver indledningsvist er en af begrundelserne for et lavt udenforskab, at velfærdsstaten har brug for at alle er aktive på arbejdsmarkedet. I det perspektiv må alle, der ikke har et job betragtes som værende i udenforskab. Et sådant øjebliksbillede har den svaghed, at det indfanger en del af dem, der er midlertidigt på overførselsindkomster eksempelvis fordi de er mellem to job eller fordi de kortvarigt er ude af stand til at varetage et job på grund af sygdom. De ledige og de syge udgør en del af arbejdsstyrken og er som så aktive arbejdsmarkedsdeltagere, der ikke er i udenforskab, men hvor længerevarende modtagelse af ydelse ofte er tegn på en glidende proces mod udenforskab.

For det andet er der ikke noget skarpt skel mellem gruppen af personer, der er på arbejdsmarkedet og gruppen af personer, der er på offentlig forsørgelse. De nordiske arbejdsmarkeder er typisk meget dynamiske og en del af borgerne bevæger sig ind og ud af arbejdsmarkedet. Dog vil det være sådan, at nogle grupper er ret permanent uden for arbejdsmarkedet og har meget ringe chance for at komme i job, andre har en vis chance for at komme i job og atter andre står kun kortvarigt uden for arbejdslivet. Vi ved fra undersøgelser af mobiliteten blandt personer på overførselsindkomster, at personer på førtidspension har meget ringe chance for at komme i job, tilsvarende har personer på langvarig arbejdsløshedsunderstøttelse (dagpenge eller kontanthjælp) og personer på langvarige sygedagpenge en betydelig forhøjet risiko for at glide ud af arbejdsmarkedet. Omvendt vil lang de fleste med korte ledighedsperiode med stor sandsynlighed vende tilbage til arbejdsmarkedet. De langvarig lediges chance for at komme i job varierer i nogen grad – men lang fra parallelt - med konjunkturerne (DØR 2012). Desuden har risikoen for at bevæge sig fra korttidsledighed til langtidsledighed vist sig at varierer over konjunkturerne.

Samlet gør figurerne opmærksom på, at hvad der i et land primært klares med én ydelse bliver i et andet land måske klaret ved en anden ydelse. Risiko for udenforskab findes således i alle de nordiske lande, men problemet fremtræder på lidt forskellig måde. I Norge, hvor beskæftigelsen i dag er høj, handler problemet om langtidssyge og personer på førtidspension, mens de øvrige nordiske lande desuden har store grupper af langvarigt forsørgede arbejdsløse, der i varierende grad er arbejdsmarkedsparete.

Hvad skaber udenforskab?

Vi er ikke selv herrer over vort eget liv i den forstand, at vi alle har lige mulighed for at bestemme om vi vil leve i udenforskab eller ej. Det er netop dette, der er rationalet for den nordiske velfærdsmodel, at den korrigerer for nogle af de familie- og markedsfejl, som ellers ville føre til ikke-effektiv brug af mennesker og til ikke-egalitære resultater.

Den gamle risiko-profil, hvor risici typisk var koncentreret i perioder udenfor arbejdsmarkedet, nemlig barndom og alderdom, er i dag ved at blive afløst af andre risikoprofiler. Nu er også unge og til dels børnefamilier sårbare, selv om de er i den erhvervsaktive alder. Derudover er overgangsfaserne fra ungdom til voksendom sårbare, som vi kunne se ovenfor.

Der tegner sig med andre ord et mere komplekst billede af risici, som varierer ikke blot over livsfaser, men også over køn, alder, uddannelse, helbred, etnicitet og familiestatus for nu at nævne *the usual suspects*. Dette er ikke nye sociale opdelinger af velfærd, men budskaberne er nye. Således peger de større andele af kvinder med mellemlang og længere uddannelse, færre drop-outs og bedre karakterer på at kvinder er ved at overhale mænd på uddannelse og dermed på sigt givet også på arbejdsmarkedet. Ældre er yngre i længere tid og er ikke længere at betragte som en homogen, fattig og skrøbelig gruppe. Flere får uddannelse, men der er også en hård kerne, der ikke gør det. Psykisk helbred er stadig mere afgørende i forhold til fysisk helbred. Familiestatus spiller en mindre rolle. Eller sagt på en anden måde: atypiske familier som eneforsørgere er blevet en del af det typiske og ikke forbundet med stigma eller udenforskab.

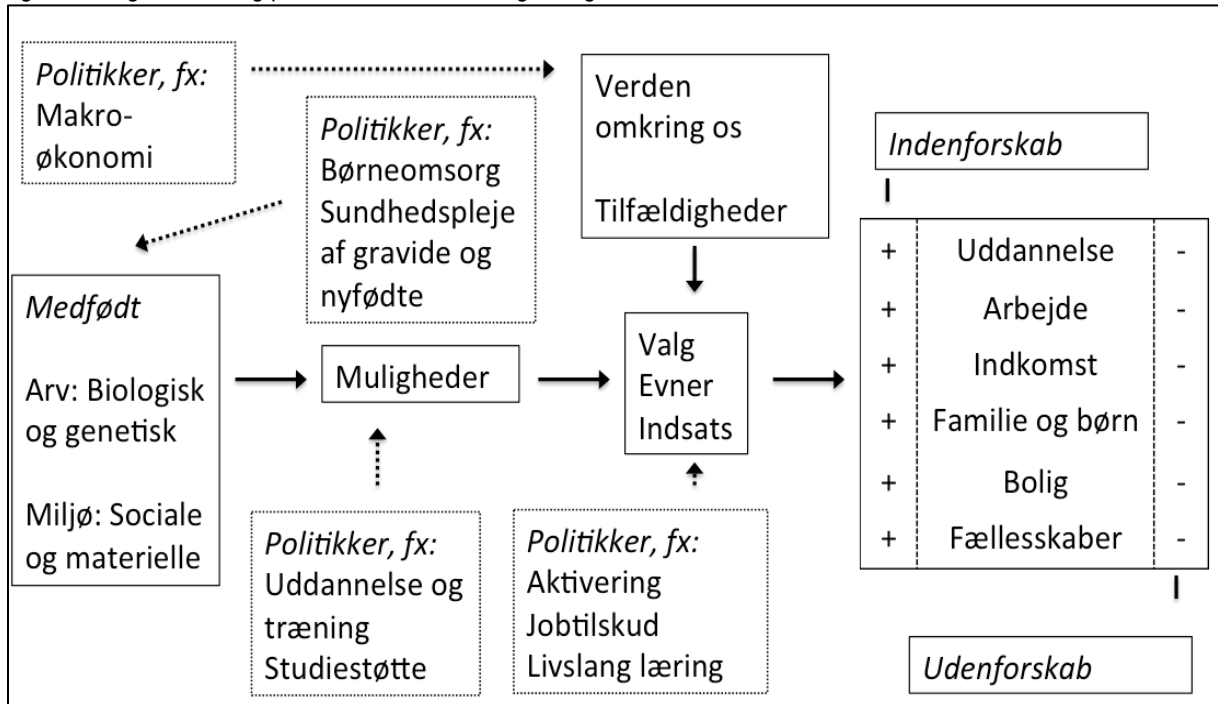
Udover disse ændringer under de enkelte kategorier er det særligt vigtige at have øje for, det man i fagtermer kalder intersektionalitet, eller at man tilhører flere kategorier samtidigt. For at illustrere hvorfor dette er vigtigt tænk på utilpassede unge, som brændte biler i Stockholms forstæder i 2013 og som i alle nordiske lande fylder meget i gadebilledet og i socialstatistikken. De er unge, mænd, har en etnisk baggrund og er ofte ufaglærte. Med andre ord er det ikke en enkelt kategori, man må målrette sin politik imod, men derimod en hensyntagen til alle forholdene.

For at indramme denne kompleksitet har vi nedenfor søgt at lave en model, der skal vise dels at mange af de vigtigste forhold for om vi kommer til at leve i udenforskab ikke er frie valg og dels at indikere vigtige områder, hvor den nordiske velfærdsmodel har og kan gøre en forskel.

En række forhold er medfødte. Mange af de i omfang hastigt stigende lidelser som fx depressioner kan man være genetisk disponeret for. Derudover ved vi stadig mere om at tilknytning til forældre og de generelle opvækstvilkår i de første år af tilværelsen er af stor betydning for hvordan vi klarer os både med hensyn til uddannelse og senere arbejde. Personer, der er født ind i en familie, som er belastet med større udfordringer omkring arbejde, uddannelse og sygdom, er således i større risiko for selv som voksne at have sådanne udfordringer. De vigtige pointer her, er altså:

1. at der er væsentlige grunde til at intervenere tidligt i børns liv, hvis det er nødvendigt, og
2. at interventioner overfor forældre ikke blot skal vurderes med hensyn til kortsigtet resultater for forældrene, men også bør inddrage mulige resultater for børnene på mellem og langt sigte.

Figur 3. Mange faktorer og politikker skaber beskæftigelse og udenforskab



Vi har allerede en bred vifte af velfærdspolitikker sat i vej for at tackle forskelle i levekår. Således har de nordiske lande omfattende børnepasning i forhold til andre lande. Skolesystemerne søger at være inklusive overfor forskellige typer af børn fra belastede familier eller med diverse diagnoser. Uddannelsessystemerne er i store træk gratis og de studerende over 18 år kan oftest modtage studiestøtte eller lærlingeløn uafhængig af forældrenes indkomst.

Det er imidlertid ikke alle, der har fået de kompetencer, der efterspørges på arbejdsmarkedet. Det er en af hovedårsagerne til at nogle slet ikke når at komme ind på arbejdsmarkedet. Det er altså overgangen fra folkeskoler til erhvervsskoler og til arbejdsmarkedet, det halter med. Blandt andet derfor kan der være god grund til at gentænke denne vifte af politikker og se på om den mere heterogene befolkning i de nordiske lande reelt har samme muligheder for at komme vel igennem systemet.

Det er heller ikke sikkert, at det system vi har indrettet virker ens på alle. Således handler en af de vigtige diskussioner om hvorvidt vi kan antage at fx overførselsindkomster giver incitamentsproblemer for nogle persongrupper i befolkningen. Traditionelt har overførselsindkomster for unge mange gange været mindre for unge end for ældre. I de senere år er definitionen af hvem der er de unge ændret flere gange med henblik på at operere med lavere ydelser og aktivering for stadig større grupper af befolkningen. Det er givent at denne udvikling vil fortsætte og at det i høj grad vil være persongrupper, vi tænker risikerer at ende i udenforskab, som bliver målrettet specialbehandling for at mindske eventuelle incitamentsproblemer.

Verden omkring os har også stor betydning for hvordan vi klarer os i livet. Det er tydeligt illustreret med den europæiske gældskrise, som ikke mindst i Sydeuropa betyder at selv veluddannede unge ikke kan finde job. Her har de nordiske landes generelt ansvarlige finanspolitik og makroøkonomiske politik koblet med de automatiske stabilisatorer i de nordiske velfærdsmodeller gjort, at de nordiske lande har klaret sig generelt bedre gennem krisen end hovedparten af europæiske lande, det vil sige uden at krisen har resulteret i dramatisk forøge-

de andel af personer i udenforskab, se dog forrige afsnit for en nærmere beskrivelse, heraf af forskelle mellem de nordiske lande.

En af de andre udefrakommende forandringer er globalisering og teknologisk udvikling. Begge dele ændrer på afgørende vis den erhvervmæssige sammensætning på arbejdsmarkedet og hvilke kvalifikationer der efterspørges.

Megen er også op til tilfældigheder og held. Norge har således være benådet med grænse- dragninger og store forekomster af olie, der alt andet lige er en god reserve at kunne tære på, når man søger at reducere eller forebygge udenforskab.

Samlet set er der således en lang række faktorer, der har betydning for chancer for at komme i beskæftigelse og risiko for at havne i udenforskab. Tilsvarende er der en lang række politikker, der kan tages i brug for at påvirke disse faktorer og dermed forbedre oddsene for den enkelte og for at sikre bærekraften i samfundet. I det følgende koncentrerer vi os om politikker, der er rettet mod personer, som er uden arbejde og i udenforskab i den forstand. Nærmere bestemt ser vi på de erfaringer de nordiske lande har gjort med politikker rettet mod personer i den erhvervsaktive alder uden beskæftigelse.

Politikker mod udenforskab og deres virkning

Siden starten af 1990 har der været taget mange typer af initiativer til at nedbringe antallet af personer, der står uden for arbejdsmarkedet. Initiativerne har både sigtet mod at øge arbejdsmarkeds deltagelse for grupper med en relativ lav beskæftigelsesfrekvens og mod at nedbringe antallet af personer på forskellige typer af overførselsindkomster. Som omtalt i afsnit 3 ovenfor er der mange forskellige mekanismer, der skaber udenforskab. Derfor har der været gjort brug af initiativer, der har angrebet problemet fra forskellige vinkler. Her vil vi dog begrænse os til at se på politikker rettet mod personer i den erhvervsaktive alder, der ikke er i beskæftigelse.

De nordiske lande har internationalt et ry for en omfattende arbejdsmarkedspolitik og for at være pionerer på det beskæftigelsespolitiske område. Målt i kroner og ører har de nordiske lande en omfattende arbejdsmarkedspolitik, mens en megen tidlig statistik peger på, at dette måske ikke er så markant, når omfanget måles ved andel af aktiverede ledige.

Opgjort som udgifter til træning, beskæftigelsestilskud, støttet beskæftigelse og rehabilitering, jobskabelse samt iværksættertilskud bruger de nordiske lande betydeligt mere end andre land på aktiv arbejdsmarkedspolitik. Målt som arbejdsmarkedspolitikens andel af bruttonationalproduktet i 2012 brugte Danmark 1,46%, Finland 0,87%, Sverige 1,02% og Norge 0,43% mod 0,47% i EU 28 (Eurostat 2014g). Norge er med andre ord det eneste nordiske land, der bruger mindre end EU 28 gennemsnittet, hvilket skal ses i lyset af lav arbejdsløshed og et stort BNP per indbygger i Norge i forhold til de fleste EU-lande. De øvrige nordiske lande bruger derimod 2-3 gange så mange midler som EU 28.

Men når vi ser på hvor mange, der aktiveres, viser en statistik, der stadig er under etablering, at der er europæiske lande, som aktiverer en større andel af deres arbejdsløse end de nordiske lande. I 2012 var andelen af aktiverede, registrerede ledige 22,8% i Danmark, 19,4% i Finland og 34,3% i Sverige mod 3,7% i Kroatien, 12,7% i Tyskland, og 41,1% i Belgien (Eurostat 2014h) (ingen data for Norge).

Sammenholdes oplysningerne om udgiftsniveauet med andelen af aktiverede ledige, får vi et billede af at de nordiske lande også bruger flere penge per aktiveret end andre lande. Dette

kan tolkes som en indikation på, at kvaliteten af aktivering i Norden generelt er bedre end i andre europæiske lande eller på at nordisk aktivering er dyrere eller på at det er dyrere at aktivere i de nordiske lande end andre lande fordi beskæftigelsen er højere i de nordiske land, hvilket gør det sværere og måske dyrere succesfuldt at aktivere ikke-beskæftigede. Der foreligger til vores viden ingen studier af kvaliteten af aktivering i forskellige lande.

De initiativer, der har fyldt mest både økonomisk og i den politiske debat, har handlet om at gøre overførselsindkomsterne mindre tilgængelige eller om at give særlig tilbud/stille særlige krav til ydelsesmodtagerne. Overførselsindkomsterne er for det første gjort mindre tilgængelige gennem initiativer, der har reduceret ydelsens niveau eller udbetalingsperiode. For det andet har man reduceret modtagergruppen ved at stille stærkere betingelser for at være berettiget til ydelserne eller ved at udelukke bestemte grupper for at modtage bestemte ydelser. For de borgere, der allerede var på overførselsindkomst har bestræbelserne især gået på at fastholde ydelsesmodtagernes tilknytning til arbejdsmarkedet gennem det, der er blevet betegnet som en ”aktiv indsats”.

Derudover har der været iværksat en række offentlige initiativer, der har haft til formål at skabe bedre beskæftigelsesmuligheder for særligt udsatte grupper. Samtidigt har man set en række private initiativer fra organisationer og virksomheder, der har sigtet mod at integrere og fastholde særligt udsatte grupper. Det har eksempelvis været interesseorganisationer for særlige målgrupper (sindslidende, hørehæmmede...) og virksomheder, der ser det sociale ansvar som en del af deres virke eller anset det for en god forretning at inkludere og fastholde særligt udsatte grupper. Disse private initiativer dækkes ikke i denne artikel.

I det følgende ser vi først nærmere på de initiativer, der har rettet sig mod borgere på forskellige typer af overførselsindkomster (aktiveringsindsatser i bred forstand) og initiativer der har vedrørt ydelsens niveau og tilgængelighed. Ikke alle initiativer er studeret lige grundigt af samfundsforskerne, men vi omtaler den viden, vi har om initiativernes effekt på udenforskab. Dernæst omtales initiativer over for særlige målgrupper, der især er i risiko for at få en marginal placering i forhold til arbejdsmarkedet.

Formål med initiativer for borgere på overførselsindkomster

Initiativer overfor borgere på overførselsindkomster har for ledige på dagpenge og kontanthjælp og for modtager af sygedagpenge både handlet om de rettigheder og forpligtigelser, der knyttes sig til modtagelsen af ydelsen og om ydelsens niveau og tilgængelighed. På førtidspensionsområdet har initiativerne især handlet om at reducere tilgangen til førtidspension.

Den måske største innovation i 1990'ernes nordiske velfærdspolitik var koblingen af rettigheder og pligter til *aktivering* med modtagelse af ydelser. Anført af den danske arbejdsmarkedsreform fra 1994 har denne aktiveringstankegang bredt sig til stadig flere områder og ydelser og til stadig flere lande. Målgruppen for den aktive indsats var i de første år de forsikrede ledige, men fra midt i 90'erne blev også ledige kontanthjælpsmodtagere og kontanthjælpsmodtagere med sociale problemer og psykiske og fysiske helbredsproblemer omfattet af denne type indsats. Dernæst blev elementer af aktiveringsindsatsen for de ledige overført til sygedagpengeområdet.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik har haft flere formål (Calmfors, Forslund & Hemström, 2001; Pedersen & Søndergård 2005). For det første har den fungeret som et rådighedscheck, der skulle bidrage til at sikre, at ydelsesmodtagerne stod til rådighed for arbejdsmarkedet og var jobsøgende. For det andet har den skulle sikre en opkvalificering af arbejdsløse, der gav mulighed for at søge job på andre områder af arbejdsmarkedet eller holde sine arbejdsmar-

kedskompetencer ajour. Disse to effekter kaldes i forskningslitteraturen *motivationseffekten* og *opkvalificeringseffekten*. Der ud over kan aktiveringsindsatsen have betydning for deltagernes generelle velbefindende og livskvalitet. Denne egenskab ved aktivering har sjældent været fremhævet i en politisk sammenhæng, og når den har været debatteret, har det almindelig været i form af en kritik af det, der er blevet opfattet som nytteløs aktivering. Omvendt har politikken også nogle ikke tilstræbte effekter. For det første vil der være deltagere, der undlader at søge job eller at tage tilbudt beskæftigelse, fordi de foretrækker at være i aktiveringsforløbet. For det andet kan der være deltagere, der søger over i andre ydelsestyper når de stilles over for kravet om aktivering for forsat at kunne modtage den ydelse de er på. De to effekter benævnes *fastlåsningseffekten* og *flugteffekten*.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er designet til at sikre ydelsesmodtagernes tilknytning til arbejdsmarkedet, men den har også en række effekter på de beskæftigede og på de ikke-beskæftigede uden for arbejdsstyrken og dermed for hele samfundsøkonomien. Truslen om at komme ind i et aktiveringsforløb kan muligvis forhindre nogle lønmodtager i at sige deres job op, hvilket igen – og sammen med det større arbejdsudbud, kan have dæmpet lønkravene. Omvendt kan tilbuddene om aktivering på private og offentlige arbejdspladser også have medført en fortrængning af ordinær arbejdskraft. Sådanne *indirekte arbejdsmarkedseffekter* spiller sandsynligvis en vigtig rolle i at forhindre udenforskab på længere sigt, men de er ikke umiddelbart – eller meget vanskeligt - målbare og omtales ikke i det følgende.

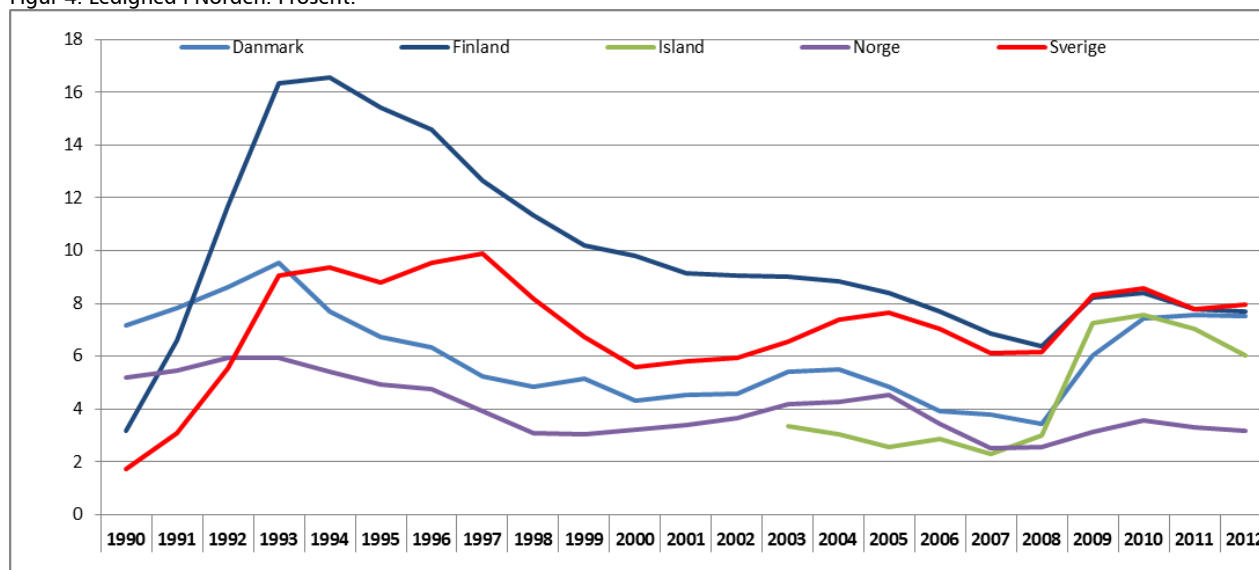
De initiativer, der har handlet om at ændre *ydelseernes niveau og tilgængelighed*, har oftest haft til formål at gøre ydelserne mindre attraktive, så borgeren valgte uddannelse eller arbejde i stedet for et passivt liv på overførselsindkomster (svarende til aktiveringsindsatsens *motivationseffekt*), men der findes også eksempler på, at man øger ydelseernes niveau for at gøre det attraktivt at deltage i bestemte typer af programmer, der knytter sig til den pågældende ydelse. Ændringer i ydelseernes niveau og tilgængelighed vil i høj grad ramme de borger, der er på ydelserne. Mens sigtet med en aktive indsat primært er at påvirke borgere, der er i overførselsindkomstsystemet, er sigtet med forandringer at ydelseernes niveau i lige så høj grad at påvirke adfærden for dem, der ikke er på ydelsen og dermed også at påvirke arbejdsmarkedets funktionsmåde (lønniveau og arbejdsudbud) – det vi ovenfor omtaler som *den indirekte arbejdsmarkedseffekt*.

Initiativer over for ledige på dagpenge og socialhjælp til ledige

Aktivering

I første halvdel af 1990'erne var ledigheden høj i mange af de nordiske lande (jf. figur 4) og især Danmark og Sverige har benyttet aktiv arbejdsmarkedspolitik som redskab til at forhindre og reducere ledighed og forhindre langtidsledighed. Midlerne har grundlæggende enten været at tilbyde et uddannelsesforløb eller et offentligt subsidieret job i en privat eller offentlig virksomhed. Uddannelsesforløbene har varieret fra helt korte kurser og vejledning til længere sammenhængende ordinær uddannelse. Jobtræningsforløbene har været tidsbegrænsede og ofte med særlige krav til virksomhederne om ikke at sætte dem bruge dem i stede for ordinære ansættelser. Den primære intension med aktiveringspolitikken over for de ledige har været at skabe en *motivationseffekt* og *opkvalificeringseffekt*.

Figur 4. Ledighed i Norden. Prosent.



Kilde: Andersen et al. (2014).

Undersøgelser har vist, at effekterne af aktiveringsindsatsen først og fremmest ses i en øget motivation hos de stærke ledige til at søge job og komme hurtigere tilbage i beskæftigelse. Til gengæld har aktiveringens opkvalificerende effekter hidtil vist sig at være begrænsede og kun rigtig tydelige ved privat jobtræning, der især tilbydes de mest arbejdsmarkedsparede ledige (Arbejdsmarkedskommissionen, 2009). Indsatsen virker således forskelligt for forskellige målgrupper. Den bringer formentlig nogle af de stærkeste ledige hurtigt i beskæftigelse, men beskæftigelseseffekten for de svage ledige er tvivlsom og i værste fald har den negative velfærdseffekter for denne gruppe (Geerdsen & Jensen 2010; Graversen 2004; Rigsrevisionen 2010).

Det kan undre, at forskningen finder ringe beskæftigelsesresultater af uddannelsesaktivering, når andre typer af analyser viser, at det er de bedst uddannede, der klarer sig bedst på arbejdsmarkedet. En årsag kan være, at det er vanskeligt at måle effekten af uddannelse, der først viser sig på meget langt sigt og har meget forskellig virkning for forskellige målgrupper. En anden årsag kan være, at den uddannelse, der gives i et aktiveringsforløb, ikke er rigtig sammensat og doseret.

Desuden er det almindeligvis gennemsnitseffekter, der måles. Effekterne varierer med modtagergrupper (alder, køn, færdigheder, handicap, etnicitet mv), men også med den økonomiske situation på arbejdsmarkedet i det givne område. For eksempel har Det Økonomiske Råd i Danmark (Det Økonomiske Råd 2012) analyseret betydningen af økonomiske konjunkturer på basis af danske erfaringer. Rådet finder, at aktivering virker forskelligt i høj- og lavkonjunkturer. Nyere internationale undersøgelser er mere positive over for bestemte former for uddannelsesaktivering (Det Økonomiske Råd 2012).

Reduktion af ydelser

Der været gjort flere forskellige konkrete forsøg på at styrke det økonomiske incitament for de ledige til at tage beskæftigelse. I Danmark er der sket en markant reduktion af dagpengeperioden fra syv år i 1994 til to år i 2013. En række udenlandske analyser (Filges et al. 2013) viser, at afgang fra ledighed til beskæftigelse stiger i de sidste måneder op mod dagpengeperiodens afslutning. Det betyder, at en forkortelse af dagpengeperioden må forventes at bringe flere hurtigere i beskæftigelse.

Ved den seneste reduktion af dagpengeperioden i Danmark var der imidlertid en langt større andel end forventet, der ikke fik beskæftigelse, men kom på andre typer af forsørgelse. Det skyldes for det første, at der er forskel på effekten af at *have* en kort dagpengeperiode og at *forkorte* en længere. For det andet, at effekten af at forkorte dagpengeperioden formentlig er påvirket af de økonomiske konjunkturer. I Sverige har man især reduceret ydelsens kompensationsgrad over tiden og skærpet betingelserne for at modtage arbejdsløshedsdagpenge. Erfaringerne fra Sverige viser, at der siden år 2000 har været en stadig større andel af arbejdsløse borgere, der har været uden arbejdsløshedsunderstøttelse.

Derudover har der været en række specifikke initiativer, der skulle styrke incitamentet til beskæftigelse hos de personer, der havde været langvarigt på kontanthjælp/socialhjælp. Resultaterne af evalueringerne af disse initiativer har været overvejende negative. En litteraturoversigt baseret på danske og udenlandske studier fra perioden 1990 til 2006 (Rosholm 2006) pegede på, at forbedrede økonomiske incitamenter øgede beskæftigelsen for de stærkeste ledige og især i starten af ledighedsperioden. Til gengæld er der for de svage og langvarigt ledige lille eller ingen effekt på deres sandsynlighed for at få et job.

Der kan være to grunde til, at øgede økonomiske incitamenter ikke virker for de svageste ledige. Den ene kan være, at den incitamentsforbedrede ændring ikke er stor nok – eller med andre ord at reduktionen af ydelser er utilstrækkelig til, at denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere finder det attraktivt at tage det arbejde, der udbydes. Den anden – og for mange i denne gruppe nok en mere sandsynlige grund – er, at økonomien langt fra er grunden til at være ude af beskæftigelse. Det er store problemer med helbredet, kompetencer og sociale relationer, der står i vejen. Hvad, de evt. kunne få ud af at være i job, indgår ikke i deres overvejelser. I SFI's undersøgelse af kontanthjælpsmodtagere fra 2006 havde næsten halvdelen af de svageste kontanthjælpsmodtagere ingen mening om, hvad de kunne komme til at tjene, hvis de fik et job (Bach 2007).

Sygefravær

Det er vanskeligt at foretage præcise sammenligninger af sygefraværet i de nordiske lande, fordi der ikke findes registerbaserede sygefraværstatistikker, der egner sig til formålet. Statistisk sentralbyrå har i 2012 foretaget en sammenligning af niveauerne i de nordiske lande baseret på spørgeskemadata, der er lidt mere usikre. Denne sammenligning viser, at Norge ligger højest med et sygefravær på 3,7 procent, Finland og Sverige ligger på 2,4 procent og Danmark på 2 procent. I de fleste lande vil omfanget af sygefraværet i høj grad variere med ledighedsudviklingen. I Norge, hvor ledigheden generelt er lav, ser man et relativt stabilt højt sygefravær, der er karakteriseret ved, at hovedparten af fraværsdage er knyttet til langtidsfravær.

Ligesom arbejdsløshedsdagpenge og socialhjælp/kontanthjælp er et indkomstmæssigt sikkerhedsnet under personer, der er midlertidigt uden job, er sygedagpenge et sikkerhedsnet under personer der af helbredsmæssige grunde er midlertidigt ude af stand til at passe et arbejde. Når erhvervsfrekvensen er så høj som i de nordiske lande, er det ikke overraskende, at sygefraværet også har et vist omfang. Sygdom er for de fleste mennesker en uundgåelig del af livet, så når hovedparten af den voksne befolkning har et job, vil vi der også være mange, der har i perioder har uundgåeligt behov for at benytte sig af retten til dagpenge under sygefraværperioder. Men der er flere grunde til, at sygefravær også betragtes som et problematisk udenforskab. For det første er der relativt mange, der har et langt sygefravær og omfanget af det lange sygefravær har været stigende i flere af de nordiske lande. For det andet er sygefra-

været meget ulige fordelt på personer og sektorer på arbejdsmarkedet. Kvinder har således langt større sygefravær end mænd og sygefraværet er langt større i den offentlige end i den private sektor. Endelig har man i flere lande konstateret, at sygefraværet er konjunkturmodløbende. Det vil sige, at sygefraværet er relativt højere under en højkonjunktur end under en lavkonjunktur, hvilket skydes en høj grad mobilitet mellem arbejdsløshedsdagpenge/socialhjælp og sygedagpenge. Problemet er blandt andet, at der ikke er en knivskarp grænse mellem det at være syg og det at være rask, og at grænsen påvirkes af den enkeltes oplevelse af egent helbred og af de krav og arbejdsmæssige udfordringer vi stilles overfor. Derfor er der – ligesom for arbejdsledige – behov for at understøtte fastholdelsen af sygemeldte på arbejdsmarkedet og at hindre utilsigtet brug af sygedagpenge.

Initiativerne til reduktion af sygefraværet i de nordiske lande spænder lige fra reduktion af sygedagpengenes kompensationsgrad (fx Finland og Sverige) til de mere bløde initiativer som delvise raskmeldinger (fx Norge og Danmark) og opfølgende samtaler. De delvise raskmeldinger kan bidrage til at sygemeldte fastholder deres arbejdsmarkedstillknytning og opretholder og udvikler deres kvalifikationer. Tilsvarende er ideen bag de opfølgende samtaler, at de bidrager til at den sygemeldte fastholder forbindelsen til arbejdslivet, men fungerer også som et rådighedshedscheck og som et middel til at motivere hurtigst mulig tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Effekterne af disse initiativer er blandede. Norske forskere har peget på, at en stærk kobling til arbejdslivet under fraværperioden reducere sygefraværet. Danske forskere har fundet en tilsvarende positiv effekt for sygemeldte generelt, men tilsyneladende ikke for sygemeldte med mentale helbredsproblemer og der er modstridende resultater af undersøgelser af effekter af samtaler med sygemeldte (Høgelund et al. 2010, 2012). Samlet set er der stadig ret begrænset viden om virkninger af indsatsen for sygemeldte. Den største udfordring er formentlig at sygefraværproblemer er sammensat af problemer der knytter sig til individet, arbejdsmarkedet og systemet og at det derfor ikke er helt let at finde enkle redskaber, der gavne nogen uden at skade andre.

Førtidspension (uførepensjon)

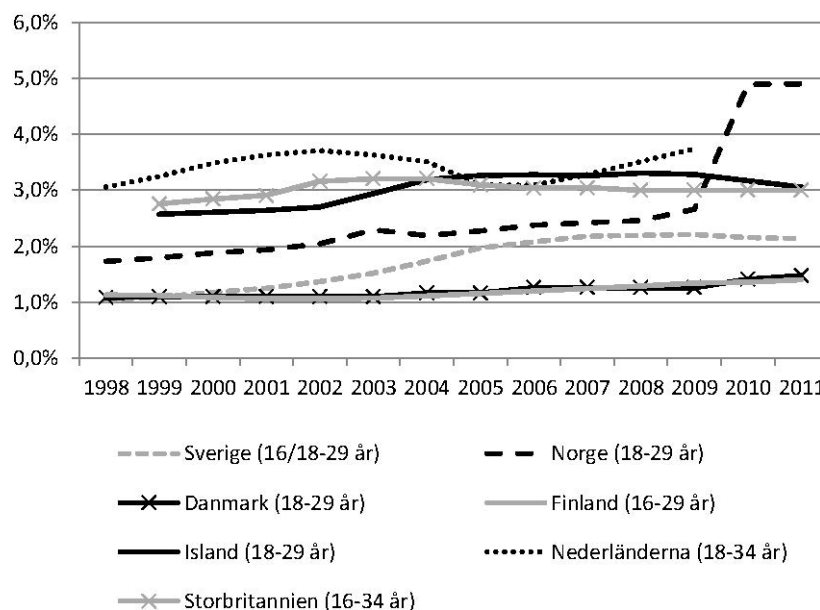
Tidlig pensionering blev i mange lande betragtet som en løsning på den stigende arbejdsløshed op gennem 70'erne og 80'erne. Norge har sammen med Sverige de højeste andel af førtidspensionister blandt personer i de arbejdsdygtige aldersgrupper i OECD. I Danmark er niveauet lidt lavere, men antallet af førtidspensionister steg ligesom i de andre nordiske lande betragteligt frem til 90'erne og har siden ligget på et stabilt højt niveau på ca. 250.000 svarende til omkring 1/3 af samtlige overførselsindkomstmottagere. Opfattelsen af, at ledighedsproblemet kunne løses gennem tidlig pensionering, blev efterhånden ændret og retten til tidlig pensionering blev knyttet til helbredsmæssige årsager. Problemerne med det høje antal af førtidspensionister er flere. Ikke alene repræsenterer gruppen et stort pres på de offentlige budgetter og et tab af arbejdskraft. Men undersøgelser har også vist, at førtidspensionering betyder endelig udelukkelse fra arbejdsmarkedet. Samtidigt viser andre undersøgelser, at en del af dem, der pensioneres pga. fysiske eller psykiske lidelser, får det bedre med tiden og at en betydelig andel faktisk har et ønske om et aktivt arbejdsmarkedsliv (Arbejdsmarkedskommissionen 2009).

Der har været gjort flere forsøg på at vende udviklingen i de nordiske lande, men erfaringerne viser, at det er vanskeligt at reducere antallet af førtidspensionister. Indsatserne har hovedsageligt handlet om at stoppe tilgangen gennem økonomiske incitamentter eller ved at

tilbud til potentielle førtidspensionister. Svenskerne forsøgte bl.a. gennem incitamentsstyring i slutningen af 1990'erne at stoppe tilgangen, men stigningen i antallet af førtidspensionister fortsatte. I Danmark har man i 90'erne forsøgt med øget kontrol og omlægning af refusioner til kommunerne, således at kommunen fra 1997 "kun" fik refunderet 50 pct. af omkostningerne til førtidspension, hvor de tidligere havde fået 100 pct. Også denne indsats medførte, at tildelingen af førtidspension til de ældre faldt en smule efter reformen. Desuden blev der indført regler om, at alle andre muligheder skulle være udtømte, før man kunne få lov til at søge om førtidspension og der blev indført arbejdsprøvning og fleksjob, som begge havde til formål at sikre, at ikke flere end nødvendigt søgte om førtidspension. Efter indførelsen af fleksjob stagnerede antallet af førtidspensionister. Danske analyser viser, at indsatsen for at nedbringe antallet af førtidspensionister i Danmark har haft en vis virkning, men at ét afslag på førtidspension ikke er lige med én ekstra person i beskæftigelse. Af de som fik afslag på førtidspension var kun 23,8 pct. i beskæftigelse 5 år efter, mens 41,9 pct. havde fået en førtidspension. Til sammenligning havde omkring 2/3 af dem, der fik et fleksjob arbejde 5 år efter og kun 16,9 pct. havde fået en førtidspension (Jørgensen, 2012). Den danske fleksjobordning, der blev indført i 1998, giver personer med varigt reduceret arbejdsevne mulighed for et job på særlige skånsomme vilkår til en overenskomstmæssigt løn der er subsidieret af et offentligt tilskud. Ordningen har været populær og antallet af "fleksjobbere" er steget betragteligt over tid. I 2012 blev ordningen reformeret, så den blev gjort mindre attraktiv for de højest lønende.

I Sverige erstattede man i 2003 førtidspensionering af de 16-29 årige med retten til en indsat for at bringe den unge i beskæftigelse. For flere af førtidspensionsmodtagerne i de ældre grupper blev ydelsen gjort midlertidig. Reformen har haft en positiv betydning for udviklingen i antallet unge førtidspensionister og dele af reformen er nu kopieret til dansk lovgivning. Omvendt har nye erstatningsformer i 2010 i Norge betydet en markant stigning i antallet af unge førtidspensionister

Figur 5. Udviklingen i antallet af unge førtidspensionister (uførepensionister)



Kilde: Berglund & Esser 2014: 124

Note : Den stærke stigning i andelen unge førtidspensionister i Norge i perioden som ses i figuren skyldes i hovedsak en omlægning af ydelser som medfører at modtagerne registreres anderledes end tidligere.

Indsatser overfor særlige målgrupper

Etniske minoriteter

Personer med en anden etnisk baggrund har (som vist over) en lavere erhvervsfrekvens og en større sandsynlighed for at være forsørget af en overførselsindkomst. Derfor vil mange af de tiltag, der forsøger at bringe personer ud af overførselsindkomst-systemet også rette sig mod marginaliserede etniske minoriteter. Men der har i flere af de nordiske lande også været taget initiativer til på anden vis at støtte de etniske gruppers tilknytning til arbejdsmarkedet.

Den norske regering indførte i starten af i 00'erne et integrationsprogram, der havde til formål at forbedre integrationen af nytilkomne flygtninge. Det indeholdt et række kvalificerende programmer, der skulle give grundlæggende færdigheder i norsk, indsigt i det norske samfundsliv og grundlæggende kompetencer i forhold til at indgå i et aktivt arbejdsliv. Deltagelse i den aktive indsats blev koblet til et tilbud om en fordobling af den almindelige socialhjælp. En evaluering af programmet viste, at hovedparten af deltagerne var i arbejde eller uddannelse efter deltagelse i integrationsprogrammet (Djuve 2011). Dog havde flere en løs tilknytning til arbejdsmarkedet og flere mænd end kvinder opnåede beskæftigelse. Der er så vidt vides ikke foretaget egentlige effektmålinger af integrationsprogrammet.

I Danmark findes tilsvarende ordninger for modtagelse af nyankomne udlændinge. Målet er, at nye borgere hurtigt bliver orienteret om deres rettigheder og pligter, at der tages hånd om udsatte familier, og at nyankomne voksne kommer i gang med danskundervisning og indslusning på arbejdsmarkedet eller uddannelse. Desuden gennemførte den danske regering i 2005 en bred integrationsplan «Ny chance for alle». Planen havde til formål at sikre opbakning til det demokratiske samfunds grundværdier, at sikre uddannelse og arbejde for indvandrere og modgå ghettoisering. Konkret rummede planen initiativer, der startede allerede i førskolealderen, hvor de tosprogede børn skulle tilbydes sprogstimulering og løbende test af danskundskaber, mens skolebørnene skulle tilbydes ekstra lektiehjælp. Der skulle sættes ind med ekstra støtte i overgangen mellem skolen og det videregående uddannelsessystem. Unge kontanthjælpsmodtagere fik pligt til at starte en relevant kompetencegivende uddannelse og forældre med børn i alderen 15-17 kunne kun modtage den ellers universelle børnefamilieydelse, hvis de sikrede, at deres børn modtog uddannelse eller var i job med et uddannelsesperspektiv. Planen rummede også en række beskæftigelsesfremmende initiativer som eksempelvis en styrket aktiveringsindsats. Initiativerne havde i høj grad indvandrere som målgruppe, men initiativer omfattede alle uanset etnisk oprindelse. Til gengæld var indsatsen mod ghettoiseringen rettet mod etniske minoriteter, idet regeringen anså koncentrationen af etniske grupper i bestemte boligområder som en hindring for integration i det sociale liv, uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet.

Den svenske Riksdag opstiller i sin beretning "Egenmakt mot utanförskap" fra 2008 en række mål for en integrationspolitik, der skal være et effektivt system for modtagelse og introduktion af nytilkomne. Målene er at bl.a. at skabe flere arbejdspladser og virksomhedsejere blandt de etniske minoriteter, bedre uddannelsesresultater og ligestilling i skolen og bedre sprogkundskaber og uddannelsesmuligheder for voksne. Desuden var der en række mål om at undgå diskrimination, ghettoisering og kulturel splittelse. Ligesom i Danmark var det den svenske Riksdags opfattelse at målene så vidt muligt burde opnås inden for rammerne af en generel indsats og at specifikke integrationsorienterede foranstaltninger kun burde indføres, når det er strengt nødvendigt.

Der findes meget begrænset viden om, hvorvidt specifikke indsatser har haft betydning for de enkelte indvandreres oplevelser og muligheder, men både den dansk og den svenske integrationspolitik er blevet kritiseret for ikke i tilstrækkeligt omfang at forhindre udenforskab blandt indvandrere. For en nyere gennemgang af den nordiske integrationspolitik overfor indvandrere og flygtninge se Djuve & Grødem (2014) og for en historisk fremstilling af politikkerne se Brochmann & Hagelund (2012).

Personer med nedsat funktionsevne

Personer med nedsat funktionsevne finder man over alt i de nordiske samfund. En del er beskæftiget i ordinære job, hvor deres funktionsnedsættelse meget vel kan være ukendt for de øvrige ansatte, nogle vil være i job på særlige vilkår og andre finder vi i overførselsindkomssystemet, hvor personer med særligt store funktionsnedsættelser oftest vil være på permanente overførsler som førtidspension/uførepension. Det er imidlertid tydeligt, at selv om mange med en funktionsnedsættelse bestrider et ganske almindeligt job, så er beskæftigelsesfrekvensen for denne gruppe meget lavere end for personer uden funktionsnedsættelser. Derfor har alle nordiske lande iværksat tiltag, der skal forbedre beskæftigelsesmulighederne for personer med funktionsnedsættelser.

Det er ulovligt at diskriminere personer med nedsat funktionsevne, men der ud over er der i Norge også lovgivning, der forpligter offentlige arbejdsgivere og private arbejdsgivere med mere end 50 ansatte til aktivt at arbejde for en ligebehandling ved rekruttering og ved fastsættelse af løn og arbejdsvilkår. Blandt mere specifikke ordninger i de nordiske lande kan nævnes beskæftigelse i job på særlige skånsomme vilkår, der ofte kun opnår større udbredelse, hvis de understøttes af offentlige løntilskud (herunder fleksjobordningen som omtalt ovenfor), særligt målrettet jobformidling og særlige hjælpemidler som personlig assistance og tekniske hjælpemidler.

En af de store udfordringer med at hjælpe personer med funktionsnedsættelser til beskæftigelse er, at det er vanskeligt at udbrede kendskabet til ordninger både blandt virksomheder og blandt personer med en funktionsnedsættelse. En anden udfordring er, at der ofte findes en ikke ubetydelig modvilje blandt de øvrige ansatte mod at arbejde sammen med personer med en funktionsnedsættelse. Denne modvilje gælder især personer med psykiske lidelser (Holt & Jacobsen 2013).

Et helt nyt litteraturstudie gennemgår viden fra den nordiske forskningslitteratur om beskæftigelsesindsatsens effekt på integration og fastholdelse af personer med handicap (Høgelund 2014). Studiet konkluderer først og fremmest, at for langt de fleste indsatser er evidensgrundlaget meget begrænset, hvilket især skyldes at undersøgelserne af indsatserne ikke er designet så de kan udtale sig om, hvorvidt effekten skyldes indsatsen eller andre forhold, der knytter sig til målgruppen. Dog er der rimeligt valide undersøgelser, der påviser at støttet beskæftigelse, hvor deltagerne støttes i at komme hurtigst muligt ud på det ordinære arbejdsmarked og den lidt mere udviklede model «individual placement and support», hvor også arbejdsgiveren spiller en aktiv rolle, synes at give positive beskæftigelseseffekter. Derudover er der indikationer på positive resultater af støtte til jobsøgning, men blandede resultater af at nedsætte ydelsesniveauet og at stramme tilkendelseskriterierne til førtidspensionsydelser.

Visioner og tanker

Udfordringerne for den nordiske velfærdsmodel har altid været store og der er ingen grund til at tro, at udfordringerne bliver mindre fremover. Visionen i dag er den samme som i lang tid, nemlig at sikre at flest mulig får mulighed for at realisere deres menneskelige potentiale og at sikre flest muligt kommer i beskæftigelse og færrest muligt er udenfor arbejdsmarkedet.

En stor gruppe står udenfor arbejdsmarkedet i alle de nordiske lande. Heldigvis er hovedparten af denne gruppe blot udenfor arbejdsmarkedet i en kortere tid i forbindelse med barsel, sygdom, og ledighed. Men der er også en gruppe i alle landene, der mere permanent er udenfor arbejdsmarkedet og på offentlig forsørgelse. Hvilken type af offentlig forsørgelse gruppen er på varierer mellem de nordiske lande som illustreret i figur 1 og 2 tidligere. Forskellen i sammensætningen af gruppe af offentligt forsørgede er nok mindre mellem de nordiske lande, om end vi i dette kapitel ikke har set nærmere på dette. Dette giver på en og samme tid både varsel om at det ikke er muligt helt at udrydde udenforskab og et håb om at udenforskab kan reduceres ved at lære fra hinandens erfaringer.

Fremover er det mere de unge og ikke de gamle, der er svage grupper. Det betyder, at vores fokus skal være på forebyggelse af udenforskab gennem tidlige investeringer. Her skal vi i særdeleshed omtænke omsorg og - i mindre omfang - skoler for børn, så de udover at passe børn og fremme børns velfærd også stimulerer deres sociale, sproglige og kognitive evner. Ligeledes skal vi forbedre overgange mellem forskellige livsfaser, især fra skole til arbejdsmarkedet, hvor lærlinge og on-the-job bliver stadigt mere vigtigt for en kerne af unge, der har svært ved at følge de nuværende spor, der er lagt ud.

Fremover er flere mænd end kvinder i den svage gruppe. Det betyder, at vi skal arbejde aktivt med at inddrage kønsforskelle mere aktivt i vor design af velfærdspolitikker fra vugge til grav, så de målretter sig begge grupper.

Tendensen mod at psykiske diagnoser kommer til at betyde mere end fysiske diagnoser som baggrund for udstødning kommer givet til at fortsætte. Det betyder, at vi må gentænke ydelser, både overførselsindkomster og serviceydelser. Dette reformarbejde er startet som fx i den danske ikke-permanent førtidspension og indsatser som fx holistisk-orienterede flerfaglige teams.

Befolkningen bliver fremover mere mangfoldig, hvad angår etnicitet og ressourcer. Især i Sverige og i de største af byerne i Norge og Danmark vokser andelen af etniske minoriteter, hvoraf nogle grupper har lav beskæftigelse og høj udenforskab, mens andelen af etniske minoriteter i Finland stadig er beskedent, om end i markant relativ vækst (se Fløtten et al. 2013). Straks aktivering og håndholdt aktivering er blandt de instrumenter i værktøjskassen, som vi normalt bruger overfor grupper truet af marginalisering og i fare for at blive udstillet i den offentlige debat som personer, der ikke vil arbejde.

Flere modtagere af omsorg – ældre som yngre - vil være ressourcestærke på mange andre dimensioner end deres helbred og vil sikkert opponere mod at blive betragtet som en gruppe i udenforskab. Derfor kan vi gentænke dem som både modtagere og udbydere af velfærd til andre. Derudover vil det nok være vigtigt at hjælpe folk tilbage fra perioder udenfor gennem rehabilitering og gennem træning forebygge udfald.

På andre områder skal vi blive bedre til at prioritere og videreudvikle det vi er gode til. Udover at forbedre folkeskolen som nævnt ovenfor, handler det om hvordan vi behandler børn før de starter i skole. Småbørn og børns levekår og tidlige børneomsorg skal have et kvalitetsløft. Vi skal sikre alle børn har de bedste kognitive, sociale og sproglige færdigheder, før de kommer i skole.

Endeligt skal vi huske at omfanget af beskæftigelse og udenforskab ikke blot er strukturelt betinget, men også afhænger af de økonomiske konjunkturer og efterspørgslen efter arbejdskraft. Den nordiske velfærdspolitik består med andre ord udover socialpolitik, arbejdsmarkedspolitik og integrationspolitik, også af økonomisk politik mere generelt.

Fremtidens beskæftigelse og udenforskab er betinget af en velintegreret og kompetent arbejdsstyrke. Den nordiske velfærdsmodels økonomiske bæredygtighed og politiske opbakning kræver, at alle, der kan, er i arbejde. Høj beskæftigelse og lavt udenforskab vil derfor fortsat mål og forudsætninger for den nordiske velfærdsmodel på vej mod 2030.

Litteratur

- Arbejdsmarkedskommissionen (2009). *Velfærd kræver arbejde*. København.
- Bach, H. B. & K.N. Petersen (2007). *Kontanthjælpsmodtagere i 2006*. København. Socialforskningsinstituttet, SFI-rapport 07.02.
- Bach, H.B. & K.N. Petersen (2006). *Kontanthjælpsurvey. En undersøgelse af kontanthjælpsmodtageres forhold*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, arbejdspapir 15:2006.
- Brochmann, Grete & Anniken Hagelund (2012) *Immigration policy and the Scandinavian welfare state 1945-2010*. London: MacMillan.
- Calmfors, L., A. Forslund & M. Hemström (2001). Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review* 85, 61-124.
- Det Økonomiske råd (2012). *Konjunkturvurdering, Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur*
- Djuve, A.B. (2011). *Introduktionsordningen for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 2011:19.
- Djuve, A.B. & A.S. Grødem (2014) *Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden*. Nordmod-rapport 11. Fafo-rapport 2014: 27. Oslo: Fafo
- Eurostat (2014a). Employment rate by sex. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Eurostat (2014b). Employment rate by age. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Eurostat (2014c). Employment rate by nationality. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Eurostat (2014d). Employment rate, by highest level of education attained. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Eurostat (2014e). Not in Employment, Education or Training. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Eurostat (2014f). Intersections of Europe 2020 Poverty Target Indicators by most frequent activity status. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Eurostat (2014g). LMP expenditure. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.

- Eurostat (2014h). Activation of registered unemployed. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Filges, T., L.P. Geerdsen, A.-S. D. Knudsen, A.-M. K. Jørgensen, K. Kowalski (2013). *Unemployment benefit Exhaustion: Incentive Effects on Job Findings rates: A Systematic review*. Campbell Forskningsoversigt. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Fløtten, T., Hermansen, Å., Hippe, J. M. & Lescher-Nuland, B. R. (2011). *Innmeldt, påmeldt eller utmeldt?* Fafo-rapport 2011:13. Oslo: Fafo
- Fløtten, T., Hermansen, Å., Strand, A. H. & Tronstad, K. R. (2013). *Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene*. NordMod 2030. Delrapport 2. Fafo-rapport 2013: 14. Oslo: Fafo
- Geerdsen, L. P. (2002). *Does Labour Market Training Motivate Job Search?* København: Socialforskningsinstituttet, 23:2002.
- Graversen, B.K. & Jensen, P. (2010). *A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes*. Scandinavian Journal of Economics, 112 (3), s. 546-569.
- Graversen, B. K. (2004). *Employment effects of active labour market programmes: Do the programmes help welfare benefit recipients to find job?* Thesis 2004:2, University of Aarhus.
- Harkman, A. (2002). *Vilka motiv styr deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program?* IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Rapport 2002:9.
- Hiilamo, H., O. Kangas with J. Fritzell, J. Kvist & J. Palme (2013). *A Recipe for a better life: Experiences from the Nordic countries*. Helsinki: Martti Ahtisaari Centre. Retrieved from www.cmi.fi.
- Holt, H., V. Jacobsen & S. Jensen (2013). *Virksomheders sociale engagement*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 13:40.
- Hussain M.A. & M. Rasmussen (2007). *Do Wage Subsidies Reduce Ordinary Employment? - A firm level panel data analysis*. København: Socialforskningsinstituttet, working paper
- Høgelund, J. & A. Holm (2006). *Case Management Interviews and the Return to Work of Disabled Employees*. Journal of Health Economics, 25(3), s. 500-519.
- Høgelund, J., Holm, A. & McIntosh, J. (2010). *Does Graded Return-to work Improve Sick-listed Workers' Chance of Returning to Regular Working Hours?* J Health Econ, 29(1), s. 158-169.
- Høgelund, J., Holm, A., Eplov, L.F. (2012). *The Effect of Part-time Sick Leave for Employees with Mental Disorders*. Journal of Mental Health Policy and Economics, vol. 15, no. 4: 157-170.
- Høgelund, Jan (2014). under udgivelse.
- Jørgensen, M., H. Holt, P. Hohnen, G. Schimmell (2006): *Job på særlige vilkår*. København: Socialforskningsinstituttet, SFI-rapport 06:05.
- Jørgensen, M. (2012). *Essays on Labour Supply and Health*. Ph.d-afhandling fra Københavns Universitet og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Kvist, J., J. Fritzell, B. Hvinden & O. Kangas (eds.) (2012). *Changing Social Equality: The Nordic Welfare Model in the 21st Century*. Bristol: Policy Press.

- de Luna, X., A. Forslund & L. Liljeberg (2008). *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04*. IFAU rapport 2008:1. Institutet För Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.
- McGuinness, S., P.J. O'Connell & E. Kelly (2011). *One Dummy Won't Get it: The Impact of Training Programme Type and Duration on the Employment Chances of the Unemployed in Ireland*. ESRI Working Paper 410. Economic and Social Research Institute.
- Martin, J.P. (2000). *What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experience*, OECD Economic Studies 30, 79-13.
- Martin, J.P. and D. Grubb (2001). *What works and for whom: A review of OECD countries experience with active labour market policies*, Swedish Economic Policy Review 85, 9-56.
- OECD (2014). *Public expenditure on active labour market policies*. Retrieved from www.oecd.org on 16 August, 2014.
- Pedersen, L. & J. Søndergaard (2005). *Labour Market reforms. Incorporating the Protagonists at the various Levels*. BMWA, Nürnberg.
- Rigsrevisionen (2010). *Beretning til Statsrevisorerne om effekterne af aktivering af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere*. København: Rigsrevisionen.
- Rosholm, M. (2006). *Oversigt over litteraturen om effekterne af økonomiske incitamenter*. Aarhus Universitet.

Fristilling, markedeksponering og brukervalg i den nordiske velferdstjenestesektoren

Lilja Mósesdóttir & Tone Fløtten

Innledning

Offentlig finansierte velferdstjenester utgjør en hjørnestein i de nordiske velferdsstatene. Alle innbyggere er sikret lik tilgang til tjenester, uavhengig av inntekt. Gjennom lik tilgang til helse-tjenester, eldreomsorg og utdanning reduseres sosiale forskjeller (Kvist, Fritzell, Hvinden & Kangas 2012). Lik tilgang fører også til mindre stigmatisering og bedre tjenester til dem som er dårligst økonomisk stilt. Dessuten er oppslutning om velferdstjenestene blant skattebeta-lerne større, sammenlignet med situasjonen i land der tilgangen til offentlige velferdstjenester i større grad er behovsprøvd (Anttonen, Häikiö & Stefánsson 2012). Universalismeprinsippet medfører også at viktige tjenesteområder, slik som helse, utdanning og omsorg, i større grad er både skattefinansiert og offentlig drevet enn i de fleste andre OECD-land.

Det generelle prinsippet om lik tilgang til velferdstjenester står ved lag i Norden på 2000-tallet, men i alle landene pågår en debatt om hvordan velferdstjenestene skal utvikles for å tilpasses dagens og framtidens utfordringer. De siste tiårene har økt kvinnelig yrkesdeltakelse redusert tilgjengeligheten til ubetalt familieomsorg, parallelt med at aldringen i befolkningen har økt behovet for velferdstjenester. En mer heterogen befolkning har i tillegg medført at behovene for tjenester er mer varierte (Djuve et al. 2011), mens høyere levestandard generelt har ført til større forventinger om kvalitet og tilpassede løsninger i helsevesenet og omsorgen (Nørgaard & Rønning 2013). Når store grupper i befolkningen har økonomiske ressurser til å betale for private velferdstjenester, må den offentlige produksjonen av velferdstjenester ha så høy kvalitet at skattebelastningen oppleves som legitim.

Parallelt med de sosiale endringene *har* de nordiske velferdstjenestene blitt tilpasset og endret. Tjenestene har blitt dimensjonert etter ny befolknings sammensetning og nye behov, noe som blant annet kommer til uttrykk i økte offentlige utgifter til for eksempel eldreomsorg (se nedenfor). I Norden har tjenesteutøverne fått stadig bedre kompetanse og andelen ufaglærte i utdanningssystemet, eldreomsorgen og helsevesenet er redusert, i kontrast til land som Tyskland, Østerrike og Frankrike hvor det har vært økning i både lavt og høyt utdannede tjenesteutøvere, særlig innenfor pleie- og omsorg (Hermansen 2011b; Simonazzi 2009: 7). Og det har vært endringer i måten tjenestene organiseres og finansieres på. Dels organiseres offentlige velferdstjenester i større grad etter markedsprinsipper (Dahle & Thorsen 2004; Blomquist 2004; Rostgaard 2011), dels blir offentlige tjenester i økende grad utsatt for konkurranse og satt ut til private aktører, eller de blir internt fristilt (Meagher & Szebehely red. 2013; Vaugh-Whitehead, red. 2013:7). Disse endringene har funnet sted på forskjellige tidspunkt, og de har blitt gjennomført i ulik grad og på forskjellige områder i de nordiske landene.

De siste tiårenes samfunnsendringer vil forsterkes fram mot 2030. Særlig viktig i forbindelse med utviklingen av velferdstjenestene, er den forventede økningen i andelen eldre og veldig gamle i hele Norden; mest på Island (7,1 prosent), og minst i Sverige (3,7 prosent) (Statistikbanken til Eurostat;¹³ Fløtten et al. 2013). Det relativt høye skatte- og ytelsesnivået i de nordiske velferdsstatene innebærer at én person mindre i arbeid gir både mindre skatteinntekter og større utgiftsvekst enn i mange andre velferdsstatsmodeller (NOU 2011: 7, kapittel 3.3.1). OECD har beregnet at 1 prosent mindre yrkesdeltagelse i Norden svekker de offentlige finanser mellom 0,6 og 0,8 prosent som følge av lavere skatteinntekter og høyere utgifter (OECD 2010a), mens Torben Andersen har beregnet at et permanent fall i sysselsettingen på 3 prosent forringer de offentlige finansene med 2 prosent av BNP (Andersen 2012:68). Aldringen i befolkningen har dermed konsekvenser for evnen til å finansiere velferdstjenestene, både fordi skattegrunnlaget svekkes, og fordi behovet for tjenester øker.

Sammenliknet med OECD-gjennomsnittet har de nordiske landene allerede en stor skattefinansiert offentlig sektor (se nedenfor). Når det i tillegg er forventninger om at utgiftene til velferdstjenestene vil øke, er motivasjonen høy for å finne virkemidler som demper utgiftsveksten, og/eller øker de offentlige inntektene, og derigjennom sikre at framtidens velferdsbudsjetter går i balanse. For å hindre at økte utgifter på grunn av flere eldre, færre ubetalte familiepleiere og større forventninger om kvalitet og tilpassede tjenester fører til underskudd i statsfinansene, må enten skatteinntektene vokse, ressursforbruket minskes eller endres, eller effektiviteten i produksjonen av velferdstjenestene økes gjennom bedre måter å løse oppgaver på.

I dette kapitlet er det organiseringen av velferdstjenesteproduksjonen som står i sentrum. De nordiske landene har nå en kombinasjon av offentlig og privat produksjon av velferdstjenestene. Fristilling av velferdstjenester og innføring av fritt brukervalg har blitt begrunnet med at dette kan øke effektiviteten og kvaliteten i tjenestene, samt at det kan gi brukerne større innflytelse og selvbestemmelse. Vi vil for det første beskrive omfanget av ekstern fristilling og brukervalg av velferdstjenestene i Norden. For det andre vil vi oppsummere eksisterende kunnskap om hvilke konsekvenser slike endringer i tjenesteproduksjonen har for effektivitet, kvalitet, brukerinnflytelse og ansattes vilkår. Har disse endringene ført til lavere kostnader, bedre kvalitet og større brukerinnflytelse, uten at dette har gått på bekostning av de ansattes arbeidsvilkår?

Kapitlet er avgrenset til eldreomsorgen og skolesektoren. Innføringen av ekstern fristilling og brukervalg har vært omfattende i disse sektorene i Norden, og det foreligger noe sammenliknbar empiri. I tillegg er disse to sektorene interessante fordi de utgjør en stor del av de nordiske velferdstjenestene, og særlig innenfor eldreomsorgen er det forventet en sterk utgiftsvekst de kommende årene.

Kapitlet er delt inn i åtte underkapitler. For det første gjør vi kort rede for begrepene som benyttes. For det andre presenterer vi en oversikt over omfanget og utviklingen av offentlige utgifter til sosiale formål i Norden sammenliknet med andre OECD-land, med særlig vekt på omfanget av velferdstjenester. Dette gir oss et inntrykk av størrelsen av velferdstjenestesektoren i de nordiske landene. For det tredje gjør vi rede for hvordan de nordiske landene skiller seg fra hverandre når det gjelder formen på fristilling og brukervalg innenfor eldreomsorgen for vi, for det fjerde, beskriver omfanget av markedseksposeringen. For det femte diskuteres privatskolene, og for det sjette oppsummeres forskning som har undersøkt konsekvensene av markedseksposeringen og det frie bruker-/skolevalget.

¹³ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde510>

Organiseringen av tjenesteproduksjonen – en begrepsavklaring

Innad i Norden benyttes ulike begreper for å betegne den situasjonen at velferdstjenester ikke lenger utelukkende tilbys av det offentlige. De vanligste begrepene er fristilling, udlicitering, privatisering, konkurranseutsetting, og markedsutsetting eller markedseksponering (markettization på engelsk). Man kan tenke seg de alternative organiserings- og finansieringsformene som et kontinuum. I den ene enden finner vi velferdstjenester som er 100 prosent offentlig finansiert, som bare tilbys av det offentlige, og der det bare finnes ett tilbud som den enkelte borger kan benytte. I andre enden finner vi en ren markedsløsning, der velferdstjenesten finansieres av den enkelte (enten direkte, gjennom en forsikring eller via arbeidsgiver), og der borgerne har ulike tjenestetilbydere å velge mellom. Mellom disse to ytterpunktene er det en rekke alternativer; avhengig av finansieringsform, om tjenesten er konkurranseutsatt eller ikke, og avhengig av om de som utfører tjenesten er en offentlig, fristilt, frivillig eller kommersiell aktør.

Fristilling

En tjeneste kan være internt eller eksternt fristilt (også kalt indre eller ytre fristilling), det vil si at det er et klart skille mellom den som bestiller en tjeneste og den som utfører en tjeneste. Fristilling *kan* innebære at velferdstjenester blir konkurranseutsatt. Skillet mellom bestiller- og utførerfunksjonene innebærer at kommunen fremdeles har ansvaret for at en tjeneste tilbys befolkningen og kontrolleres med hensyn til mål, rammebetingelser og kvalitet. Kommunen bestiller tjenester av virksomheter som enten får tildelt eller konkurrerer om oppdraget som underleverandør.

Dersom tjenesten er internt fristilt, betyr det at den fremdeles leveres av det offentlige, men at det innenfor offentlig sektor er etablert en selvstendig enhet som utfører tjenesten, og som har selvstendig mål- og resultatstyring. Innad i en kommune kan for eksempel en enkelt barnehage være fristilt på denne måten (Hagen & Trygstad 2008:30).

Ekstern fristilling innebærer at en ideell eller kommersiell leverandør får oppdraget, mens intern fristilling betyr at kommunen bestiller tjenester fra utførende kommunale enheter. Ekstern fristilling inkluderer også tilfellene der en kommune betaler en annen kommune for tjenesteutføring, eller der et offentlig selskap får oppdraget. Fordelene ved intern og ekstern fristilling skal være at kommunen tvinges til å gjennomgå ulike sider ved styringen, kvaliteten og driften av de tjenestene de tilbyr (Moderniseringsdepartementet 2005:14-18).

Konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting forutsetter en åpen anbudskonkurranse av tjenesteproduksjon og innebærer at det offentlige gir ideelle og kommersielle aktører, samt fristilte offentlige enheter og selskaper, muligheten til å komme med anbud på driften eller leveransen av en tjeneste.

Fritt brukervalg

Et brukervalgssystem omtales som *fritt brukervalg* når systemet er offentlig finansiert ved en ordning der pengene følger brukeren. Tilbydernes inntekter i et slikt brukervalgssystem, er avhengig av hvor mange som velger deres tilbud (Moland & Bogen 2001). Prisen på tjenesten

kan være fastsatt av det offentlige, og da konkurrerer tilbyderne på kvalitet og mangfold i tjenestetilbudet (Moderniseringsdepartementet 2005:7).

Ifølge Fürst og Høverstad beskriver litteraturen tre motiver for friere brukervalg: (1) større brukerinnflytelse og brukermedvirkning, (2) mer effektivitet når det gjelder kvalitet og kostnad, (3) større ansvar til medarbeiderne. Brukervalg kan innebære tre dimensjoner av valg, dvs. hvem (hvilken person/virksomhet) yter tjenesten, hva inneholder tjenestene, og hvordan og når ytes tjenesten (Fürst & Høversetad 2013:3).

Brukervalg er også en form for konkurranseutsetting, ettersom det offentlige etablerer et marked med tilbydere av tjenester, og lar innbyggerne velge hvilken tilbyder de skal bruke. Valget kan stå mellom ulike offentlige tilbydere, mellom offentlige og private tilbydere eller bare mellom private tilbydere.

Hva er konsekvensene av fristilling og brukervalg?

Som vi skal vise i det følgende, har de nordiske landene innført ulike kombinasjoner og varianter av fristilling og fritt brukervalg i eldreomsorgen og skolesektoren. Vi vil beskrive disse ulike formene, og sammenfatte kunnskap om omfanget av fristilling og brukervalg innenfor eldreomsorgen og skolesektoren i Norden. Vi bruker ofte begrepet markedseksposering som et samlebegrep for det at en tjeneste ikke lenger utelukkende drives i offentlig regi. Vi skal konsentrere oss om den *eksterne* fristillingen, det vil si de tilfellene der markedseksposeringen har medført at det er andre aktører enn det offentlige som drifter en tjeneste, ettersom det foreligger svært få komparative studier av intern fristilling. Hensikten er å få fram i hvilken grad markedseksposering i form av ekstern fristilling er en felles trend i Norden, om den er ensartet utformet og om det foreligger empiri som tilsier at dette virkemiddelet oppfyller politiske mål. Er det empirisk belegg for å hevde at ekstern fristilling av velferdstjenester ført til større effektivitet, lavere kostnader eller bedre kvalitet, uten at dette påvirker de ansattes arbeidskår negativt? Eller er det empirisk belegg for å hevde det motsatte?

Før vi tar for oss de ulike formene for fristilling i eldreomsorgen og skolesektoren, og deres konsekvenser, vil vi imidlertid beskrive omfanget av offentlig sektor, og den offentlige tjenesteytingen, i Norden.

Velferdsstatens omfang

En sammenlikning av offentlige utgifter til ulike formål gir et inntrykk av offentlig sektors omfang i ulike land, og er nyttig som et bakteppe når organiseringen av velferdstjenester diskuteres. En stor offentlig sektor kan gjenspeile en bred vilje til å finansiere mange oppgaver via det offentlige. Dersom offentlig sektor er omfattende, kan dette imidlertid også tilsi at rommet for å *øke* de offentlige utgiftene til sosiale formål ytterligere er mindre enn tilfellet er hvis offentlig sektor er mindre. Den eksisterende størrelsen på offentlig sektor kan derfor ikke ses som et entydig uttrykk for mulighetene for å øke de offentlige kostnadene.

I det følgende ser vi for det første på utviklingen i offentlige utgifter målt som andel av BNP i Norden og resten av OECD. Deretter konsentrerer vi oss om de offentlige utgiftene til sosiale formål, og ser på hvordan ressursbruken til ulike sosiale formål har endret seg det siste tiåret. Til slutt bruker vi de tallene som er tilgjengelige for å illustrere omfanget av den offentlige tjenesteproduksjonen i Norden.

Stor offentlig sektor i Norden

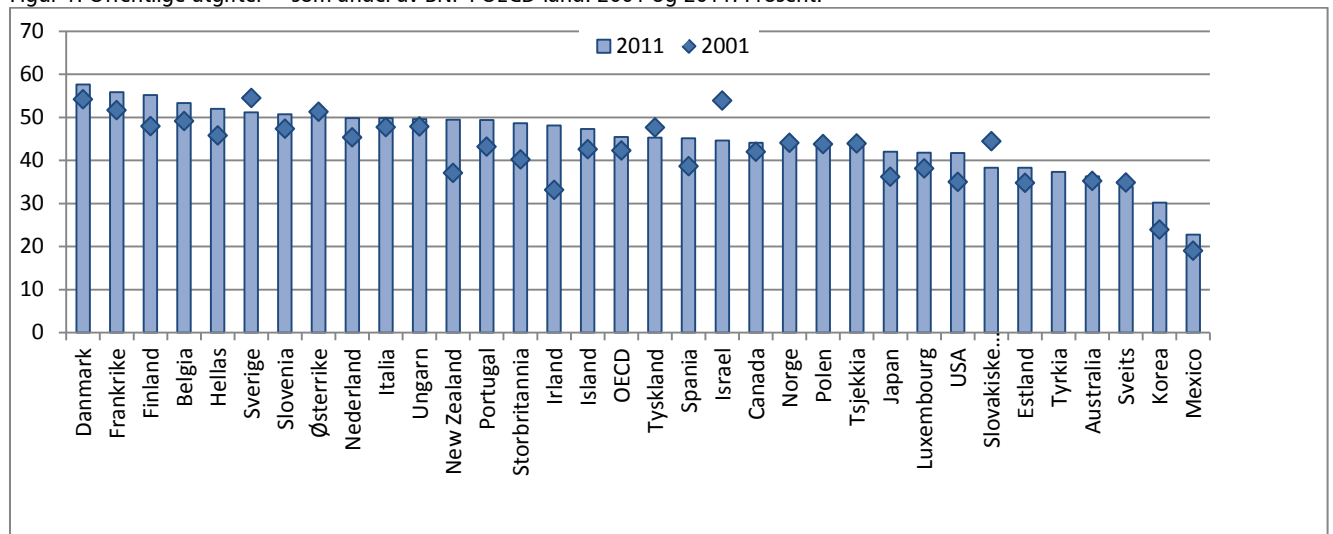
Offentlige utgifter, målt som andel av BNP, har vært høyere i de nordiske landene enn gjennomsnittet i de andre OECD-landene (OECD 2013a: figur 3.22). I 2001 var den offentlige sektoren størst i Sverige, Danmark og Israel. I 2011 hadde Danmark tatt over førsteplassen, Finland lå på tredje, mens Sverige lå på sjetteplass. Norge og Island har hittil på 2000-tallet hatt en mindre offentlig sektor enn de øvrige nordiske landene (figur 1).

Fra 2001 til 2011 økte offentlige utgifter som andel av BNP i OECD-landene fra 42,3 prosent til 45,4 prosent i gjennomsnitt. Etter 2008 har mange OECD-land opplevd at den økonomiske veksten har vært for svak til å hindre stigende arbeidsledighet, noe som har ført til høyere offentlig utgiftsandel (OECD 2013a).

Sverige var det eneste nordiske landet som hadde en reduksjon i andelen offentlige utgifter av BNP fra 2001 til 2011. Dette skyldes bl.a. stadig økning i BNP og mindre utgifter til arbeidsledighet (som hadde vært historisk høy på 1990-tallet) (Berglund & Esser 2014:99).

Hvis man måler de offentlige utgiftene i form av kjøpekraftsjusterte (KPS)¹⁴ utgifter per innbygger, i stedet for som andel av BNP, blir plasseringen av de nordiske landene noe endret. Målt ved dette målet, er den offentlige sektoren størst i Norge og minst på Island (OECD 2013a: figur 3.23). En viktig årsak til at Norge endrer plassering, er at oljeinntektene har bidratt til at BNP per innbygger er langt høyere i Norge enn i de andre nordiske landene. Offentlige utgifter målt som andel av Fastlands-Norge var 58 prosent av BNP i 2011.¹⁵

Figur 1. Offentlige utgifter¹⁶ som andel av BNP i OECD-land. 2001 og 2011. Prosent.



Kilde: OECD (2013a: figur 3.22)

Utgifter til sosiale formål

De offentlige utgiftene i OECD-landene går i hovedsak til sosiale formål, helse, utdanning og alminnelig offentlig tjenesteyting,¹⁷ og utgiftene inkluderer både overføringer og tjenester.

¹⁴ Kjøpekraftsparitetsstandarder (KPS) er en enhet som er uavhengig av nasjonale valutaer og brukes i statistikken for å fjerne effekten av nasjonale prisforskjeller. KPS er basert på såkalte kjøpekraftspariteter (KPP), som igjen er beregnet som et vektet gjennomsnitt av relative prisratier på en forbrukskurve bestående av varer og tjenester, og som skal være sammenlignbar og representativ for hvert land (Nørgaard & Rønning 2013)

¹⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2013-2014/meld-st-1-2013-2014/6/4/2.html?id=741792>

¹⁶ Offentlige utgifter består av offentlige lønnskostnader, subsidier, sosiale ytelser, kjøp av varer og tjenester, andre løpende kostnader (som driftsutgifter og renteutgifter), kapitaloverføringer og andre kapitalkostnader (OECD 2013a: 74).

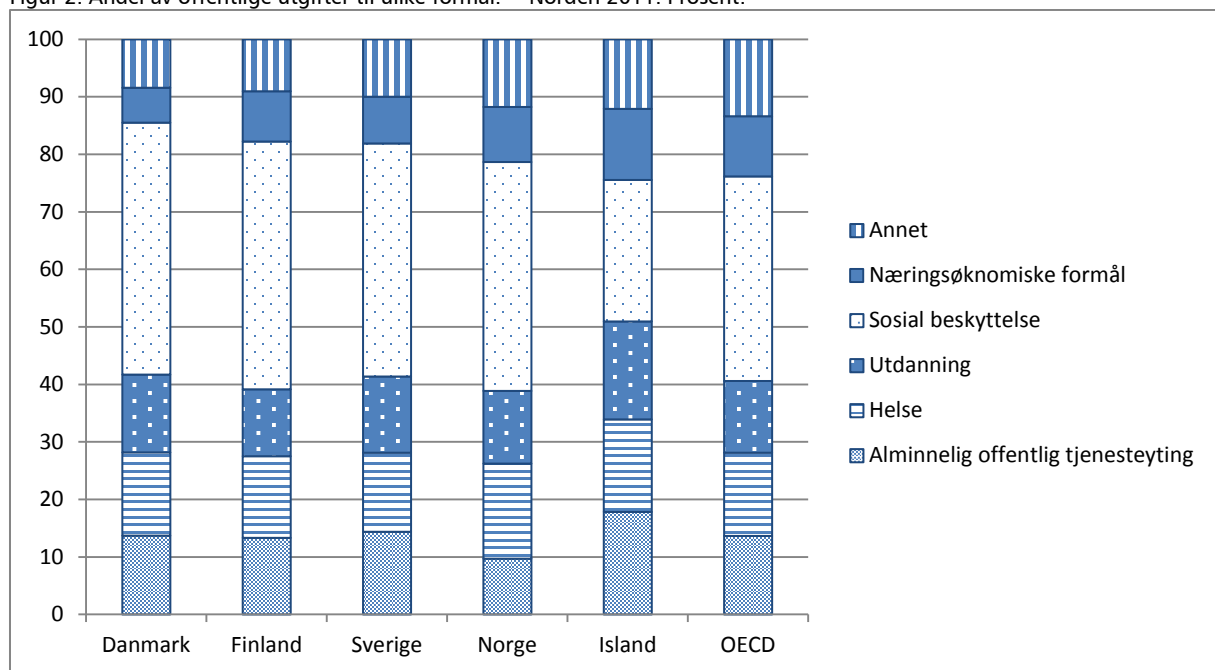
¹⁷ «Under alminnelig offentlig tjenesteyting føres først utgifter til utøvende og lovgivende organer, skatte- og finansvesen, utenriks tjenesten, økonomisk bistand til utlandet. Videre faller post to, grunnforskning, under denne klassifikasjonen. I tillegg føres også administrative utgifter som er knyttet til grunnforskning under dette formålet. Generelle tjenester er den tredje kategorien under alminnelig offentlig tjenesteyting.

Sosiale utgifter omfatter for eksempel overføringer som alderspensjon, dagpenger og uføreytelser på den ene siden, og velferdstjenester som pleie- og sykehjem, hjemmeomsorg, arbeidsformidling og barnehager, på den andre. Det er særlig kostnadene knyttet til kontantoverføringer (pensjoner o.l.) som er store, og OECD-landene benyttet i gjennomsnitt over en tredel av de sosiale utgiftene til disse formålene i 2011 (OECD 2013a:76).

Hvis vi ser på Norden, og holder kategoriene «næringsøkonomiske formål» og «annet» utenfor, var de sosiale formålenes andel av de offentlige utgiftene minst på Island og størst i Danmark og Finland i 2011 (figur 2). Island var det eneste nordiske landet hvor de sosiale formålenes andel av de offentlige utgiftene var mindre enn OECD-snittet. Offentlige utgifter til sosiale formål har vært mye lavere på Island enn i de øvrige nordiske landene, blant annet på grunn av ulik alderssammensetning i befolkningen og lavere arbeidsledighet.

Innad i Norden er det noen forskjeller i hvordan de offentlige utgiftene fordeles på ulike formål (figur 2), og det er særlig Island som skiller seg ut. På Island går en større andel av de sosiale utgiftene til utdanning, og en mindre andel til sosial beskyttelse, enn i de andre nordiske landene. Dette henger sammen med at Island har en relativt ung befolkning, og dermed større utgifter til utdanning. I 2011 brukte Island også mer på alminnelig offentlig tjenesteyting enn de øvrige landene. Som et demokratisk land må Island ha relativt større demokratiske institusjoner og administrasjon per innbygger enn de andre landene i Norden. Andelen av de offentlige utgiftene som benyttes til helse, er størst i Norge og lavest i Sverige, mens andelen som benyttes til sosial beskyttelse (pensjoner o.l.) er størst i Danmark og minst på Island.

Figur 2. Andel av offentlige utgifter til ulike formål.¹⁸ Norden 2011. Prosent.



Kilde: OECD (2013b: figur 17.1)

Her finnes administrasjon av offentlige tjenester (for eksempel departementer). Den fjerde og siste posten under dette formålet er alminnelig offentlig tjenesteyting ellers. I denne kategorien føres utgifter til generelle offentlige tilbud/tiltak. Eksempler på dette er administrasjon av valg og folkeavstemninger» http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/sa_98/kap2.pdf, side 26

¹⁸ Kategorien «annet» omfatter blant annet utgifter til forsvar, å opprettholde offentlig orden, fritid og kultur, samt miljøtiltak.

Endringer i utgiftene til sosiale formål

I 2011 utgjorde utgiftene til sosial formål og helse en større andel av de offentlige utgiftene enn i 2001 (tabell 1). Ifølge OECD (2013a:76) kan økningen i utgifter til sosiale formål tilskrives krisen (arbeidsledighetsforsikring og andre velferdsytelser), mens prisen for ny medisinsk teknologi, innovasjon og en aldrende befolkning står for en viktig del av utgiftsøkningen til helse.

De nordiske landene har hatt litt ulike utgiftendringer. Sverige brukte for eksempel en mindre andel av de offentlige utgiftene til sosial beskyttelse i 2011 enn i 2001, mens alle de andre landene brukte mer (tabell 1). De største endringene i ressursbruken fant sted på Island, som ble hardt rammet av finanskrisen og måtte bruke mer ressurser på arbeidsledighetsforsikring og alminnelig offentlige tjenesteytelser, på bekostning av helse og utdanning. Andelen av de offentlige utgiftene som gikk til utdanning minsket i alle de nordiske landene på 2000-tallet, med unntak av Sverige, mens andelen som ble brukt til helse økte i alle landene, med unntak av Island.

Tabell 1. Endringer i ressursbruken på ulike sosiale formål fra 2001 til 2011. Andel av offentlige utgifter. Prosentpoeng.

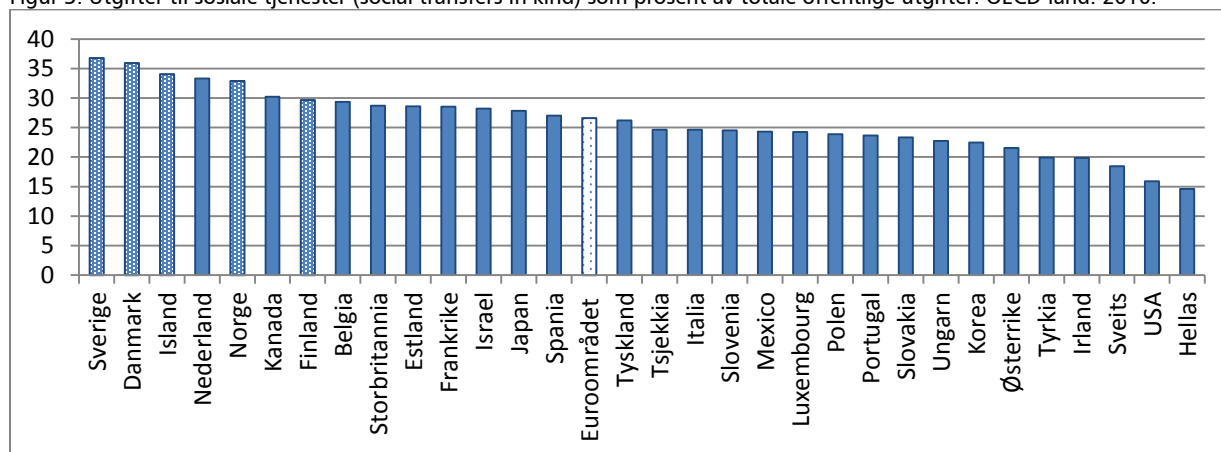
| | Alminnelig offentlig tjenesteyting | Helse | Utdanning | Sosial beskyttelse |
|----------------|------------------------------------|-------|-----------|--------------------|
| Danmark | -1,6 | 1,9 | -0,1 | 1,5 |
| Finland | -1,1 | 2,0 | -0,9 | 1,2 |
| Island | 2,5 | -2,5 | -1,1 | 6,1 |
| Norge | -1,8 | 0,3 | -0,7 | 2,4 |
| Sverige | -0,5 | 1,8 | 0,1 | -1,6 |
| OECD | -1,1 | 1,2 | -0,3 | 2,0 |

Kilde: OECD (2013a: figur 3.26)

Utgifter til sosial tjenesteyting

Det finnes ikke tilgjengelig statistikk som direkte viser omfanget til velferdstjenestesektoren i OECD eller EU. For å få et bilde av sektorens omfang, må vi bruke OECD statistikk over utgiftene til sosiale tjenester (social transfers in kind), siden disse utgiftene reflekterer det offentliges betaling for enkelte varer og tjenester, som utdanning, helse og bolig (uavhengig av om tjenestene er utført av offentlige eller ikke-offentlige organisasjoner) (OECD 2013b:74). Utgiftene til sosiale tjenester framgår i figur 3 som andel av de totale offentlige utgiftene.

Figur 3. Utgifter til sosiale tjenester (social transfers in kind) som prosent av totale offentlige utgifter. OECD-land. 2010.



Kilde: OECD (2013b: figur 20.1)

En oversikt over andelen av de offentlige utgiftene som benyttes til sosiale tjenester, illustrerer det tunge offentlige ansvaret for disse oppgavene i Norden. I OECD-området varierer denne andelen fra 37 prosent i Sverige, til 15 prosent i Hellas. Alle de nordiske landene ligger i øvre ende av denne fordelingen, og Finland ligger lavest med 30 prosent. Gjennomsnittet i Euroområdet er 27 prosent (figur 3).

Oppsummering

I denne gjennomgangen av offentlig sektors størrelse og utgifter er det fire forhold som peker seg ut:

1. Alle de nordiske landene har en stor offentlig sektor. Hvordan landene plasserer seg i forhold til hverandre, og i forhold til gjennomsnittet i OECD, avhenger av hva slag mål som benyttes. Målt som offentlige utgifter i prosent av BNP, er offentlig sektor størst i Danmark og Finland, og alle de nordiske landene unntatt Norge ligger over snittet i OECD. Hvis man i stedet måler offentlig sektors størrelse ved å se på kjøpekraftstandardiserte utgifter delt på innbyggertall, er offentlig sektor størst i Norge. Dette skyldes Norge, på grunn av oljesektoren, har mye høyere BNP enn de andre landene.
2. I alle landene vokste offentlig sektor på 2000-tallet, med unntak av Sverige hvor reduksjonen i offentlige utgifter må ses i sammenheng med innstramminger i en del velferdsordninger, samt gjennomføringen av pensjonsreformen.
3. Størstedelen av de offentlige utgiftene, både i OECD og i Norden, går til sosiale formål. Med unntak av Island er denne andelen større i Norden enn gjennomsnittet i OECD. Utgiftene til sosiale formål har økt i alle de nordiske landene, unntatt Sverige, hittil på 2000-tallet.
4. Sammenlikninger av andelen av offentlige utgifter som benyttes til sosiale tjenester i OECD-landene, viser at sosiale tjenester i større grad er et offentlig ansvar i Norden enn i OECD-landene. Sammen med Nederland og Canada ligger alle de fem landene i toppen av denne fordelingen. Utgiftene til sosiale tjenester, herunder helse- og utdanningstjenester, som andel av BNP, er størst i Danmark og minst i Finland..

Den store offentlige sektoren i de nordiske landene er ofte kritisert. Mange har ment at den offentlige sektoren er *for* stor, og at en stor offentlig sektor, og dermed høyt skattetrykk, er

negativt for konkurransevne og produktivitet (se f.eks. diskusjonen i Mandl, Dierx & Ilzkovitz 2008). På grunn av aldringen i befolkningen forventes utgiftene til pensjon, helse og omsorg å øke fram mot 2030. Eurostat (2012) har estimert at økningen i BNP-andelen til disse nevnte sosiale formålene fra 2010 til 2030 kan komme til å utgjøre mellom 1,8 og 5,8 prosentpoeng i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Sterkest forventes økningen å bli i Finland og Norge, og svakest i Sverige og Danmark (Fløtten et al. 2013:48-49).

En slik økning vil medføre en enda større offentlig sektor, og myndighetene i de nordiske landene diskuterer hvordan denne utviklingen kan møtes (se for eksempel Meld. St. 12 (2012-2013) Perspektivmeldingen 2013; Nordic Council of Ministers 2013). Som nevnt innledningsvis er økt ekstern fristilling og brukervalg i velferdstjenestene ett av virkemidlene som diskuteres. Én av hensiktene med dette kapitlet, er å diskutere hva forskningen sier om konsekvensene av fristilling til eksterne aktører og brukervalg i Norden, for evnen til å oppfylle politiske mål om å dempe utgiftsveksten og presset på offentlige budsjetter. Fristilling av offentlige tjenester begrunnes imidlertid ikke utelukkende med kostnadsnivå, det argumenteres også for at økt konkurranse i velferdssektoren vil gi bedre kvalitet, og økt brukerinnflytelse. Før vi ser nærmere på effektivitet og brukertilfredshet, vil vi imidlertid gi en oversikt over hvordan og hvor omfattende fristillingen av utdanningstjenester og omsorgstjenester til eldre er i Norden.

Ulike måter å organisere eldreomsorgen på

I alle de nordiske landene har eldre tilgang til forskjellige omsorgstjenester, enten i hjemmet eller spesielle boliger, avhengig av hvilke omsorgsbehov de har. I det følgende gis først en oversikt over hva slags tjenester de eldre mottar i hvert av de nordiske landene, dernest beskrives de ulike formene for fristilling som er tatt i bruk i eldreomsorgen.

De fleste eldre bor i egne boliger

De fleste eldre i Norden bor i ordinære boliger og bare et mindretall bor i boliger spesielt tilpasset eldre mennesker. Det finnes i hovedsak to typer boliger der eldre tilbys tjenester: (1) Pleiehjem, sykehjem og aldershjem og (2) Serviceboliger eller boliger der pleie og hjelp tilbys (NOSOCO 2013:132-133).

Andelen eldre som bor i institusjoner eller serviceboliger (enten disse er offentlig eller privat drevet), varierer mellom fire og ni prosent av befolkningen over 65 år (tabell 4). Island og Norge har den høyeste andelen personer bosatt i institusjon. I Norge skyldes den høye andelen blant annet at den norske statistikken også inkluderer boliger for eldre hvor de *ikke* mottar noen særskilte tjenester (Hermansen 2011).

Andelen over 65 år som mottar hjemmehjelp varierer mellom seks og tjuen prosent, og er høyest på Island, til tross for at landet også har mange eldre bosatt i institusjoner. Andelen eldre som mottar hjemmehjelp er lavest i Finland og her har andelen også sunket de siste 20 årene (Karsio & Anttonen (2013). Ifølge Karsio & Anttonen (2013:88-89) kan dette forklares med at det er en økning i omsorgsytelser til slektninger som tar hånd om eldre familiemedlemmer. I tillegg har hjemmeomsorgen blitt mer konsentrert til mottakere med store omsorgsbehov.

Tabell 4. Andelen 65 år og eldre bosatt i institusjon og andel som mottar hjemmehjelp i 2012. Prosent.

| | Bosatt på institusjon (pleie- og sykehjem) eller i serviceboliger* | Mottar hjemmehjelp** |
|-----------|--|----------------------|
| Danmark | 4,3 | 13,5 |
| Finland | 5,3 | 6,2 |
| Island* | 9,0 | 20,5 |
| Norge*/** | 8,6 | 9,7 |
| Sverige | 5,4 | 8,9 |

*Island og Norge år 2011

** Norge år 2011

Kilde: NOSOCO 2014: 133

Siden årtusenskiftet har andelen som mottar hjemmehjelp sunket i Norge og Danmark (tall fra 2007 til 2012), mens den har vært relativt stabil i de øvrige landene (NOSOCO 2014:132).

Hjemmeomsorgen som de eldre kan motta i Norden består ikke bare av praktisk hjelp til matlagning mv, men også av pleie eller sykepleie i hjemmet. Informasjon om hjemmepleie er ikke en del av statistikken som NOSOCO publiserer, og vi har derfor ingen sammenliknbare opplysninger om omfanget av dette.

Nasjonale forskjeller i organiseringen av eldreomsorgen

Danmark

I Danmark skilles det mellom pleiehjem, beskyttede boliger, pleieboliger, allmenne eldreboliger og andre boliger for eldre. Institusjonstilbudet inkluderer pleiehjem og beskyttede boliger. Pleieboliger har kommet som en erstatning for pleiehjemmene. Boligforeninger bygger disse pleieboligene og de eldre som bor der betaler leie. Kommunen har ansvar for omsorgen og mange av pleieboligene har fast personale og et serviceareal. De allmenne eldreboligene har ikke nødvendigvis noe tilknyttet personale, men er tilpasset eldre og personer med funksjonsnedsettelse.

De som bor i pleiehjem betaler ikke for pleie og rengjøring, men alt annet som leie, kost, frisør og vask. Den varige hjemmehjelpen er gratis, mens det er inntektsrelatert betaling av midlertidig hjemmehjelp. Egenbetalingen til pleiehjem og hjemmehjelp finansierte 4 prosent av de samlede utgiftene i 2011 (NOSOSCO 2014:137).

Fra 2003 ble det innført brukervalg (kundevalg) som innebærer at mottakerne av hjemmeomsorg har rett til å velge en annen tjenesteyter/-leverandør enn den kommunale. Brukervalget er forankret i Lov om social service (Serviceloven) som forutsetter at brukerne kan velge hvem som utfører tjenestene, hvilke oppgaver som skal ytes, og når tjenesten ytes. De danske kommunene anvender brukervalg i hjemmehjelpen, men i mindre utstrekning i hjemmepleien. De virksomhetene som ønsker å yte hjemmeomsorg må oppfylle kommunale krav til kvalitet, samt andre vilkår (Bertelsen & Rostgaard 2013; NOSOSCO 2014; Hermansen 2011).

Finland

I Finland ytes pleie- og omsorgstjenester både innen den kommunale helsetjenesten (sengeavdelinger) og sosialomsorgen (aldershjem og serviceboliger). Sengeavdelingene tar hånd om dem som behøver langtidsoomsorg, og er mer medisinsk innrettet enn institusjonene for eldre i de andre nordiske landene. De finske sengeavdelingene og aldershjemmene utgjør det institusjonsbaserte tilbudet i Finland.

Betaling for langtidspanleie er inntekstrelatert. For hjemmebaserte tjenester kan det kreves en månedsavgift som bestemmes av ytelsens kvalitet og omfang og mottakerens betalingsevne

(NOSOSCO 2014:137). Finske eldre betaler mer av egen lomme for hjemmeomsorg enn eldre i de øvrige landene, men får en del av utgiftene subsidiert av staten (frikort og skattefradrag).

Foruten aldershjem og serviceboliger, har sosialomsorgen ansvar for hjemmeomsorgen og ulike dagsentre for de eldre. Hjemmeomsorgen inkluderer både personlig pleie og praktisk bistand i hjemmet.

Siden 1990-tallet kan slektninger som tar hånd om eldre i egen familie få omsorgsytelser, dvs økonomisk støtte fra det offentlige. Dette må være avtalt i en service- og omsorgsplan og det må foreligge en skriftlig kontrakt mellom den som yter omsorgen og kommunen (Karsio & Anttonen 2013:89).

I 2004 innførte Finland et frikort (voucher) for kjøp av hjemmeomsorg som gir en form for brukervalg i eldreomsorgen. Kommunene bestemmer om de innfører frikortet, hvilke tjenester som inngår i ordningen og hvorvidt den enkelte bruker har behov for frikortet (Karsio & Anttonen 2013; NOSOSCO 2014; Hermansen 2011).

Sverige

I Sverige får eldre med store omsorgsbehov pleie og omsorg i særskilte boenheter som inkluderer serviceboliger og bofellesskap. Opprettelsen av de særskilte boenhetene i Sverige har bidratt til å viske ut skillet mellom institusjoner og andre boformer for eldre. Kommunene er pålagt å yte pleie- og omsorgstjenester i de særskilte boenhetene. Kommunene har fagfolk som vurderer den enkeltes behov for særskilt bolig og/eller hjemmeomsorg. Hjemmeomsorgen har blitt mer konsentrert til mottakere med store omsorgsbehov.

Mens satsene for egenbetaling fastsettes sentralt i de andre nordiske landene, har de svenske kommunene stor frihet til å bestemme hvor mye de eldre betaler for omsorgen, så lenge det ikke overstiger et fastsatt maksimumsbeløp (NOSOSCO 2014:137).

I 2009 trådte *Lagen om fritt valg* i kraft og den gir kommunene rett til å bestemme om de ønsker å beholde pleie- og omsorgstjenester i særskilte boenheter og hjemmeomsorg som kommunale tjenester, eller å innføre brukervalgmodeller eller andre former for konkurranse. Dersom kommunen velger å anvende brukervalg, kan de ikke begrense antallet utførere og de som oppfyller kravene må inkluderes i kommunens valgsystem. Mens de fleste kommuner har innført brukervalg i hjemmeomsorgen, har få kommuner brukervalg i de særskilte boenhetene (Erlandsson, Storm, Stranz, Szebehely, & Trydegård 2013; NOSOSCO 2014; Hermansen 2011).

Norge

I Norge har tilbudet av institusjonsplasser minsket, mens tilbudet av omsorgsboliger har økt. Det samlede tilbudet av eldreboliger i Norge har minket siden 2005, men er fortsatt høyere enn i de andre nordiske landene, bortsett fra Island.

Egenbetaling for pleiehjem er avhengig av inntekt, mens egenbetaling for hjemmehjelp fastsettes kommunalt (NOSOCO 2014:137).

Hjemmeomsorgen har tradisjonelt vært delt inn i to forskjellige tjenester som gir overlappende typer støtte. Hjemmehjelp omfatter praktisk bistand (som rengjøring, klesvask, shopping og forberedelse av måltider) og sosial støtte på dagtid. Hjemmesykepleie tilbys døgnet rundt og omfatter også personlig pleie (bading og tilberedning av måltider).

En rekke kommuner har innført brukervalg mellom private leverandører og den kommunale hjemmeomsorgen (Fürst & Høverstad 2013:13), men det er ingen lov som påbyr kommune-

ne dette. De fleste kommuner har innført begrenset brukervalg i hjemmehjelpen (Vabø, Christensen, Jacobsen, & Trætteberg 2013; Hermansen 2011).

Island

På Island skulle finansieringen av eldreomsorgen, utenom hjemmehjelpen som kommunene allerede har ansvar for, overføres fra staten til kommunene i 2012. Overføringen er ennå ikke gjennomført bl.a. på grunn av oppgaver innenfor eldreomsorgen som skal fordeles mellom sosialdepartementet og helsedepartementet.¹⁹

Kommunenes rolle i eldreomsorgen har vært å finansiere og tilby hjemmehjelp samt å drive pleie- og sykehjem, ofte i samarbeid med ideelle, men i mindre grad kommersielle aktører. Driften av pleie- og sykehjem har staten finansiert og de eldre betaler egenandel ut fra sine inntekter. Det er også egenbetaling for hjemmehjelp.

Private aktører har ikke vært en del av hjemmeomsorgen (hjelp og pleie) på Island (Samband íslenskra sveitarfélaga 2012). Etterspørselen etter institusjonsplasser på Island er stor, og det er et relativt høyt antall institusjonsplasser sammenlignet med de andre nordiske landene. Dessuten får en relativt høy andel hjemmehjelp fra kommunen. Konkurransetsetting i form av anbudsprosess og brukervalg i eldreomsorgen har hittil ikke blitt innført.

Oppsummering

De viktigste likhetene og forskjellene mellom de nordiske landene når det gjelder finansiering og organisering av omsorgstjenester til eldre er følgende:

- Private og/eller ideelle aktører er involvert i driften av pleie- og sykehjem i alle landene
- Private og/eller ideelle aktører er involvert i hjemmeomsorgen i alle landene unntatt Island
- Fritt brukervalg i hjemmeomsorgen er lovforankret i Danmark og Sverige. I Danmark har mottakerne av hjemmeomsorg *rett til* å velge en annen tjenesteutfører enn den kommunale (Frit valg af leverandør).
- I Finland, Norge og Sverige har kommunene *anledning til* å benytte konkurransetsetting og brukervalg, mens dette ikke er innført på Island.
- Landene har ulike former for egenbetaling:
 - I Sverige står kommunene fritt til å velge hvor stor egenandelen skal være i alle eldretjenestene, så lenge den ikke overstiger et fastsatt maksimumsbeløp. I alle de andre landene fastsettes beløpet sentralt.
 - I Danmark er den varige hjemmepleien gratis, mens de er inntektsrelatert betaling av midlertidig hjemmehjelp. De som bor i pleiehjem betaler for de tjenestene de mottar (men ikke for pleie og rengjøring).
 - Norge, Finland og Island har statlig fastsatte inntektsrelaterte egenandeler i pleie- og sykehjemmene.
 - I Norge og Finland fastsettes egenandelene i hjemmetjenesten lokalt etter bestemte retningslinjer. På Island er hjemmepleie gratis, mens det betales en inntektsrelatert egenandel for andre hjemmetjenester.

¹⁹ <http://www.althingi.is/alttext/139/s/1739.html>

Markedseksponering og ekstern fristilling i eldreomsorgen

Som det framgikk i forrige kapittel har alle de nordiske landene, unntatt Island, innført en eller annen form for markedseksponering av tjenestene til eldre. Ideelle aktører har lenge vært en del av velferdstilbudet i Norden og antallet private leverandører av velferdstjenester har økt. De finnes ulike former av samarbeid mellom disse aktører. I dette kapitlet skal vi se konkret på hvordan markedseksponeringen har blitt gjennomført i eldreomsorgen og hvor stort omfanget av markedseksponering er, i henholdsvis pleie- og sykehjem og den hjemmebaserte eldreomsorgen. Gjennomgangen bygger i stor grad på informasjon fra boka *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences* (Szebehely & Meagher red. 2013). Dette er den desidert mest omfattende sammenlikningen av markedseksponeringen i den nordiske eldreomsorgen, men også nasjonale kilder er benyttet.

Markedseksponering og ekstern fristilling av pleie- og sykehjem

Når det gjelder de ulike formene for markedseksponering er det ikke alltid lett å skille mellom intern og ekstern fristilling, ettersom offentlige enheter ofte konkurrerer med de kommersielle og ideelle virksomhetene når velferdstjenester er lagt ut på anbud eller underlegges brukervalg. Offisiell og sammenliknbar informasjon om hvor mye ulike private aktører er representert i eldreomsorgen og utdanningssystemet i Norden, er ikke tilgjengelig. Ofte har man bare informasjon om andelen eldre i private pleie- og sykehjem eller elever i private skoler, selv om disse kan inkludere både kommersielle og ideelle virksomheter. Informasjon om antallet samarbeidsavtaler om tjenestelevering mellom kommunene og private aktører i de nordiske landene er heller ikke lett tilgjengelig, og for å få et fullstendig bilde av omfanget av ekstern fristilling burde dette vært inkludert. Siden denne informasjonen ikke er tilgjengelig, vil kartleggingen her konsentreres om ekstern fristilling, uten at det skilles mellom samarbeidsavtaler og konkurranseutsetting (Petersen et al. 2013).

Ekstern fristilling av pleie- og sykehjem i Norden

I alle de nordiske landene er eldreomsorgen i all hovedsak offentlig drevet, men antallet private leverandører av velferdstjenester har økt. Szebehely og Meagher (2013) har forsøkt å måle omfanget av ekstern fristilling i eldreomsorgen. Informasjon om ulike utførere i eldreomsorg er ikke tilgjengelig i alle de nordiske landene og deres andel i tjenesteproduksjonen måles med ulike enheter (utgifter, antall ansatte, årsverk, antall plasser, antall brukere). Statistikken kan brukes for å få et grovt bilde av omfanget av ekstern fristilling i hvert enkelt land.

Basert på informasjon fra Szebehely & Meagher (2013) viser tabell 6 andelen kommuner som konkurranseutsetter pleie- og sykehjem gjennom anbudsprosess, og andelen ideelle eller kommersielle aktører som driver offentlig finansierte pleie- og sykehjem.

Opplysningene i tabellen tyder på at det er flere kommuner i Sverige og Finland som konkurranseutsetter pleie- og sykehjem enn i de øvrige landene. Det foreligger riktignok ikke konkrete tall for Finland, men det fastslås at konkurranseutsetting er mye brukt, noe som illustreres ved at andelen offentlig ansatte i eldretjenestene utgjør 66 prosent i 2010 (Karsio & Antonnen 2013:108).

Kommersielle eller ideelle aktører?

Ideelle aktører har lenge vært en del av velferdstjenestetilbudet i de nordiske land, mens de kommersielle aktører gjort seg stadig mer gjeldende i eldreomsorgen de siste tiårene. Fremdeles utgjør de kommersielle aktørene en forholdsvis begrenset andel av de ikke-offentlige aktørene i eldreomsorgen, med unntak av Sverige (tabell 6).

For *Danmarks* del foreligger det svært lite informasjon om innslaget av kommersielle eller ideelle tilbydere i pleie- og sykehjem. Totalt anslås det at fire prosent av de danske kommunene konkurransetsetter eldreomsorg (tabell 6). Bertelsen og Rostgaard (2013:147) mener at det mest relevante innslaget av ideelle eller kommersielle tilbydere av pleie- og sykehjem i Danmark er de såkalte Fripøleboligene. Mindre enn 1 prosent av de drøyt 40 000 over 65 år som ikke bor i egne hjem, antas å bo i slike boliger. De fleste kommersielle tjenestetilbydere finnes i de store kommunene, hvor det er et stort antall brukere og høye skatteinntekter per innbyggere (Vabø, M., Christensen, K., Jacobsen, F. F. & Trættemberg 2004; Bertelsen & Rostgaard 2013). De danske kommunene har rett til å inngå kontrakt med ideelle organisasjoner om plasser i såkalte «selvejende plejeboliger» uten et anbud.

I *Norge* er den offentlige sektoren fremdeles klart dominerende i tilbudet av pleie- og sykehjem, og kun en liten andel (2 til 7 prosent) av de norske kommunene konkurransetsetter disse. Det er ikke noen offisiell oversikt over omfanget av konkurransetsetting i Norge, men flere kilder gir det samme inntrykket av at omfanget av konkurransetsetting er forholdsvis beskjedent. I følge statistikk fra NHO, står det offentlige for nesten 90 prosent av omsetningen i pleie- og sykehjemmene, ideelle aktører står for 5,9 prosent, og kommersielle aktører for 4,2 prosent. Videre har NHO estimert at 8 prosent av pleie- og sykehjemmene drives av ideelle aktører og 2 prosent av kommersielle. Det beskjedne innslaget av kommersielle aktører illustreres også ved at disse kun drev 15 norske sykehjem i 2012 (Vabø et al. 2013:183).

Siden 2006 kan også norske kommuner inngå kontrakt med ideelle organisasjoner om omsorgsplasser i deres pleie- og sykehjem uten en anbudsprosess. Denne favorisering er begrunnet med bl.a. at de ideelle organisasjonene har høyere pensjonskostnader enn de kommersielle aktørene (Szebehely 2011; Szebehely & Meagher 2013:176).²⁰

På *Island* er det få kommersielle foretak som har forsøkt å etablere avtale med staten om driften av pleie- og sykehjem. Konkurransetsetting i form av anbudsprosess og brukervalg i eldreomsorgen har hittil ikke blitt innført. Her er det derimot vanlig med et partnerskap mellom kommunene og ideelle organisasjoner, og sammen driver disse 84 prosent av alle pleie- og sykehjem som finansieres med driftstilskudd fra staten.

I *Finland* har det vært en sterk økning i markedseksposeringen av eldretjenestene siden 1990 (Kangas & Saloniemi 2013:66). Økt bruk av konkurransetsetting gjennom anbudsprosesser har ikke bare redusert det offentlige tilbudet i eldreomsorgen, men også minsket betydningen av den frivillige sektoren (Karsio & Anttonen 2013:87). Siden 2001 må de ideelle organisasjonene konkurrere med de kommersielle virksomhetene om drift av pleie- og sykehjem (ibid.). I dag er det kun 68 prosent av de ansatte i denne sektoren som er offentlig ansatte, knapt 12 prosent er ansatt hos en ideell aktør, mens 6,5 prosent er ansatt hos en kommersiell aktør (Szebehely & Meagher 2013:245).

²⁰ I et skriftlig svar til spørsmål fra Audun Lysbakken (SV) til ministeren ved Statsministerens kontor for samordning av EØS-saker og forholdet til EU kommer det fram at Norge ikke kan videreføre unntaket om å reservere konkurranser for ideelle organisasjoner ved innkjøp med en verdi på over 750 000 Euro etter 1. januar 2016 når de nye EU-direktivet om offentlige anskaffelser innføres som oppheves skillet mellom prioriterte og uprioriterte tjenester (<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=59102>).

Tabell 6. Andelen kommuner som konkurranseutsetter pleie- og sykehjem og forholdet mellom private og kommersielle aktører i pleie- og sykehjem i Norden, etter ulike indikatorer. 2012.

| | Andelen kommuner som konkurranseutsetter Ideelle aktørers rolle | Offentlige aktører* | Ideelle aktører* | Kommersielle aktører* |
|---|--|---------------------|------------------|-----------------------|
| Beboere, plasser, ansatte eller utgifter | | | | |
| Danmark | 4% av kommunene Ideelle sykehjem favorisert | | | <1% |
| Finland | Konkurranseutsetting ofte brukt Ideelle tilbydere favorisert til 2001 | 83% | 12% | 5% |
| Island | Ingen konkurranseutsetting Mye partnerskap mellom ideelle organisasjoner og kommunene | 13% | 84% | 3% |
| Norge | 2-7% av kommunene Ideelle tilbydere favorisert siden 2006 | 90,6% | 5,9% | 3,5% |
| Sverige | 35% av kommunene ²¹ Ideelle er ikke favorisert | 79% | 3% | 18% |

*Andelen beboere på pleie- og sykehjem i Danmark og Sverige. Andelen ansatte på pleie- og sykehjem (institusjoner) i Finland. Andelen plasser på pleie- og sykehjem på Island. Andelen utgifter til pleie- og sykehjem i Norge.

Kilde: Szebehely og Meagher (2013, side 108, 244, 245); Rikisendurskoðun (2013); Blåka et al. (2012).

På 1990-tallet ble konkurranseutsetting innført i eldreomsorgen i *Sverige*. Over tid har kommunene skiftet fra å legge vekt på priskonkurranse i anbudsprosessene til at kommunene oftere bestemmer prisen og inviterer til kvalitetskonkurranse. Store kommersielle selskaper har oftere enn ideelle aktører vunnet fram i anbudskonkurransene om eldreomsorgen i Sverige, ettersom fleste tilbud krever store økonomiske ressurser, som administrativ og juridisk kompetanse (Szebehely & Meagher 2013:242; Szebehely 2011). Dette illustreres ved at 18 prosent av beboerne på sykehjem i Sverige bor på et kommersielt drevet sykehjem, mens bare 3 prosent bor på et ideelt drevet (tabell 6).

I følge Szebehely og Meagher (2013: tabell 3) konkurranseutsettes pleie- og sykehjem i 35 prosent av de svenske kommunene. Det er ikke bare de store kommunene i Sverige som har fristilt en del av velferdstjenestene. Mindre kommuner med økonomiske problemer, og som er plassert nær andre kommuner som har konkurranseutsatt sine velferdstjenester, har også en høy andel private tilbydere i eldreomsorgen. Hvilke partier som sitter ved makten i kommunen spiller nå mindre rolle for sannsynligheten for at kommunen konkurranseutsetter enn det gjorde da konkurranseutsetting av velferdstjenestene i Sverige begynte. Da ble konkurranseutsetting først og fremst gjennomført i kommuner styrt av høyrepartier. Det er nå klare oligopoliske tendenser i markedet for eldreomsorg i Sverige og markedet er dominert av tre store internasjonale aksjeselskaper (Attendo, Carema og Aleris) som for øvrig også har virksomhet i Norge, Danmark og Finland (Stolt & Winblad 2009; Erlandsson et al. 2013).

Brukervalg i hjemmeomsorgen i Norden

Brukervalg i Norden er i all hovedsak knyttet til valg mellom en kommunal og en eller flere private tjenesteleverandører. Det innebærer at de som har fått tildelt tjenester gjennom et behovsprøvd kommunalt vedtak, kan velge mellom kommunens hjemmeomsorg og en eller flere private tjenesteytere. Fra 2003 har Danmark, Sverige og Finland innført brukervalg i hjemmeomsorgen (hjelp og pleie). En rekke kommuner i Norge har innført brukervalg i hjemmehjelpen, til tross for at norsk lovgivning ikke gir brukere rett til valg av leverandør

²¹ Det foreligger ikke informasjon om hvorvidt alle de 35 prosentene av svenske kommuner som har private aktører i den institusjonsbaserte eldreomsorgen har benyttet konkurranseutsetting, men Szebehely og Meagher antar dette, gitt reglementet for offentlige anskaffelser (2013:253).

(Fürst & Høverstad 2013). På Island tilbys de eldre kun offentlig hjemmeomsorg. I Norden, bortsett fra Island, har brukervalg i all hovedsak blitt innført i hjemmehjelpen og i mindre grad i hjemmepleien.

Danmark, som var først til å innføre brukervalg i hjemmeomsorg, har høyest andel kommuner med minst én kommersiell tilbyder (67 prosent, jf. tabell 7). I Danmark forutsetter loven om brukervalg (2003) at personer som har fått innvilget hjemmeomsorg, kan avtale endringer i arbeidsoppgavene med sin hjelper. Oppgavene som velges til erstatning for de vedtakshjemlede oppgavene, må kunne utføres innenfor vedtakstiden. Brukerne har rett til valg mellom ulike leverandører og kommunen har to alternativer til å innfri dette kravet: De kan enten benytte en autorisasjonsmodell, som innebærer at kommunene publiserer pris og kvalitetskrav (minst en gang i året). Tilbud fra leverandører som oppfyller kravene skal godkjennes og de får tillatelse til å rekruttere brukere. Alternativet er en anbudsmoell som innebærer at kommunen skal velge mellom to og fem leverandører som gir de mest gunstige tilbudene med hensyn til pris- og kvalitet (Fürst & Høverstad 2013:13-15).

Over halvparten av kommunene i *Sverige* har innført brukervalg i hjemmeomsorgen. Noen kommuner opererer med «servicemenyer» som innebærer at brukeren får velge fra en oversikt hvilke oppgaver som skal utføres. Dersom en svensk kommune velger å anvende brukervalg kan ikke antallet utførere, begrenses og de som oppfyller kravene må inkluderes i kommunens valgssystem (Fürst og Høverstad 2013:14-15).

Også i *Finland* kan brukerne velge tilbyder av hjemmeomsorg i over halvparten av kommunene. Kommunene bestemmer selv om de vil innføre frikortet (voucheren), hvilke hjemmetjenester (hjelp og pleie) som skal inngå i ordningen og hvorvidt den enkelte bruker har behov for frikortet. På samme måte som i Danmark er det kommunene i Finland som selve velger hvilke virksomheter de vil inngå kontrakt med om ytelser av hjemmeomsorg som kan betales for med frikort (Karsio & Anttonen 2013; Hermansen 2011).

I *Norge* har kun et mindretall (8%) av kommunene innført brukervalg, der man kan velge mellom private leverandører og den kommunale hjemmehjelpen. Norske kommuner kan velge å organisere friere leverandørvalg enten som en tjenestekonsesjonsordning eller som en kommunal anskaffelse med bruk av rammeavtaler. (Fürst & Høverstad 2013). Hjemmepleie er gratis, mens brukerne betaler en egenandel for hjemmehjelp.

Tabell 7. Andelen kommuner som har innført brukervalg og andelen ideelle og kommersielle aktører som tilbyr hjemmeomsorg i Norden

| | Andel kommuner som har innført brukervalgmodell | Andel ideelt innslag* | Andel kommersielt innslag* |
|----------------|---|-----------------------|----------------------------|
| | Brukere, ansatte, utgifter, timer | | |
| Danmark | 67% | | 31% |
| Finland | 50% | 2% | 13% |
| Island | 0% | | |
| Norge | 8% | 0,1% | 3,3% |
| Sverige | 45% | 2% | 21% |
| | (ytterligere 16% har bestemt å innføre dette) | | |

* Andelen bruker i Danmark. Andelen ansatte i Finland. Andelen utgifter til sykehjem i Norge. Andelen timer i Sverige.

Kilde for innføring av brukervalg: Szebehely & Meagher 2013:262; Vabø et al. 2013:174.

Kilde for ideelt vs kommersielt innslag: Szebehely & Meagher 2013:244-245.

Skattefradrag på hjemmetjenester

Danmark var først ute med å innføre skattefradrag på hjemmetjenester (1993), siden kom Finland (1997) og sist Sverige (2007). I Danmark, Finland og Sverige er det skattefradrag både på hjemmeomsorg og hjemreparasjoner. På Island er det skattefradrag bare på reparasjoner i hjemmet, mens Norge ikke har slik skattefradrag. Skattefradrag på hjemmetjenester har blitt innført for å lette hverdagen for kvinner og menn, skape nye arbeidsplasser og støtte småvirksomheter samt å minske gråmarkedet av hjemmetjenester. Skattefradraget dekker 33-50 prosent av kostnaden som brukerne har til kjøp av hjemmetjenester fra private aktører, og er mest sjenerøs i Sverige (Szebehely & Meagher 2013:242; Szebehely 2011).

Oppsummering

- Andelen eldre som bor på institusjoner eller serviceboliger eller mottar hjemmehjelp har enten vært stabilt eller falt fra 2000 i de nordiske landene (NOSOCO 2014:132).
- I Sverige, og i noe mindre grad i Finland, har konkurranseutsetting av pleie- og sykehjem vært mest omfattende.
- Flere og flere kommuner i Norden innfører nå brukervalg i hjemmeomsorgen. I Danmark er brukervalg i hjemmeomsorgen mer utbredt enn i Finland, Sverige og Norge på grunn av pleieboliger, som tilbyr hjemmeomsorg. Brukervalg i hjemmeomsorgen har ikke blitt innført på Island, hvor flere eldre mottar hjemmehjelp enn i de øvrige nordiske landene.
- Kun i Sverige og Danmark finnes det kommuner som gir bruker av hjemmeomsorg både valg om hvem utfører tjenestene og (om enn noe mindre grad) hva slags tjenester skal utrettes.
- Ideelle aktører har ikke i samme grad som de kommersielle benyttet sig av adgangen til tjenesteyting i hjemmeomsorgen etter innføring av brukervalg i Norden. Danmark og Norge har regler som gir kommunene mulighet å inngå avtal med ideelle aktører om drift av pleie- og sykehjem uten en anbudsprosess. Nye EU direktive om offentlige anskaffelser som innføres fra 1. januar 2016 vil føre til at Danmark og Norge ikke kan videreføre unntaket om å reservere konkurranser for ideelle organisasjoner ved innkjøp med en verdi på over 750 000 Euro. I Finland og Sverige favoriseres ikke ideelle aktører av kommuner som søker samarbeidspartner for å drive pleie- og sykehjem. Det har ført til sterk økning i andelen pleie- og sykehjem drevet av kommersielle bedrifter og det finnes nå klare oligopoliske tendenser i markedet for eldreomsorg i Sverige.

Utdanningssystemet: organisering og fritt skolevalg

I Norden er utdanning på grunn- og videregående skolenivå i hovedsak i offentlig regi. Andelen PISA-elever som gikk på offentlige skole i 2009 var gjennomgående høyere i de nordiske land enn OECD-gjennomsnittet på 84 prosent. Danmark lå lavest blant de nordiske landene med 77 prosent av elevene i offentlige skoler (OECD 2012:19). Dette betyr at Danmark har den største andelen grunnskoleelever i private skoler blant de nordiske land, Sverige nest størst, mens Island og Norge har den laveste andelen (tabell 8). Private skoler drives både av ideelle organisasjoner og kommersielle virksomheter. Skoler som ikke er offentlige kalles fritt-

stående skoler og friskoler i Danmark og Sverige, mens Norge og Island anvender benevnelsen privatskole (einkaskóli).

I dette kapitlet gir vi en kort beskrivelse av rammebetingelsene for grunnskoler og videregående skoler i hvert av nordiske landene, dvs regelverk for opprettelse og omfang av fritt skolevalg. Gjennomgangen bygger i all hovedsak på Fafo-notat *Privatskoler i Norden* av Berge og Hyggen (2011).

Tabell 8. Fritt skolevalg og andelen elever i private grunnskoler i Norden i 2009.

| Fritt valg av skole | | Andelen elever i private grunnskoler i 2009* |
|---------------------|---------------------------------------|--|
| Danmark | Ja | 23% |
| Finland | Ja, på videregående nivå | 4% |
| Island | Ja, på videregående nivå | 1% |
| Norge | Varierer mellom ulike kommuner/fylker | 1% |
| Sverige | Ja | 10% |

*OECD (2012), figur 1.1

Regelverk for opprettelse av privatskoler

Danmark

I Danmark har alle rett til å opprette private skoler, ettersom Grunnloven fastslår undervisningsplikt og ikke en skoleplikt. Danmark har dermed en lang tradisjon for private skoler, enten det er små «grundtvigianske» skoler i rurale område, akademisk orienterte skoler på ungdomstrinnet, religiøse skoler, progressive frie skoler og skoler baserte på alternativ pedagogikk, tyske minoritetsskoler eller innvandrerskoler.²² Mange av privatskolene (friskolene) starter opp etter initiativ fra foreldre som ønsker et alternativ til den lokale grunnskolen (folkeskolen) eller fordi av lokal politikere beslutter å legge ned den offentlige grunnskolen.

De private skolene skal, som den offentlige grunnskolen, omfatte minst 1. til 7 trinn, inkludert en ettårig barnehageklasse (førscole). Selv om rammen for undervisning i de private grunnskolene er friere, skal den møte de kravene som stilles til undervisningen i den offentlige grunnskolen (Berge & Hyggen 2011).

Finland

I Finland er det en grunnlovsfestet rett til å organisere utdanningen i private institusjoner, men de må godkjennes av utdanningsmyndighetene. De fleste private skolene i Finland, som har søkt og fått lisens, har hatt en innretning mot Steiner-pedagogikk, hatt et religiøst grunnsyn eller vært finske skoler utenlands. Utdanning i Finland skal være uten kostnader for elever og foreldre.²³ De private skolene er pålagt å gi elever samme slags utdanning som de offentlige skolene, samtidig som de får ikke ta i mot skolepenger eller innføre opptakskriterier (Berge & Hyggen 2011).

Norge

I Norge er de private skolene i hovedsak Steinerskoler, Montessoriskoler eller skoler drevet på et kristent-pedagogisk grunnlag. Omfanget av private skoler er langt mindre enn i øvrige nordiske landene, med unntak av Island (tabell 8). Ifølge Berge og Hyggen (2011:10) er noe av bakgrunnen for dette at de politiske «blokkene» i norsk politikk har vært uenige om hvor-

²² http://snl.no/Skole_og_utdanning_i_Danmark

²³ http://en.wikipedia.org/wiki/Education_in_Finland

vidt alle skal få lov til å starte en privat skole. I 2007 vedtok den rødgrønne regjeringen en ny privatskolelov som krever at nye private skoler må søke godkjenning fra utdanningsdepartementet, og at de må oppfylle ett av de alternative kravene til grunnlag for å kunne starte opp. For å bli godkjent som privatskole er det også et krav om at det må være mer enn 15 elever ved skolen (10 elever hvis skolen er etablert i utlandet). Den nye Høyre/Fremskrittspartiregjeringen som tiltrede i 2013 vil «åpne for at flere kan drive offentlig finansierte friskoler, og gjeninnføre en lov om frittstående skoler der kravet til formål erstattes med krav til innhold og kvalitet. Skoler som oppfyller vilkårene skal ha rett til godkjenning, med mindre en helhetsvurdering tilsier at godkjenning vil gi negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet.»²⁴

Sverige

Friskolereformen (1992) i Sverige åpnet opp for at private aktører kunne drive skoler, både på grunnskole- og gymnasienivå. Skolverket skal som hovedregel godkjenne skoler med rett til tilskudd. Prinsippet for tilskuddet til de private skoler er at elevene skal ha rett til en likeverdig opplæring uansett hvor den gis. Det betyr at private aktører får full finansiering for de elevene som velger å gå på den enkelte skolen fra elevens hjemkommune. Godkjenning med rett til tilskudd skal likevel ikke gis, dersom skolens virksomhet innebærer «påtagelige» negative konsekvenser for skolevesenet i den kommunen der skolen ligger, eller dersom skolen tar skolepenger (Berge & Hyggen 2011). De private skolene skal som hovedregel ikke ha mindre enn 20 elever og de kan ikke innføre spesielle opptakskriterier, som for eksempel bestemte karakterkrav.²⁵ Det betyr at svenske videregående skoler skiller seg fra, for eksempel, de norske offentlige og private, som bruker karakter som opptakskriterier.

Island

Tradisjonelt har private skoler spilt en liten rolle i skolesystemet på Island. De fleste private skoler får bidrag fra kommunene som tilsvarer det som de offentlige skolene får, men flere får nå mindre en full dekning. De private skolene skal møte de kravene som stilles til undervisningen i den offentlige grunnskolen og de har allerede hatt lov til å kreve skolepenger for å dekke utgifter som de offentlige ikke har, som husleie (Berge & Hyggen 2011).

Fritt skolevalg i grunnskolene

Fritt skolevalg er prinsipielt det samme som brukervalg i hjemmeomsorgen. Fritt skolevalg betyr at elev/foreldre kan velge mellom ulike skoler, offentlige så vel som private, både innenfor og utenfor kommunen (Sunnevåg 2005). Fritt skolevalg innebærer større valgfrihet enn brukervalg i hjemmeomsorgen i Norden, som er i all hovedsak begrenset til én kommunal utfører og en eller flere private. Valg av videregående skole har lenge vært friere enn valg av grunnskole i Norden (jf. tabell 8).

De nordiske landene har hatt noe ulik motivasjon for å innføre fritt skolevalg: I 1992 innførte Sverige fritt skolevalg både på grunnskole og videregående nivå for å øke pedagogisk mangfold, fremvekst av skoler tilpasset de lokale forholdene og kostnadsbevissthet (Vlachos 2011). I Danmark ble fritt skolevalg i grunnskolen etablert i 2005 for å styrke foreldrenes muligheter at påvirke sine levevilkår ved å velge den skolen som passer best familiens behov (Rambøll 2011). Den viktigste beveggrunnen for at kommuner har innført fritt skolevalg i

²⁴<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/prop/2013-2014/Prop-75-L-20132014/1.html?id=756210> c

²⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/otprp/20022003/otprp-nr-80-2002-2003-3.html?id=175075>

Norge, er å presse skolene til å oppnå høyere kvalitet gjennom økt konkurranse (Sunnevåg 2005).

Blant de nordiske land har bare svenske og danske foreldre fritt skolevalg på både grunnskole og videregående nivå (tabell 8). Finland har fritt grunnskolevalg innenfor kommunen, mens det er fritt skolevalg i hele landet for videregående skole. På Island skal elver gå på grunnskole i sin by(del) og fritt skolevalg begrenses til videregående skole.

Private og kommunale skoler får samme driftstilskudd per elev fra det offentlige i Sverige og Finland (tabell 9). I Danmark utgjør offentlig finansiering 75 prosent av inntektene til de private grunnskolene, mens foreldrene betaler resten.²⁶ Tilskuddet kan variere fra en kommune til en annen, men i de største kommunene på Island (Reykjavik og Hafnarfjörður) får de private grunnskolene 75 prosent av beløpet som betales til de offentlige grunnskolene og foreldrene betaler resten.²⁷ Private grunnskoler i Norge får dekket 85 prosent av tilsvarende elevkostnad i de offentlige skolene (tilskuddsgrunlaget). De resterende 15 prosent kan dekkes inn ved å kreve skolepenger (Hammer 2012).

Tabell 9. Finansiering av private skoler og (gevinst-drevne) aksjeselskaper.

| | Offentlig finansiering av private grunnskoler | Skolepenger | Kan eierne ta ut gevinst? |
|----------------|--|--|---------------------------|
| Danmark | 75% skattefinansiert | 25% av inntektene kan komme fra foreldrene | Nei |
| Finland | 100% skattefinansiert | Nei | Nei |
| Island | 75% skattefinansiert | 25% av inntektene kan komme fra foreldrene | Ja |
| Norge | 85% skattefinansiert | 15% av kostnadene kan dekkes av foreldrene | Nei |
| Sverige | 100% skattefinansiert. | Nei | Ja |
| | Etter 2009 får private skoler som tilbyr samme utdanning som kommuner mindre betaling per elev enn kommunale skoler. | | |

Kilde: Berge og Hyggen (2011); Vlachos (2011); Rambøll (2011); Hammer (2012); Althingi (2010-2011²⁸).

I Danmark, Finland og Norge er det ikke mulig å tjene penger på å drive private skoler. I Danmark skal alt overskudd reinvesteres i skolene og brukes til å styrke undervisningsvirksomheten (Berge & Hyggen 2011:22). I Sverige har eierne av aksjeselskaper som driver private skoler lov til å ta ut gevinst, det til tross for at svenske private skoler alltid får samme beløp per elev som de offentlige skoler. Det samme gjelder aksjeselskaper som driver skoler på Island. Kapitalavkastningen for privatskoler i Sverige var på 14 prosent i 2008, mens tilsvarende tall for svenske næringslivet som helhet lå på 9 prosent (Statistiska centralbyråen 2012). Størrelsen på skoleprofitten har ført til sterk kritikk av at det offentlige betaler samme driftstilskudd til private skoler som til offentlige skoler.

I Sverige var andelen elever på private videregående skoler 25 prosent i 2011 (Skolverket 2012a:9). Omtrent 84 prosent av de private videregående skolene ble drevet av aksjeselskap i 2008, mens denne andel var 50 prosent blant grunnskolene (Vlachos 2011:79). Ifølge Vlachos (2011:75) kan årsaken til at det er flere private skoler på videregåendenivået være mindre regulering av videregående skoler og mer geografisk mobile elever enn grunnskoleelevene. I Norge gikk 11 prosent av elevene på private videregående skoler i 2011. Statistikk over ande-

²⁶ http://snl.no/Skole_og_utdanning_i_Danmark

²⁷ <http://www.althingi.is/alttext/139/s/pdf/1537.pdf>

²⁸ <http://www.althingi.is/alttext/139/s/pdf/1537.pdf>

len elever som går på private videregående er ikke lett tilgjengelig for de øvrige nordiske landene.

Samlet har fritt valg av grunnskoler bare blitt innført i to av de fem nordiske landene. Skolevalg står derfor i hovedsak mellom en kommunal skole og flere private skoler som får mellom 75-100 prosent offentlig finansiering. Sverige har lengst erfaring med fritt skolevalg og der driver relativt mange aksjeselskaper skoler, som får samme driftstilskudd per elev som offentlige skoler.

Konsekvenser av ekstern fristilling og brukervalg i Norden

Hittil i kapitlet har vi konsentrert oss om den faktiske utbredelsen av markedseksposering av offentlige tjenester innen eldreomsorgen og utdanningssystemet i Norden. Vi har vist at nordiske kommuner har i stadig større grad valgt private aktører til å drifte pleie- og sykehjem, innført brukervalg i hjemmeomsorg og fritt skolevalg. Ekstern fristilling og fritt skolevalg har vært omstridte måter å løse utfordringer i velferdstjenestesektoren på. På den politiske høyresiden argumenteres det gjerne for at ekstern fristilling av velferdstjenester er en måte å gjøre offentlige tjenester mer effektive og øke deres kvalitet, samt at det gir brukerne valgfrihet. Dette gjelder ikke minst ved konkurranseutsetting gjennom anbudsprosesser. Hvis kostnaden går ned gir det mulig å få mer eller bedre tjenesteproduksjon for de samme ressursene, eller å frigjøre ressurser til andre velferdsgoder. Økt konkurranse mellom tjenesteutfører skal bidra til økt oppmerksomhet om kvalitet og innhold i tjenestene. Mangfold i tjenestetilbudet skal sikre at bruker får mulighet til å velge det tjenestetilbudet som er best tilpasset den enkeltes ønsker og behov (Moderniseringsdepartementet 2005:14-18).

På den politiske venstresiden er holdningene til markedseksposering langt mindre positive. Her fryktes det at ekstern fristilling vil føre til økt sosial og økonomisk ulikhet, mindre rettferdig velferd og mer udemokratisk styring av offentlige tjenestelevering (Greenwood 2014). Dersom fristillingen er basert på lavere driftskostnader, kan dette bety at de ansattes arbeidsvilkår blir dårligere. Borgerne kan også oppleve velferdstjenestene som mindre rettferdige, siden fristilling kan føre til at tjenestene blir mindre tilgjengelig for visse grupper, for eksempel de som bor i tynt befolkede kommuner eller de som har lave inntekter. Innbyggerne i et land påvirker tjenesteleveransen fra det offentlige gjennom demokratiske prosesser (valg, offentlig debatt, klager). I private markeder påvirker kundene hvilke produkter eller velferdstjenester som skal bli produsert gjennom sin etterspørsel (kjøpekraft). Fristilling skal føre til mindre politisk styring, ved at innhold, kvalitet, omfang og standarder endres til prinsipper og hovedlinjer for ulike tjenesteområder (Moderniseringsdepartementet 2005:14-18).

Konsekvensene av økt ekstern fristilling og brukervalg for det offentlige, brukerne og de ansatte kommer å påvirke hvor omfattende disse endringer i velferdstjenesteproduksjonen blir framover i de nordiske landene. Det er derfor viktig å kartlegge hvorvidt det er mulig å fastslå forskjeller mellom offentlig og private tjenester når det gjelder økonomi, brukertilfredshet og arbeidsvilkår. Det er opplagt vanskelig å sammenlikne kostnadseffektivitet, brukertilfredshet og arbeidsvilkår på tvers av tjenestested, tjenesteområder og land. Mange indikatorer kan benyttes, og det er alltid en rekke forhold man ikke får informasjon om i sammenlikningene. I det følgende skal vi imidlertid ta for oss eksisterende forskning og se på

empiriske beleggene for ulike konsekvenser av ekstern fristilling i eldreomsorgen og siden av fritt skolevalg.

Effektivitetsmåling

OECD har undersøkt effektiviteten og borgernes tilfredshet med det offentlige tilbudet av tjenester innenfor helse- og utdanningssektoren (OECD 2013a). De har imidlertid ikke inkludert omsorgstjenester i denne studien.

Tre typer indikatorer brukes vanligvis for å måle effektiviteten når det gjelder kostnad og kvalitet av helse- og utdanningstjenester:

- Ressursindikatorer (ressurser, kompetanse, tilgjengelig utstyr o.l.),
- Prosessindikatorer (aktiviteter, omsorgsforløpet, antallet eldre per ansatte, lærertetthet o.l.)
- Resultatindikatorer (helse, kunnskap, tilfredshet o.l.).

Effektivitetsindikatorer skal gi informasjon om forholdet mellom ressursinnsats og resultatet produsert med disse ressursene. En sentral utfordring knyttet til å måle effektivitet, er imidlertid å avgjøre hva slags resultat som i utgangspunktet var målsettingen, siden den overordnede politiske målformuleringen kan være uklar eller ikke i overensstemmelse med de ressursene som er benyttet. Ressursinnsats før og etter innføring av tiltak brukes derfor ofte for å måle effektiviteten. Myndighetene og tjenesteleverandører kan bruke denne informasjonen om økonomisk effektivitet for å få kontroll på kostnadene.

Kvalitetsindikatorer gir informasjon om hvordan tjenesteproduksjonen påvirker brukerne med hensyn til deres helse, prestasjon og/eller tilfredshet. Informasjon om bemanning, lengden på behandling (prosessindikatorer) og brukertilfredshet (resultatindikator) benyttes ofte som indikatorer på tjenestekvalitet. Kvaliteten av velferdstjenester er nyttige for myndigheter og leverandører for å identifisere problemer i tjenesteproduksjonen, og for å hjelpe brukerne til å ta informerte valg. Borgernes tilfredshet måles ikke bare for dem som har brukt tjenestene, men også ikke-brukere. Det er viktig at *alle* borgerne opplever velferdstjenestene som effektive og tilfredsstillende, siden oppfatningen om dette kan påvirke deres vilje å betale skatt (OECD 2013a og OECD/European Commission 2013).

Effektivitet i helsevesenet

OECDs (2013a) valg av indikatorer for å måle effektiviteten og brukertilfredsheten med offentlig utdanning og helsetjenester, er påvirket av hvilken informasjon som er tilgjengelig for OECD-landene, sammenlignbarheten og hva regnes som meningsfulle indikatorer. Ifølge OECD (2013a:52) er antallet dager som pasienter i gjennomsnitt tilbringer på sykehus et nøkkeltall når det gjelder effektiviteten i helsevesenet (prosessindikator). Et kortere opphold på sykehus forventes å redusere kostnadene per pasient, fordi pasienten overføres til billigere omsorg andre steder i offentlig eller privat sektor, eller i hjemmet. Pasientens helse kan imidlertid påvirkes negativt, dersom pasientene skrives ut for raskt. I de fleste OECD landene, har antallet dager på sykehus falt i det siste tiåret og gjennomsnittlig liggetid i sykehus i 2011 var åtte dager. Alle de nordiske landene, bortsett fra Finland, hadde kortere liggetid enn OECD-gjennomsnittet, og betraktes derfor som land med høy effektivitet med hensyn til behandling på sykehus (tabell 10).

Tabell 10. Indikatorer på effektiviteten i helsevesenet og utdanningssystem. Utvalgte OECD-land.

| | Helse | Utdanning | |
|----------------|---|---|--|
| | Effektivitet | Effektivitet | |
| | Utfall | Innsats | Utfall |
| | Antall dager som pasienten tilbringer på sykehus 2011 | Akkumulerte utgifter i kjøpekraftsjusterte US\$ per elev mellom 6 og 15-år 2009 | PISA gjennomsnittlig score i lesning. 2009 |
| Danmark | 4,5 | 109017 | 495 |
| Finland | 11,4 | 83774 | 536 |
| Island | 6,1 | 100022 | 500 |
| Norge | 6,8 | 120349 | 503 |
| Sverige | 5,5 | 91763 | 497 |
| OECD | 8,0 | 101568 | 493 |

Kilde: OECD (2013c:figure 4.5.1), OECD (2013a:figure 2.22) og OECD (2010b:figure I)

Effektivitet i utdanningssystemet

Når det gjelder utdanningssystemet estimerer OECD (2013a) effektiviteten med to indikatorer som gir informasjon om forholdet mellom ressursinnsats og utfallet produsert med disse ressursene. Disse indikatorene er kumulative utgifter per elev (ressursindikator) og kunnskapsnivået (resultatindikator). Kumulative utgifter per elev omfatter både utgift per elev i grunnskole og videregående opplæring eller samlet kostnad av PISA-elevens utdanning. PISA (Programme for International Student Assessment) tester elevens ferdigheter i lesing, matematikk og naturfag. Ifølge OECD (2013a:52) er PISA-scoren positivt korrelert til utdanningsutgifter, særlig for lave nivåer av kumulative utgifter per elev. I tabell 3 har vi informasjon om både akkumulerte utgifter per elev og gjennomsnittlig PISA-scoren i lesning i 2009.

Finland hadde i 2009 høyere PISA-score i lesning og lavere utgifter per elev enn de øvrige nordiske landene. Forskjellene i resultatene i PISA-undersøkelsen er ikke store mellom Island, Norge, Sverige og Danmark, til tross for store forskjeller i kumulative utgifter per elev. PISA-scoren i lesning i 2009 var lavest i Danmark, mens Sverige har hatt den verste resultatutviklingen fra 2000 av alle OECD-landene, bortsett fra Argentina og Irland (OECD 2010b: 45). PISA-scoren i Sverige kan ikke skyldes kutt i utgifter på utdanning, ettersom andelen av BNP har vært uforandret fra 1995, på 7 prosent. Det må tas i betraktning at PISA-scoren gir en begrenset innsikt i kvaliteten i skolene, ettersom testen inkluderer bare tre fagområder og forskingen viser at elevenes prestasjoner er også avhengige av deres sosial og økonomisk bakgrunn (OECD 2010b: figure V). Sammenlignet med Finland kan Danmark, Island, Norge og Sverige øke effektiviteten i grunnskolene.

Måling av borgernes tilfredshet med helsetjenester og skole

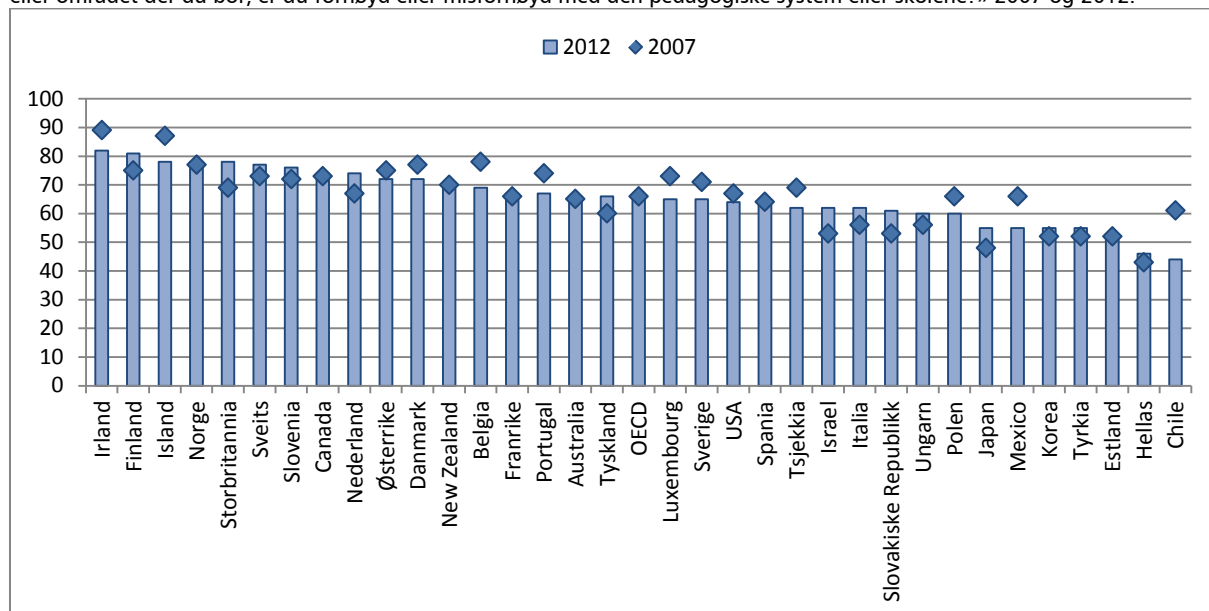
Persepsjonsdata blir ofte brukt for å måle borgerens erfaringer med offentlige organisasjoner og deres meninger om tjenestene. Måling av borgernes tilfredshet (resultatindikator) er også et virkemiddel for å få politikere og offentlige ledere til å forstå borgernes ønsker, til å identifisere behov og oppfatninger hos undergrupper av borgerne, og til å identifisere behov eller hull i tilgjengelighet til tjenester. OECD har benyttet Gallup World Poll meningsmålinger i 2007 og 2012 for å sammenligne borgernes tilfredshet med de offentlige tjenestene der de

bor. Gallup World Poll har et utvalg på om lag 1000 personer i hvert land, bortsett fra Island, dersom omtrent 500 personer ble spurt.²⁹ Det er en kort periode mellom 2007 og 2012, men siden mange land har blitt rammet av den økonomiske krisen i perioden mellom disse to undersøkelsestidspunktene, og derfor har måttet kutte utgifter på grunn av lavere skatteinntekter, får vi et bedre inntrykk av brukertilfredsheten ved å inkludere informasjon om både 2007 og 2012.

Ifølge meningsmålingene er offentlige tjenester høyt verdsatte av de fleste innbyggerne i OECD-landene (figur 5 og 6). I 2012 varierte fornøydheten med utdanningssystemet fra 82 prosent i Irland til 46 prosent i Hellas. I Norden var det finner, islendere og nordmenn som var mest fornøyde med skolesystemet (rundt 80 prosent var fornøyde). Tilfredsheten var noe lavere blant dansker (72 prosent) mens svenskene var minst fornøyd i Norden (65 prosent), og dermed lå rett under gjennomsnittet i OECD-landene (65 prosent). Etter den økonomiske krisa har finnene blitt mer fornøyde med utdanningssystemet, mens islendingene, danskene og svenskene har blitt mindre fornøyde.³⁰

Borgerne i OECD var mer fornøyde med helsevesenet enn utdanningssystemet, og det gjelder også gjennomsnittet for de nordiske landene (figur 6). Nordiske borgere var hverken i 2007 eller i 2012 blant de mest fornøyde OECD-borgerne når det gjaldt adgangen til offentlige helsetjenester. De norske, danske, svenske og islandske borgerne kommer omtrent like godt ut (rundt 80 prosent). Nå er det finnene som skiller seg ut i negativ retning, og bare 65 prosent av finnene er fornøyde med tilgjengeligheten til offentlige helsetjenester. Dette må ses i sammenheng med at Finland allokterer mindre ressurser til helsevesenet enn de andre nordiske landene, og de sosioøkonomiske forskjellene i helse er større (Kangas og Salionemi 2013: 47). Misnøyen med det offentlige helsevesenet kommer også til uttrykk ved at 1 million finner (20 prosent av befolkningen) har kjøpt en privat helseforsikring som supplerer den offentlige (ibid.: 48).

Figur 5. Tilfredshet med det offentlige utdanningssystemet og skolene. Prosent som svarte «fornøyde» på spørsmålet: «I byen eller området der du bor, er du fornøyd eller misfornøyd med den pedagogiske system eller skolene?» 2007 og 2012.

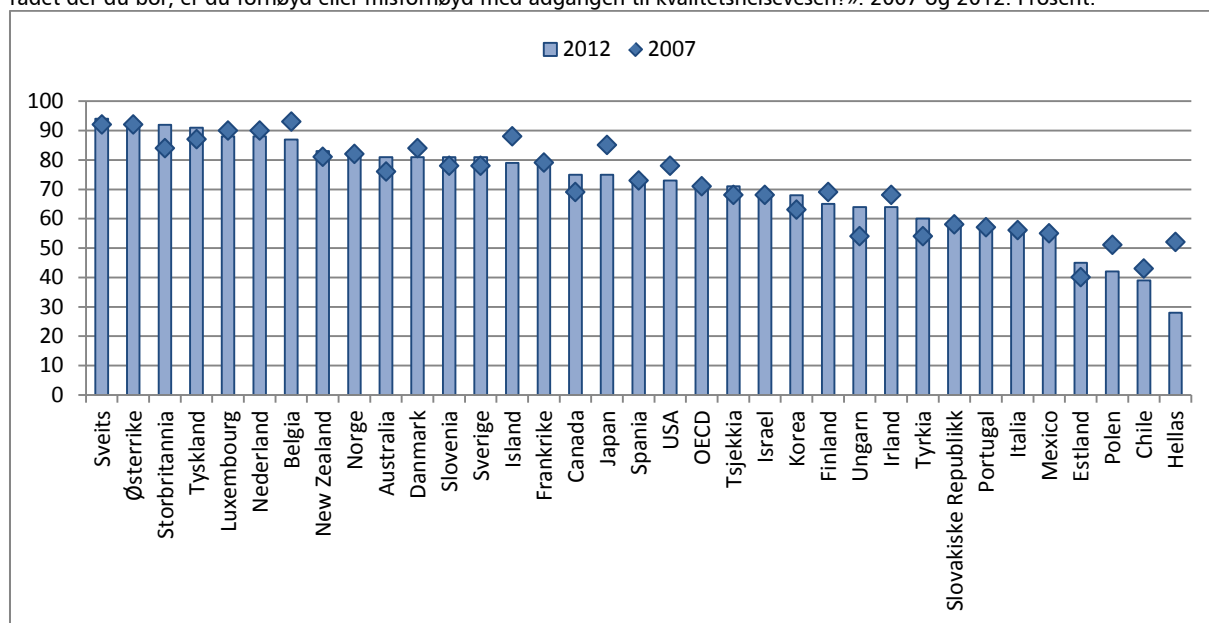


Kilde: OECD (2013a: figure 9.13)

²⁹ <http://www.gallup.com/strategicconsulting/128171/Country-Data-Set-Details-May-2010.aspx>

³⁰ Endringene var statistiske signifikant på 5-prosentnivå.

Figur 6. Tilfredshet med adgangen til offentlige helsetjenester. Andel som svarte «Fornøyd» på spørsmålet: «I byen eller området der du bor, er du fornøyd eller misfornøyd med adgangen til kvalitetshelsevesen?». 2007 og 2012. Prosent.



Kilde: OECD (2013a: figur 9.13)

Etter 2007 minsket borgerens tilfredshet med helsevesenet noe i Finland, og markant på Island.³¹ Det at tilfredsheten med offentlige velferdstjenester i helse- og utdanningssektoren minsket mest på Island fra 2007 til 2012 indikerer at kutt i utgifter innenfor utdannings- og helsesektoren, på grunn av finanskrisen, har hatt negative virkninger på borgerne.

Kvalitet og effektivitet ved markedseksposering av omsorgstjenester for eldre

Vår gjennomgang av nordiske studier viste at fleste kommuner i Norden fristilte velferdstjenester for å få større effektivitet eller lavere kostnader og bedre kvalitet. Analyser av kostnadseffektiviteten innebærer sammenligning av kostnader før og etter fristilling, eller kostnader hos en eller flere kommunale virksomheter og en eller flere private leverandører. Få studier undersøkte hvorvidt fristilling og brukervalg har ført til bedre kvalitet, noe som skyldes til stor del problemer med å samle data og måle kvaliteten i tjenesteproduksjonen. OECD/European Commission (2013) oppmuntrer medlemslandene til å måle kvaliteten i langtidsomsorg og skille mellom innsats- og resultatdimensjoner. Innsatsdimensjoner kan inkludere bemanningen, fysiske fasiliteter og tekniske instrumenter som brukes i omsorgen. Resultatdimensjoner kan omfatte omsorgseffektivitet (f.eks. indikatorer på helsemessige forhold), brukersikkerhet (f.eks. indikatorer på antallet ulykker) og brukerfokus (f.eks. innflytelse, tilfredshet og valgfrihet).

Motstridende resultater

Vi har funnet to studier som viste lavere kostnader i fristilte tjenester i pleie- og sykehjem i Danmark og Norge, mens kvalitetseffektiviteten var nøytral.

Rambøll (2009) evaluerte konkurranseutsetting gjennom anbud av serviceareal i pleieboliger i fire danske kommuner fra 2004 til 2009. I Danmark har pleieboliger med serviceareal som tilbyr praktisk hjelp, sykepleie og matservicing i stor grad erstattet pleiehjemmene.

³¹ Endringene var statistiske signifikant på 5-prosentnivå.

Kommunen har ansvar for servicearenaen og disse arenaene defineres som hjemmeomsorg, ettersom eierne av pleieboligene er boligforeninger. Analysen sammenlignet kostnadene før og etter konkurranseutsettingen, samt kostnader hos private og kommunale leverandører. Studien inkluderte også evaluering av kommunale og konkurranseutsatte pleiehjem, bortsett fra drift av bygningene, i to svenske kommuner. Konklusjonen var at konkurranseutsetting av disse tjenester i eldreomsorgen ga besparinger. Analysen viste imidlertid også at da tjenestene i Danmark ble konkurranseutsatte for andre gang, forsvant besparing. Nå var tilbudene fra de private leverandørene dyrere enn ved første gangs konkurranseutsetting.

Analysen viste videre at private tilbydere oppfylte gjeldende kvalitetskrav i Danmark og at deres tjenestekvalitet var lik kommunenes. Kvalitetsanalysen var basert på informasjon om tjenestekvaliteten fra kommunale inspeksjoner, leger, brukerundersøkelser, Bruger- og pårørenderådet og Ældrerådet.

Oslo Economics har sammenlignet kostnadsforskjeller i 2010 mellom sykehjem i Oslo drevet enten av kommunen, ideelle enheter eller av kommersielle aktører. Konklusjonen i deres analyse var også at sykehjem drevet av ideelle eller kommersielle aktører var mer kostnadseffektive enn kommunale sykehjem. Videre viste analysen at de ideelle sykehjemmene også var mer kostnadseffektive enn de kommunale. Forskjellen i kostnadseffektivitet mellom et ideelt og kommunalt sykehjem var imidlertid vesentlig mindre enn forskjellen mellom et kommersielt og kommunalt sykehjem.

Mellom 2007 og 2010 ble for øvrig alle typene sykehjem mer kostnadseffektive. Kostnadseffektiviteten økte mest hos de private og vesentlig mindre hos de kommunale og ideelle.

I analysen av kvaliteten benyttet studien Oslo kommunens system for å kartlegge kvaliteten ved sykehjemmene. Systemet består av målinger av objektive kvalitetsindikatorer, beboernes tilfredshet og pårørendes tilfredshet. I 2010 var kvaliteten lik for de tre gruppene av sykehjem. Videre kom det fram at snittkvaliteten for samtlige grupper av sykehjem økte etter 2007.

Petersen & Hjelm (2012) har gjort en gjennomgang av 18 danske og svenske studier som undersøkte effektene av ekstern fristilling av pleiehjem/boliger, hjemmehjelp og barnehager. Enkelte case studier viste lavere kostnader, men ikke kvalitetsforskjell mellom de offentlige og private pleiehjem/boliger. I studier av hjemmeomsorg kom fram at kvalitetsbevisstheten generelt hadde steget som følge av fristillingen.

Resultater fra andre studier støtter ikke argumentet om at ekstern fristilling fører til lavere kostnader og bedre kvalitet. Houlberg & Petersen (2012) har vurdert ekstern fristilling av barnehage og omsorg for de eldre og funksjonshemmede, samt av kommunale administrasjonsfunksjoner i danske kommuner fra 2007 til 2010. Sammenligning av kostnader og kvalitet i kommunal og privat regi viste ikke at flere private tilbydere av pleie- og omsorg førte til lavere utgifter og bedre kvalitet. Videre indikerte analysen at økt involvering av private leverandører førte til økning i kommunale utgifter over tid.

Pirttilä & Taimio (2011) konkluderte i sin studie av 134 pleie- og sykehjem i Finland at typen tjenesteleverandøren ikke påvirket kostnadene knyttet til å utføre tjenestene.

En stor studie utført av Noro (2011) i Finland, fant at kvaliteten på tjenestene i pleie- og sykehjem ikke var avhengig av hvem leverandøren var, men at bemanningsandelen var høyere i de private pleie- og sykehjem.

De studiene vi har funnet gir ikke noe entydig belegg for at private aktører er mer effektive i form av lavere kostnader, men det noen studier som konkluderer med dette. I de sammenhengene er det rimelig å spørre hva som gir kostnadseffektivitet? Analysene av kostnadseffektiviteten inneholder ikke forklaringer på hvorfor det eventuelt blir kostnadsforskjeller

mellom ulike leverandører, med et det er verdt å vurdere om det skyldes at de ansatte får dårligere arbeidskår, eller om kvaliteten for brukerne er dårligere.

Tjenestekvalitet

Dersom private tjenester er billigere enn offentlige, er det altså viktig å spørre om tjenestenes brukere kommer dårligere ut når kostandene går ned. Dette kunne for eksempel være tilfelle dersom bemanningen blir mindre, eller dersom tjenestene blir dårligere (for eksempel fordi de må utføres på kortere tid). De studiene vi har funnet tilsier ikke at kvaliteten på tjenestene har blitt dårligere, men påstander om bedre kvalitet på grunn av ekstern fristilling får heller ikke støtte i disse studier.

Tjenestekvaliteten i pleie- og sykehjem inngår ofte som indikatorer på bemanning og bruker- og påhørendetilfredshet. Ifølge Fürst & Høverstad (2013:18) har friere brukervalg i hjemmeomsorgen i de fleste kommunene i Norden innebåret at leverandører konkurrerer på kvalitet og ikke på pris. En norsk studie av brukervalg i hjemmeomsorgen fant at brukerne ikke la stor vekt på å kunne velge tjenesteyter i første omgang (Fürst & Høverstad 2013). Dette berodde bl.a. på at det er vanskelig å kjenne i forhånd hjelpere. Brukene syntes det var viktigere å sikre kontinuitet, altså færrest mulig hjelpere, og å kunne beholde hjelperen. I tillegg ønsket brukerne å ha mulighet til å bytte tjenesteyter, dersom de var misfornøyde (Fürst & Høverstad 2013:4).

I en dansk undersøkelse av hvilke kvalitetsegenskaper som brukere, tjenesteutøvere og kommuner legger mest vekt på i hjemmeomsorgen (Rostgaard & Thorsgaard 2007), kom det fram at brukere la høy vekt på kvaliteten i rengjøring. De eldste brukerne som mottok både praktisk hjelp og personlig pleie la mest vekt på på-/ avkledding og personlig hygiene. Tjenesteutøvere og kommuner lå betydelig mer vekt på god kvalitet i den personlige pleie, mens de nedprioriterte rengjøring. Både brukere og tjenesteutøvere lå stor vekt på kontinuitet og respektfull væremåte. De eldre prioriterte samvær/sosial kontakt med pleie- og omsorgspersonalet lavt. Kommunene fremhevet fagkompetanse/utdanning som en viktig kvalitetsegenskap, mens de eldre prioriterte erfaring foran utdanning. De eldre la større vekt på brukervalg enn konkurranseutsetting – uavhengig av om de faktisk hadde benyttet seg av valgmulighetene (Fürst & Høverstad 2013:18).

Situasjonen til de ansatte

En annen mulighet, er at det er de ansatte som må betale for kostnadseffektiviteten. I Norge er for eksempel lønns- og pensjonskostnader opp til 20 prosent lavere hos kommersielle aktører enn hos kommuner og ideelle aktører (Tonstad 2013). Denne forskjellen kan ha bidratt til at private sykehjem i Oslo er mer kostnadseffektive enn de kommunale og ideelle. Ideelle tjenestetilbydere har hittil vært villige å påta seg samme pensjonskostnader som det offentlige og de har derfor svakere konkurranseevne enn de private kommersielle i anbudsprosesser om velferdstjenester (Vabø et al. 2013). Høyere pensjonskostnad hos det offentlige og ideelle virksomheter er et incitament for kommuner til å fristille velferdstjenester til kommersielle aktører for å få kostnader ned, noe som da skjer på bekostning av de ansatte.

Danske og svenske studier viser imidlertid ikke samme negative konsekvenser av ekstern fristilling for de ansatte som internasjonale studier. Det kan tilskrives at lønnsnivået er tariffestet og at det private arbeidsmarked er mer regulert enn i andre land (Petersen & Hjelmer 2012). Tariffavtalene sikrer at lønnsforskjellen mellom det offentlige og det private er små, og private leverandører ikke kan presse lønnene like mye ned som for eksempel i England.

Svenske studier viste noe lavere bemanningsnivå hos private pleie- og sykehjem enn hos det offentlige, mens en finsk studie fant høyere bemanningsnivå i private pleie- og sykehjem (Stolt et al. 2011; Socialstyrelsen 2012a; Noro 2011).

I både Sverige og Finland diskutertes om det offentlige skal fastsette antallet ansatte per bruker for at sikre kvaliteten i eldreomsorgen (Meager & Szebehely, red. 2013). Studier i Finland viste at flere ansatte i offentlige pleie- og sykehjem klagde over stress og tidspress på jobben, mens de ansatte i private sykehjem klagde over urettferdig ledelse og styring (Sinervo et al. 2011; Finne-Soveri et al. 2011).

En dansk undersøkelse blant både private og offentlige ansatte som utførte omsorg i hjemmet fant forskjeller i arbeidsforhold og kompetanse (Rostgaard et al. 2013). Ansatte i offentlige hjemmeomsorg hadde høyere utdanningsnivå enn de private ansatte, noe som til en viss grad gjenspeiler ulikheten i tjenestene som tilbys. De kommersielle leverandører ga oftere praktisk omsorg som renholdstjenester som ikke krever videreutdanning. Ansatte i de kommersielle bedriftene uttrykte høyere tilfredshet med kvaliteten på den omsorg som de ga i hjemmet, og oppga mangel på tid som årsak til at kvalitet ble bedømt til å være dårlig. De offentlige ansatte rapporterte oftere om sykdom blant kolleger som negativ innvirkning på arbeidsforholdene. Ansatte i kommersielle bedrifter følte de hadde mindre å si over organiseringen av sitt arbeid og færre muligheter til å utvikle seg gjennom jobben sin (Bertelsen & Rostgaard 2013).

Ut fra disse studier er det vanskelig å fastslå om ekstern fristilling av pleie- og sykehjem i Norden har ført til økt sosial og økonomisk ulikhet. Tariffestet lønnsnivå, regler om bemanningsnivå og kunnskapskrav samt likeartede pensjonsordninger, er viktig for å hindre at ekstern fristilling skjer på bekostning av de ansatte.

Administrasjonskostnader og redusert mangfold

Det offentlige må også sørge for at ekstern fristilling oppnår politiske mål om mindre offentlige kostnader, bedre kvalitet og mangfold i velferdstjenestetilbudet. For myndighetene er det vesentlige kostnader knyttet til anbudsprosesser, oppfølging og kontroll som ikke alltid tas med i betraktning ved valg av tjenesteutførere.

Det er også fare for at mangfold i tjenestetilbudet blir mindre med tiden eller at store internasjonale selskaper utkonkurrer andre private aktører på grunn av høye etableringskostnader og stordriftsfordeler. Flere og mer omfattende studier behøves før vi kan fastslå om ekstern fristilling og brukervalg i eldreomsorgen i Norden har ført til større effektivitet, mer brukervalgfrihet, eller til mindre rettferdig fordeling av ressurser på bekostning av de ansatte og de som står svakt i samfunnet.

Tabell 10. Oversikt over hovedkonklusjoner i studier av konsekvensene av fristilling i Norden (pleie- og sykehjem)

| | Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige |
|----------------------|---|--|--|---|---|
| Kvalitet | Rambøll (2009) kunne ikke dokumentere forskjeller i kvaliteten av tjenestene. Petersen & Hjelmer (2012) fant ikke kvalitetsforskjeller mellom offentlige og private tilbydere, men det var mangelfull informasjon i studiene. | En stor studie (Noro 2011) fant at kvaliteten på tjenestene i pleie- og sykehjem ikke er avhengig av leverandøren, men bemanningsnivået var høyere i de private pleie- og sykehjemmene. | Ifølge Ríkisendureskoðun (2013) varierer tjenestekvaliteten blant utførerne. (konkret hvordan den varierer framkommer ikke av rapporten) | OSLO Economics (2013) fant, ved å benytte Oslo kommunes kvalitetsindikatorer, at konkurranseutsatte sykehjemmene i Oslo hadde noe høyere kvalitet enn de andre. | Ifølge Petersen & Hjelmer (2012) er private tilbydere mer fokusert på tjenestene, mens de offentlige fokuserer mer på strukturelle forhold som bemanning. |
| Arbeidsvilkår | Ifølge Petersen & Hjelmer (2012) finns det få studier og det har ikke kommet fram forskjeller i arbeidsmiljøet. | I studier av Sinervo m.fl. 2011 og Finne-Soveri m.fl. 2011 kom det fram at flere ansatte i offentlige sykehjem klager over stress og tidspress på jobben, mens de ansatte i private sykehjem klager over urettferdig ledelse og styring. | | Müller (2010) fant at anbudsprosessen førte til usikkerhet, stress og bekymring blant de ansatte. | Stolt m.fl. (2011) og Socialstyrelsen (2012a) fant lavere bemanningsnivå hos private pleie- og sykehjem enn i de offentlige. En studie av Arfwidsson og Westerberg (2012) viser at aksjeselskaper som eier pleie- og sykehjem har lavere bemanningsnivå, og høyere andel deltidsansatte |
| Kostnader | En studie av Rambøll (2009) viser lavere kostnader i konkurranseutsatte pleie- og sykehjem i 3 kommuner. Petersen & Hjelmer (2012) fant enkelte casestudier som viste lavere kostnader i konkurranseutsatte pleie- og sykehjem. Houlberg & Petersen (2012) kunne ikke etablere årsakssammenheng mellom ekstern fristilling og utgifter til eldreomsorgen i danske kommuner. | Pirttilä & Taimio (2011) konkluderer i sin studie av 134 pleie- og sykehjem at typen av tjenesteleverandøren ikke påvirker kostnadene ved å utføre tjenester. | Ifølge Ríkisendureskoðun (2013) har tilbydere ulike kostnader til tross for samme tilskudd fra staten for å utføre samme slags tjenester i pleie- og sykehjem. | En studie av OSLO Economics (2013) viser lavere kostnader blant konkurranseutsatte sykehjem i Oslo. | Petersen & Hjelmer (2012) fant enkelte casestudier som viste lavere kostnader i konkurranseutsatte pleie- og sykehjem, men forskjellen var mindre i Sverige enn i Danmark. |

Konsekvenser av fritt skolevalg

Valg av videregående skoler har lenge vært relativt fritt i Norden, men bare Danmark og Sverige har innført fritt skolevalg av grunnskoler. Vår diskusjon om konsekvensene av fritt valg på grunnskole- og videregående nivået bygger derfor i hovedsak på svenske studier, men også noen danske. Fritt skolevalg innebærer større valgfrihet enn brukervalg i hjemmeomsorgen, ettersom valget ikke bare står mellom en kommunal og en privat skole, men også mellom skoler innen kommunen og mellom skoler i forskjellige kommuner.

Sverige innførte fritt skolevalg i 1992 for å øke pedagogisk mangfold, fremvekst av skoler tilpasset de lokale forholdene og kostnadsbevissthet (Vlachos 2011). Foreldrene og eleven har rett til å velge mellom så vel ulike offentlige skoler innenfor eller utenfor kommunene og ulike typer private skoler på både grunnskole- og videregående nivå. I Danmark ble fritt skolevalg i grunnskolen etablert i 2005 for å styrke foreldrenes muligheter at påvirke sine levevilkår ved å velge den skolen som passer best familiens behov (Rambøll 2011). Før 2005 kunne foreldrene og elevene velge mellom distriktskolen og private skoler (friskole), men etter 2005 har de rett til å velge så vel ulike offentlige skoler innenfor eller utenfor kommunene og ulike typer private skoler på grunnskolenivå.³²

I Danmark har antallet private skoler økt markant etter at finanskrisen begynte. Årsaken er først og fremst protest fra foreldre som ønsker å holde barna i lokale skoler, i stedet for å sende barna sine til nye sammenslåtte skoler som skal ha et stort nok antall elever for å balansere økonomien og profesjonalitet i skolen. Politikerne frykter derfor at kostnadseffekten av grunnskolesammenslåinger raskt blir spist opp av lokale uavhengige skoler (Pedersen 2012a).

Brukertilfredshet

En evaluering av fritt skolevalg på grunnskolenivå i Danmark (Rambøll 2011), konkluderte at fritt skolevalg hverken har økt eller minsket tilfredsheten hos borgerne og foreldrene.

I 2008 undersøkte Lärarförbundet i Sverige foreldrenes holdninger til skolen. 855 foreldre med barn på grunnskole eller videregående skole ble valgt ut og spurt om sine holdninger til skolen. Undersøkelsen viste at foreldre med barn i private skole (friskole) var mer fornøyde med sine barns skole (88 prosent) enn de med barn i offentlige skoler (74 prosent).³³ En annen undersøkelse av forelderens holdninger (1043 intervjuer) ble gjennomført av Novus Opinion i 2009 på vegne av Svenskt Näringsliv. I denne undersøkelse mente 84 prosent av foreldre med barn i private skoler at skolen møtte deres forventninger. Tilsvarende tall for offentlige skoler var 71 prosent.³⁴

³² <http://www.uvm.dk/~UVM-DK/Content/News/Udd/Folke/2012/Mar/~media/UVM/Filer/Udd/Folke/PDF12/120301%20udkast%20af%201%20marts%202012%20forslag%20til%20lov%20om%20%C3%A6ndring%20af%20folkeskoleloven.ashx>

³³ [http://www.lararforbundet.se/web/ws.nsf/documents/6DFF4E82D9386B4FC12578ED0050E503/\\$FILE/attityder-till-skolan-2011.pdf](http://www.lararforbundet.se/web/ws.nsf/documents/6DFF4E82D9386B4FC12578ED0050E503/$FILE/attityder-till-skolan-2011.pdf)

³⁴ http://www.friskola.se/Press___opinion_Rapporter_och_resultat_Foraldrar_och_larare_om_skolan_DXNI-1357084_.aspx

Ulikhet

I debatten om fritt skolevalg i Danmark og Sverige har et sentralt argument *mot* ordningen vært at det vil føre til elevsortering og A- og B-skoler. Ifølge OECD (2012) er det mindre segregering blant PISA-elever i land der de private skolene i hovedsak er offentlige finansiert. I de nordiske landene får private skoler mellom 75 prosent og 100 prosent av inntektene sine fra det offentlige, og sosial og økonomisk bakgrunn har hatt en mindre påvirkning på elevenes PISA-resultat i Sverige enn i OECD-gjennomsnittet. Skolverket (2010) konkluderte ut fra resultatene i PISA 2000 og 2009 at Sverige ikke lenger inntok en topposisjon når det gjaldt likhet i skolesystemet. Finland som har skåret høyest av de nordiske landene i PISA-undersøkelsene har oppnådd både høy kvalitet i utdannelsessystemet, og høy grad av likhet eller relativt liten prestasjonsforskjell blant elever med ulik sosial og økonomisk bakgrunn. I Sverige har forskjellene mellom høyt- og lavtpresterende elever og høyt- og lavtpresterende skoler økt. Elevens bakgrunn har spilt en større rolle for elevenes resultat i PISA-undersøkelsene i Sverige enn i OECD-gjennomsnittet (Skolverket 2010).

I Rambøls studie av fritt skolevalg i Danmark kom det fram at elever med behov for spesialundervisning hadde mer begrenset fritt skolevalg, ettersom ikke alle skoler tilbød alle former av spesialundervisning. På lokalt nivå viste evalueringen dessuten en tendens til at fritt skolevalg har ført til økt segregering i kommuner med relativt høy andel elever med ikke-dansk bakgrunn. På nasjonalt nivå, viste derimot evalueringen at det ikke har vært noen økt etnisk segregering i løpet av skoleårene 2007/2008 og 2009/2010. Ifølge evalueringen mente få kommuner at deres muligheter til at motarbeide segregering har blitt dårligere som følge av loven om fritt skolevalg (Rambøll 2011:2-3). Dette må ses i lyset av en stor økning i antallet elever på private muslimske skoler.³⁵

En annen dansk analyse viste at foreldre som hadde barn i private grunnskoler hadde i gjennomsnitt 13 prosent høyere inntekt enn de som hadde barn i kommunale skoler. Gjennomsnittet skjulte at det blant foreldre med barn på private skoler var mange foreldre med lav inntekt som hadde valgt religiøse skoler (Bræmer 2013).

Kvalitet

Ett av målene med friskolereformen i Sverige var at styrke kvaliteten i skolene gjennom økt konkurranse. Elevens karakterer er vanligvis brukt for å måle kvaliteten i skolene. De enkelte skolene har derfor en sterk interesse av at mange elever går ut med gode karakterer. Undersøkelser som Skolverket (2009 og 2010) har gjennomført i Sverige, har funnet at de gjennomsnittlige karakterene i både grunnskole og videregående skoler er markert høyere enn for 15 år siden, samtidig som resultatene i PISA-undersøkelsene forverretes.

I en studie av Wondratschek, Edmark & Frölich (2013) ble det konkludert med at økt valgfrihet førte til noe bedre karakterer ved utgangen av grunnskolen, noe som bare delvis kunne forklares av karakterinflasjon. I sin studie av innføringen av skolevalgfriheten konkluderte Böhlmark & Lindahl (2012) at flere private skoler førte til bedre resultater i siste år av grunnskolen, at flere valgte realfag på videregående skole, at flere tok høyere utdanning og at elevene holdt seg lenger på skolebenken. Forskerne fant ikke

³⁵ <http://politiken.dk/indland/ECE1524407/nydanskere-fravaelger-folkeskolen/>

støtte for påstanden om at en økning i andelen av elever på private skoler forklarer Sveriges relative tilbakegang i PISA-undersøkelsene.

En kartlegging av karakterer i 68 danske kommuner viste at privatskolenes karakterer lå over de offentlige grunnskolenes for skoleåret 2011 (Pedersen 2012b). Ifølge et notat fra Undervisningsministeriet i Danmark fikk elever ved private skoler høyere karakterer under perioden 2006-2013 på de nasjonale eksamenene i 9. klasse enn dem som går på de offentlige (folkeskole).³⁶

Kostnader

Behovet for kostnadsreduksjon blir sjeldnere kommentert i diskusjoner om fritt skolevalg enn i diskusjonene om markedseksponering av omsorgstjenestene, men også ved innføringen av fritt skolevalgsreformer har det vært en forhåpning å oppnå kostnadseffektivitet i skolevesenet samlet (Skolverket 2012a:12). I en analyse av kostnadsforskjeller, har det svenske Skolverket kommet fram til at kostnadene var 11 prosent lavere per elev i de private gymnasieskolene enn i de offentlige (Skolverket 2012a:23). Forskjellen skyldtes flere elever per lærer i de private skolene og lavere kostnader for lokaler, elevomsorg og andre kostnader.

Lavere kostnader hos private skoler fører ikke nødvendigvis til lavere kostnader for kommunene, ettersom det offentlige betaler samme driftstilskudd per elev til de fleste private skolene som til de offentlige. Skolverket (2012a:12) fant tvert i mot at økt konkurranse om elever i videregående skoler ofte førte til *høyere* kostnader for kommunene. Kostnadsøkningen skyldtes delvis kommunenes tiltak for å forbedre kvaliteten, økt utdanningsutvalg og markedsføringskostnader.

«En betydande del av kostnaderna kan dock härröras till ett minskat elevantal och elevernas utbildningsval, och svårigheter för kommuner att planera sin verksamhet i ett snabbföränderligt system. Kommuner med få elever har inte samma möjlighet att anordna samma utbud av program som kommuner med många elever har. Relativt många elever från kommuner med få elever går därför ofta i gymnasieskolor utanför hemkommunen. Kommuner med en elevminskning i kommunens egna gymnasieskolor, beroende på minskande elevkullar såväl som en ökande andel elever i fristående skolor eller i skolor i andra kommuner, har en större kostnadsökning per elev än kommuner med elevökning. Statistiken visar att gymnasieelever i allt större utsträckning byter både skolor och program under sin gymnasietid, något som ofta innebär att studietiden förlängs. Det är elevens hemkommun som får stå för kostnaden för denna förlängda utbildningstid.» (Skolverket 2012a:12-13).

Oppsummering

Den viktigste hensikten med innføring av fritt skolevalg i Sverige og Danmark har vært større valgfrihet for foreldre og elever. Studiene av konsekvensene av fritt skolevalg viste bl.a. at tilfredsheten med skolene verken hadde økt eller minsket hos borgerne gene-

³⁶ <http://www.uvm.dk/Service/Statistik/Statistik-om-folkeskolen-og-frie-skoler/Statistik-om-elever-i-folkeskolen-og-frie-skoler/-/media/UVM/Filer/Udd/Folke/PDF13/131111%20Udviklingen%20i%20grundskolekarakterer%209%20klasse.ashx>

relt, eller hos foreldre, etter at det ble innført fritt skolevalg i Danmark. I Sverige viste undersøkelser at foreldre med barn på private grunnskole eller i videregående skole, var mer tilfredse med skolen enn foreldre med barn på kommunal skole. Andre studier viste også at elever som går på private grunnskoler i Danmark og Sverige får i gjennomsnitt høyere karakterer enn dem som går på de offentlige.

I debatten om fritt skolevalg i Danmark og Sverige har et sentralt argument mot ordningen vært at det vil føre til elevsortering og A- og B-skoler. Prestasjonsforskjeller mellom svenske skoler og elever har økt. I Danmark finns en tendens til at fritt skolevalg har ført til økt segregering i kommuner med relativt høy andel elever med etnisk bakgrunn, men man finner ikke tilsvarende tendens på nasjonalt nivået. De studiene vi har referert her (Wondratschek et al. 2013; Böhlmark & Lindahl 2012) finner imidlertid ikke støtte for påstanden om at en økning i andelen av elever på private skoler forklarer Sveriges relative tilbakegang i PISA-undersøkelsene.

Avsluttende kommentarer

Til tross for mye offentlig oppmerksomhet om markedseksposeringen av velferdstjenester i de nordiske landene, står fremdeles offentlig sektor for en dominerende andel av den offentlige tjenesteproduksjonen. Målt som andel av BNP har alle de nordiske landene en stor offentlig sektor og de har en større skattefinansiert velferdstjenestesektor enn OECD-gjennomsnittet. Men det at de offentlige utgiftene til eldreomsorg og skole er stor, betyr ikke nødvendigvis at det er offentlige aktører som tilbyr tjenestene. Andelen av tjenestene som utføres av private aktører har økt betydelig siden 1990, og i en del tilfeller har de kommersielle aktørene utkonkurrert både offentlige og ideelle aktører.

Det er ikke mulig, basert på OECD-data, å danne et bilde av hvordan alle velferdstjenester i Norden har endret seg de siste årene. Vi har derfor konsentrert oss om endringer i eldreomsorgen og skolesektoren i Norden. På disse to områdene har man i økende grad markedseksposert tjenestene og innført fritt brukervalg/fritt skolevalg. Det kan derfor konkluderes med at markedseksposering i form av ekstern fristilling er en felles trend i Norden. Det er imidlertid store variasjoner i *hvordan* markedseksposeringen har blitt utført i de enkelte landene, og i *hvor stor* grad ulike tjenester har blitt utsatt for konkurranse. Grovt sagt kan vi si at:

- Markedseksposeringen av den institusjonsbaserte eldreomsorgen og innføring av brukervalg er mest utbredt i Sverige og minst på Island.
- Markedseksposeringen av den hjemmebaserte eldreomsorgen og innføring av brukervalg er mest utbredt i Danmark og minst på Island.
- Markedseksposeringen i utdanningssystemet og innføringen av fritt skolevalg er mest utbredt i Danmark og minst i Norge og på Island.

Landene skiller seg i tillegg fra hverandre når det gjelder balansen mellom ideelle og kommersielle tilbydere i eldreomsorgen, i hvilken grad brukerne kan velge både tjenesteleverandør og tjenesteinnhold, og hvordan tjenestene finansieres. Informasjonen vi har i dag om ekstern fristilling av pleie- og sykehjem og brukervalg i hjemmeomsorgen og skolesektoren viser ulik utvikling blant de nordiske landene når det gjelder private aktørers rolle i velferdstjeneproduksjonen. I Norge har den offentlige sektoren fremdeles klart dominerende i tilbudet av eldreomsorg, mens de eldre i Danmark bor i stor grad i boliger eide av boligforeninger med og uten hjemmeomsorg. Sverige og Finland som ble hardt rammet av finanskrisen i begynnelsen av 1990-tallet har i større grad brukt ekstern fristilling av eldreomsorgen. Private ideelle tilbydere, har lenge vært en del av velferdstjenestetilbudet i de nordiske land, særlig i eldreomsorgen i Finland og på Island. I Finland har økt bruk av konkurranseutsetting minsket betydningen av den frivillige sektoren i tilbudet av eldreomsorg. På Island ble den kommersielle sektor hardt rammet av krisen i 2008 og har hittil ikke hatt kapasitet til å ta på seg drift av nye pleie- og sykehjem. Nordiske kommuner, unntatt fra de islandske, har innført brukervalg i hjemmeomsorgen og antallet private aktører har økt.

I diskusjonene om markedseksposering av både eldreomsorgen og skolevesenet, står spørsmålet om konsekvenser sentralt. Er de private leverandørene mer kostnadseffektive, leverer de bedre kvalitet, og klarer de i tilfelle dette uten at de ansattes vilkår forringes? Eller medfører flere private (særlig kommersielle) tilbydere at kostandene øker, kvaliteten synker og de ansattes vilkår blir dårligere?

Før vi oppsummerer svarene på disse spørsmålene må det understrekes at det er mange metodiske utfordringer knyttet til å studere kvalitet, kostnadseffektivitet og brukertilfredshet, og det er enda mer komplisert å sammenlikne dette på tvers av tjenester og tjenestesteder nasjonalt. Når man prøver seg på tverrnasjonale komparasjoner øker kompleksiteten ytterligere. Indikatorene som benyttes er ofte ikke helt sammenliknbare, og det er mange nasjonale og lokale variasjoner som det er vanskelig å hensynta i analysene. Vi har heller ikke funnet mange studier som har hatt et komparativt design, og vi er derfor henvist til å oppsummere på tvers av ulike studier. Disse forbeholdene må man ha i bakhodet når analysene av konsekvenser oppsummeres under.

- Litteraturgjennomgang viste ikke noe entydig resultat når det gjaldt kostnadseffektivitet. Vi fant verken et generelt belegg for at private aktører driver mer effektive pleie- og sykehjem enn det offentlige med hensyn til kostnader, eller at de *ikke* gjør det. Noen studier konkluderer med kostnadseffektivitet, noen gjør ikke. Vi har dermed verken belegg for å konkludere på spørsmålet om private eller offentlige tilbydere av pleie- og sykehjem er mest lønnsomt for det offentlige.
- Ekstern fristilling fører ikke til kostnadssparinger for skattebetalerne, hvis det offentlige fastsetter prisen for tjenestene og tar på seg kostnader knyttet til anbudsprosesser, oppfølging og kontroll.
- Påstander om bedre kvalitet i eldreomsorgen på grunn av ekstern fristilling får heller ikke støtte, men vi finner heller ikke støtte for at kvaliteten har blitt dårligere. Gjennomgående viser studiene små forskjeller.

- Det er vanskelig at fastslå utfra studiene som foreligger om ekstern fristilling av pleie- og sykehjem i Norden har ført til dårligere kår for de ansatte. De fleste studier som tar for seg dette, baserer seg hovedsakelig på de ansattes subjektive oppfatninger, mens få studier benytter mer objektiv informasjon om sykefravær, lønn, arbeidstid, kontraktsvarighet o.l. (Gautun & Grødem 2012: 40). Tariffestede lønninger, regler om bemanningsnivå og kunnskapskrav, samt likeartede pensjonsordninger er viktige rammebetingelse for å hindre at fristilling av velferdstjenester skjer på bekostning av de ansatte.
- De nordiske landene har ikke innført regler om bemanning og kunnskap hos private tjenesteleverandører.
- Konkurransetsetting kan føre til mindre mangfold i tjenestetilbudet, hvis store internasjonale selskaper utkonkurrer andre private aktører på grunn av høye etableringskostninger og stordriftsfordeler.

Så langt om konsekvensene av markedseksposering innenfor eldreomsorgen. Det andre tjenesteområdet som er undersøkt her, er skolesektoren. Sverige og Danmark har innført fritt skolevalg og antallet private grunnskoler har økt, mens andelen private grunnskoler i de andre landene er liten. Heller ikke når det gjelder konsekvensene av fritt skolevalg er det mulig å trekke bastante konklusjoner.

- Verken hos borgerne generelt eller foreldrene spesielt hadde tilfredsheten med skole-systemet økt eller minsket etter innføringen av fritt skolevalg i Danmark.
- Sverige har nesten dobbelt så lang erfaring med fritt skolevalg som Danmark, og tilfredsheten med det offentlige utdanningssystemet blant svenske foreldre har minsket de seneste årene. I Sverige viste undersøkelse at foreldre med barn på private grunnskole eller videregående skole var mer tilfreds med skolen enn foreldre med barn på kommunale skole.
- Studier viser at elever som går på private grunnskoler i Danmark og Sverige i gjennomsnitt får høyere karakterer enn de som går på de offentlige. Prestasjonsforskjellene mellom svenske skoler og elever har økt.
- I Danmark er det en tendens til at fritt skolevalg har ført til økt segregering i kommuner med relativt høy andel elever med etnisk bakgrunn, men denne segregeringen gjenspeiles ikke på nasjonalt nivået.
- Forskerne fant ikke støtte for påstanden om at en økning i andelen av elever på private skoler forklarer Sveriges relative tilbakegang i PISA-undersøkelsene.

Det er med andre ord vanskelig å generalisere utfra de nordiske erfaringene fra ekstern fristilling og innføring av brukervalg i eldreomsorgen og skolesektoren. Statistikk om hvilke aktører er involvert i velferdstjenesteutføringen, deres samarbeidsformer og omfanget er enten utilgjengelig eller ikke sammenlignbart. Derutover finns det få studier som både undersøker ulike typer av effekter og som inkluderer et stort antall kommuner. Flere og mer omfattende studier er nødvendig før vi kan generalisere om hva ekstern fristilling og brukervalg/skolevalg betyr i det lange løp.

Litteratur

- Andell, A. (2011). Hälso- og sjukvårdstjänster i privat regi. I L. Hartmann, red., *Konkurrensens konsekvenser. Vad hender med svensk velferd?* Stockholm: SNS forlag.
- Andersen, T. B. (2012). Beskæftigelsen – akilleshælen i den nordiske velfærdsmodel. I G. Vidje, red., *Fokus på den nordiske velfærdsmodellen* (s. 66-69). Stockholm: Nordens Velfærdscenter.
- Andersen, T. M. (2010). *Welfare state – the Scandinavian welfare model*. Economics Working Paper 2011:1. Aarhus: Aarhus Universitet.
- Antikainen, A. (2010). The Capitalist State and Education: The Case of Restructuring the Nordic Model. *Current Sociology*, 58 (4): 530–550.
- Anttonen, A., Häikiö, L. & Stefánsson, K., red. (2012). *Welfare State, Universalism and Diversity*. London: Edward Elgar.
- Anttonen, A. & Häikiö, L. (2011). Care ‘going market’: Finnish elderly-care policies in transition. *Nordic Journal of Social Research*, 2(2011): 2-21.
- Arfwidsson, J. & Westerberg J. (2012). *Profit Seeking and the quality of eldercare*. Master thesis, Stockholm School of Economics.
- Bach, S. (2013). Shrinking the state or the Big Society? Public service employment relations in an era of austerity. *Industrial Relations Journal*, 43(5): 399–415.
- Barne-, likestillings- og likestillingsdepartementet (2012). *Likestilling kommer ikke av seg selv*. Meld. St. 44 (2012–2013)
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-44-20122013/5/2.html?id=731085>.
- Barth, E. & Moene, K. O. (2010). Små lønnsforskjeller og store velferdsstater. *Søkelys på arbeidslivet*, 27(1/2): 77- 86.
- Berge, Ø. & Hyggen, C. (2011). *Privatskoler i Norden. Omfang, utvikling og den politiske debatten*. Fafo-notat 2011:01.
- Berge, Ø. M., Falkum, E., Trygstad S. & Ødegård, A.M. (2011). *Skaff oss dem vi trenger. Om arbeidskraftstrategier og forebygging av sosial dumping i helse og omsorg*. Fafo-report 2011:20.
- Bergh, A. & Bjørnskov, C. (2011). Historical Trust Levels Predict the Current Size of the Welfare State. *Kyklos*, 64(1): 1–19.
- Berglund, T. & Esser, I. (2004). *Modell i förändring. Landrapport om Sverige*. NordMod 2030. Delrapport 8, Fafo 2014:10.
- Bertelsen, T. M. & Rostgaard, T. (2013). Marketisation in eldercare in Denmark: free choice and the quest for quality and efficiency. I G. Meager & M. Szebehely, red.,

- Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences* (s.127-162). Stockholm: Stockholm Universitet.
- Blåka, S., Tjerbo, T. & Zeiner, H. H. (2012). *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21
- Borchorst, A. (2012). Reassessing Woman-friendliness and the Gender System: Feminist Theorizing About the Nordic Welfare Model. I A. Anttonen, L. Häikiö and K. Stefánsson, red., *Welfare State, Universalism and Diversity*. London: Edward Elgar.
- Bræmer, M. (2013.) Fattigste forældre vælger privatskole. *Ugebladet A4*, 18/1.
- Böhlmark, A. & Lindahl, M. (2012). *Independent schools and long-run educational outcomes – evidence from Sweden’s large scale voucher reform*. IFAU Working paper 2012:19.
- Clarke, J. (2006). Consumers, clients or citizens? Politics, policy and practice in the reform of social care. *European Societies*, 8(3): 423–442.
- Djuve, A. B., Sandbæk, M. L. & Lunde, H. (2011). *Likeverdige tjenester? Storbyenes tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Fafo-rapport 2011:35.
- Dølvik, J. E. (2013). *Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling*. NordModrapport 1. Oslo: Fafo-rapport 2013:13.
- Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. & Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09.
- Erlandsson, S., Storm, P., Stranz, A., Szebehely, M. & Trydegård, G. (2013). Marketising trends in Swedish eldercare: competition, choice and calls for stricter regulation. I G. Meager og M. Szebehely, red., *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences* .(s.23-84). Stockholm: Stockholm Universitet.
- Eskelinen, L., Hansen E. B. & Frederiksen, M. (2004). *Frit valg - erfaringer med flere leverandører af personlig og praktisk hjælp*. København: AKF Forlaget.
- European Commission. (2012). *The 2012 Ageing report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*. Brussels: European Commission.
- Eurostat. (2012). *Active ageing and solidarity between generations. A statistical portrait of the European Union 2012*, Luxembourg. European Commission.
- Finne-Soveri, H. & Noro, A. og Pirttilä, J., Sinervo, T., Syrjä, V. & Taimio H. (2011). Yhteenveto ja johtopäätökset. I. T. Sinervo & H. Taimio, red. *Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta*. THL Raportti 9/2011. Helsinki: THL, s. 104–111.
- Fløtten, T., Hermansen, Å., Strand A. H. & Tronstad, K.R. (2013). *Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene*. NordMod Delrapport 2. Fafo-rapport 2013:14
- Fürst, R. & Høverstad, L. (2013). *Friere brukervalg i hjemmetjenesten*. Oslo: KS FoU.

- Gautun, H., Bogen, H. & Grødem, A. S. (2013). *Konsekvenser av konkurranseutsetting. Kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjenester*. Fafo-rapport 2013:24
- Greenwood, D. T. (2014). The decision to contract out: Understanding the full economic and social impacts. <http://www.uccs.edu/Documents/ccps/2014/contracts-broaderimpacts-greenwood-march-2014-REVISED-AND-FINAL.pdf>
- Hammer, J. L. (2012). Konkurranse mellom skoler gir bedre resultater. <http://www.forskning.no/artikler/2012/november/339127>
- Hartmann, L. red., (2011). *Konkurrensens konsekvenser. Vad hender med svensk velferd?* Stockholm: SNS forlag.
- Hermansen, Å. (2011). *Pleie- og omsorgssektoren i de nordiske land*. Fafo-notat 2011:12.
- Houlberg, K. & Petersen, O. H. (2012). *Effekter ved konkurrenceudsættelse. Pilotsundersøgelse af brugen af private leverandører og udgiftsniveau på udvalgte kommunale udgiftsområder*. AFK rapport. www.kora.dk/media/1209/udgivelser_2012_pdf_5162_pli_udgiftsniveau.pdf
- Hvinden, B. (2012). Den nordiske velferdsmodellens framtid – hva utgjør de største truslene? I G. Vidje, red., *Fokus på den nordiske velferdsmodellen* s. (74-77). Stockholm: Nordens Välfärdscenter.
- Kangas, O. & Saloniemi, A. (2013). *Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland*. NordMod rapport 6.
- Kavli, H. C. (2014). *Kan ikke, vil ikke, får ikke*. Hentet fra: Frifagbevegelse. http://frifagbevegelse.no/kronikk/kan_ikke_vil_ikke_far_ikke_243059.html
- Karsio, O. & Anttonen, A. (2013). Marketisation of eldercare in Finland: legal frames, outsourcing practices and the rapid growth of for-profit services. I G. Meager og M. Szebehely, red., *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences* (85-126). Stockholm: Stockholm Universitet.
- Knapp, M. & Hardy, B. og Forder, J. (2001). Commissioning for quality: ten years of social care markets in England. *Journal of social policy*, 30(2): 283-306.
- KPMG (2012). «*Sosial dumping*» ved anskaffelser i kommunesektoren. Rapport til KS.
- Kremer, M. (2006). Consumers in charge of care: the Dutch Personal Budget and its impact on the market, professionals and the family. *European Societies*, 8(3): 385–401.
- Kvist, J. (2013). The post-crisis European social model: developing or dismantling social investment. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29(1): 91-107.
- Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. & Kangas, O. (red.) (2012). *Changing Social Equality: The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: The Policy Press.
- Kvist, J. & Greve, B. (2011). Has the Nordic model been transformed? *Social Policy and Administration*, 45(2): 146-160.

- Landsorganisasjonen i Norge (2013). *Erfaringer fra Sverige, Danmark og Storbritannia: Konkurransetsetting av velferdstjenester*. 19. mars 2013.
<http://www.arbeidslivet.no/Velferd/Konkurransetsetting/Konkurransetsetting-av-velferdstjenester-i-andre-land/>
- Magnussen, J., Vrangbæk, K. & Saltman, R.B. (2009). *Nordic health care systems. Recent reforms and current policy challenges*. Maidenhead: McGrawHill.
- Mandl, U., Dierx, A. & Ilzkovitz, F. (2008). *European Economy*, economic papers 301, European Commission.
- Manifest (2012). *Fritt fall. Erfaringer fra privatisering og konkurranse i den svenske skolen*. Manifest. Rapport nr.1/2012.
- Meager, G. & Szebehely, M. (red.) (2013). *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm: Stockholm Universitet.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2011). *Ulikt arbeid – ulike behov*. Fafo-rapport 2011:10
- Moderniseringsdepartementet. (2005). *Veileder. Brukervalg og konkurranseutsetting. Hvordan sikre best mulig tjenester for innbyggerne?* Oslo: Moderniseringsdepartementet.
- Moland, L. & H. Bogen. (2001). *Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner*. Fafo-rapport 351
- Müller, M. (2010). *'...og bedre skal det bli?' Et empirisk basert studie av kvalitet og effekter av konkurranse innenfor Oslo kommunes sykehjemssdrift*. Masteroppgave i profesjonsetikk og diakoni, Universitetet i Oslo: Det teologiske fakultet.
- Nordic Council of Ministers (2013). *7 veje mod fremtidens nordiske velfærd*.
- Globaliseringsinitiativet for sundhed og velfærd. København: Nordic Council of Ministers.
- NOSOCO (2014). *Social protection in the Nordic countries 2010/11. Scope, expenditure and Financing*. Copenhagen: NOSOCO.
- Noro, A. (2011). *Eroaako hoidon laatu ikäihmisten yksityisissä ja julkisissa palveluissa? I. T. Sinervo & H. Taimio (red.) Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta*. THL Raportti 9/2011. Helsinki: THL. s.55–68.
- NOU (2011). *Velferd og migrasjon*. Oslo: NOU 2011:7.
- NOU (2003). *Merverdiavgiften og kommunene*. Oslo: NOU 2003:3.
- Nørgaard, E. & Rønning, E. (2013). *På jakt etter felles indikatorer for velferd*. *Samfunnsspeilet* 4/2013: 2-6.
- OECD (2013a). *Government at glance*. Paris: OECD.
- OECD (2013b). *National Accounts at a glance*. Paris: OECD.

- OECD (2013c). *Health at a glance*. Paris: OECD
- OECD (2013d). *Education at a glance*. Paris: OECD
- OECD (2013e). *Snapshot of performance in mathematics, reading and science*. <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-snapshot-Volume-I-ENG.pdf>
- OECD/European Commission (2013). *A Good Life in Old Age? Monitoring and improving quality in long-term care*. Paris: OECD.
- OECD (2012). *Public and Private Schools. How management and funding relate to their socio-economic profile*. Paris: OECD.
- OECD (2010a). *Economic Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2010b). *PISA 2009 Results: overcoming social background. Equality in learning opportunities and outcomes, volume II. Economic Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2011). *Help wanted? Providing and paying for long-term care*. Paris: OECD.
- Oslo Economics (2013). *Sykehjemsdrifter i Oslo – effekten av konkurranse*. Hentet fra: <http://www.nhoservice.no/getfile.php/Filer/Dokumenter%20helse%20og%20ern%C3%A6ring/Rapport%25202013-2%2520Sykehjemsdrift%2520i%2520Oslo%2520-%2520effekten%2520av%2520konkurranse-1.pdf>
- Pedersen, A. (2012a). Nye privatskoler suger penge ud af folkeskolen, *Ugebrevet A4*, 22/5. Hentet fra: http://www.ugebreveta4.dk/da/2012/201221/Tirsdag/nye_privatskoler_suger_penge_ud_af_folkeskolen.aspx
- Pedersen, A. (2012b). Kløften mellem folkeskoler og privatskoler vokster. *Ugebrevet A4*, 7/5. Hentet fra: http://www.ugebreveta4.dk/da/2012/201219/Mandag/karaktergab_mellem_privatskoler_og_folkeskoler.aspx
- Petersen, O. H., Olsen, L., Brogaard, L., & Sieling, S.M. (2013) *Udvikling af offentlig-privat samspil (OPS) på det specialiserede socialområde. En analyse af modeller, erfaringer og muligheder*. KORÅ.
- Petersen, O. H., Hjelm, U., Vrangbæk, K. & Cour, L. (2011). *Effekter ved udlicitering av offentlige oppgaver. En forskningsbasert gjennomgang av danske og internasjonale undersøgelser fra 2000-2011*. København: AKF rapport.
- Petersen, O. H., & Hjelm, U. (2012). *Effekter av konkurranse om offentlige oppgaver i Danmark og Sverige på eldre- og daginstitutionsområdet*. Rapportbidrag. AKF.

- Pirttilä, J. & Taimio, H. (2011). Julkisen ja yksityisen tuotannon edullisuus ikäihmisten palveluasumisessa: teoreettista taustaa ja kustannusten vertailua. I T. Sinervo og H. Taimio (red.) *Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta*. THL Raportti 9/2011. Helsinki: s 13–36.
- Rambøll (2011). *Evaluering av mere frit skolevalg*. Rapport til Ministeriet for Børn og Undervisning. <http://uvm.dk/~UVM-DK/Content/News/Udd/Folke/2012/Feb/~media/UVM/Filer/Udd/Folke/PDF12/120221%20Frit%20skolevalg%20rapport.ashx>
- Rambøll (2009). *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje – og omsorgsopgaver i kommuner*. København: Udbudsrådet. www.konkurrencestyrelsen.dk/index.php?id=28869.
- Rigsrevisionen (2009). *Rates, quality and access to treatment on private hospitals*. København: Rigsrevisionen.
- Ríkisendurskoðun (2013). *Ábending frá Ríkisendurskoðun. Þjónustusamningar við öldrunarheimi*. http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Thjonustusamningar_vid_olddrun_arheimili.pdf
- Rostgaard, T., Andersen, M. H., Clement, S. L. & Rasmussen, S. (2013). *Omsorgsbetinget livskvalitet og hjemmehjælp – En ASCOT undersøgelse blandt hjemmehjælpsmodtagere. Analysernotat*. Aalborg: Institut for Statskundskab Aalborg Universitet. <http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/%C3%86ldre/hjemmehjaelp-kommission-en/Documents/Analyse%20af%20omsorgsbetinget%20livskvalitet%20fra%20Aalborg%20Universitet.pdf>
- Rostgaard, T. & Thorsgaard, C. (2007). *God Kvalitet i Ældreomsorgen – sådan vægter ældre, pleiepersonale og visitatorer*, SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd, SFI 07:27, København,
- Rubery, J. & Rafferty, A. (2013). Women and recession revisited. *Work, Employment and Society* 27(3): 414-432.
- Rubin J., Rendall, M. S., Rabinovich, L., Tsang, F., van Oranje-Nassau, C., & Janta, B. (2008). *Migrant women in the European labour force. Current situation and future prospects*. Technical report. Brussels: European Commission.
- Samband íslenskra sveitarfélaga (2012). *Tilfærsla þjónustu við aldrada frá ríki til sveitarfélaga. Forsendur, verkefni, aðferðir*, Fyrsta útgáfa, <http://www.samband.is/media/landsting-2012/Tilfaersla-thjonustu-vid-aldrada-til-sveitarfelaga.pdf>
- Skatteverket (2012a). *Delrapport. Skatteplanering med ränteavdrag i företag inom välfärdssektorn*. Solna: Skatteverket.

- Skatteverket (2012b). *Slutrapport. Skatteplanering i företag inom välfärdssektorn*. Solna: Skatteverket.
- Skolverket (2012a). *En bild av skolmarknaden*. Hentet fra: <http://www.skolverket.se/publikationer?id=2817>
- Skolverket (2012b). *Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer*. Hentet fra: http://www.skolverket.se/om-skolverket/visa-enskildpublikation?_xurl_=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D2769
- Skolverket (2010). *Rustad at möta framtiden? PISA 2009 om 15-åringers leseförståelse og kunnskaper i matematikk og naturfag*. Hentet fra: <http://www.skolverket.se/publikationer?id=2473>
- Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Hentet fra <http://www.skolverket.se>
- Sigurðardóttir, S., Sundstrom, G., Malmberg, B. & Bravell, M.E. (2012). Needs and care of older people living at home in Iceland. *Scandinavian journal of public health*, feb 1, 2012:1-9.
- Sigurðardóttir, S. & Eydal, G.B. (2003). Äldreomsorgen i Island – utveckling och framtidstendenser. *Nordisk sosialt arbeid*, 03/2003: 162-171.
- Simonazzi, A. (2009). *Status quo and perspectives for the elderly care sector in Europe*. European Employment Observatory (EEO) Thematic Paper. Fondazione Giacomo Brodolini, Rome.
- Sinervo, T. & Taimio, H. (red.) (2011). *Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta*. THL Raportti 9/2011. Helsinki: THL.
- Socialstyrelsen (2012). *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? – En jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*. Hentet fra: <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2012/2012-5-30>
- Statistiska Centralbyrån (2010). *Kraftig sysselsättningsökning för privata företag inom vård, skola och omsorg*. Hentet fra: http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Offentlig-ekonomi-/Finanser-for-den-kommunala-sektorn/Finansiarer-och-utforare-inom-varden-skolan-och-omsorgen/12042/2011A01/Behallare-for-Press/Finansiarer-och-utforare-inom-var-d-skola-och-omsorg-2008/
- Statistiska Centralbyrån (2012). *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2010*. Statistiska medellanden. OE 29 SM 1201
- Stolt, R., Blomqvist, P. & Winblad, U. (2011). Privatization of social services: Quality differences in Swedish elderly care. *Social Science & Medicine*, 72 (4): 560–567.

- Stolt, R. & Winblad, U. (2009). Mechanisms behind privatization: A case study of private growth in Swedish elderly care. *Social science and Medicine*, 68 (95), 903-911.
- Sunnevåg, K. J. (2005). Hvorfor fritt skolevalg er kontroversielt. *Magma*, 1/2005. <http://www.magma.no/hvorfor-fritt-skolevalg-er-kontroversielt>
- Svallfors, S. (2013). Government quality, egalitarianism, and attitudes to taxes and social spending: a European comparison. *European Political Science Review*, 5(3):363-380.
- Szebehely, M. & Meager, G. (2013). Four Nordic countries – four responses to the international trend of marketisation. I G. Meager & M. Szebehely (red.) *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences* (s. 241-287). Stockholm: Stockholm Universitet.
- Szebehely, M. (2011). Insatser för äldre og funktionshindrede i privat regi. I L. Hartmann (red.), *Konkurrensens konsekvenser. Vad hender med svensk velferd?*(s. 215-257). Stockholm: SNS forlag.
- Thonstad, K. A. (2013). *Konkurransutsetting - Norge i nordisk sammenheng*. Landsorganisasjonen i Norge, Samfunnsdokumentasjon nr 1/13.
- Udbudsrådet (2012). *Analyse af offentlig-private samarbejde i Danmark og Sverige*. Valby: Udbudsrådet.
- Vabø, M., Christensen, K., Jacobsen, F. F. & Trøttemberg, H. D. (2013). Marketisation in Norwegian eldercare: preconditions, trends. I Meager, G. & M. Szebehely (red.). *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences* (s.163-202). Stockholm: Stockholm Universitet.
- Vlachos, J. (2011). *Friskolor i förändring*. I L. Hartmann (red.). *Konkurrensens konsekvenser. Vad hender med svensk velferd?* (s.66-110). Stockholm: SNS forlag.
- Vaugh-Whitehead (2013). Public sector shock in Europe. Between structural reforms and quantitative adjustment. I Vaugh-Whitehead (red.). *Public sector shock. The impact of policy retrenchment in Europe*. Cheltenham/Geneva: Edward Elgar/ILO.
- Wondratschek, V., Edmark, K. & Frölich, M. (2013). *The short- and long-term effects of school choice on student outcomes – Evidence from a school choice reform in Sweden*. CESifo Working paper.
- Økonomiske Råd (2009). *Dansk økonomi efterår 2009*, Copenhagen: Det Økonomiske Råd.
- Øyvind B., Christensen, J., Dølvik, J. E. Fløtten, T., Hippe, J. M., Kavli, H. & Trygstad, S. (2009). *De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering*. Fafo-notat 2009:11

Den nordiske velferdsstaten og likestilling

Lilja Mósedóttir

Innledning

De nordiske landene holdes ofte fram som eksempler til etterfølgelse når det gjelder likestilling. Kvinnens yrkesdeltagelse i Norden har lenge vært høyere enn i de fleste andre europeiske land, særlig blant de eldre og lavt utdannede. Den «kvinnevennlige velferdsstaten» har skapt arbeidsplasser og gjort det mulig for nordiske kvinner å kombinere lønnsarbeid og omsorg. Koordinerte tariffavtaler har gitt relativ sammenpresset lønnsstruktur i Norden og jevnere inntektsfordeling før skatt enn de fleste andre OECD-land. Retten til betalt foreldreledighet og offentlig finansiert barneomsorg, utdanning og helsevesen, har vært viktige forutsetningen for topplassene i rangeringer av de mest likestilte land (f.eks. World Economic Forum). Sammenlignet med land der kvinner må ta vanskelige beslutninger i valget mellom familie og arbeid, har nordiske kvinner både høyere fruktbarhet og høyere kvinnelig sysselsetting.

Utbygging av velferdstjenester har ikke bare gjort det mulig for kvinner å kombinere barn og yrkesaktivitet. Ulønnet pleie- og omsorgsarbeid som hovedsakelig ble utført av kvinner i hjemmet, har blitt flyttet til velferdsstaten og skapt arbeidsetterspørsel som de selv måtte dekke. Kvinnenes overgang til yrkeslivet har ikke bare bidratt til at familienes inntekter har vokst, men også statens inntekter. Høy yrkesdeltagelse blant kvinner skal sikre finansiering av velferdsordningene og økonomisk selvstendighet blant både menn og kvinner. Velferdsstatens framvekst og konkurransen mellom de nordiske landene om innføring av enda bedre tiltak, som foreldrepermisjon og kvotering, har vært en viktig drivkraft i å minske ulikheter blant menn og kvinner.

Målet med dette kapitlet er å kartlegge hvor likestilte de nordiske landene er, og å lete etter forklaringer på likheter og ulikheter i likestilling mellom landene. Vårt fokus vil være på hvordan de nordiske velferdsstatene har bidratt til likestillingen, særlig som arbeidsgivere siden de i hovedsak består av kvinnedominerte arbeidsplasser. Komparativ forskning av velferdsstatens rolle for likestillingen har til nå hovedsakelig vært konsentrert om institusjonalisering av likestillingen (lover og regulering), tilbud av velferdstjenester (barnehageplasser) og rettigheter (foreldrepermisjon) (f.eks. Bergkvist et al. 1999; Gíslason & Eydal red. 2011). I denne forskningen framkommer det at de nordiske landene ofte har innført de samme endringene, men på forskjellige tidspunkter (f.eks. utbygging av barnehager), og at de til dels har utviklet ulike virkemiddel (f.eks. kjønnskvotering) for å oppnå felles mål som likestilling. Den betydningen velferdsstaten som arbeidsgiver og de kvinnedominerte arbeidsplassene har for likestillingen, har fått lite

oppmerksomhet. Dette til tross for at de nordiske arbeidsmarkedene kritikeres for å være sterkt kjønnssegregerte, bl.a. på grunn av en stor offentlig sektor. Vi vil diskutere denne kritikken, ettersom segregeringen skaper ulikhet i status, lønn og utviklingsmuligheter for menn og kvinner på arbeidsmarkedet. Flere eldre i samfunnet, mindre familier, og kvinnes økte deltakelse i lønnet arbeid kommer til å øke etterspørsel etter arbeidskraft til pleie- og omsorgstjenestene. Avslutningsvis vil vi derfor diskutere hvorvidt velferdsstatens behov for økt arbeidskraft, truer likestillingsmålet i Norden.

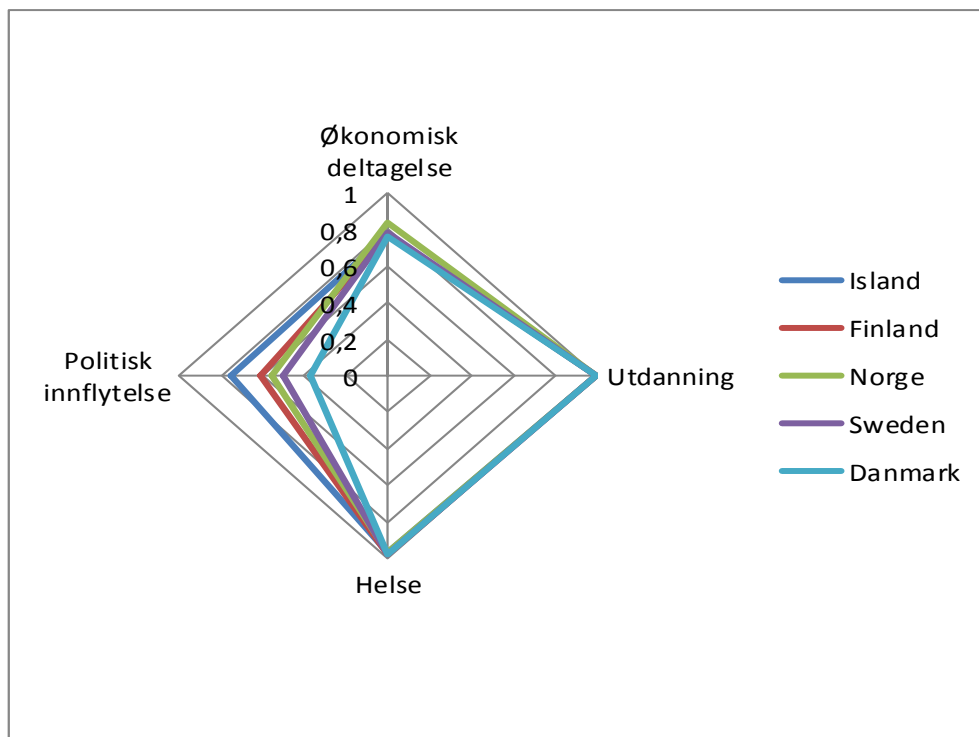
(U)Likheter i Norden

Siden 2006 har World Economic Forum i den årlige rapporten «Global Gender Gap» vist at, Finland, Island Norge og Sverige er de landene som preges av minst forskjeller mellom kjønnene. Danmark rangeres lavere enn de øvrige nordiske landene og har fra 2006 havnet blant de 7-8 beste landene. World Economic Forum rangerer landene ut fra fire kriterier: 1. økonomisk deltagelse og muligheter, 2. utdanning, 3. politisk innflytelse og 4. helse (figur 1). De fire kriteriene rangeres på en skala fra 0 til 1, der 1 indikerer full likestilling eller at kvinner og menn er like mange på de ulike områdene som kriteriene måler.

I 2013 fikk de nordiske landene mellom 0,87 poeng (Island) og 0,78 poeng (Danmark) på denne skalaen. Dette indikerer at landene har fjernet mellom 87-78 prosent av kjønns-gapet på de fire områdene, men de har fortsatt et stykke vei å gå til målet om full likestilling mellom kvinner og menn. Det er ikke gitt at utviklingen fortsetter å gå fremover for land som har oppnådd et høyt likestillingsnivå. Sverige falt f.eks. fra første plass i 2006 til fjerde plass i 2013 i World Economic Forums rangering av land, ettersom reduksjonen av kjønns-gapet i Sverige stagnerte mens de øvrige nordiske landene lyktes med å minske gapet.

World Economic Forums likestillingsmåling i 2013 viser at de nordiske landene ikke skiller seg fra hverandre når det gjelder kjønns-gapet i utdanning og helse, mens det er nasjonale forskjeller i økonomisk og særlig politisk deltagelse (se figur 1). Offentlig finansiert utdanning og helsevesen med lik tilgang for alle, kjennetegner de nordiske landene og har bidratt til likestillingsutfallet på kriteriene utdanning og helse.

Figur 1. Indikatorer* på kjønnsgapet mellom nordiske kvinner og menn, 2013



Kilde: World Economic Forum (2013)

*Økonomisk deltagelse inkluderer indikatorer på kvinnens posisjon i forhold til menn når det gjelder lønnsarbeid, lønnsforskjeller og toppjobber. Utdanning omfatter indikatorer på kvinnens relative posisjon til menn med hensyn til utdanningsnivå og utbredelse av analfabetisme. Helse inkluderer indikatorer på kvinnens relative posisjon til menn når det gjelder kjønnsdeling av fødte barn (utburd av spebarn) og gjennomsnittlig levealder. Politisk makt inkluderer indikatorer på kvinners relative posisjon til menn i parlamentet og med hensyn til statsoverhode de siste 50 årene.

Ifølge World Economic Forum (2013) scoret Norge høyest på likestilling i økonomiske deltagelse og muligheter (figur 1). Norge har lyktes best av de nordiske landene med hensyn til likelønn og kjønnsforskjeller i inntekter. World Economic Forum bruker to indikatorer for å belyse lønns-gapet, dvs. kjønnsforskjeller i inntekter og ledelsestillinger (likelønn). Tall fra Eurostat viser at Norge hadde den mest sammenpressede lønnsstrukturen³⁷ i 2012 blant EØS-landene, og Island var på andre plass. Internasjonale studier viser generelt at land med sentralisert og koordinert lønnsdannelse ikke bare har mindre lønnsbredning, men også mindre lønns-gap mellom menn og kvinner (se f.eks. Blau & Kahn 1996, 2003). Sammenlignet med Norge har ikke den sammenpressede lønnsstrukturen på Island i samme grad bidratt til små lønnsforskjeller mellom menn og kvinner.³⁸ Scoret på likestilling i økonomisk deltagelse var lavere på Island enn i Norge, først og fremst på grunn av større forskjeller mellom kvinner og menn når det gjelder likelønn og kjønnsforskjeller i inntekter.

I de nordiske landene var gapet i kvinners og menns *inntekter* størst på Island, mens lønns-gapet i lederstillinger (*likelønn*) var størst i Sverige. Viktige forklaringer på kjønns-

³⁷ Forskjellen mellom gruppen som har de 20 prosent høyeste inntektene med gruppen med de 20 prosent laveste inntektene http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di11&lang=en

³⁸ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_gr_gpgr2&lang=en

forskjellene i inntekter i Norden er kvinnedominansen i den offentlige sektoren, siden offentlig sektor i gjennomsnitt betaler lavere lønn enn privat sektor, og familievennlig politikk som kvinnene i større grad enn mennene benytter seg av (Weng 2007; Castro, Salto & Steiner 2013, NOSOSKO 2013:35). Magnussons (2010a) undersøkelse av lønnsgapet mellom kvinner og menn på 2000-tallet i Sverige viste at gapet var størst på toppen av yrkeshierarkiet blant kvinner og menn med barn. Ifølge en studie av lønns-gapet i Norden tapte svenske kvinner mest på at være gifte, mens kvinners sivilstatus ikke påvirket deres lønn på Island (Weng 2007:23). Datta Gupta m.fl. (2007:86) konkluderte i sin studie at omfattende familiepolitikk i Norden har ført til lavere lønner til kvinner, særlig høyt utdannet kvinner. I 2011 benyttet svenske menn 24,5 prosent av antallet dager brukt på foreldrepermisjon og bare islandske menn hadde høyere andel (29 prosent). Danske menn brukte minst tid på foreldrepmsisjon eller 7,5 prosent av antallet dager i 2011 (NOSOCO 2013:41).

Danmark scoret lavest på likestilling i toppjobber i arbeidslivet, mens Island scoret høyest. Tiltak for å øke kvinners andel i lederstillinger i arbeidslivet i Danmark har primært vært basert på informasjon og guidelines (myke tiltak), ettersom innføring av kvoter har hatt begrenset tilslutning (Verner 2009). På Island forsvant mange lederstillinger i den mannsdominerte finanssektor etter bankenes kollaps i 2008 og støtten for kvotering i styrene økte.

I alle de nordiske landene er forskjellen mellom nordiske menn og kvinner størst når det gjelder lederstillinger i arbeidslivet og antall år landet har vært ledet av et kvinnelig statsoverhode. Det området der de nordiske landene skiller seg mest fra hverandre, er kjønns-gapet i politisk innflytelse. Island har både hatt en kvinnelig president (1980-1996) og en kvinnelig statsminister (2009-2013), noe som gjør at landet scoret høyest på indikatoren «kvinnelig statsoverhode». I kjølvannet av banksektorens kollaps i 2009 økte kvinnenenes andel i det islandske parlamentet fra 32 til 43 prosent og en kvinne ble for første gangen statsminister. Sammenliknet med de øvrige landene når de danske kvinnene i mindre grad til toppen av politikken og stillingshierarkiet samtidig som institusjonalisering av likestilling er svakere i Danmark.

Kjønnspolitiske diskusjoner

Ifølge Dahlerup (2011: 80) har forskjeller i de nasjonale kvinnebevegelsenes styrke og ulike likestillingsdiskurser bidratt til at de nordiske landene skiller seg fra hverandre med hensyn til kvinners politiske deltagelse. De rødgrønne partiene som kom til makten på Island i 2009 ble etablert av bl.a. tidligere medlemmer av det nedlagte partiet Kvinnelisten og hadde derfor en sterk kopling til kvinnebevegelsen. Sammenlignet med Island, har kvinner i Danmark i større grad blitt integrerte i de politiske partiene som individer, enn som en del av partipolitisk aktiv kvinnebevegelsen. De har derfor svakere kvinnepolitisk maktbase i politikken.

I Danmark har fokuset i likestillingsdebatten vært på mangfold og ulikheter blant kvinner, mens i de øvrige landene handler diskusjonen mer om kvinner som en homogen gruppe forskjellig fra menn (Norge, Finland og Island) eller underordnet menn (Sverige og Island etter krisen) (Borchorst, Christensen & Siim 2002, Hirdman 2002;

Harjunen 2008; Teigen 2011). I forskjellighetsdiskursen framheves kvinnens særlige egenskaper og erfaringer, som kommer til å påvirke institusjoner når kvinner inkluderes og forbedrer likestillingsforholdet i samfunnet. Underordningsdiskursen er mer opptatt av hvordan kvinner plasseres lavere enn menn i makthierarkiet og advarer mot for mye fokus på kvinner som individuelle aktører (Cawood 2002).

I Norge (2003) og på Island (2010) ble forskjellighetsdiskursen brukt for å få gjennomslagskraft for lov om kjønnskvoltering til styrer av bedrifter. Større andel av kvinner i styret av private bedrifter skulle føre til et mer demokratisk samfunn og økt lønnsomhet (Teigen 2011).³⁹ Også på Island ble kjønnskvoltering i styrer ansett som et nødvendig virkemiddel for å bryte ned makthierarkiet i den private sektoren (som i stor grad kollapset i 2008). Loven om kjønnskvoltering på Island omfatter derfor ikke bare styrene i allmenne aksjeselskap som i Norge, men også bedrifter med flere enn 50 ansatte. I Norge følges kvoter opp med sanksjoner, mens en sterk opposisjon fra kvinnelige entreprenører på Island stoppet planer om innføring av et slikt virkemiddel der. Målet om 40 prosent kvinner i styrer av allmenn aksjeselskap ble nådd bare to år etter loven kom i Norge. På Island ble loven om styrekvoltering vedtatt i 2010, men trådte først i kraft i 2013, slik at bedrifter skulle få mer tid til å nærme seg målet om kjønnsbalanserte styrene. I 2013 utgjorde kvinner 31 prosent av styremedlemmene i bedrifter med flere enn 50 ansatte.⁴⁰

Over tid har likestillingsutviklingen i Norden vært forbausende lik sammenliknet med andre land, til tross for at de nordiske landene ofte har utviklet ulike virkemidler for å oppnå målet om likestilling. Positiv særbehandling for å minske kjønnsgapet i f.eks. politikken, brukes mest i Norge og Sverige og minst i Danmark (Teigen 2011). I de nordiske landene, bortsett fra Danmark, har institusjoner som likestillings- og diskrimineringsombud vært viktige i å drive likestillingspolitikken framover og for å arbeide mot diskriminering.

Ifølge Carbin (2008:5) endres likestillingsloven og -regler i Danmark primært på grunn av direktiver fra EU og internasjonalt press (UN og Nordiske ministerrådet), mens nasjonale aktører har spilt en større rolle i Sverige og Norge. Den Europeiske tilnærmingen til likestilling inkluderer integrering av et kjønns- og likestillingsperspektiv i ulike aktiviteter (gender mainstreaming) som en arbeidsmetode som alle kan/skal bruke. EUs bruk av integrering av kjønns- og likestillingsperspektiv kritiseres for å ignorere kjønnsmaktdelingen i samfunnet og for å gi individer uten makt og kunnskap et stort ansvar for å oppnå likestilling, noe som har ført til fragmentering av likestillingspolitikken (Mósesdóttir & Erlingsdóttir 2005, NOU 2012).

Felles for de nordiske landene, er en stor offentlig sektor som har ikke bare bidratt til høy sysselsetting blant kvinner, men også til kjønnssegregering på arbeidsmarkedet i Norden. Vi vil nå sammenligne utviklingen av de nordiske velferdsstatene som kvinne-dominerte arbeidsplasser.

³⁹ <http://www.althingi.is/alttext/138/s/0752.html>

⁴⁰ <http://www.sa.is/frettir/almennar/nr/6048/>

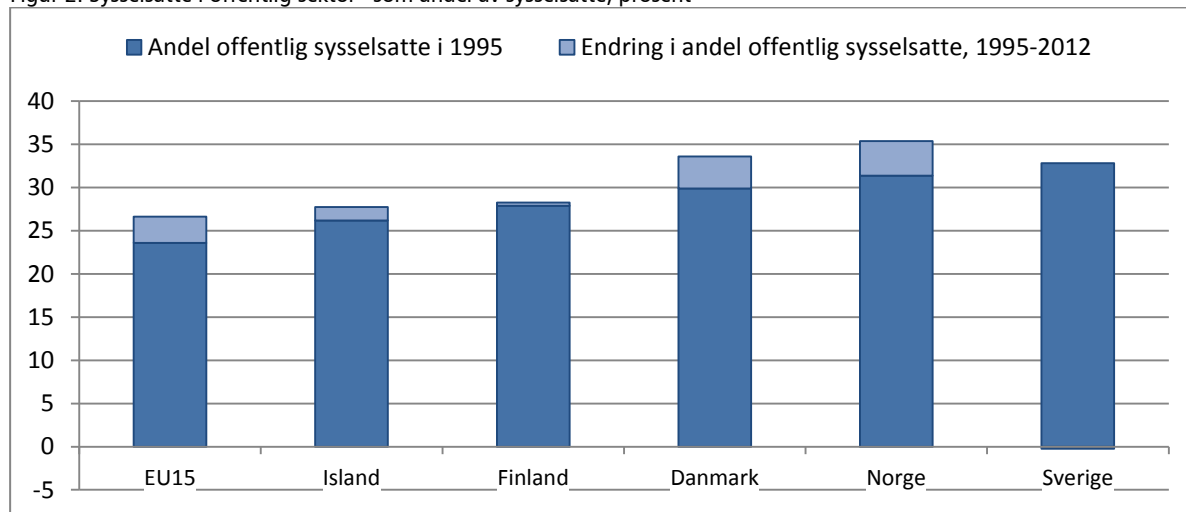
Velferdsstaten som arbeidsgiver

I Norden førte mangel på arbeidskraft på 1960-tallet til at ulønnet arbeid utført hovedsakelig av kvinner i hjemmet, ble flyttet til velferdsstaten. Dette skulle maksimere kvinners økonomiske deltagelse. I andre Europeiske land ble knappheten møtt med arbeidsinnvandring som f.eks. i Vest-Tyskland der kvinnens sysselsetting har vært vesentlig lavere enn i Norden (Mósesdóttir 2001). Den offentlige sektoren, som inkluderer ansatte i offentlig forvaltning, utdanning og helse og sosial arbeid, er større i alle de nordiske landene og mer kvinnedominert enn EU15- gjennomsnittet.

Om vi ser på utviklingen av offentlig sektor fra 1995 til 2012, så vokste andelen sysselsatte markant i EU15, Danmark, Norge og på Island (figur 2). I Sverige og Finland forble andelen sysselsatte relativt stabil i denne perioden, til tross for at begge landene ble hardt rammet av en finanskrisen i begynnelsen av 1990-tallet. I 2012 varierte andelen offentlig ansatte i Norden fra 27,7 prosent på Island til 35,4 prosent i Norge, mens gjennomsnittet var lavere (26,6 prosent) i EU15.

Ifølge OECD (2014:36) har bankkrisen økt etterspørsel etter velferdstjenester som arbeidsformidling og sosial støtte. Etter 2008 økte andelen offentlige ansatte i alle de nordiske landene, bortsett fra Island. På Island har reduksjonen i andelen offentlige ansatte vært begrenset etter at banksektoren kollapset, til tross for et stramt innsparingsprogram. De offentlige ansatte har til nå tatt på seg lønnsreduksjon og større arbeidsbyrder og reduserte gjennom dette behovet for oppsigelser for å oppnå besparelser i offentlige utgifter.

Figur 2. Sysselsatte i offentlig sektor* som andel av sysselsatte, prosent



Kilde: Eurostat (database)

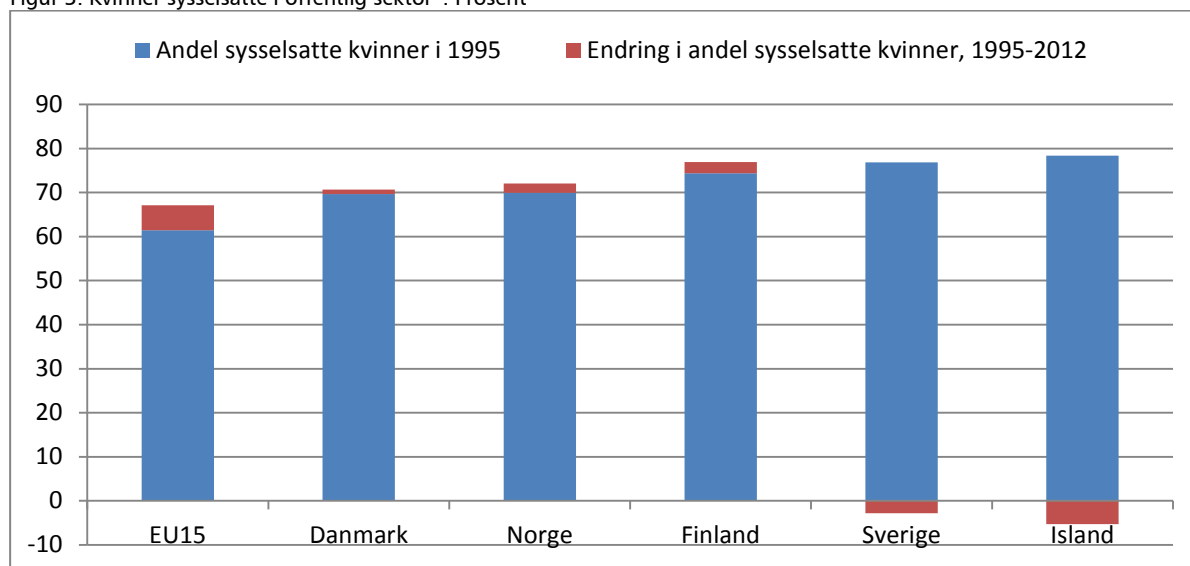
* Fra 1995 til 2005 brukes NACE, R1: L (offentlig forvaltning), M (utdanning) and N (helse og sosial arbeid). For 2012 brukes NACE, R2:O (offentlig forvaltning), P (utdanning), Q (helse og sosial arbeid)

De nordiske velferdsstatene har vært mer kvinnedominerte enn velferdsstaten i de fleste EU15-medlemslandene (figur 3). I 1995 var offentlig sektor mest kvinnedominert på Island og minst i Danmark, og Norge. Under perioden 1995-2012 ble kjønnssegregering litt sterkere i Finland, Norge og Danmark, mens den minsket litt i Sverige og enda litt mer på Island. I 2012 hadde ikke Island lenger den mest kvinnedominerte offentlig sek-

toren, men Finland (76,9 prosent). Danmark hadde den minst kvinnedominerte offentlige sektoren i hele perioden (70,7 prosent i 2012). Kvinners andel av sysselsettingen i offentlig sektor var omtrent 73 prosent i 2012, mens gjennomsnittet i EU15 var 67,1 prosent.

Kvinnedominansen i offentlig sektor forklares ofte med at kvinner søker seg dit på grunn av mer ordnede arbeidstidsforhold og større ansettelsestrygghet, noe som gjør det lettere å kombinere lønnet arbeid med barneomsorg. Det er imidlertid ikke bare kvinner som er tiltrukket av den offentlige sektoren. En studie av Midtbøen (2012) viste at kvinner, uavhengig av etnisk bakgrunn, i Norge har større sannsynlighet for å bli innkalt til intervju i den offentlige sektoren sammenlignet med menn. Reisel og Brekke (2013:47) drar derfor den konklusjonen at den offentlige sektor også er tiltrukket av kvinner.

Figur 3. Kvinner sysselsatte i offentlig sektor*. Prosent



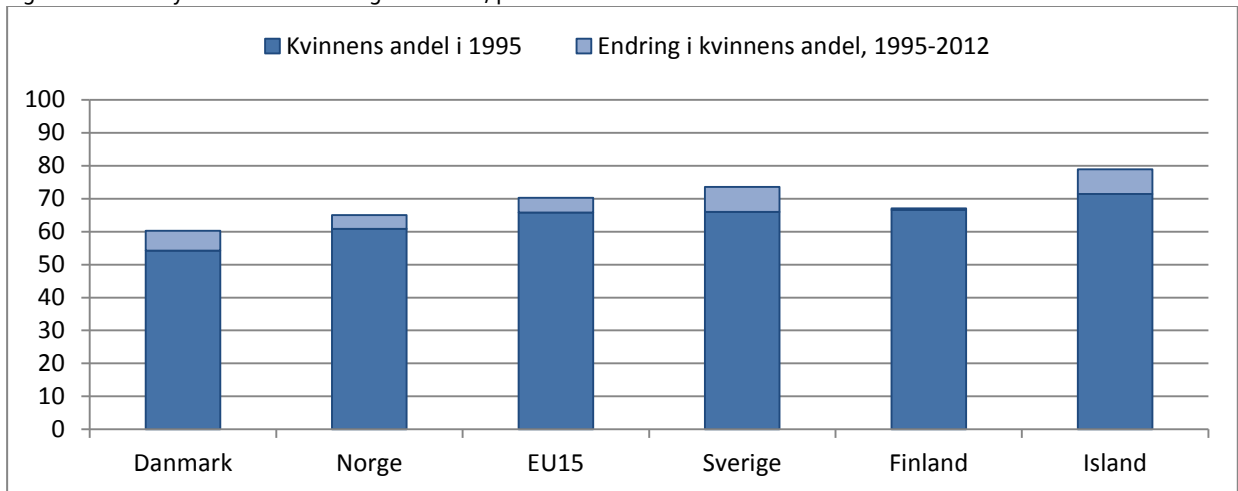
Kilde: Eurostat (database)

* Fra 1995 til 2005 brukes NACE, R1: L (offentlig forvaltning), M (utdanning) and N (helse og sosial arbeid). For 2012 brukes NACE, R2: O (offentlig forvaltning), P (utdanning), Q (helse og sosial arbeid)

Den offentlige sektoren omfatter ansatte i utdannings-, helse- og sosialsektoren samt ansatte i offentlig forvaltning. I figurene 4, 5 og 6 vises andelen sysselsatte kvinner i de ulike sektorene. Dette gir et bilde av kjønnssegregeringen innenfor de nordiske velferdsstatene sammenlignet med EU15.

I perioden 1995-2012 ble utdanningssektoren mer kvinnedominert i de nordiske landene og EU15 (figur 4). Kvinnene økte sin andel minst i Finland og mest på Island og i Sverige. I 2012 hadde Island og i Sverige mer kvinnedominert utdanningssektor enn de øvrige nordiske land og EU15. Utdanningssektoren var mest kvinnedominert på Island under hele perioden og minst i Danmark. I 2012 varierte kvinners andel i utdanningssektoren fra 60,2 prosent i Danmark til 78,9 prosent på Island.

Figur 4. Kvinner sysselsatte i utdanningssektoren*, prosent

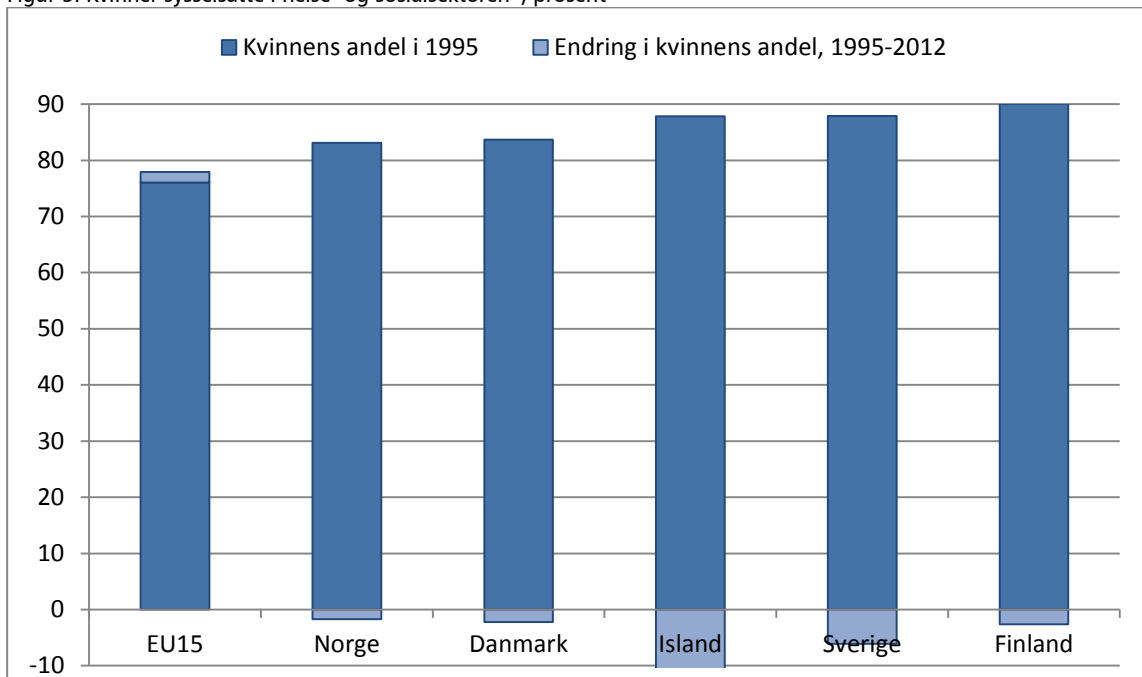


Kilde: Eurostat (database)

* Fra 1995 til 2005 brukes NACE, R1: M (utdanning). For 2012 brukes NACE, R2: P (utdanning)

Helse- og sosialsektoren har vært enda mer kvinnedominert i Norden og EU15 enn utdanningssektoren (figur 5). Fra 1995-2012 minsket andelen sysselsatte kvinner i denne sektoren blant de nordiske landene, mest på Island og i Sverige, mens den økte litt i EU15. De nordiske landene har fortsatt en mer kvinnedominert helse- og sosialsektor enn gjennomsnittet i EU15, med unntak av Island. I 2012 var andelen kvinner i denne sektoren på Island kommet ned på samme nivå som i EU15. Sektoren har vært mest kvinnedominert i Finland og minst i Norge i 1995 og på Island i 2012.

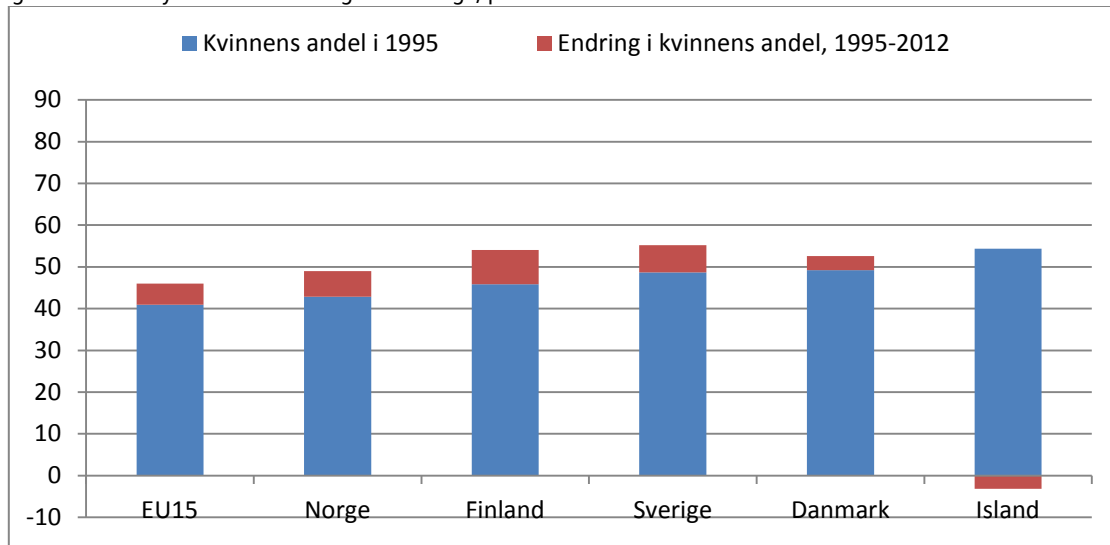
Figur 5. Kvinner sysselsatte i helse- og sosialsektoren*, prosent



Kilde: Eurostat (database)

*Fra 1995 til 2005 brukes NACE, R1: N (helse og sosial arbeid). For 2012 brukes NACE, R2: Q (helse og sosial arbeid)

Figur 6. Kvinner sysselsatte i offentlig forvaltning*, prosent



Kilde: Eurostat (database)

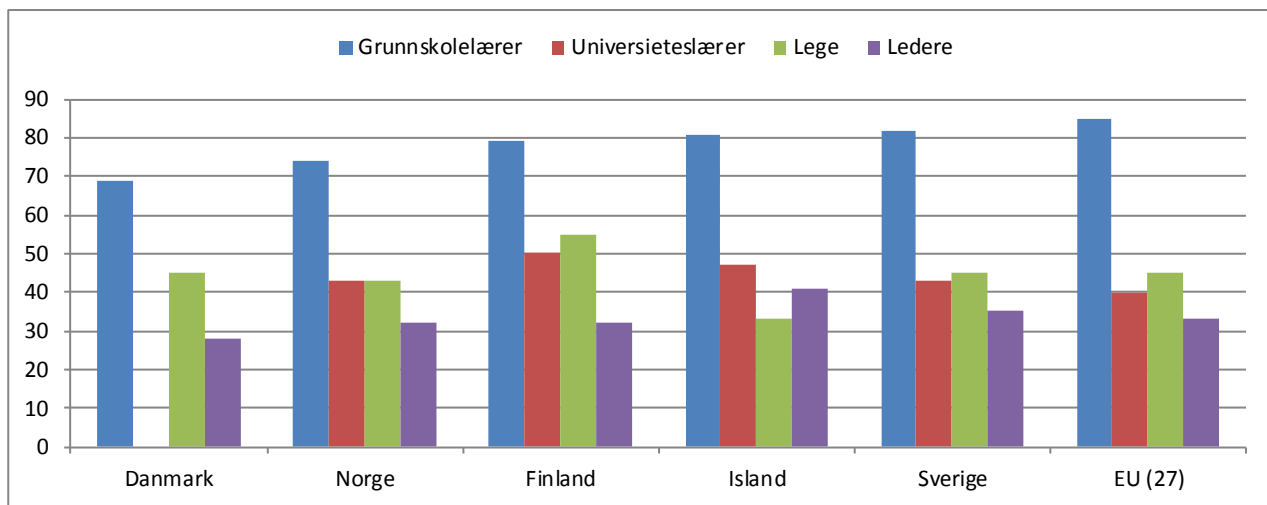
* Fra 1995 til 2005 brukes NACE, R1: L (offentlig forvaltning). For 2012 brukes NACE, R2: O (offentlig forvaltning).

Offentlig forvaltning har vært mer kjønnsbalansert enn utdannings-, helse- og sosialsektoren i både Norden og EU15. I perioden 1995-2012 varierte kvinnenes andel av de ansatte i offentlig forvaltning med mellom 40-60 prosent i de nordiske landene (figur 6). I løpet av perioden økte kvinnene sin andel i denne sektoren i EU15 og i de nordiske landene, bortsett fra Island. Mest økte kvinner sin andel av sysselsettingen i Finland. I 1995 hadde Island den høyeste andelen kvinner ansatt i offentlig forvaltning, men i 2012 hadde Sverige tatt over denne posisjonen blant de nordiske landene. Norge har hatt den laveste andelen kvinner ansatt i offentlig forvaltning i Norden. Under perioden var kvinneandelen i denne sektoren høyere i de nordiske landene enn i EU15.

De nordiske velferdsstatene er større og mer kvinnedominert enn velferdsstatene i de fleste EU landene, særlig når det gjelder utdannings-, helse- og sosialsektorene. Innenfor disse sektorene jobber kvinner og menn i ulike yrker. Grunnskolelæreryrket har vært svært kvinnedominert i de nordiske landene, med en kvinneandel fra 69 prosent i Danmark til 82 prosent i Sverige (figur 7). Sammenlignet med gjennomsnittet for EU27, ettersom det ikke foreligger informasjon om EU15, er imidlertid grunnskolelæreryrket mindre kjønnssegregert i Norden. Andelen kvinner i universitetslæreryrket er lavere enn for grunnskolelæreryrket, og varierer mellom 43 prosent (Sverige) og 50 prosent (Finland) i de nordiske landene. Universitetslæreryrken er dermed kjønnsbalansert i Norden og det samme gjelder for legeryrket, bortsett fra Island hvor kvinneandelen blant leger bare er på 33 prosent.

Sammenlignbar informasjon om andelen kvinner i kvinnedominerte yrker som sykepleier er ikke tilgjengelig for alle de nordiske landene, men nasjonale analyser for Norge og Sverige viser at kvinner utgjør omtrent 90 prosent av alle sykepleier, mens de utgjør 95 prosent i Finland (Abrahamsen et al. 2012; Vårdförbundet 2010).

Figur 7. Andelen kvinner i ulike yrker i 2011*, prosent



Kilde: Eurostat 2013⁴¹

*Informasjon om andel kvinner som er universitetslærere er ikke tilgjengelig for Danmark. Informasjonen om legeyrket er fra 2010 for Norge, fra 2011 for Island og fra 2009 for Danmark og Sverige.

Nordiske kvinner når i mindre grad enn menn til toppen av arbeidsmarkedet. Dette til tross for at flere kvinner enn menn nå har avsluttet utdanning på universitetsnivå. Lederposisjonene i store og små bedrifter er fortsatt mannsdominert i Norden, men i mindre grad på Island og i Sverige enn i EU27 (figur 7).

Kvinnedominansen i den offentlige sektoren kritiseres for å undergrave likestillingsmålet som de nordiske landene sikter mot. Menns og kvinners segregering i ulike sektorer (horisontal segregering) og på ulike stillingsnivåer (vertikal segregering) betraktes som problematisk for samfunn som strever etter likestilling, ettersom segregeringen skaper ulikhet i status, lønn og utviklingsmuligheter på arbeidsmarkedet. Vi vil nå se nærmere på kjønnssegregering etter sektorer og yrker i Norden.

Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet

Det finns ulike synspunkter på årsakene til og konsekvensene av kjønnssegregerte arbeidsmarkeder i Norden.

Mandel & Semyonov (2006) bruker begrepet «velferdsstatens paradoks» for å framheve motsetningene i Norden mellom høy sysselsetning og mangel på kvinner på toppen i yrkeslivet, noe de antar skyldes en stor offentlig tjenestesektor og kvinnevennlig politikk. Veksten i offentlig sektor, samt en sjenerøs foreldrepermisjon og retten til å gå ned i arbeidstid mens barna er små, forklarer høy sysselsetning blant kvinner. Men kvinner betraktes som potensielle mødre med mye fravær. Kvinner blir derfor først og fremst ansatt i kvinnedominerte jobber innenfor den offentlige sektoren og når ikke

⁴¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-07032013-AP/EN/3-07032013-AP-EN.PDF

toppen (glasstaket). De sitter fast i relativt lavt lønne, men trygge jobber (Mandel and Semyonov 2006, Ellingsæter 2013).

Korpe mfl. (2013) påpeker at en stor offentlig sektor ikke bare fører til kjønnssegregering i arbeidsmarkedet, men minsker kjønns- og klasseforskjeller i samfunnet ved å skape arbeidsmuligheter også for lavt utdannede kvinner som ellers ville forblitt hjemmearbeidende. I Italia har for eksempel andelen sysselsatte kvinner vært lavere enn gjennomsnittet i EU, mens landet er mindre kjønnssegregert enn de fleste medlemslandene (Bettio & Verashchagina 2009:33, Ellingsæter 2013). Den høye andelen yrkesaktive kvinner fremstår derfor ikke som et likestillingsparadoks, men snarere som et resultat av at kvinners tidligere ulønna omsorgsarbeid er blitt en offentlig oppgave i velferdsstaten (Solheim & Teigen 2006:8).

Velferdsstatens paradoks får ikke støtte i en studie av Bettio and Verashchagina (2009:33) som viser at fordelingen av yrker i de nordiske landene, med unntak av Finland, ikke lenger kan karakteriseres som spesielt sterkt kjønnsdelt sammenlignet med andre europeiske arbeidsmarkeder (tabell 1). Danmark har det minst kjønnssegregerte arbeidsmarkedet i Norden og er på samme nivå som EU27. Kjønnssegregering etter yrker i Norden minsket i perioden 1997-2007 på grunn av flere kvinner i mannsdominerte yrker som administrative ledere og politikere og i akademiske yrker (ISCO88). Uten å ta hensyn til ulike permisjonsordninger og arbeidstid i kjønnssegregerte yrker i det offentlige, hevder Bettio og Verashchagina at høyere lønninger i mannsdominerte yrker gjør at kvinner har sterkere insentiver til å velge å gå inn i de yrkene, enn menn har til å gå inn i kvinnedominerte utdanninger og yrker. Når det gjelder sektorer, er de nordiske landene blant de mest kjønnssegregerte i Europa, med unntak av Danmark som skiller seg ut som et noe mindre kjønnssegregerte land. Sammenlignet med de andre nordiske landene har Danmark i større grad involvert den private sektoren i å tilby velferdstjenester innfor skole- og omsorgssektoren som kan ha bidratt til mindre kjønnssegregering (Reisel & Brekke 2013:33).

Tabell 1. Kjønnssegregering målet med IP index for sektor og yrke i de Nordiske landene i 2007*

| | Sektor | Yrke | Endring 1997-2007 |
|----------------|--------|------|------------------------------------|
| Danmark | 18,7 | 25,7 | Desegregering etter yrke og sektor |
| Finland | 23,0 | 29,5 | Liten endring |
| Island | 23,0 | 27,5 | Desegregering etter yrke og sektor |
| Norge | 22,7 | 27,2 | Desegregering etter yrke |
| Sverige | 21,3 | 27,0 | Desegregering etter yrke og sektor |
| EU27 | 18,4 | 25,2 | Resegregering etter yrke og sektor |

Kilder: Bettio & Verashchagina 2009:34, Reisel & Brekke 2013:32

* EUs IP-index måler summen av den absolutte forskjellen i kvinners og menns fordeling på yrker og næringer. Ved lik fordeling er indeksen 0 og ved full kjønnsdeling er resultatet 100. Indeksen viser andelen av arbeidsstyrken som må skifte arbeid for at kjønnsdelingen skal bli borte. Indeksen sier ikke noe om sysselsettingsnivået.

Det finske arbeidsmarkedet var mest kjønnssegregert i 2007 blant de nordiske landene. Ifølge «velferdsstatens paradoks» skyldes kjønnssegregering i Norden en stor offentlig tjenestesektor som tilbyr deltid for kvinner som vil kombinere arbeid og barneomsorg.

Segregert sektor og deltid

Andelen kvinner som jobbet deltid i 2012 i Norden var størst i Norge (41,5 prosent) og minst i Finland (19,4 prosent). I perioden 1995-2012 minsket deltidsarbeid blant kvinner på Island og i Norge og Sverige, mens den økte i Finland og forble på samme nivå i Danmark (figur 8). Arbeidsledigheten har vært lavere i Norge enn de øvrige nordiske landene og levestandarden høyere, slik at flere har mulighet til å jobbe frivillig deltid. En studie av deltid i Norden viste at norske kvinner som har jobbet deltid i ti år av sine yrkesaktive liv ender opp med hele 99 prosent av den pensjonen kvinner som hele tiden har jobbet fulltid får. Forskjellene i pensjonsutbetalinger er små også i Danmark, mens kvinner som jobber deltid i Sverige, Finland og får lavere pensjon enn sammenlignbare kvinner som jobber fulltid hele sine yrkesaktive liv (Lanninger & Sundström 2013).

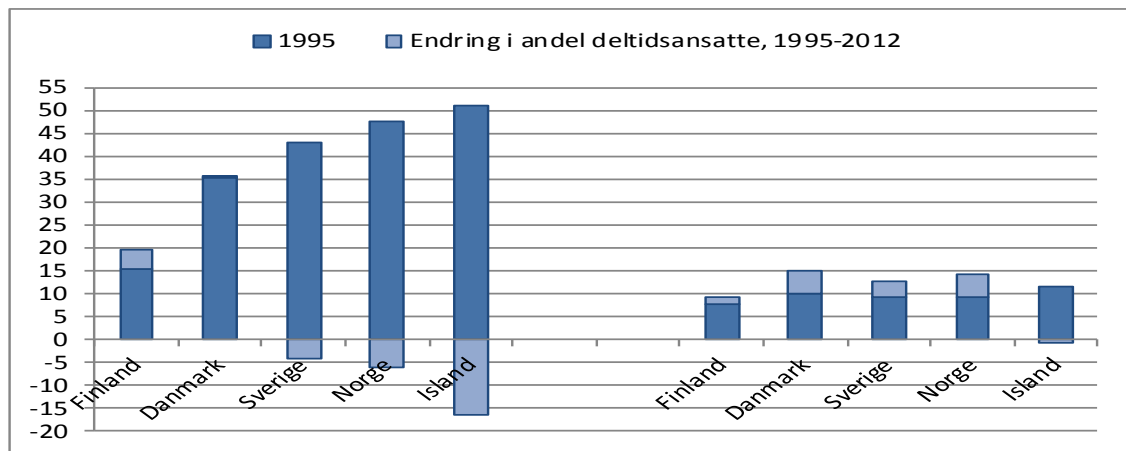
På Island falt bruttonasjonalprodukt per innbygger etter krisen i 2008 og er nå lavest i Norden. Dermed er det færre som har råd til å gå ned i arbeidstid sammenlignet med Norge som har den høyeste bruttonasjonalprodukt per innbygger. Dette framkommer også når vi ser på andelen som jobber ufrivillig deltid. Andelen med ufrivillig deltid økte markant fra 2007 til 2012 på Island og i mindre grad i Danmark og Sverige (Lanninger & Sundström 2013: 11-13).

Blant de nordiske landene hadde bare Finland i 2012 lavere andelen kvinner som jobbet deltid enn EU27 (32,1 prosent). Finland har en lengre tradisjon med høy kvinnelig yrkesdeltagelse og fulltidsarbeid blant kvinner enn de øvrige nordiske landene. En forklaring som trekkes fram, er det finske landbruket. Dette var dominert av små gårder som krevde full innsats fra både kvinner og menn (Ministry of Social Affairs and Health 2006). Kvinnens arbeidsdeltagelse i Finland var høy allerede i 1950 og 1960, noe som har blitt tilskrevet lavere bruttonasjonalprodukt per innbygger og kulturelle normer om kvinner som heltidsarbeider (Lanninger & Sundström 2013).

Den viktigste forklaringen nordiske kvinner i dag oppgir for sitt valg om å jobbe deltid, er familie eller private aktiviteter. I motsetning til kvinner, velger færre menn å jobbe deltid og dersom de gjør det, er det oftest på grunn av sykdom og utdanning eller opplæring (Lanninger & Sundström 2013:14-20). Den viktigste drivkraften bak kvinners deltidarbeid var utilstrekkelig barnehagetilbud, men dette er ikke lenger tilfellet i de nordiske landene. Andelen kvinner som jobber deltid på grunn av familie eller private aktiviteter har derfor sunket i de seneste årene (Lanninger & Sundström 2013). At kvinner i mye høyere grad enn menn jobber deltid, særlig i offentlig sektor, skyldes at mange kvinner ønsker å jobbe deltid for å ta hånd om sine barn, men også at det i noen yrkesgrupper er vanligere at organisere arbeidet i deltidsstillinger (f. eks. hjelpepleiere, omsorgsarbeidere og renholdere). Det kan også være at mange av kvinneyrkene er for tunge til at alle klarer å jobbe heltid, og/eller at dagens kvinner har råd til å gå ned i arbeidstid (Ose, Jiang & Bungum 2014).

Deltidsarbeid er vanligere blant de unge (15-24 år) i Norden enn heltidsarbeid og blant de som har lavere utdanning i aldersgruppen 20-64 år. Bare i Norge er andel deltidsansatte blant de eldre (55-74 år) større enn andelen heltidsansatte. Kvinner jobber oftest deltid i begynnelsen av sine yrkesaktive liv, mens menn gjør det på slutten (Lanninger & Sundström 2013).

Figur 8. Deltidsansatte kvinner (venstre) og menn (høyre) som andel av sysselsatte 15-64 år, prosent.



Kilde: Norden 2013 (database)

«Velferdsstatens paradoks», passer ikke til Finland, ettersom finske kvinner er mer segregerte i offentlig sektor og jobber fulltid i mye høyere grad enn andre nordiske kvinner. Vi må derfor se nærmere på andre forhold/faktorer som kan påvirke kvinners og menns valg av arbeide i den offentlige sektoren enn sjenerøs foreldrepermisjon og retten til å gå ned i arbeidstid mens barna er små.

En ny studie av Castro, Salto og Steiner (2013) viste at menn i EUs medlemsland fikk høyere timelønn i det offentlige enn i privat sektor i 2010, mens menn og kvinner i Danmark, Finland og Sverige fikk lavere lønner i det offentlige. Island og Norge var ikke inkludert i denne studie. I Danmark var de offentlige lønningene i gjennomsnitt 14 prosent lavere enn i den private sektoren i 2010, mens de var 12, 5 prosent lavere i Sverige og 6 prosent lavere i Finland. Det negative lønnsgapet i det offentlige var like stort for menn og kvinner i Danmark og Finland, mens det var større for menn enn kvinner i Sverige.

Mindre sammenpressing av lønn i privat sektor har ført til at menn og kvinner i de nordiske landene tjener i gjennomsnitt mindre i offentlig sektor. For å kunne konkurrere med privat sektor om arbeidskraft har de nordiske velferdsstatene tilbudt mer fleksible arbeidstid (deltid), større ansettelsestrygghet, bedre permisjonsrettigheter og pensjonsordninger. Dette har ført til at mange foretrekker å jobbe i det offentlige, til tross for lavere lønn. Det er tegn på at budsjettinnstramminger har begynt å ramme arbeidsvilkårene i offentlig sektor. En ny undersøkelse av arbeidsvilkårene blant arbeidere og tjenestemenn i Sverige viser at vilkårene forverretes fra 2011, hovedsakelig for kvinnelige arbeidere. Forskjellene mellom høyere og lavere kvinnelige tjenestemenn har også økt (Gellerstedt 2014).

Ifølge Castro, Salto og Steiner (2013) tapte finske kvinner og menn minst på å arbeide i det offentlige i Norden. En ny lønnullundersøkelse blant høyt utdannede eksperter i utdannings- og lederstillinger i Finland, viste at kvinner i lederstillinger tjener mer i offentlig sektor enn privat sektor.⁴² Dette kan ses i lyset av at Finland hadde den mest kvinnedominerte offentlige sektoren i 2012. I Finland og de øvrige nordiske landene er

⁴²http://yle.fi/uutiset/a_womans_euro_is_111in_upper_echelons_of_public_sector/6915033?goback=gde_4728153_member_5804836862564524034#!

utdanning og omsorg i største grad et offentlig ansvar som betyr at kvinner som er utdannet som skolelærere, sykepleiere og pleiearbeidere har sjelden valg mellom offentlig og privat sektor.

En viktig årsak til at nordiske kvinner fortrekker å jobbe i offentlig sektor er at de benytter seg i mye større grad enn menn av familiepolitikken og søker derfor til sektoren som straffer minst i form av lavere lønn for prioritering av familien. I en studie av hvordan danske kvinners valg av sektor og lønn påvirkes av foreldreledighet i offentlig og privat sektor i slutten av 1990-tallet kom det fram at morskap øker sannsynligheten for å være ansatt i offentlig sektor og kvinner med barn er utsatte for «morsfratrekk» i den private sektor, særlig de som har høyutdannelse, mens lønner til kvinner med barn som jobber i det offentlige påvirkes ikke eller får «morstillegg» (Nielsen et al. 2004). Magnusson (2010b og 2013) fant i sin studie av kjønnsforskjeller i lønner i Sverige at arbeidet innen helse- og omsorgssektoren ikke har lavere status enn andre yrker og heller ikke et lønnsnivå som ligger lavere enn andre sammenlignbare yrker. Lønnene i servicesektoren som er en viktig del av privat sektor var på bunnen av lønnsstigen. Svenske kvinner med lav utdanningsnivå har derfor større insentiv til å velge den offentlige sektoren enn den private.

Ifølge velferdsstatens paradoks når kvinner i mindre grad til toppen av jobbhierarkiet på grunn av mye fravær, og de tjener derfor mindre enn menn (Mandel & Semyonov 2006). Vi skal nå se nærmere på studier av kvinnelige ledere i det offentlige. Ifølge figur 7 er lederposisjonene dominert av menn i Norden, men i mindre grad på Island og i Sverige enn i EU27. Blant de nordiske landene er det Danmark som har størst mannsdominans i lederstillingene.

Segregerte stillinger i det offentlige

Tall fra Statistiska Centralbyråen (2012:102) viser at andelen kvinnelige ledere i Sverige var 28 prosent i privat sektor og 64 prosent i offentlig sektor i 2011. I lys av den høye kvinneandelen (74 prosent) i offentlig sektor, viser dette at svenske menn har større mulighet å få lederstilling enn kvinner også innenfor denne sektoren. Regnö (2013) fant i en studie av kvinnelige ledere innenfor pleie- og omsorg at diskursen på deres arbeidsplasser preges av glorifisering av menn som også forekommer i andre deler av samfunnet. Menn ble ansatt som verdifulle for å heve statusen på pleie- og omsorg, mens kvinner kritiseres for å snakke for mye og om feil sak.

Bihagen og Ohls (2006) studerte sammenhengen mellom glasstaket og velferdsstaten i Sverige, og kom fram til at offentlig sektor tilbyr både menn og kvinner færre karrieremuligheter enn privat sektor og flere «dead-end» jobber, spesielt innenfor helsetjenester, omsorg og utdanning. Storvik (2006) har undersøkt om det eksisterer et glasstak i norske staten, som skaper spesielle barrierer for kvinner. Studien bygger på en spørreskjemaundersøkelse sendt til alle ledere i sentrale deler av norsk statsforvaltning, og den fant ikke tegn på at kvinnelige ledere kommer dårligere ut enn mannlige ledere på ulike indikatorer. Menn og kvinner ble like ofte oppfordret til å søke stillinger og de ble tilbudt like mange stillinger. Studien viste også at kvinner synes å være like motivert som menn for å gjøre karriere og at de ikke i høyere grad hindres av omsorgsforpliktelser.

Kvinner søkte like ofte lederstillinger som menn når de oppfordres til dette av arbeidsgiver, men de søkte sjeldnere uoppfordret. Storviks forklaring for denne forskjellen er forventninger om diskriminering, som får den samme følgen som reell diskriminering, nemlig å forsinke kvinners inntog i statens toppsjikt.⁴³

I danske rapporten «Vi kan ikke bare vente» publisert av DJØF i 2008 kom det fram at kvinner med akademisk utdanning søkte lederstillinger i mindre omfang enn menn, men at de i høyere grad fikk stillingene de søkte. Ifølge rapporten var danske kvinner som jobbet i det offentlig og privat sektor like karrieretenkende som menn. I tillegg viste rapporten at andelen kvinnelige toppledere i den offentlige sektoren ikke har økt i takt med økning i andelen kvinner i det relevante rekrutteringsunderlaget (DJØF 2008).

En årsak til at andelen kvinnelige ledere i offentlig sektor ikke øker i takt med økningen i rekrutteringsunderlaget, kan være at kvinner hyppigere enn menn forlater sjefskontorene. Ifølge Colbjørnsens (2004) studie av norske ledere og deres håndtering av lederrollen, har andelen kvinnelige ledere blitt redusert i perioden 1999–2002. Forklaringen på nedgangen lå ikke i at virksomhetene rekrutterer færre kvinner, men i at kvinnene forlater lederrollen etter kortere tid enn mannlige ledere. Dette gjelder særlig yngre kvinnelige ledere. Årsakene var ifølge Colbjørnsen (2004) verken familieforpliktelser eller glassstaket eller andre diskriminerende mekanismer. Andre faktorer, som utdanning og lederjobbens attraktivitet har spilt en rolle. Kvinner med høyere utdanning hadde en tendens til å bli lenger i lederjobber. Kvinnelige ledere som oppga at de fikk mye igjen for å være leder, hadde også høyere sjans for å forbli i lederstillingen. Blant kvinnene som ikke synes de fikk mye igjen for å være leder, var det derimot langt flere som sluttet i lederposisjonen.⁴⁴

Internasjonale forskning viser også at kvinner har større sannsynlighet enn menn for å få lederstillinger når en organisasjon er i krise. Disse kvinner har lyktes å knuse glassstaket, men møtes av en glassklippe (glass cliff), ettersom deres lederposisjon er forbundet med større risiko for å mislykkes (Ryan & Haslam 2005).

Påstander om at de nordiske landene har oppnådd likestilling høres ofte med henvisning til toppranking når det gjelder kjønnsgapet (World Economic Forum). Hvis de nordiske landene skal fortsette å bli holdt fram som eksempler til etterfølgelse når det gjelder likestilling, må flere menn oppmuntres til å velge jobb i den offentlige sektoren innenfor pleie- og omsorg og flere kvinner komme i lederstillinger i både arbeidslivet og politikken. Det offentlige må motarbeide tendens til undervurdering av kvinnedominerende yrker, utvikle flere utviklings- og framgangsmuligheter i kvinneyrker og bekjempe at kvinner i høyere grad enn menn får lederstillinger i organisasjoner som er i krise.

Den offentlige sektoren har skapt mange arbeidsplasser og lederstillinger til kvinner, men den har nå kommet under økt press på grunn av budsjettstramminger og eldrebølgen samt mer mangfoldig befolkning. Hvordan de nordiske landene løser disse utfordringer kommer til å påvirke hvorvidt kvinner kan stole på at de vil finne gode arbeidsplasser innenfor det offentlige i framtiden, og hvorvidt flere menn vil søke seg dit. Vi vil nå undersøke i hvilken grad de nordiske velferdsstatens utfordringer truer likestillingsmålet.

⁴³ <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Bok-og-tidsskriftsartikler/2006/2006-029>

⁴⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2008/nou-2008-6/11.html?id=501185>

Velferdsstatens likestillingsutfordringer

Etterspørsel etter arbeidskraft til pleie- og omsorgstjenestene kommer til å vokse markant på grunn av flere eldre i samfunnet, mindre familier, og kvinnenes økte deltakelse i lønnet arbeid som har bidratt til at færre familier er i stand til å ta hånd om familiemedlemmer som behøver pleie- og omsorg. Samtidig har bedre levekår skapt forventninger om omsorg av høy kvalitet og skreddersydd til individuelle behov.

Ifølge en rapport publisert av EU (Cedefop 2012) forventes etterspørselen etter arbeidskraft i offentlig sektor å vokse i perioden 2010-2020 i Danmark, Sverige og Norge, men krympe i Finland på grunn av mindre offentlig forvaltning og forsvarsindustri (tabell 2). Island er ikke inkludert i denne framskrivning av arbeidskraftsbehovet. Etterspørselen forventes å vokse raskest i Norge. Fram til 2020 forventes 127.000 personer å få jobb i den norske offentlige sektoren, noe som betyr 14,3 prosent vekst i antall sysselsatte. I Finland antas derimot 3000 offentlig ansatte å miste jobben fram til 2020. Økningen i antallet offentlig ansatte forventes å bli 8,1 prosent i Sverige og 3,6 prosent i Danmark, mens gjennomsnittsveksten i EU27 forventes å bli bare 1,7 prosent. Hvis disse forventningene slår til, betyr det enda større offentlig sektor i disse tre landene sammenlignet med EU27. I de fire nordiske landene og EU27 forventes antallet ansatte i privat sektor å vokse fra 4,1 prosent i Danmark og til 7,4 prosent i EU27 og Norge.

Tabell 2. Antall sysselsatte i 2010 og endring i absolutte tal 2010-2020*

| | Offentlig sektor | | Privat sektor | |
|-----------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|
| | Sysselsatte 2010 | Endring, 2010-2020 | Sysselsatte 2010 | Endring, 2010-2020 |
| Danmark | 885 000 | 32 000 | 2 035 000 | 84 000 |
| Finland | 707 000 | -3 000 | 1 816 000 | 83 000 |
| Sverige | 1 423 000 | 115 000 | 3 363 000 | 175 000 |
| Norge | 885 000 | 127 000 | 1 922 000 | 143 000 |
| EU (27)+ | 54 285 000 | 897 000 | 184 399 000 | 7 480 000 |

Kilde: Cedefop 2012, tabeller 14 og 15

*EU(27)+ inkluderer EU-medlemslandene, Norge og Sveits

Fram til 2020 forventes altså stadig flere å jobbe i offentlig og privat tjenestesektor, mens sysselsettingen i primærnæringene, landbruk og fiskeri, forventes å fortsette å krympe i Norden og EU (Cedefop 2012). I tjenestesektoren er det yrker som krever både lav og høy utdanning. Når tjenestesektoren vokser, blir arbeidsmarkedet mer og mer kjennetegnet av polarisering mellom høyt og lavt utdannet arbeidskraft. Denne polariseringen forventes å bli størst i Finland, Sverige og EU27 når det gjelder økningen i antallet sysselsatte etter yrke fram til 2020 (tabell 3). I Finland forventes for eksempel antallet sysselsatte i akademiske yrker å vokse like mye som antallet i yrkene renholdere, hjelpearbeidere, mv. og prosess- og maskinoperatører, transportarbeidere mv. Denne polarisering øker ulikhetene mellom kvinnegrupper, noe som kan føre til mindre oppslutning om solidarisk lønnspolitikk og dermed større lønnsforskjeller. I Danmark og Norge forventes økningen i antall ansatte i større grad å bli begrenset til yrker som kre-

ver høy og yrkesrettet utdanning. De som ikke har høyere eller yrkesrettet utdanning, kommer til å oppleve et stadig trangere arbeidsmarked i årene som kommer (Cappele m.fl. 2013).

Tabell 3. Endringer i antall sysselsatte etter yrke (ISCO-08) fra 2010 til 2020*.

| | Danmark | Finland | Sverige | Norge | EU27+ |
|--|---------|---------|---------|---------|------------|
| Ledere | 7 000 | -4 000 | 43 000 | -30 000 | 1 556 000 |
| Akademiske yrker | 83 000 | 50 000 | 99 000 | 126 000 | 2 819 000 |
| Høyskoleyrker | 120 000 | 26 000 | 65 000 | 142 000 | 5 012 000 |
| Kontoryrker | -58 000 | -38 000 | -53 000 | -31 000 | -1 786 000 |
| Salgs- og serviceyrker | -9 000 | -9 000 | 94 000 | 88 000 | 1 170 000 |
| Bønder, fiskere mv. | -11 000 | -7 000 | -15 000 | -18 000 | -905 000 |
| Håndverkere | 1 000 | 19 000 | 18 000 | 10 000 | -1 744 000 |
| Prosess- og maskinoperatører, transportarbeidere mv. | -7 000 | 16 000 | 21 000 | -7 000 | -22 000 |
| Renholdere, hjelpearbeidere mv. | -8 000 | 34 000 | 21 000 | -8 000 | 2 500 000 |

Kilde: Cedefop 2012, tabell 17

*EU(27)+ inkluderer EU medlemslandene, Norge og Sveits

Utviklingen i etterspørsel på arbeidsmarkedet i Norden preges fremdeles av vekst i tjenestesektoren, Denne sektoren kjennetegnes av økt utdanningspolarisering i Sverige og Finland og større kunnskapskrav i Norge og Danmark. På Island er det fare for at tjenestesektoren i stadig større grad tilbyr jobber for lavt utdannet arbeidskraft innenfor turismen. Etter krisen på Island i 2008 har utdannet arbeidskraft utvandret til andre nordiske land (hjerneflukt), mens en lavt utdannet arbeidskraft har innvandret, mest fra de nye EU medlemslandene, for å jobbe i tjenestesektoren (Fjármálaráðuneytið 2014:46).

Framskrivning som Statistisk Sentralbyrå i Norge (SSB) har gjort for perioden 2010-2030, indikerer at det kan framover oppstå knapphet på lærere, og i særlig grad på sykepleiere. SSBs framskrivning beregner at etterspørselen etter lærer vil vokse med 68 000 personer og i pleie- og sosialfag med 112 000 personer (Cappelen et al. 2013:30). Utdanningskapasiteten og ungdommenes studievalg må endres for å hindre en stor mangel på arbeidskraft.

Lignende utvikling forventes i Sverige fram til 2030. Statistiska Centralbyrån (SCB) i Sverige har estimert at etterspørselen etter personer i pleie- og omsorgstjenester vil vokse med 130 000 personer og etter lærer med 50 000 personer (Statistiska Centralbyrån 2012).

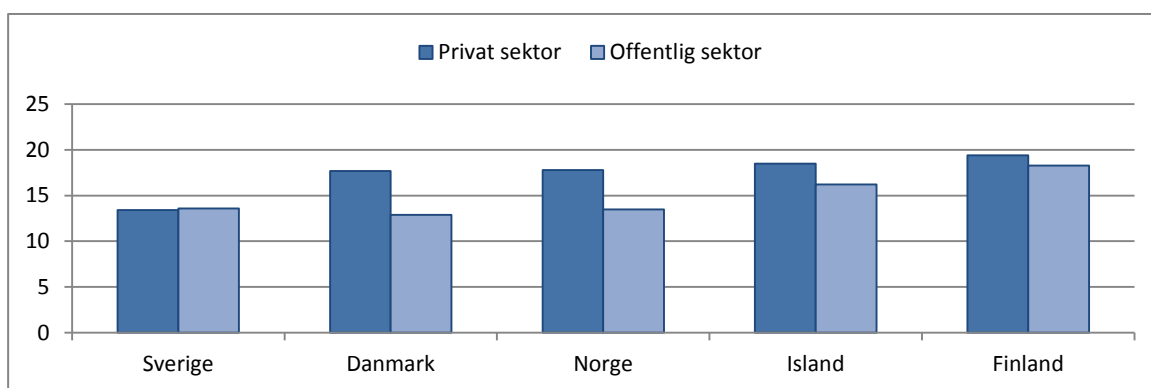
De nordiske landene kan ikke lenger stole på en reservearmé av kvinner utenfor arbeidsmarkedet for å dekke økt etterspørsel på arbeidsmarkedet. Behøvet for arbeidskraft kommer til å øke både i privat og offentlig sektor i Norden, unntatt Finland. I Finland må kvinner forberede seg på færre arbeidsmuligheter i offentlig sektor og flere i privat sektor (tabell 2). For å møte økt etterspørsel etter arbeidskraft i tjenestesektoren må kvinnens potensielle arbeidskraft benyttes bedre i Norden med blant annet reduksjon av deltid. Andelen kvinner som jobber deltid i 2012 varierte mellom 41-19 prosent i Nor-

den og en i undersøkelse oppgav mellom 20 prosent (Finland og Island) og 30 prosent (Danmark og Norge) av de deltidsarbeidende kvinner at de ikke ønsket å jobbe deltid (Lanninger & Sundström 2013:10).

Nordiske kvinner tjener i gjennomsnitt mindre enn menn og i 2012 var kjønnsgapet markant større i private sektor enn i offentlig sektor i Norden, bortsett fra Sverige (se figur 8). Lønnsgapet viser forskjellen mellom gjennomsnittlig brutto timefortjeneste for menn og kvinner i prosent av gjennomsnittlig brutto timefortjeneste for mannlige betalte ansatte. I Norden var lønnsforskjellen mellom kvinner og menn størst i både privat og offentlig sektor i Finland (se figur 9). Sverige hadde det minste kjønnsgapet i privat sektor, mens Danmark hadde det minste kjønnsgapet i offentlig sektor. Her er også den offentlige sektoren mindre kvinnedominert enn i de andre nordiske landene.

Kjønnsgapet i lønner som vises i figur 9 tar hensyn til ulike arbeidstider, men er ikke korrigert for forskjeller i alter, sivilstatus, utdanning, yrkeserfaring, sektorer og yrker blant kvinner og menn. Slik korrigering av kjønnsgapet i lønner viser mindre gap i Norden og det som etter står av gapet forklares med kjønn eller diskriminering. Weng (2007:27) fant at kjønn forklarte mer enn 50 prosent av lønnsgapet i Norden, unntatt i Sverige, der denne variabelen forklarte 40 prosent. Lønnsgap var ikke korrigert for ulike yrker i Wengs studie, noe som betyr at lønnsgapet inkluderer undervurdering av kvinnedominerte yrker. Oppgradering av kvinnedominert yrker med hensyn til lønn og prestisje kan ikke bare bidra til å minske lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, men også tiltrekke flere menn til yrker som grunnskolelærer og sykepleier. Oppgraderingen øker mannens insentiv til å velge kvinnedominerte yrker og minsker ulikheten mellom menn og kvinner i status, lønn og utviklingsmuligheter.

Figur 9. Lønnsgapet mellom kvinner og menn i privat og offentlig sektor i 2012, prosent*



Kilde: Eurostat (database)

* Lønnsgapet viser forskjellen mellom gjennomsnittlig brutto timefortjeneste for menn og kvinner i prosent av gjennomsnittlig brutto timefortjeneste for mannlige betalte ansatte.

Arbeidsinnvandring

Mangel på arbeidskraft i pleie- og omsorgstjenestene kan reduseres på kort sikt med arbeidsinnvandring fra andre nordiske land, hvis lønnsnivået er høyt nok. Dette vil imidlertid redusere tilgangen på arbeidskraft i disse yrkene i utvandringslandet. Innvandring fra land uten Norden er en måte å dekke veksten i etterspørsel etter velferdstjenester,

men dette krever mer offentlig innsats. Velferdstjenester krever både utdanning, språkkunnskap og kulturell forståelse mellom utføreren og brukeren. Mer mangfold i samfunnet og blant de offentlige ansatte og blir en utfordring for de nordiske velferdsstatene. Mangfold krever en flerdimensjonal tilnærming for å opprettholde og drive fram likestilling i samfunnet. Flerdimensjonal tilnærming innebærer forståelse av hvordan kjønn, etnisitet og klasse virker sammen og påvirker folks livssjanser (NOU 2012:82).

En mer etnisk mangfoldig befolkning kan føre til at likestillingspolitikken i Norden kommer til å legge vekt på ulikheter blant kvinner i stedet for likheter på grunn av store kulturelle forskjeller mellom kvinner og ulike holdninger til kvinners og menns rolle i samfunnet. Kjønnssensjonalistiske antagelser kan da bli at ulikheter mellom kvinner og menn begrunnes med antagelsen om at kvinner og menn er vesentlig forskjellige. Kavli & Nadim (2009) fant, for eksempel, store variasjoner mellom den etniske norske befolkningen og minoritetsbefolkningen i holdninger til likestilling eller mannens rolle som hovedansvarlig for å forsørge familien. Blant etniske norske ga 13 prosent tilslutning til påstanden om at det er mannens hovedansvar å forsørge familien. Oppslutningen blant de som har innvandret til Norge var mye større eller 62 prosent (Kavli & Nadim 2009:91).

Fortsatt stor arbeidsinnvandring til Norden fra mange av de nye EU medlemslandene vil heller ikke av seg selv føre til store endringer, for eksempel i kvinnedominansen i yrker som førskolelærer. I en meningsmåling utført av Eurobarometer i 2009 kom det fram at flertallet i de fleste nye medlemslandene var uenig i påstanden om at menn skal jobbe med barn eller i barnehager. I Sverige, Finland og Danmark støttet mellom 88 og 79 prosent denne påstanden, mens oppslutningen var 45 prosent i Estland og 33 prosent i Polen (European Commission 2009:44).

Mer pluralistiske samfunn i Norden på grunn av økt innvandring kan føre til ytterligere utfordringer i å opprettholde en omfordelende velferdsmodell,⁴⁵ særlig dersom integrasjonspolitikken ikke fører til at innvandrere har samme sysselsetningsnivå som andre innbyggere. Den nordiske velferdsstatsmodellen bygger på en omfattende stat og prinsippet om likebehandling. De som flytter til et av de nordiske landene og bor mer enn ett år har de samme rettighetene som andre innbyggere til velferdsstatens tjenester, slik som helsehjelp, omsorgstjenester og barnehage og til sosiale overføringer som barnetrygd, bostøtte og sosiale hjelp. Den prinsipielt sjenerøse nordiske velferdsmodellen undermineres ved for sterk belastning. Det er derfor nødvendig å integrere nykommere i arbeidslivet og i samfunnet ellers (Brochmann & Hagelund 2012).⁴⁶ I perioden 2007-2009 hadde husholdninger i Finland, Norge og Sverige med innvandrerbakgrunn mellom 3,3 (Finland) og 5,6 (Sverige) ganger større sannsynlighet for å bli mottaker av sosialhjelp enn den etniske befolkningen, mens gjennomsnittet var 2 ganger i OECD-landene (OECD 2013:155).

Sysselsettingen blant innvandrerkvinner fra ikke EU-land i Danmark, Sverige og Norge, er lavere enn gjennomsnittet for kvinner i befolkningen (Rubin 2008). Det skyldes bl.a. manglende (språk)kunnskap og diskriminering i arbeidsmarkedet, noe som fører til at innvandrere i større grad enn befolkningen ellers tilbys slitsomme jobber (etnisi-

⁴⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-14/12/4/1.html?id=650987>

⁴⁶ <http://www.socialresearch.no/News/View-older-news/Immigration-challenges-the-welfare-state-in-Scandinavia>

tetsdiskriminering) og at innvandrerkvinner i større grad får jobber som krever mindre formell utdanning enn mannlige innvandrere (kjønnsdiskriminering). I følge Ruben m.fl. (2008: xxi) blir innvandrerkvinner mer negativt påvirket enn innvandrer menn av den offentlige sektorens begrensede adgang til innvandrere i Europa. De ansatte må beherske språket for å kunne utføre tjenestene og ha anerkjent utdanning ikke minst i kvinne-dominerte profesjoner (lærer og sykepleiere), som finnes i større grad i det offentlige enn i privat sektor. Stadig aldrende befolkning og økt behov for arbeidskraft, gjør det mer nødvendig enn noen gang å bruke ikke bare innvandreres arbeidskraft, men også deres medbrakte kompetanse (NOU 2011:98).

Avsluttende kommentar

World Economic Forums likestillingsmåling i 2013 viser at de nordiske landene ikke skiller seg fra hverandre når det gjelder kjønnsgapet i utdanning og helse, mens det er nasjonale forskjeller i økonomisk og særlig politisk deltagelse. Selv om de nordiske landene har oppnådd topplassene i rangeringer av de mest likestilte landene er det, i ulik grad, vedvarende forskjeller i hvor mye kvinner og menn arbeider, hvor de arbeider og hvor mye de tjener. Utviklingen av et likestilt samfunn i Norden går langsomt framover og i Sverige har den stagnert i de seneste årene. Det har ført til skuffelse og etablering av et nytt politisk parti i Sverige i 2005, Feministisk initiativ, og diskusjoner etter krisen i 2008 om nødvendigheten av at reetablere Kvinnelisten som et politisk parti på Island. Feministisk initiativ vil utfordre det nasjonale selvbildet til Sverige som en likeverdig og åpent land som respekterer menneskerettigheter.⁴⁷

Ifølge World Economic Forum (2013) har Norge den mest sammenpresset lønnsstrukturen blant de nordiske landene og har lyktes best med hensyn til likelønn og kjønnsforskjeller i inntekter. Kjønnsforskjeller i inntekter er størst på Island, mens Sverige har det største lønns-gap i lederstillinger (likelønn). Viktige årsaker til kjønnsforskjell i inntekter i Norden er kvinnedominansen i den offentlige sektoren som betaler i gjennomsnitt laver lønn enn den private og og familievennlig politikk som kvinnene i større grad enn mennene benytter seg av. Omfattende familiepolitikk har hatt negative konsekvenser for kvinner i form av «morsfratrekk», særlig blant de høyt utdannede i Sverige. Mer sammenpresset lønnsstruktur i offentlige sektor enn i privat sektor bidrar til at kvinneyrker som krever lav utdanning innen helse- og omsorgssektoren har høyere lønnsnivå enn andre sammenlignbare yrker i privat sektor (f. eks. servicejobbs). Island scoret høyest på andelen kvinner i lederstillinger i arbeidslivet og politikken.

I kjølvannet av banksektorens kollaps på Island forsvant mange lederstillinger i den mannsdominerte finanssektoren og samfunnets støtte for flere kvinner i lederstillinger økte. Danske kvinnene når i mindre grad til toppen av politikken og stillingshierarkiet sammenliknet med andre nordiske kvinner, samtidig som institusjonalisering av likestilling er svakere i Danmark.

⁴⁷ <http://feministiskinitiativ.se/politik/>

Felles for de nordiske landene er en relativt stor og kvinnedominert offentlig sektor, særlig når det gjelder utdannings-, helse- og sosialsektorene. Sammenlignet med EU15 er andelen sysselsatte kvinner i offentlig forvaltning og helse- og sosialsektoren høyere i de nordiske landene. EU15 har mer kvinnedominert utdanningssektor enn Danmark, Norge og Finland. Innenfor utdannings-, helse- og sosialsektorene jobber kvinner og menn i ulike yrker. Grunnskolelæreryrket og yrker som sykepleier har vært svært kvinnedominert i de nordiske landene. Fra 1995 til 2012 vokste andelen sysselsatte i offentlig sektor markant i Danmark, Norge og på Island, mens i Sverige og Finland forble andelen sysselsatte relativt stabil. Samtidig ble kjønnssegregering litt sterkere i Finland, Norge og Danmark, mens den minsket i Sverige og på Island. I 2012 hadde ikke Island lenger den mest kvinnedominerte offentlig sektor, men Finland (76,9 prosent). Danmark hadde den minst kvinnedominerte offentlig sektor i hele perioden (70,7 prosent i 2012). Kvinners andel av sysselsettingen i de nordiske velferdsstatene var omtrent 73 prosent i 2012, mens gjennomsnittet i EU15 var 67,1 prosent.

En stor kvinnedominert offentlig sektor i Norden kritiseres for å undergrave likestillingsmålet, dersom kjønnssegregering minsker kvinnens mulighet til å nå på toppen av arbeidslivet. Mindre sammenpressing av lønn i privat sektor har ført til at menn og kvinner i de nordiske landene tjener i gjennomsnitt mindre i offentlig sektor. For å kunne konkurrere med privat sektor om arbeidskraft har de nordiske velferdsstatene tilbudt mer fleksible arbeidstid (deltid), større ansettelsestrygghet, bedre permisjonsrettigheter og pensjonsordninger. Andelen kvinner som jobber i det offentlige og har deltidsjobb har derfor vært større i Norden enn i de fleste andre europeiske land. I Finland jobber fleste kvinner fulltid og blir tiltrukket til det offentlige på grunn av konkurransedyktige lønner, særlig på toppen av yrkeshierarkiet.

De nordiske arbeidsmarkedene kan ikke lenger karakteriseres som spesielt sterkt kjønnsdelt når det gjelder yrker, sammenlignet med andre europeiske arbeidsmarkeder. Kjønnssegregering i Norden minsket i perioden 1997-2007 på grunn av flere kvinner i mannsdominerte yrker som administrative ledere og politikere og i akademiske yrker. Når det gjelder sektorer er de nordiske landene blant de mest kjønnssegregerte land i Europa, uten Danmark som skiller seg ut som et noe mindre kjønnssegregerte land og på samme nivå i 2007 som EU27. Sammenlignet med de andre nordiske land har Danmark i større grad involvert den private sektoren i å tilby velferdstjenester, noe som kan ha bidratt til mindre kjønnssegregering.

Betydningen av en stor kvinnedominert offentlig sektor for likestilling varierer i de nordiske landene. I Finland er offentlig sektor mest kvinnedominert og andelen kvinner om jobber deltid lavest i Norden. Kvinner i Sverige og Island har i høyere grad nådd til toppen av yrkeshierarkiet enn i EU27 og Danmark, til tross for at de svenske og islandske arbeidsmarkedene har vært mer kjønnssegregerte. Ifølge World Economic Forum (2013) er kjønnsforskjeller i inntekter og lønninger mindre i Norge enn i fleste andre land samtidig som den norske velferdsstaten er størst i Norden. I det nordiske arbeidslivet er forskjellen mellom nordiske menn og kvinner størst når det gjelder lederstillinger. Mange kvinneyrker har få framgangsmuligheter og menn ser ut til å ha større sjanse enn kvinner å bli leder i offentlig sektor. Kvinner får oftere enn menn lederstillinger i organi-

sasjoner i krise som øker faren for at kvinner hyppigere enn menn forlater sjefskontorene.

Kvinnens valg av yrker påvirkes ikke bare av arbeidsvilkårene hos det offentlige men også i privat sektor. Det er derfor viktig å få fram mer kunnskap om kvinnens og mens arbeidsvilkår i mannsdominerte, kvinnedominerte og kjønnsbalanserte yrker i privat og offentlig sektor. Svært få slike studier finnes i Norden, til tross for at de nordiske arbeidsmarkedene kritiseres for å være sterk kjønnssegregerte. I en norsk studie av arbeidstid i tre kvinnedominerte yrker (sykepleiere, kontorassistenter og ufaglærte i helsesektoren) og seks mannsdominerte yrkene (leger, politibetjenter, faglærte maskinarbeidere, journalister og ufaglærte jern og metallarbeidere) i offentlig og privat sektor framkom det at heltid var arbeidstidspraksisen i mannsdominerte yrker. Innenfor kvinnedominerte yrker var både heltid og deltid vanlig arbeidstidspraksis. Til forskjell fra mange mannsdominerte yrker syntes deltidsarbeid å ha få eller ingen konsekvenser for arbeidsoppgaver og framtidige karrieremuligheter innenfor kvinnedominerte yrker (Abrahamsen 2002). Internasjonale studier viste at kvinner blir ikke lenge i mannsdominerte yrker og en svensk studie fan at kvinner og menn tjener best i toppyrker som er kjønnsbalanserte (Martin & Barnard 2013:3, Magnusson 2010).

I de nordiske landene blir de nye arbeidsplasser først og fremst skapt i tjenestesektoren. Sektoren kommer til å kjennetegnes av økt utdanningspolarisering i Sverige og Finland og større kunnskapskrav i Norge og Danmark. På Island er det fare for at arbeidsmarkedet i stadig større grad tilbyr jobber for lavt utdannet arbeidskraft innenfor turismen. Utdanningspolarisering øker ulikheter mellom blant annet kvinnegrupper som kan føre til mindre oppslutning om solidarisk lønnspolitikk og dermed større lønnsforskjeller. De som ikke oppfyller de økte kunnskapskravene i Norge og Danmark risikerer at havne utenfor arbeidsmarkedet.

Den offentlige sektoren forventes å vokse fram til 2010 i Norge, Danmark og Sverige og krympe litt i Finland og på Island som har blitt hard rammet av finanskrisen. Mangelen på arbeidskraft preger mange av de kvinnedominerte yrkene innfor pleie- og omsorg og framskrivninger av arbeidsbehovet fram mot 2020 forventer enda større knapphet på sikt. De nordiske velferdsstatene kan ikke lenger stole på en reservearmé av kvinner utenfor arbeidsmarkedet for å dekke økt etterspørsel etter arbeidskraft til pleie- og omsorg og må derfor innføre tiltak for å få ned deltid blant kvinner, flere menn i kvinnedominerte yrken eller øke innvandring av arbeidskraft.

Mer mangfoldige samfunn og større mangfold blant de offentlige ansatte når det gjelder landbakgrunn, blir en utfordring for de nordiske velferdsstatene. Det er fare for at en mer etnisk mangfoldig befolkning i Norden utfordrer likestillingspolitikken, siden deler av den innvandrede befolkningen legger større vekt på ulikheter mellom kvinner og menn, og har andre holdninger til kvinnens og menns rolle i samfunnet, enn det som er vanlig i den etnisk nordiske befolkningen.

Hvis de nordiske landene skal fortsette å bli holdt fram som eksempler til etterfølgelse med hensyn til likestilling, må flere menn oppmuntres til å prioritere familien med f. eks. en likere oppdeling av foreldrepermisjonen og velge jobb i den offentlige sektoren innenfor pleie- og omsorg. I tillegg må flere kvinner komme i lederstillinger i både arbeidslivet og politikken. En likere oppdeling av ubetalt arbeid mellom kvinner og menn

drar fram i dagslyset i hvilken grad kvinner er diskriminert på grunn av kjønn. Det er risiko for at flere lavt utdannede kvinner trekker seg helt eller delvis ut av arbeidslivet for å ta ansvar for omsorgsoppgavene i familien, hvis økt etterspørsel etter pleie- og omsorg på grunn av aldring fører til at kvinneyrkene får framover ennå lavere status og lønner samt mer arbeidsbelastning. Mangelen på kvinner i ledende stillinger og blant søkere til slike stillinger tyder på en underbruk av kvinners kompetanse og erfaring i Norden.

Litteratur

- Abrahamsen, B. (2002). *Heltid eller deltid? Kvinners arbeidstid i kvinnedominerte og mannsdominerte yrker*. Rapport 2002:6, ISF.
- Abrahamsen, B., Holte, K. A. & Laine, M. (2012). Work–Family Interference: Nurses in Norway and Finland. *Professions and Professionalism*, (2), 60-74.
- Bergqvist, C., Borchorst, A., Christensen, A., Raaum, N. & Styrkasdóttir, A. (red.) (1999). *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. København: Nordisk Ministerråd og Universitetsforlaget.
- Bettio, F. & Verashchagina, A. (2009). *Gender Segregation in the Labour Market: Root Causes, Implications and Policy Responses in the EU*. Brussels: European Commission.
- Bihagen, E. & Ohls, M. (2006). The Glass-Ceiling – Where is it? Women’s and men’s career prospects in the private vs. the public sector in Sweden 1979-2000. *The Sociological review*, 54(1), 20-47.
- Blau, F. D. & Kahn, L. M. (2003). Understanding International Differences in the Gender Pay Gap. *Journal of Labor Economics*, 21(1), 106-144.
- Blau, F. D. & Kahn, L. M. (1996). Wage Structure and Gender Earnings Differentials: An International Comparison. *Economica*, 63, 29-62
- Borchorst, C., Christensen, A. D. & Siim, B. (2002). Diskurser om køn, magt og politik i Skandinavien. I B. Siim (red.), *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels forlag.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2012). *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945-2010*. London: Palgrave.
- Cappelen, Å., Gjefsen, H. & Gjelsvik, M. (2013). *Forecasting demand and supply of labour by education*. Reports 48/2013. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- de Castro, F., Salto, M. & Steiner, H. (2013). *The gap between public and private wages: new evidence for the EU*. Economic Papers 508. Brussels: European Commission.
- Cawood, S. H. (2002). Svingter de danske kønsforskere ligestillingen?. *Køn & kultur*, 6, 65-68.

- Cedefop (2012). *Future skills supply and demand in Europe Forecast 2012*. Research paper no. 26. Luxembourg: Cedefop.
- Cjatterko, T. & Maczulskij, J. (2009). *Public-private sector pay gaps and centralized wage setting: Aggregate and industry data evidence*. Working paper 357/2009. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Colbjørnsen, T. (2004). *Ledere og lederskap. AFFs lederundersøkelser*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Dahlerup, D. (2011). Women in Nordic Politics - A Continuing Success Story?. I K. Niskanen (red.), *Gender and Power in the Nordic Countries: with focus on politics and business*. København: Nordisk Ministerråd.
- DJØF (2008). *Vi kan ikke bare vente!*. Rapport fra DJØF om Køn & Ledelse. Hentet fra <http://www.djoef.dk/~media/documents/djoef/v/vikanikkebareventerapportf radjoef.ashx>
- Ellingsæter, A. L. (2013). Scandinavian welfare states and (de)segregation: Recent trends and processes. *Economic and Industrial Democracy*, 34(3), 501–518.
- European Commission (2009). *Special Eurobarometer. Gender equality in the EU in 2009*. Brussels: European Commission.
- Fjármálaráðuneytið (2014). *Economic Programme 2014*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Gellerstedt, S. (2014). *Arbetsmiljö 2014 – klass & kön. Delrapport*. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige
- Gíslason, I. & Eydal, G. B. (red.) (2010). *Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Harjunen, H. (2008). Report Analysing Intersectionality in Gender Equality Policies for Finland and the EU. QUING Project, Vienna: Institute for Human Sciences (IWM). Hentet fra http://www.quing.eu/files/results/ir_finland.pdf
- Hirdman, Y. (2002). *Kønsmagt under behandling*. Hentet fra <http://www.kvinno.dk/side/559/article/177/>
- Kavli, H.C. & Nadim, M. (2009). *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*. Fafo-rapport 2009:39. Oslo: Fafo.
- Korpi W., Ferrarini, T. & Englund, S. (2013). Women's opportunities under different family policy constellations: Gender, class, and inequality tradeoffs in western countries re-examined. *Social Politics*, 20(1), 1–40.
- Kvist, J., Fritzel, J., Hvinden, B. & Kangas, O. (red.) (2012). *Changing Social Equality: The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: The Policy Press.
- Lanninger, A. W. & Sundström, M. (2013). *Part-time work, gender and economic distribution in the Nordic countries*. A Descriptive Report to NIKK. Oslo: NIKK.

- Leira, A. (1993). The woman-friendly welfare state? – The case of Norway and Sweden. I J. Lewis (red.), *Women and social Policies in Europe. Work, family and the state*. England: Edward Elgar.
- Magnusson, C. (2010a). Why is there a Gender Wage Gap According to Occupational Prestige? An Analysis of the Gender Wage Gap by Occupational Prestige and Family Obligations in Sweden. *Acta Sociologica*, 53, 99-117.
- Magnusson, C. (2010b). Mind the Gap. Essays on Explanations of Gender Wage Inequality. University of Stockholm. Hentet fra <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:284166/FULLTEXT01.pdf>
- Magnusson, C. (2013). More Women, Lower Pay? Occupational sex composition, wages and wage growth. *Acta Sociologica*, 56, 1-19
- Mandel, H. & Semyonov, M. (2006). A welfare state paradox: State intervention and women's employment in 22 countries. *American Journal of Sociology*, 111(6), 1910–1949.
- Martin, P. og Barnard, A. (2013). The experience of women in male-dominated occupations: A constructivist grounded theory inquiry. *SA Journal of Industrial Psychology*, Hentet fra <http://sajip.co.za/index.php/sajip/article/view/1099>
- Midtbøen, A. (2012). *Discrimination of the Second Generation: Evidence from a Field Experiment in Norway*. Working paper. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Ministry of Social Affairs and Health (2006). *Gender Equality Policies in Finland*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.
- Mósesdóttir, L. (2001). *The Interplay Between Gender, Markets and the State in Sweden, Germany and the United States*. London: Ashgate.
- Mósesdóttir, L. & Erlingsdóttir, R. G. (2005). Spreading the Word across Europe. Gender Mainstreaming as a Political and Policy Project. *International Feminist Journal of Politics*, 7 (4), 513-531.
- Nergaard, K. (2010b). Mobility in and out of part-time work. I T.E. Berglund (red.), *Labour Market Mobility in Nordic Welfare States*. Copenhagen, Nordic Councils of Ministers. TemaNord 2010:515
- Nilsen, K. M. (2007). Er det et glasstak i Norge? Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn på toppen i arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet* 3-2007. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Nielsen, H. S., Simonsen, M., & Verner, M. (2004). Does the gap in family-friendly policies drive the family gap? *The Scandinavian Journal of Economics*, 106(4), 721–744.
- NOSOSKO (2013). *Social protection in the Nordic countries 2011/12. Scope, expenditure and Financing*. Copenhagen: NOSOSKO.
- NOU (2011). *Bedre integrering*. Oslo: NOU 2011:14

- NOU (2012). *Politikk for likestilling*. Oslo: NOU 2012:15.
- OECD (2013). *International Migration Outlook 2013*. Paris: OECD.
- OECD (2014). *Society at a Glance 2014*. Paris: OECD.
- Ose, S., Jiang, L. & Bungum, B. (2014). *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og kvinners arbeidsbelse. En gjennomgang av forskningen*. Trondheim: SINTEF.
- Pettit, B. & Hook, J. L. (2009). Gendered Tradeoffs: Family, Social Policy, and Economic Inequality in Twenty-One Countries. *Sociology*, 27, 205-207.
- Regnö, K. (2013). *Det osynliggjorda ledarskapet Kvinnliga chefer i majoritet*. Doktorsavhandling. Tekniska högskolan, Stockholm.
- Reisel, L. & Brekke, I. (2013). *Kjønnssegregering i utdanning og arbeidsliv Status og årsaker*. Rapport (2013:004) Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rubin J., Rendall, M. S., Rabinovich, L., Tsang, F., van Oranje-Nassau, C. & Janta, B. (2008). *Migrant women in the European labour force. Current situation and future prospects*. Technical report. Brussels: European Commission.
- Ryan, M.K. & Haslam, S. A. (2005). The glass cliff: Evidence that women are over-represented in precarious leadership positions. *British Journal of Management*, 16, 81-90.
- Solheim, J. & Teigen, M. (2006). Det kjønnssegregerte arbeidslivet – likestillingens snublestein? *Tidsskrift for kjønnsforskning*, nr. 3/2006. KILDEN, Oslo
- Statistiska Centralbyrån (2012). *Trender och prognoser 2011. Befolkningen, utbildningen arbetsmarknaden med sikte på år 2030. Korrigerad version november 2012*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Storvik, A. E. (2006). Glasstaket – metafor med utilsiktede virkninger? Kjønn, ledelse og rekruttering i staten. *Sosiologisk Tidsskrift*, 14, 219 -253.
- Teigen, M. (2011). Gender Quotas on Corporate Boards. I K. Niskanen(red.). *Gender and Power in the Nordic Countries: with focus on politics and business*. København: Nordisk Ministerråd.
- Verner, M. (2009). Køn og magt i dansk erhvervsliv. I K. Niskanen & A. Nyberg (red.). *Køn og makt i Norden*. Del I Landsrapporter. København: Nordisk Ministerråd.
- Vårdförbundet (2010). *Vårdförbundet i siffror 2010. Röntgensjuksköterskor och sjuksköterskor*. Stockholm: Vårdförbundet.
- Weng, L. (2009). *A comparative study of gender pay gaps in Nordic countries and Eastern European countries*. Master thesis for the Master of Philosophy in Environmental and Development Economics. Oslo: Oslo University.
- World Economic Forum (2013). *The Global Gender Gap Report 2013*. Geneva: World Economic Forum.

Hvor går de nordiske velferdsstatene?

Tone Fløtten

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

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

Gjennom å gi befolkningen trygghet for inntekt og å tilby gode tjenester til eldre, barnefamilier, syke og personer som står utenfor arbeidslivet legger velferdsstatene grunnlaget for folks frihet og tilrettelegger for at folk kan leve gode liv i ulike livsfaser og -situasjoner. Til tross for at levekårene i de nordiske landene er på verdenstoppen og til tross for at innbyggere i andre land gjerne «misunner» Norden de gode offentlige tjenestene og de sjenerøse ytelsene, har velferdsstatene jevnlig vært utsatt for ulike typer kritikk:

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

Samtidig som velferdsstatene utsettes for mye kritikk, er det de som argumenterer for at de nordiske velferdsstatene, slik de opprinnelig var utformet, står for fall (se for eksempel Wahl 2009). Det hevdes at ideen om at velferdsstaten skulle sikre alle en rimelig inntekt står ikke lenger ved lag, for ordningene er ikke sjenerøse nok til at de som er avhengige av offentlig forsørgelse klarer å opprettholde akseptable levekår. De er, eller står i risiko for å bli, fattige. Det er bekymring for at universalismen skal forvitre, blant annet som følge av markedsliberalismen og konkurranseutsettingen av offentlige tjenester. Og det stilles spørsmål ved om de offentlige ordningene og koblingen mellom arbeidslivs- og velferdspolitikken er god nok til å demme opp for økende ulikhet.

Med utsiktene til befolkningsvekst, og særlig økning i andelen over 80 år, er det viktig å diskutere de nordiske velferdsstatenes framtid. Tidligere i NordModprosjektet er det gjengitt framskrivninger fra EU som predikerer at andelen av BNP som benyttes til pensjoner, langtidsomsorg og helse minst kan vokse mellom 2 og 6 prosentpoeng fram mot 2030 som følge av befolkningsendringene (Fløtten et al. 2013: 49).

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

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

Kan økningen i ulikhet stoppes?

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

Men denne solskinnshistorien har også en mørkere side. Selv om levekårene i Norden er historisk gode, hevder noen at det tradisjonelle klassesamfunnet lever i beste velgående

(Olsen et al. 2012), mens andre spør om ikke innvandrere fra ikke-vestlige land konstituerer en ny underklasse (Wikan 1995, Mikkelsen 2008). Empirien viser omfanget av lavinntekt i alle fall ikke ble redusert i oppgangskonjunkturen på 00-tallet, og i noen av landene har den økt. Det er dessuten et faktum at personer med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn utgjør en stadig større andel av dem som befinner seg nederst i inntektsfordelingen og under ulike lavinntektsgrenser.

Og i tillegg til at noen grupper blir hengende etter i velstandsutviklingen, øker inntektsulikheten i Norden. Vi har referert OECDs analyser av utviklingen i ulikhet som viser at de nordiske landene fremdeles er blant de likeste i verden, men at utviklingen går i retning av større inntektsforskjeller. I kjølvannet av Thomas Pikettys bestselger om den økende ulikheten i verden, er det tatt til orde for at denne utviklingen nærmest er ustoppelig, med mindre man klarer å temme de internasjonale kapitalforflytningene. Analysene av årsakene til økende ulikhet viser imidlertid at utviklingen først og fremst drives av forskjellene i markedsinntekter, og dermed av forhold som absolutt er påvirkbare av politiske beslutninger på nasjonalt nivå. Noen har til og med gått så langt som å kritisere Piketty for å avspore debatten, fordi han legger vekt på «urealistiske politiske tiltak, så som formuesskatten, (i stedet for å) bygge videre på fundamentet og lære av de erfaringer som er gjort av det 20 århundredes sosialdemokratier i Europa» (James Galbraight i intervju med Ræson, 9/7 2014).

Institusjonene i den nordiske triangelmodellen er uten tvil viktige for å holde inntektsulikheten i sjakk. Gjennom økonomisk styring sikres økonomisk stabilitet og bygging av arbeidsplasser. Høy sysselsetting er grunnlaget for sosial utjevning. Gjennom reguleringen av arbeidsmarkedene og et aktivt trepartssamarbeid dannes grunnlaget for lønnsfastsettelse og bedring av arbeidsvilkår. Gjennom de velferdsstatlige ordningene for omfordeling, både de sosiale ytelsene og skattesystemet, reduseres ulikhetene som skapes i markedet, og gjennom boligpolitikk, forbrukerpolitikk, helsepolitikk og bestemmes den endelige fordelingen av inntekt og levekår. Her er det med andre ord mange politikkkfelt som er påvirkbare og som må koordineres. I NordModprosjektet hevder vi at denne triangelmodellens evne til å koordinere den økonomiske politikken, velferdspolitikken og arbeidslivspolitikken, er en forutsetning for å skape resultater som høy grad av likhet og lite fattigdom (Andersen et al. 2014). Svaret på ulikhetsutfordringen er derfor ikke å forkaste de nasjonale institusjonene og (utelukkende) lete etter svar i internasjonale reguleringer. Det er snarere å sørge for at disse institusjonenes potensiale blir maksimalt utnyttet, gjennom styrking og videreutvikling. Ikke minst vil dette være viktig dersom innslaget av privat finansiert eller arbeidsmarkedsbasert velferd øker, for eksempel gjennom pensjonsforsikringer eller private helseforsikringer. Og institusjonene må videreutvikles slik at de fungerer også i en mer heterogen befolkning, der forventningene, levesettene, holdningene og ressursene er svært forskjellige.

Er arbeidsmarkedet reelt inkluderende?

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

Sysselsettingen i Norden er høy, også blant kvinner. Selv det, som Mósesdottir påpeker, fremdeles er noen kjønnsulikheter i arbeidsmarkedene, for eksempel i fordelingen av lederposisjoner, i lønn og i hva slags yrker man jobber i, ligger de nordiske landene på topp i rankinger på likestilling i arbeidslivet. Som Kvist og Pedersen viser er dessuten sysselsettingen i Norden høy også blant eldre, blant dem med kort utdanning og til dels også blant innvandrere.

Likevel er bekymringen for det såkalte «utenforskapet» stor i de nordiske landene. En del av befolkningen i yrkesaktiv alder står utenfor arbeidslivet, og grunnet de gode offentlige sosialforsikringene i Norden, forsørges mange av disse helt eller delvis gjennom offentlige ytelser. Dette anses som et problem for den enkelte - det er bedre å forsørge seg selv og være del av et arbeidsfellesskap enn å være en passiv trygdemottaker. Og det anses som et problem for fellesskapet - staten går glipp av skatteinntekter samtidig som utgiftene til sosiale overføringer blir høye.

Oppsummeringen av tiltakene som har blitt benyttet for å inkludere flest mulig i arbeidsstyrken er betinget positiv. De nordiske landene har rykte på seg for å ha en omfattende arbeidsmarkedspolitikk og det brukes store midler på ulike aktiveringstiltak. Samtidig viser en god del statistikk at effekten av disse tiltakene kanskje ikke er så markante i den forstand at store andeler av dem som gjennomfører et aktiveringstiltak faktisk kommer i arbeid (krysshenvisning til kvist/pedersen foran). Samme type tiltak virker ikke nødvendigvis inkluderende for alle grupper som står utenfor arbeidslivet, og noen grupper er vanskelige å hjelpe inn i arbeidslivet uansett tiltaksinnsats (se gjennomgangen til Kvist & Pedersen foran, og se også Djuve & Grødem 2014).

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

For det første er som nevnt sysselsettingen i utgangspunktet høy. Dette tilsier både at den nordiske modellen har lyktes med å skape arbeid for mange helt generelt, og at de som skal dra nytte av aktiveringstiltakene i Norden sannsynligvis står lengre fra arbeidsmarkedet enn tilfellet er i mange andre land. Det er antakelig lettere å gjennomføre et vellykket aktiveringsløp i et land med lav sysselsettingsgrad (såfremt det er behov for arbeidskraft i dette landet).

For det andre er kompetanse- og produktivitetskravene i de nordiske arbeidsmarkedene høye. Personer som har lav (eller feil) kompetanse og/eller som ikke er 100 prosent produktive vil dermed ha problemer med å få en fast jobb. Dette kan gjøre aktiviseringspolitikken mer krevende i Norden enn i mange andre land, og et vellykket aktiveringsløp vil være helt avhengig av at nordiske arbeidsgivere etterspør den arbeidskraften som gjøres tilgjengelig.

For det tredje er det høykompetente arbeidsmarkedet, sammen med den høye sysselsettingen et uttrykk for at den nordiske modellens vektlegging av sosial investering har vært vellykket. I internasjonal forskning har begrepet «the social investment state» dukket opp som en beskrivelse på land som legger sterk vekt på utdanning og kompetanseheving i sin arbeidslivs- og velferdspolitikk (Morel, Palier & Palme 2012). Dette er målsettinger som de nordiske velferdsstatene har jobbet mot i mange tiår, som samfunnsinstitusjonene har vært utviklet for å nå, og som altså har resultert i høye sysselsettingsrater.

Endelig må det kommenteres at selve begrepet «utenforskap» ofte gis helt feil innhold i den offentlige debatten. Begrepet gir assosiasjoner til en situasjon der noen står helt utenfor arbeidslivet, og uten mulighet til, eller ønske om, å komme i arbeid. Situasjonen er snarere at mange av dem som ofte telles med i gruppen som står utenfor har en fot innenfor, eller er på vei inn i, arbeidsmarkedet (Fløtten et al. 2011, Horgen 2014). Mange er faktisk i jobb, men for tiden indisponert på grunn av sykdom eller skade. Andre er ufrivillig uten arbeid og gjennomfører ulike tiltak for å komme i jobb igjen. Atter andre har en noe redusert arbeidsevne, slik at de kombinerer arbeid og en offentlig sosialforsikring. Det å karakterisere alle disse som «utenfor» tilslører debatten, og kan gjøre det vanskelig å vurdere hva slags tiltak som er mest hensiktsmessige for å inkludere flere i arbeidsmarkedet.

Kan markedsutsetting av offentlige tjenester undergrave velferdsstaten?

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

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

Når det gjelder hvilke resultater de markedsbaserte løsningene har gitt, er svaret uklart. Det finnes studier og rapporter med motstridende konklusjoner. Noen studier konkluderer for eksempel med at private aktører driver alders- og sykehjem mer effektivt enn de offentlige aktørene, andre at de ikke gjør det. Studier av kvaliteten i eldreomsorgen gir heller ikke entydige konklusjoner, og generelt viser studiene bare mindre kvalitetsforbedringer, i den ene eller andre retningen. De samme uklarhetene finner vi i gjennomgangen av studier om privatskolene. Noen viser at foreldre og elever er mer fornøyd med de private skolene, mens andre viser at brukervalg i skolene verken har ført til større eller mindre brukertilfredshet. En viktig forklaring på at man ikke finner entydige konklusjoner, er at forekomsten av private aktører i velferdstjenestene også påvirker de offentlige tjenesteutøverne. Endringer i kvalitet og effektivitet hos den ene aktøren vil sannsynligvis gjenspeiles hos den andre. Dessuten er det vanskelig å rendyrke markedsutsettingens effekter i studiene, fordi det er så mange forhold som kan være ulike fra ett tjenestested til et annet.

Studiene som er gjennomført kan uansett ikke tas entydig til inntekt for verken det ene eller det andre synet på markedsføring av offentlige tjenester. I siste instans er det kanskje vel så viktig å diskutere de ideologiske sidene knyttet til det å konkurranseutsette velferdstjenester. Kanskje er de av en slik art at de ikke egner seg like godt for markeds-

løsninger som de mer tekniske offentlige tjenestene (som renhold, transport osv)? Brukerne er ofte sårbare, tjenestene komplekse og effektivitetshensyn skal kanskje ikke alltid være det overordnede.

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

Kan den nordiske velferdsstaten overleve?

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

At den nordiske velferdsstaten har nøyaktig de samme kjennetegnene om 20 år som den har i dag, er lite trolig. Det er imidlertid ikke mulig å forske seg fram til et eksakt svar på når velferdsstatens institusjoner og ordninger er så forandret at det ikke lenger er riktig å karakterisere den som en nordisk velferdsmodell, slik vi kjenner den i 2014. Nettopp fordi den hele tiden vil fornyes, og fordi befolkningens verdier og mål vil endres, vil også velferdsstatens institusjoner og virkemidler tilpasses.

Utfordringen ligger i å finne balansepunktet mellom å endre og tilpasse, og å forandre så mye at velferdsstatene ikke lenger gir befolkningen trygghet. For stor ulikhet, for dårlig kvalitet på offentlige tjenester eller for lite sjenerøse sosialforsikringer kan rokke ved befolkningens støtte til velferdsstaten. I rapporten har vi referert til studier som viser at oppslutningen om velferds- og omfordelingspolitikken er høy i Norden, og at den på noen områder til og med er stigende. Dette betyr imidlertid ikke at støtten er sikret. Hvis den nordiske befolkningen mister tilliten til at velferdsstaten er der for dem, når de trenger det, vil deres støtte raskt forvitne. Og uten en sterk velferdsstat som en av de tre grunnpilarene i triangelmodellen, vil hele modellen rokkes.

Litteratur

- Andersen, S. K., Dølvik, J. E. & Ibsen C. L. (2014). *De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver*. NordMod-rapport 9. Fafo-rapport 2014:08. Oslo: Fafo
- Djuve & Grødem, red. (2014). *Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden*. NordMod-rapport 11. Fafo-rapport 2014:27. Oslo: Fafo.
- Fløtten, T., Hermansen, Å., Hippe, J. M. & Lescher-Nuland, B. R. (2011). *Innmeldt, påmeldt eller utmeldt?* Fafo-rapport 2011:13. Oslo: Fafo
- Fløtten, T., Hermansen, Å., Strand, A. H. & Tronstad, K. R. (2013). *Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene*. NordMod 2030. Delrapport 2. Fafo-rapport 2013: 14. Oslo: Fafo.
- Horgen, E. H. (2014). *Personer på velferdsytelser utenfor arbeidslivet*. Rapporter 2014/34. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Morel, N. Palier, B. & Palme, J. (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Policy Press
- Mikkelsen, F. (2008). *Indvandring og integration*. Akademisk Forlag
- OECD (2011). *Divided we stand. Why Inequality Keep Rising*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>
- Olsen, L. et al. (2012). *Det danske klassesamfund. Et socialt Danmarksportræt*. Gyldendal.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge MA: Belknap Press.
- Wahl, A. (2009). *Velferdsstatens vekst – og fall?* Oslo: Gyldendal.
- Wikan, Unni (1995). *Mot en ny norsk underklasse*. Oslo: Gyldendal.

Publikasjoner fra NordMod2030-prosjektet

- Delrapport 1: Jon Erik Dølvik (2013). Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling.
- Delrapport 2: Tone Fløtten, Åsmund Hermansen, Anne Hege Strand & Kristian Rose Tronstad (2013). Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene.
- Delrapport 3: Richard B. Freeman (2013). Little Engines that Could. Can the Nordic economies maintain their renewed success?
- Delrapport 4: Katrín Ólafsdóttir & Stefán Ólafsson (2014). Economy, Politics and Welfare in Iceland. Booms, busts and challenges
- Delrapport 5: Jon M. Hippe & Øyvind M. Berge m.fl. (2013). Ombyggingens periode. Landrapport om Norge 1990–2012.
- Delrapport 6: Olli Kangas & Antti Saloniemi (2013). Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland.
- Delrapport 7: Lisbeth Pedersen & Søren Kaj Andersen (2014). Reformernes tid. Dansk landerapport. Regulering af arbejdsmarked og velfærd siden 1990.
- Delrapport 8: Tomas Berglund & Ingrid Esser (2014). Modell i förändring. Landrapport om Sverige.
- Delrapport 9: Søren Kaj Andersen, Jon Erik Dølvik & Christian Lyhne Ibsen (2014). De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver.
- Delrapport 10: Tone Fløtten, Jon Kvist, Lilja Mósedóttir & Lisbeth Pedersen (2014). Velferdsstatsutfordringer. Ulikhet, arbeidsintegrering, tjenesteproduksjon og likestilling.
- Delrapport 11: Anne Britt Djuve & Anne Skevik Grødem, red. (2014). Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden.
- Delrapport 12: Juhana Vartiainen (2014). To create and share – the remarkable success and contested future of the Nordic Social-Democratic Model
- Delrapport 13: Jan Fagerberg & Morten Fosaas (2014). Innovation and innovation policy in the Nordic region.
- Delrapport 14: Olav Elgvin & Gudmund Hernes (2014). Demokrati og deltakelse i den nordiske modellen. Knirker det i gulvet?
- Delnotat 1: Johan Christensen (2014). Nordisk skattepolitikk mot 2030.
- Delnotat 2: Steffen Lehndorff (2014). A sleeping giant? German trade unions in the European crisis. Fafo-notat 10194
- Delnotat 3: Gudmund Hernes (2014). Klimapolitikk i den nordiske modellen.



Velferdsstatsutfordringer

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



Fafo

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

Fafo-rapport 2014:42
ISBN 978-82-324-0148-2
ISSN 0801-6143