



Jon Erik Dølvik
Tone Fløtten
Jon M. Hippe
Bård Jordfald

Den nordiske modellen mot 2030

Et nytt kapittel?



Jon Erik Dølvik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe
og Bård Jordfald

Den nordiske modellen mot 2030

Et nytt kapittel?

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0155-0 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0156-7 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslag og innmat: Bente Fausk

Trykk: www.kursiv.no/RK Grafisk

INNHold

Forord	5
1 Innledning	9
2 Den nordiske modellen: Bakgrunn, utvikling og grunntrekk	17
3 Kriser, konsolidering og fornyelse 1990–2014	27
4 Fra krise til krise	30
5 Politiske skifter – blokkpolitikk i oppløsning	39
6 Nordens rolle i Europa og globalt	50
7 Arbeidsmarkeder i endring: mer svingninger, fleksibilitet og mobilitet	56
8 De nordiske arbeidslivsmodellene under press	74
9 Ombygging av velferdspolitikken	84
10 Jakt på nye løsninger for offentlige tjenester	98
11 De nye nordiske mangfoldssamfunnene	109
12 Den nordiske befolkningens levekår	116
13 Mot 2030	131
14 utfordringer for arbeiderbevegelsen	152

UTFORDRINGENE

Utfordring 1: Å skape	154
Utfordring 2: Å jobbe	158
Utfordring 3: Å organisere	161
Utfordring 4: Å dele	163
Utfordring 5: Å ta vare på	166
Utfordring 6: Å mobilisere	169
Publikasjoner fra NordMod2030-prosjektet	176
Referanser	178

Forord

«Forvitring eller fornying i Norden 2014–2030» – i kortform NordMod – er et felles nordisk forskningsprosjekt som belyser hvordan nasjonale og internasjonale endringer påvirker den nordiske samfunnsmodellen.

Samarbeidskomiteen for arbeiderbevegelsen i Norden (SAMAK) har vært oppdragsgiver for prosjektet, i samarbeid med Foundation for European Progressive Studies (FEPS). I lys av de nordiske modellenes bakgrunn og særtrekk, ønsket SAMAK og FEPS en forskningsbasert analyse av nyere utviklingstrekk i Norden, som kunne danne grunnlag for diskusjon om de nordiske modellenes utfordringer og utviklingsmuligheter fram mot 2030. Siktemålet var at analysene skulle tjene som utgangspunkt for oppdragsgivernes strategiske og politiske utviklingsarbeid.

Prosjektarbeidet er gjennomført i perioden 2012–14 av forskere fra nordiske forskningsinstitutter og universiteter. Forskerne har hatt ansvaret for valg av analytisk tilnærming, metoder og data. Alle funn, vurderinger, konklusjoner – og eventuelle feil og mangler – står for forskernes regning. Prosjektet har vært ledet og organisert av Fafo, i samarbeid med en forskergruppe med to deltakere fra hvert av de nordiske landene. En rekke andre forskere har i tillegg bidratt til enkeltrapperter. Ved siden av sytten selvstendige rapporter og notater – fem landrapporter og en serie komparative, tematiske analyser – er det publisert én engelskspråklig og én nordisk rapport med sammendrag av alle enkeltrapperter. Alle publikasjonene er tilgjengelige på nett (www.NordMod2030.org og på www.faf.no/nordmod2030), liste over publikasjonene finnes også i vedlegg i denne rapporten). Som ledd i prosjektet er det arrangert en serie åpne seminarer og workshops (se nettsiden). Ved siden av å være en arena for forskningsformidling og dialog, har dette gitt verdifulle innspill fra prosjektets primære brukergrupper i de ulike landene.

Perspektivet i denne sluttrapporten er dels oppsummerende og dels framoverskuende. Siktemålet har vært å lage en kort, tilgjengelig rapport som kan leses på selvstendig grunnlag. Ved å utelate mest mulig detaljer, har vi forsøkt å tegne et bilde av sentrale utviklingstrekk, sammenhenger og mekanismer som etter vårt syn er grunnleggende for å forstå de nordiske modellenes strategiske utfordringer i årene framover. De som ønsker å trenge dypere inn i problemstillingene og bakgrunnsmateriale, anbefales å hente fram land- og temarapportene.

Vi vil rette en stor takk til prosjektets nordiske forskergruppe, som har bestått av:

Lisbeth Pedersen forskningsleder, SFI Det nationale forskningscenter for velfærd
Søren Kaj Andersen, centerleder, FAOS, Københavns Universitet
Olli Kangas, professor, leder, Kela
Antti Saloniemäki, professor, University of Tampere
Katrín Ólafsdóttir, universitetslektor, Reykjavik University
Stefán Ólafsson, professor, University of Iceland
Ingrid Esser, forskare, SOFI, Stockholms universitet
Thomas Berglund, docent, Göteborgs Universitet
Jon M. Hippe, daglig leder, Fafo
Tone Fløtten, instituttssjef, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning
Jon Erik Dølvik, seniorforsker, Fafo
Bård Jordfald, forsker, Fafo
Øyvind Berge, forsker, Fafo

Forskergruppen har, med små ressurser, ikke bare utarbeidet omfattende landrapporter og medvirket til en rekke komparative temarapporter, men også bidratt med foredrag, innledninger og aktiv deltakelse i møter og workshops. Uten deres velvilige og entusiastiske innsats hadde prosjektet ikke latt seg gjennomføre. Takk også til alle forskerne som har bidratt til prosjektets temarapporter som utgjør en svært viktig del av prosjektet.

På vegne av forskergruppen vil vi takke SAMAK og FEPS for støtten til prosjektet og for den store interessen oppdragsgivernes organisasjoner har vist for arbeidet. For forskere, hvis hverdag gjerne preges av nasjonalt avgrensede studier av enkeltspørsmål, er det inspirerende å bli utfordret til å analysere og diskutere de store samfunnsspørsmålene i en slik felles nordisk sammenheng. Utvekslingen av kunnskap om fellestrekk ved og forskjeller mellom de nordiske landene – samt dialogen med organisasjonene på oppdragsgiversiden – har bidratt til læring og ny innsikt, ikke minst i særegenhetene ved ens egen nasjonale modell. Sist, men ikke minst, vil vi rette en stor takk til medlemmene av oppdragsgivers referansegruppe, som utrettelig og konstruktivt har kommet med innspill og kommentarer til de mange rapportene, og som tålmodig har deltatt i lange diskusjoner om forskernes små og store funn. Referansegruppens sammensetning har vært slik: Fra Danmark møtte Jan Kæraa Rasmussen (LO) og Kasper Graa Wulff (Socialdemokraterne). Michael Hede-
lund erstattet Wulf i 2014. De finske medlemmene var Tapio Bergholm (SAK) og Mikko Majander (Sorsa Foundation). Margrét S. Björnsdóttir (Samfylkingin) og Hall-
dór Grönvold (ASI) deltok fra Island. Fra Norge deltok Stein Reegård (LO) og Solveig

Torsvik (AP). Fra Sverige deltok Lasse Thörn (LO) og Morgan Johansson (Socialdemokraterna). FEPS hadde Signe Hansen som representant. Referansegruppen ble ledet av Inger Segelström (leder SAMAK) og Jan Erik Støstad (LO Norge).

Vi håper at de ulike delrapportene og denne sluttrapporten vil bidra til en god debatt om betingelsene for å videreutvikle de nordiske modellene. I tråd med analysenes vekt på betydningen av samarbeid og kunnskapsutvikling på tvers av parti- og organisasjonsskiller i de nordiske landene, har vi også et håp om at materialet kan gi impulser til bredere debatt med andre organisasjoner, partier, myndighetsinstanser og offentligheten om samfunnsutviklingen i Norden.

Jon M. Hippe
prosjektleder
Fafø, november 2014

1 Innledning

Den nordiske modellen¹ har de senere årene fått mye oppmerksomhet i både politikk og forskning, nasjonalt og internasjonalt. Under krisene i 80- og 90-årene mente mange at modellen ikke var levedyktig i en globalisert økonomi, blant annet på grunn av for stor offentlig sektor, for høye skatter, for sterke fagforeninger og rigide arbeidsmarkeder. De siste tiårenes suksesshistorie har skapt fornyet interesse for hva som ligger bak de nordiske landenes gode resultater. Hva er forklaringen på at de nordiske landene – målt etter indikatorer for økonomisk utvikling, sosiale forhold, fordeling og sysselsetting – skårer bedre enn de fleste andre vestlige land? Debatten har i økende grad dreid seg om hvilke institusjonelle mekanismer og sammenhenger som ligger bak suksessen og hvorvidt dagens nordiske modell er egnet til å møte morgendagens utfordringer. Det er typisk for dette skiftet i perspektiv at nye forklaringer har kommet til, for eksempel er begreper som tillit, sosial kapital – og noe mindre hyppig – sosiale investeringer, nå blitt en viktig del av det samfunnspolitiske ordskiftet. I dette prosjektet har vi understreket at tillit ikke bare er et resultat, men at det også er en forklaring på de sosiale resultater som er oppnådd: I den nordiske modellen er velferds- og utdanningssystemet en viktig løftestang for sosiale investeringer, som har bidratt til trygghet, tillit og kompetanse til å delta i krevende omstillinger og sikre næringslivets konkurranseevne. En annen viktig tillitsskapende form for sosial kapital i de nordiske økonomiene er forhandlings- og partsinstitusjonene i arbeidslivet, som har bidratt til balanserte makt- og samarbeidsforhold, koordinert lønnsdannelse og en sammenpresset lønnsstruktur. Et tredje element som har bidratt til forutsigbarhet for økonomiske investeringer og balanse mellom verdiskaping og fordeling, er tradisjonen for en nøktern økonomisk politikk. De nordiske landene har ikke vært spart for økonomiske kriser, men i kortform kan man si at det er i samspeillet mellom økonomien, arbeidslivet og velferdsstaten at grunnlaget for de gode resultatene – velstandsvekst, høy sysselsetting og små forskjeller – er skapt og kan gjenskapes.

I en tidsepoke med store endringer både innenlands og i omverdenen, er det gode grunner til å spørre om de nordiske landene vil være i stand til å ivareta de institu-

1 I denne rapporten bruker vi betegnelsen "den nordiske modellen". Dette er en forenkling; det er mange forskjeller mellom de nordiske landene. For å markere dette bruker vi også begrepet "de nordiske modellene".

sjonelle grunnpilarene og kombinere vekst og likhet like godt i framtiden. Det er slike spørsmål som har stått i sentrum for prosjektet.

Med utgangspunkt i oppdragsgivers ønske om å identifisere sentrale utfordringer for den nordiske modellen og belyse hvilke særskilte spørsmål dette reiser for arbeiderbevegelsens partier og organisasjoner i Norden, har prosjektet tatt utgangspunkt i fire hovedtema:

- ▶ Beskrive den nordiske modellens historiske bakgrunn og særtrekk; hva er grunnpilarene og de avgjørende sammenhengene og mekanismene i modellen?
- ▶ Analysere dagens ståsted i lys av utviklingen i nordiske land i perioden 1990–2014; hvordan har landene tilpasset seg ytre og indre endringer i perioden, og hva har disse endringene betydd for modellenes evne til å levere stabil vekst, høy sysselsetting, gode levekår og små forskjeller?
- ▶ Identifisere sentrale politiske utviklingstrekk og konfliktlinjer innen økonomi, arbeidsliv og velferd i de siste 25 årene; hvordan har de politiske endringene påvirket modellenes oppslutning, virkemåte og resultater? Og hvordan har de påvirket arbeiderbevegelsens forutsetninger for å påvirke samfunnsutviklingen?
- ▶ Diskutere den nordiske modellens sentrale utfordringer – i dag og i årene fram mot 2030. Hva skal til for å videreutvikle evnen til å kombinere vekst, likhet, trygghet og høy sysselsetting parallelt med overgangen til en karbonfri økonomi?

Dette er store tema og reiser problemstillinger som er uten enkle svar. Det er i prosjektet derfor publisert 17 ulike delutredninger, som alle er tilgjengelige på prosjektets nettside. I lys av en innledende rapport om grunnpilarene i den nordiske modellen, har vi lagt vekt på å få fram grundige landanalyser som basis for sammenlikning av utviklingen i økonomi, arbeidsliv og velferd i alle de nordiske landene. For å styrke det komparative nordiske perspektivet, har vi videre utarbeidet en serie sammenliknende, tematiske analyser som spenner fra arbeidsliv og velferd til integrering og klimautfordringer. I denne sluttrapporten samler vi trådene fra disse analysene og peker på sentrale lærdommer og perspektiver for årene framover. Det gjør vi i rapportens tre deler:

Del I: De lange linjene: Modellens bakgrunn og grunnpilarer

I denne delen viser vi til den historiske bakgrunnen og peker på viktige fellestrekk og forskjeller mellom landene. Vi legger vekt på at de nordiske landene har vært kjennetegnet av sterke institusjoner og tett samspill mellom økonomisk styring, ar-

beidslivsorganisering og velferdsstat (Dølvik 2013a). I denne «trekant» spiller samarbeidet mellom organisasjonene i arbeidslivet og myndighetene en sentral rolle. De nordiske modellene er ikke bare basert på å mobilisere politiske støtte til partier og regjeringer. Modellenes virkemåte er knyttet nært sammen med landenes velferdsordninger, systemer for lønnsdannelse og mekanismer for tvisteløsning i arbeidslivet. Arbeidslivet og i politikken preges beslutninger av både felles og motstridende interesser og er gjenstand for konflikter og kompromisser. Utviklingen av de nordiske modellene må følgelig forstås i lys av styrken i og bredden av organiserte interesser, endringer i maktforhold og det «konfliktpartnerskapet» som faktisk har utviklet seg i hvert enkelt land.

Del II: Ståstedet: Endringer i de nordiske modellene 1990–2014

Denne delen sammenfatter og sammenlikner utviklingen i de nordiske landene fra 1990 til 2014. Dette var en turbulent periode, som ble innledet av dype kriser, med bank- og boligkrakk og rekordhøy ledighet i flere av landene ga støtet til omfattende tilpasninger i modellene og nye reformer fram til den neste store krisen inntraff i 2008.

Perioden var preget av store omveltninger i Europa, teknologiske nyvinninger og indre skift i næringsstruktur og befolkningssammensetning. Vi fikk mobiltelefoner, internett og akselererende digitalisering. Samtidig begynte de nordiske befolkningene å eldes. Innvandringen økte kraftig, først under krigene på Balkan og deretter gjennom arbeidsvandring fra de nye EU-landene etter 2004.

I løpet av denne perioden ble også konsekvensene av klimautslippene mer merkbare, og kravene om omlegging til en grønnere økonomi økte i styrke. De nordiske økonomiene kom raskt til hektene etter 90-tallskrisene, men Asiakrisen, IT-boblens kollaps, 9/11 og deretter finans- og eurokrisen minnet om at de små, åpne økonomiene i Norden er tett innvevet i den internasjonale økonomien. Perioden ble innledet og avsluttet av dype kriser, og dette kvarte århundret bød på alvorlige stresstester av de nordiske modellenes robusthet og evne til tilpasning.

Perioden kan også ses som et laboratorium som muliggjorde sammenliknende studier av nasjonale responser til teknologiske, demografiske, økonomiske og klimatiske endringer. Slike studier kan gi nyttig kunnskap om hva som skal til for å tilpasse og videreutvikle den nordiske modellen i de kommende tiårene.

Del III: Mot 2030

I rapportens siste del rettes blikket mot 2030. Med utgangspunkt i modellens grunnleggende forutsetninger, ståstedsanalysen og antakelser om viktige endringsdrivere, drøfter vi hva som kan utfordre modellens bærekraft og tilpassingsevne. Slike vur-

deringer er ikke uavhengige av hvilke verdier og mål som legges til grunn. En fersk rapport fra Nordisk Ministerråd konkluderer for eksempel med at de nordiske landenes reformkapasitet gjør dem godt rustet til å takle framtidige utfordringer, men at man må akseptere økt ulikhet (Valkonen & Vihriälä 2014). Våre analyser bygger på at lav ulikhet både har vært et resultat av og en forutsetning for tilpasningsevnen i de nordiske landene, og følgelig ikke kan gis opp uten konsekvenser for tillit, lønnsdannelse og andre viktige sider ved modellens virkemåte.

Sist, men ikke minst, er de nordiske modellene politiske konstruksjoner.

Tilpasningsevnen og de resultatene man kan oppnå, vil videre avhenge av hvilke institusjonelle forutsetninger som finnes, ikke minst når det gjelder arbeidslivets organisasjoners evne til å bidra. Sist, men ikke minst, er de nordiske modellene politiske konstruksjoner. Kapasiteten til å takle framtidige utfordringer vil avhenge av politikernes evne til å fornye offentlige virkemidler og utvikle koalisjoner med kraft til å inngå strategiske kompromisser og handle langsiktig konsistent. Hvis man dermed lykkes i å vedlikeholde «gode sirkler», hvor effektivitet og likhet virker gjensidig forsterkende og evnen til tilpasning holdes ved like, vil de nordiske modellene være godt rustet til å takle framtidens utfordringer. Men, det er fullt mulig å se for seg «onde sirkler», hvor politikerne krangler, sentrale institusjoner forvitrer, offentlige virkemidler ikke gir de ønskede resultater, for eksempel i integrasjons- og arbeidsmarkedspolitikken, og konsekvensen blir fortsatt høy ledighet, lavere sysselsetting, voksende ulikhet og økt press på velferdsordningene.

Det er ikke lenge til 2030 – i praksis tre parlamentsperioder – men spennet i utfallsrommet er betydelig: Hvis hele Norden skal opp på det gjennomsnittlige sysselsettingsnivået Norge og Island hadde i perioden 2000–14, trengs det minst 1,3 millioner flere jobber innen 2030. Hvis derimot utviklingen blir som i Finland etter 2000, vil sysselsettingen i Norden falle med 600 000. Samtidig vil antall innbyggere i Norden vokse med minst 3 millioner og utgjøre nesten 30 millioner mennesker, hvorav det blir særlig flere eldre. Politikk som bidrar til «gode» eller «onde» sirkler kan følgelig gi store utslag, og i denne delen viser vi til en del viktige forutsetninger for å lykkes.

Politikk som bidrar til «gode» eller «onde» sirkler kan følgelig gi store utslag.

Avslutningsvis i denne sluttrapporten fra NordMod-prosjektet peker vi på noen strategiske utfordringer for våre oppdragsgivere i arbeiderbevegelsen. Dette er utfordringer som har særskilt relevans for debatten om strategi- og politikktutvikling i fagbevegelsen og arbeiderbevegelsens partier, men i dagens politiske landskap vil evnen til å håndtere dem uansett forutsette samarbeid med et bredere spekter av partier og organisasjoner.

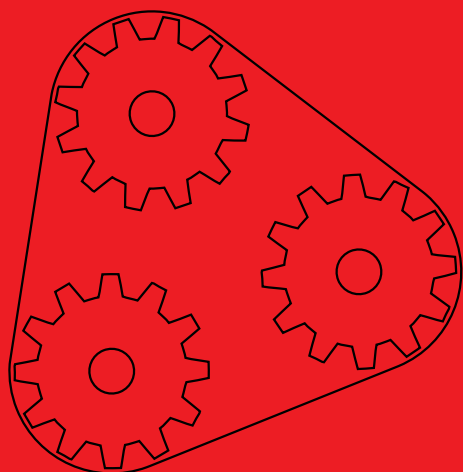




Del I: De lange linjene

Modellens bakgrunn og grunnpilarer

Delen viser til den historiske bakgrunnen og peker på viktige fellestrekk og forskjeller mellom landene.



2 Den nordiske modellen: Bakgrunn, utvikling og grunntrekk



Det er mange forskjeller mellom de nordiske landene når det gjelder historie, næringsgrunnlag og partimønstre. Likevel har landene det siste århundret hentet inspirasjon fra hverandre gjennom handel, migrasjon, kultur- og idéutveksling, felles arbeidsmarked, konkurranse og politisk samarbeid. Som små, åpne økonomier avhengig av internasjonal handel, bidro slik samhandling til at de utviklet distinkte særtrekk som skilte dem ut fra de fleste andre europeiske land. Dette har gjort det berettiget å tale om en nordisk modell, eller snarere en familie av nasjonale modeller. Disse modellene har fellestrekk i form av verdier, institusjoner og aktører, og i form av samfunnsmessige resultater som velstandsvekst, høy sysselsetting og høy grad av likhet. Slike resultater har brakt de nordiske landene høyt opp på en rekke internasjonale rangeringer, og de nordiske modellene blir stadig trukket fram som eksempler å strekke seg etter (Sachs 2004; Sapir 2005; The Economist 2013).

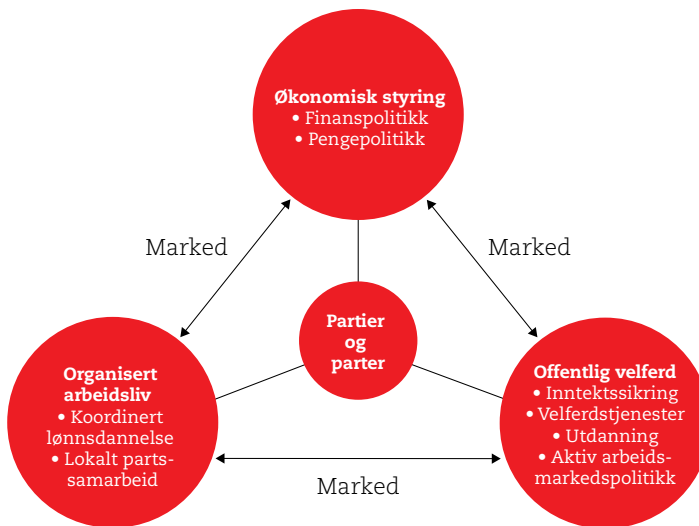
Konfliktpartnerskapet

De nordiske modellene ble formet av samfunnsmessige brytninger i kjølvannet av industrialiseringen, arbeiderbevegelsens framvekst og nasjonsbyggingen tidlig på 1900-tallet. Dette var en periode da Norge, Finland og Island vant sin selvstendighet. Sammen med innføring av allmenn stemmerett og parlamentarisme, bidro samfunnsendringene til å kaste om på partimønstre og bane vei for reformer i velferds- og arbeidslivspolitikken. Særlig viktig i denne utviklingen var det «store kompromisset» mellom partene i arbeidslivet og forlikene mellom bøndernes og arbeidernes partier i 1930-årene. Dette kompromisset vokste fram etter en turbulent periode med konflikt, klassekamp og kriser i mellomkrigstiden, og det la grunnlag for etterkrigstidens oppbygging av de nordiske arbeidslivs- og velferdsmodellene.

Særlig viktig i denne utviklingen var det «store kompromisset» mellom partene i arbeidslivet og forlikene mellom bøndernes og arbeidernes partier i 1930-årene.

Flere konkrete institusjonelle ordninger vokste fram utover det 20. århundret, for eksempel representasjon og høring av berørte organiserte interesser i politikken, og systemer for lønnsdannelse og samarbeid mellom partene i arbeidslivet. Sammen skapte dette rammer for bred politisk deltakelse og i hovedsak en fredelig håndtering av klassekonflikter. Felles spilleregler for tvisteløsning la grunnlag for forutsigbarhet, læring og tillit, og relasjonene mellom partene i arbeidslivet tok form av et «konfliktpartnerskap».¹ Dette partnerskapet bygde på anerkjennelse av gjensidig avhengighet og en erkjennelse av at man måtte finne løsninger på både felles og motstridende interesser. Liknende mønstre for samarbeid og konfliktløsning ga opphav til relativt stabile koalisiionsmønstre i politikken og dannet grunnlag for utviklingen av de nasjonale velferdsordningene.

Grunnpilarene i den tradisjonelle nordiske modellen – små åpne økonomier avhengige av internasjonal handel



Grunnpilarene – triangelmodellen

I den første NordMod-rapporten argumenterte vi for at de små, åpne nordiske markedsøkonomienes evne til å forene likhet og effektivitet sprang ut av samspillet mellom tre grunnpilare, som i tiårene etter krigen ble bundet sammen i det vi betegnet som den nordiske triangelmodellen (Dølvik 2013a; Vartiainen 2014). De tre pilarene er:

¹ Begrepet «konfliktpartnerskap» er lånt fra Walter Müller-Jentsch, se Müller-Jentsch, red. (1991). Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. München: Rainer Hampp Verlag.

- ▶ **Økonomisk styring** bygd på en aktiv, stabilitetsorientert økonomisk politikk, internasjonal frihandel og koordinert lønnsdannelse for å fremme vekst, full sysselsetting og sosial utjevning.
- ▶ **Offentlig velferd** bygd på universelle ordninger for inntekts- og standard-sikring la til rette for høy yrkesdeltaking og mobilitet. Skattefinansierte helse- og velferdstjenester, samt gratis utdanning, skulle bidra til likestilling og utjevning av levekår, helse og yrkesmuligheter.
- ▶ **Organisert arbeidsliv** bygd på samspill mellom lov- og avtaleregulering, fredsplikt i avtaleperioden og sentralisert koordinering av lønnsdannelsen, hvor sterke organisasjoner med eksportindustrien i front forhandlet både sentralt og lokalt, understøttet av partssamarbeid om produktivitet og omstilling, samt aktiv arbeidsmarkedspolitikk.

En nøkkel til å forstå hvordan man i modellene kunne realisere etterkrigstidens målsettinger om stabil vekst og rettferdig fordeling, er samspillet mellom de institusjonelle grunnpilarene. Dette var langt fra en mekanisk prosess, men forutsatte at de **sentrale aktørene** – partiene og arbeidslivspartene – hadde nok makt, medlemsbredde og legitimitet til å sørge for en helhetlig samordning og iverksetting av politikken på de tre feltene. Dette illustrerer også at modellens resultater ikke kan vedtas eller følger automatisk av institusjonelle løsninger.

Nordiske særtrekk

Utvikling av en velferdsstat, avtalebaserte systemer for lønnsdannelse og økonomisk styring er ikke unikt for Norden. Det distinkte ved den nordiske triangelmodellen slik den framsto ved inngangen til 1970-årene, var de spesifikke kopleingene mellom:

Et kroneksempel på slike institusjonelle mekanismer var samspillet mellom den solidariske lønnspolitikken, den økonomiske politikken og velferdspolitikken. Ved å gi rom for sysselsettingsfremmende, ekspansiv økonomisk politikk, økte minstelønninger og jevn vekst i lønnskostnader, skapte den solidariske lønnspolitikken og markedskonkurransen press for omstrukturering gjennom utslagning av lavproduktive bedrifter og økt inntjening og investeringsevne i høyproduktive bedrifter. Omstillingene ble understøttet av velferdsstatens inntektssikring, aktiv arbeidsmarkedsopplæring og mobilitetsstøtte som også ga trygghet og insentiver til lokalt partssamarbeid om produktivitet og fornyelse. I dag betegnes denne «Rehn-Meidnermodellen» for vekst og omstilling (LO Sverige 1953) ofte som «flexicurity».

- ▶ Sterke, sentraliserte arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner som bidro til koordinering av politikken på disse tre kjerneområdene,
- ▶ utvikling av institusjoner for bredt trepartssamarbeid mellom staten og partene, og
- ▶ framvekst av stabile partikonstellasjoner og hegemoniske partier² som hadde nok oppslutning og legitimitet til å forfølge langsiktige strategier, hvor utbygging av velferdsordninger, investering i produktive ressurser – kapital, mennesker og kunnskap – og jevn, rettferdig fordeling av goder og byrder sto i forgrunnen.

Begunstiget av et godt internasjonalt økonomisk klima, bidro veksten og fordelingen av velstandsøkningen til at befolkningen stolte på at det var samsvar mellom politiske mål, virkemidler og resultater. Og dette førte til stor tillit til politikere og myndigheter.

Vekst, arbeid til alle, sosial trygghet og utjevning var ikke bare målsettinger som ble omsatt til merkbare resultater, men også en forutsetning for å skape oppslutning om valg av strategier og virkemidler, og dermed for evnen til å gjennomføre politikken. Ved siden av stabile partipolitiske maktkonstellasjoner, ble politikken langsiktige sammenheng understøttet av relativt jevnbyrdige styrkeforhold mellom partene i arbeidslivet. Dette gjorde at aktørene som oftest foretrakk samarbeid framfor konflikt³ og at trepartssamarbeidet ble videreført uavhengig av regjeringsfarge.

Den store tilliten mellom borgere og styresmakter, og mellom folk av ulik bakgrunn, fikk også næring fra den internasjonalt sett høye deltakelsen i frivillige organisasjoner. Disse organisasjonene var viktige aktører og et korrektiv i politikktutforming, blant annet gjennom offentlige høringer og utvalg som ble en innarbeidet del av styresettet i Norden. Samtidig var de nordiske landene pionerer i såkalt kunnskapsbasert politikktutvikling. Det vil si at politiske tiltak innen helse, velferd og arbeidsliv var basert på analyser av individers faktisk levekår. Ved siden av rik tilgang på naturressurser og store investeringer i produksjons- og kunnskapskapital – hvor utbygging av gratis utdanning brakte Norden i front internasjonalt – kunne de nordiske landene altså dra veksler på rikelig sosial kapital. Seinere ga investeringer i barnetilsyn og andre offentlige velferdstjenester nye valgmuligheter og arbeidsplasser, særlig for kvinnene. Utbyggingen av de nordiske modellene framsto dermed som et frigjørende moderniseringsprosjekt, og «sosiale investeringer» er de seinere åre-

2 I de skandinaviske landene var dette knyttet til sosialdemokratiets gullalder, i Finland til Bondepartiet/Centerns ankerrolle og på Island i første rekke til det borgerlige Selvstendighetspartiet som var det suverent største partiet helt fram til 2007 (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014: 16).

3 Island skilte seg lenge ut med et forholdsvis høyt konfliktnivå i arbeidslivet, men dette dempet seg fra 1990-årene (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014).



SJELDEN STORSTREIK: Danmark var i etterkrigstiden preget av få, men store konflikter mellom partene. Ett unntak var streiken i 1956. Rundt 200 000 mennesker demonstrerte på Christiansborg Slotplads. FOTO: Svend Gjørting/Scanpix Denmark

ne blitt et nøkkelbegrep i land som kjemper for å fornye sine samfunnsøkonomier (Morel et al. 2012).

Politiske mål, virkemidler og resultater

I forståelsen av den tradisjonelle nordiske triangelmodellen er det viktig å skille mellom mål, egenskaper ved aktørene, institusjoner, virkemidler og sosiale resultater. Ofte knyttes modellen til bestemte mål og aktørkonstellasjoner eller til spesifikke

Mange velferdsordninger har et historisk utspring i samarbeidet mellom partene i arbeidslivet.

institusjonelle løsninger og virkemidler – som for eksempel offentlige pensjoner og velferdsordninger. Men de fem nordiske landene har alltid vært kjennetegnet av forskjellige institusjoner, virkemidler og aktører, og disse har endret seg over tid. Et typisk eksempel er de fagforeningsdrevne kassene for ledighetsforsikring. Disse gikk konkurs i Norge på 1930-tallet, men

er videreført i de andre landene og er en viktig forklaring på at disse har langt høyere fagorganisering enn Norge. Mange velferdsordninger har et historisk utspring i samarbeidet mellom partene i arbeidslivet. I Norge og Sverige er mange av disse omformet til statlige ordninger, mens partene i Danmark, Finland og Island har en langt mer sentral rolle i organiseringen av for eksempel pensjonssystemet og andre viktige velferdsytelser.

Landene har dessuten evnet å gjenskape slike resultater over lang tid, også etter tilbakeslag og store kriser.

Målsettinger om likhet og effektivitet er ikke noe unikt nordisk. Det som har særmerket de nordiske landene, er at de har klart å skape bedre samsvar mellom mål og resultater enn de aller fleste andre land. De har dessuten evnet å gjenskape slike resultater over lang tid, også etter tilbakeslag og store kriser.

Forklaringen på dette er ikke at landene har et bestemt sett av institusjoner og virkemidler. Forklaringen er snarere at landene har hatt kraftfulle strategiske aktører, det vil si arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, partier og statsmakter, som har hatt institusjonelle handlingsbetingelser og innbyrdes relasjoner som har lagt til rette for kollektiv læring og handling. Dette har gjort at landene, særlig i økonomiske krisetider, for det første har kunnet trekke på felles kunnskap for å framforhandle balanserte, pragmatiske svar på skiftende problemer, og for det andre har evnet å mobilisere demokratisk oppslutning, legitimitet og kraft til å sette tiltakene i verk på en måte som ble etterlevet og respektert i praksis. Dette er, slik det ble understreket i den første NordMod-rapporten (Dølvik 2013a), nøkkelen til å forstå de nordiske landenes evne til tilpasning, fornyelse og krisehåndtering. Slik man har sett under de siste årenes eurokrise, er dette vanskelig å få til uten at alle bidrar etter evne og får sin del av kaka – i tråd med arbeiderbevegelsens credo «gjør din plikt, og krev din rett».

Fadderskapet til modellen

I dag konkurrerer partiene i flere av de nordiske landene om «fadderskapet» til sin nasjonale modell. Denne striden står ikke bare om hvordan man kan forstå historien, men også om å vinne legitimitet i debatten om hva som må gjøres for å utvikle landene videre. Samfunnsforskerne har også vært opptatt av modellens politiske opphav. I velferdsstatslitteraturen gjøres det et hovedskille mellom den konservative kontinentale modellen, den liberale (eller residuale) anglosaksiske modellen og den sosialdemokratiske modellen i Skandinavia (Esping-Andersen 1990). I denne omfattende litteraturen koples ikke nordiske særtrekk til felleseuropeiske elementer som rettsstat, privat eiendomsrett og demokrati, men til faktorer som bidrar til å skille de nordiske landene fra andre land. Slike forklaringsfaktorer er typisk at de nordiske landene er små åpne økonomier, med relativt homogene befolkninger, partipolitisk mobilisering mot venstre og sterke, innflytelsesrike fagorganisasjoner (Korpi 1981, 2006). Samtidig har flere påpekt at mange store reformer i de nordiske velferdsstaterne er preget av konsensus og brede politiske kompromisser (Alestalo & Kuhnle 1987; Hilson 2008).

Den nordiske modellen kan dermed ikke utelukkende knyttes til sosialdemokratisk partiopplutning og politisk dominans. I kontrast til Sverige, Danmark og Norge,

hvor sosialdemokratene hadde regjeringsmakt i store deler av oppbyggingsperioden fra 30-tallet og utover, er denne betegnelsen åpenbart mindre treffende for Finland og Island, hvor sentrumsorienterte og borgerlige partier har vært toneangivende. Men også i disse landene var arbeiderbevegelsens maktmobilisering gjennom oppbygging av sterke fagforeninger – i tråd med Walter Korpi sine teser om maktressursmobilisering (Korpi 1981) – en viktig forutsetning for partenes sentrale rolle i utviklingen av universelle velferdsordninger. En rekke av de moderne politiske velferdsstatsordningene, enten det er sykepenger eller pensjoner, var først forhandlet fram gjennom kollektive avtaler i arbeidsmarkedet. Inspirasjon og læring over de nordiske landegrensene hadde trolig også innvirkning på tvers av nasjonale partiskiller i disse landene (Sørensen & Stråth, red. 1997; Hilson 2008).

Modellenes politiske grunnlag har dermed bygget på bred maktmobilisering og på en større grad av maktbalanse mellom sentrale interesser i samfunnet enn det man har sett i andre land.

Fin linje mellom suksess og fiasko

Politiske styringssystemer bygget på bred samordning mellom mange sterke aktører, kan være sårbare for nye, problemer, enten det er endrede ytre handlingsbetingelser og/eller skift i interne makt- og tillitsforhold. Det erfarte de nordiske landene da sammenbruddet i det internasjonale pengesystemet med faste vekselkurser mot dollar utløste inflasjon og økonomisk krise i Europa i 1970-årene. Dette skapte spenninger i de nordiske styringssystemene, hvor etterfølgende internasjonal liberalisering av kapital- og kredittmarkedene, overgang til lav inflasjon og sklerotisk vekst i Vest-Europa bidro til økonomisk ubalanse, devalueringer og strid i forhandlingssystemene. I noe ulik takt utløste dette økonomiske og politiske kriser i de nordiske landene i 1970- og 80-årene.

I noe ulik takt utløste dette økonomiske og politiske kriser i de nordiske landene i 1970- og 80-årene.

I krisetider kommer både grunnpilarene og bindingsverket i triangelmodellene under press. De historiske erfaringene viste – slik man igjen skulle oppleve i 1990-årene og på 2000-tallet – at det kan være en «fin linje» mellom suksess og fiasko også i Norden.

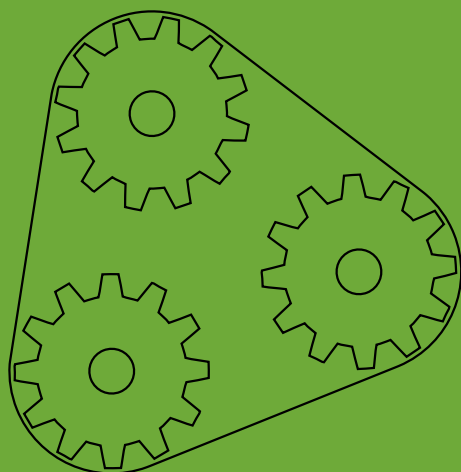




Del II: Ståstedsanalyse:

Kriser, konsolidering og fornyelse 1990-2014

Denne delen sammenfatter og sammenlikner utviklingen i de nordiske landene. Dette er en turbulent periode, som innledes av dype kriser med bank – og boligkrakk, rekordhøy ledighet og omfattende teknologiske endringer.



3 Kriser, konsolidering og fornyelse 1990–2014



Utvikling av strategier for å møte framtidens utfordringer forutsetter en god forståelse av hvilke krefter som har formet utviklingen i den forutgående perioden og fram til i dag. Vi har valgt å benytte perioden fra 1990 til 2014 som grunnlag for en slik ståstedsanalyse. I denne del II av rapporten sammenfattes derfor de sentrale endringene som har funnet sted i samfunnet, institusjonene og politikken i de nordiske landene i denne perioden.

Vår hovedtilnærming for å forstå trekk ved utviklingen i de nordiske landene, er å sammenlikne dem. I tillegg setter vi utviklingen i Norden opp mot utviklingen i sentrale europeiske land. Ståstedsanalysen bygger på landrapportene og de komparative tematiske rapportene fra NordMod-prosjektet. I tillegg trekker vi inn andre relevante forskningsbidrag og data. Hensikten er å bruke kunnskap om den nordiske utviklingen de siste 25 årene som utgangspunkt for å identifisere drivkrefter, problemer og svakheter som kan antas å prege utviklingen framover mot 2030.

Norden 1990–2014

Perioden 1990 til 2014 gir mulighet til å studere de nordiske landene og deres samfunnsmodeller i en tid preget av store endringer i økonomiske forutsetninger, sosiale strukturer og det politiske grunnlaget. Det er flere grunner til at denne perioden utgjør et interessant laboratorium for å forstå hvordan institusjoner og politiske virkemidler har blitt tilpasset slike ytre og indre endringer.

For det første har de siste 25 årene vært preget av epokegjørende omveltninger og de største økonomiske krisene i Europa siden 1930-tallet. Berlinmurens fall, utviklingen av EUs indre marked, pengeunionen og gjenforeningen mellom Øst- og Vest-Europa har endret de ytre politiske og økonomiske forutsetningene for den nordiske modellen. Mens Danmark tidligere var det eneste nordiske landet i EF/EU, fulgte Finland og Sverige etter i 1995. Island og Norge koplet seg til gjennom EØS-avtalen. Finland ble også med i eurosone fra starten i 1999. Utvidelsen av det åpne europeiske markedet for arbeid og velferd, som omfatter over 500 millioner mennesker, fra land med enorme forskjeller i velferd og levekår, har ført til store endringer i

arbeidsmarkedets virkemåte. Krisene i økonomien og det pengepolitiske samarbeidet i Europa som innledet og avsluttet 25-årsperioden, har vist hvor innvevet de nordiske landene er i den internasjonale økonomien. Samtidig har de globale klimaproblemene de seinere årene stilt helt nye krav til internasjonalt samarbeid og omstilling av de nordiske økonomiene i en karbonnøytral retning.

Den store innvandringen, særlig til de tre skandinaviske landene, har ført til store endringer i befolkningssammensetningen.

For det andre har Norden sett markante forandringer i sosiale og kulturelle forhold. Digitaliseringen har gjort verden mindre og revolusjonert måten vi arbeider og kommuniserer på, både på jobben og i fritiden. Vi har også blitt flere. Antall innbyggere har økt med nesten tre millioner siden 1990, på grunn av fødselsoverskudd og nettoinnvandring. Den store innvandringen, særlig til de tre skandinaviske landene, har ført til store endringer i befolkningssammensetningen. I Sverige har i dag om lag 20 prosent av befolkningen innvandringsbakgrunn. Innvandringen har i denne perioden også endret karakter fra i hovedsak å bestå av asyl- og flyktninginnvandring, til å omfatte en sterk vekst i arbeidsinnvandring fra EUs nye medlemsland etter 2004. Mer enn 700 000 personer fra de nye EU-landene har hatt arbeid i Norden i den siste tiårsperioden; klart flest i Norge. Samtidig har det vært tiltakende urbanisering i alle landene. Og sist, men ikke minst: alderssammensetningen er i endring. Fra 1990 til 2014 har levealderen økt med mer enn en måned per år. Arbeidsstyrken eldes, og andelen i aldersgruppen 55–70 år øker. Det er derfor blitt stadig viktigere for de nordiske landene å bidra til utsatt overgang fra arbeid til pensjon.

For det tredje har nordisk politikk vært preget av store politiske pendelbevegelser siden 1990. Mens gjenreisningen etter 90-tallskrisene skjedde parallelt med at de sosialdemokratiske partiene kom tilbake i regjeringskontorene etter 80-tallets høyrebølge, overtok borgerlige koalisjoner regjeringmakten etter århundreskiftet, og høyrepopulistiske partier vant innflytelsesrike vippeposisjoner i flere av landene. De seinere årene har rød-grønne koalisjoner erobret makten i flere av landene, men mistet den igjen i andre. Kartet over det politiske landskapet må stadig tegnes på nytt.

Til sammen har de siste 25 årenes endringer satt de nordiske samfunnsmodellene under ytre og indre press. Gjennom tilpasninger i institusjonene for økonomisk politikk, arbeidslivs- og velferdspolitikken – det vi har kalt grunnpilarene i modellen – klarte de nordiske landene i 1990-årene å arbeide seg ut av krisene raskere enn de fleste andre land, samtidig som de konsoliderte og fornyet de nasjonale modellene og stabiliserte offentlige finanser. Dette la grunnlag for en solid vekst i årene etter århundreskiftet.

Denne suksesshistorien, bygd på evnen til å kombinere likhet og effektivitet, rett og plikt, høstet internasjonal interesse og gjorde de nordiske landene godt rustet til å

Selv om krisen rammet flere av landene hardt, ser den nordiske regionen i 2014 ut til å være på vei ut av krisen med langt høyere sysselsetting, mindre ledighet, lavere ulikhet og mer solide offentlige finanser enn EU og eurosone som helhet.

offentlige finanser enn EU og eurosone som helhet. I 2013 var det 26,4 millioner arbeidsledige i EU, og ledighetsraten var over 11 prosent. Men også i Norden har ledigheten økt markant – med opp mot 200 000 i årene 2008–13, og den utgjorde i 2013 nesten 1 million. Dette representerte om lag 7 prosent av den nordiske arbeidsstyrken. Per 2014 var den samlede nordiske ledighetsraten fortsatt høyere enn i Tyskland og England.

møte den internasjonale finanskrisen i 2008–9.¹ Selv om krisen rammet flere av landene hardt, ser den nordiske regionen i 2014 ut til å være på vei ut av krisen med langt høyere sysselsetting, mindre ledighet, lavere ulikhet og mer solide

Hva leter vi etter?

Ståstedsanalysen i del II beskriver sentrale endringer i nordisk politikk og samfunnsliv de siste 25 årene. Hensikten er å tegne et bilde av de nordiske landenes forutsetninger for å takle de utfordringene som kan komme de neste 15 årene, noe som vil være tema for del III. Gjennom å sammenlikne utviklingen i Norden på sentrale samfunnsområder, er målet dels å belyse hvilke endringskrefter som er i sving, dels å belyse i hvilken grad de institusjonelle grunnpilarene i modellene er intakte. I hvilken grad har aktørene vært i stand til å tilpasse institusjonene og virkemidlene til nye problemer og betingelser i de foregående turbulente 25 årene?

I de første delene av ståstedsanalysen beskriver vi ut noen hovedlinjer i den økonomiske og politiske utviklingen samt endringer i de nordiske landenes forhold til Europa. Deretter legger vi hovedvekten på utviklingen i arbeidsmarkedet, arbeidslivsorganisering, velferds- og integreringspolitikk samt organiseringen av offentlig sektor. Avslutningsvis snur vi perspektivet fra endringer i institusjoner og virkemidler, til å belyse hvordan de siste 25 årene har påvirket levekårene til hver enkelt av oss.

¹ Et unntak her var Island, hvor vidtgående finansiell liberalisering resulterte i kraftig økende ulikheter i siste del av 90-årene, samtidig som produktiviteten var betydeligere lavere enn i de andre landene og det etter hvert bygget seg opp en voldsom finansboble (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014).

4 Fra krise til krise



Etterkrigstidens lange vekstperiode ble, etter 1970-årenes oljekriser, avløst av stagnasjon, økt prisstigning og større svingninger i internasjonal økonomi. Disse tilbakeslagene ble ledsaget av en internasjonal høyrebølge og økt tiltro til markedsløsninger i de fleste vestlige land. Liberaliseringen av finanssektoren, handelsliberaliseringen i GATT/WTO,¹ tilpasningen til EUs indre marked og den digitale «revolusjonen» bidro i 1980–90-årene til en akselererende internasjonalisering av økonomien. Kombinert med krisen i den europeiske valutakursmekanismen (ERM-krisen) og utviklingen av pengeunionen i EU, skapte dette store endringer i vilkårene for nasjonal økonomisk politikk.

Innenlands førte endringer i nærings- og yrkesstrukturen, i befolkningens utdanningsnivå, i livsstils- og familiemønstre og i butikkenes åpningstider, til økte krav om fleksibilitet i arbeidslivet. Som følge av makroøkonomiske feilslag knyttet til kredittliberalisering og sviktende samordning med lønns- og velferdspolitikken, ble de nordiske landene – med Danmark som forløper – rammet av store økonomiske og finansielle kriser i begynnelsen av 90-årene. Krisene resulterte i tilstramminger og rekordhøy arbeidsledighet.²

I dette kapitlet ser vi nærmere på endringene i den første grunnpilaren i den nordiske modellen – institusjonene for økonomisk styring, og på hvordan tilpasningene i den økonomiske politikken de siste 25 årene har vært avhengig av et godt samspill med arbeidslivs- og velferdspilarene i modellen.³

90-årene: Krisetilpasning og gjenreisning

Krisene i 1980–90-årene ledet – i samspill med det internasjonale skiftet i økonomisk-politisk tenkning – til omfattende tilpasninger i den makroøkonomiske politikken. Gjennom tverrpolitiske skatteforlik gjennomførte alle de nordiske landene bre-

1 General Agreement on Trade and Tariffs (GATT) ble i 1995 omdannet til World Trade Organization (WTO) – Verdens Handelsorganisasjon på norsk.

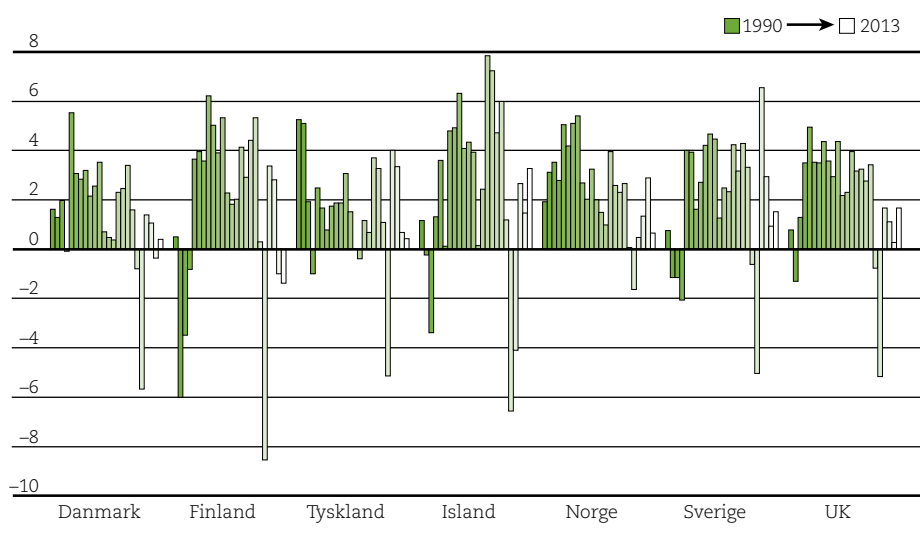
2 På Island hadde nedgangen dels sammenheng med uår i torskefisket, dels med bestrebelsene på å ta knekken på 80-tallets skyhøye inflasjon (over 30 prosent i perioder) gjennom trepartssamarbeid om tilstramminger og lønnsmoderasjon (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014).

3 Dette avsnittet bygger i hovedsak på Dølvik, Goul Andersen og Vartiainen (2014), Nordic models in turbulent times: Consolidation and flexible adaptation. I J. E. Dølvik & A. Martin (red.), European Social Models from Crisis to Crisis: Employment and Inequality in the Era of Monetary Integration (s. 246-286). Oxford: Oxford University Press.

de skattereformer, som reduserte satsene for inntekts- og selskapsskatt og utvidet skattegrunnlaget. Inntrreden i det indre markedet i EU/EØS innebar en markant deregulering av viktige markeder – som for eksempel samferdsel, kraft, tele og finans. Dette bidro til økt konkurranse og produktivitetsvekst (NOU 2012: 2; Holmlund 2009), men på Island også til voldsom vekst i finanssektoren. Sentralbankene fikk økt selvstendighet og ansvar for å sikre lav inflasjon, noe som ble fulgt av høyere og mer svingende renter. Etter at 90-tallskrisene utløste kraftige devalueringer, som særlig bidro til å få fart på veksten i Finland og Sverige, gikk Finland over til euro fra dag én (1999). Danmark beholdt sin fastkurspolitikk overfor euroen, mens Sverige, Island og Norge skiftet til flytende valutakurs og inflasjonsmål for pengepolitikken.

80-tallets økonomiske ubalanser og 90-tallskrisen resulterte også i innstramninger i budsjettpolitikken. Dette skjedde først og fremst i Finland og Sverige, som slet med tosifrede budsjettunderskudd og høy statsgjeld. Innstramningene ble fulgt opp av mer regelstyrt finanspolitikk med vekt på langsiktig budsjettbalanse, og de ble understøttet av brede pensjonsreformer som skulle øke yrkesdeltakelsen og styrke velferdsstatens finansieringsgrunnlag. For å øke tilveksten og sysselsettingen, ble partene i arbeidslivet enige om å sikre moderat lønnsvekst og styrke konkurranseevnen gjennom nye former for sektorbasert avtalekoordinering i Danmark og Sverige, samt forsterket inntektspolitisk trepartssamarbeid i Finland, Norge og Island (Andersen, Dølvik & Ibsen 2014).

Figur 4.1 Årlig prosentvis endring i brutto nasjonalprodukt (1990-2013)



Kilde: OECD Economic Outlook 2014

Til sammen bidro disse tilpasningene i alle de tre grunnpilarene i modellen til et bemerkelsesverdig oppsving i de nordiske økonomiene. Med god drahjelp fra globaliseringen, IT-bølgen og Kinas økende etterspørsel etter investeringsvarer og råvarer, framsto den nordiske regionen som en av «globaliseringsvinnerne» i 90-årene. Den samlede nordiske sysselsettingen økte med 900 000 (8,2 prosent) i årene 1993–2000, og ledigheten ble nesten halvert, fra 1,36 mill til 727 000, det vil si en samlet ledighetsrate på 5,7 prosent (OECD Labour Force Statistics, egne beregninger). Kombinasjonen av økt vekst, tilstramminger og lønnsmoderasjon bidro til å gjenopprette balansen i offentlige budsjetter – i Sverige og Finland bare fem år etter rekordunderskuddene under 90-tallskrisen. Ved siden av den eksportdrevne industriveksten, som var særlig sterk i Finland og Sverige etter deres kraftige devalueringer, ble oppsvinget i de nordiske økonomiene – spesielt i Danmark og Norge – understøttet av finanspolitikken og solid innenlands vekst i etterspørselen. Dette står i kontrast til de seinere årenes utvikling i kriserammete euroland, hvor kraftige tilstramminger i finanspolitikken har forsterket nedgangen, samtidig som mangel på nasjonale pengepolitiske redskaper har tvunget igjennom smertefulle «indre devalueringer».⁴

Tilpasning av arbeids- og velferdsregimene

Et særtrekk i de nordiske landene er at liberaliseringen av økonomien i 1980–90-årene ikke ble koplet med en tilsvarende deregulering av arbeidsmarkedene eller nedbygging av velferdsstatene, slik toneangivende krefter på arbeidsgiversiden og i en del borgerlige partier tok til orde for (SAF 1991; Bildt 1992). Etter at sosialdemokratene kom tilbake i regjeringskontorene i alle landene utover i 90-årene (se kapittel 5), ble den økonomiske konsolideringen kombinert med en gjenoppliving og delvis forsterkning av tradisjonelle trekk ved den nordiske modellen. Trepertssamarbeidet ble revitalisert og videreutviklet i flere av landene, fagbevegelsen beholdt sin sterke stilling, og «strammingen av livreima» ble møtt med bred forståelse i befolkningene.⁵ Parallelt med reformer i pensjonssystemene ble utdanningssystemet og ordninger for å kombinere arbeid og familieliv bygget ut – samtidig som arbeidslinja ble skjerpet (Fløtten et al. 2014, se kapittel 9). I motsetning til land som England og Tyskland, hvor arbeidsmarkedene ble deregulert, avtalesystemene forvitret og velferdsordningene ble rullet tilbake, klarte de nordiske politikerne sammen med partene i arbeidslivet å rette opp økonomien, styrke koordineringen av lønnsdannelsen, bevare velferdsstaten og øke investeringene i human og sosial kapital. I samspill med sterk

4 Begrepet «indre devaluering» henviser til at uten mulighet til å justere valutakursen, må euro-landene takle økonomiske tilbakeslag ved tilpasninger i lønninger, skatter og budsjetter.

5 De svenske sosialdemokratene vant f.eks. valget i 1994 uten å love stort annet enn tilstramminger, skatteøkninger og skjerping av pensjonsreglene. I Norge ble lønnsreguleringsloven i 1988 og Solidaritetsalternativet i 1992 møtt med bred aksept.



FINANSIELL DOMINO: Lehman Brothers' konkurs 15. september 2008 ble etterfulgt av en global finanskriser. Den kastet en langvarig skygge også over mange europeiske land. De nordiske var intet unntak. FOTO: Mark Lennihan/AP

sysselsettingsvekst og fallende ledighet bidro dette til at de nordiske landene, unntatt Island, langt på vei opprettholdt den sammenpressete lønns- og inntektsstrukturen i 90-årene (Fløtten et al. 2014).

Sammenliknet med dagens utvikling i de kriserammede eurolandene, er den nordiske gjenreisningen etter 90-tallskrisen en god illustrasjon på hvordan den institusjonaliserte samordningen av økonomisk politikk, lønnsdannelse og velferdspolitik i den nordiske modellen kan gi grunnlag for effektiv tilpasning og bred oppslutning om byrdefulle grep i krisetider.

2000-tallet: Sterkere svingninger i økonomi og politikk

Etter århundreskiftet befestet de nordiske landene sin stilling i toppen av internasjonale rankinger over vekst, sysselsetting, fordeling og livskvalitet. I perioden fram til finanskrisen i 2008 økte den samlede sysselsettingen med drøyt 800 000, og på tross av at nedgangen i antallet ledige var beskjeden, gjorde veksten i arbeidsstyrken at den samlede ledighetsraten sank til 4,9 prosent (OECD Labour Force Statistics, egne beregninger). Fra Beijing til Brussel og Davos diskuterte man hvordan de fles-

Fra Beijing til Brussel og Davos diskuterte man hvordan de nordiske landene (...) i strid med rådende økonomisk tenkning, klarte å kombinere effektivitet og likhet.

te nordiske landene – med sterke fagforeninger, sentraliserte avtaler, relativt høye skattenivåer, sjenerøse velferdsytelser og store offentlige sektorer – i strid med rådende økonomisk tenkning, klarte å kombinere effektivitet og likhet bedre enn alle andre vestlige land (Sapir 2005; Kuhnle et al. 2010).

Utviklingen på 2000-tallet gjenspeilet de økte svingningene i den globaliserte økonomien. Oppgangen etter Asiakrisen i 1997–98 ble avbrutt da dot.com-boblen kollapset i 2001, inntil økonomiene og sysselsettingen i Norden skjøt ny fart under den finansdrevne, globale oppgangen fra 2005. Den såkalte «finansialiseringen» av de vestlige økonomiene, hvor den voksende finanssektoren gjennom stadig nye «innovative» produkter i økende grad kanaliserte sparing og formuer inn i eiendom og finans, har utløst bekymring og faglig debatt om konsekvensene for utviklingen i produktivitet og investeringer i realøkonomien (Stiglitz 2012; Summers 2014). En annen side av «finansialiseringen» er det Crouch (2011) har betegnet som «privatized keynesianism». Det vil si at etterspørselsnedgangen som følge av stagnerende lønninger blant vanlige folk i mange land – som for eksempel USA og UK – er kompensert ved sterk gjeldsvekst gjennom økt spredning av kredittkort, forbrukslån på bolig mv., slik man så i forkant av «sub-prime»-krakket i USA i 2008.

I Norden ble oppgangen på 2000-tallet forsterket av de nye sentrum-høyre-regjeringenes politikk for å redusere skattenivået. Dette var spesielt tydelig i Sverige, Finland og Island, hvor skattenes andel av BNP sank markant – vesentlig gjennom redusert skatt for arbeidstakere (Christensen 2013:8).⁶ I Danmark og på Island ble

Den nordiske oppgangen ble ytterligere stimulert av økt arbeidsinnvandring etter EU-utvidelsen i 2004.

den ekspansive økonomiske politikken forsterket av liberalisering av kredittpolitikken – blant annet adgang til lån uten avdrag med sikkerhet i stigende boligverdier – og bidro til overoppheting og finansbobler. I Norge medvirket voksende offshoreinvesteringer og et hett boligmarked til sterke vekstimpulser (Hippe et al. 2013). Den nordiske oppgangen ble ytterligere sti-

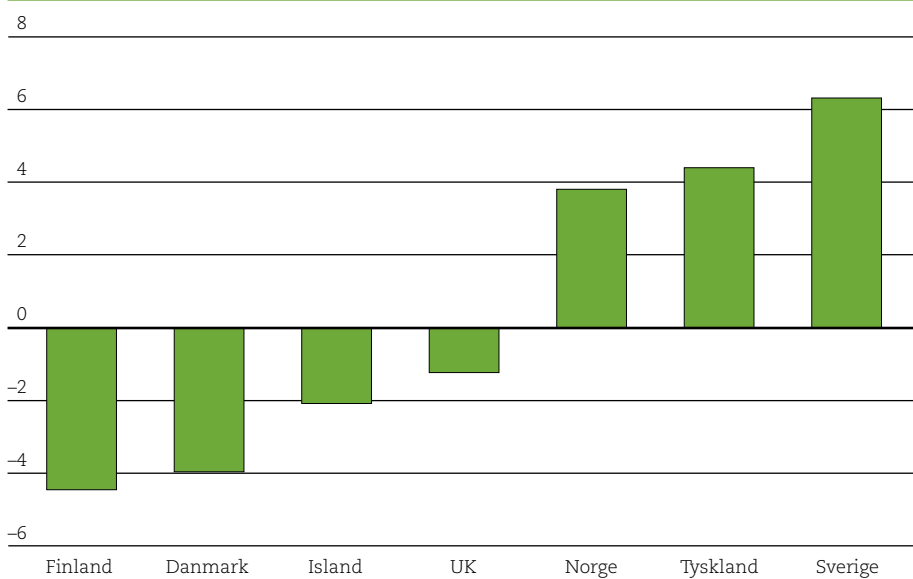
mulert av økt arbeidsinnvandring etter EU-utvidelsen i 2004. Denne innvandringen smurte hjulene i arbeidsmarkedet, dempet kostnadspresset og økte etterspørselen ytterligere, inntil alarmlysene begynte å blinke i Danmark og på Island i 2007 og Lehman Brothers gikk konkurs 15. september 2008.

6 Skattenes andel av BNP sank med 5 prosentpoeng 2000-10 i Finland og Sverige, men disse har fortsatt høyere skattenivå enn Norge. Island har tradisjonelt hatt lavt skattenivå, og dette ble ytterligere redusert i årene før finans-krisen, og deretter økt kraftig av den nyalgte rød-grønne regjeringen etter krisen. I Danmark innførte VK-regjeringen «jobbskattefradrag» og deretter en såkalt skattefrys, etterfulgt av nye skatteletter under krisen, men Danmark har fortsatt det høyeste skattenivået i Norden. Den etterfølgende rød-grønne regjeringen fortsatte å senke snarere enn øke skattenivået, for å få dansk økonomi i gang igjen. I Norge har den nye liberal-konservative regjeringen fjernet arveavgiften og foreslått lettelsler blant annet i skatten på formue (skal på sikt fjernes som i de andre nordiske landene), bedrifter og arbeidsinntekt. De siste årene har man sett tendenser til skjerpet nordisk skattekonkurranse knyttet til selskapsbeskatningen.

Ulike nordiske utslag av finanskrisen

De nordiske landene ble svært ulikt berørt av finanskrisen i 2008–9 og den etterfølgende eurokrisen. Som følge av vidtgående liberalisering av den nasjonale finanssektoren, opplevde Island et av de mest oppsiktsvekkende finanskrakkene i nyere tid, med rask vekst i ledighet, konkurser og statsgjeld (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014). Etter en devaluering på nesten 50 prosent – som førte til drastiske kutt i reallønningene – tok likevel islandsk økonomi og sysselsetting seg raskere opp igjen enn tilfellet var i for eksempel Irland og andre gjeldsrammete EU-land. Ved siden av devalueringen hadde dette dels sammenheng med at islendingene prioriterte skatte- og velferdspolitiske omfordelingstiltak av tradisjonell nordisk støpning, dels med at den islandske staten unnlot å overta gjelda til bankerotte banker og finansselskap og (inntil videre) lot internasjonale kreditorer «seile sin egen sjø». I 2.kvartal 2014 var ledigheten på Island den nest laveste i Norden (5,1 prosent sesongkorrigert, OECD Labor Force Statistics).

Figur 4.2 Samlet vekst i brutto nasjonalprodukt (BNP). (2008–2013).



Kilde: OECD Economic Outlook 2014, egne beregninger.

Det andre nordiske landet som ble sterkt direkte berørt av finanskrisen, var Danmark. Her hadde løssluppen finanspolitikk og kredittliberalisering på 2000-tallet ført til galopperende privat boliggjeld, slik man så i Sverige, Finland og Norge i 80-årene. Da bolig- og finansboblen brast, resulterte den etterfølgende gjeldsnedbyggingen til sviktende privat forbruk og investeringer, samtidig som regjeringen kuttet i det



ISLANDSK URO: Finanskrisen i 2008 satte Islands myndigheter og befolkning under hardt press. Folkelige protester mot styresmaktene fikk blant annet utløp 6. mars 2010. FOTO: AFP / Halldór Kolbeins

offentlige forbruket, og dermed forsterket nedgangen i etterspørselen (Andersen & Petersen 2014).⁷ Konsekvensen var en langvarig stagnasjon med høyere ledighet og et av de kraftigste fallene i sysselsetting i Europa – om man ser bort fra GIIPs-land som Hellas og Spania (Dølvik et al. 2014), inntil økonomien begynte å kvikne til i 2013–14, og ledigheten krøp under 7 prosent.

Sverige og Finland var, på grunn av sine store industrielle eksportsektorer, blant de europeiske landene som i 2009 ble hardest rammet av kollapsen i internasjonal handel i etterkant av finanskrisen. Økonomiene tok seg likevel raskt opp igjen i 2010–11 (Berglund & Esser 2014; Kangas & Saloniemi 2013). Den positive økonomiske utviklingen fortsatte i Sverige, og BNP-veksten fra 2008 til 2014 var høyere her enn i «mirakellandet» Tyskland. Men i motsetning til i Tyskland, økte ledigheten i Sverige fra 6,1 prosent i 2007 til over 8 prosent i 2013, trass i jevn vekst i sysselsettingen. Dette illustrerer at ledigheten også påvirkes av utviklingen i arbeidstilbudet, som har vokst betydelig i Sverige de seinere årene. Ledigheten i Sverige er særlig høy blant ungdom (Berglund & Esser 2014).

I Finland har pensjonering av store etterkrigskull derimot resultert i en fallende

⁷ Som følge av at regjeringen hadde sendt EU estimater for budsjettutviklingen som viste seg å være svært over-drevne, mottok Danmark i 2010 anbefalinger fra EU om tilstrømming i budsjettpolitikken.

arbeidsstyrke, noe som skjulte det sterke fallet i sysselsettingen i første del av krisen (Dølvik et al. 2014). Sammenfallet av eurokrisen, den globale strukturkrisen i papiindustrien og Nokias kollaps, medvirket likevel til at den finske økonomien i 2012 gikk inn i en ny nedgang (Kangas & Saloniemi 2013). Samtidig strammet regjeringen til i finanspolitikken, ettersom den offentlige gjelden nærmet seg de øvre kriteriene i EUs Stabilitetspakt (60 prosent av BNP).⁸ Resultatet ble at ledigheten økte til 8,3 prosent i 2013 og 8,7 prosent⁹ sommeren 2014. Norge ble minst påvirket av krisen, selv om eksporten og byggeaktiviteten falt fra 2009, fordi den internasjonale nedgangen falt sammen med rekordhøy aktivitet og investeringstakt i offshoresektoren (Hippe et al. 2013; Berge 2009).

Som følge av den økonomiske konsolideringen i 90-årene og veksten etter århundreskiftet, hadde de nordiske landene betydelig større finanspolitisk handlingsrom til å drive motkonjunkturpolitikk enn landene i eurosonen da finanskrisen rammet (Cameron 2012; Lindvall 2012). De nordiske landene, unntatt Island, er de eneste i EU/EØS som holdt seg innenfor kriteriene i EUs Stabilitetspakt under hele krisen. Danmark og Finland valgte likevel å stramme inn i budsjettene etter hvert, noe som forsinket oppsvinget i disse landene. De nordiske sentrum-høyre regjeringene benyttet i hovedsak skatteletter til å stimulere økonomien,¹⁰ mens den rød-grønne norske regjeringen førte en mer keynesiansk krisepolitikk med økt offentlig forbruk og investeringer. Ved siden av Islands store devaluering, dro også Sverige og Norge nytte av fallende valutakurser og mulighetene til å senke styringsrenten mer enn Den europeiske sentralbanken gjorde. Finlands deltakelse i eurosonen utelukket dette – hvilket delvis også gjaldt Danmark, som har fast kronekurs mot euro. Til gjengjeld har disse landene unngått de store svingningene i valutakursen, noe som særlig i Norge har skapt dilemmaer i rentepolitikken (Hippe et al. 2013).¹¹

Per 2014 ser de nordiske landene, med delvis unntak av Finland og Island, ut til å komme ut av krisen med mer robuste økonomier, sterkere offentlige finanser og bedre utenriksbalanse enn de fleste andre europeiske land. Den samlede nordiske ledighetsraten har likevel økt til et langt høyere nivå enn før krisen – rundt 7 prosent i 2013 mot 4,9 prosent i 2008 – og er i

De nordiske landene, unntatt Island, er de eneste i EU/EØS som holdt seg innenfor kriteriene i EUs Stabilitetspakt under hele krisen.

Den samlede nordiske ledighetsraten har likevel økt til et langt høyere nivå enn før krisen.

8 Også Finland mottok således anbefalinger fra EU om å stramme inn finanspolitikken.

9 Sesongkorrigert ledighetsrate, OECD Labour Force Statistics.

10 Med økt sparerate under krisen og betydelig importandel, vil skatteletter ikke slå direkte over i innenlandsk etterspørsel og i stor grad begunstige de som fortsatt er i jobb. Skatteletter regnes derfor som mindre effektive enn direkte etterspørselsstimulering over offentlige budsjetter (se bl.a. IMF Fiscal Monitor 2013).

11 Som følge av stigende kronekurs i 2010–13 under eurokrisen, måtte Sentralbanken holde styringsrenten lav på tross av sterke presstendenser i boligmarkedet, men da den europeiske finansuroen la seg utover i 2013, falt kronen tilbake til et mer normalt nivå.

dag høyere enn i land som Tyskland, Østerrike og England, hvor ledigheten varierer fra 5,0 til 6,5 prosent. Dette har bidratt til økt ulikhet i husholdningenes arbeidsinntekter. Med utsikt til svak vekst i de europeiske eksportmarkedene og skjerpet kostnadskonkurransen i kjølvannet av krisen i Europa, indikerer dette at de nordiske økonomiene i årene framover vil stå overfor store utfordringer med å styrke konkurranse- og omstillingsevnen, få ledigheten ned og stanse veksten i ulikhet, som følger med høyere ledighet.

Kritiske faktorer

I dette kapitlet har vi sett at:

- ▶ Kombinasjonen av finansielt «frislepp» og svikt i samordningen av den økonomiske politikken, lønnsdannelsen og velferdspolitikken utløste dype kriser i Finland, Norge og Sverige ved inngangen til 90-årene. Liknende kriser inntraff i Danmark og på Island i forbindelse med finanskrisen.
- ▶ I motsetning til dagens situasjon i de kriserammede eurolandene, bygde den nordiske gjenreisningen i 90-årene på bred samordning og trepartssamarbeid om fornyelse innen alle de tre grunnpilarene i den nordiske modellen – økonomi, arbeid og velferd.
- ▶ Etter innledende devalueringer og langsiktig budsjettkonsolidering, bidro reformer i skattepolitikken, pengepolitikken, lønnsdannelsen og pensjonssystemene til økt sysselsetting, solide handelsoverskudd og robuste offentlige finanser, som gjorde at landene, bortsett fra Island, sto bedre rustet til å møte finanskrisen enn de fleste andre europeiske land.
- ▶ Selv om Danmark og Island ble offer for hjemmelagete finanskollapser og Finlands eksportnæringer er rammet av strukturkrise, har de nordiske landene hatt handlefrihet til å føre motkonjunkturpolitikk og til å unngå drastiske kutt i budsjetter og velferdsordninger.
- ▶ Likevel er den nordiske ledigheten langt høyere enn før krisen, og utsikt til lav vekst og tøffere kostnadskonkurransen i internasjonal økonomi tilsier at de nordiske landene vil stå overfor store utfordringer med å styrke konkurranse- og omstillingsevnen, gjenreise veksten i økonomien og få ned ledigheten.

5 Politiske skifter – blokkpolitikk i oppløsning



Ved inngangen til 1990-tallet var partipolitikken i Norden preget av en 10–15 års høyrebølge. Oppslutningen om sosialdemokratiet ble svekket utover på 1970- og 80-tallet, mens høyrepartiene var på frammarsj. Dreiningen mot høyre falt sammen med en utbredt oppfatning om at fagbevegelsens tid var på hell, og at det var behov for et systemskifte i arbeidslivet. Dette representerte et brudd med situasjonen i etterkrigstiden, hvor de sosialdemokratiske partiene i Danmark, Norge og Sverige hadde hatt dominerende politiske posisjoner, og hvor partene i arbeidslivet hadde hatt stor innflytelse via den korporative kanalen. Med en sterk fagbevegelse, hadde arbeiderbevegelsen kunnet spille en viktig politisk rolle, uavhengig av regjering. «Stemmer teller, men ressurser avgjør», som Stein Rokkan formulerte det (Rokkan 1966)¹. Rokkans tese vektlegger at styrkeforholdet mellom ulike grupper utenfor parlamentet kunne være viktigere for utfallet i viktige saker enn styrkeforholdet mellom partiene i parlamentet. Ressurssterke organisasjoner og grupper kunne bruke makt- og pressmidler. Poenget er illustrert på Island, hvor det sosialdemokratiske partiet har stått svakere enn i de andre nordiske landene, men hvor fagbevegelsen har hatt betydelig innflytelse gjennom avtaler og trepartssamarbeid med myndighetene.

Med økt velstand og endrete sosiale forhold, så arbeiderbevegelsen ut til å bli ytterligere svekket som følge av svakere politiske bånd mellom partiene og deres tradisjonelle velgere (Elgvin & Hernes 2014). I takt med at det ble stadig færre tradisjonelle arbeidere, bønder og fiskere, og stadig flere sysselsatt i funksjonæryrker og profesjoner med høyere utdanning, var det lett å se for seg en tilnærmet lovmessig svekkelse av sosialdemokratiet og fagbevegelsen.

Utviklingen etter 1990 har likevel vært langt fra så rettlinjert og enkel som man kunne tro. Stikk i strid med forventningene, kom Nordens sosialdemokratiske partier tilbake til makten. I 1994 var regjeringene i Danmark, Sverige og Norge ledet av sosialdemokrater,² mens sosialdemokratene på Island inngikk i regjeringssamarbeidet og Finland fikk sosialdemokratisk statsminister i 1995. Og selv om andelen

1 Originalen var på engelsk: «Votes count, but resources decide» (Rokkan 1966).

2 I Danmark regjerte sosialdemokratene i koalisjon med tre sentrumpartier, mens det i Sverige og Norge var sosialdemokratiske ettpartiregjeringer.

lønnstakere som er fagorganisert har sunket siden 1990, er fremdeles organisasjonsgraden langt høyere i Norden enn i andre europeiske land. Avtaledekningen er også relativt høy. Fagorganisasjonene utgjør fremdeles en betydelig maktfaktor.

Det som derimot særlig har preget perioden etter 1990, er at velgerne i større grad enn tidligere har «vært på vandring» i alle de nordiske landene. Dette kan forklares med at sosial bakgrunn og tradisjonell klassesilhørighet har fått mindre betydning for politisk atferd enn tilfellet var for noen tiår siden. Verdispørsmål og enkeltsaker har fått større innflytelse på de partipolitiske valgene, og politisk debatt og mobilisering har tatt nye former. Nordisk politikk har følgelig gjennomgått store endringer siden 1990. I takt med svekkelsen av den tradisjonelle blokkpolitikken, har allianser og koalisjonsbygging, med til dels helt nye partier, blitt en forutsetning for politisk makt.

Politiske pendelsvingninger

Velgere på vandring og skiftende allianser har utløst politiske pendelbevegelser mellom blokkene i alle de nordiske landene. Disse pendelbevegelserne har vært nokså synkrone.

Fra midten av 90-tallet fikk de fire største landene lange perioder med sosialdemokratisk ledete regjeringer. Ved årtusenskiftet svingte pendelen tilbake til borgerlige flertallskonstellasjoner. I Danmark satt VK-regjeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) ved makten fra 2001 til 2011, med støtte fra Dansk Folkeparti. I Sverige ble den sosialdemokratiske regjeringen avløst først i 2006, av Reinfeldts sentrum-høyreallianse. De ble sittende i to perioder. I Norge satt Bondeviks sentrum-høyre regjering ved makten nesten³ sammenhengende fra 1997 til 2005.

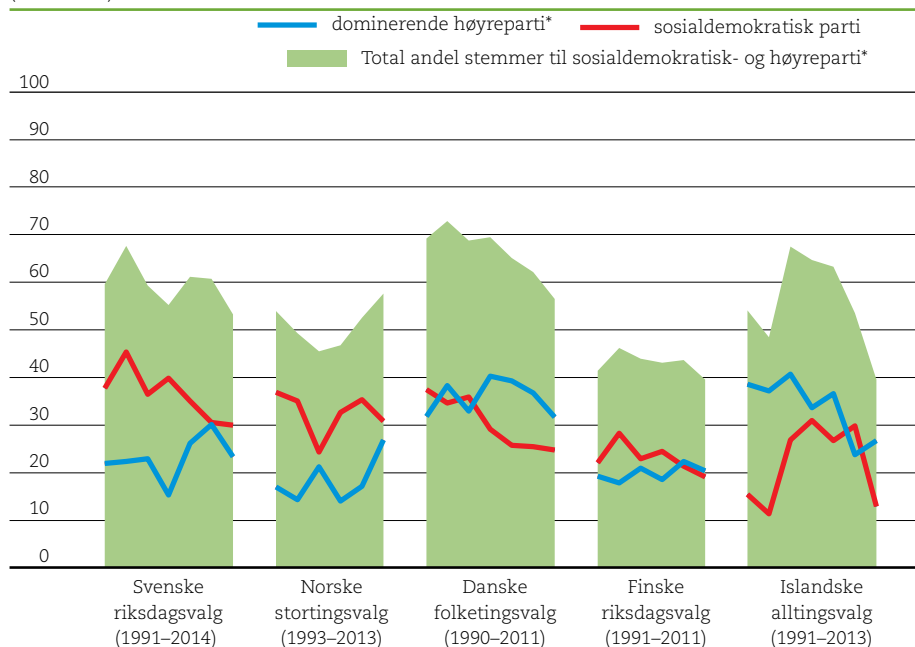
I de skandinaviske landene kom ikke sosialdemokratene tilbake i regjering før de utover 2000-tallet for første gang inngikk i bredere rød-grønne koalisjoner. I Norge kom en rød-grønn regjering til makten i 2005, på Island i 2007 med Selvstendighetspartiet og som en rød-grønn allianse i 2009, og deretter i Danmark i 2011. I Norge ble den rød-grønne regjeringen gjenvalgt i 2009, mens Finlands sosialdemokratiske parti var del av en bred sentrumskoalisjon i 2003–7 og en storcoalisjon fra 2011. Sverige fikk sin første rød-grønne regjering i 2014, mens en borgerlig mindretallskoalisjon bestående av Høyre og Fremskrittspartiet overtok regjeringmakten i Norge i 2013.

Selv om de sosialdemokratiske partiene har sittet mange år i regjering mellom 1990 og 2014, har de hatt synkende oppslutning ved valgene (figur 5.1). For å kunne gjennomføre sine politiske prosjekter, har de i økende grad blitt avhengige av å inngå koalisjoner med andre partier, enten i regjering eller som støttepartier i parlamentet.

Selv om de sosialdemokratiske partiene har sittet mange år i regjering mellom 1990 og 2014, har de hatt synkende oppslutning ved valgene.

³ Kun avbrutt av Stoltenberg-I regjeringens interregnum 2000–2001.

Figur 5.1 Valgresultater for de sosialdemokratiske partiene og dominerende høyreparti* i Norden (1990–2014).



Kilde: NSD European Election Database, se disclaimer i litteraturliste.

* For Danmark er Venstre og Det Konservative Folkeparti slått sammen.

Sosialdemokratiets fallende velgeroppslutning har ikke resultert i en tilsvarende oppgang for de tradisjonelle konservative partiene. Figur 5.1 viser oppslutningen om Moderaterna i Sverige, Høyre i Norge, Venstre og Det Konservative Folkeparti i Danmark, Samlingspartiet i Finland og Selvstendighetspartiet (Sjálfstæðisflokkurinn) på Island. Oppslutningen om disse partiene har variert kraftig i perioden, men bortsett fra i Norge, var den ved siste valg ikke vesentlig høyere enn i 1990.

Den samlede oppslutningen om de store tradisjonelle partiene i hver blokk har dermed sunket noe over tid, mens en økende andel av velgerne har spredt seg mellom mindre partier i sentrum og på hver av fløyene. Siden det har kommet nye fløypartier og velgerne er blitt mer troløse, betyr det at det politiske landskapet har blitt mer fragmentert. Evnen til å bygge koalisjoner har dermed fått større betydning for maktforholdene.

Endret politisk grunnlag

For å forstå utfordringene knyttet til det å skape legitimitet for og oppslutning om den nordiske modellen, er det ikke tilstrekkelig å se på utviklingstrekk i den tradisjonelle

partipolitikken. Et bredt perspektiv på innflytelse, også utenfor parlament og partiorganisasjoner, er nødvendig. De siste 25 årene er preget av til dels store endringer i velgeratferd, i partienes strategier og i politikkenes betingelser og utøvelse.

Endringer i politikkenes sosiale grunnlag

Som påpekt ovenfor, har de underliggende sosiale strukturene, og dermed grunnlaget for oppslutningen om partiene, endret seg. Den tradisjonelle arbeiderklassen er i tilbakegang, og stadig færre befinner seg i primærnæringene. Økt utdanningsnivå i befolkningen og forandringer i næringsstrukturen betyr at færre utfører manuelle jobber og at flere har innflytelse over egen arbeidssituasjon. Listen kunne vært gjort lengre, poenget er at en del bakgrunnsfaktorer som tradisjonelt har kunnet forklare

Til tross for at det blir stadig færre i de tradisjonelle arbeiderklasseyrkene, har det likevel vært et tilsig av nye sosialdemokratiske velgere.

stemmegivning mot venstre, er svekket. Samtidig har båndene til partiene blitt svakere – velgerne er i større grad på vandring – og det er færre som er medlemmer av de politiske partiene.

Til tross for at det blir stadig færre i de tradisjonelle arbeiderklasseyrkene, har det likevel vært et tilsig av nye sosialdemokratiske velgere. Dette har kompensert for noe av den strukturelle tilbakegangen. Faktoren som oftest framheves som forklaring på velgeroppslutningen til de sosialdemokratiske partiene, er at ansatte i offentlig sektor (Sørensen & Rattsø 2013), og i noen grad mottakere av offentlige tjenester og sosialforsikringer, i større grad enn andre grupper stemmer mot venstre (Bengtsson et al. 2013). Knutsen (2014), som analyserte norsk stemmegivning fra 1957–2009, peker på at mens de tradisjonelle konfliktlinjene har fått mindre betydning, har offentlig versus privat sektor og kjønn fått større betydning. For partiene til høyre er denne utviklingen en utfordring. Når en høy andel av velgerbefolkningen er ansatt i offentlig sektor, eller mottar overføringer fra staten, innsnevres det sosiale grunnlaget for klassisk liberalisme og statskritikk.

En annen faktor som har hatt betydning for politisk atferd, er den økende innvandringen fra land i Asia og Afrika. Analyser viser at disse innvandringsgruppene kjennetegnes av at de har lavere valgdeltakelse enn majoritetsbefolkningen. Videre at de som stemmer, i større grad enn majoritetsbefolkningen har en tendens til å stemme mot venstre (Bergh et al. 2008, 2014). Disse analysene peker imidlertid på at med økende botid og integrering svinger stemmegivningen mot høyre og blir mer lik majoritetsbefolkningen, slik at den langsiktige betydningen av innvandring på partistrukturen er usikker.

Et annet perspektiv kan leses ut av debatten om de nye klassestrukturene (Dahlgren & Ljunggren 2010; Olsen 2010; Olsen et al. 2012; Olsen et al. 2014). I denne debatten legges det vekt på at selv om industri og primærnæringer går tilbake, ar-

beider store grupper i de voksende private tjenestesektorene under sosiale forhold som forbindes med lavstatusyrker, og kan sies å utgjøre en ny arbeiderklasse. I de nye tjenestesektorene har for eksempel mange liten kontroll over eget arbeid, mange personer over seg og få under seg, samt arbeidsforhold som gjerne er dårligere enn for snittet av befolkningen. Ut fra norske data plasserte Knutsen (2014) folk i klasser etter klasseskjemaet til Erikson og Goldthorpe.⁴ Det tar utgangspunkt i yrkestilhørighet og plasserer folk etter om de har manuelt arbeid, er i primærnæringene, eller i tjenesteyrker med ansvar for eget arbeid. I deres inndeling består «tjenesteklassen» av arbeidstakere med en del autonomi i yrkesutøvelsen – saksbehandlere i privat og offentlig sektor, ulike profesjoner og liknende. Gruppen «arbeidere» består av manuelle yrker, mens gruppen «rutinefunksjonærer» består av folk med ikke-manuelle rutinejobber, for eksempel butikkmedarbeidere. Etter å ha fordelt yrkesbefolkningen i disse kategoriene, fant Knutsen at gruppen «arbeidere» de siste tiårene er redusert fra over 50 prosent til rundt 20 prosent, mens «tjenesteklassen» er økt betydelig, fra i underkant av 15 prosent til i overkant av 50 prosent. Også gruppen «rutinefunksjonærer» øker i antall, fra noe over 10 prosent til drøyt 20 prosent. «Arbeidere» og «rutinefunksjonærer» utgjør altså over 40 prosent av arbeidsstyrken. Også andre klasseskjemaer er benyttet og gir mye av det samme bildet (se Elgvin & Hernes 2014).

Det er likevel ingen automatikk i hvordan arbeidsforholdene slår ut i fagorganisering og stemmegivning. I utgangspunktet har mange grupper i privat tjenesteytende sektor lavere organisasjonsgrad og lavere valgdeltakelse enn andre grupper. Denne voksende gruppen utgjør utvilsomt et potensial for politisk mobilisering for både høyre- og venstresiden.

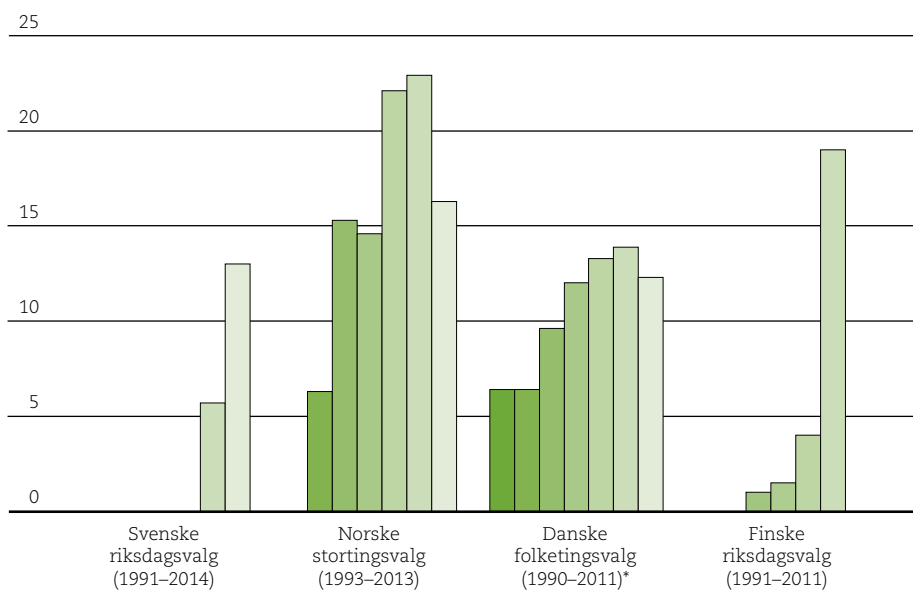
Kort oppsummert, den tradisjonelle arbeiderklassen og primærnæringene er på retur, mens de nordiske landene har fått både en voksende, velstående middelklasse og en underordnet tjenesteklasse med nye marginale sjikt. Disse endringene har stilt de tradisjonelle partiene overfor vanskelige strategiske valg, som har resultert i intensivt jakt etter de flytende midten-velgerne og en dreining av partiene mot sentrum.

Framveksten av nye partier til høyre

Bortsett fra på Island, har det vært en framvekst av relativt sterke, nye partier på høyresiden i alle landene. I Finland fikk Sannfinnene nesten hver femte stemme ved det siste parlamentsvalget, det samme som det sosialdemokratiske partiet. I Norge dannet Fremskrittspartiet regjering sammen med Høyre i 2013, i Danmark har Dansk Folkeparti hatt stor innflytelse som støtteparti for borgerlige koalisjoner, og i Sverige fikk Sverigedemokraterna 13 prosent og havnet i vippeposisjon etter valget i 2014.

⁴ For en konsis forklaring, se <http://bit.ly/1t82B11>

Figur 5.2 Prosentvis oppslutning om de nye høyrepartiene ved valg (1990-2014)*



Kilde: NSD European Election Database, se disclaimer i litteraturliste.

* I de danske valgene er Fremskridtspartiet, som dannet basis for Dansk Folkeparti, tatt med i figuren. I valget i 1990 og 1993 oppnådde partiet 6,4 prosent, mens det oppnådde 2,2 prosent i 1998. Dansk Folkeparti oppnådde da 7,4 prosent, slik at de to partiene til sammen oppnådde 9,6 prosent. I det neste valget var Fremskridtspartiet nede i under 1 prosent oppslutning.

Figur 5.2 viser at det norske Fremskrittspartiet, nesten tredoblet sin oppslutning fra 1993 til 1997. I 2009 er partiet helt oppe i 22,9 prosent oppslutning, før det går noe ned ved det siste stortingsvalget, da partiet ble invitert i regjeringskoalisjon med Høyre. For hele perioden sett under ett, har Fremskrittspartiet holdt seg nokså stabilt på rundt 15 prosent.

De nye høyrepartiene blir gjerne omtalt som høyrepopulistiske, noe som kan bidra til en overforenkling av hva disse partiene er et uttrykk for. I motsetning til de tradisjonelle liberale høyrepartiene, tar de opp i seg strømninger kjennetegnet av en sterk motstand mot reformer eller kutt i offentlige velferdsordninger. Det er store forskjeller mellom dem, siden de har røtter i ulike miljøer i de forskjellige landene. Utgangspunktet for det norske Fremskrittspartiet og det danske Fremskridtspartiet var for eksempel opposisjon mot skatter og avgifter, mens Sverigedemokraterna har røtter i miljøer med en sterk nasjonalistisk og innvandrings skeptisk orientering. De nye høyrepartiene har likevel noen viktige fellestrekk.

For det første viser analyser at alle disse partiene er skeptiske til innvandring (Kangas & Salonemi 2013). For det andre påberoper de seg å tale på vegne av «folk

flest» mot det de definerer som «eliten». Dette går sammen med skepsis til EU og det som avgjøres i Brussel. For det tredje bygger partiene gjerne sin politikk på et sterkt forsvar av velferdsstatlige løsninger, særlig for den nasjonale majoritetsbefolkningen. Her kan de gjerne framstå som mer bevaringsorienterte enn venstresidepartiene – og har derfor også blitt betegnet som velferdssjåvinistiske partier. I Danmark var det for eksempel Dansk Folkeparti som presset fram «starthjelpen» – en særskilt restriktiv stønadsordning som nesten bare omfattet innvandrere – mens partiet på den andre siden var imot utfasing av «efterlønnen». I Norge var Fremskrittspartiet det eneste partiet som var imot pensjonsreformen. I Sverige går Sverigedemokraterna inn for en sterk økning av støtten til arbeidsledige. For det fjerde rekrutterer alle partiene i betydelig grad fra arbeiderklassen i privat sektor, og deres velgerskare har en overvekt av menn med kort utdanning (Knutsen 2014).

At kombinasjonen av velferdsstatsstøtte og innvandrings- og EU-skepsis finner gjenklang i disse partienes målgrupper, ser man ved at disse velgernes holdninger i stor grad overlapper med venstresidens når det gjelder spørsmål om velferds- og fordelingspolitikk. Dette bildet er særlig tydelig i Finland (Kangas & Salonemi 2013). De sosialdemokratiske partiene mister på denne måten tradisjonelle stemmer. De står overfor dilemmaet mellom å satse på å vinne oppslutning i den liberale og moderne orienterte urbane middelklassen eller i innvandrings skeptiske deler av den tradisjonelle arbeiderklassen.

Verdispørsmål og enkeltsaker

Politikkens betingelser har, som tidligere påpekt, endret seg ved at båndene mellom parti og velgere er blitt svakere, og fordi tradisjonell sosial bakgrunn har fått mindre betydning. Samtidig har verdispørsmål og enkeltsaker fått større betydning (Brandal et al. 2011⁵; Bengtsson et al. 2013:47). Flere studier av politiske holdninger i Norden viser at oppslutning om offentlige velferdsordninger, et høyt skattenivå og fordelingspolitikk, strekker seg langt utover venstresidens velgere og omfatter store deler av velgerne i det brede sentrum av politikken.

Miljøspørsmålene illustrerer hvordan verdiorientering og enkeltsaker kan gi grunnlag for å vinne oppslutning blant nye flytvelgere. Selv om det i lang tid har vært grønne partier til venstre for sosialdemokratiet i mange land, har det som en respons på klimautfordringene de siste årene vokst fram nye miljøpartier. Disse posisjonerer seg i det politiske sentrum eller uavhengig av høyre-venstre-aksen, noe som gir mulighet til å erobre innflytelsesrike vippeposisjoner. Etter det svenske valget i 2014 inngikk for eksempel Miljøpartiet i regjering med sosialdemokratene.

⁵ Se kronikk her: <http://bit.ly/1ysVkCK>

Samtidig som det har blitt viktigere å mobilisere på sak og verdier, har de tradisjonelle partiene tilpasset sine strategier. Konservative og liberale partier uttrykker i langt større grad enn tidligere eierskap og støtte til sentrale sider ved den nordiske modellen.

Stadig flere partier kjemper dermed om de samme velgerne, med svært likt budskap

Andre partier har også beveget seg inn mot sentrum. Stadig flere partier kjemper dermed om de samme velgerne, med svært likt budskap. Det har blitt trangere i midten.

Høy oppslutning om sentrale elementer i den nordiske modellen betyr ikke nødvendigvis at det er motstand mot reformer og endringer i sentrale politiske ordninger og virkemidler. En norsk analyse viste både bred støtte til sosialsikringsystemene og betydelig vilje til å gjøre tilpasninger i dem (Fløtten & Hippe 2013). Når velgerne kombinerer støtte til bestående institusjoner på den ene siden og aksept for endringer på den andre, skjerpes striden mellom partiene om å definere endringsbehovene og foreslå troverdige løsninger. Man står overfor en ny variant av det historisk konservative slagordet «endre for å bevare», denne gangen «endre for å bevare en nordisk velferdsstatsmodell».

Nye forutsetninger for meningsdannelse

De siste 25 årene har det vært forandringer ikke bare i politikkenes grunnlag og innhold, men også i dens form. Selve meningsdannelsen er i endring, og det politiske spillet tar nye former. I prosjektets analyse av politiske utviklingstrekk legges det særlig vekt på tre forhold (Elgvin & Hernes 2014).

For det første skjer det en svekkelse av partiorganisasjonene som medlemsorganisasjoner og arenaer for bred folkelig deltakelse. Dette skjer sammen med framveksten av profesjonaliserte organisasjoner, hvor politikk er blitt en jobb og et levebrød, og ikke en ideell aktivitet.

For det andre har media fått en annen og viktigere rolle i å sette dagsorden i politikken. Etter at avisene ble løsrevet fra partier og ideologier, har skandalejournalistikk, enkeltsaker og personfokus fått økende betydning i kampen om oppmerksomheten. Dette forsterkes av TV-kanalenes konkurranse om seertall og reklamepenger. Medievidningen og tabloidiseringen gjør det vanskeligere for politikerne å argumentere ut fra langsiktige prinsipper. I strømmen av enkeltsaker og politikernes innstuderte «one-linere» blir det dermed også vanskeligere for velgerne å skille partienes stadig mer like budskap fra hverandre.

For det tredje har det vokst fram nye kanaler for politisk mobilisering og debatt gjennom sosiale medier. Slike nye plattformer skaper muligheter for mer åpen og dyptpløyende diskusjoner, men mylderet av kanaler kan samtidig bidra til fragmentering og etablering av nisjevirkeligheter, hvor meningsfeller i hovedsak kommuni-



NYE PLATTFORMER: Særlig smarttelefoner har banet vei for sosiale mediers innmarsj i det offentlige ordskiftet. Her fra et klasserom i Oslo. Foto: Berit Roald / NTB Scanpix

serer med hverandre. I sosiale medier kan enkeltsaker vokse fram og bli til avgjørende konfliktspørsmål helt uten partienes innvirkning. I Norge ble det for eksempel nylig mobilisert via sosiale medier rundt et forslag til reservasjonsrett ved abort for leger, som gjenskapte tidligere konfliktlinjer fra abortkampen og satte saken på dagsordenen med et slikt trykk at regjeringen la bort sitt forslag. Tilgjengeligheten og anonymiteten i mange av de nye kanalene kan også skape grunnlag for sjikane, mobbing og trusler på en måte som få ville trodd var mulig (Staksrud et al. 2014). Nye plattformer for politisk debatt og meningsdannelse har åpenbart potensial for demokratisering, siden det skaper større åpenhet og gir flere muligheten til å delta i det politiske ordskiftet, men de bidrar samtidig til å svekke partienes muligheter til å definere og styre den politiske agendaen.

For det fjerde har det også i de nordiske landene vært en vekst i floraen av profesjonelle lobbyorganisasjoner og kommunikasjons- og rådgivningsbyråer, som lever av å påvirke politikerne på vegne av betalingssterke kunder. Mye tyder på at omfanget av det amerikanerne omtaler som «silent politics», øker i Norden, selv om det åpenbart er store forskjeller mellom mulighetene for å kjøpe seg politisk innflytelse i USA og i de nordiske landene. Det er ikke god forskningsmessig dekning for å si sikkert at saker av bred interesse i mindre grad diskuteres i åpne demokratiske fora. Men hvis premissene for beslutninger formes i lukkede rom, svekkes mulighetene for direkte påvirkning fra andre interesser enn de som har betalt for tjenestene.

Konsekvensene av de nevnte utviklingstrekkene er at politisk meningsdannelse og påvirkning i enda mindre grad enn tidligere formes av partiene. De nordiske samfunnene har vært preget av sterke organisasjoner, ikke minst i arbeidslivet, som har vært direkte involvert i utforming av offentlig politikk gjennom deltakelse i råd, utvalg og utredninger. De seinere årenes endringer i strukturer, makt- og organisasjonsforhold i arbeidslivet, har også påvirket betingelsene for politisk deltakelse. Et mer fragmentert arbeidsliv med svakere fagforeninger innebærer en svekkelse av tradisjonelle fellesskap og arenaer for politisk meningsutveksling og mobilisering. Fagbevegelsen har riktignok aktivt tatt i bruk digitale verktøy og sosiale media for kommunikasjon med medlemmer og andre. Det er likevel et åpent spørsmål om slike nye plattformer for debatt og kritikk kan kompensere for strukturelle endringer som fører til oppløsning av arbeidsplassfellesskap og svekkelse av organisasjonenes rolle i folkestyret (NOU 2003:19; Rothstein & Bergström 1999). De siste tiårenes markedstilpasning har innebåret en nedbygging av forhandlingsøkonomien, og endrete offentlige styrings-systemer gir gjerne mindre rom for medvirkning fra partene. Samtidig er det en tendens til at særlig borgerlige regjeringer innhenter råd fra ekspertutvalg og kommisjoner, hvor partene ikke inviteres med. I kombinasjon med at stadig flere lover og regler utformes i EU-systemet, har slike utviklingstrekk bidratt til at premisene for utforming av ny politikk i økende grad formes av eksperter og embedsmenn – det vil si en teknokratisering – og i synkende grad gjennom medvirkning fra organisasjonsdemokratiet i de nordiske landene.

Konsekvensene av de nevnte utviklingstrekkene er at politisk meningsdannelse og påvirkning i enda mindre grad enn tidligere formes av partiene.

Kritiske faktorer

Partiene i de nordiske landene står overfor et endret politisk landskap, hvor velgerne er mer troløse og det har blitt vanskeligere å skape styringsdyktige regjeringskoalisjoner. I dette kapitlet har vi pekt på noen utviklingstrekk som er kritiske faktorer for å forstå utviklingen siden 1990, og som skaper utfordringer og dilemmaer for de politiske partiene:

- ▶ Store endringer i partienes velgeroppslutning: Sosialdemokratiet har tapt terreng og de tradisjonelle konservative partiene har stagnert, mens større velgerandeler sprer seg mellom partier i sentrum og nye fløypartier, særlig på høyresiden. Dette har ført til endringer i koalisjonsmønstrene og pendelbevegelser mellom skiftende regjeringskonstellasjoner.

- ▶ Svekkelse og delvis oppløsning av skillene mellom de tradisjonelle politiske blokkene har forsterket partienes jakt på sentrumsvelgere, og brakt nye partier på vippen. For de tradisjonelle store partiene har dette skapt nye behov for alliansebygging både innenfor og på tvers av tidligere blokkgrenser.
- ▶ Framvekst av innvandrings skeptiske og velferdsstatsvennlige nye høyrepartier, som vinner velgere både fra venstresiden og fra konservative partier, er en særlig utfordring for sosialdemokratiet. Men som potensielle vippepartier i parlamentene endrer de også betingelsene for de konservative partienes koalisjonsbygging på høyresiden.
- ▶ Politisk debatt, meningsdannelse og mobilisering skjer i større grad på nye plattformer og på nye måter. Dette endrer handlingsbetingelsene for de politiske partiene og for fagbevegelsen.
- ▶ For tradisjonelle borgerlige partier skaper utviklingen nye dilemmaer: kampen om nye middelklassevelgere driver dem inn mot sentrum, samtidig som de i økende grad blir avhengig av de konkurrerende nye høyrepartiene som alliansepartnere for å vinne regjeringsmakt.
- ▶ For de sosialdemokratiske partiene er den politiske utviklingen utfordrende. Samtidig som det opprinnelige velgergrunnlaget skrumper og mer av den politiske debatten flyttes ut av tradisjonelle kanaler, gjør nye høyrepartier innhogg i tradisjonelle velgergrupper. Borgerlige partiers bevegelse mot sentrum gjør at sterkere oppslutning om grunnpilarene i den nordiske modellen ikke uten videre gir velgergevinst for sosialdemokratiet. I kombinasjon med at klimaspørsmålet vokser fram som en tydeligere, selvstendig politisk sak og et viktigere mobiliseringsgrunnlag, blir det vanskeligere å sikre eierskap til verdier, standpunkter og debatter. Med små utsikter til å vinne regjeringsmakt på egen kjø, vil evnen til å bygge allianser og inngå i samarbeidskoalisjoner på tvers av gamle skillelinjer, bli stadig viktigere for sosialdemokratiets politiske gjennomslagskraft.

6 Nordens rolle i Europa og globalt



Siden Berlinmurens fall i 1989, har de nordiske landene blitt påvirket av epokegjørende endringer i de politiske omgivelsene i Europa. Samtidig har den økonomiske globaliseringen skutt fart. Handelsliberaliseringen innenfor GATT/WTO og forsøkene på å få på plass et forpliktende internasjonalt klimaregime har stilt nye krav til de nordiske landene på globale arenaer. Utviklingen i nasjonal politikk er blitt mer avhengig av internasjonale hendelser, og det nasjonale handlingsrommet er i økende grad blitt avgrenset av internasjonale forpliktelser. For små land er forpliktende internasjonale avtaler et avgjørende verktøy for å kunne påvirke utviklingen i verden.

Endrete tilknytninger til EU, det indre markedet og pengeunionen

De største forandringene i vilkårene for nasjonal politikk de siste 25 årene er knyttet til landenes tilknytningsform til EU. Etter at Danmark fra 1972 hadde vært eneste nordiske medlemsland i EF, innledet de øvrige EFTA-landene i 1988 forhandlinger om en EØS-avtale som skulle sikre likeverdig tilgang til EFs indre marked. Under finanskraket i 1990 skiftet Sverige spor og meldte at landet ville søke om EF-medlemskap. Finland og Norge fulgte raskt etter. Sverige og Finland ble medlemmer i 1995, mens Island og Norge – etter et knapt nei-flertall i folkeavstemning i 1994 – holdt fast ved EØS-avtalen. Den forpliktet landene til å innlemme all EU-lovgivning knyttet til det indre markedet, unntatt det som gjaldt handelspolitikk og markedsregimene i primærnæringene.¹ I folkeavstemningen i 1992 stemte et knapt flertall av danskene for å avvise Maastrichtavtalen, men etter å ha fått unntak fra blant annet samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk, pengeunionen, visum- og migrasjonspolitikk, ble det

¹ Norge og Island ble i 1996 assosierte medlemmer av Schengen for å kunne opprettholde den nordiske passunionen. Norge har senere koplet seg til en rekke andre samarbeidsområder – bl.a. politi, indre sikkerhet, og forsvarsområdet – hvor f.eks. Danmark har tatt forbehold (NOU 2012: 2).

ja-flertall i en ny folkeavstemning i 1993. Finland ble medlem av euro-sonen fra dag én (1.1.1999). I Danmark ble forslag om overgang til euro nedstemt på ny i folkeavstemning i 2000 (53,2 nei, 46,8 ja), og i Sverige sa 55,9 prosent nei til å skifte ut kronen med euro i folkeavstemning i 2003. De nordiske landene har dermed et spekter av ulike tilknytninger til EU. EU-landene Danmark, Finland og Sverige er fullt integrert i det politiske samarbeidet og kan delta i utformingen av EUs politikk og regelverk, mens Island og Norge gjennom EØS-avtalen har forpliktet seg til å gjennomføre alle nye regler for det indre markedet uten å delta i den politiske behandlingen av sakene.

Økonomisk er det liten tvil om at likeverdig, forutsigbar deltakelse i det felleseuropeiske markedet har gitt gevinster for de nordiske landene. Inntrenden i EU/EØS falt sammen med en av de sterkeste og mest langvarige vekstperiodene, kjennetegnet av økte direkteinvesteringer i Norden og solide handelsoverskudd. Samtidig har de europeiske samarbeidsforpliktelsene – uansett tilknytningsform – innebåret radikale endringer i det politiske styringssystemet i de nordiske landene. En vesentlig del av lovgivningen i landene vedtas i dag på overnasjonalt EU-nivå, slik at nasjonalstatene er blitt del av et europeisk flernivå-regime som savner sidestykke internasjonalt. Dette gjelder ikke bare lovgivningsfunksjonen, men også rettssystemet og ordninger for håndheving og kontroll av at reglene etterleves. I mange sammenhenger har dette hatt større formell enn reell betydning, siden det på de fleste områder har vært relativt godt samsvar mellom retningen for politikken i Norden og i EU (Tallberg et al. 2010; NOU 2012: 2).

Men på en del områder har det vært dårligere samsvar og større spenninger. Noe overraskende har det ikke vært tilfellet for den økonomiske politikken, hvor de nordiske medlemslandene – med den finske kommisjonæren Olli Rehn som EUs fremste talsmann – har stått helhjertet bak EUs innstrammingspolitikk og strikte krav om budsjettkutt og strukturreformer i de gjeldsrammete landene under krisen. Dette gjenspeiler trolig at de nordiske landene tilhører gruppen av små nord- og mellom-europeiske land med solide offentlige finanser og overskudd i handelsbalansen, hvor de samlede handelsoverskuddene det siste tiåret har vært større i disse små landene enn i Tyskland (Gros, Dagens Næringsliv 30.12. 2013). De nordiske EU-landene har følgelig vært kritiske til forslag om at overskuddslandene skal påta seg et større ansvar for å hjelpe de sør-europeiske landene ut av krisen. Likeledes har de – med et lite forbehold for Finland – vært kritiske til alle forslag om å fordype integrasjonen i føderalistisk retning og har fastholdt at EU bør forbli et samarbeid mellom selvstendige nasjonalstater («stats-konføderasjon»).

Samtidig har de europeiske samarbeidsforpliktelsene – uansett tilknytningsform – innebåret radikale endringer i det politiske styringssystemet i de nordiske landene.

Den sosiale dimensjonen – økte spenninger

Ved den «nordlige utvidelsen» av EU midt i 90-årene var det en uttalt nordisk ambisjon å styrke EUs «sosiale dimensjon», som hadde vært i utvikling under Kommissjonspresident Delors. Med mange sosialdemokratiske regjeringer i EU-15, ble det i 90-årene vedtatt en rekke minimumsdirektiv om arbeidstakerrettigheter, som i

Både utviklingen av den «sosiale dimensjonen» og sosialdialogen (...) gikk mer eller mindre i stå.

en del tilfeller også styrket rettighetene for nordiske arbeidstakere (Ahlberg et al. 2005; Tallberg et al. 2010; NOU 2012: 2). Men etter hvert har det blitt økte spenninger forbundet med den arbeidslivs- og velferdspolitiske samordningen i EU.

På 2000-tallet, og spesielt etter øst-utvidelsen i 2004, skiftet det politiske tyngdepunktet i EU i favør av land som var mer interessert i forsterket markedsintegrasjon enn et sterkere sosialt Europa. Både utviklingen av den «sosiale dimensjonen» og sosialdialogen, hvor de nordiske arbeidslivspartene deltar, gikk mer eller mindre i stå. Med striden om EUs forslag til tjenstedirektiv bygd på «opprinnelseslandprinsippet» – hvor representanter for svensk fagbevegelse spilte en viktig rolle i å sikre et mer moderat kompromiss i EU-parlamentet (Dølvik & Ødegaard 2012) – og EU-domstolens avgjørelser i den finske Viking-saken og den svenske Laval-saken i 2007, ble forholdet mellom EUs regler om fri bevegelse og nasjonal arbeidsrett et sentralt stridstema i Norden og Europa for øvrig (Malmberg 2010; Evju 2010). Økende innvandring av arbeidssøkere og andre grupper fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa bidro også til at retten til ledighetspenger og andre sosiale stønader ble et kontroversielt tema nasjonalt og i relasjon til EU-retten.²

EU-samarbeidet i støpeskjeen – ulike nordiske utgangspunkt

Eurokrisen har ikke bare brakt mange EU-land inn i en økonomisk krise, den har også innebåret en politisk og sosial krise, hvor rekordhøy ledighet, økte regionale kløfter og svekket legitimitet har reist grunnleggende spørsmål om retningen for det videre samarbeidet. Deler av regjeringene i eurosonen ønsker en fordypning av det økonomiske samarbeidet, mens regjeringer i andre EU-land – for eksempel UK – ønsker mindre styring fra Brussel. På velferds- og arbeidslivsområdet er det flere regjeringer – deriblant i Tyskland, Nederland, UK og Østerrike – som har tatt til orde for økt nasjonal autonomi, mens sterke krefter i Sør- og Øst-Europa frykter proteksjonistiske tiltak fra rike land i vest. Europeisk fagbevegelse (ETUC) ønsker mer

² EU-kommisjonen stevnet i 2014 Finland for EU-domstolen for ikke å yte dagpenger til arbeidsinnvandrere fra dag én og har reist liknende spørsmål overfor Danmark, hvor det også har vært debatt om at den såkalte «børnechecken» (kontantytelse til arbeidsmigranternes barn i hjemlandet) skaper press på lønningene (Ugebrevet A4 3.3. 2014).



INNENFOR OG UTENFOR: Mens Danmark har vært EU-medlemmer siden 1973, står Norge og Island fremdeles formelt utenfor. På toppmøtet i Wales i 2014 var det imidlertid NATO- og ikke EU-grensene som formet konstellasjonene. Fra venstre: den norske statsminister Erna Solberg, Tysklands forbundskansler Angela Merkel og Danmarks statsminister Helle Thorning-Schmidt. FOTO: Peter Macdiarmid / Pa Photos

felleseuropeiske reguleringer av arbeidstakerrettigheter, blant annet hva gjelder nasjonale minstelønninger. Ofte knyttes disse kryssende skillelinjene til debatter om føderasjon versus konføderasjon, effektivitet versus demokratisk legitimitet, kjerne versus periferi, og til diskusjoner om et EU bygd på flere hastigheter, «variabel geometri», konsentriske sirkler mv. Samtidig foregår forhandlinger om videre utvidelser av EU på Balkan, om Sveits' framtidige forhold til EU (og dermed EØS), og om EUs relasjoner til Ukraina og andre naboland i Øst-Europa og Middelhavsregionen. Den varslede folkeavstemningen om Storbritannias tilknytning til EU i 2016-17 kan sette fart i disse debattene og understreke vanskelige spørsmål om de nordiske landenes strategier i EU- og EØS-sammenheng. Gitt de nordiske landenes ulike tilknytningsformer til og interesser i EU, pengeunionen og EØS/EFTA, kan slike diskusjoner sette det nordiske samarbeidet på prøve og føre til at forskjellene i de ytre handlingsvilkårene for å videreføre den nordiske modellen i de ulike landene øker. Alternativt kan man se for seg at omfattende endringer i det europeiske samarbeidet kan skape nye rammer for visjoner om et mer forpliktende samarbeid i Norden (Wetterberg 2010).³

³ Visjonene om en felles nordisk blokk som en maktfaktor innenfor eller utenfor EU, brast etter de ulike resultatene av folkeavstemningene i Finland, Norge og Sverige i 1994. Etter noen år hvor de nordiske landene forfulgte egne strategier på europeisk plan, har samarbeidet om EU-spørsmål blitt styrket de seinere årene. Visjoner om mer forpliktende nordisk integrasjon har blusset opp fra tid til annen – eks Nordøk-prosjektet i 1967 – og ble for få år siden relansert av historikeren Gunnar Wetterberg i Nordisk Råds årbok: «Förbundsstaten NORDEN» (TemaNord 2010: 582).

Endringer i nordiske roller på europeiske og globale arenaer

På det globale nivået er det i første rekke forhandlinger om liberalisering av verdenshandelen og tiltak for å motvirke klimakrisen som berører de nasjonale vilkårene for videreutvikling av de nordiske modellene. De seinere årene har det vært lite framgang på disse feltene, og de fleste endringer er kommet gjennom regionale initiativ (EU). I årene som kommer er det likevel grunn til å anta at endringstakten vil øke, dels som følge av forhandlinger om liberalisering av tjenestehandel og en frihandelsavtale mellom EU og USA, dels som følge av bestrebelsene på å få på plass et internasjonalt regime for reduksjon av CO₂-utslipp.

Med ulik energimiks vil internasjonale klimakrav berøre nærings- og arbeidslivet i de nordiske landene forskjellig. Sverige er kommet langt i overgangen til bioenergi, Danmark har vindkraft, men er fortsatt avhengig av kull, og Finland har en høy andel atomkraft, mens den høye vannkraftandelen på Island og i Norge begrenser deres muligheter til å redusere CO₂-utslipp ved energiomlegging. Norge har også særegne utfordringer knyttet til utslippene fra – og etter hvert utfasingen av – olje- og gassvirksomheten. Uansett utgangspunkt vil overgangen til en karbonnøytral, grønnere økonomi stille store krav til og åpne nye muligheter for omstilling og innovasjon i nordisk arbeidsliv. Selv om de nordiske landene skulle være bedre rustet til å takle denne omstillingen enn de fleste andre land, kan de ulike energi- og næringspolitiske utgangspunktene bety at landene vil ha kryssende interesser og velge ulike strategier når det gjelder klimapolitiske løsninger og tiltak for å håndtere konsekvensene av klimakrisen – for eksempel når det gjelder migrasjon.

Med ulik energimiks vil internasjonale klimakrav berøre nærings- og arbeidslivet i de nordiske landene forskjellig.

Kritiske faktorer

Dette avsnittet har redegjort for endringene i de nordiske landenes internasjonale omgivelser de siste 25 årene. Den økte globaliseringen, etableringen av EUs indre marked, pengeunionen og EU-utvidelsene, samt de tiltakende globale klimaproblemene, har innebåret radikale forandringer i de ytre vilkårene for nasjonal politikk. Videre har de nordiske landenes endrete tilknytninger til EU påvirket vilkårene for nasjonal politikk på viktige områder. Videre har vi sett at geopolitiske utviklingstrekk i Nordens naboregioner, som konflikten mellom Russland og Ukraina, den forstående åpningen av nordområdene og den økende uroen i Midtøsten, kan berøre de nordiske landene på mange ulike måter. Hvis man i tillegg tar høyde for utfordringene i det internasjonale klimasamarbeidet, er det klart at både de ytre og indre forutsetningene for videreutvikling av den nordiske modellen er i omforming.

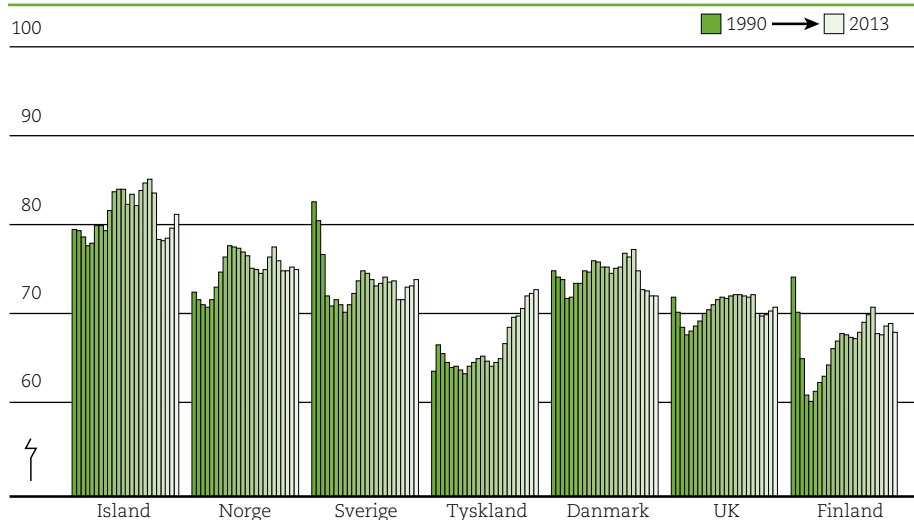
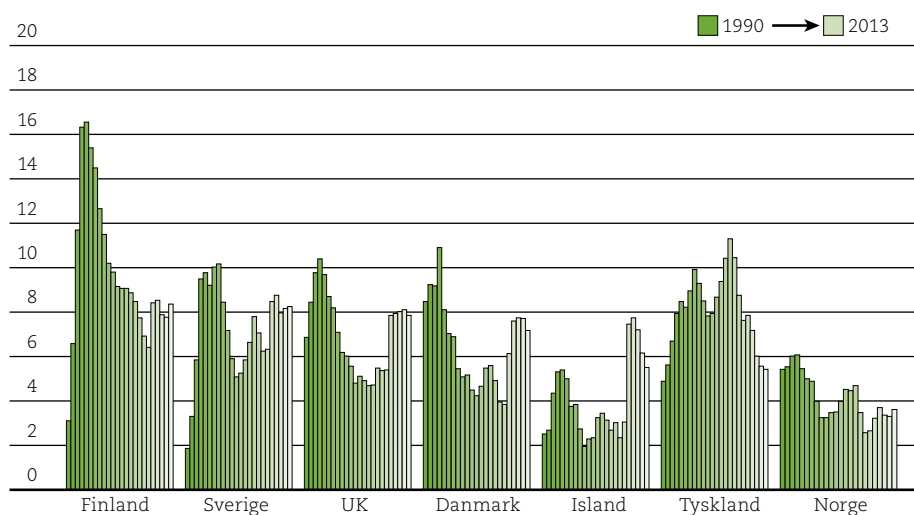
- ▶ Hvordan kan utviklingen i de globale klimaforhandlingene og endringer i EU-samarbeidet etter eurokrisen påvirke grunnlaget for samarbeid i Norden? Hvordan kan slike endringer påvirke det nasjonale politiske handlingsrommet, og hvordan kan myndighetene og partene i arbeidslivet i Norden styrke sin kapasitet til å påvirke den politiske utviklingen på europeisk og globalt plan?
- ▶ Hva er den nordiske arbeiderbevegelsens visjoner og strategier for deltakelsen i EU/EØS-samarbeidet, for å overvinne eurokrisen og for de nordiske landenes rolle i internasjonale klimaforhandlinger?

7 Arbeidsmarkeder i endring: mer svingninger, fleksibilitet og mobilitet



I tråd med parolen «arbeid til alle» har en av byggesteinene i den nordiske modellen vært evnen til å skape og gjenskape høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. At flest mulig arbeider, betaler skatt og livnærer seg av egen lønn, er grunnleggende for folks livssjanser og for å motvirke ulikhet i levekår, men er også viktig for å trygge velferdsstatens økonomi.

Siden etterkrigstidens gjenoppbygging har de nordiske landene ført en aktiv sysselsettingspolitikk, med vekt på å fremme mobilitet, utvikle arbeidsstyrkens kvalifikasjoner gjennom utdanning og opplæring, mobilisere arbeidskraft ved å investere i sosiale ordninger for å kombinere familie og arbeid, og innrette velferds- og skattesystemet slik at det «lønner seg å arbeide». Samtidig har det vært en bred forståelse for at slike tiltak for å styrke arbeidstilbudet – som fikk en renessanse i 90-årene – ikke kan lykkes uten en lønnspolitikk som sikrer næringslivet internasjonal konkurransekraft, og en makroøkonomisk politikk som gir tilstrekkelig etterspørsel etter arbeidskraft. Siden 60-årene har utbyggingen av offentlige velferdstjenester bidratt til økende etterspørsel etter kvinnelig arbeidskraft. Trass i perioder med økonomiske tilbakeslag, bidro den aktive sysselsettingspolitikken i etterkrigstiden til at de nordiske landene skilte seg ut, med langt høyere sysselsettingsrater, særlig blant kvinner og eldre, enn i Europa for øvrig. I 1990 var over 81 prosent av svenskene i alderen 15–64 år i arbeid, sammenliknet med 64 prosent i Tyskland og 72 prosent i England. Under krisene ved inngangen til 90-årene, falt imidlertid sysselsettingen kraftig. Ledigheten økte opp mot 20 prosent i Finland, og til over 10 prosent i Sverige og Danmark (figur 7.1), og de etterfølgende tiårene viste at det er vanskelig å gjenreise full sysselsetting når ledigheten først har bitt seg fast på et høyt nivå.

Figur 7.1 Sysselsettingsrater (15–64 år). OECD. Labour Force Statistics**Figur 7.2** Harmoniserte arbeidsledighetsrater 1990–2013. OECD. Labour Force Statistics

Kamp for full sysselsetting: Et skritt tilbake og to fram, eller omvendt?

Under krisen ved inngangen til 90-årene falt sysselsettingen i Norden over 10 prosent – så mye som 17,5 prosent i Finland og 12,5 prosent i Sverige. Mer enn 1,2 millioner jobber gikk tapt. I 1993 var det totalt nesten 1,3 millioner arbeidsledige. Utover i 90-årene tok imidlertid de nordiske arbeidsmarkedene seg kraftig opp. Fra 1994 til

finanskraket i 2008, økte sysselsettingen med 29 prosent på Island, nesten 25 prosent i Finland og Norge, og 16–17 prosent i Danmark og Sverige (Dølvik et al. 2014; OECD Labour Force Statistics). Tesen om at teknologisk utvikling ville føre til «jobbløs vekst» ble altså gjort grundig til skamme i denne perioden. Dette gjenspeilte at veksten for en stor del kom i arbeidsintensive tjenester. Trass i vekst i befolkningen i arbeidsdyktig alder, økte sysselsettingsraten (15–64 år) med omtrent 10 prosentpoeng i Finland og 5 prosentpoeng i de andre landene 1994–2008. Island hadde i 2008 den høyeste sysselsettingsraten i Europa, med 84 prosent, mens nivået i de andre landene hadde stabilisert seg mellom 70 og 78 prosent. Land som Nederland, Sveits, England og Tyskland hadde tatt igjen det nordiske forspranget, men omregnet i heltids årsverk var nivået i Norden fortsatt markant høyere enn i andre europeiske land (Hemerijck & Eichorst 2010:312). Sammenliknet med andre europeiske land, skilte de nordiske seg ut med høyere sysselsetting blant kvinner og seniorer (55–64 år), men de hadde også høyere sysselsetting blant grupper med lav utdanning enn i andre EU/EØS-land og USA (Barth & Moene 2012: 28).

Likevel er det verdt å merke seg at sysselsettingsraten i Finland og særlig i Sverige fortsatt var betydelig lavere i 2008 enn i 1990.

Likevel er det verdt å merke seg at sysselsettingsraten i Finland og særlig i Sverige fortsatt var betydelig lavere i 2008 enn i 1990. Blant svenske kvinner var for eksempel sysselsettingsraten 9 prosentpoeng lavere i 2008 enn i 1990. Denne sterke nedgangen kan dels ha sammenheng med at andelen med minoritetsbakgrunn har økt mer i Sverige enn i de andre landene (Djuve et al. 2014), dels at offentlig sektor sysselsetter færre enn før (Berglund & Esser 2014).¹ Ledigheten var i 2008 kommet ned på lavt nivå i Norge, Danmark og Island (2–3 prosent), mens den i Sverige og Finland hadde bitt seg fast på et klart høyere nivå (rundt 6 prosent) enn ved forrige konjunkturtopp i 1990.

Krisen 2008–13 har hatt svært ulike konsekvenser i de nordiske arbeidsmarkedene. Antall sysselsatte har fortsatt å vokse i Sverige og Norge – om enn noe langsommere, men har falt markant i Finland og i Danmark. I motsetning til under 90-tallskrisen, har den samlede sysselsettingen i Norden vært nesten stabil 2008–13.² Arbeidsstyrken vokste også mye i Sverige og Norge under krisen, men falt i Finland og Danmark. Sysselsettingsendringene har derfor hatt svært forskjellig innvirkning på ledighetsnivået i landene. Ledigheten var i 2013 høyest i Finland (8,3

1 Den svakere utviklingen i svensk kvinnelig sysselsetting 1994–2008 har trolig sammenheng med at Sverige strammet kraftigere til i offentlige budsjetter i 90-årene, og deretter førte en mer forsiktig finanspolitikk, samtidig som satsingen på aktiv arbeidsmarkedspolitikk ble redusert 1998–2006 (Berglund & Esser 2014). Dette medvirket til at ledigheten holdt seg relativt høy, som er framholdt som en vesentlig grunn til at Alliansen vant valget i 2006.

2 I perioden 2008–13 falt sysselsettingen i Danmark med 165 000 (ca 6 prosent), 96 000 i Finland og 4000 på Island, mens den økte med 110 000 i Sverige og 65 000 i Norge, til sammen en reduksjon på 69 000 (OECD Labour Force Statistics). Til sammenlikning falt sysselsettingen under 90-tallskrisen med over 570 000 i Sverige, 446 000 i Finland og hhv 130 000 og 115 000 i Danmark og Norge.

prosent) og Sverige (8,2 prosent), og lavest i Norge (3,6 prosent) og på Island (5,5 prosent), med Danmark i en mellomstilling (7,1 prosent). Ser vi på sysselsettingsraten (15–64 år), kommer Sverige best ut, med nesten uendret nivå gjennom krisen. I Finland, på Island og spesielt i Danmark har det vært en betydelig nedgang, men også i Norge har sysselsettingsraten sunket, til tross for solid sysselsettingsvekst. Det har etter alt å dømme sammenheng med den sterke økningen i arbeidsinnvandring i Norge, som dels forsterker veksten i arbeidsstyrken og dels gjør det vanskeligere for grupper med svakt feste i arbeidsmarkedet å konkurrere om jobbene (Friberg et al. 2013).³

Tendensen til stagnasjon i sysselsettingsraten (15–64 år) blir tydelig også i de andre landene om man ser på trenden på 2000-tallet. Bortsett fra Finland, hvor befolkningen i arbeidsdyktig alder har begynt å skrumpe, har det i alle landene vært en utflating eller nedgang i sysselsettingsraten 15–64 år. Dette til tross for betydelig vekst og stor innsats for å styrke inkluderingen i arbeidsmarkedet i perioden. Etter krisen er tallene i 2013 lavere enn på konjunkturbunnen i 2003–4, unntatt i Sverige og Finland, hvor det har vært en viss økning. Stagnasjonen i sysselsettingsraten på 2000-tallet skyldes i hovedsak redusert sysselsetting blant de unge, noe som har sammenheng både med økende utdanning og at flere unge sliter med å få fotfeste i arbeidsmarkedet. I lys av at befolkningen i arbeidsdyktig alder stagnerer i tiårene framover (Fløtten et al. 2013), er det løfterikt at yrkesdeltakelsen i gruppen 55+ har økt i alle landene de seinere år.⁴

Med en mer sammensatt yrkesbefolkning, hvor andelen med minoritetsbakgrunn øker og det blir større spredning i kvalifikasjoner, er det mye som taler for at det kan bli krevende å opprettholde eller øke sysselsettingsraten i de kommende tiårene.

Sysselsettingen er spesielt lav i deler av den kvinnelige minoritetsbefolkningen.

NordMod-rapporten om innvandring og arbeidsmarked-sintegring i Norden (Djuve & Grødem, red. 2014) viser at sysselsettingsratene for innvandrere fra land utenfor Europa varierer rundt 50–60 prosent i de nordiske landene, sammenliknet med 75–80 prosent i majoritetsbefolkningen. Sysselsettingen er spesielt lav i deler av den kvinnelige minoritetsbefolkningen. Dette vil trolig endre seg i takt med at utdanningsnivået blant andre- og tredje- generasjons innvandrere øker raskt – og i flere av landene allerede er høyere enn blant majoritetsjentene. Utsiktene er mer usikre blant guttene, sett i lys av at an-

3 En studie av Bratsberg og Raaum (2013) viser f.eks. at den høye arbeidsinnvandringen av unge svensker i Oslo-området har ført til redusert sysselsetting blant norske skoleelever, mens Bratsberg, Raaum og Røed (2014) viser at andre innvandrere og grupper med lite kvalifikasjoner er særlig sårbare for konkurranse fra arbeidsmigranter.

4 I 2013 var sysselsettingsraten i aldersgruppen 55–64 klart lavere i Finland (58,5%) og Danmark (61,1%) enn i de andre landene (Island 81,1%, Sverige 73,6% og Norge 71,1%). Også i aldersgruppen 65–74 år varierte sysselsettingsratene fra 34,3% på Island via 18,2 i Norge og 14,5 i Sverige til 10,7 i Danmark og 9,2% i Finland (LO Samfunnsnotat 9/2014).



INDUSTRI-SYMBOL: Volvo-konsernet har stått som et symbol på svensk industri siden etterkrigs-tiden. På denne siden av årtusenskiftet har bilproduksjonen vært gjennom en rekke oppkjøp, men fabrikken på Torslanda utenfor Göteborg kunne i år feire 50 års drift. FOTO: Bob Strong / Reuters

delen som dropper ut av skolen er høy, og at frafallet fra arbeidslivet blant voksne menn med innvandringsbakgrunn hittil har vært langt høyere enn i majoritetsbe-folkningen (Bratsberg, Raaum og Røed 2010).

Endring i nærings- og yrkesstruktur

De nordiske arbeidsmarkedene har gjennomgått dype strukturendringer de siste 25 årene. På tross av et oppsving i industrisysselsettingen utover i 90-årene, har andelen sysselsatte i industrien – som historisk har utgjort tyngdepunktet i fagbevegelsen og avtalekoordineringen – fortsatt å synke i perioden. I 1. kvartal 2014 varierte andelen sysselsatte i industrien fra 8,5 prosent i Norge, 10,7 i Sverige og 11,8 i Danmark, til 13,5 prosent i Finland (OECD Labour Force Statistics). Likeledes fortsatte nedgangen i primæringene, bergverk, bygg mv. Over 80 prosent av de sysselsatte ar-beider i dag i ulike typer tjenesteyting, som har stått for all netto sysselsettingsvekst de siste 25 årene. Dette har ført til store endringer i medlems-sammen-settingen i arbeidslivets organisasjoner.

Fordelingen av sysselsettingsveksten mellom privat og offentlig sektor har va-riert mellom landene. I Sverige, på den ene siden, har all netto sysselsettingsvekst kommet i privat tjenesteyting – særlig innen foretakstjenester, informasjon og kom-munikasjon, mens den høye offentlige sysselsettingen i Sverige sank med 365 000,

brorparten i perioden 1990–2005 (Berglund & Esser 2014:92–3).⁵ I Norge, på den andre siden, har sysselsettingen vokst kraftig både i offentlig (235 000) og privat tjenesteyting (cirka 230 000) i perioden 1990–2010 (SSB 2013 tabell 209; Jordfald 2012). I 2012 varierte andelen sysselsatte i offentlig sektor fra 27,7 prosent på Island, 28,3 i Finland, 32,6 i Sverige og 33,6 i Danmark, til 35,4 prosent i Norge (Nordisk Statistikk 2013).

Vridningen i sysselsettingen har innebåret økte krav til utdanning og kvalifikasjoner i store deler av arbeidslivet. Flere arbeider i bransjer med høyt utdanningsnivå – som helse, undervisning og forretningstjenester. Teknologisk endring, omstillinger og internasjonalisering har særlig i tradisjonelle produksjonsbransjer resultert i flere ledere, funksjonærer, ingeniører med videre, og færre arbeidere. I ledende nordiske industriselskap er en dominerende del av sysselsettingen og verdiskapingen i dag lokalisert i utlandet. Samtidig har velstandsveksten gitt økt etterspørsel etter arbeidsintensive tjenester – som rengjøring, transport, hotell og restaurant, og etter personlige og kulturelle tjenester, hvor de formelle kravene til kvalifikasjoner ikke er så høye. Selv om arbeidslivet som helhet er blitt mer kompetansekrevede, har utviklingen også ført til en viss polarisering av yrkesstrukturen. Sysselsettingen har vokst både i de øvre og nedre sjiktene i arbeidslivet. Imens har det vært tendenser til stagnasjon og nedgang i jobber med middels kvalifikasjonskrav – som faglærte industriyrker, merkantile yrker i kontor, handel, bank og forsikring – hvor arbeidsbesparende teknologi har hatt størst utslag (Asplund et al. 2011). Denne tendensen ser ut til å ha blitt forsterket under den siste krisen, da mange av jobbene som gikk tapt var å finne innen bygg og industri (Hurley & Storrie 2013).

Arbeidsmarkedets virkemåte: Fleksibilitet, segmentering og nye skillelinjer

Parallelt med vridningene i nærings- og yrkesmønstre har det vært store endringer i virksomhetenes struktur og arbeidsorganisering. I tradisjonell produksjonsvirksomhet har endringene vært preget av økt konsentrasjon i store, internasjonaliserte foretak, kombinert med oppsplitting, outsourcing – og i mange tilfeller utflagging – av aktiviteter som ikke tilhører kjernevirksomheten (Blomqvist & Murhem 2003).

Samtidig som mange industriarbeidsplasser er overtatt av underleverandører i tjenestesektoren, har globaliseringen vært kjennetegnet av store endringer i eiermønstre. I 1990 ville det vært uhørt å antyde at Volvo skulle bli solgt til Kina, eller at Akers verft skulle bli solgt til Korea, men i dag er det det. Nokia, flaggskipet i det finske 90-tallsmirakelet, er solgt til Microsoft. Lokomotivet i den danske oljevirksomheten, Maersk, er overtatt av Goldman Sachs, med velsignelse fra den rød-grønne

⁵ Sysselsettingen i offentlig sektor sank med 325 000 i tilstrammingsperioden 1990–2005 og med ytterligere 47 000 i vekstperioden 2005–12 (Berglund & Esser 2014:92–3).



SVINGNINGER: Særlig yrker med små krav til formell kompetanse og språkferdigheter har blitt preget av det siste tiårs sterke arbeidsinnvandring. Her er en vindusvasker i aksjon i Danmark. FOTO: Colourbox

regjeringen. For klubber og forbund i industrien har slike utviklingstrekk gjort det vanskeligere å opprettholde tradisjonelle former for medvirkning på arbeidsplassene og reist nye krav til konsernfaglig samarbeid over landegrensene.

I servicesektoren har konsentrasjon i kjeder, kjøpesentra og franchisekonstruksjoner i bransjer som hotell, restaurant, varehandel og transport og logistikk, gått hånd i hånd med desentralisering og fragmentering av resultatansvar, arbeidsplasser og arbeidsorganisering (Bosch & Lehndorff 2004; Dølvik 2001). Mens privat tjenesteyting gjerne er karakterisert av små virksomheter med få ansatte, som i en del bransjer også ambulerer mellom ulike kunder og arbeidssteder, har avstanden til beslutningsfatterne i hovedkvarterene blitt lengre og mer komplekse for lokale til-litsvalgte – hvis de finnes (Dølvik & Waddington 2003). I kombinasjon med utvidete åpnings- og driftstider, skjerperte krav til presis levering og tilpasning av arbeidsstokken til svingninger i kunde- og ordretilgang, har denne utviklingen resultert i økte krav til fleksibilitet, mye korttids- og deltidsarbeid, redusert grunnbemanning og mer atypiske ansettelsesformer – særlig blant dem som står ansikt til ansikt med kundene. Liknende tendenser finner man i deler av de offentlige omsorgs- og pleietjenestene. Også i mer kompetanseintensiv servicevirksomhet, som de voksende IT- finans-, konsulent- og kommunikasjonsbransjene, har man sett økt utbredelse av 24/7-arbeid «on call», individualisering og «selvstendige» arbeidstakere. En ny om-

dreining i denne retning fikk man etter at de nordiske landene rundt århundreskiftet liberaliserte vilkårene for å drive bemanningsvirksomhet. Ved siden av at en del bedrifter begynte å løse sine fleksibilitetsbehov ved å «lease» arbeidskraft, har enkelte satt ut hele arbeidsgiverfunksjonen til bemanningsbyråer. En konsekvens av disse utviklingstrekkene er at arbeidslivet i Norden i 2014 ser ganske annerledes ut enn i 1990. Vilkårene for arbeidstakermedvirkning, fagorganisering og partssamarbeid er i mange bransjer radikalt forandret. Deler av jobbveksten har kommet i yrker og bransjer med svak tradisjon for organisering og partssamarbeid, både i topp og bunn av yrkeshierarkiet. Selv om den samlede organisasjonsgraden og avtaledekningen fortsatt er høy i Norden, har disse endringene gjort de tillitsvalgte oppgaver mer kompliserte, og de mangler ofte verktøy, kompetanse og maktgrunnlag til å delta på likeverdig grunnlag i det lokale samarbeidet.

Arbeidsmiljø

Trass i endringene i bedrifts- og arbeidsorganisering de siste 25 årene, har arbeidslivet i Norden fortsatt å skille seg positivt ut i internasjonale sammenlikninger av arbeidsmiljø, autonomi, tillit og samarbeidsforhold (Gallie 2007; Berglund 2014). I den europeiske arbeidsmiljøundersøkelsen i 2010 særmerker de nordiske landene seg med høye andeler som opplever omstillinger, samtidig som andelen som har adgang til opplæring dekket av arbeidsgiver og andelen som opplever stor tilfredshet, motivasjon og trivsel i arbeidet, er høy (STAMI 2012). Andelen nordiske arbeidstakere som rap-

porterer om gode arbeidstidsordninger og muligheter til å kombinere arbeid og familieliv, er også høyere enn i de fleste andre land. Tilsvarende er andelen som opplevde jobb sikkerhet lav, men klart høyere i Sverige enn i de øvrige nordiske landene (Berglund et al. 2014).⁶ Arbeidslivet i Norden skiller seg ut med høy arbeidsintensitet, særlig i Norge, men

Arbeidslivet i Norden skiller seg ut med høy arbeidsintensitet, men nordiske arbeidstakere har også større autonomi i arbeidet.

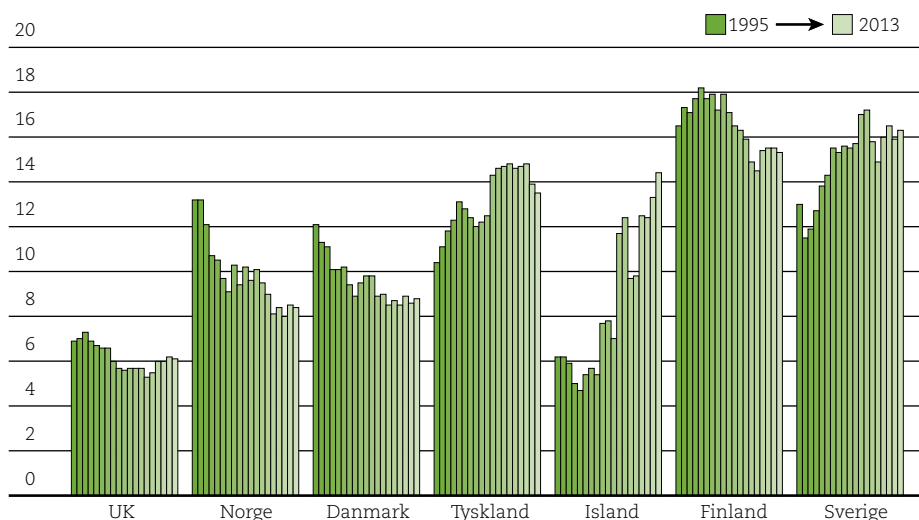
nordiske arbeidstakere har også større autonomi i arbeidet – mest i Danmark og minst i Sverige. De fleste rapporterer om gode sosiale forhold på jobben, preget av hjelp og støtte fra kolleger samt tilbakemeldinger fra ledere. Motstykket til stor selvstendighet er at andelen som opplever praktisk hjelp og støtte fra ledere er noe lavere, særlig i Sverige (STAMI 2012:91). En høy andel nordiske arbeidstakere har mye kontakt med kunder og klienter, og de rapporterer at dette ofte styrer arbeidsrytmen. Det har sammenheng med at mange jobber i omsorgsykker, som gjør at både andelen som sliter med tunge løft av mennesker og andelen som har vært utsatt for vold og trakassering fra klienter, er relativt høy (STAMI 2012:99). Generelt er de fysiske belastningene og arbeidsmiljørisikoene i nordisk arbeidsliv likevel lavere enn i de fleste europeiske land

⁶ Island var ikke del av denne studien.

– og nedadgående, mens andelen som melder om ensidige arm- og håndbevegelser er høy i Finland og Sverige. Samlet oppgir om lag en fjerdedel av nordiske arbeidstakere at arbeidet påvirker helsa negativt, selv om de nordiske landene skårer lavt på risikofaktorer (St.meld. nr. 29 (2010-2011)).

Ser man på utviklingen i arbeidsmiljøet og jobbkvaliteten i Norden de siste 20 årene, er bildet motsetningsfylt. Ifølge en fersk analyse av de europeiske arbeidsmiljøundersøkelsene 1995–2010, gikk arbeidsintensiteten og arbeidsbyrden markant opp i 1990-årene, spesielt i Sverige, mens arbeidsbelastningen sank i perioden 2005–10 (Eurofound 2014).⁷ For perioden som helhet gikk arbeidsintensiteten opp i Sverige, ned i Finland og var stabil i Danmark. De kognitive kravene i arbeidet økte i Danmark, sank i Finland og var stabile i Sverige, mens de fysiske belastningene sank i Danmark og økte i Finland og spesielt i Sverige. Selvstendigheten i arbeidssituasjonen økte markant i Danmark og Finland, men sank i Sverige 2005–10, slik at nivået fra 1995 der var uendret i 2010 (Eurofound 2014). Samlet sett har jobbkvaliteten utviklet seg langt gunstigere i Danmark enn i Finland og Sverige (Oina et al. 2012). Studier fra Norge indikerer at andelen som opplever negative arbeidsmiljøbelastninger er lavere enn for 15–20 år siden, men også her rapporteres det om økt arbeidsintensitet parallelt med økt autonomi i arbeidet (St.meld. nr 29 (2010-2011)).

Figur 7.3 Andel midlertidig ansatte (15–64 år). 1995–2010.



Kilde: Eurostats statistikkbank, eget uttak.

⁷ Denne studien inkluderer ikke Norge og Island.

Disse motsetningsfylte endringene i arbeidsmiljø og jobbkvalitet er ikke jevnt fordelt i arbeidsstyrken. Stortingsmeldingen om arbeidsmiljøet i Norge viser for eksempel til at bransjer som renhold, restaurant, transport og helse og omsorg dels er preget av flere risikofaktorer og dels av høyere langtids sykefravær og utstøting enn andre deler av arbeidslivet. I Sverige viser en studie basert på SCBs arbeidsmiljøundersøkelse at belastningene varierer sterkt mellom arbeidere av begge kjønn og kvinner i lavere tjeneste- og funksjonæryrker på den ene siden, og personer i høyere tjeneste- og funksjonæryrker på den andre siden (Gellerstedt 2014). I likhet med undersøkelsene referert over, indikerer studien at arbeidsmiljøet i Sverige for mange ble betydelig dårligere etter krisen i 90-årene. Det tok seg deretter noe opp etter århundreskiftet, mens utviklingen de seineste tre årene har gått i negativ retning. Dette har særlig rammet kvinner i arbeideryrker og lavere tjenesteyrker, hvor andelene som rapporterer om høy arbeidsintensitet, lav autonomi/innflytelse, lite rom for kritikk, ubekvemme arbeidstider og jobberelaterte helseproblemer har økt (Gellerstvedt 2014). Disse utviklingstrekkene samsvarer godt med de ovenfor beskrevne tendensene til polarisering av yrkesstrukturen, mer atypisk arbeid og økte krav til fleksibilitet, spesielt i tjenestesektorer med små kvalifikasjonskrav og høy kvinneandel. Sverige er således det landet i Norden hvor andelen tidsbegrensete ansettelse har økt mest de siste 25 årene.

Stillingsvern og tilknytningsformer

De nordiske landene har historisk sett vært kjennetegnet av fleksible lovregler for kollektive oppsigelser ved driftsinnskrenkninger og, med unntak for Danmark, strenge regler for individuelle oppsigelser. Hovedregelen har vært faste ansettelse. I motsetning til mange europeiske land, har de siste 25 årene vært preget av små endringer i reguleringen av stillingsvernet. Et viktig unntak er liberaliseringen av bemanningsbransjen, som skjedde tidlig i 90-årene i Sverige og rundt århundreskiftet i de andre landene, etter en ILO-anbefaling fra 1997. Dette har ført til vekst i bruken av innleid arbeidskraft, som i dag står for mellom 1 og 2 prosent av arbeidsstyrken i de nordiske landene (Håkansson et al. 2014; Nergaard et al. 2011; CIETT 2013). I enkelte bransjer har imidlertid omfanget økt kraftig etter EU-utvidelsen i 2004, spesielt i Norge, hvor lønns- og arbeidsvilkår for denne gruppen verken var regulert i lov eller avtale, og hvor arbeidsinnvandrere i dag utgjør om lag 50 prosent av de ansatte i bemanningsbransjen (Friberg et al. 2013). Gjennomføringen av EUs vikarbyrådirektiv, som knesatte likebehandling med ansatte i brukerbedriftene, var således en viktig forbedring. Det andre unntaket er liberaliseringen av adgangen til å bruke tidsbegrensete (midlertidige) ansatte i Sverige siden 90-årene, som har bidratt til sterk vekst i tidsbegrensete stillinger og færre fast ansatte. 90-tallskrisen hadde

åpenbart stor innvirkning, siden andelen i tidsbegrensete stillinger økte sterkt også i Finland, hvor det ikke ble gjort tilsvarende lovendringer. I samme periode sank andelen tidsbegrensete stillinger i Danmark, hvor stillingsvernet alltid har vært liberalt, og i Norge, hvor reglene ble strammet inn i 1994.

I takt med bedre konjunkturer, sank andelen tidsbegrensete stillinger i alle landene fra slutten av 90-årene, unntatt på Island. Nye lovendringer i Sverige, først under sosialdemokratisk styre i 2003, og deretter da allianse-regjeringen i 2007 innførte de mest liberale reglene i EU, har ført til ny vekst i tidsbegrenset sysselsetting fra 2003. Under finanskrisen falt andelen med tidsbegrenset ansettelse i alle landene – ettersom de er de første som mister jobben, men fra 2010 har andelen igjen økt og stabilisert seg på et høyt nivå i Sverige, Finland og på Island.

De store nordiske forskjellene gjenspeiler et internasjonalt mønster, hvor land med liberale regler for tidsbegrensete ansettelser og strikt oppsigelsesvern for fast ansatte (Sverige, Finland og mange kontinentale land), har høye andeler tidsbegrensete ansatte. Land med liberale regler for begge kategorier (Danmark, England og USA) eller strikte regler for begge kategorier (Norge), har lave andeler (OECD 2013). OECD har advart mot den økte segmenteringen som har fulgt dereguleringen av tidsbegrensete ansettelser, og pekt på at dette snarere enn økt sysselsetting i første rekke har resultert i flere tidsbegrensete ansettelser og færre faste. OECD har også vist til at ansatte i tidsbegrensete stillinger gjennomgående har lavere lønn, opplever større økonomisk usikkerhet, har høyere risiko for ledighet og får mindre opplæring, noe som svekker utviklingen i produktivitet (OECD 2013; 2014). Mens en rekke EU-land følger har begynt å stramme inn stillingsvernet for tidsbegrensete ansatte og myke opp vernet for fast ansatte (Dølvik & Martin 2014), har den nye norske regjeringen valgt å slå inn på samme spor som det Sverige og de kontinentale landene gjorde i 90-årene.

OECD har advart mot den økte segmenteringen som har fulgt dereguleringen av tidsbegrensete ansettelser.

Effektene av sterkere segmentering mellom faste og tidsbegrensete ansatte er belyst i en nordisk studie, som viste at mobiliteten i det svenske og finske arbeidsmarkedet i perioden 2000–06 var langt lavere enn i Danmark og Norge. Sjansene for overgang fra tidsbegrenset til fast ansettelse var også betydelig lavere i Sverige og Finland enn i de to andre landene (Berglund et al. 2011; Svalund 2013).⁸ Økningen i tidsbegrensete stillinger i Sverige – som for ungdom (15–24 år) utgjør over 50 prosent av sysselsettingen – har heller ikke ført til noen merkbar nedgang i ungdomsledigheten, som på hele 2000-tallet har ligget langt høyere enn i de andre nordiske landene

⁸ Sjansen for å få fast jobb var også høyere blant ledige i Norge enn for tidsbegrensete ansatte i Sverige, og både ledige i Danmark og Norge hadde høyere sannsynlighet for å være i fast jobb et år seinere enn tidsbegrensete ansatte i Finland (Svalund 2013:133).



POLSK ARBEIDSMIGRASJON: Mange polske arbeidstakere har benyttet muligheten for å finne arbeid i Norden etter 2004. Rekrutteringsselskapene var tidlig ute med Polen-basert språkundervisning og testing av arbeidstakere som ønsket seg til Norge. FOTO: DAG W. GRUNDSETH / Scanpix

(LO 2014). Samtidig er sysselsettingsraten blant ungdom i Sverige og Finland langt lavere enn i de øvrige nordiske landene (OECD Labour Force Statistics). Sjansen for at tidsbegrenset ansettelse skal virke som et springbrett til fast arbeid, ser dermed ut til å være omvendt proporsjonal med andelen tidsbegrensete ansatte. Sjansene påvirkes også av stramheten i arbeidsmarkedet, slik de høye overgangsrate-ene til fast jobb både fra tidsbegrensete ansettelser og ledighet i Norge og Danmark på 2000-tallet illustrerer (Engebretsen et al 2012; ; Berglund et al. 2011). Økt tilbud av arbeidskraft, for eksempel som følge av større arbeidsinnvandring, vil følgelig, alt annet likt, redusere sannsynligheten for overgang til fast jobb.

Sjansen for at tidsbegrenset ansettelse skal virke som et springbrett til fast arbeid, ser dermed ut til å være omvendt proporsjonal med andelen tidsbegrensete ansatte.

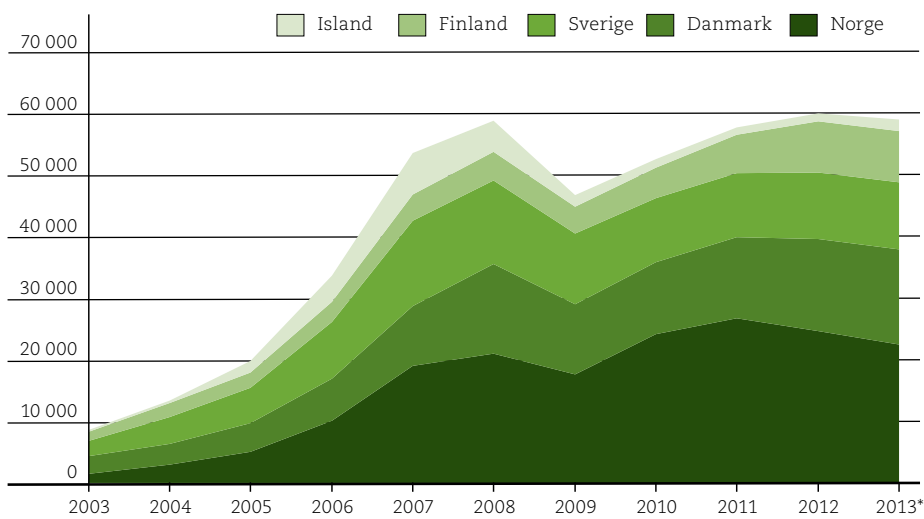
Selv om de nordiske arbeidsmarkedene i internasjonal sammenlikning tradisjonelt har vært kjennetegnet av høy mobilitet – gjerne knyttet til kombinasjonen av fleksibelt oppsigelsesvern, god inntektssikring og aktiv arbeidsmarkedspolitikk («fleksicurity», Bredgaard et al. 2006) – hadde det altså før finanskrisen utviklet seg markante nordiske forskjeller i mobilitet og segmentering mellom kjernen og periferien i arbeidsmarkedet. En ny faktor i dette bildet var den økte tilgangen på billig arbeidskraft fra sentral- og østeuropeiske land etter EU-utvidelsene fra 2004 og utover.⁹

⁹ Åtte sentral- og østeuropeiske land ble medlem i 2004, Romania og Bulgaria i 2007 og Kroatia 2013.

De nye arbeidsinnvandringene etter 2004

Regulerings- og avtaleregimene som har sikret «ordning och reda» i nordisk arbeidsliv, ble formet i en epoke hvor arbeidsmarkedene i hovedsak var nasjonalt avgrensete. Dette betød at også arbeidsgivere som ikke var bundet av tariffavtale, stort sett fulgte avtalenes lønnsvilkår for å kunne hevde seg i konkurransen om arbeidskraft. Denne mekanismen ble ikke vesentlig påvirket av innføringen av det felles nordiske arbeidsmarkedet i 1954, som har tjent som en viktig buffer ved konjunktursvingninger i de nordiske økonomiene. I 60-årene var det for eksempel store arbeidsvandringer fra Finland til Sverige. I 60-årene økte også arbeidsinnvandringen fra Middelhavsregionen, først og fremst til Sverige, hvor sterk vekst i (bil)industrien skapte knapphet på arbeidskraft. Slik arbeidsinnvandring var i alle nordiske land underlagt nasjonal kontroll med strikte krav, blant annet om lønns- og arbeidsvilkår i tråd med nasjonale overenskomster.¹⁰ Inntredenen i EF/EØS førte ikke til nevneverdig arbeidsinnvandring verken i Danmark fra 1972 eller i de øvrige landene fra 1994.

Figur 7.4 Årlig vekst i antall bosatte fra nye EU-land i Norden 2003–13.



*For Finland mangler tall for 2013, i figur 7.4 er det derfor lagt inn samme tall som i 2012 for Finland.
Kilde: Tall fra nordisk statistikkbank (Eldring 2014).

¹⁰ I kjølvannet av at den økende tilstrømmingen av gjestearbeidere på kontinentet, som bl.a. ledet til «innvandringsstopp» i Tyskland, fulgte de nordiske landene etter og innførte strenge restriksjoner på arbeidsinnvandring utover i 1970-årene (Brochmann & Hagelund 2010; NOU 2011: 7).

Dette endret seg radikalt etter EU-utvidelsen 1. mai 2004. Med fri bevegelse av arbeidstakere og tjenesteytere mellom land med lønns- og velferdsforskjeller i størrelsesorden 1:10 – omtrent som langs den strengt bevoktete grensen mellom Mexico og USA – førte dette til en kraftig utvidelse av arbeidstilbudet i de nordiske landene. Fram til finanskrisen hadde Island mottatt den største andelen nye arbeidsinnvandrere i forhold til folketallet, og Finland den minste. Over halvparten av de registrerte arbeidsinnvandrerne fra nye EU-land til Norden dro til Norge, hvor dette utgjorde et veritabelt «tilbudssjokk», som hadde sterk innvirkning på virksomhetenes rekrutterings- og arbeidskraftstrategier (Dølvik & Eldring 2008).

I perioden fra 2004 til 2014 hadde nesten 400 000 arbeidsmigranter fra de nye EU-statene registrert bosatt i de nordiske landene.¹¹ Legger man til ikke-bosatte personer med kortvarige arbeidsforhold, blir antallet nesten doblet. Mere enn 700 000 østeuropeiske arbeidstakere hadde vært i jobb i Norden i løpet av denne perioden (Friberg et al. 2014; Eldring 2014). Dertil kom et betydelig antall utstasjonerte arbeidstakere, såkalte tjenesteytere, som ofte faller utenfor statistikken. Figur 7.4 viser hvordan den årlige tilstrømmingen av arbeidstakere fra nye medlemsland stiger bratt fra 2004, avtar noe under finanskrisen, men deretter stiger hurtig igjen.

Samtidig økte arbeidsmigrasjonen fra «gamle» EU-land og migrasjonen innen Norden.¹² Arbeidstakere fra «gamle» EU-land og Sverige sto for omtrent like stor tilvekst i arbeidsstyrken i Norge som sentral- og østeuropeerne, og bidro til at arbeidsinnvandrere samlet har stått for om lag to tredjedeler av nettotilveksten i sysselsetting siden 2004, og over 100 prosent de siste fem årene (Friberg et al. 2013; LO 2014). Den norske migrasjonsboomen indikerer hvilken «magneteffekt» høy etterspørsel, høyt lønnsnivå og gode velferdsordninger kan ha i et åpent europeisk arbeidsmarked med lav vekst og rundt 25 millioner arbeidsledige.

Arbeidsinnvandring har mange positive effekter for økonomien i mottakerlandene. Ved å utvide arbeidsstyrken, dempe kostnadspress, løse opp flaskehals, styrke tjenesteutbudet, øke fleksibiliteten for arbeidsgiverne og gi rom for en mer ekspansiv økonomisk politikk, stimuleres veksten og sysselsettingen. Samtidig er det reist spørsmål om stagnasjonen i produktivitet de seinere årene kan ha sammenheng med økt vekst og bruk av innvandret arbeidskraft i yrker som i utgangspunktet har svak produktivitet (NOU 2013: 13). Rekrutteringen har særlig vært konsentrert i yrker med små krav til språkferdigheter og formell kompetanse, innen bransjer som

11 Disse tallene og Figur 7.4 omfatter kun personer med bopel i nordiske land. I Danmark forutsettes arbeidsinnvandrere å melde flytting (og få bopel) hvis oppholdet varer lengre enn 3 måneder, i Norge 6 måneder, og i Finland, Island og Sverige 12 måneder. Dette betyr at tallene omfatter en noe høyere andel korttidsmigranter i Danmark og Norge enn i de øvrige landene.

12 Sverige åpnet i 2009-2012 også for friere arbeidsinnvandring fra land utenfor EU/EØS. Av de rundt 50 000 som har kommet, har om lag en tredjedel fått jobb som IT-ingeniør, eksperter o.l, mens resten har fått enkle jobber i hotell, restaurant, rengjøring og land/skogbruk (LO Sverige 2013).

bygg, industri, bemanning, landbruk samt private servicebransjer som rengjøring, hotell og restaurant.¹³

Kunnskapen om lønns- og arbeidsvilkårene til de europeiske arbeidsmigrantene i Norden er foreløpig begrenset. En undersøkelse blant polakker i København, Oslo og Reykjavik («Poloniaundersøkelsene») tyder på at mange har langt dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i de nordiske arbeidsmarkedene (Friberg et al. 2013b). Norske registeranalyser viser at mannlige arbeidsinnvandrere fra Polen og Baltikum i gjennomsnitt hadde 34 prosent lavere inntekt enn norske menn i samme alder i 2012, og at gapet ikke hadde minket i perioden 2008–12 (Bratsberg & Raaum 2014:189). I alle landene er det rapportert grelle eksempler på at arbeidsinnvandrere er utsatt for sosial dumping, arbeidsulykker og organisert arbeidslivs-kriminalitet (Eldring & Friberg 2013). Arbeidsinnvandrerne er også mer utsatt for ledighet. I Norge har ledighetsnivået vært om lag tre ganger høyere enn blant sammenliknbare nasjonale arbeidstakere, og blant de som har opptjent rett til ledighetstrygd, er det svært få som returnerer til hjemlandet (Bratsberg, Raaum & Røed 2014:187). Selv om det er et betydelig innslag av pendling, spesielt i Finland og Sverige, er returraten lavere enn ventet. I Norge har om lag halvparten av de nye arbeidsinnvandrerne returnert. Trass i lavt inntektsnivå, høy ledighet og ustabil sysselsetting, er det altså mange som slår seg til i Norden og henter familie og barn hit. Et sentralt spørsmål i årene framover er derfor om de klarer å beholde fotfestet i arbeidsmarkedet, eller om erfaringen for arbeidsinnvandrerne til Norge på 70-tallet, hvor en høy andel falt ut av arbeidslivet etter 10–20 år og havnet på overførselsinntekt, vil gjenta seg (Bratsberg et al. 2010; NOU 2011: 7).

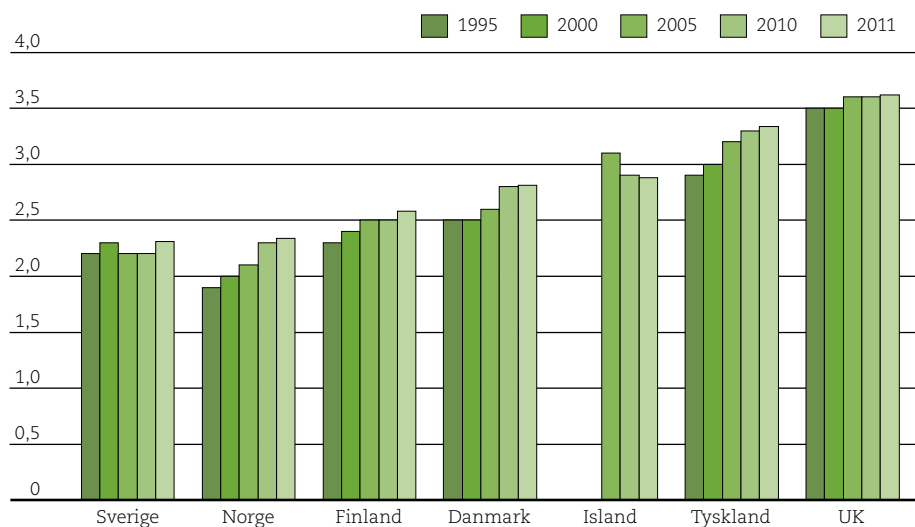
Det foreligger få nordiske studier av hvordan den økte arbeidsinnvandringen har påvirket vilkårene for nasjonal arbeidskraft. Norske studier indikerer at virkningene er svært forskjellige for ulike grupper. Godt kvalifiserte arbeidstakere i kjernen av arbeidsmarkedet vil ofte dra nytte av økt lønnsomhet og aktivitet, mens arbeidstakere som konkurrerer med arbeidsmigrantene om jobber, kommer dårligere ut. Bratsberg og Raaum (2013) viser at lønnsnivået synker, og risikoen for overgang til trygd (overførselsinntekt) øker for nasjonale arbeidstakere i bransjer med høy andel arbeidsmigranter – særlig for grupper med minoritetsbakgrunn. De store kostnadsgevinstene ved å benytte arbeidskraft som er utstasjonert av utenlandske tjenesteleverandører – lavere skatter, avgifter og lønn – har også påvirket konkurransefor-

En undersøkelse blant polakker i København, Oslo og Reykjavik («Poloniaundersøkelsene») tyder på at mange har langt dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i de nordiske arbeidsmarkedene.

13 I Norge sto internasjonal arbeidskraft for i 2014 for 23 prosent av sysselsettingen i bygg, 19% i industri, 54 % i bemanning, 40% i hotell & restaurant og 31% i renhold (LO 2014b, SSB-data).

holdene og gitt arbeidsgiverne større incentiver til å hyre ekstern, korttidsansatt arbeidskraft framfor å rekruttere til faste stillinger (NOU 2012: 2). I bygg og i deler av industrien har man i alle landene således sett sterk vekst i bruken av underentreprenører og bemanningsbyråer med internasjonal arbeidskraft. I deler av verftsindustrien i Norge har for eksempel utstasjonerte arbeidstakere utgjort over 50 prosent av arbeidsstokken (Ødegaard 2014), og tilsvarende tendenser er rapportert fra Finland (Lillie 2010).

Figur 7.5 Forskjeller i bruttolønn – ratio D9/D1 for heltid sysselsatte. 1995-2011.



Kilde: OECD StatExtracts

I kombinasjon med de strukturelle og regulative endringene som er beskrevet i forrige avsnitt, har det økte tilbudet av billig internasjonal arbeidskraft gitt en kraftig omdreining av utviklingen i retning av mer atypisk, fleksibelt korttidsarbeid, outsourcing av oppgaver og større skiller mellom kjernen og periferien i arbeidsmarkedet. Økt ledighet og tøffere internasjonal kostnadskonkurranse etter eurokrisen har forsterket denne dynamikken. Konsekvensen er økt ulikhet i lønns- og arbeidsvilkår og fragmentering av parts- og samarbeidsforhold i utsatte bransjer. I arbeidsmarkedets randsoner kan man også se konturene av en ny multietnisk underklasse, som arbeider under helt andre forhold enn de man tradisjonelt har forbundet med den nordiske arbeidslivsmodellen. Omfanget av disse tendensene varierer mellom landene og har trolig kommet lenger i Norge enn i de andre landene, hvor organisasjons- og avtaledekningen er høyere, men uansett omfang har det utvidete, åpne arbeids-

markedet i Europa ført til en grunnleggende endring i vilkårene for rekruttering, konkurranse, organisering og regulering i nordisk arbeidsliv.

I lys av den økte arbeidsinnvandringen er det verdt å merke seg at forholdstallet mellom de høyeste og laveste delene av lønnsstigen for fulltids sysselsatte (D9/D1) ifølge OECDs statistikk har økt markant siden 2000 i Norge og Danmark – like mye som i Tyskland.¹⁴ I Finland var det en svak økning og i Sverige en svak nedgang. På Island, som har Nordens største lønnsforskjeller – i 2000 høyere enn i Tyskland, ble ulikhetene kraftig redusert under krisen. I Norge og Danmark økte i følge OECDs tall også gapet mellom lønningene i bunnen og midten av lønnsstigen, hvilket er nærliggende å se i sammenheng med at disse landene samtidig med høy arbeidsinnvandring har markant lavere avtaledekning i privat tjenesteyting enn de øvrige nordiske landene.

Kritiske faktorer

De nordiske arbeidsmarkedene er kraftig endret de siste 25 årene. Selv om Norden fortsatt skiller seg ut fra andre regioner i Europa, med høyere sysselsetting, lavere ledighet, bedre arbeidsmiljø, mindre lønnsforskjeller og færre som står utenfor arbeidslivet (Calmfors 2014), er forskjellene blitt mindre distinkte, og variasjonene innen Norden har økt. Parallelt med høyere ledighet, stagnerende sysselsettingsrater, økt arbeidsinnvandring, svekket produktivitetsvekst og økte forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår, er segmenteringen – eller skillene mellom kjerne og periferi – i arbeidsmarkedet blitt skarpere. I dette kapitlet har vi pekt på flere utviklingstrekk som er kritiske for om de nordiske landene i 2030 fortsatt skal kjennetegnes av «egalitære, inkluderende» arbeidsmarkeder (Gallie 2007):

- ▶ Bærekraften i den nordiske modellen er betinget av evnen til å opprettholde høy sysselsetting (yrkesdeltakelse). Hva skal til for å lykkes med dette når befolkningen eldes, aldersgruppen 25–64 stagnerer, og befolkningsveksten primært kommer i grupper som har vært kjennetegnet av lav yrkesdeltakelse? Hvordan kan arbeidsgiverne og myndighetene legge til rette for økt arbeidsdeltakelse i innvandrerbefolkningen, blant eldre og kvinner?
- ▶ For å redusere ledigheten, sikre høy yrkesdeltakelse og bremse ulikhetsveksten, trengs samordnede strategier, hvor tiltak i den økonomiske politikken, arbeidslivet, velferds- og utdanningspolitikken virker sammen.

¹⁴ Endringen i D9/D1-ratioen 2000–12 var i Norge 0,34, Danmark 0,30, Tyskland 0,31 og Finland 0,17, sammenliknet med -0,04 i Sverige og -0,25 på Island. Representanten fra dansk LO i referansegruppen har reist tvil om OECDs datagrunnlag for Danmark er korrekt. OECDs tall for Norge samsvarer på tidelen med Statistisk sentralbyrås norske data.

- ▶ Høyt velstandsnivå og små forskjeller krever høy kompetanse og produktivitet. Hvordan opprettholde produktivitetsveksten og motvirke økte forskjeller i et arbeidsliv hvor stadig flere jobber i arbeidsintensive tjenester (omsorg, utdanning mv.), mangfoldet øker, og arbeidsinnvandringen fortsetter? Hvordan hindre at økende lavlønnskonkurranse underminerer det lokale samarbeidet om produktivitet og innovasjon?
- ▶ For å opprettholde omstillingsevnen trengs mer målrettede strategier for yrkesfaglig opplæring og videreutdanning i arbeidslivet. Hva skal til for å styrke kompetansen blant de som er utsatt for frafall i skolen og arbeidslivet?
- ▶ Et inkluderende arbeidsliv forutsetter fleksibilitet i arbeidstid og lønns- og arbeidsforhold som gjør det attraktivt å jobbe. Hvordan styrke lønnsgolvet og skape trygge, fleksible ordninger som kan øke yrkesdeltakelsen og mulighetene til å kombinere arbeid og familie?
- ▶ Flexibilitet som ivaretar både arbeidstakers og arbeidsgivers behov, krever jevnbyrdige maktforhold. Hvordan utvikle regulering av stillingsvern og arbeidstid som fremmer forhandlet fleksibilitet? Kan man se for seg nye «trade-offs» som bedre ivaretar balansen mellom arbeidsgiverne, kjernen og periferien i arbeidsstyrken?
- ▶ Med økt velstand øker etterspørselen etter fritid. Mange kvinner arbeider deltid og det er store forskjeller i gjennomsnittlig årsarbeidstid i Norden. Hvordan kan partene og arbeidsgiverne bidra til at flere kan gå fra deltid til heltid eller forlenge yrkeskarrieren?

8 De nordiske arbeidslivsmo- dellene under press



I NordMod-prosjektets første rapport om grunnpilarene i de nordiske modellene framhevet vi «konfliktpartnerskapet», det vil si samarbeidet om å håndtere felles og motstridende interesser, og de jevnbyrdige maktforholdene mellom partene i arbeidslivet som grunnleggende forutsetninger for landenes evne til å kombinere effektivitet og likhet (Dølvik 2013a).

I internasjonal sammenlikning har de nordiske lov- og avtaleregimene stått seg godt de siste 25 årene. Gjennom fornyelse av den samordnete lønnsdannelsen etter 90-talls-krisen og trepartssamarbeid om velferds- og arbeidsmarkedsreformer, hadde arbeidslivs-partene styrket sin stilling og legitimitet ved inngangen til 2000-tallet (Andersen et al. 2014). Men det siste tiåret har kombinasjonen av strukturendringer, institusjonelle endringer, utvidelsen av det åpne arbeidsmarkedet, sviktende organisering og virkningene av finans- og eurokrisen satt modellen under større press.

De mest grunnleggende endringene har sammenheng med overgangen fra et nasjonalt/nordisk arbeidsmarked til et transnasjonalt europeisk marked, med økt mobilitet og jobbkonkurransen mellom aktører fra land med store forskjeller i lønn, arbeidsvilkår og regelverk. Med fri bevegelse av arbeidstakere og tjenesteytere, EU-regler som begrenser handlingsrommet for nasjonal regulering av arbeidsforhold hos utenlandske virksomheter, og tiltakende «regimekonkurransen» på arbeidsplas-

sene, er de ytre forutsetningene for den nordiske arbeidslivsmodellen grunnleggende forandret. Samtidig har endringene i produksjonslivet rokket ved mange av modellens indre forutsetninger. De sentrale fagorganisasjonene er svekket av fallende oppslutning, og økte «exit»-muligheter har styrket arbeidsgivernes makt.

De sentrale fagorganisasjonene er svekket av fallende oppslutning, og økte «exit»-muligheter har styrket arbeidsgivernes makt.

Dette utfordrer bærekraften, maktbalansen og samholdet i de nordiske modellene for konfliktpartnerskap.

Fallende fagorganisering

Siden toppunktet i 1995 har andelen fagorganiserte i Norden, med unntak for Island, sunket kraftig – spesielt i Sverige, Finland og Danmark (tabell 8.1). Nedgangen har i hovedsak rammet forbund i LO/SAK – særlig i bransjer med lav lønn og små formelle krav til kompetanse, mens organisasjonsgraden blant akademikere og høyere utdannede har vært stabil eller har økt.

Tabell 8.1 Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i Norden

	Finland	Danmark	DK – Unntatt alternative * (året før)	Norge	Sverige	Island
1990	72.5	68.2	67	57.3	80.2	
1995	80.4	73.1	71	56.4	83.9	87,3
2005	72.4	71.7	68.1	52.9	78.0	95,6
2013	69,0**	69.2	60.2	51.7	70.0	90,0**
Endring 1995-2013	-11.4	-3.9	-13.9	-4.7	-13.9	+2,7
Datakilde:	OECD	Faos	Faos	Fafo	Kjellberg	OECD

Kilde: Nergaard 2014. * Kristelige foreninger. **Finland tall for 2011. *** Island tall for 2011.

Nedgangen gjenspeiler dels strukturendringene i arbeidslivet, med nedgang i industrien og sterk vekst i tjenesteyrker i «topp og bunn», hvor færre er organisert og mange har usikre arbeidsforhold. Dels gjenspeiler nedgangen svekket opplutning blant ungdom og nye generasjoner voksne. Effektene forsterkes av at store kull med høy organisering går i pensjon. Større mangfold i arbeidsstyrken, økt arbeidsinnvandring og endringer i holdninger til fagbevegelsen har også gjort det vanskeligere å rekruttere nye medlemmer. I tillegg har politisk drevne institusjonelle reformer i A-kassene og fradragsordningene for A-kasse- og fagforeningskontingent ført til store medlemstap i Danmark, Finland og Sverige.

Nedgangen gjenspeiler dels strukturendringene i arbeidslivet, med nedgang i industrien og sterk vekst i tjenesteyrker i «topp og bunn», hvor færre er organisert og mange har usikre arbeidsforhold.

Trass i nedgangen, favner arbeidstakerorganisasjonene i Norden en langt høyere andel av lønnstakerne enn i andre vestlige land. De nordiske landene med A-kasser har fortsatt klart høyere organisasjonsgrad enn Norge, hvor fagbevegelsen likevel har vært en viktig samfunnsmessig maktfaktor, med en ganske stabil organisasjonsgrad mellom 50 og 60 prosent siden 1950-tallet. Fagbevegelsens innflytelse er altså ikke bare et resultat av medlemstall, men avhenger av dens posisjon i strategiske forhandlings-sektorer, kapasiteten til å koordinere lønnsdannelsen, lokal forhandlingsstyrke og evnen til bred politisk mobilisering. Når det likevel er grunn til å advare mot den langsiktige tilbakegangen i fagorganisering, er det fordi den samspiller med en rekke

Institusjonelle endringer: Reformen i A-kassene

I Finland ble det i 90-årene opprettet en uavhengig A-kasse for uorganiserte, som etter hvert resulterte i svekket medlemstilgang i fagbevegelsen. I Danmark innførte VK-regjeringen i 2002 fri etablering og konkurranse mellom A-kasser. I tillegg til et fall i organisering på 5,5 prosentpoeng førte dette til store overganger til «uavhengige» kristelige fagforbund uten tariffavtaler, som i dag favner 11–12 prosent av danske lønnstakere. I Sverige økte Allianseregjeringen i 2007–8 kontingentene til A-kassene, kuttet fradragene og differensierte i tillegg kontingentsatsene i A-kassene etter risikoen for arbeidsledighet. Dette førte til at A-kasseavgiftene for akademikere ble redusert, mens de for lavlønnsgrupper i LO-forbund ble mangedoblet. Resultatet var at mange, særlig i ufaglærte yrker, droppet både A-kassen og fagforeningsmedlemskapet. På to år sank andelen organiserte med 7 prosentpoeng, og medlemstallet i svensk LO sank med nesten 10 prosent.

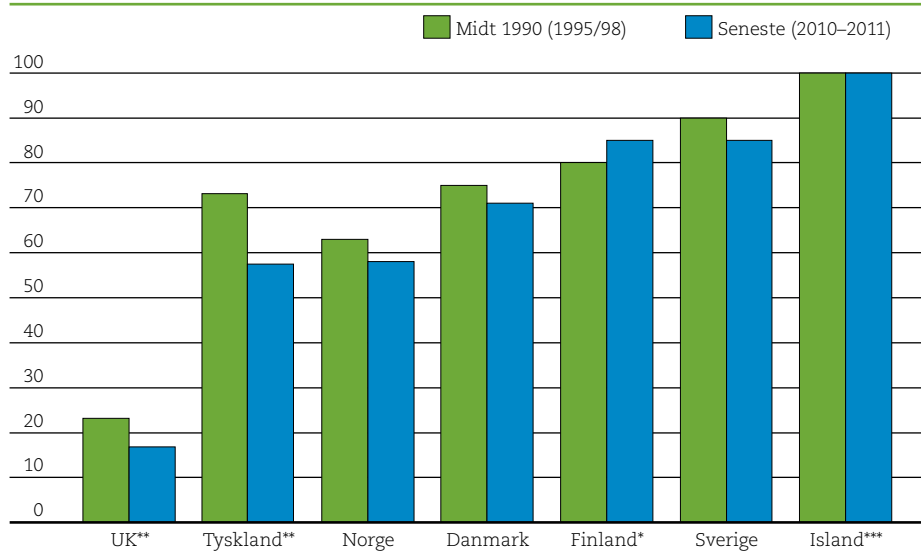
I Danmark og Sverige har andelen uten ledighetsforsikring – som dermed er henvist til «sosialstøtte» ved ledighet – økt til nesten 30 prosent. I Sverige hadde derfor om lag 60 prosent av de ledige under krisen ikke rett til ledighetsforsikring (Dagens Nyheter, 22 Desember 2012). I Danmark vedtok VK-regjeringen i 2010 å redusere varigheten i ledighetsstøtten fra 4 til 2 år, samtidig som rekvalifiseringskravene ble kraftig skjerpet. Reformen er ennå ikke gjennomført, men i 2014 hadde nesten 50 000 mistet ledighetsstrygden (Ugebladet A4 oktober 2014). I begge land har endringene ført til vekst i private ledighetsforsikringer, som også tilbys av flere fagforbund. Etter press fra fagbevegelsen har den rød-grønne regjeringen i Danmark opprettet en Ledighetskomisjon, og i Sverige fjernet Reinfeldtregjeringen de differensierte satsene i ledighetsforsikringen før valget i 2014.

andre faktorer som rokker ved maktrelasjonene, avtalenes stilling og de tillitsvalgtes innflytelse – særlig i deler av privat sektor. Selv om en del land med lav fagorganisering har opprettholdt brede avtalesystemer – mye på grunn av sterke arbeidsgiverorganisasjoner, vil en slik utvikling trolig forsterke forvitringen av partsforholdene «nedenfra» og skape tvil om partenes koordineringsevne. Det vil redusere deres betydning som samarbeidspartnere i statens styring av økonomien (grunnpilar I).

I et slikt scenario kan majoriteten av arbeidstakere fortsatt komme godt ut, slik man har sett i Tyskland, mens taperne vil bli de voksende gruppene av «outsidere», som uten støtte fra organisasjoner og avtaler vil bli henvist til å konkurrere om de dårligste, mest usikre jobbene sammen med en større skare av internasjonale jobbsøkere. De mest sårbare i et slikt scenario vil være grupper uten særlig utdanning, etniske minoriteter, arbeidsinnvandrere med flere – det såkalte «prekariatet» (Standing 2014). De risikerer å havne i en runddans mellom ustabile jobber, velferdssystemet og ulike typer aktiveringstiltak (grunnpilar III). Mens fagorganisasjonenes medlemsbase i økende grad preges av grupper i offentlig sektor og med høy utdanning, utgjør de mest sårbare gruppene i privat sektor en synkende andel av de fagorganiserte. Dette har lenge vært tilfellet i Norge, men har tidligere hatt liten be-

tydning for lønnsdannelsen, fordi de fleste arbeidsgiverne fulgte tariffen for å kunne konkurrere om arbeidskraft i det nasjonale arbeidsmarkedet.

Figur 8.1 Kollektivavtaledekning i privat sektor (andelen lønntakere som oppgir å være omfattet av tariffavtale).



Kilde: Nergaard 2014. * Finland inklusive allmenngjøring. Tyskland** og UK** er hentet fra AIAS sin ICTWSS database. Island**** usikre data.

Utvidelsen av arbeidsmarkedet reduserer avtalenes rekkevidde

Med den økte arbeidsmigrasjonen etter 2004, har dette bildet endret seg radikalt. I mange bransjer har uorganiserte virksomheter fått tilgang til et nesten ubegrenset tilbud av internasjonal arbeidskraft, som ofte er villig til å arbeide på helt andre vilkår. Dette har skapt problemer med sosial dumping og har gitt bedriftene insentiver og muligheter til å legge aktivitet på siden av avtalesystemet for å høste kostnadsfordeler. Større lavlønnskonkurransen, underentrepriser, «kbotasje» og innleie fra virksomheter med billig utenlandsk arbeidskraft i en del bransjer, har gjort at flere virksomheter fristes til å svare med samme mynt. Avtaledekningen i privat sektor i Norden varierer sterkt (figur 8.1). Selv om den registrerte avtaledekningen hittil har vært ganske stabil, har endringene i konkurranseforholdene og svekkete fagforeninger resultert i økt omgåelse og uthuling av avtaleverket i utsatte bransjer – som for eksempel bygg, transport og deler av privat tjenesteyting. I kombinasjon med EU-regelverkets skranker for nasjonal regulering og kontroll av grensekryssende arbeid, har dragkampen om tiltak for å motvirke slike utviklingstrekk resultert i større spenning mellom partene i arbeidslivet – mest i Sverige og Norge.

Arbeidsgiverorganiseringen i Norden varierer rundt europeisk gjennomsnittsnivå, unntatt i Sverige, hvor den har vært stabilt høy. Bred arbeidsgiverorganisering er likevel ingen garanti for å opprettholde et levedyktig avtalesystem i et åpent arbeidsmarked. Selv om arbeidsgiverorganisasjonene er kritiske til de utvekstene man ser i en del bransjer – og har ropt varsko mot en voksende arbeidslivskriminalitet – vil enkeltvirksomheter i slike markeder ofte stå overfor vanskelige valg mellom å opprettholde «ordning och reda» og å risikere å tape oppdrag og inntjening.

I kampen om kontrakter og oppdrag vil ofte de seriøse virksomhetene som følger lov- og avtaleverk tape i konkurransen med lavkostleverandørene

Utvidelsen av arbeidsmarkedene fra 2004 har dermed stilt arbeidsgiversiden overfor et nytt kollektivt handlingsproblem, som minner om situasjonen før de nasjonale tariffavtalene så dagens lys for over 100 år siden. I kampen om kontrakter og oppdrag vil ofte de seriøse virksomhetene som følger lov- og avtaleverk tape i konkurransen med lavkostleverandørene.¹ Foruten å legge press på avtaleforhandlingene, er risikoen at stadig flere føler seg tvunget til å legge aktivitet utenfor avtalesystemet, og at partenes evne til å regulere konkurransen i arbeidsmarkedet – og dermed deres maktgrunnlag – forvitrer. Som følge av forskjellene i avtaledekning og arbeidsmigrasjon, er disse utfordringene ikke like uttalte i alle landene, men den nye lavlønnskonkurransen har uansett stilt de nasjonale myndighetene og partene overfor langt mer krevende oppgaver med å opprettholde et ordnet, anstendig arbeidsliv med et felles lønnsnivå under konkurransen.

Ulike nordiske responser: forhandlinger, allmenngjøring eller lovgivning?

Forsøkene på å møte utfordringene har gitt opphav til svært ulike tilpasninger i de nordiske landene. I Finland, på Island og etter hvert i Norge, har man forsøkt å motvirke lavlønnskonkurransen ved å forsterke lønnsnivået gjennom allmenngjøring av minstebestemmelser i tariffavtalene og skjerpet statlig håndheving og kontroll (Dølvik, Eldring & Visser 2014). I Finland og på Island har denne strategien vært relativt uomstridt blant partene og partiene, mens deler av arbeidsgiversiden og de borgerlige partiene i Norge har vært skeptisk til allmenngjøring. I Norge ledet dette også til en oppsiktsvekkende rettssak, hvor arbeidsgiversiden hevdet at sider ved allmenngjøringen i verftsindustrien var i strid med EU-retten. Men dette ble avvist av Høyesterett.

¹ Et eksempel på hvordan slike dilemmaer gjør seg enda sterkere gjeldende over landegrensene, er den danske slakteribransjen, som i 1996 hadde omtrent samme lønnsnivå som i Tyskland. Som følge av utstrakt bruk av billige østeuropeiske slakteriarbeidere har det tyske lønnsnivået siden sunket til 1/6 av det danske, hvor tarifflønnen er opprettholdt. Resultatet er imidlertid at en vesentlig del av europeisk slakterivirksomhet nå skjer i Tyskland, og at sysselsettingen i den danske bransjen er nesten halvert (Hassel & Wagner 2014).



«LAVAL-SAKEN»: EU-domstolens dom i den såkalte Laval-saken i 2007 satte en støkk i en rekke representanter for den rådende nordiske arbeidslivsmodellen. Her deler svensk LOs visepresident Erland Olauson sin bekymring, med generalsekretær John Monks i Den europeiske faglige samorganisasjonen ETUC til venstre. FOTO: AP/Virginia Mayo)

I Danmark og Sverige har det vært motstand mot allmenngjøring i alle leire. I Danmark har partene og staten i tråd med den såkalte Østaf-talen fra 2004 forsvart den danske tradisjonen, hvor fagforeningene inngår «hengeavtaler» med utenlandske selskap, om nødvendig ved boikott og sympatiaksjoner, understøttet av en rekke statlige kontrolltiltak (Pedersen & Andersen 2014). Sverige har bygd på samme tradisjon, men der sprakk enigheten da arbeidsgiverforeningen Svenskt Näringsliv aktivt støttet den latviske parten i den såkalte «Lavalsaken», hvor fagforeninger i bygg hadde aksjonert mot et latvisk selskap for å oppnå tariffavtale. Svenskt Näringslivs støtte til Laval i EU-domstolen var også på kollisjonskurs med regjeringens offisielle linje. I etterkant har det vært sterk strid om allianseregjeringens tilpasninger i den svenske utstasjonierungsloven for å etterkomme EU-domstolens krav. Lovendringene gjorde i praksis reelle forhandlinger og kollektive aksjoner overfor utenlandske selskap umulige (Evju & Novitz 2014; Andersen et al. 2014). Loven er seinere kjent i strid med ILOs konvensjon 98 om organisasjonsfrihet og rett til frie forhandlinger.² «Lavaldommen» hadde også konsekvenser for Danmark, men der gikk partene og VK-regjeringen sammen om et trepartsforlik, som kun innebar mindre justeringer i loven for å sikre mest mulig lik behandling. I praksis har det vist seg meget krevende

² I tillegg til vedtaket i ILO (Committee on Freedom of Association) ble loven kjent i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (European Committee of Social Rights under the Council of Europe).

for både danske og svenske fagforeninger å demme opp for lavlønnskonkurransen ved hjelp av aksjoner og hengeavtaler, samtidig som fagforeningenes rolle som «lønnspoliti» har gjort det svært vanskelig å organisere utenlandske arbeidere (Eldring, Fitzgerald & Arnholz 2012). Både i Sverige og Danmark har det følgelig vært røster som har reist tvil om fagbevegelsen er i stand til å stanse veksten i sosial dumping med hjelp av dagens virkemidler. Enkelte har derfor tatt til orde for å vurdere ordninger med allmenngjøring som et nødvendig supplement (Ibsen 2012; Moos 2012; Ahlberg 2013) – eller alternativ, dersom politikerne gjør alvor av å innføre lovfestet minstelønn.

Mer strid og høyere konfliktnivå

Selv om arbeids- og tjenestemobiliteten har lagt større press på de nordiske avtale-systemene, har den ikke ledet til noen felles nordiske strategier for å møte problemene. Tvert om, ikke bare har landenes myndigheter valgt helt ulik respons, men i flere av landene har det også blitt splid om valg av virkemidler både mellom partene og innen organisasjonene. Dette har skapt usikkerhet i fagbevegelsen om arbeidsgiverenes vilje til å ta vare på de nordiske avtale- og samarbeidsmodellene. I Sverige, Norge og nylig også i Finland, har røster på arbeidsgiversiden og i borgerlige partier tatt

Ved å legalisere og legitimere et lønnsnivå som ville ligge langt under nivået i de fleste kollektivavtalene, ville det i praksis være som å legge en mine under de nordiske systemene for forhandlinger og partssamarbeid

til orde for å innføre en lovfestet generell minstelønn. Ved å legalisere og legitimere et lønnsnivå som ville ligge langt under nivået i de fleste kollektivavtalene, ville det i praksis være som å legge en mine under de nordiske systemene for forhandlinger og partssamarbeid (Eldring & Alsos 2012, Alsos & Eldring 2014).

I fagbevegelsen har slike utspill etterlatt et inntrykk av at krefter på arbeidsgiversiden og i de borgerlige partiene i flere av landene, særlig Norge og Sverige, ikke bare ser den økte arbeids- og tjenestemigrasjonen som en kjærkommen mulighet til å spare lønnskostnader, men også som en anledning til å svekke fagbevegelsen og avtaleverkets stilling i arbeidslivet. En slik strategi vil ikke nødvendigvis kreve omstridte tiltak. I en situasjon med grunnleggende endringer i arbeidsmarkedets virkemåte, kan det være tilstrekkelig å forsvare status quo – opp-tre passivt og unnlate å ta de grep som er nødvendige for å vedlikeholde modellen under nye vilkår – og la markedet gjøre jobben under beskyttelse av EU-domstolen. Dette er langt på vei det som skjedde i Tyskland, da gjenforeningen i 90-årene skapte grunnlag for framvekst av et stort lavlønnsmarked, avtaledekningen sank kraftig og organisasjonsgraden ble nesten halvert (Bosch & Kalina 2008; Lehndorff 2014). De ansvarlige i nordiske arbeidsgiverorganisasjoner er neppe tilhengere av en slik utvikling. Det skal likevel ikke så mye indre motstand og splid til for at de sentrale organisasjonsleddene mister handlekraft og mandat til å inngå de kompromisser

med fagbevegelsen og myndighetene som er påkrevet for å motvirke et slikt forvitringsscenario. Uroen i fagbevegelsen har også fått næring av at de nye indre-høyre-alliansene i Norden – trass i omfavnelsen av den nordiske modellen – i flere tilfeller har gjennomført reformer som under henvisning til å skulle styrke sårbare grupper, som konsekvens har svekket fagbevegelsen og forrykket maktforholdene i arbeidsgivernes favør. Reformene i A-kassene i Danmark og Sverige er eksempler på reformer som har hatt slike virkninger – og i første rekke rammet forbundene i LO. Det samme gjelder innstramningen i ledighetsforsikringen under krisen i Danmark, den vidtgående liberaliseringen av tidsbegrensete ansettelser i Sverige, og den nye norske regjeringens forslag om og vingestekke fagbevegelsens rolle i utforming av fleksible arbeidstidsordninger.

I del I framhevet vi de sterke, jevnbyrdige partsforholdene i arbeidslivet som en viktig forutsetning for de nordiske landenes evne til omstilling, produktivitet og verdiskaping. Dette er en forståelse som har hatt bred tilslutning på arbeidsgiversiden og i de borgerlige partiene i Norden. Når vi ovenfor har vist til usikkerhet i fagbevegelsen om hvorvidt arbeidsgiversiden og de borgerlige partiene er i ferd med å snu ryggen til arbeidslivspilaren i den nordiske modellen, behøver ikke det å ha rot i en målrettet, bevisst strategi. Det er, og har alltid vært, en selvsagt kjensgjerning at partene og partiene har ulike syn på reguleringen av forholdene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Men de har også vært enige om at det er viktig å ta vare på de gode samarbeidsforholdene og de institusjonelle forutsetningene som har ligget til grunn for disse.

Man kan spørre om deler av arbeidsgiverne og de borgelige partiene har tatt tilstrekkelig innover seg hvilke grunnleggende endringer som er i gang i de åpne, nordiske arbeidsmarkedene. Man bør ikke undervurdere hva som skal til for å hindre at avtale- og samarbeidsmodellen i arbeidslivet forvitrer, og hvilke utilsiktede konsekvenser det kan ha å rokke ved maktbalansen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i en slik sårbar, labil situasjon. Tillitsbaserte samarbeidssystemer tar lang tid å bygge opp, men kan ta kort tid å rive ned – slik man så ved forvitringen av avtalesystemet i England i 80-årene og delvis i Tyskland i 90-årene. Avdekking av at organiserte kriminelle nettverk er i ferd med å bli en alvorlig trussel mot det seriøse arbeidslivet i en del bransjer, kan imidlertid se ut til å virke som et «sannhetens øyeblikk» – slik man blant annet har sett i byggebransjen i Norge. Kanskje kan det bli et vendepunkt som skaper grunnlag for utvikling av felles, slagkraftige strategier for å «ta ondet ved roten».

Tillitsbaserte samarbeidssystemer tar lang tid å bygge opp, men kan ta kort tid å rive ned

Økte spenninger mellom nasjonal og europeisk arbeidslivsregulering

Striden om tiltak for å motvirke lavlønnskonkurransen har tydeliggjort den økte betydningen av EU-retten i de nordiske arbeidslivsregimene. Avgjørelser i prominente nordiske tvistesaker i EU-domstolen – ved siden av Laval og Viking er flere nye saker under behandling³ – har ikke bare understreket hvor integrert de nordiske systemene er blitt i EU-regimet, men har også bidratt til rettsliggjøring av saker som tidligere gjerne ble løst forhandlingsveien eller gjennom politiske kanaler.

Dette har innsnevret handlingsrommet for nasjonale fagbevegelser og myndigheter, men økt bedriftenes handlefrihet og dermed hatt en asymmetrisk innvirkning på styrkeforholdene mellom aktørene. Siden arbeidsgiverne har kunnet påkalle EU-retten for å fremme sine interesser i tvister med fagbevegelsen, har forholdet til EU-retten blitt en økt kilde til konflikt mellom partene. Samtidig har EU-skepsisen vokst blant medlemmene i fagbevegelsene. Skepsisen har også fått næring av EUs regler for trygdekoordinering, som har utløst strid med EU om arbeidsmigranternes rettigheter til dagpenger og overføringer. Et eksempel er «børnecheck-saken» i Danmark, som har skapt harme blant arbeidstakere på grunn av ordningens konkurransevridende effekt mellom nasjonale og utenlandske arbeidstakere. Mens stønadsordninger er med på å definere en nedre reservasjonslønn i de nasjonale arbeidsmarkedene, kan tilgang til sjenerøse nordiske stønader, som ofte er mer verdt enn en hjemlig månedslønn, gjøre det rasjonelt for arbeidsinnvandrere å godta lavere lønn (Ugebrevet A4, 3.3. 2014).

Kritiske faktorer

Den nordiske modellens suksess har bygd på et produktivt, velorganisert arbeidsliv, hvor relativt jevnbyrdige maktforhold og samordnet lønnsdannelse har bidratt til små forskjeller og god konkurransekraft og fornyelsesevne i næringslivet. Trass i store endringer og kriser, har de nordiske arbeidslivsregimene stått seg godt de siste 25 årene, sammenliknet med utviklingen i andre land. Like fullt har modellen kommet under press. I dette kapitlet har vi blant annet sett at:

³ Se for eksempel Sak C-396/13 for EU-domstolen, hvor en finsk fagforening har saksøkt et polsk firma for brudd på en rekke allmenngjorte finske bestemmelser, og sak C-533/13, hvor en finsk fagforening har reist sak mot en finsk arbeidsgiver og dens organisasjon for brudd på avtalebestemmelser i forbindelse med innleie fra utenlandske leiefirma.

- ▶ Fagorganiseringen er synkende, særlig blant sårbare grupper i privat sektor. Hva skal til for å øke rekrutteringen og redusere frafallet i fagbevegelsen? Er det behov for organisatoriske sammenslåinger, bedre medlemservice, eller å tilby flere velferdsytelser gjennom avtalesystemet? Kan myndighetene styrke beskyttelsen av sårbare grupper ved å anspore til økt organisering?
- ▶ Økt arbeidsmigrasjon og lavlønnskonkurransen har forsterket tendenser til omgåelse av avtalesystemet og uthuling av det lokale partssamarbeidet i en del bransjer. Hvilke strategiske grep trengs for å forsterke lønnsgolvet i det åpne arbeidsmarkedet, og hva skal til for at partene og myndighetene kan bli enige om slike grep? Hvordan kan de sentrale partene styrke virksomhetenes interesse i å utvikle avtalesystemet og partssamarbeidet lokalt når markedet tilbyr rikelig med billig arbeidskraft?
- ▶ Rettsliggjøring og konflikter med EU-retten har gjort det mer krevende å finne fram til gode kompromisser. Hva slags strategier overfor EU skal til for å styrke det «sosiale golvet» i det europeiske arbeidsmarkedet, og for å utvide det nasjonale handlingsrommet i reguleringen av arbeidstakerrettigheter og partsforhold?
- ▶ Myndighetene har ved flere høve de seinere årene gjort reformer som svekker insentivene til organisering og forhandlinger. Hvordan kan myndighetene bidra til å fremme forhandlet fleksibilitet og sikre grunnlaget for et balansert trepartssamarbeid, høyere organisering og aktive lokale partsforhold?

9 Ombygging av velferdspolitikken



Velferdspolitikken har vært et viktig ledd i utviklingen av de den nordiske modellen, og den utgjør den tredje grunnpilaren i triangelmodellen. I internasjonal forskning er den nordiske velferdsmodellen klassifisert som en egenartet modell, som skiller seg fra de kontinentale og angloamerikanske modellene på flere områder (Esping-Andersen & Korpi 1987; Esping-Andersen 1990; Hemerijck 2013). Modellen bygger på ideen om «produktiv 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. Velferdspolitikken skal skape trygghet for innbyggerne, både ved å sikre et anstendig livsopphold dersom man ikke kan forsørge seg selv, og ved å tilby tjenester over hele livsløpet.

Helt siden 80-tallet har imidlertid velferdsstatene blitt kritisert, og en omfattende utbygging av de offentlige velferdsordningene har framstått som et lite sannsynlig scenario.

- ▶ 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.
- ▶ Og 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.

I perioden 1990–2014 har kritikken blitt møtt med en rekke omlegginger og tilpasninger, og noen markante reformer, som for eksempel pensjonsreformene. Som vi skal se er de nordiske velferdsstatene fremdeles omfattende, og de har stor oppslutning.

Velferdsstatsreformer som kriserespons

80-tallets kritikk mot velferdsstaten utløste debatt om liberalisering, privatisering og deregulering. Når de økonomiske krisene rammet utover på 80-tallet og i begynnelsen av 90-tallet, ble det for alvor satt fart på reformpolitikken. Flere nordiske land slet med store budsjettunderskudd og økende statsgjeld. Dette skapte et akutt behov for politiske tiltak. I slike krisesituasjoner kan politiske aktører få stor gjennomslagskraft hvis de klarer å legge tradisjonelle uenigheter til side. På kort tid kan man da klubbe igjennom reformer som det vanligvis ville ta mange år å komme til enighet om. I motsetning til i mange andre europeiske land, klarte politikerne i Norden å iverksette resolute tiltak for å konsolidere budsjettene, og mange av velferdsordningene ble reformert.

80-tallets radikale velferdsstatskritikk ble imidlertid lagt til side, og reformene i 90-årene dreide seg i hovedsak om justeringer og omlegginger av velferdsordningene. Dette skjedde parallelt med en kraftig utbygging av det videregående og høyere utdanningssystemet og en opptrapping av aktiveringspolitikken.

80-tallets radikale velferdsstatskritikk ble imidlertid lagt til side, og reformene i 90-årene dreide seg i hovedsak om justeringer og omlegginger av velferdsordningene.

Finland var det nordiske landet som ble hardest rammet av krisen, med sterkt fall i BNP og derav dramatisk vekst i ledighet. Som en del av en krisepakke utarbeidet av den borgerlige samlingsregjeringen, ble pensjonssystemet delvis reformert i 1991. Samme år kom de første kuttene i den finske sykepengeordningen, og i løpet av 90-årene ble også kvalifikasjonskriteriene i arbeidsledighetsforsikringen og sosialhjelpen strammet inn (Kangas & Saloniemi 2013:38ff).

Også i Sverige ble arbeidsledighetstrygden strammet inn i forbindelse med krisen. Videre ble kompensasjonsnivået i sykepengeordningen redusert i flere trinn, og en karensdag innført tidlig på 90-tallet. I 1994 ble det dessuten vedtatt å legge om fra en ytelsesbasert til en innskuddsbasert pensjonsordning, med virkning fra 1999. Privatiseringen av offentlige tjenester skjøt fart fra 1991 (Berglund & Esser 2014:100ff). Endringene ble gjennomført i både borgerlige og sosialdemokratiske regjeringerperioder.

Danskene slet med å få bukt med ungdomsledigheten som hadde bygget seg opp gjennom 80-tallet, og innførte en egen kontanthjelp og spesielle aktiveringstiltak for unge på begynnelsen av 90-tallet. Den sosialdemokratisk ledete koalisjonsregje-

ringen som tiltrådte i 1993, innførte en rekke nye lover på velferdsområdet i 1994, herunder en utvidet førtidspensjonsordning for arbeidsledige over 50 år, halvering av dagpengenes varighet fra åtte til fire år, og reformer i den aktive arbeidsmarkeds-politikken (Pedersen & Andersen 2014:76ff).

I Norge hadde diskusjonene om velferdsstatens bærekraft startet lenge før den økonomiske krisen. Allerede i 1984 ble behovet for endringer i pensjonssystemet satt på dagsordenen (NOU 1984: 10). Det skulle ta enda et par tiår før en ny pensjonsordning var et faktum, men på begynnelsen av 90-tallet strammet Brundtland-regjeringen inn reglene for tilståelse av uførepensjon og for opptjening av alderspensjon, og overgangsstonaden for enslige forsørgere ble justert. I motsetning til de andre landene ble det ikke gjort endringer i den norske sykepengeordningen eller arbeidsledighetstrygden i kjølvannet av 90-tallskrisen.

Velferdspolitik for økt sysselsetting

Nye velferdsreformer har blitt gjennomført fortløpende under skiftende regjeringer.

Siden tilbakeslaget i 90-årene ble etterfulgt av en sterk oppgangs-konjunktur, kunne man tro at reformpolitikken ble satt i bero. Slik ble det ikke. Nye velferdsreformer har blitt gjennomført fortløpende under skiftende regjeringer. Den forestående eldrebølgen, som skaper bekymring for både utgiftsvekst og lavere skatteinntang, har vært én grunn til reformtrykket. En annen er økningen i innvandringen til Norden, som har skapt bekymring fordi sysselsettingen er lavere i mange av innvandrergruppene enn i resten av befolkningen. En tredje årsak til reformtrykket var de høye utgiftene til sosialforsikringer. I motsetning til mange andre land, der de som ikke er i arbeid forsørges av familien, har de nordiske velferdsstatene utviklet et bredt spekter av ordninger for folk som står midlertidig eller permanent utenfor arbeidslivet. Med høy sysselsetting har mange tjent opp fulle rettigheter til disse ordningene, og utgifter til sosiale ytelser utgjør derfor en betydelig andel av BNP i de fleste nordiske landene (OECD 2013b:69). I tillegg til disse reformdrivkreftene hadde arbeidsledigheten bitt seg fast på et nytt og høyere nivå i Finland og Sverige etter 90-tallskrisen.

Samlet har disse forholdene bidratt til vedvarende diskusjoner om de nordiske velferdsstatenes framtidige bærekraft. På den ene siden må de nordiske regjeringene håndtere situasjonen der en del i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og blir forsørget av offentlige ytelser. På den andre siden blir den offentlige tjenesteproduksjonen satt under lupen: hvordan kan man på en mest mulig effektiv måte produsere de velferdstjenestene befolkningen har behov for, og hvordan skal man møte de stadig større forventningene til tjenestenes

Samlet har disse forholdene bidratt til vedvarende diskusjoner om de nordiske velferdsstatenes framtidige bærekraft.

omfang og innhold? Den offentlige tjenesteproduksjonen blir omtalt senere, her ser vi først og fremst på diskusjonene knyttet til å sikre størst mulig yrkesdeltakelse.

Som en respons på at antallet personer som forsørgeres av offentlige ytelser har vært nokså høyt i Norden, har et sentralt mål for de fleste velferdsreformene vært å øke yrkesdeltakelsen. Reformenes innretning har vært ulik; noen har lagt mest vekt på tilrettelegging, noen på å være hardere i klypa mot dem som står utenfor arbeidsmarkedet, og noen har lagt mest vekt på økonomiske insentiver for å stimulere til økt yrkesdeltakelse. Felles for alle landene har vært at disse virkemidlene har blitt kombinert, og at reformene har vært mer preget av skjerpete krav til arbeid og opplæring (aktivering) enn av kutt i stønader. Et fellestrekk i Norden har vært prioritering av sosiale investeringer, illustrert ved familiepolitiske reformer, økt satsing på utdanning, og kvalifiseringstiltak rettet mot grupper som står særlig svakt på arbeidsmarkedet.

Ombyggingen av de nordiske velferdsstatene har altså vært drevet av ønsket om å øke yrkesdeltakelsen gjennom å redusere sykefravær, arbeidsledighet og uføretrygd, heve reell avgangsalder, gjøre det lettere å kombinere forsørgeransvar og arbeid, samt å sørge for at personer med helseproblemer utnytter sin «restarbeidsevne». Parallelt med økt vekt på opplæring, har et nytt satsingsområde vært tiltakene for å integrere innvandrere i arbeidslivet (se Djuve & Grødem, red. 2014). Gjennom de nye velferdsreformene illustreres dermed den tette koplingen mellom arbeids-, sosial- og utdanningspolitikken.

De offentlige velferdstjenestene er tema seinere, her skal vi konsentrere oss om reformene for å øke yrkesdeltakelsen. Helt konkret har reformene hatt både pisk og gulrot som virkemidler, og de kan grovt sett deles inn i fire typer:

1. Tiltak for å øke arbeidstilbudet gjennom innstramming og omlegging av sosialforsikringene.
2. Sosiale investeringer gjennom utdanningssystemet og familiepolitikken.
3. Aktiv arbeidsmarkedspolitikk og nye programmer og tiltak for å bistå dem som står lengst fra arbeidsmarkedet.
4. De store pensjonsreformene.

I tillegg til disse fire, har skattesystemene i Norden blitt reformert, blant annet for å øke insentivene til arbeid.

Omlegginger og innstramminger i sosialforsikringene

I jakten på tiltak som kan øke sysselsettingen, har diskusjonen om insentiveffekter blitt allemannseie. Målsettingen er at det ikke skal være mer lønnsomt å motta en offentlig ytelse enn å være i arbeid. Mange av reformene i sosialforsikringssystemene

har derfor innebåret **stønadskutt**. For eksempel har kompensasjonsnivået i både den finske og den svenske arbeidsledighetstrygden blitt redusert, og det samme har kompensasjonsnivået i den svenske sykepengeordningen (Ferrarini et al. 2012:figur 2c; Kangas & Saloniemi 2014). I Norge var det en liten reduksjon i nivået på arbeidsledighetstrygden, gjennom fjerning av ferietillegget i 2003, men dette ble gjeninnført i 2005. I tillegg til de rene kuttene i stønadsnivåene, har noen av ordningene fått redusert betydning som inntektssikring på grunn av manglende indeksregulering. Dette gjelder for eksempel barnetrygden i Norge, og sosialhjelpen og ledighetstrygden i Finland (Kangas & Saloniemi 2013:42ff). Som en reaksjon på nedskjæringene i stønadene, er det eksempler på at både partene i arbeidslivet og enkeltindividene har påtatt seg et større ansvar for den sosiale sikkerheten (Berglund & Esser 2014:110).

Innstrammingen i sosialforsikringene har ikke bare tatt form av stønadskutt, det har også vært innstramminger i **tildelingskriterier** og **varighet**. Kravene man må oppfylle for å ha rett til en ytelse, har i en del tilfeller blitt skjerpet. Dette gjelder

I 2012 er to av tre arbeidsledige i Sverige uten rett til ledighetsforsikring.

for eksempel igjen den svenske ledighetstrygden. Mens tre fjerdedeler av alle ledige hadde 80 prosents kompensasjonsnivå i 2002, er andelen i 2011 kun 11 prosent. I 2012 er to av tre arbeidsledige uten rett til ledighetsforsikring (Berglund & Esser 2014:108ff). Også i Danmark ble arbeidsledighetstrygden strammet inn på 90-tallet, blant annet ved innføringen av en egen dagpengeordning for unge, som satte strenge krav til aktivitet for å motta stønad. Kravene til aktivering har etter hvert blitt utvidet til å gjelde større grupper av ledige. Midt på 00-tallet ble dessuten 300-timersregelen innført i Danmark; en regel som tilsa at en ektefelle som ikke hadde hatt minst 300 (senere 450) timers arbeid i løpet av to år, ble betraktet som hjemmeværende, uten rett til kontanthjelp (denne ordningen ble fjernet av den nye rød-grønne regjeringen i 2011). I tillegg har den danske pensjonsalderen blitt hevet (Andersen & Pedersen 2014:79ff).

For enkelte stønadsordninger har perioden man kan motta stønaden blitt redusert. I Norge ble for eksempel perioden man kan motta overgangsstønad som enslig forsørger kuttet fra ti til tre år i 1998. I Danmark og Norge har man kuttet varigheten på arbeidsledighetstrygden, og i Sverige er perioden man kan motta sykepenger kraftig redusert.¹

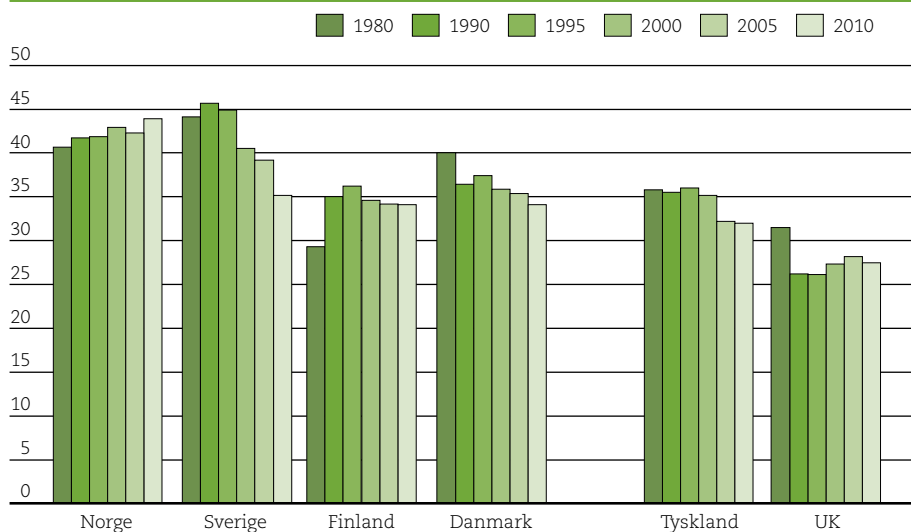
Omleggingene av stønadsordningene har medført at noen av de nordiske velferdsstatene har blitt mindre sjenerøse, men utviklingen har vært forskjellig innad

1 I forslaget til statsbudsjett for Norge i 2015 ble det foreslått flere innstramminger i trygdeordninger, blant annet: redusert barnetillegg i uførepensjonen, redusere perioden enslige forsørgere kan motta overgangsstønad for fra tre til ett år, strengere opptjeningskrav for å få rett til foreldrepenger og sykepenger, samt at kontantstøtten og barnetrygden fortsatt ikke prisjusteres. I skrivende stund er det ikke klart om noen av disse innstramminger blir vedtatt, da Regjeringen er i mindretall i Stortinget

i Norden. En sjenerøsitetsindeks, som er basert på en kombinasjon av kompensasjonsnivå, varighet, dekningsgrad og adgangskriterier i sykepengeforsikringen, arbeidsledighetsforsikringen og alderspensjonen, viser forskjellene i utvikling (figur 9.1).² Ifølge denne indeksen har særlig de svenske ordningene blitt mindre sjenerøse etter 1990. I Finland og Danmark har det kun vært mindre endringer i retning av mindre sjenerøsitet, mens de norske ordningene har blitt noe mer sjenerøse.³ Samlet sett er det svenske nivået marginalt høyere enn det finske og danske nivået også i 2010, og de fire nordiske landene har alle mer sjenerøse ordninger enn Storbritannia og Tyskland.

Ifølge denne indeksen har særlig de svenske ordningene blitt mindre sjenerøse etter 1990.

Figur 9.1 Utviklingen i sjenerøsitet i de nordiske velferdsordningene, illustrert ved en indeks som hen-syntar endringer i sykepengeforsikring, arbeidsledighetsforsikring og alderspensjon. 1980-2010.



Kilde: Scruggs, Lyle, Detlef Jahn and Kati Kuitto (2014). "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03." University of Connecticut & University of Greifswald.

Parallelt med omleggingene i stønadssystemene, har aktivitetsplikten blitt skjerpet i alle landene, og det har vært en tydelig forskyvning mot økt kontroll og disiplinering. Hvis man skal sette en felles merkelapp på endringene i sosialforsikringene i Norden i perioden 1990–2014, må det være forskyvningen i betoning i slagordet «gjør din plikt og krev din rett». Mens det under velferdsstatens oppbygging var sterk vekt på

² Se Scruggs, Jahn & Kuitto 2014 for en beskrivelse av hvordan indeksen er konstruert, og hva slags idealtypisk stønadsmottaker sjenerøsitetsindeksen er beregnet ut fra.

³ Data for Island er ikke inkludert i dette datasettet.

velferdsstatenes rettighetsaspekt, har nå pliktdimensjonen blitt langt mer framtre-
dende. De nordiske innbyggerne har fremdeles mange (og komparativt sjenerøse og
omfattende) rettigheter, men det er flere plikter knyttet til å utløse disse rettighete-
ne, og sosialforsikringenes insentiveffekter har fått stor oppmerksomhet.

Sosiale investeringer og familiepolitikk

Den sosiale investeringspolitikken har hatt en framtreddende posisjon i Norden.. Det
generelle utdanningssystemet er grunnsteinen i denne politikken. Både i og utenfor
krisetider har de nordiske landene satset sterkt på å sikre et godt utdanningsnivå i
befolkningen. De nordiske arbeidsmarkedene er høyproduktive, noe som stiller krav
til arbeidsstokkens kompetansenivå. Et godt utdanningssystem kan dessuten være
et viktig redskap for sosial mobilitet, og de nordiske landene er kjennetegnet ved
høyere sosial og økonomisk mobilitet enn mange andre land (Hertz et al. 2007; Jännti
et al. 2006).

De utdanningspolitiske reformene har strukket seg fra barnehage til høyere ut-
danning. Barnehagedekningen er god i hele Norden, og det er stor tiltro til at barn

*I 2012 har alle landene, med
unntak av Finland, en barne-
hagedekning på mellom 95 og
100 prosent.*

som går i barnehage har bedre muligheter for å klare seg på
skolen og i arbeidsmarkedet enn barn som ikke gjør det. Gode
barnehager regnes derfor som en viktig sosial investering
(jf. Heckman 2006). I 1990 varierte barnehagedekningen for
3–5-åringer fra drøyt 50 prosent i Norge til drøyt 75 prosent på
Island. I 2012 har alle landene, med unntak av Finland, en dekningsgrad på mellom
95 og 100 prosent (Norden 2013:63).

Også i andre enden av utdanningssystemet har det vært en kraftig vekst i perio-
den, og andelen i befolkningen som har høyere utdanning, har økt betydelig (Ahola,
Hedmo, Thomsen & Vabø 2014). I Norge og Finland har for eksempel denne andelen
nesten blitt doblet i løpet av disse 25 årene (Hippe et al. 2013; Kangas og Saloniemi
2013). Endelig satser de nordiske landene på etter- og videreutdanning i arbeidslivet,
og rett til slik utdanning har vært et viktig element i tre-
partsavtaler. Gjennom kontinuerlig oppdatering av kompe-
tanse i arbeidsmarkedet reduseres risikoen for ledighet (jf.
det danske begrepet «mobication», som er satt sammen av
«mobilitet» og «education» (Andersen et al. 2010:3)).

*Til tross for sterk satsing på ut-
danning, har flere av de nordiske
landene en nedadgående trend i
PISA-undersøkelsen*

Til tross for sterk satsing på utdanning, har flere av de nordiske landene en ned-
adgående trend i PISA-undersøkelsen. Frafallet fra videregående utdanning er også
betydelig, og ungdom med bakgrunn fra ikke-vestlige land har særlig stor frafalls-
risiko. I Norge og Danmark er det nesten to tredjedeler av elever med somalisk bak-
grunn som ikke fullfører videregående opplæring. Totalt sett er det om lag 60 prosent



SOSIAL INVESTERING: Barnehager har vært en av de store sosiale satsingsområdene i Norden de siste tiårene. Med unntak av Finland, har alle landene nå en dekningsgrad på over 95 prosent. Her er en svensk barnehage-gruppe på en rusletur. FOTO: Colourbox

av innvandreguttene og 40 prosent av innvandrerjentene som ikke fullfører videregående opplæring i Norge og Danmark, mens andelen er noe lavere i Sverige (Pettersen & Østby 2013). Island er på sin side det nordiske landet som har høyest generell drop-out-rate i Norden (Markussen, red. 2010).

På det familiepolitiske området har Norden vært i en særklasse når det gjelder å legge til rette for at det skal være mulig å kombinere arbeid og omsorg for barn. Foreldrepermisjonsordningene er blant de mest sjenerøse og omfattende i verden, foreldre har rett til å være hjemme med syke barn, og flere av landene har kontantoverføringer til foreldre som velger å være hjemme med barn framfor å benytte seg av barnehager. Mens det har vært innstramminger og justeringer på mange andre velferdspolitiske områder i perioden, har det vært flere utvidelser og tillegg på det familiepolitiske. Barnehageutbygging er et eksempel på dette, utvidelse av foreldrepermisjoner et annet, innføring av kontantstøtteordninger et tredje.

Aktiv arbeidsmarkedspolitikk

I løpet av perioden 1990–2014 har det offentlige velferdsapparatet blitt lagt om, slik at det i større grad skal hjelpe sine brukere inn i eller tilbake til arbeid. NAV-refor-

men⁴ i Norge og kommunalreformen i Danmark er to eksempler (Hippe et al. 2013; Pedersen & Andersen 2014), «Flere i arbeid»-avtalen i Danmark et tredje (Pedersen & Andersen 2014), integrasjonsprogrammene i Sverige og Norge et fjerde (Djuve & Grødem, red. 2014), og etableringen av VIRK (Vocational Rehabilitation Fund, grunnlagt at alle de sosiale partnerne på Island, www.virk.is) et femte.

Felles for disse reformene, med tilhørende programmer, ordninger og tiltak, er ideen om at tett oppfølging, veiledningssamtaler, kompetanseheving og hjelp til selvhjelp er nødvendige virkemidler for å øke arbeidstilbudet i grupper som står et stykke fra arbeidsmarkedet. Disse tiltakene inneholder også en klar «pisk», i og med at de som deltar i en av ordningene må møte på avtalte aktiviteter og i mange tilfeller pålegges å drive aktiv jobbsøking. Ikke minst kommer dette til uttrykk i introduksjonsprogram eller andre aktiviseringstiltak for innvandrere og flykninger (Djuve & Grødem, red. 2014), i det norske kvalifiseringsprogrammet for langtids sosialhjelpsmottakere, og i de danske ledighetstiltakene for ungdom. I flere av landene har dessuten kommunene fått et større ansvar for aktiveringen av de som står utenfor arbeidsmarkedet.

Nordiske land, med unntak av Norge, bruker betydelig mer enn andre land på aktiv arbeidsmarkedspolitik. På 80-tallet var Sverige det OECD-landet som satset

Effekten av den aktive arbeidsmarkedspolitikken er likevel ikke spesielt god i Norden, og mange andre land aktiviserer flere av sine arbeidsledige enn de nordiske landene gjør.

mest på aktiv arbeidsmarkedspolitik, men siden den gang har innsatsen blitt kraftig redusert (Berglund & Esser 2014:74ff). I dag ligger Danmark på topp i Europa, med 1,46 prosent av BNP til dette formålet (Kvist & Pedersen 2014). Effekten av den aktive arbeidsmarkedspolitikken er likevel ikke spesielt god i Norden, og

mange andre land aktiviserer flere av sine arbeidsledige enn de nordiske landene gjør (Kvist & Pedersen 2014). Dette må ses i sammenheng med de relativt høye sysselsetningsnivåene i de nordiske landene, som tilsier at de som skal dra nytte av aktiviseringstiltakene i Norden, sannsynligvis står lenger fra arbeidsmarkedet enn tilfellet er i mange andre land (Fløtten et al. 2014).

Pensjonsreformer

I et komparativt perspektiv er den tidlige og raske gjennomføringen av de store nordiske pensjonsreformene et slående trekk. Sverige var tidligst ute med å reformere sitt pensjonssystem, da regjeringen, under press fra økonomisk krise og med et bredt politisk kompromiss, innførte et nytt og nærmest innskuddsbasert system (notional defined contribution scheme) i 1999. I Danmark har pensjonssystemet vært under omdanning siden 1987, og partene i arbeidslivet har spilt en viktig rolle. I 1991 ble

⁴ NAV er navnet på Arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge fra 2007.

det innført fonderte arbeidsmarkedspensjoner gjennom kollektive avtaler, og pensjonsbidragene har økt fra 0,9 prosent av lønnen i 1990 til 12 prosent i 2012 (Due & Madsen 2012). Norge fulgte i Sveriges spor og gjennomførte det som er omtalt som en snill variant av den svenske reformen i 2011. Finnene har reformert sin offentlige pensjonsordning gradvis helt siden 1991 (Kangas & Saloniemi 2013), og i september 2014 ble det oppnådd enighet om en pensjonsreform som skal tre i kraft fra 2017 (www.etk.fi/en/service/home/770 Island, lest 23/10 2014). Reformen av det islandske pensjonssystemet ble startet av allianseregeringen mellom Den sosialdemokratiske alliansen og Uavhengighetspartiet i 2007, og en ny minimums pensjonsgaranti ble introdusert i september 2008. Til tross for krisen, ble minimumsgarantien hevet med 20 prosent på begynnelsen av 2009, noe som hindret at mange av dem med lavest pensjonsnivå havnet i fattigdom. Minimumspensjonen har blitt ytterligere hevet etter 2011 (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014:33).

Det er felles for alle pensjonsreformene at de har forsøkt å bidra til å styrke velferdsstatens bærekraft ved å påvirke eldre arbeidstakere til å stå lenger i jobb, dels ved å heve pensjonsalderen og dels ved å gjøre det mer lønnsomt å arbeide flere år. Og selv om det har vært dragkamper og forhandlinger om reformenes innretning underveis i reformarbeidet, har det vært politisk konsensus om de endelige reformene. Det har vært ansett som helt nødvendig å øke sysselsettingen blant eldre for å sikre den framtidige velferdsstatens bærekraft.

Selv om det har vært dragkamper og forhandlinger om reformenes innretning underveis i reformarbeidet, har det vært politisk konsensus om de endelige reformene.

Skattereformer

De nordiske skattesystemene har også blitt lagt om flere ganger siden 1990. Fra 1987 (Danmark) til 1993 (Finland) gjennomførte alle landene skattereformer, der skattesatsene ble redusert og skattegrunnlaget utvidet. Etter 2000 har det ikke vært store skattereformer, men det har blitt gjennomført lettelser i beskatningen av arbeid. I perioden 2000–2010, sank den gjennomsnittlige skattesatsen i Norden utenom Island med 5 prosent. Hensikten med disse reformene har vært å stimulere til yrkesaktivitet framfor stønadsmottak (Christensen 2013).

Velferdsreformenes politiske fundament

I hovedsak har det vært konsensus om hovedinnretningen av velferdspolitikken i alle de nordiske landene, og velferdsreformene har blitt gjennomført med forholdsvis bred politisk enighet. I krevende økonomiske tider har for eksempel sosialforsikringene blitt strammet inn, uavhengig av regjeringenes farge. Høyrepartiene i Norden har lagt vekk den radikale velferdskritikken fra 80-tallet og sluttet opp om

grunnprinsippene i den nordiske velferdsstatsmodellen og om de velferdsstatlige ordningene. Det samme gjelder de nye høyrepopulistiske partiene, som i stor grad slår ring om de nasjonale velferdsordningene – om enn ofte med ønsker om at de i mindre grad skal kunne benyttes av innvandrere.

Det har vært enighet om å satse på den såkalte «arbeidslinja», det vil si at politikken i størst mulig grad skal stimulere til økt sysselsetting og motvirke utstøting fra arbeidslivet. I lys av dette har det for eksempel vært stor grad av politisk enighet om familierpolitikken (det skal være mulig å kombinere arbeid og familieforpliktelse) og pensjonsreformene (som skal stimulere eldre til å stå i jobb lenger).

De politiske skillelinjene har nok kommet sterkest til uttrykk i diskusjonene om hvor hard man kan være i klypa overfor dem som står utenfor arbeidsmarkedet

De politiske skillelinjene har nok kommet sterkest til uttrykk i diskusjonene om *hvor* hard man kan være i klypa overfor dem som står utenfor arbeidsmarkedet. Skal yrkesaktiviteten økes gjennom kompetanseheving og/eller gjennom å redusere nivåene i sosialforsikringsordningene, eller

er det mer effektivt å iverksette tiltak som stimulerer arbeidsgiversiden? I dette spørsmålet har det vært tendenser til høyre/venstre-akser i flere av landene. Troen på insentiver er fremdeles sterkere på høyresiden enn på venstresiden. Aktiviseringslinjen i sosialpolitikken har vært krevende for flere sosialdemokratiske partier (Vartiainen 2014), og det var for eksempel vanskelig for den rød-grønne regjeringen i Norge å komme til enighet om innretningen av blant annet den nye uføretrygden.

Velferdsreformene har dermed vært styrt av både ideologi og konjunkturer. Økonomiske nedgangstider har sparket fart i diskusjonene om innstramminger og omlegginger i stønadssystemene, og det har antakelig vært lettere å få gjennomslag for å gjennomføre endringer enn det ville vært i mer stabile økonomiske perioder. Samtidig har innretningen av reformene vært påvirket av ideologiske strømninger. Arbeid og aktivisering har blitt sterkere vektlagt, det har vært en vridning fra passive til aktive ytelser, og rettighetsperspektivet har veket plass for myndiggjørings- og pliktperspektiver.

Arbeidslivets parter har spilt viktige roller i innføringen av mange av reformene. Noen ganger har partenes innflytelse kommet til uttrykk i form av forhandlinger og dragkamper i forkant av de politiske beslutningene, slik for eksempel tilfellet var i forbindelse med den norske pensjonsreformen (Hippe et al. 2013). Andre ganger har partene hatt innflytelse på politikkkutformingene gjennom deltakelse i utvalg som har lagt grunnlaget for reformene, slik de for eksempel var representert i det danske Zeuten-utvalget (Pedersen & Andersen 2014). Det har også vært tendenser til at partene får mindre direkte innflytelse over politikkdannelsen gjennom at det i mindre grad legges opp til trepartsforhandlinger og mer til ekspertutvalg og -kommisjoner.

Resultater av de siste 25 års velferdsreformer

For det første er de nordiske velferdsstatene fremdeles omfattende, og de har blitt videre utbygget i perioden. Siden 1990 har de sosiale utgiftenes andel av BNP steget i Danmark, Finland og Island, mens de har sunket i Sverige og holdt seg omtrent uforandret i Norge (Berglund & Esser 2014:98). Målt i kjøpekraftjusterte dollar per innbygger, er utgiftsøkningen fra 1990–2010 substansiell for alle landene.⁵ De nordiske landene bruker også en høyere andel av BNP på utdanning og opplæring enn andre europeiske land, og langt mer nå enn for 25 år siden. Til tross for en del innstramminger i de sosiale ytelsene, er det sosiale sikkerhetsnettet fremdeles sjenerøst i et komparativt perspektiv (Scruggs 2008 og figur 9.1 foran).

Til tross for en del innstramminger i de sosiale ytelsene, er det sosiale sikkerhetsnettet fremdeles sjenerøst i et komparativt perspektiv

For det andre er det tegn til redusert velferdsinnats på noen områder. For Sveriges del har nedskjæringene i trygdeordningene medført at kompensasjonsnivået i arbeidsledighetstrygden nå er omtrent på nivå med snittet i OECD. Også kompensasjonsnivået i sykeforsikringen er redusert, men i omtrent samme takt som OECD-snittet (Ferrarini et al. 2012). Reduksjoner i kompensasjonsnivå i enkelte ordninger har også funnet sted i Finland (Kangas & Saloniemi 2013).

For det tredje har det blitt større økonomisk ulikhet i flere nordiske land. Dette har skjedd parallelt med velferdsreformene, men det er større ulikheter i markedsinntekter, ikke nedskjæringene i velferdsytelser, som er den viktigste forklaringen på økningen i ulikhet. Analyser fra OECD viser imidlertid at særlig i Finland og Sverige ble den omfordelende effekten til de sosiale overføringene redusert fra midten av 1990-tallet til midten av 2000-tallet. I Danmark var det også en liten reduksjon. De norske overføringene hadde på sin side større omfordelende effekt midt på 2000-tallet enn midt på 1990-tallet (OECD 2011:figur 6.9).

For det fjerde har andelen med lavinntekt økt i flere av landene (Fløtten et al. 2014). Det varierer i hvilken grad myndighetene omtaler lavinntekt som fattigdom, men i offentligheten har fattigdom blitt et viktig sosialpolitisk tema siden 1990 (Fløtten, Pedersen & Lødemel 2010; Ekspertutvalg mod fattigdom 2013). Forekomsten av lavinntekt, eller fattigdom, henger først og fremst sammen med svak tilknytning til arbeidsmarkedet, og enkelte innvandrergupper har særlig stor fattigdomsrisiko. I flere av landene er det vist en sammenheng mellom fattigdom og svekket sjenerøsitet i noen velferdsytelser (enten på grunn av kutt eller på grunn av manglende indeksregulering) (Kangas & Saloniemi 2013; NOU 2010: 11; Ekspertutvalg mod fattigdom 2013; Berglund & Esser 2014).

For det femte er målgruppene for velferds- og aktiveringspolitikken utvidet (Pe-

⁵ Se for eksempel http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_REF (OECDs social expenditure database)

dersen & Andersen 2014). Etter 90-tallskrisen var aktiveringstilbudet i hovedsak rettet mot dem som var blitt ledige som følge av de økonomiske nedgangstidene. Utover i 90-årene blir også sosialhjelpsmottakere, personer som står i fare for å bli uføretrygdet og personer med ulike helsemessige og/eller sosiale problemer, samt innvandrere, omfattet av aktiveringspolitikken. Dermed er stadig mer marginaliserte grupper blitt målgruppe for aktiveringstiltakene, og koplingene mellom sysselsettings- og sosialpolitikken har blitt tydeligere og mer omstridte.

For det sjette er det sterk bekymring for andelen som står (helt eller delvis) utenfor arbeidslivet i Norden og som forsørages av offentlige stønader. Koplingen mellom sysselsettings- og sosialpolitikken har imidlertid vært relativt suksessrik, tatt i betraktning at sysselsettingsandelen er vedvarende høy i Norden, om enn med noe reduksjon etter krisen. Tar man hensyn til veksten i befolkningene, har heller ikke andelen som forsørages av det offentlige vokst kraftig i perioden. I Sverige har til og med både andel og antall som forsørages av det offentlige gått ned siden tidlig 90-tall, og i 2012 var andelen lavere enn noen gang (Berglund & Esser 2014:147). Ser man helt tilbake til 60-tallet kjennetegnes utviklingen i Norden av at andelen som forsørger seg selv via eget arbeid er ganske konstant, mens andelen som forsørages i familien har blitt nesten fullstendig «overført» til offentlig forsørgelse (Kvist & Pedersen 2014:figur 1).

For det sjuende har de nordiske velferdsstatene bred politisk oppslutning. Dette har utvilsomt sammenheng med den sterke oppslutningen om velferdsstaten i befolkningene. Holdningsstudier viser at de nordiske befolkningene slutter opp om sentrale velferdsstatlige institusjoner og ordninger (se for eksempel Svallfors 2003; Svallfors red. 2012; Jæger 2012; Fløtten et al. 2013), og på noen områder er til og med oppslutningen økende.

Dagens utforming av velferdsstatens ordninger er ikke hellig for befolkningen.

For øvrig er det to forhold til som det er viktig å merke seg: Det ene er at dagens utforming av velferdsstatens ordninger ikke er hellig for befolkningen. Undersøkelser fra Norge viser en klar reformstøtte i betydelige deler av befolkningen, for eksempel knyttet til omlegging av sykepengeordningen (Fløtten & Hippe 2013). Det andre er at omlegginger i velferdsstatens ordninger kan medføre at befolkningens tillit til velferdsstaten svekkes. Nye studier fra Danmark viser at andelen som opplever framtiden som utrygg har økt betydelig det siste tiåret, noe som indikerer at velferdsstaten ikke fullt ut makter å skape den tryggheten den har som ambisjon (Olsen, Andersen, Ploug, Andersen & Sabiers 2014).

Kritiske faktorer

De nordiske velferdsstatene framheves som noen av de mest vellykkete i verden. I dette kapitlet har vi sett at velferdsstatene fremdeles, i hovedsak, er sjenerøse og om-

fattende, og at oppslutningen om velferdspolitikken er god. Likevel står de nordiske landene overfor en rekke dilemmaer knyttet til å håndtere demografiske og økonomiske endringer.

- ▶ Finansiering av den offentlige velferden forutsetter høy sysselsetting, og andelen som forsørges av det offentlige på varig basis må være så lav som mulig. Det er for eksempel et eksplisitt mål å redusere omfanget av uføretrygd. Problemet er å redusere uføreandelene samtidig som sysselsettingen blant eldre øker, samt å lykkes med begge disse ambisjonene i en situasjon med høy arbeidsinnvandring.
- ▶ Velferdsordningene må understøtte målet om økt yrkesdeltakelse, og samtidig håndtere velferdspolitikkenes iboende dilemma mellom arbeidsinkluderende og fordelings-/trygghetspolitiske mål. Store kutt i stønadsnivåer vil medføre at de som ikke kan jobbe får reduserte levekår, mens svært sjenerøse trygdeordninger kan ha negativ effekt på arbeidstilbudet. Derfor gjelder det å finne en god balanse mellom stønadsnivåer og minstelønninger. Redusert lønn i de lavest betalte jobbene kan skape press på stønadsnivåene og framtvinge stønadskutt. Dette illustrerer tydelig koplingen mellom arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken.
- ▶ Den nordiske velferdsmodellens bærekraft avhenger av at det ikke vokser fram en ny underklasse i arbeidsmarkedet – arbeidende fattige – som i økende grad blir avhengige av velferdsytelser for å få endene til å møtes. Det er en utfordring at effekten av ulike inkluderingsstiltak er så vidt begrenset, og at det vil være vanskelig å inkludere de som står lengst fra arbeidslivet dersom konkurransen fra arbeidsinnvandringen øker og de laveste lønningene synker.
- ▶ De nordiske landene sliter i ulik grad med et lavinntektsproblem, og med økende ulikhet. Lavinntektsproblemer er sterkt knyttet til innvandringsbakgrunn og marginalisering i arbeidsmarkedet. Inntektsulikheten påvirkes først og fremst av ulikheter i markedsinntekter, men også av fordelingen av kapitalinntekter. Dersom ikke lavinntekten og ulikheten holdes i sjakk, brister et av de grunnleggende målene i den nordiske modellen, og det kan ha destabiliserende effekt på hele modellens virkemåte.
- ▶ Framtidens velferdspolitikkk skal ha legitimitet i et multietnisk samfunn. Legitimiteten og oppslutningen vil blant annet avhenge av hvordan man lykkes med å avveie fordelings- og insentivhensyn i sosialforsikringene (balansen mellom rett og plikt), om velferdstjenestene møter befolkningens behov slik at den skaper trygghet, og om forholdet mellom skattebelastning og hva man får igjen fra velferdsstaten oppleves som rimelig.

10 Jakt på nye løsninger for offentlige tjenester



I 2001 var den offentlige sektoren samlet sett (utgifter til stønader og tjenester) størst i Sverige, mens Danmark nå har overtatt førsteplassen når offentlige utgifter måles som andel av BNP. Sverige er det eneste landet som har hatt en reduksjon i offentlige utgifter som andel av BNP og representerer dermed et klart trendbrudd etter en lang periode med vekst i offentlig sektor. En stor del av de offentlige utgiftene går til produksjon av tjenester. Sammenliknet med andre land, har de nordiske landene en omfattende offentlig tjenesteytende sektor, både målt i andel av BNP og i andel av samlet sysselsetting (Mosesdóttir & Fløtten 2014). På grunn av en aldrende befolkning, er det forventet at de sosiale tjenestene vil øke sin andel av BNP fram til 2030, mest i Finland og Norge, og minst i Sverige og Danmark.

De offentlige tjenestene, fra infrastruktur til skole, omsorg og helse, er sentrale politiske virkemidler i alle de nordiske landene. Lik tilgang til utdanning, omsorgs- og helsetjenester reduserer sosiale forskjeller. Enkelte studier dokumenterer i tillegg en omfordelende effekt av tjenesteproduksjon. En velfungerende offentlig tjenesteyting danner i sin tur grunnlag for oppslutning om at velferden må finansieres gjennom skatter og avgifter for alle (Fløtten et al. 2014).

I forskningen betraktes også flere av de offentlige tjenestene som sosiale investeringer. Utdanning, eller barnehager for den saks skyld, danner grunnlaget for at den enkelte kan lykkes i arbeidsmarkedet. Sosiale sikkerhetsordninger kan i tillegg bidra til større vilje til å ta risiko i arbeidsmarkedet. Dermed kan velferdsstatsordningene være et virkemiddel for å bedre økonomiens virkemåte gjennom økt tilbud av arbeidskraft og økt arbeidsmobilitet.

Et annet særtrekk ved offentlig tjenesteproduksjon er at den er underlagt demokratisk styring og politisk kontroll. Dette setter andre rammer for ledelse, medvirkning og samarbeid enn i tradisjonell markedsproduksjon, og det gir politiske styringsutfordringer og dilemmaer.

De siste tiårene har vært preget av reformer i den offentlige tjenesteytingen i samtlige nordiske land.

De siste tiårene har vært preget av reformer i den offentlige tjenesteytingen i samtlige nordiske land. Styringsutfordringene innenfor offentlig tjenesteproduksjon har ført til

en politisk jakt på nye løsninger. Reformbehovet ble forsterket av trangere offentlige budsjetter etter 90-tallskrisen. Videre har etterspørselen etter tjenester økt, og den teknologiske og medisinske utviklingen har gjort at stadig flere behov kan dekkes. Til sammen har dette skapt et press på de offentlige tjenestene. Dette presset blir forsterket av en mer velstående og kunnskapsrik befolkning, med økte forventninger til tjenestenes kvalitet og flere muligheter for å gjøre individuelle valg mellom tjenesteleverandører – både mellom offentlige og private leverandører og innenfor offentlig tjenesteyting. Det er derfor ikke overraskende at den offentlige tjenesteproduksjonen har vært gjenstand for fortløpende omstillinger, reformer og politiske konflikter i de nordiske landene så vel som i en rekke andre land de siste to tiårene.

De offentlige nyttetjenestene

Alle nordiske land har, under ulike regjeringer, etablert markedsløsninger innenfor det engelskmennene kaller «utilities», og som man på «nordisk» kunne kalle nyttetjenester. Dette er klassiske offentlige tjenester som post, kraft, telekommunikasjon og transport. Fra å være monopoler, har disse oppgavene i offentlig sektor i stor grad blitt omformet til markedsløsninger, hvor brukeren kan betale direkte og hvor de tidligere statsetatene er omdannet til kommersielle aktører. De tidligere televerkene, postselskapene, togselskapene og kraftprodusentene har blitt «bolagiserad». I noen tilfeller er staten fortsatt eier, andre ganger er staten deleier eller den har solgt seg helt ut. De tidligere statsetatene, som Telenor og Teliasonera, er i dag internasjonale aktører i et globalt marked. Det samme kan sies om Vattenfall AB og norske Statskrafts ekspansjon i det europeiske kraftmarkedet.

De nordiske landene var i europeisk sammenheng tidlig ute med å omregulere nyttetjenestene. Den norske energiloven (1990) og opphøret av det svenske postmonopolet (1993) er her noen eksempler. Allerede i 1988 ble Statens Järnvägar (SJ) delt i Banverket og Affärsverket Statens Järnvägar. I Sverige startet dermed avreguleringen av jernbanen mye tidligere enn ellers i Europa. Fra EU kom kravet om regnskapsmessige skiller mellom infrastruktur og transporttjenester tre år etter at Sverige hadde innført slike organisatoriske skiller. Senere skulle Sverige ligge langt foran EU på avregulering av godstransport og persontransport med tog (Jordfald 2013). Til dels skjedde markedsgjøringen av disse nyttetjenestene under både borgerlige og sosialdemokratiske regjeringer. Reformene ble heller ikke forsøkt reversert ved seinere politiske skifter.

Den politiske støtten for markedsgjøringen kan trolig forklares med at teknologiske endringer gjorde at en rekke av de tidligere monopol-tjenestene kunne omsettes i et marked fordi man fikk etablert en fungerende prisfastsetting gjennom konkurranse fra flere aktører. Mens det innenfor post, tele og kraft er valgt en felles nordisk



OFFENTLIG KJERNEOMRÅDE: Eldreomsorg er en av velferdsstatens kjerneområder. Hvorvidt omsorgen kan være privat utført er et tilbakevendende politisk stridstema. Her fra et dansk pleiehjem.

FOTO: Tomas Bertelsen / Scanpix Denmark

markedsvei, er variasjonsbredden større innenfor jernbane. Finland og Norge har valgt en mer avventende strategi, mens Sverige har ligget i front for konkurranse på sporene. Debatten om hvor langt man skal gå i å konkurranseutsette, følger i noen grad ulikhetene i synet på behovet for helt eller delvis statlig eierskap av foretak i disse sektorene.

Etableringen av de nye markedene for nyttetjenester har som en sideeffekt medført en viss utstøting fra arbeidsmarkedet. Dette har vært et resultat av selve omleggingen (Trygstad 2006) og har over tid bidratt til at sysselsettingen har skiftet fra offentlig til privat sektor. Denne utviklingen har hatt betydning for interesser og identitet blant ansatte. Den har også medført endringer av avtale- og forhandlingsforhold. Motparten er ikke lenger staten, men ulike varianter av private eier- og arbeidsgiverorganisasjoner.

Velferdsstatens kjerne: omsorg, helse og skole

Den andre store endringsprosessen innenfor offentlig tjenesteyting finner man i reorganiseringen av de offentlige velferdstjenestene. På dette området er det store variasjoner i bruk av virkemidler både mellom og innenfor land. Likevel kan man si at det har vært økende bruk av markedsprinsipper innenfor velferdsstatens kjerneområder (Meagher & Szebehely 2013). Allerede i 1992 ga svenske landsting en gene-

rell mulighet til å kjøpe velferdstjenester fra private omsorgselskaper (Bergstrøm & Esser 2014:34).

Det er viktig å understreke at bruk av markedsmekanismer og markedsanalogier i velferdsstatens kjerneområder skjer på en annen måte enn ved å etablere privat finansierte markeder, hvor kunder og brukere betaler direkte for en tjeneste, og hvor prisen settes i et åpent marked. En slik modell var riktignok ambisjonen i den liberalistisk orienterte kritikken av velferdsstaten ved inngangen til 90-tallet, hvor det ble argumentert for å redusere det skattefinansierte ansvaret, slik at den enkelte i større grad selv kunne kjøpe private velferdstjenester. Det som faktisk har skjedd siden 1990, er at prinsippet om skattefinansiering over offentlige budsjetter har ligget fast for skole, helse og omsorg.

Det som faktisk har skjedd siden 1990, er at prinsippet om skattefinansiering over offentlige budsjetter har ligget fast for skole, helse og omsorg.

Nordisk politikk har vært preget av et økende innslag av markedstenkning i utføringen av tjenesteproduksjonen. For det første er den interne styringen av sykehus, skoler og omsorg i større grad blitt preget av markedsprinsipper – i Norge har dette blant annet blitt kalt for «privatisering fra innsiden» (Ramsdal & Skorstad 2004). For det andre har det vært vekst i eksterne leveranser fra private aktører til den offentlige velferdsproduksjonen i Norden. Private leveranser skjer dels ved at brukeren velger mellom ulike private leverandører (kundvalmodellen), eller at de private aktørene er underleverandører (entreprenadmodellen) og tjenestene kjøpes inn av offentlige myndigheter. Dermed har markedsmekanismene fått en særegen rolle i velferdsproduksjonen.

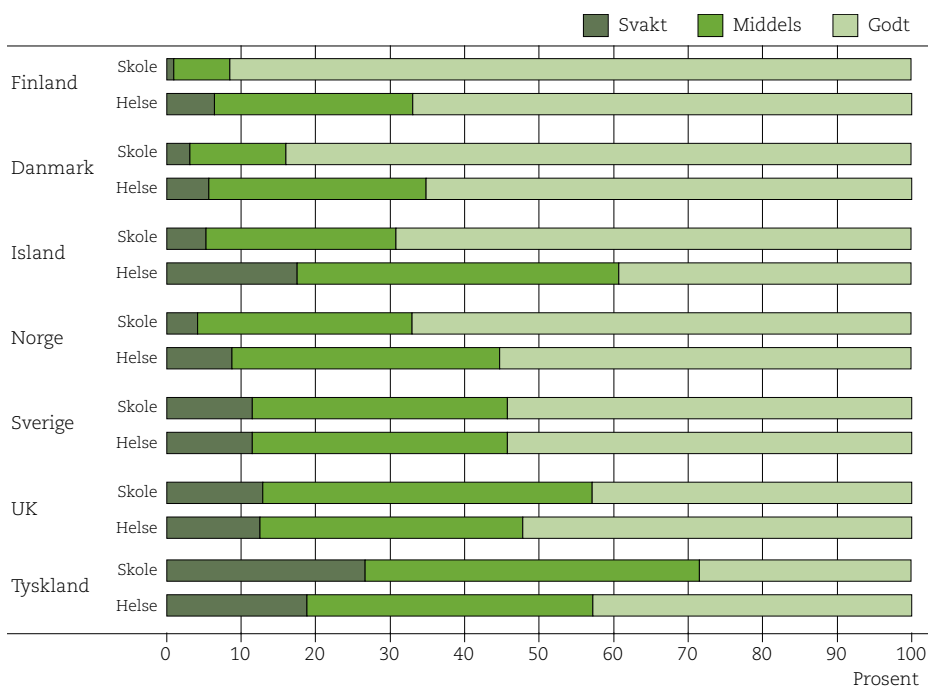
Begrunnelsen for ikke å etablere tradisjonelle markeder, er dels å kunne overføre kjøpekraft mellom generasjoner og sosiale grupper ved å holde finansieringen offentlig, dels å sikre at det er et tilbud av tjenester gjennom politisk styring, og dels at velferdstjenester ikke så lett lar seg omsette i et tradisjonelt marked. Problemene med å etablere rene markedsløsninger er enten at kunder ikke alltid har full informasjon (for eksempel om egen sykdom, behandlings- eller undervisningsbehov), eller fordi det kan være andre former for asymmetri mellom tilbyder og kunde, for eksempel ved at kunden ikke har tilstrekkelige kunnskaper om hva leverandørene faktisk kan tilby. Dermed vil markedsgjøring av velferd gå hånd i hånd med politisk styring og økt offentlig tilsyn og kontroll.

Det er, som påpekt, klare politiske mål knyttet til å sikre tilbudet av velferdstjenester. At ikke alle har mobiltelefon er ikke et politisk problem, men hvis ikke alle får medisinsk behandling eller utdanning, er det et grunnleggende problem.

Mange av de skandalene og politiske konfliktene som har utspilt seg i de nordiske landene rundt privat velferdsproduksjon, er dermed ikke bare forårsaket av

juks og spekulasjon, men også av at det er underliggende strukturelle og tekniske utfordringer i å organisere velferdsproduksjon i markeder. På den annen side er det systemutfordringer også knyttet til å produsere velferd i tradisjonelt politisk styrte monopolvirksomheter. Organiseringen av velferdsstatens tjenesteproduksjon reiser dermed nærmest uansett valg av virkemiddel, en komplisert styringsutfordring i de nordiske samfunnsmodellene.

Figur 10.1 Befolkningens oppfatning av dagens helsevesen og skoleverk. Skala fra 0–10 – ekstremt dårlig til ekstremt godt. (Egne beregninger verdiene 0,1,2,3= Dårlig 4,5,6 = Middels og 7,8,9 og 10= Godt)



Kilde: European Social Survey ESS6-2012, ed.2.0 egne kjøringar.

Styrings- og organiseringsreformer

De nordiske landene bruker en høy andel av BNP, og av de totale offentlige utgiftene, til offentlig tjenesteyting. Det bør understrekes at man må skille mellom ressursinnsats, hvor Norden ofte ligger høyt på grunn av høye lønnskostnader, og nivået på selve tjenesten som blir produsert. Det er med andre ord ikke gitt at høye utgifter er ensbetydende med at tjenestekvaliteten er bedre i Norden enn i andre land.

Effektivitet i produksjonen er et annet mål enn ressursinnsats. Det er ikke mulig å gi et entydig forskningsbasert bilde av hvor effektive de nordiske offentlige tjenes-

tene er, på tvers alle sektorer, men mye tyder på at effektiviteten i de nordiske helsetjenestene er relativt god, for eksempel illustrert ved at alle de nordiske landene, bortsett fra Finland, har kortere liggetid på sykehusene enn OECD-gjennomsnittet (Mósesdóttir & Fløtten 2014).

Verken ressursinnsats eller effektivitet er nødvendigvis korrelert med tilfredshet og tillit til offentlige tjenester. Også her er det vanskelig å presentere et entydig bilde, men det er indikasjoner på at nordiske borgere er relativt godt fornøyd med den offentlige velferdsproduksjonen. Et eksempel finner vi i de

Verken ressursinnsats eller effektivitet er nødvendigvis korrelert med tilfredshet og tillit til offentlige tjenester.

omfattende europeiske holdningsundersøkelsene hvor tilfredshet med helsevesen og skole er målt på tvers av mange land (European Social Studies ESS). Dersom Tyskland og England tas med som referansepunkt, er graden av tilfredshet i de nordiske landene gjennomgående større. Et unntak er tilfredshet med helsetilbudet på Island. Ser man på variasjonen mellom de nordiske landene, er det slående at svenskene er mindre tilfreds med situasjonen i skolen enn man finner i de andre landene. Finnene er derimot svært tilfreds med situasjonen i skolen. Ser vi på helsesektoren, er svensker og nordmenn mest kritisk til tilstanden, mer enn 10 prosent av svenskene opplever tilstanden i helsevesenet som svært dårlig (figur 10.1).

Nye offentlige tjenesteområder er i liten grad blitt etablert i perioden 1990–2014. Unntaket er i noen grad familiepolitikken, hvor Norge kom seint i gang med å etablere full barnehagedekning. Hovedtrekket i perioden etter 1990 har vært at velferdsstatens kjerneområder er gjort til gjenstand for nye organisasjons- og styringsmodeller. Felles for disse reformene er større grad av selvstendighet for de enkelte virksomhetene, med vekt på målstyring og profesjonell ledelse. De store reformene av offentlig tjenesteyting har vært et forsøk på å skape en offentlig sektor som når det gjelder styring og organisasjon er mer lik privat sektor. Reformene har vært preget av følgende:

- ▶ Den politiske styringen er i større grad overordnet, og selve produksjonen er forsøkt organisert på en armlengdes avstand fra de politiske beslutningene, for eksempel ved å organisere sykehus i egne foretak med egne styrer.
- ▶ Den politiske styringen utøves gjennom målstyring, hvor politikere i større grad opptrer som eiere enn som arbeidsgivere, og hvor organiseringen av driften fastlegges av styre og ledelse.
- ▶ Ledere i offentlig virksomheter utøver ledelse gjennom målstyring, delegering, bruk av insentiver og økonomisk belønning for å realisere målbare resultater.

Disse privat sektor-analogiene for styring og ledelse er gjerne omtalt som «New public management, NPM» i forskningslitteratur og i politisk debatt. På den ene siden

har denne omleggingen medvirket til resultater i form av effektivisering og økt produksjon, blant annet i sykehus, selv om bildet ikke er entydig. Blant annet er det ulike resultater når det gjelder effektivitet i kommunesektoren (Gautun et al. 2013). På den

Det er vanskelig å identifisere en klar høyre/venstre-akse i den politiske striden rundt omorganiseringen av offentlig tjenesteproduksjon.

andre siden har omleggingen ofte gått sammen med strammere økonomiske rammer. Omlegginger og geografisk sentralisering av skoler, helsetjenester og annet har, ikke overraskende, medført politisk misnøye og konflikter.

Det er vanskelig å identifisere en klar høyre/venstre-akse i den politiske striden rundt omorganiseringen av offentlig tjenesteproduksjon. Basert på studiene i NordMod-prosjektet, kan man si at det har vært bred politisk oppslutning om utprøving og innføring av nye styrings- og organisasjonsprinsipper. Derimot kan selve prioriteringen mellom bevilgninger til velferdsoppgaver versus skatteletter i større grad se ut til å følge et kjent høyre-mot-venstre-konfliktmønster, selv om bildet heller ikke her er entydig.

En konklusjon fra landstudiene i NordMod-prosjektet, og fra annen forskning på offentlig tjenesteproduksjon, er at det har vokst fram en nordisk styrings- og ledelsesutfordring. Dette er særlig kritisk fordi de nordiske landene har en stor tjenestesektor og har gjennomført omfattende endringsprosesser. Denne nordiske utfordringen består av flere elementer:

- ▶ Stort press ovenfra: den politiske styringen er ofte i realiteten ikke overordnet, men tvert imot preget av svært mange og gjerne detaljerte politiske styrings-signaler og mål. Styrets rolle fortrenses, og ledelsen får ikke operativ handlingsfrihet eller mulighet til å utforme et reelt samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner.
- ▶ Voksende press og misnøye nedenfra: Sterke profesjoner som leger, sykepleiere og lærere har høy grad av faglig identitet, høy kompetanse og nærhet til elever eller pasienter. Detaljert målstyring, utøvd av en ofte økonomisk motivert ledelse, kommer i konflikt med den faglige friheten, skjønnsutøvelsen og læringen til disse som er velferdstjenestenes førstelinje.
- ▶ Muligheten for å overføre prioriteringskonflikter tilbake til en ny politisk prøving, gir krevende rammebetingelser for styring, ledelse og samarbeid. Ansatte i offentlige virksomheter kan prøve å ta konflikter tilbake til politikken, ikke minst ved å kreve større økonomiske rammer og så å si alliere seg med brukeren snarere enn eieren av virksomheten.

Ideelle og kommersielle private leverandører

I perioden etter 1990 har også bruk av private leverandører vært et supplerende politisk virkemiddel til den offentlige velferdsproduksjonen. Det har vokst fram markedsbaserte leverandører innen skole, helse og velferd. Dette omtales gjerne som privatisering. Det er viktig å understreke at det ikke dreier seg om en tradisjonell privatisering der det offentlige ansvaret fjernes, men at det offentlige finansierer private leveranser.

Sverige har gått lengst i å benytte private løsninger i velferden, mens omfanget er minst på Island og i Norge.

I nordisk sammenheng er det store nasjonale variasjoner i bruken av private aktører og markedsløsninger i velferdspolitikken.

For det første er det forskjeller mellom land. Sverige har gått lengst i å benytte priva-

te løsninger i velferden. Også i Danmark har private leveranser hatt stor og økende betydning, særlig innen omsorg og skole. Danmark har derimot et større innslag av ikke-kommersielle ideelle aktører, for eksempel innenfor skole, hvor en stor del av friskolene er religiøst basert. Kommersialiseringen har gått lengst i Sverige og Finland. Det er likevel viktige forskjeller mellom Sverige og Finland, siden kommersielle skoler i liten grad finnes i Finland.

For det andre er de politiske driverne bak denne utviklingen ikke helt entydige. Det er likevel rimelig å konkludere med at borgerlige regjeringer og kommunistyrer ser ut til å ha vært pådrivere i den utviklingen som har skjedd. Den danske strukturreform (2006) bidro til å bane veien for økt markedsgjøring. En høyre/venstre-akse er også tydelig i Sverige (Berglund & Esser 2014) og i Finland (Kangas & Vartiainen 2013). I noen grad finner man dette også i norsk kommunepolitikk (Hippe & Berge et al. 2014). På den andre siden har politiske skifter mot venstre i liten grad medført en reversering av utviklingen, selv om man ut fra norske erfaringer kan se at privatisering stopper noe opp både nasjonalt og lokalt når maktforholdene endres mot venstre (Hippe et al. 2013).

I Danmark er omfanget av private leverandører relativt høyt, særlig innen sosiale tjenester, men her har det politiske konfliktnivået vært lavere enn i Sverige og Norge. Dette kan være koplet til at frivillige og ideelle aktører har større betydning som leverandører. Dette er situasjonen også på Island (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014). At det kan være et konkurranseforhold mellom kommersielle og frivillige aktører, tyder erfaringene fra Finland på, hvor man ser en svekkelse av det ideelle og frivillige arbeidet i velferdssektoren (Kangas & Vartiainen 2013). Bildet av de nordiske politiske konfliktlinjene kompliseres også når man i flere av landene ser at storbyer og større kommuner går lenger i privatisering enn små, noe som bare delvis henger sammen med at større kommuner politisk sett ofte ligger mot høyre.

For det tredje er det nyttig å skille mellom de ulike områdene, skole, sosiale

tjenester og helse, for å få innsikt i nordiske forskjeller. Særlig innenfor skoleområdet er forskjellene store mellom land, og det er Sverige som tydeligst har endret styringsmodell i skolepolitikken. Fra 1993–2011 har antall ansatte i private skoler gått fra 5 til 23 prosent av alle ansatte i sektoren. Neste halvparten av grunn- og gymnasieskolene var frittstående i 2009 (Berglund & Esser 2014:131–133), og hele 90 prosent av disse er basert på fortjeneste. I de andre nordiske landene er skolen i langt større grad et rent offentlig ansvar, selv om Danmark har en lang tradisjon med private grunnskoler, med røtter tilbake til grundtvigianske skoler. I omsorgssektoren har det også vært en betydelig vekst. Finland og Sverige har hatt den klart største økningen i kommersielle tjenester, og hver femte sykehjemsbeboer i Sverige bor nå på et kommersielt drevet sykehjem (Mósesdóttir & Fløtten 2014). Tilsvarende har brukervalg i hjemmeomsorgen, med valg mellom offentlige og/eller private aktører, skutt fart i Sverige, Danmark og Finland (Mósesdóttir & Fløtten 2014).

For det fjerde må vurderingen av den økte bruken av private leverandører i velferdssektoren ses i lys av hvilke resultater dette har gitt på kostnadseffektivitet, tjenestekvalitet og fordelingen av tilgangen til tjenester. Det er ikke mulig å konkludere entydig med at de nordiske konkurransereformene har gitt de gevinstene mange forventet. Det skyldes dels manglende analyser, men også svært varierende og usikre konklusjoner i de utredninger og analyser som er gjort. NordMod-rapporten om velferdsstatsutfordringer har gjennomgått litteraturen på dette området og finner ikke at man kan konkludere entydig med at private alternativer driver kostnadene ned (Mósesdóttir & Fløtten 2014). Dette er i seg selv interessant. Det kan for eksempel skyldes at eventuelle effektiviseringer og kostnadsuttømmelse av økte ressurser til innkjøp, anbud, kontroll og tilsyn. Typisk har det vært en naturlig refleks i de landene hvor skandaler og påfølgende mediedebatter har dukket opp, å foreslå sterkere kvalitetskrav og mer offentlig tilsyn.

Heller ikke når det gjelder resultater av konkurranse og økt bruk av private aktører på tjenestekvalitet, er bildet entydig, og det er ikke mulig å trekke en klar konklusjon om at formelen for å sikre kvalitetsforbedringer er funnet. Noen studier dokumenterer at private løsninger har bidratt til større valgfrihet, som ofte oppfattes som positivt av brukere. I Sverige, som har gått lengst på skoleområdet, har det ennå ikke vært mulig å etablere en entydig forskningsbasert konklusjon om kvalitetseffektene av de private skolene. Samtidig har det heller ikke vært mulig å kople Sveriges nedgang på PISA-undersøkelsene direkte til veksten i privatskolene.

I hvilken grad økende bruk av private leverandører påvirker ansattes lønns- og arbeidsvilkår, varierer mellom land, blant annet betinget av i hvilken grad leverandørene er omfattet av kollektive avtaler. I Norge har de store forskjellene mellom offentlig og privat ansattes tjenestepensjonsordninger medført en særlig problem-

stilling, fordi ansatte risikerer å få dårligere pensjonsrettigheter ved skifte til privat sektor.

I flere av landene er det tegn til at det skapes større forskjeller og økt segregering mellom grupper både sosialt og geografisk ved mer bruk av konkurranse og private leverandører. Dette er særlig dokumentert når det gjelder svensk skole (Berglund & Esser 2014).

Kritiske faktorer

80-tallets diskusjoner om overbelastete velferdsstater og behov for å trekke tilbake det offentlige ansvaret, har blitt erstattet av en jakt på alternative strategier for å reformere styring og organisering av offentlige tjenester i stat, regioner og kommuner. Dette skiftet fra en kritikk av statens omfang til vektlegging av omorganisering av den offentlige tjenesteproduksjonen, har brakt de nordiske velferdsstatene over i en ny fase, som avløser etterkrigstidens etablerings- og oppbyggingsfase:

- ▶ For det *første* har denne perioden forsterket den tradisjonelle debatten og konflikten om hvor høyt skattenivået kan og bør være (Christensen 2013). Debatten om skattenivå og dermed nivået på offentlig sektor, forsterkes av at høyere levealder i fremtiden vil øke finansieringsbehovet i offentlig tjenesteyting. Det er viktig å understreke at denne utfordringen er uavhengig av om det offentlige kjøper inn tjenester fra private leverandører eller selv produserer tjenestene. En økende middelklasse skal finansiere tjenestene, samtidig som endringer i befolkningssammensetningen bidrar til å øke utgiftene og arbeidskraftreservene som skal dekke det økende behovet for sysselsatte i velferdstjenestene, er vanskeligere å mobilisere enn før (Vartiainen 2014). Hvis ikke skattene skal opp, blir spørsmålet fort om mer av tjenesteproduksjonen kan overlates til markedet og betales direkte av den enkelte. Pensjonsreformene som på ulikt vis har preget alle nordiske land, var nettopp et forsøk på å begrense framtidige skatteøkninger, ved å overlate mer av pensjonssparingen til tjenestepensjoner i arbeidsmarkedet.
- ▶ For det *andre* har utviklingen i de nordiske landene tydelig vist at det er et behov for å utvikle modeller for overordnet politiske styring av mer frittstående offentlige virksomheter. Samtidig står en ny nordisk ledelses- og samarbeidsmodell overfor betydelige utfordringer i møtet med sterke profesjoner, faglig identitet og høyt kompetansenivå innenfor de offentlige velferdstjenestene. Nordiske tjenesteyting har vokst fram i en prosess hvor det har vært mye læring og kopiering mellom land, for eksempel har norsk skolepolitikk historisk sett tatt etter utviklingen i Sverige. De nordiske

landene finner også inspirasjon og lærer av hverandre i innvandrings- og aktiveringspolitikken. Med sine mange fellestrekk og like utfordringer i de offentlige velferdssektorene, kan landene i større grad sette forsøk med organisasjonsmodeller ut i livet, for å utvikle en mer lærende og innovativ offentlig sektor. Med sterke fagorganisasjoner i offentlig sektor i alle de nordiske landene, er det viktig å trekke partene direkte inn i det nasjonale og nordiske utviklingsarbeidet.

- ▶ For det tredje, konkurranse og bruk av private leverandører har vært et viktig virkemiddel for å utvikle den offentlige tjenesteytingen i Norden. Mens resultatene for kraft, tele og transport har vært markante og reformene synes å ha bred politisk oppslutning, har de omfattende reformene av velferdsstatens tjenester gitt langt mindre klare resultater. At man etter 25 år i så liten grad finner klar dokumentasjon av ulike effektivitets-, kvalitets- og fordelingseffekter, er et viktig funn. Bruk av private leverandører og kommersielle aktører i velferdsstatens kjerneproduksjon har så langt gitt usikre effektivitetsvirkninger, samtidig som det reiser nye utfordringer knyttet til segregering på den ene siden og individuell valgfrihet på den andre siden.
- ▶ For det fjerde det kan se ut som om ideelle, er i konkurranse med kommersielle aktører i den private velferdsproduksjonen. Dette gjør det nødvendig å skaffe bedre kunnskap om hvilken rolle ulike private aktører, og sivilsamfunnet, kan spille i velferdsproduksjonen, samtidig som det reiser et politisk spørsmål om hvordan det er ønskelig å innrette velferdssamfunnet framover.

11 De nye nordiske mangfoldssamfunnene

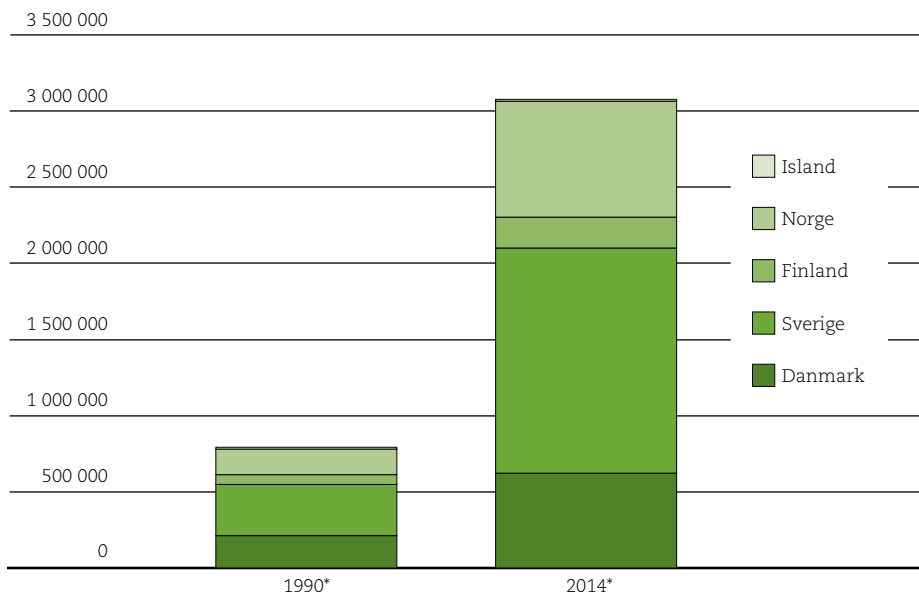


Sterk innvandringsvekst har ført til store demografiske endringer i Norden. Mens det i 1990 var om lag 750 000 innvandrere i Norden, er tallet nå over 3 millioner (figur 11.1). I samme periode har befolkningen vokst fra rundt 23 til 26 millioner innbyggere, og innvandrerdelen har dermed økt fra om lag 3 til om lag 13 prosent.

Det er store variasjoner innad i Norden både når det gjelder hvor stor den innvandrete befolkningen var i 1990 og veksten i innvandring de påfølgende 25 årene. Sverige har hatt størst innvandring i hele perioden, mens innvandringen til Finland har vært minst. Den innvandrete befolkningen er heller ikke likt sammensatt i landene. Innvandringen til Island er for en stor del arbeidsinnvandring. I Finland kommer de største innvandrergruppene fra nabolandene, og familiegjenforening er den dominerende innvandringsgrunnen. I de tre andre landene gjenspeiler innvandrergruppens sammensetning at det i mange år har vært en betydelig innvandring av flyktninger. Videre medfører tidligere års arbeidsinnvandring i dag stor innvandring i form av familiegjenforening. Etter EU-utvidelsen i 2004 har arbeidsinnvandringen vært høy, og arbeidsinnvandrere fra østeuropeiske land er i dag å finne blant de fem største innvandrergruppene i hele Norden (tabell 11.1).

Det er, og har vært, en sentral målsetting at innvandrerne skal integreres i samfunns- og arbeidsliv, og det diskuteres hyppig hvilke utfordringer innvandring medfører i denne forbindelse. Hva slags utfordringer man står overfor, vil avhenge av hvilke innvandrergupper det er snakk om, hvilke grunner de har for innvandring og hva de har med seg i bagasjen av kompetanse, traumer og helseproblemer.

Figur 11.1 Antall innvandrere og etterkommere (Norge og Danmark) og utenlandsfødte (Finland, Island og Sverige) i de nordiske landene i årene 1990 og 2014 (se kildehenvisningene for nøyaktig år i hvert land).



Kilde Danmark 1990 og 2014: Uttak fra statistikkbanken til Danmarks statistikk (Tabell Folk2), 1/10 2014. Innvandrere og etterkommere.

Kilde Norge 1990 og 2014: Uttak fra statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå (Tabell 05183), 1/10 2014. Innvandrere og etterkommere.

Kilde Sverige slutten av 1990-tallet og 2013: Nordisk statistikkbank (tabellen Population 1 January by reporting country, time, birthplace, sex and age) for 1990. Statistisk databasen til SCB (tabellen Utrikes födda i riket efter födelseland, ålder och kön. År 2000 – 2013) for 2013. Kun utenlandsfødte.

Kilde Finland 1990 og 2011: Statistics Finland's PX-Web databases (tabellen CITI02 Country of birth according to age and sex by region 1990 – 2013). Kun utenlandsfødte.

Kilde Island (2013): The Nordic Statbank (www.Norden.org).

Tabell 11.1 De fem største innvandrergroppene i de nordiske landene rundt 2014

	Størst	Nest størst	3. størst	4. størst	5. størst
Norge (2014)	Polen	Sverige	Litauen	Somalia	Tyskland
Sverige (2013)	Finland	Irak	Polen	Jugoslavia	Iran
Danmark (2014)	Tyrkia	Polen	Tyskland	Irak	Libanon
Finland (2012)	Tidligere Sovjetunionen	Estland	Sverige	Russland	Somalia
Island (2013)	Polen	Litauen	Filippinene	Tyskland	Thailand

Kilde: samme kilder som figur 1.

Forskjellige integreringsregimer

De nordiske landene har noe ulik politikk for å integrere flyktninger/asylsøkere og familiegjenforente (Djuve & Grødem, red. 2014:95):

- ▶ «Mainstreaming» av velferdstjenester er hovedregelen i Norden, og innvandreres behov for tjenester og bistand skal dekkes av de generelle ordningene i utdanningssystem, arbeidsmarked og velferdsstat. Mens nye innvandrere for eksempel velger bosted selv i Sverige, blir de fordelt mellom kommunene i de andre landene.
- ▶ Det er forskjeller i vektlegging mellom landene når det gjelder krav om tilpassning til majoritetsamfunnet, noe som for eksempel kommer til syne i reglene for å kunne få statsborgerskap.
- ▶ Norge, Sverige og Danmark har utviklet heldags introduksjonsprogram for nyankomne, men programmenes innretning er noe ulik (hvem som omfattes, varighet, stønadsnivå og sanksjoner dersom man ikke deltar).
- ▶ De politiske debattene om innvandring er også ulike innad i Norden, særlig mellom Sverige og Danmark. Debatten i Sverige har vært preget av antakelser om at situasjonen vil «gå seg til», og at de problemene innvandrere har, kan knyttes til diskriminerende holdninger blant svenskene. I den danske debatten er det lagt sterkere vekt på å stille krav til innvandrere om at de selv tar ansvar for å takle problemer som oppstår.

Ulikheter i sysselsetting og levekår

Levekårsundersøkelser og andre studier konkluderer gang på gang med at levekårene for innvandrerbefolkningen på mange områder er vesentlig dårligere enn for majoritetsbefolkningen (Blom & Henriksen 2008; Karlsson & Tibajev 2014). En viktig forskjell er sysselsettingsandelen, selv om tall fra de nordiske landene gir et tvetydig bilde på dette området. På samme måte som for majoritetsbefolkningen, er sysselsettingsgraden blant innvandrere fra land utenfor EU høyere i Norge, Danmark og på Island enn i EU samlet (Kvist & Pedersen 2014). Denne indikatoren er imidlertid svært vidt definert, og omfatter innvandrere med svært ulik bakgrunn. Djuve & Grødem, red. (2014) har derfor sammenliknet sysselsettingsgraden til innvandrere og majoritetsbefolkningen etter hvilket land eller region en person har innvandret fra. Denne sammenstillingen viser at mange av de store innvandrergroppene har sysselsettingsandeler som er halvparten, eller langt mindre, av de nasjonale gjennomsnittstallene. Og mens Norden generelt har stor grad av likestilling mellom kjønnene på arbeidsmarkedet, er situasjonen ganske annerledes i



GATEBILDER: Uroen i Stockholm-forstaden Husby i 2013 understreket alvorret i det svenske samfunnets bestrebelsler på integrering og sosial utjevning overfor en voksende innvandrerguppe. FOTO: Ints Kalnins / Reuters

en del av innvandrerguppene. For noen landgrupper er den kvinnelige sysselsettingen under 30 prosent.¹

Den fellesnordiske erfaringen er at det er vanskelig å finne effektive tiltak for å integrere lavt utdannede arbeidstakere fra ikke-vestlige land i de nordiske arbeidsmarkedene. Integreringstiltakene som er gjennomført, har svært moderate effekter (Djuve & Grødem red. 2014; Kvist & Pedersen 2014).

I tillegg til, eller like gjerne som følge av, lav sysselsetting, er husholdsinntektene lavere og risikoen for vedvarende lavinntekt større i innvandrerbefolkningen enn i den øvrige befolkningen. Noen grupper har også markant dårligere helse enn majoritetsbefolkningen (Bråthen et al. 2007; Sosialstyrelsen 2009), og mens mange innvandrerjenter klarer seg godt i det nordiske utdanningssystemet, er frafallet fra utdanning stort for en del innvandregutter (Pettersen & Østby 2013).

Levekårsforskjellene ses som uttrykk for at integreringspolitikken ikke fungerer

¹ Dette gjelder for eksempel kvinner med bakgrunn fra Somalia, Irak og Libanon i Danmark, og kvinner fra Somalia i Norge (Emerek & Jørgensen 2013; Djuve 2014).

godt nok. I tillegg er det på flere måter utfordrende for den nordiske modellen om noen grupper blir hengende systematisk etter på mange levekårsområder.

For det første er modellen avhengig av høy sysselsetting. Når flest mulig sikrer egen inntekt gjennom å jobbe, reduseres utgiftene til stønader, og finansieringen av velferden styrkes. Lav yrkesdeltakelse i deler av den voksende innvandrerbefolkningen svekker dermed bærekraften. For det andre medfører et høyt sysselsettingsnivå, både blant kvinner og menn, at husholdenes medianinntekt er høy. I hushold der kun én person, eller kanskje ingen, er i arbeid, blir dermed risikoen for lavinntekt stor. Dette bryter med likhetsidealene i de nordiske landene og øker risikoen for etnisk segregering; når majoritetsbefolkningen gjennomgående har høy sysselsetting og god familieøkonomi, mens en del innvandrergrupper sliter med lavinntekter og ustabil sysselsetting, forsterkes tendensene til etnisk segregerte boområder. Dette kan gi grobunn for sosial uro, slik man har sett for eksempel i enkelte svenske forsteder. For det tredje er deltakelse i arbeidslivet en kilde til læring og innflytelse, blant annet gjennom fagorganisering, og innvandrere som står utenfor arbeidslivet, mangler tilgang til denne kanalen for demokratisk deltakelse og påvirkning. For det fjerde, jo dårligere man lykkes i integreringspolitikken, jo større er trolig faren for at innvandringskapsisen øker i majoritetsbefolkningen.

Arbeidsinnvandring og press på den nordiske modellen

Siden hovedutfordringen i integreringen av en del innvandrergrupper er den lave sysselsettingen, kunne man tro at det siste tiårets økte arbeidsinnvandring til Norden er en entydig gevinst. Norge har hatt størst arbeidsinnvandring fra Sentral- og Øst-Europa (se figur 7.4 foran), og arbeidsinnvandrere sto for over to tredjedeler av den kraftige sysselsettingsveksten fra 2004–2010 (NOU 2013: 13; Friberg et al. 2012:156). Arbeidsinnvandringen har på denne måten hatt positive samfunnsøkonomiske effekter, siden den har bidratt med etterspurt arbeidskraft, økt verdiskaping og skatteinntekter.

Også arbeidsinnvandrerne har større risiko for levekårsproblemer enn majoritetsbefolkningen.

Det er likevel ikke slik at arbeidsinnvandrere slipper helt unna de levekårsproblemene som en del andre innvandrergrupper erfarer. Også arbeidsinnvandrerne har større risiko for levekårsproblemer enn majoritetsbefolkningen. De har større risiko for å bli arbeidsledige, og de har dårligere lønns- og arbeidsvilkår (Djuve & Grødem, red. 2014:97).

Arbeidsinnvandringens konsekvenser for den nordiske modellen har først og fremst sammenheng med hvordan den påvirker økonomien og arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Rekrutteringen av arbeidsinnvandrere er gjerne sterkest i bransjer

med små kvalifikasjonskrav, manuelt arbeid, lav organisasjonsgrad, og dårlige lønns- og arbeidsvilkår. Dette kan føre til at systemet for lønnsdannelse svekkes, produktivtveksten reduseres, at lønnsnivået brekker opp og at lønns- og inntektsforskjellene øker. Forskning fra Norge viser at økt innvandring har en målbar effekt på lønnsnivået (Bratsberg & Rauum 2013). Konsekvensen av dette kan i neste omgang være større inntektsulikhet. En annen konsekvens er at skjerpet konkurranse om de lavest lønte jobbene kan øke risikoen for utstøting av svake grupper fra de nordiske arbeidsmarkedene (Friberg 2013; Ugebrevet A4 15-10-2014).

Kritiske faktorer

Manglende integrering i de nordiske arbeidsmarkedene av ikke-vestlige innvandrere på den ene siden, og dårlige lønns- og arbeidsvilkår blant mange arbeidsinnvandrere på den andre, rokker ved flere av den nordiske modellens grunnleggende trekk. Det største uutnyttede arbeidskraftpotensialet i Norden vil de kommende tiårene finnes i innvandrerbefolkningen. Hvis en stor andel av de som har innvandrerbakgrunn ikke er i arbeid, men forsørges av velferdsstaten, er det en sløsing med menneskelige ressurser, en økonomisk belastning for samfunnet og en hemsko for integreringen i de nordiske samfunnene.

- ▶ For at sysselsettingen blant innvandrere generelt og innvandrerkvinner spesielt skal øke, må integreringstiltakene bli bedre. De må også gi reell kompetanseheving slik at innvandrere får realistisk mulighet til å komme seg inn i det ordinære arbeidsmarkedet, og videre fra arbeidslivets randzone av midlertidige og ofte dårlig betalte jobber, til de mer velregulerte delene av arbeidslivet og ikke systematisk havner i jobber med dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn majoritetsbefolkningen. Dette er viktig for å hindre etnisk segregerte arbeids- og boligmarkeder, motvirke framvekst av en ny underklasse og sikre modellens økonomiske bærekraft.
- ▶ Arbeidslivs- og velferdspolitikken må ses i sammenheng. På den ene siden må velferdspolitiske tiltak overfor dem som står utenfor arbeidslivet i størst mulig grad innrettes slik at de øker den langsiktige deltakelsen i arbeidsmarkedet. På den andre siden er det viktig at lønns- og arbeidsvilkårene i de dårligst betalte jobbene – der innvandrere – ofte befinner seg – holdes på et nivå som gjør det attraktivt å delta i arbeidslivet.
- ▶ Stor arbeidsinnvandring medfører noen særlige utfordringer for den nordiske modellen, ved at arbeidsinnvandrere i noen grad unndrar seg ordinære mekanismer for lønnsfastsettelse. Dette medfører problemer med sosial dumping og press på nasjonale lønnsnivåer. Dette kan representere både

direkte og indirekte trusler mot den nordiske modellen: direkte ved at den nordiske modellen nettopp kjennetegnes av en sammenpresset lønnsstruktur, og indirekte ved at lavere lønninger i den nederste delen av lønnspekteret vil undergrave arbeidsinsentivene for andre grupper av lavtlønte innvandrere og innfødte.

- ▶ Strategier for forbedring av integreringspolitikken er avgjørende for å unngå segregering og en sterk økning i ulikhet, der innvandrere kommer systematisk dårligere ut enn majoritetsbefolkningen. Slike skjevheter er i seg selv uønsket, og det er dessuten usikkert hva en slik utvikling på sikt kan bety for oppslutningen om de velferdsstatlige ordningene.

12 Den nordiske befolkningens levekår



Tidligere i rapporten har vi vist hvordan institusjonene i den nordiske modellen har endret seg de siste 25 årene, og hvordan virkemidlene som er viktige for å realisere landenes sentrale målsettinger har blitt tilpasset stadig endrete samfunn. For å få et fullstendig bilde av hva som har skjedd de siste 25 årene, må den institusjonelle beskrivelsen suppleres med en beskrivelse av de faktiske endringene i befolkningens levekår.

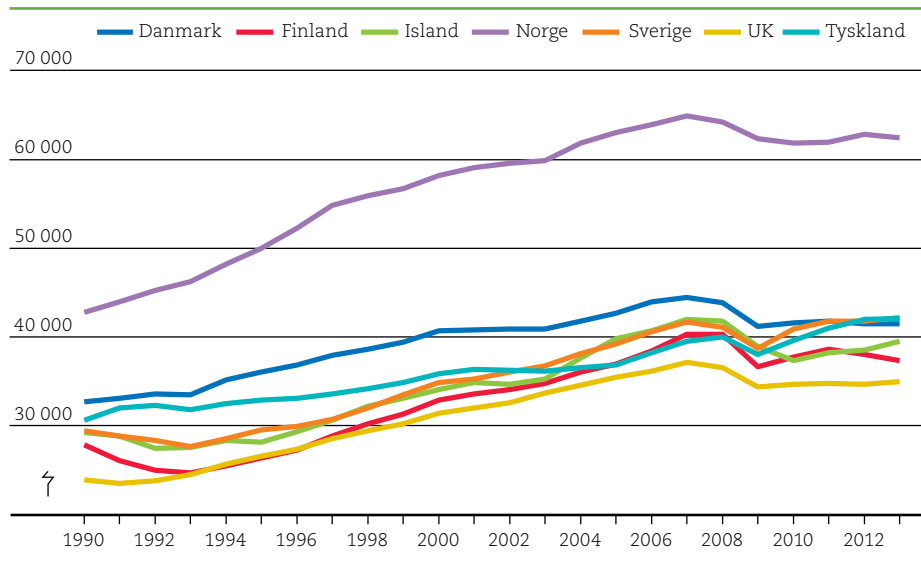
I Norden har levekårsforskningen vært et sentralt redskap for å kunne vurdere hva slags effekt politikken som føres har for folks liv. Skal man kunne vurdere om samfunnene oppnår de politiske målsettingene som er satt, kan man ikke utelukkende se på økonomiske makroindikatorer, man må også se på de faktiske levekårene. I dette kapitlet presenteres derfor utviklingen i noen sentrale velferdsindikatorer for den nordiske befolkningen. Erik Allardt skrev i 1975 boka «Att ha, att älska, att vara», der han argumenterte for at velferd kunne forstås som en tilfredsstillelse av behov knyttet til materiell levestandard (att ha), sosiale relasjoner og samhandling (att älska) og personlig utvikling (att vara). Allardt understreket at dersom man skal kunne vurdere befolkningens levekår, måtte man ta utgangspunkt i en idé om hva som konstituerer «det gode samfunnet» (Rothstein 2013). I de nordiske landene har det vært klare ideer om nettopp dette, og noen verdier har stått (og står) sterkere enn andre. De fleste vil for eksempel være enige i at det gode samfunnet fordrer at folk kan realisere sine evner, at de økonomiske forskjellene ikke er for store, at det er likestilling mellom kjønn og etniske grupper, at alle har mulighet til deltakelse i samfunns- og arbeidsliv og at alle kan hevde sine interesser gjennom demokratiske kanaler. Når vi skal illustrere utviklingen i den nordiske befolkningens levekår.

For å ha referansepunkt utenfor Norden, vises også utviklingen i Tyskland og Storbritannia i de fleste framstillingene. Disse to landene er valgt fordi de er store, dominerende økonomier i Europa, samt at de har en annen velferdsmodell og en annen arbeidslivstradisjon enn de nordiske landene.

Nordenboerne har blitt rikere, særlig nordmennene

Den første dimensjonen i Erik Allardts levekårstypologi, og den første pilaren i den nordiske modellen, er de økonomiske forholdene – «att ha». Det er ingen tvil om at den økonomiske utviklingen i Norden fra 1990 og framover har vært god og at samfunnene har klart å generere økonomisk vekst (figur 12.1). Utviklingen i BNP per capita, justert for kjøpekraftforskjeller og målt i konstante priser, viser en vekst på mellom 27 og 46 prosent fra 1990 til 2013. Veksten har vært sterkest i Norge og Sverige, og svakest i Danmark. I 2013 er danskene «tatt igjen» av svenskene. Det er likevel ikke bare i Norden den økonomiske utviklingen har vært god i perioden. Veksten i Storbritannia har vært like sterk som veksten i Norge (om enn fra et annet utgangsnivå), mens Tyskland hadde like høy BNP per capita som Sverige og Danmark i 2013 (figur 12.1).

Figur 12.1 BNP per capita, PPP (konstante priser – dollar 2011). 1990–2013

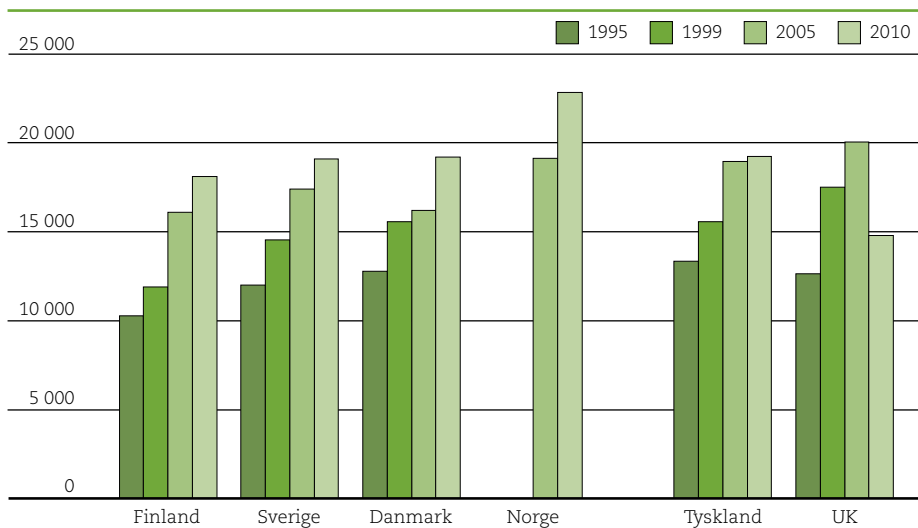


Kilde: World Bank Databank

Med rikdom følger materiell velstand – og fritid

Med økonomisk vekst har den materielle velstanden økt. Gjennomsnittlig forbruk per hushold har vokst betydelig, og i 2010 var det nordiske forbruksnivået høyere enn i både Tyskland og Storbritannia (figur 12.2). Av de europeiske landene var det kun Luxembourg som hadde et høyere forbruksnivå enn Danmark og Norge (Eurostats database, tall ikke vist her).

Figur 12.2 Gjennomsnittlig forbruk per forbruksenhet i kjøpekraftjusterte euro. 1994–2010.



Kilde: Eurostats database, tabell hbs_exp_t111

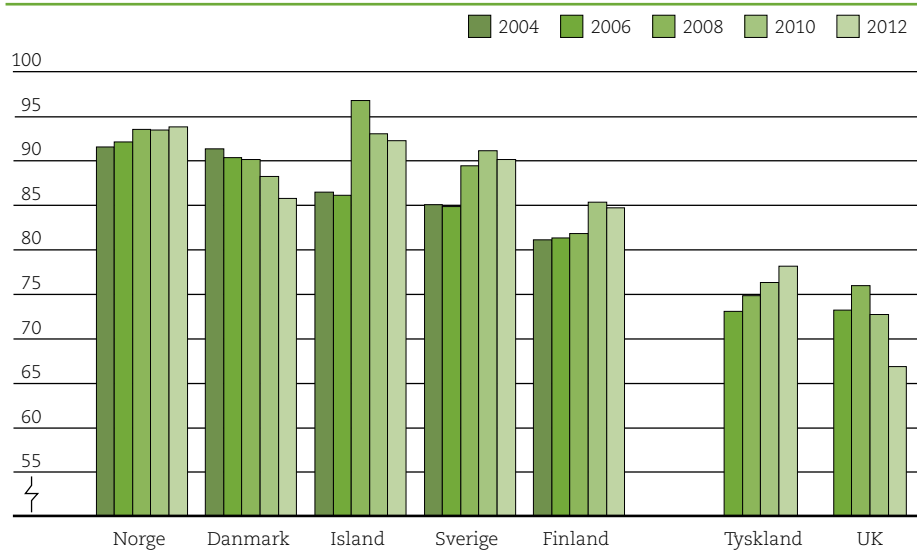
Tall for Island, og for Norge i 1994 og 1999, er ikke tilgjengelig.

I de nordiske landene er det vekst i forbruket også etter finanskrisen, mens den tyske forbruksveksten stagnerte i kriseårene, og utviklingen var negativ for Storbritannia. Det skal sies at et mål på gjennomsnittlig forbruk sier lite om hvordan forbruket er finansiert; en av årsakene til finanskrisen i 2008, var nettopp lånefinansiert forbruk. Videre vil nasjonale forskjeller i forholdet mellom forbruk og sparing kunne spille inn på forbruksutviklingen.

En annen illustrasjon på velstandsøkningen er å se på tilgangen til levekårsgoder som anses som grunnleggende i rike land. Et slikt gode er muligheten til å reise på en ukes ferie årlig (figur 12.3). I alle landene er dette noe flertallet har råd til, men andelen som har råd, er høyere i Norden enn i Tyskland og Storbritannia. For eksempel er andelen briter som ikke har råd til en årlig feriereise, fem ganger så høy som andelen nordmenn som ikke har råd til dette. Det er også noen forskjeller innad i Norden. Andelen finner som ikke kan ta seg råd til en ukes ferie utenfor hjemmet,

er tre ganger så stor som andelen nordmenn. En annen forskjell er at mens andelen som har råd til ferie er stabil i Norge og øker i Finland etter finanskrisen, reduseres den noe på Island og i Danmark (og i Storbritannia). Dette illustrerer hvordan krisen har hatt ulike konsekvenser for enkeltindividenes levekår, avhengige av hvor hardt landene har vært rammet.

Figur12.3 Andel i befolkningen som har råd til å reise på en ukes ferie i året. 2004–2012.

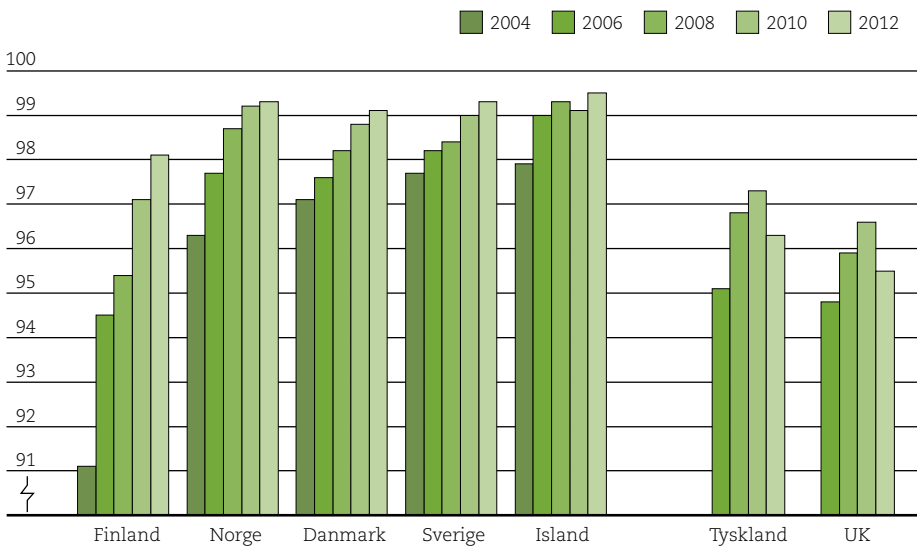


Kilde: Eurostats database, tabell ilc_mdse02

Et annet essensielt levekårsgode, er mulighet til å kjøpe seg en PC (figur 12.4). Dette er noe stadig flere av nordboerne har hatt råd til, og i dag har nesten alle denne muligheten. Også i Tyskland og Storbritannia har de fleste råd til PC, men i disse to landene har andelen sunket marginalt etter finanskrisen. Selv om prosentandelene som ikke kan kjøpe seg en PC er små, illustreres forskjellene mellom Norden og Tyskland/Storbritannia hvis man regner om til antall: 3,5 prosent av Tysklands befolkning utgjør for eksempel nesten 3 millioner mennesker, mens 2 prosent av den finske befolkningen utgjør drøyt 100 000 personer.

Fritid regnes også som et helt sentralt levekårsgode, og parallelt med velstandsøkningen har folk fått mer fritid. I seks av de sju landene som sammenliknes her, har gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt blitt redusert siden 1990. Reduksjonen har vært sterkest på Island og i Tyskland, mens Sverige er det eneste landet der arbeidstakerne jobber (marginalt) flere timer i gjennomsnitt i 2013 enn i 1990 (figur 12.5). I en periode med god økonomisk vekst, er det ikke overraskende at folk har valgt å ta

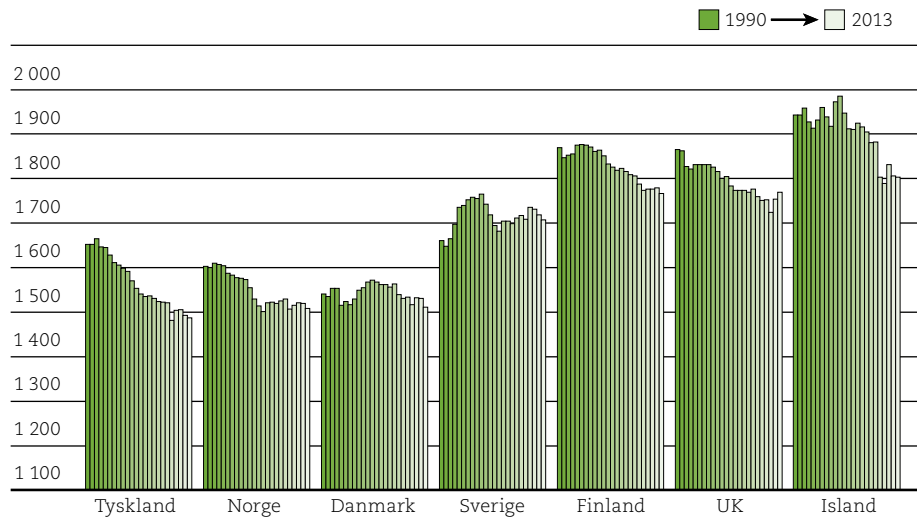
Figur 12.4 Andel i befolkningen som har råd til å kjøpe seg en PC. 2004–2012.



Kilde: Eurostats database. Tabell ilc_mddu03

ut noe av den økonomiske veksten i mer fritid. Både samfunnet og den enkelte har hatt råd til dette. Men dersom den økonomiske veksten svekkes eller stagneres, vil prioriteringen mellom velstand og fritid bli tøffere (se Holmøy og Strøm 2014).

Figur 12.5 Gjennomsnittlig antall timer arbeidet per arbeidstaker.



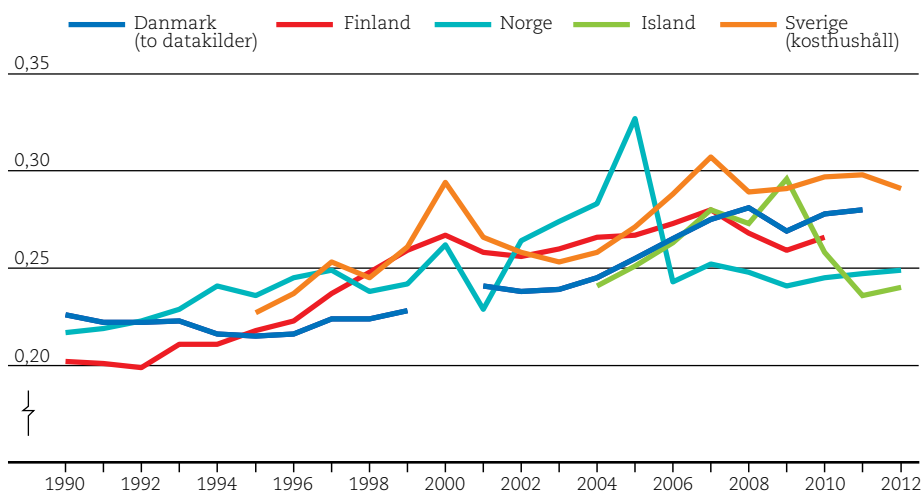
Kilde: Labour Force Statistics

Økning i velstand, men også økning i ulikhet

Økonomisk vekst og velstandsvekst har ikke forhindret at noen har blitt hengende etter i velstandsutviklingen. Inntektsulikheten¹ i de nordiske landene er fremdeles blant de laveste i verden (OECD 2011), men siden 1990 har den økt klart i flere av landene. Økningen har vært størst i Sverige, Danmark og Finland, og minst i Norge og på Island (figur 12.6).²

Andelen med lavinntekt har også utviklet seg forskjellig i de nordiske landene (figur 12.7). Det har vært en økning i andelen i Danmark og Sverige i perioden, mens situasjonen er omtrent den samme i 2013 som den var i 2004 i de andre landene.³ Utviklingen på Island må tolkes i lys av den generelle inntektsutviklingen etter krisen. Medianinntekten har gått ned, og dermed har heller ikke lavinntektsandelen økt. Samtidig har profilen på den islandske krisepakken bidratt til at de med de laveste inntektene ble skjermet, og reallønnsnedgangen til de laveste innteksgruppene var dermed mindre omfattende enn i de høyeste innteksgruppene (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014:93). Målt i faste priser har andelen med lavinntekt på Island økt etter krisen.

Figur 12.6 Utvikling i inntektsulikhet (ginikoeffisient). 1990–2012.



Kilder: Beregninger fra de enkelte lands statistiske sentralbyråer. Se Fløtten et al. 2014 for nærmere beskrivelse av kildene.

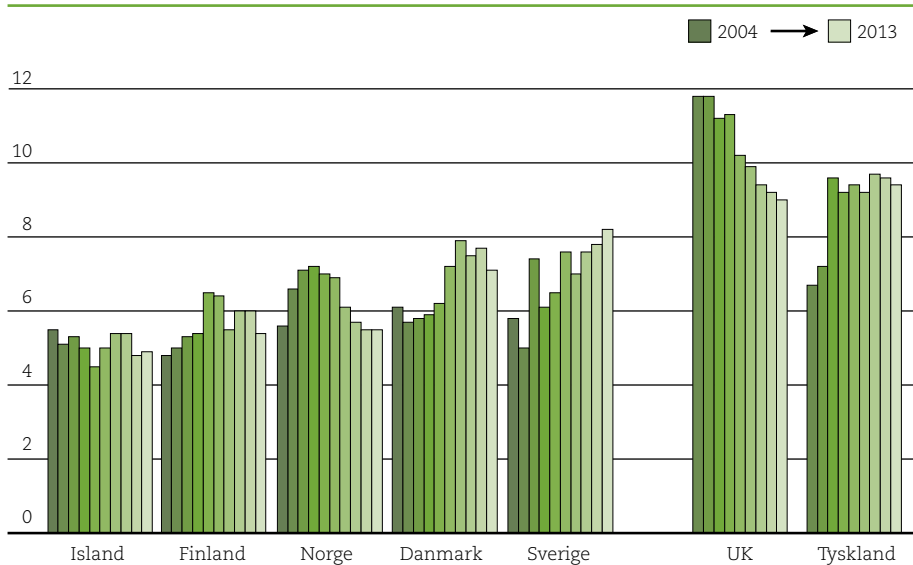
1 Inntekt er summen av lønn, overføringer, trygder, kapital- og andre finansinntekter.

2 Tallene for Island i figur 12.5 er kun for perioden 2002-2012, men andre kilder viser at den islandske Ginikoeffisienten steg fra 0,21 i 1993 til 0,30 i 2008, for deretter å synke til 0,24 i 2012 (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014:91). Den islandske ulikheten er dermed ikke dramatisk høyere i 2012 enn den var i 1993.

3 Analyser fra Norge viser imidlertid at andelen barn som bor i familier med lavinntekt har økt betydelig det siste tiåret, og denne økningen har utelukkende kommet i familier med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn (Epland & Kirkeberg 2014).

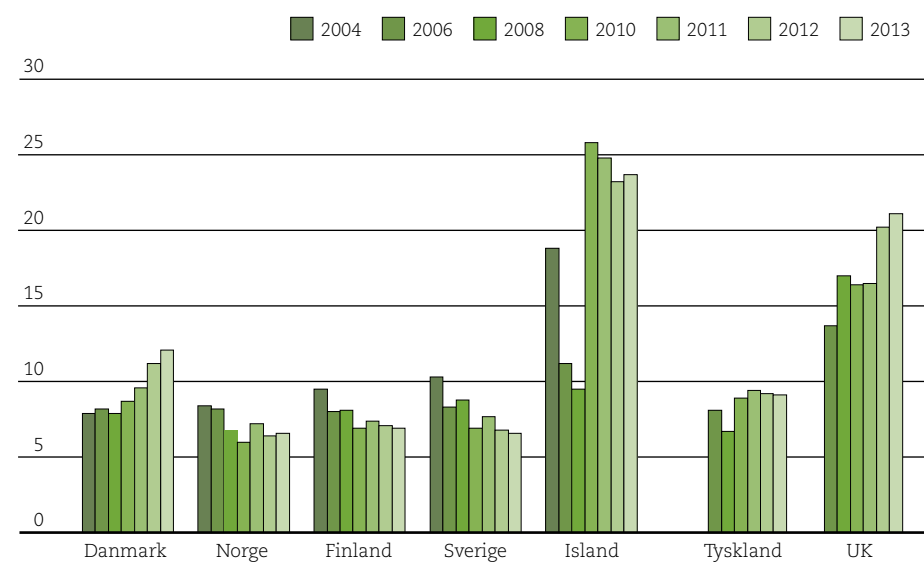
Lavinntektsproblemet er større i Tyskland og Storbritannia enn i Norden, men det siste tiåret har utviklingen vært motsatt i disse to landene. Andelen har økt i Tyskland, mens den har blitt redusert i Storbritannia. Utviklingen i Storbritannia må, på samme måte som utviklingen i Island, forstås i lys av både finanskrisen og de politiske tiltakene som har blitt iverksatt det siste tiåret for å redusere omfanget av barnefattigdom.

Figur 12.7 Utvikling i lavinntekt når grensen er satt ved 50 prosent av median. Beregnet på grunnlag av disponibel husholdsinntekt, ekvivalert med EUs skala. 2004–2012. Prosent.



Kilde: Eurostats database, tabell ilc_li02

Lavinntektsmål gir ikke et fullstendig bilde av den materielle situasjonen i husholdene. Dette reflekteres i figur 12.8, for selv om inntektsforskjellene øker, og selv om Danmark og Sverige har en noe større andel i befolkningen med lavinntekt i 2012 enn i 2003, er det forholdsvis få som rapporterer at de har store problemer med å få endene til å møtes (figur 12.8). I Finland, Norge og Sverige har andelen vært svakt nedadgående på 00-tallet. I Danmark er andelen økende, mens det har vært en kraftig vekst på Island de siste årene, noe som er svært forståelig, gitt hvordan Island ble rammet av finanskrisen. Andelen med økonomiske problemer er også jevnt stigende i Storbritannia, og stabil i Tyskland. Det er altså ingen entydig sammenheng mellom utviklingen i ulikhet, utviklingen i lavinntekt og utviklingen i subjektiv opplevelse av økonomisk knapphet.

Figur 12.8 Andel hushold som har problemer med å få endene til å møtes 2004–2013.*

* Andelen som svarer at de har problemer eller store problemer med å få endene til å møtes, er inkludert her.

Kilde: Eurostats database, tabell ilc-mdec09

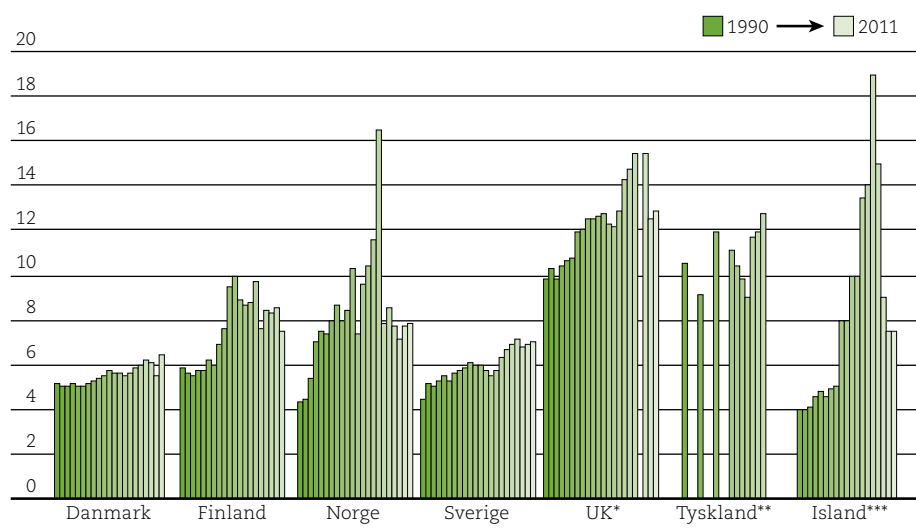
Vekst og rikdom skapes i arbeidslivet for de fleste

Tidligere i denne rapporten har det blitt presentert tall for sysselsettingsnivået og -utviklingen i Norden, og disse oversiktene gjentas ikke her. Det er tilstrekkelig å minne om at sysselsettingen er høyere i Norden enn i de fleste andre land, også blant kvinner, eldre og innvandrere, samt at sysselsettingsutviklingen har vært positiv. Velstanden skapes i hovedsak i arbeidsmarkedet. Den høye sysselsettingen i Norden er derfor den viktigste forklaringen på det gode velstandsnivået, og på at omfanget av lavinntekt er komparativt lite.

Den viktigste driveren bak inntektsulikheten, er ulikhetene i markedsinntektene, men systemene for lønnsdannelse, skattesystemene og de sosiale overføringene bidrar til å holde inntektsulikheten i sjakk i Norden. Den økte ulikheten i flere nordiske land henger imidlertid hovedsakelig sammen med økte ulikheter i arbeidsinntekter, noe som forteller at likheten ikke er sikret en gang for alle. I tillegg påvirkes ulikheten av fordelingen av kapitalinntekter. De siste årene har det kommet en rekke studier som viser hvordan den rikeste delen av befolkningen stikker av med en stadig større del av kaka (Atkinson 2005; Atkinson & Piketty 2007; Atkinson & Aaberge 2008; Hacker & Pierson 2010; Piketty 2014).

Denne situasjonen kjennetegner også de nordiske landene. Utviklingen har vært sterkest på Island, der den rikeste prosentens andel av samfunnets totale inntekter steg fra om lag 4 prosent i 1992 til nesten 20 prosent i 2006. Etter den økonomiske krisen sank andelen i løpet av få år til 6–7 prosent (Ólafsdóttir & Ólafsson 2014:93). Utviklingen i Norge har også vært markant, der har den rikeste prosentens andel av samfunnets totale inntekter nesten doblet seg (fra drøyt 4 til knapt 8 prosent fra 1990 til 2013).⁴ Danmark befinner seg i det andre ytterpunktet; her har den rikeste prosentens andel økt kun med ett prosentpoeng (figur 12.9). I alle de nordiske landene (inkludert Island), har den rikeste prosenten en mindre andel av de totale inntektene enn i Storbritannia.⁵

Figur 12.9 Den rikeste prosentens andel av samfunnets totale inntekter. 1990-2010.



*UK mangler data for 2008 ** Tyskland mangler data for en del år *** Island er ikke i databasen. Tallene er hentet fra Ólafsson & Kristjánsson (2013).

Kilde: World Top Income Database, hentet fra: <http://topincomes.parisschoolofeconomics.eu/>

Et mer delt arbeidsmarked?

Økningen i ulikhet i markedsinntekter kan ses som uttrykk for at det er noen problemer i arbeidsmarkedet. I Norden er det bekymring for at utvikling går i retning av et mer todelt arbeidsmarked, der noen har trygge jobber av høy kvalitet, med stor autonomi og gode lønninger, mens andre har usikre jobber, med få fremmelsesmulig-

4 De ekstreme utslagene i Norge midt på 00-tallet kan forklares med innretningen på skattereformen i 2006, som gjorde det mindre lønnsomt å ta ut utbytte. Dette medførte at mange tok ut store utbytter årene rett før reformen trådte i kraft.

5 Det er ikke fullstendige tidsserier for Tyskland i databasen.

heter, lave inntekter, utrygge arbeidsforhold og ubekvem arbeidstid. Innvandring av lavkvalifisert arbeidskraft har medført en vekst i denne typen jobber, som i tillegg til å være et problem i seg selv også bidrar de til større ulikhet.

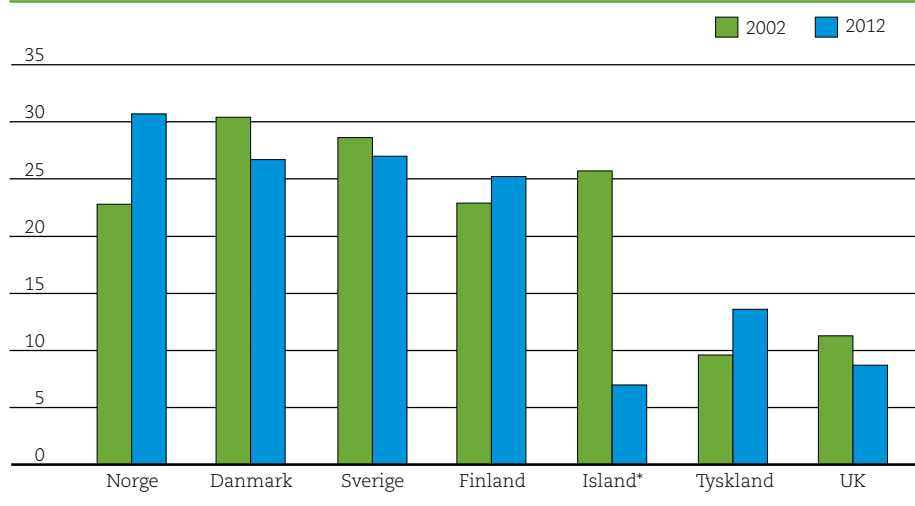
I alle Nordmots landrappporter blir det for øvrig pekt på at det også er problemer i arbeidsmarkedets randsoner. Noen grupper faller mer eller mindre ut av arbeidsmarkedet og får aldri et trygt fotfeste her. Ungdom som ikke fullfører videregående utdanning er særlig sårbare. I alle landene er frafallproblemet større blant gutter enn blant jenter, og problemet er særlig stort i noen innvandrergupper.

At andelen unge med psykiske problemer øker kan både være et resultat av og en årsak til frafallet, men uansett er en situasjon med mange unge utenfor arbeidsmarkedet negativt for den enkelte, en sløsing med ressurser, en kilde til ytterligere økning i ulikhet og en utfordring for velferdsstatens bærekraft.

Tillit

Høy grad av tillit ses som indikasjon på at et samfunn har høy sammenbindingskraft (social cohesion), og sammenheng mellom de nordiske samfunnenes funksjonsmåte og graden av tillit i samfunnene blir ofte understreket. På den ene siden er det argumentert for at de nordiske velferdsstatene skaper tillit (Rothstein & Uslaner 2005), på den andre siden er det argumentert for at de nordiske velferdsstatene er et resultat av at det allerede er høy tillit i befolkningene (Bergh & Bjørnskov 2011).

Figur 12.10 Andel som har stor tillit til landets nasjonalforsamling (8, 9 eller 10 på en skala fra 1 til 10)



* tall for Island fra 2004

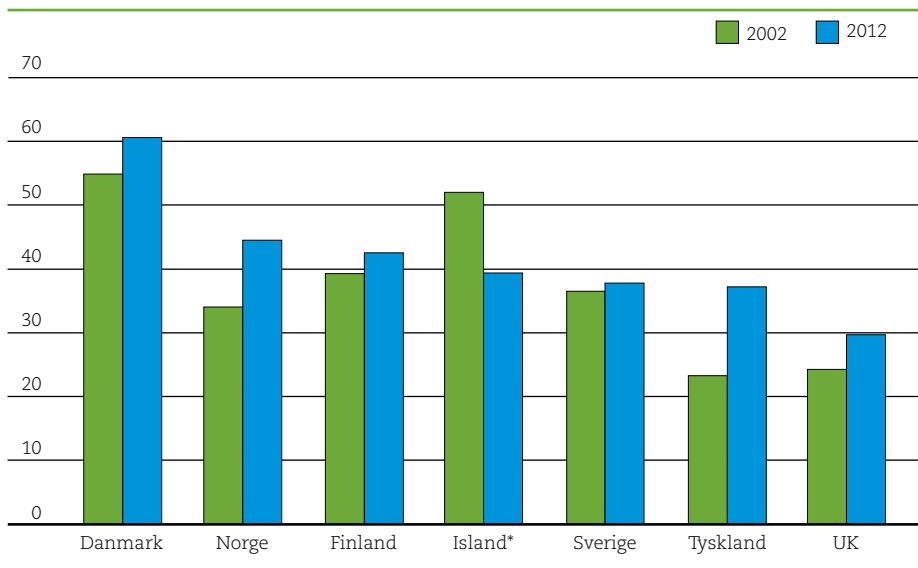
Kilde: Egne kjøring, European Social Survey, Round 1 Data (2002). Data file edition 6.3. and Round 6 Data (2012). Data file edition 2.0. Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data.

Både tillit til ulike samfunnsinstitusjoner (politi, parlament, politikere, politiske institusjoner) og tillit til enkeltindivider, brukes som indikatorer på graden av tillit i et land. De nordiske landene er kjennetegnet ved at tilliten både til andre mennesker og til politiske institusjoner er høy, men Island skiller seg fra de andre nordiske landene når det gjelder tilliten til de politiske institusjonene (figur 12.10). Dette har nok sterk sammenheng med Islands erfaringer i forbindelse med finanskrisen. Tidlig på 00-tallet var nemlig islendingenes tillit til nasjonalforsamlingen helt på høyden med nivået i de andre nordiske landene (figur 12.10). Tilliten til nasjonalforsamlingene har for øvrig sunket i flere av landene etter finanskrisen, noe som viser at tillitsnivåene heller ikke kan tas for gitt.

Tilfredshet med livet

Den siste levekårsindikatoren vi har valgt å trekke frem, er den generelle tilfredsheten med livet. Dette er en indikator som ikke nødvendigvis henger sammen med rikdom eller velstand, men som er et enkeltstående uttrykk for folks generelle opplevelse av sin egen situasjon.

Figur 12.11 Andel som er svært fornøyde med livet (skåre 9 eller 10) 2002 (2004 for Island) og 2012.



Kilde: Egne kjøring, European Social Survey, Round 1 Data (2002). Data file edition 6.3 and Round 6 Data (2012). Data file edition 2.0. Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data.

I Norden, og i sammenlikningslandene Storbritannia og Tyskland, er folk gjennomgående mer fornøyd med sine liv i 2012 enn de var i 2002. Unntaket her er Island, der

befolkningen har blitt klart mindre tilfredse med livene sine i løpet av tiåret. Med unntak av Danmark, er det for øvrig små forskjeller på den nordiske befolkningens tilfredshet med livet, og den britiske og tyske befolkningens (figur 12.11).

Gode levekår – større forskjeller

Gjennomgangen av levekårsvariablene viser at det er store variasjoner i befolkningenes levekår og hvordan de har utviklet seg over tid. På mange av indikatorene er situasjonen bedre i de fleste landene i Norden enn i sammenlikningslandene Tyskland og Storbritannia, for eksempel er velstanden i hovedsak større, de materielle levekårene bedre, sysselsettingen høyere og tilliten større. På flere av disse indikatorene er det imidlertid klare forskjeller innad i Norden. Det er dessuten tegn til større levekårsforskjeller mellom de nordiske landene etter krisen.

På flere områder er det heller ikke slik at situasjonen for den nordiske befolkningen skiller seg ut i positiv retning, og i noen tilfeller er utviklingen til og med negativ, noe som gir grunn til bekymring. Utviklingen i inntektsulikhet er opplagt et slikt levekårsområde, utviklingen i lavinntekt likeså. Den økende inntektsulikheten forteller for eksempel at forskjeller i tilgangen til arbeid er økt, at systemene for lønnsdannelse ikke har klart å demme opp for ulikheter i markedsinntekter, og at skattesystemene ikke hindrer at de rikeste tar en stadig større del av samfunnskaka. Tendensene til at noen grupper sliter med å få et stabilt fotfeste på arbeidsmarkedet – noe som blant annet gjelder enkelte innvandrergupper, unge med psykiske problemer og unge som faller ut av utdanningssystemet – er også en utfordring, og forteller at de nordiske modellene har en jobb å gjøre med å skape reelt inkluderende arbeidsliv.

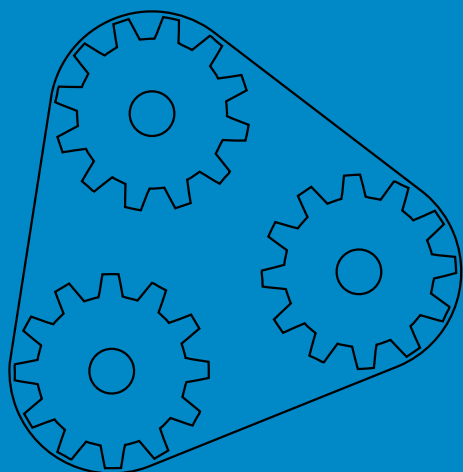


A stylized map of Europe is shown in a light blue color. Overlaid on the map is a dark silhouette of a forest with various tree shapes. The background is a solid dark blue color.

Del III: Mot 2030

Modellens framtidige utfordringer

Mot 2030 må vi forvente at landene fortsatt kommer til å stå overfor sterke ytre og indre endringskrefter, som vil kreve nye politiske reformer og institusjonelle tilpasninger.



13 Mot 2030



De siste 25 årene har de nordiske landene stått overfor sterke ytre og indre endringskrefter. Det er slående hvor omfattende tilpasninger og reformer aktørene i de nordiske landene har klart å bli enige om og som de har hatt kapasitet til å gjennomføre i den turbulente perioden fra 1990 til 2014.

Mot 2030 må vi forvente at landene fortsatt kommer til å stå overfor sterke ytre og indre endringskrefter, som vil kreve nye politiske reformer og institusjonelle tilpasninger.

Mange av disse endringskreftene kjenner vi godt til – som tiltakende globalisering, aldring av befolkningen, ytterligere urbanisering og videre vekst i innvandringen. Også de nordiske landene må forvente at konsekvensene av klimaendringer blir tydeligere, med fler som vil ønske å migrere mot nord fra land som rammes hardt av global oppvarming. Mer ekstremvær i nord og omstilling til en lavutslippsøkonomi vil kreve radikale nasjonale reformer og tilpasninger. EU-landene ble i oktober 2014 enige om et 40 prosents reduksjonsmål for utslipp innen 2030 noe som vil kreve økt endringstakt framover. Andre endringskrefter, eksempelvis nye finansielle kriser, er foreløpig ukjente, men realistisk å regne med.

Det kritiske spørsmålet for de nordiske modellenes overlevelsessevne er hvorvidt myndigheter, organisasjoner og bedrifter vil ha kapasitet til å tilpasse sine strategier til slike ytre og indre endringer. Dette er ikke bare et spørsmål om politiske valg og gjennomføringsevne, men om aktørene har de nødvendige institusjonelle ressurser, virkemidler og evner til å fornye sine strategier og gjenskape resultater som samsvarer med sentrale nordiske mål som full sysselsetting, lav ulikhet, likestilling, og bærekraftig miljø.

Tre historiske kapitler

For å sette perioden fram mot 2030 i et historisk perspektiv, kan vi forenklet si at de nordiske modellene er på vei inn i et nytt kapittel, som etter alt å dømme vil skille seg vesentlig fra de foregående kapitlene. Ved inngangen til det 20. århundret sto de nordiske landene overfor en situasjon hvor nye produksjonsteknologier og utvidete

markeder medførte at de institusjonene man hadde, ikke var bygget for de sosiale kreftene som var utløst. Mens industriarbeiderklassen i byene vokst raskt, fantes det ikke systemer for å ta vare på de mange som ble utsatt for arbeidsulykker, sykdom eller arbeidsledighet. Det politiske svaret på dette var de nordiske modellenes grunnleggende byggesteiner: klassekompromiss, regulering av arbeidslivet gjennom tariffavtaler og de første sosialforsikringsordningene, som til sammen la grunnlaget for mer sosial trygghet og økt verdiskaping (Dølvik 2013a).

Under gjenreisningen etter andre verdenskrig startet de nordiske landene på et nytt kapittel, hvor det vi kjenner som dagens velferdsstater ble bygget opp. Reformtaket var høy. Omfattende pensjons- og trygdesystemer ble etablert parallelt med en kraftig utbygging av offentlige velferdstjenester og utvikling av trepartssamarbeid for å sikre samordning av lønnsdannelsen og den økonomiske politikken. For å forklare denne oppbyggingsperioden, er det i forskningslitteraturen vanlig å vise til teorier om maktressurs-mobilisering (Korpi 1981, 1986, 2006),¹ hvor høy velgeroppslutning mot venstre og sterke organisasjoner i arbeidslivet framheves som avgjørende for at de nordiske landene utviklet distinkt annerledes løsninger enn kontinentaleuropeiske land og USA (Esping-Andersen 1990). På perioder kan måle seg med denne oppbyggingsperioden når det gjelder utjamning og bedring av livsmuligheter og levekår for de brede lag av folket.

I ståstedanalysen har vi argumentert for at et nytt kapittel i historien om de nordiske modellene ble skrevet etter krisene i 80–90 årene. I denne perioden bidro samspillet mellom ytre endringer og kriser, befolkningsendringer og skifter i sosiøkonomiske forhold til å presse fram politiske reformer av både institusjoner og politiske virkemidler. Etter de svingende 80-årene, gikk Norden fra oppbygging til ombygging. Typisk nok har forfatterne av landrapportene i NordMod-prosjektet falt ned på omtrent den samme tittelen for å karakterisere dette kapitlet i utviklingen – «reformenes tidsperiode». Revitalisering av partsforhold og mekanismer for lønnskoordinering bidro – sammen med omlegging snarere enn nedbygging av velferdsordninger – til å prege 90-tallets moderniseringskapittel. Dermed ble tidligere sosiale resultater i stor grad vedlikeholdt eller forbedret, blant annet i form av bedre levekår og fortsatt lav ulikhet.²

Utover på 00-tallet kommer det nye politiske og økonomiske svingninger, og det blir større variasjon i politiske strategier mellom landene. Samtidig som tradisjonelle tiltak ofte er utilstrekkelige for å løse nye typer sosiale problemer, viser

1 I seinere år er det kommet til supplerende teorier, som også vektlegger at arbeidsgiverne hadde interesser i oppbygging av gode velferdsordninger (Swenson 1991; Hall & Soskice 2001), men spesielt i de nordiske tilfellene er det vanskelig å forklare arbeidsgivernes strategier uavhengig av den maktfaktoren som den voksende arbeiderbevegelsen representerte.

2 Island, hvor ulikhetene økte kraftig etter det finansielle frisleppet i 90-årene, representerer et unntak her.

ståstedsanalysen utviklingstrekk som indikerer økte spenninger i flere av modellens grunnpillarer. Forfatterne av den svenske landrapporten diskuterer for eksempel om den svenske «folkhemsmodellen» kan sies å være intakt. De trekker blant annet fram reduserte ytelsesnivåer i sosialforsikringene, svekket fagbevegelse og vedvarende høy arbeidsledighet som faktorer som kan rokke ved modellen (Berglund & Esser 2014). Etter finanskrisen er det samlede ledighetsnivået i Norden høyere enn i land som Tyskland og Storbritannia.

Like fullt er de siste 25 årene som helhet kjennetegnet av stor kapasitet til å fornye og tilpasse virkemidlene og grunnpilarene i de nordiske modellene. Modellen er fortsatt intakt, og 80–90-tallets dystre spådommer er gjort til skamme. Denne evnen til tilpasning har gitt resultater som gjør at de nordiske landene fortsatt figurerer i toppen av de fleste internasjonale rankinger og atskiller seg fra andre grupper av land – om enn i mindre grad enn tidligere.

Nytt kapittel eller epilog?

Fram mot 2030 er spørsmålet om lærdommene fra de foregående kapitlene kan brukes til å føye et nytt kapittel til fortellingen om den nordiske modellen, eller om det snarere vil bli en epilog. Er aktørene i de nordiske modellene i stand til å gjenskape og fornye ikke bare sine institusjoner, men også de sosiale resultatene? Kan velprøvde tilnærminger, institusjoner og virkemidler igjen mobiliseres for å løse nye utfordringer, for eksempel omstillingen til en mer klimavennlig økonomi, eller vil de snarere framstå som hindringer for fornyelse? Er sentrale institusjoner i dag så aldersvekket at de ikke lenger har spenst og styrke til å takle kravene som vil oppstå i møtet med økt ytre økonomisk og klimapolitisk press, eller vil de klare å fornye seg selv og sine agendaer?

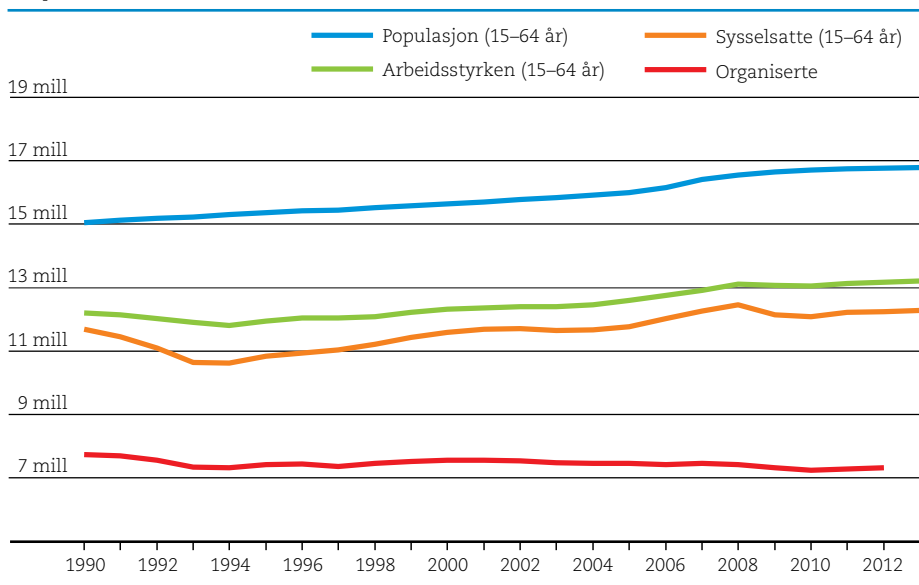
I denne siste delen av rapporten viser vi først hvor stort spenn det kan bli i utviklingen i Norden fram mot 2030, illustrert ved utvalgte indikatorer, avhengig av om utviklingen følger trenden i den foregående perioden for Norden som helhet eller trenden for de nordiske land som har skåret best eller dårligst på disse indikatorene. Deretter diskuterer vi hva det vil si å opprettholde eller videreføre den nordiske modellen. Dernest beskriver vi noen sentrale ytre og indre endringsdrivere som uansett vil påvirke betingelsene for landenes utvikling og diskuterer hvilke samfunnspolitiske utfordringer disse kan skape, gitt de eksisterende problemene som er beskrevet i ståstedsanalysen og avsnittet om utfallsrommet fram mot 2030. Avslutningsvis diskuteres hvilke særskilte utfordringer dette skaper for arbeiderbevegelsen.

Er aktørene i de nordiske modellene i stand til å gjenskape og fornye ikke bare sine institusjoner, men også de sosiale resultatene?

Utfallsrommet mot 2030

Utviklingen fram mot 2030 kan ta mange retninger, avhengig av ytre hendelser og hvilke strategier aktørene velger for å påvirke den. Vi vil ikke forsøke å lage prognoser eller scenarier for hvordan Norden vil kunne se ut i 2030. For å illustrere spennet i utfallsrommet, har vi i stedet valgt å framskrive de seinere årenes utvikling langs noen få sentrale indikatorer. Disse indikatorene er sysselsetting, organisasjonsgrad på arbeidstakersiden og inntektsfordeling. For å kunne gjøre disse beregningene, har vi laget et felles land, Norden, som består av de fem nordiske landene satt sammen etter relativ befolkningsstørrelse. For å kunne se framover, er det først verdt å kaste et raskt blikk bakover.

Figur 13.1 Utvikling i nordisk populasjon, arbeidsstyrke, sysselsatte og fagorganiserte 1990–2013. Antall personer 15–64 år. Kilde: OECD Labour force statistics.



I Norden har befolkningen i arbeidsfør alder (15–64 år) økt fra 15 millioner i 1990 til 16,8 millioner i 2013. Økningen var sterkest i perioden 2005–9.

Arbeidsstyrken, det vil si alle som tilbyr sin arbeidskraft på arbeidsmarkedet (sysselsatte og ledige), har endret seg langt mindre. Arbeidsstyrkens andel av befolkningen (15–64 år) var høyest i 1990 (81 prosent) og lavest i 1994 (77 prosent). I 2013 utgjorde arbeidsstyrken 79 prosent av alle i yrkesaktiv alder (13,2 millioner).

Sysselsettingen falt kraftig under kriseårene 1990–93, men økte deretter fra 10,6 til 12,5 millioner i 2008. Veksten var sterkest i årene 2004–8, da arbeidsinnvandringen fra EU skjøt fart, etterfulgt av et brått fall under finanskrisen og svak vekst

fra 2010. Sysselsettingen på 12,3 millioner i 2013 var 190 000 lavere enn i 2008 og 1,7 millioner høyere enn i 1990. Siden befolkningen 15–64 år økte langt mer, sank sysselsettingsraten fra 78 prosent i 1990 til snau 74 prosent i 2013.

Antallet fagorganiserte var 7,7 millioner i 1990, det vil si 66 prosent av den totale sysselsettingen (inklusive selvstendige). Den nordiske fagbevegelsens medlemstall har ligget ganske flatt fra 1995, med en svak nedgang på 00-tallet, og var i 2012 nesten en halv million lavere enn i 1990. Andelen av alle sysselsatte sank dermed til 60 prosent, det vil si en nedgang på nesten 10 prosent (6 prosentpoeng).

NordMod-rapporten om befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene (Fløtten et al. 2013) presenterte framskrivninger over befolkningen og arbeidsstyrken.³ Analysene viste at:

- ▶ Nordens befolkning vil øke fra om lag 26 til om lag 29 millioner mennesker.
- ▶ Antallet over 80 år vil nesten fordobles, fra 1,2 millioner i 2010 til 2,1 millioner i 2030.
- ▶ Antallet personer i yrkesaktiv alder (15–64 år) vil øke langt mindre – drøyt 300 000 til 2030 – slik at andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder vil gå ned. I Danmark og Finland vil også antallet i yrkesaktiv alder synke fram mot 2030.

Bærekraften i de nordiske modellene er betinget av evnen til å opprettholde en høy sysselsetting og et produktivt, velorganisert arbeidsliv, som igjen har vært avhengig av sterke kollektive parter med kapasitet til å samordne lønnsdannelsen. Et viktig resultat av høy sysselsetting og en samordnet lønnsdannelse er små lønns- og inntektsforskjeller. Som indikatorer for å illustrere utfallsrommet fram mot 2030 har vi derfor valgt:

- ▶ Sysselsettingsgrad
- ▶ Organisasjonsgrad på arbeidstakersiden
- ▶ Økonomisk ulikhet

For å skape et utfallsrom, er det for indikatorene laget tre utviklingsbaner. Utgangspunktet er å framskrive forløpet i perioden 1990–2013, det vil si en ren trendframskrivning («Norden Trend»). Rundt basistrenden er det konstruert en forløpsbane bygd på den beste utviklingen i ett eller flere av de nordiske landene («Norden Høy»), og en tilsvarende lav forløpsbane bygd på utviklingen i landene med svakest resultater («Norden Lav»).

³ Tallene bygger på studiene: The 2012 Ageing report. Economic and budgetary projections for the 27 member states (2010–2060). European Economy 2:2012. Brussels: European Union. Og EU (2012). The 2012 Ageing report. Underlying Assumptions and Projections Methodologies. European Economy 4/2011. Brüssel: European Union. De nordiske landenes finansdepartementer har bidratt med de nasjonale tallene i studien.

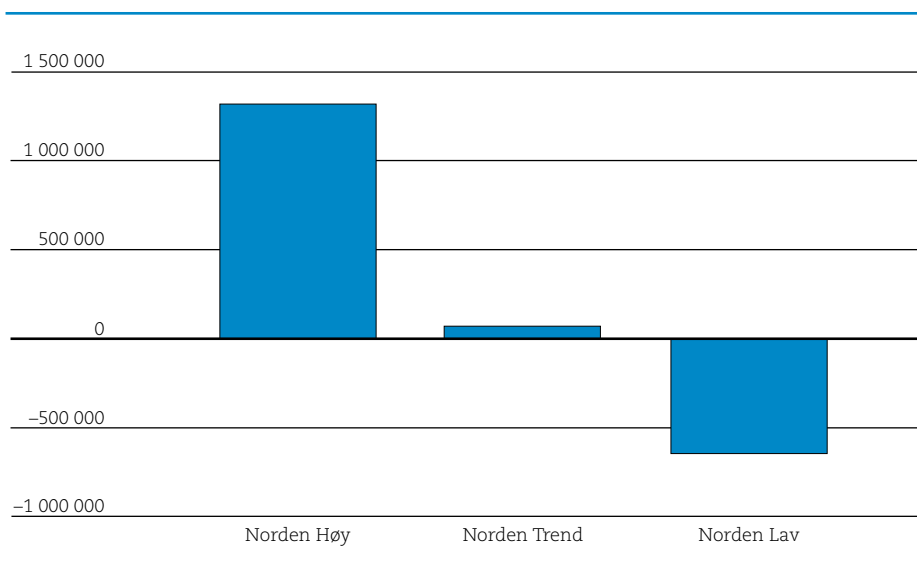
Sysselsettingsgrad

For Norden har som nevnt andelen av befolkningen i arbeidsdyktig alder som faktisk er i arbeid – sysselsettingsgraden – sunket fra 78 prosent i 1990 via et bunnpunkt på 70 prosent i 1993 til 73,7 prosent i 2013. Sysselsettingsgraden i Tyskland var 73,3 prosent og i Storbritannia 71,3 prosent i 2013.

Den framtidige sysselsettingsgraden avhenger av en rekke forhold: Konjunkturer, vekst, økonomisk politikk, teknologisk utvikling, produktivitetsvekst, næringssammensetning, endringer i arbeidsstyrkens størrelse, sammensetning og kompetanseprofil er noen av forholdene som vil spille inn. Hvordan vil sysselsettingsgraden i Norden være i 2030 dersom den følger utviklingsforløpet i:

- ▶ «Norden Høy»: Gjennomsnittet av islandske og norske sysselsettingsrater i perioden 2000–2013.
- ▶ «Norden Trend»: Endringstakten i Nordens samlede sysselsettingsgrad i perioden 2000–2013.
- ▶ «Norden Lav»: Gjennomsnittet av finsk sysselsettingsgrad i perioden 2000–2013.

Figur 13.2 Tre utfall for nordisk sysselsetting i 2030. Netto endring i sysselsetting/ antall jobber fra 2013.



«Norden Høy»-alternativet ville gitt en sysselsettingsgrad på 79,5 prosent i 2030. Med en videreføring av nordisk trenden 2000–13 ville sysselsettingsgraden synke til 72,2

prosent i 2030, mens «Norden Lav» ville endt opp på 68 prosent. De demografiske framskrivningene⁴ gir som nevnt ingen særlig vekst i antallet i yrkesaktiv alder (15–64 år) i Norden. Men hvor mange flere eller færre sysselsatte ville disse tre forløpene gi i 2030?

For å komme opp i «Norden Høy», tilsvarende den gjennomsnittlige sysselsetningsraten på Island og i Norge på 2000-tallet, må sysselsettingen øke med 1,3 millioner fram til 2030. Dette tallet er lavere enn Nordens sysselsetningsvekst i perioden 1995–2013 (1,6 millioner), men den gangen hadde man kraftig vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder. Fra 2010 og fram til 2013, har det kun vært en vekst på 190 000 i Norden.

I «Norden Trend», som legger utviklingen i perioden 2000–2013 til grunn, vil sysselsettingen bare øke med 70 000 fram til 2030, og sysselsetningsraten vil dermed falle. Dette er åpenbart en problematisk utvikling. For å sikre tilstrekkelig arbeidskraft til omsorgen for det økende antallet svært gamle, og tilstrekkelig økonomisk vekst til å finansiere de økende pensjons- og omsorgsutgiftene, vil man trenge en markant økning i sysselsetningsratene og produktiviteten.

I «Norden Lav» vil sysselsettingen falle med hele 650 000 personer. Gitt utfordringene knyttet til den aldrende befolkningen, vil et slikt forløp gi stagnerende vekst og velstand, som trolig vil presse fram betydelige innstramminger i de nordiske velferdsstatene.

Organisasjonsgrad på arbeidstakersiden

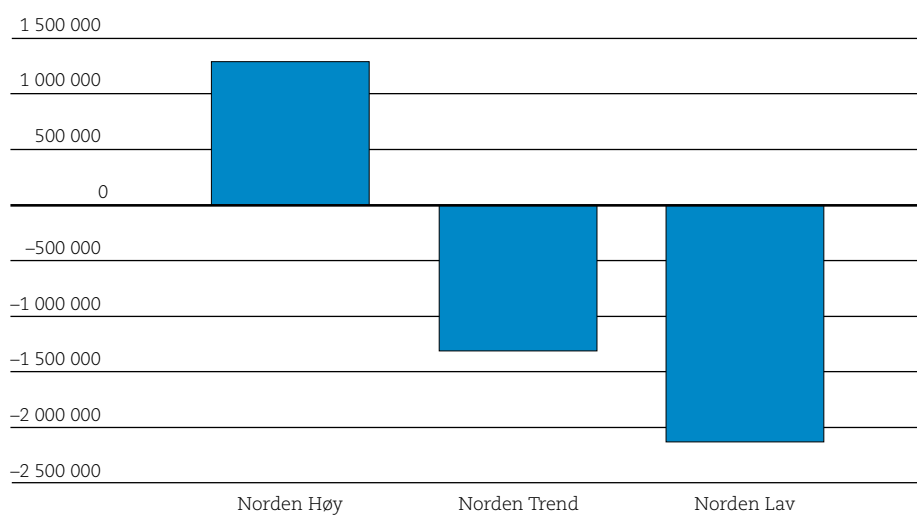
I 2012 var det til sammen 7,3 millioner fagorganiserte i Norden, 420 000 færre enn i 1990. Siden sysselsettingen hadde økt med nesten 1,7 millioner, betyr det at organisasjonsgraden blant lønnstakerne har falt. Organisasjonsgradens nivå og utvikling varierer betydelig mellom de nordiske landene. Som for sysselsettingen er det beregnet tre alternative forløp, hvor ett er hentet utenfor Norden (Tyskland).

- ▶ «Norden Høy»: Gjennomsnittet av svensk og finsk organisasjonsgrad i perioden 1990–2010.
- ▶ «Norden Trend»: Videreføring av utviklingen i Nordens samlede organisasjonsgrad for perioden 2000–2010.
- ▶ «Norden Lav»: Samme årlige nedgang i Nordens organisasjonsgrad som i Tyskland 1991–2007.

⁴ The 2012 Ageing report. Economic and budgetary projections for the 27 member states (2010–2060). European Economy 2:2012. Brussels: European Union. Og EU (2012). The 2012 Ageing report. Underlying Assumptions and Projections Methodologies. European Economy 4/2011. Brüssel: European Union.

«Norden Trend» som er en videreføring av det siste tiårets utvikling, ville resultert i en faglig organisasjonsgrad på 53 prosent i 2030 – omtrent der Norge lå i 2010. I «Norden Lav» ville organisasjonsgraden i 2030 vært 46 prosent. «Norden Høy» ville derimot gi en organisasjonsgrad på over 76 prosent. Gitt framskrivningene av arbeidsstyrken som indikerer at antall lønnstakere vil ligge rundt 11,3 millioner i 2030, ville disse tre alternative forløpende lede til endringer i fagorganisasjonenes medlemstall som vist i figur 14.3.

Figur 13.3 Tre utfall for arbeidstakerorganisering i 2030. Tilgang eller avgang sett i forhold til antall medlemmer i 2012.



I «Norden Trend» ville fagbevegelsen miste 1,3 millioner medlemmer og til sammen ha 6 millioner medlemmer i 2030. Siden brorparten av medlemstapet siden 1990 har kommet i LO-forbundene, ville et slikt forløp innebære store endringer i styrkeforholdene mellom hovedorganisasjonene. For å komme tilbake til svensk og finsk gjennomsnittsnivå 1990–2010 – «Norden Høy» – må nordisk fagbevegelse øke antallet medlemmer med 1,3 millioner, i tillegg til de 7,3 millionene man hadde i 2012. Dette er nettotilvekst; siden den årlige «turnoveren» er betydelig⁵ og avgangen av eldre medlemmer vil øke fram mot 2030, vil en slik vekst kreve organisering av flere millioner nye arbeidstakere.

Får man en årlig nedgang i organisasjonsgraden som i Tyskland 1991–2007, synker medlemstallet med 2,1 millioner. I «Norden Lav» ville nordisk fagbevegelse da

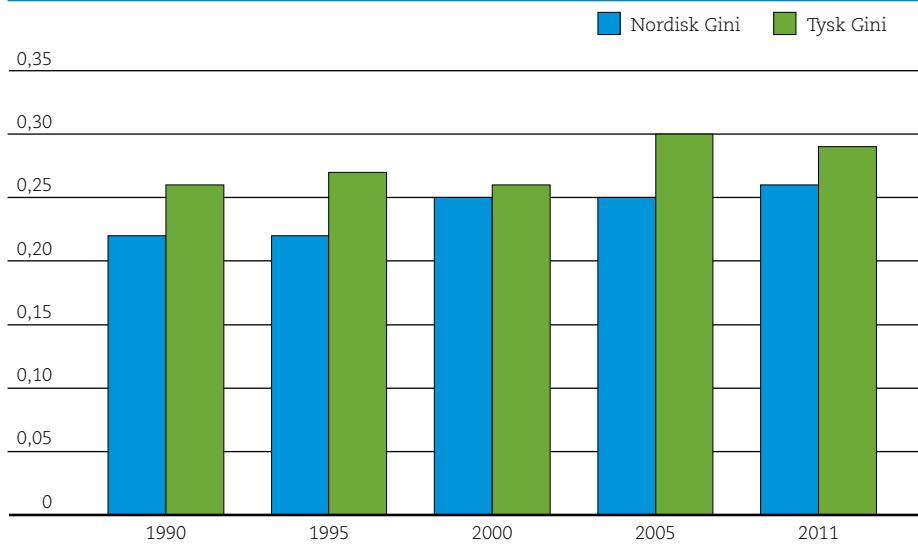
⁵ Ifølge organisasjonsavdelingen i norsk LO er deres nyrekruttering ca. 65 000 per år, mens dødsfall holdt utenom, er avgangen rundt 46 000 (muntlig informasjon fra leder Ståle Dokken 20.10.2018).

stå igjen med 5,2 millioner medlemmer. Disse regneeksemplene indikerer at det vil kreve kraftig rekrutteringsinnsats for å stabilisere organisasjonsgraden og medlemstallet på dagens nivå.

Økonomisk ulikhet

Vanligvis brukes Gini-koeffisienten for å beregne inntekts- eller formuesforskjeller i en befolkning. Koeffisienten angis som en tallverdi fra 0 til 1, hvor 0 indikerer at alle innbyggerne har akkurat like stor inntekt eller formue, mens tallverdien 1 indikerer at én person eier all inntekt eller formue. Kort sagt: desto større økonomiske forskjeller, desto høyere er Gini-koeffisienten.

Figur 13.4 Gini-koeffisient for Norden og Tyskland 1990–2011. Disponibel inntekt, etter skatt og overføringer (OECD).



Som nevnt, viser OECD-data at forskjellene i disponibel inntekt (etter skatt og overføringer) økte i alle⁶ de nordiske landene fra 1990 til 2011 (siste tilgjengelige tall). Størst økning var det i Sverige, fra 0,21 i 1990 til 0,27 i 2011. Økningen var minst i Danmark, fra 0,23 i 1990 til 0,25 i 2011. I Norden samlet økte Gini-koeffisienten fra 0,22 i 1990 til 0,26 i 2011, det vil si noe mer enn Tysklands økning fra 0,26 i 1990 til 0,29 i 2011. Som figur 13.4 viser, hadde Norden like stor økonomisk ulikhet i 2011, som Tyskland hadde i 2000.

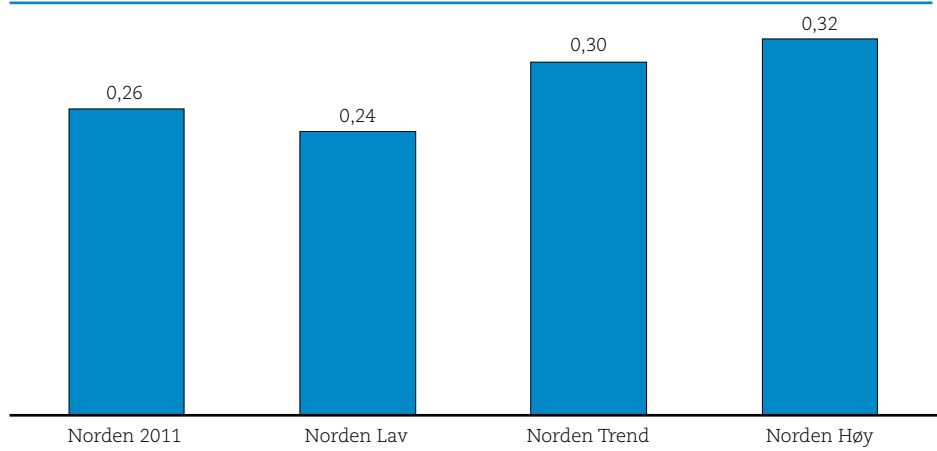
⁶ Island er ikke med, ettersom det ikke finnes tall fra før 2005 i OECD databasen. Norden er satt sammen med nasjonal Gini, vektet etter befolkningens størrelse. Ut fra folketallet utgjør Sverige 37–38 prosent av den nordiske Gini, mens Finland, Danmark og Norge utgjør 19–22 prosent.

For Norden samlet mottok de 10 prosentene med de høyeste disponible inntektene, 24,2 prosent av de totale inntektene i 1990.⁷ I 2009 mottok de 10 prosentene med de høyeste inntektene, 28,2 prosent av de samlede disponible inntektene. En annen måte å se utviklingen i økonomiske forskjeller på, er forholdet mellom de høyeste og de laveste inntektene. I Norden hadde de øverste 10 prosentene i 1990 gjennomsnittlig 2,7 ganger så høy inntekt som de 10 prosentene nederst i inntektsfordelingen. I 2009 var forholdstallet økt til 3,5 (The World Top Incomes Database , egne beregninger).

Som for de to andre indikatorene er det beregnet tre forskjellige utfall:

- ▶ «Norden Høy»: Nordisk videreføring av endringstakt i svensk Gini 1990–2011
- ▶ «Norden Trend»: Videreføring av endringstakt av nordisk Gini 1990–2011
- ▶ «Norden Lav»: Reduksjon av ulikhet til gjennomsnitt av dansk Gini 2000–2011

Figur 13.5 Gini for Norden 2011 og «Norden Lav», «Norden Trend» og «Norden Høy» i 2030.



Dersom trenden i inntektsulikhet fra 1990–2011 fortsetter («Norden Trend»), vil Norden i 2030 ha en Gini på 0,30. Dersom utviklingen følger den svenske banen («Norden Høy»), vil Norden i 2030 ha en Gini på 0,32. Dersom man klarer å reversere ulikhetene ned til gjennomsnittet av dansk Gini på 2000-tallet, «Norden Lav», vil nordisk Gini bli på 0,24 i 2030.

For å sette disse talene i relieff, ville «Norden Høy»-alternativet innebære at Norden får en økonomisk ulikhet omtrent som den man finner i Italia i dag. Italia hadde i 2009 en Gini på 0,32. I Italia hadde de 10 prosentene med høyest inntekter, 33,9 prosent av de samlede disponible inntektene. «Norden Trend» ville gitt større økonomiske ulikheter enn det Tyskland hadde i 2011 – og omtrent samme ulikheter som

⁷ The World Top Incomes Database. Nordens tall er som Gini, vektet etter befolkningens størrelse.

i Frankrike. I 2009 mottok de 10 prosentene med høyeste inntekter i Frankrike, 32,7 prosent av de samlede disponible inntektene. Da hadde de øverste 10 prosentene i gjennomsnitt 4,4 ganger så mye som de 10 prosentene nederst i inntektsfordelingen. I «Norden Lav»-er det lagt til grunn at forskjellene reverseres ned til dansk nivå på 2000-tallet.

Disse enkle framskrivningene av forløpet i Norden sier ingenting om hvordan det faktisk vil gå fram mot 2030. De indikerer likevel at dersom de foregående tiårenes utvikling fortsetter, kan Norden samlet ha omtrent like høy ulikhet som og lavere sysselsetting enn det Tyskland har i dag. De understreker også at det skal kraftfulle grep til for kunne å løfte hele Norden opp på nivå med de av de nordiske landene som har skåret best på indikatorene fram til i dag. I «worst-case»-alternativet, hvor den økonomiske ulikheten fortsetter å øke som i Sverige og sysselsettingen faller til finsk nivå, vil Norden i 2030 skille seg svært lite fra dagens europeiske gjennomsnittsnivå, unntatt hva gjelder fagorganisering.

Regneøvelsene viser hvor stor spennvidden er når det gjelder den mulige utviklingen framover for Norden og at man kan tenke seg forløp hvor særtrekk ved den nordiske modellen forvitrer.

Hva vil det si å videreføre den nordiske modellen?

Det er i dag bred politisk enighet om at det er ønskelig å bevare den nordiske modellen, men hva vil det bety når samfunnene er i stadig forandring? I samfunnsvitenskapelig forstand er en modell et verktøy for å analysere og å forstå hvordan noe er – eller virker. I ideologisk eller politisk forstand er en modell et bilde av hvordan noe burde være, et ideal å strekke seg etter. Begge modellforståelsene har vært sentrale både i samfunnsforskningen og samfunnsdebatten. Betegnelsen nordisk modell er i NordMod-prosjektet først og fremst brukt som et analytisk verktøy for å forstå sammenhengene mellom målene for samfunnsutviklingen, de institusjoner som er bygget, de ulike aktører som fatter beslutninger og hvilke konkrete virkemidler de har hatt til disposisjon for å bidra til de sosiale resultatene vi kan måle i levekår og velstandsutvikling.

I NordMod-prosjektet er oppdragsgiverne på jakt etter et nytt kapittel i den nordiske fortellingen, som viderefører det beste av etablerte særtrekk og sosiale utfall. Det er uttrykk for et sterkt ønske om å videreutvikle modellen. Men hva er kriteriene for å opprettholde en modell når de samfunnsmessige forutsetningene skifter? De nordiske landene vil trolig være velstående og velfungerende samfunn selv om de får større økonomisk ulikhet, økende forskjeller i folks arbeids- og levekår eller større lønnsgap mellom menn og kvinner. Enkelte vil også rent ideologisk se større forskjeller som et ønskelig mål i seg selv. Andre kan argumentere for at det er en

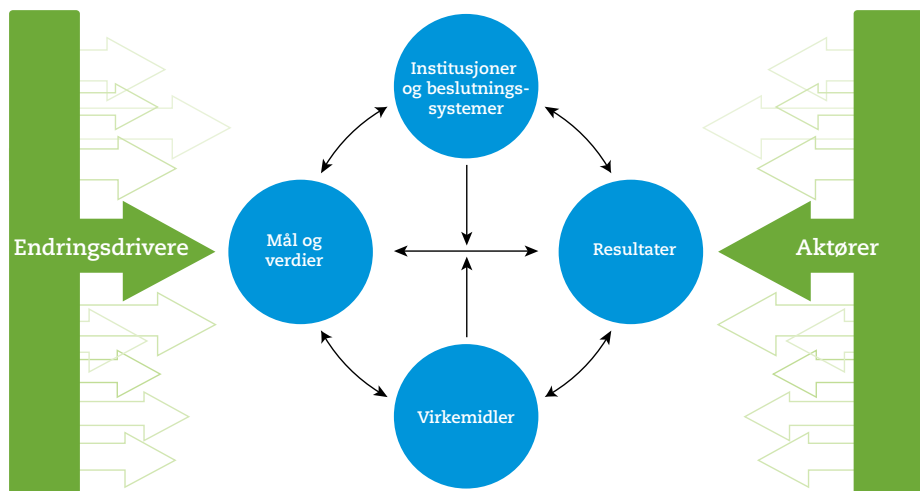
dyd av nødvendighet i en globalisert økonomi eller en pris man må betale for å sikre fortsatt høy sysselsetting, slik ETLA-rapporten til Nordisk Ministerråd antyder (Calmfors 2014; Valkonen & Vihriälä 2014). Så selv om historisk dokumenterte sammenhenger mellom likhet og effektivitet er relativt entydige, kan man argumentere for at de nordiske landene nå må slippe opp på tidligere ambisjoner. Framtiden for de nordiske modellene, og hva det vil si å opprettholde dem, er altså ikke et teknisk eller mekanisk spørsmål, men handler om politiske mål og gjennomføring av politiske strategier. Det er mange mulige veier fram mot 2030.

Utfordringen oppdragsgiverne ga forskerteamet i NordMod-prosjektet, var å framskaffe kunnskap som kunne ligge til grunn for en debatt om hvordan grunntrekkene i den nordiske modellen, og oppslutningen om denne, kan bestå. Om man har et mål om å videreføre en modell, må man diskutere konkret hva ved modellene det er avgjørende å bevare. Er det modellens institusjoner eller dens resultater, og er alle institusjoner og resultater like viktige? Og når har de nordiske landene endret seg så mye at de ikke lenger kan sies å innfri kriteriene for å representere en nordisk modell? Kan det vurderes uavhengig av hvilke problemer de møter, eller hvilke resultater andre sammenliknbare land oppnår i tilsvarende situasjoner?

Ser man nøye på de nordiske landene, vil man, som illustrert over, finne nasjonale forskjeller langs en rekke dimensjoner. Arbeidsledigheten varierer, sammen med skoleresultatene fra PISA, organisasjonsgraden, økonomisk ulikhet m.m. Dette er bare noen eksempler på nasjonale forskjeller, og disse forskjellene kan forklares med variasjoner i økonomien, institusjoner, politikk og en rekke andre forhold. For eksempel kan ulikhetene i organisasjonsgrader ikke ses uavhengig av A-kasseordninger og organiseringen av pensjonssystemer i arbeidsmarkedet. Forskjeller i sysselsetting og ledighet henger sammen med næringsstruktur, internasjonale konjunkturer, forskjeller i rammene for økonomisk politikk og innvandring med videre, mens ulikheten påvirkes av blant annet utviklingen i skattepolitikk, sysselsetting, lønnsdannelse og overføringer. Slike nordiske variasjoner mellom land og over tid understreker at kriteriene for å være en nordisk modell ikke kan knyttes til resultater alene.

Vi har i NordMod-prosjektet pekt på at dersom man skal sammenlikne den nordiske samfunnsmodellen med andre nasjonale modeller, er det samspillet mellom modellens hovedakser som må tas i betraktning. Man må se på helheten av mål og verdier (som likhet, arbeid til alle, likestilling, samhold), institusjoner og beslutningssystemer (som kollektiv organisering, utdanningssystem og sosiale sikkerhetssystemer), virkemidler og tiltak (som lover og avtaler, opplæringstiltak, arbeidsmarkedspolitikk) og resultater og sosiale utfall (som utvikling og fordeling av levekår) (Dølvik 2013a:13).

Figur 13.6 Illustrasjon av relasjonene mellom mål, institusjoner, virkemidler og resultater.



Når politiske aktører fra andre land ønsker å lære av den nordiske modellen, er det gjerne dens resultater som etterspørres. Men resultatene kan ikke ses uavhengig av modellens institusjonelle oppbygging. Det er for eksempel den koordinerte lønnsdannelsen som har skapt en mer sammenpresset lønnsstruktur og dermed bidratt til mindre ulikheter i inntekt enn i andre land. Dette forutsetter brede organisasjoner på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Den høye sysselsettingen blant kvinner har sammenheng med utbyggingen av brede offentlige velferdstjenester og utdanningsmuligheter. De gode rammebetingelsene for næringslivet har blant annet sammenheng med relativt lave skatte- og avgiftsbyrder for bedrifter (og derfor relativt høye for arbeidstakere og forbrukere), sammen med et høyt utdanningsnivå, god infrastruktur, liberal regulering av produktmarkeder og tette koblinger mellom produktivitet og lønnsutvikling. Den høye sysselsettingen er avhengig av et konkurransedyktig næringsliv, en økonomisk politikk som stabiliserer etterspørselen og en sosial infrastruktur som gjør det mulig for flest mulig å jobbe.

For å karakterisere disse sammenhengene, har vi i NordMod-prosjektet argumentert for at følgende fellestrekk har vært særskilt viktige i utviklingen av den nordiske modellen:

- ▶ Helhetlig koordinering mellom aktørene i arbeidslivet, velferdsstaten og den økonomiske politikken.

- ▶ Denne koordineringen har vært avhengig av jevnbyrdige maktforhold og et konstruktivt «konfliktpartnerskap».
- ▶ Dette konfliktpartnerskapet har igjen skapt grunnlag for prioritering av omfattende investeringer i menneskelige ressurser (Dølvik 2013a).

En viktig konklusjon fra ståstedsanalysen er at det ikke er mulig å reprodusere de fordelingsmessige resultatene dersom institusjonene, aktørene og de politiske virkemidlene som sørger for utjevning blir svekket. Å videreføre modellen er derfor et politisk spørsmål, så vel når det gjelder prioriteringen av målene for samfunnsutviklingen (resultatene) som ivaretagelse av de institusjonelle betingelsene for og aktørenes evne til å utforme adekvate svar på de samfunnsutfordringer man står overfor.

Dersom man vil videreføre modellen, er det følgelig ikke tilstrekkelig å bevare institusjoner og virkemidler, aktørene må også være i stand til å fornye dem, slik at de leverer resultater som står i forhold til målene. Hvor lista skal legges for at målene ikke lenger kan sies å være innfridd, er også et politisk spørsmål, og kan ikke vurderes uavhengig av konjunkturer, endringer i ytre omstendigheter og hvilke resultater andre sammenliknbare land oppnår. Likevel, dersom utviklingen fortsetter i samme spor fram mot 2030 som i de foregående tiårene, vil Norden som helhet ha lavere sysselsettingsgrad og høyere inntektsulikhet i 2030 enn Tyskland har i dag. Utover at dette, ut fra dagens målestokk, neppe vil kvalifisere til betegnelsen nordisk modell, er det grunn til å anta at sterke drivkrefter vil trekke i retning av økende ulikhet i årene framover. For å stoppe eller reversere denne utviklingen, kreves sterk politisk vilje og kraftfulle tiltak.

For å stoppe eller reversere denne utviklingen, kreves sterk politisk vilje og kraftfulle tiltak.

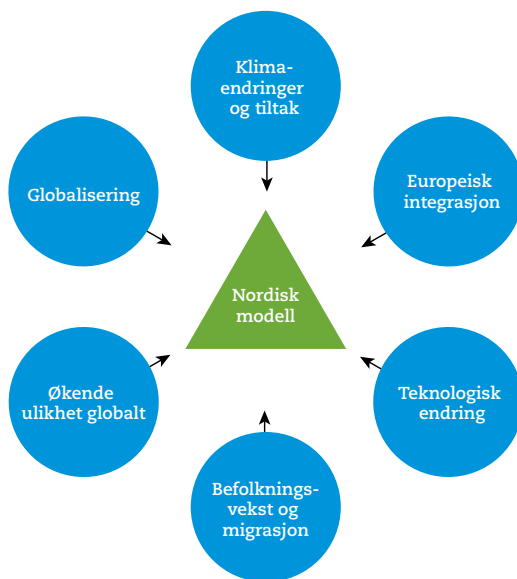
Ytre og indre endringsdrivere

Perioden mot 2030 vil stille store krav til å mestre økende kompleksitet som følge av befolkningsmessige, klimatiske og økonomiske endringer, og sikkert også sjokk og kriser.

Figur 13.7 illustrerer noen av de tunge trendene – eller endringsdriverne – som i årene framover vil fortsette å påvirke samfunnsutviklingen i Norden. Dette er velkjente faktorer som landene hver for seg har begrenset mulighet til å påvirke, og som de – ved siden av internasjonalt samarbeid – i all hovedsak må takle virkningene av gjennom nasjonale strategier. Bortsett fra at klimaendringene vil få økt betydning og nødvendige tiltak for å begrense dem forhåpentlig vil få internasjonalt gjennomslag i årene framover, er ingen av disse endringsdriverne nye. Og, de rommer både mulig-

heter og problemer som de nordiske landene har erfaring med å takle. For eksempel er organiseringen av de små, åpne nordiske økonomiene innrettet mot å håndtere svingninger i internasjonal økonomi – og de nordiske landene har de siste 25 årene framstått som globaliseringsvinnere (Ketel 2010; Barth & Moene 2013).

Figur 13.7 Uavhengige trender som vil påvirke de nordiske landene fram mot 2030.



Høy endringstakt og kompleksitet favoriserer i utgangspunktet land med robuste institusjoner, høyt kompetansenivå, og bred medvirkning i utvikling av nye løsninger, men krever at man gjør hjemmeleksa godt og videreutvikler repertoaret av nasjonale strategier og virkemidler.

De langsiktige endringene i omgivelsene påvirker først og fremst de nordiske landene gjennom økonomien og arbeidslivet, men de påvirker også handlingsrommet i politikken.

Sterk internasjonal konkurranse

For det første er det grunn til å forvente fortsatt sterk internasjonal konkurranse og mobilitet av kapital, produksjonsfaktorer og arbeidskraft mellom regioner med store ulikheter. Dette kan også gi grunnlag for forsterket skattekonkurranse – slik man har sett for selskapsbeskatningen i Norden de siste årene – og press for å vri skattene mot eiendom og andre immobile verdier (Calmfors 2014). Dette er kjente utfordrin-

ger, men i samspill med økt robotisering av produksjon, kan man ikke utelukke økt utflytting og automatisering av arbeidsplasser (Brynjolfsson&McAfee 2011). Sett i forhold til de foregående 25 årene – da Kina, Russland og India ble en del av den globale økonomien, er det ikke usannsynlig at takten i globaliseringen vil dempes de kommende 15 årene. I lys av den forlengete krisen i eurosone og utsikter til lav vekst i internasjonal økonomi, er det også rimelig å legge til grunn at de nordiske økonomiene vil få svakere internasjonal drahjelp i årene framover enn i de foregående tiårene.

Et stort usikkerhetsmoment er om Kina vil fortsette å øke etterspørselen etter nordiske varer i samme takt som tidligere – og i hvilken grad Kinas og BRIC-landenes klatring i verdikjeden først og fremst vil gi nordisk næringsliv økte markeder eller økt konkurranse (Freeman 2013; Dølvik 2013b). Det andre store usikkerhetsmomentet er hvordan klimaendringene vil påvirke internasjonal og nordisk økonomi. Omstillingen til grønn økonomi kan gi nye store vekstmuligheter for de som klarer å omstille produksjonen og dra veksler på økt etterspørsel etter klimavennlige produkter (The New Climate Economy Report 2014)⁸, men kan også få store negative konsekvenser i økonomier som er låst inne i karbonavhengige produksjonsformer. På lang sikt kan omstillingene derfor bli langt mer krevende i Norge enn i de andre nordiske landene – hvor motorene i økonomien i mindre grad er avhengig av olje og gass.

Økt migrasjon

For det andre kan økt migrasjon påvirke vilkårene for å videreføre den nordiske modellen. Klimakrisen, regionale konflikter og store globale kløfter i lønnsnivåer og levestandard er faktorer som tilsier at veksten i internasjonal migrasjon ikke vil avta. Mer realistisk er at det motsatte kan skje og at de nordiske landene, dess mer de lykkes i å utvikle inkluderende velferdssamfunn, vil framstå som svært attraktive destinasjoner for stadig flere. Økt migrasjon kan både lette betingelsene for å løse framtidige samfunnsoppgaver – ved å bøte på stagnasjonen i arbeidstilbudet – men kan også forsterke presset på arbeidslivs- og velferdsordninger dersom man ikke får på plass et robust lønnsnivå og lykkes bedre i integrasjonspolitikken (NOU 2011: 7; Djuve og Grødem, red. 2014; Andersen et al. 2014).

Mindre nasjonale handlingsrom

Den tredje måten globalisering og europeisk integrasjon kan påvirke de nordiske landenes evne til å håndtere framtidige problemer på, er ved å endre handlingsrommet for den nasjonale politikken. Dette går begge veier. På den ene siden er overnasjonale

⁸ <http://newclimateeconomy.report/>

reguleringer en nødvendighet for å løse internasjonale kollektive handlingsproblemer, utvide politikkenes rekkevidde og for at nasjonalstatene skal kunne håndtere grenseoverskridende problemer. Uten internasjonale klimaavtaler som øker prisen på CO₂-utslipp, vil det være svært vanskelig for den enkelte nasjonalstat å få til de nødvendige omstillinger i økonomi og næringsliv. På den andre siden vil slike avtaler alltid innebære en selvbinding som innskrenker handlingsrommet i deler av den nasjonale politikken. Denne tosidigheten er velkjent fra de nordiske landenes deltakelse i det europeiske samarbeidet – ikke minst i den økonomiske politikken – og stiller økte krav til landenes strategier for alliansebygging og påvirkning på internasjonalt plan.

Kriser og sjokk

Ved siden av disse internasjonale utviklingstrekkene, må man regne med at også perioden fram mot 2030 vil by på uforutsette kriser og sjokk, internasjonalt og nasjonalt. For eksempel kan man ikke utelukke at den internasjonale finansialiseringen av økonomien, fortsatt lavrentepolitikk og pengetrykking for å stimulere til ny vekst og investeringer, samt videre økning i husholdningenes gjeld, kan føre til nye nedsmeltinger av det finansielle systemet (Freeman 2013; Wolf 2014). En kan heller ikke utelukke at geopolitiske konflikter i Europas nærområder, forsterket av den globale oppvarmingen, kan utløse vesentlig større migrasjonsbølger enn antatt.

På hvilken måte og hvor sterkt effektene av overnevnte endringstrekk konkret vil påvirke de nordiske landenes forutsetninger for å videreføre og fornye sine modeller, kan man ikke si sikkert i dag. Det man likevel kan si, er at dess mindre det internasjonale samfunnet lykkes i å håndtere disse felles utfordringene, dess vanskeligere blir det for hvert enkelt land å takle sine hjemlige problemer – og omvendt.

Uansett internasjonal utvikling må de nordiske landene i årene framover også håndtere konsekvensene av de langsiktige innenlandske endringsdriverne vi har trukket fram i NordMod-prosjektet. Blant de mest konsekvenstunge endringene som vil kreve nye løsninger er:

- ▶ Befolkningen blir eldre; dette vil kreve mer ressurser og arbeidskraft til eldreomsorg samtidig som veksten i arbeidsstyrken stagnerer.
- ▶ Forsterket urbanisering; stadig flere vil leve i byer, og dette vil kreve store investeringer i infrastruktur, boliger, samferdsel, offentlige tjenestetilbud mv. – samt bedre samordning i det offentlige forvaltningssystemet.
- ▶ Befolkningen blir mer mangfoldig; veksten i innvandrerbefolkningen vil stille økte krav til inkluderings-, utdannings- og arbeidslivspolitikken for å kunne kombinere lav sosial ulikhet med større forskjeller i kultur og livsformer.

- ▶ Klimaendringene vil ikke bare kreve nye internasjonale regler og nasjonal økonomisk omstilling, men på lengre sikt også kunne kreve viktige tilpasninger i bosettingsmønster, forbruk, infrastruktur og livsstil som må innledes i de kommende tiårene.
- ▶ Den teknologiske utviklingen knyttet blant annet til digitalisering, bio- og genteknologi, og økt automatisering og robotisering i så vel vareproduksjon som i mange manuelle tjenester, vil forsterke behovet for innovasjon og kompetanse til å ta i bruk nye redskaper og metoder.

Møtet mellom dagens problemer og utviklingstrekk som er beskrevet i ståstedsanalysen og de langsiktige ytre og indre endringsdriverne som er beskrevet her, vil ikke bare forsterke eksisterende samfunnsmessige utfordringer, men også skape nye. På bakgrunn av ståstedsanalysen i del II har vi i boksen på neste side blinket ut ti av dagens sentrale samfunnspolitiske utfordringer.

10 SAMFUNNSUTFORDRINGER

- 1 Å vedlikeholde det økonomiske fundamentet.** Høy sysselsetting, tilvekst og finansiering av fellesgodene krever et konkurransedyktig næringsliv, hvor myndighetene og partene bidrar til å styrke produktiviteten, omstillingsevnen, innovasjonstakten og teknologianvendelsen i virksomhetene.
- 2 Å sikre et ryddig og velfungerende arbeidsmarked.** Dette er en forutsetning for å gjenreise full sysselsetting, gi alle mulighet til å delta og dra nytte av samfunnets menneskelige ressurser. For å hindre økt ulikhet trengs effektive tiltak for å inkludere flere, hindre utstøting og motvirke økte skiller i lønns- og arbeidsvilkår.
- 3 Å styrke arbeidslivs- og avtaleregimet.** Evnen til omstilling, koordinering av lønnsdannelsen og til å hindre økte forskjeller avhenger av samarbeid mellom sterke organiserte parter. Dette krever tiltak for å stanse nedgangen i fagorganisering og svekkelse av avtalene og partsamarbeidet i utsatte bransjer.

- 4 **Å stanse glideflukten mot et nytt standssamfunn.** Dette krever grep for å motvirke økte forskjeller i arbeid og utdanning, styrke skattesystemets fordelingsvirkninger, bedre opplærings- og aktiveringssiden av sosialpolitikken og sikre anstendige levekår for de som ikke kan forsørge seg gjennom eget arbeid.
- 5 **Å forbedre de offentlige velferdsordningene.** Trangere økonomisk handlingsrom for nye reformer vil innebære vriene avveininger mellom gode formål. Bedre kvalitet, sosial trygghet og treffsikkerhet er nødvendig for å sikre bred oppslutning og skattevilje.
- 6 **Å skape bedre styring, ledelse og samarbeid i offentlig tjenesteyting.** Demografiske endringer, nye behandlingsmuligheter og stigende forventninger skaper økt etterspørsel. Dette krever reorganisering, bruk av ny teknologi og utvikling av styrings- og ledelsesformer som i større grad trekker veksler på de ansattes faglige skjønn og medvirkning.
- 7 **Å styrke samfunnets evne til å mestre mangfold.** Målsettinger om utjamning og bedre integrering i arbeid, utdanning og sivilsamfunn kan komme i konflikt med målsettinger om toleranse for variasjon i livsvalg og livsmønstre. Ulike grupper kan trenge forskjellig behandling for å få like muligheter. Dette kan utfordre balansen mellom rettigheter og plikter.
- 8 **Å øke investeringene i kompetanse.** For å motvirke frafall i arbeid og utdanning, bedre skoler resultatene og styrke integreringen, trengs økt satsing på yrkesfaglig og livslang læring. Dette er også viktig for å styrke samfunnets omstillingsevne.
- 9 **Å øke tempoet i omleggingen til lavutslippssamfunnet.** Omleggingen mot en grønnere økonomi er krevende, men åpner også nye økonomiske muligheter. Dette forutsetter tiltak som styrker næringslivets og befolkningens evne til å tilpasse seg et lavutslippssamfunn.
- 10 **Å utvikle felles nordiske strategier på europeiske og globale arenaer.** Uavhengig av EU-tilknytninger er en mer samordnet nordisk pådriverrolle viktig for å utvide politikken handlingsrom nasjonalt og styrke dens rekkevidde og gjennomslagskraft internasjonalt.

Nye reformagendaer

Dersom Norden fortsatt skal skille seg ut når det gjelder evnen til å kombinere likhet og vekst, vil behovet for politiske reformer og institusjonelle tilpasninger øke i årene framover. Med nye ambisiøse mål i klima- og integrasjonspolitikken, viser listen av utfordringer til reform- og omstillingsbehov på mange områder. Et fellestrekk ved utfordringene er at de vil berøre samtlige grunnpilarene i den nordiske modellen. De vil stille store krav til aktørenes evne til å fornye institusjoner og virkemidler i den økonomiske politikken og miljøpolitikken så vel som i arbeidslivs- og velferdspolitikken. Da gjelder det «å være tro mot målene, men troløs mot virkemidlene», som den sosialdemokratiske finansministeren i Norge, Per Kleppe, uttrykte det (Kleppe 2003).

Styrke grunnpilarene

Ståstedsanalysen viste at det er tegn til sprekkdannelser i flere av modellens grunnpilarene og at det periodevis har knirket i samspillet mellom dem. Dette har kommet til uttrykk i høyere ledighet, økende ulikhet, stagnerende sysselsettingsrater og økte byrder på velferdssystemet. Hvis svekkelsen av fagbevegelsen og partssamarbeidet fortsetter, kan det ikke bare rokke ved stabiliteten i lønnsdannelsen og arbeidslivspilaren, men det kan også redusere evnen til omstilling, verdiskaping og fordeling på den enkelte arbeidsplass og på samfunnsnivå.

De nordiske landenes gode resultater har vært betinget av de politiske partienes evne til kompromiss og koordinering på tvers av politikkområder. Om samordningen svikter og ustabiliteten øker, kan også tilliten til politikerne og myndighetene raskt svikte – slik man har sett på Island. Endrete partipolitiske styrkeforhold, oppsplitting og framvekst av sterke høyrepopulistiske partier kan også rokke ved styringsevnen og gjøre det vanskeligere å forfølge langsiktige strategier.

Gjenskape resultatene

Listen over utfordringer kan gi grunn til bekymring for om de nordiske landene vil klare å videreføre de samfunnsmessige resultatene som har ligget til grunn for betegnelsen nordisk modell. Med høyere ledighet, stagnerende sysselsettingsnivå og økte ulikheter, er forskjellene i evnen til å kombinere likhet og effektivitet mellom Norden og sammenliknbare europeiske land, blitt mindre de siste 25 årene. Hvis landene ikke klarer å snu denne utviklingen, vil mange av de nordiske særtrekkene etter hvert viskes ut, slik analysen av utfallsrommet foran viste.

Likevel, å erkjenne utfordringene og innse at endringer fortsatt er nødvendige, er et godt utgangspunkt. Et fellestrekk ved mange av de ytre og indre endringsdriverne er at de utfordrer sentrale mål og kan forsterke presset på grunnleggende institusjoner i de nordiske landene. For arbeiderbevegelsen, som ønsker å opprettholde

høye ambisjoner om arbeid for alle, likhet og sosial trygghet, representerer disse utviklingstrekkene en særskilt utfordring, fordi de også kan rokke ved selve maktgrunnlaget for arbeiderbevegelsens samfunnsinnflytelse. I tråd med oppdragsgiver SAMAK sitt ønske om et kunnskapsbasert innspill til medlemsorganisasjonenes diskusjoner om fornyelse av strategi og organisering, vil vi i det avsluttende kapitlet framheve seks utfordringer som er særskilt kritiske for den nordiske arbeiderbevegelsen.

NordMod2030



14

Utfordringer for arbeiderbevegelsen

Utfordring 1: Å skape

De nordiske landenes høye velstands- og sysselsettningsnivå, omfattende velferdsytelser og små levekårsforskjeller forutsetter høy verdiskaping, produktivitet og endringsevne. I årene framover vil de nordiske landene stå overfor en trippel omstillingsutfordring: Globalisering og utsikt til lavere internasjonal vekst vil stille store krav til konkurransedyktighet og omstilling i næringslivet, aldring av befolkningen vil kreve omprioritering av ressurser og økt effektivitet i offentlig sektor, og transformasjonen til et mer klimavennlig samfunn vil kreve omlegging av produksjon, forbruk og livsformer. Samlet vil dette sette de nordiske landenes evne til å kombinere effektivitet og likhet, fornyelse og sosial stabilitet, på prøve.

Sammenhengen mellom effektivitet og likhet – skape og dele – har stått sentralt i arbeiderbevegelsen, men har også vært en kilde til kontrovers og vanskelige avveininger. Selv om til og med IMF nå slår fast at «lower net inequality seems to drive faster and more durable growth» (Ostry et al. 2014:4), er det ikke alle omfordelende tiltak som bidrar til økt vekst – og omvendt. Ambisjoner om å drive fram nye, innovative samfunnsløsninger, glir ikke alltid sømløst i hop med forsvaret av opparbeidete goder og rettigheter. Fordelingen av kostnadene ved tiltak som tjener fellesskapet på lang sikt, vil ikke nødvendigvis samsvare med fordelingen av gevinstene på kortere sikt. Beslutningssystemer bygd på bred deltakelse, koordinering og kompromiss mellom sterke organiserte interesser, kan derfor være tidkrevende.

De nordiske landenes fortrinn bygger ikke på at de er i front når det gjelder teknologisk innovasjon – hvor liberale markedsøkonomier ofte gjør det bedre, men på evnen til organisering, læring, gjennomføring og bred medvirkning i prosessforbedringer og hverdagsinnovasjoner (Hall & Soskice 2001; Fagerberg & Fosaas 2014). Liknende erkjennelser har ligget til grunn for «konfliktpartnerskapet» i arbeidslivet og samarbeidet om produktivitet og fornyelse i virksomhetene – den nordiske «mikro-modellen». Det er derfor ingen tilfeldighet at nordisk næringsliv skårer høyt

på europeiske rankinger over innovasjonsaktivitet og radikal produktinnovasjon, eller at landene bruker mer av BNP på FoU enn de fleste andre land (Fagerberg & Fosaas 2014). De nordiske landene har vært raske til å ta i bruk ny teknologi på bred basis – illustrert ved digitaliserte offentlige tjenester og høy internettstilkopling – og internasjonale selskap bruker ofte nordiske markeder som testarena for framtidige produkter. Med jevn inntektsfordeling, høyt utdanningsnivå og strenge miljøkrav er nordiske forbrukere krevende kunder, og nordiske virksomheter har vært gode til å ta i bruk nye teknologiske løsninger i tradisjonell produksjon.

Etter krisene i 80–90-årene gjorde de nordiske landene store tilpasninger i institusjonene for økonomisk politikk, lønnsdannelse, pensjon og velferd. Som følge av endringer i de internasjonale og nasjonale rammevilkårene, vil presset for økonomisk og sosial omstilling ikke bli mindre i årene framover. Kombinasjonen av overgang til en lavutslippsøkonomi, store endringer i befolkningens sammensetting og utsikt til lavere internasjonal vekst og hardere global konkurranse, vil forsterke behovet for innovasjon og nyskaping i alle deler av arbeidslivet. Dette er ikke noe nytt i privat sektor, hvor partene er vant med at markedets dom ikke kan ankes inn for det politiske systemet.

Kombinasjonen av overgang til en lavutslipps-økonomi, store endringer i befolkningens sammensetting og utsikt til lavere internasjonal vekst og hardere global konkurranse, vil forsterke behovet for innovasjon og nyskaping i alle deler av arbeidslivet.

I offentlig sektor, hvor politikerne definerer rammene, og budsjettene – med få unntak – har vært voksende, er dette annerledes. På vei inn i en tid med en voksende eldre befolkning og forventninger om bedre tjenester, medisinsk behandling – hvor reformer ikke kan finansieres ved vekst i arbeidstyrken i etterfølgende generasjoner – vil kravene til effektivitet og omprioritering i offentlig virksomhet skjerpes. Når nye offentlige tiltak og reformer i økende grad må dekkes inn ved omdisponering av ressurser, vil politikerne, lederne og fagforeningene i sektoren møte økende endringspress og strid mellom ulike etater. For arbeiderbevegelsen, hvor fagforeningene ivaretar arbeidstakernes interesser og partipolitikerne må ivareta interessene til ulike brukergrupper – interesser som ikke alltid er sammenfallende – reiser slike spenninger særskilte utfordringer (Vartiainen 2014). Dette kan også åpne muligheter. De siste tiårenes erfaringer med markedslignende styringsreformer i offentlig tjenesteyting er svært blandet og kan tilsi at det er tid for å utvikle ordninger som i større grad drar vekslers på medarbeidernes faglige kompetanse, skjønn og brukerkontakt (Tesfaye 2013).

Overgangen til en mer klimavennlig økonomi og samfunnsorganisering vil ikke bare kreve omlegging av produksjon og forbruk, men også endrede levevaner, bo- og samferdselsmønstre. I utgangspunktet er det grunn til å anta at de nordiske landene

er bedre skodd enn de fleste til å gjennomføre overgangen til en lavutslippsøkonomi på en effektiv, sosialt akseptabel og politisk legitim måte. Men dette forutsetter at politikerne – i samspill med brede organiserte interesser – klarer å utforme nye reguleringer, pris- og avgiftssystemer og ordninger for byrdefordeling som gjør det økonomisk rasjonelt og praktisk mulig for bedrifter, arbeidstakere og forbrukere å legge om til mer klimavennlige produksjons- og livsformer.

For å spenne egeninteressen for fellesinteressen (Hernes 1982) på veien mot et grønnere samfunn, trengs ikke bare endrete økonomiske motivasjonssystemer, for eksempel avgifter på CO₂-utslipp. Det trengs også ordninger og infrastruktur som gir folk reelle muligheter til omkvalifisering, klimavennlig transport og skifte av arbeid og bosted om nødvendig. Omstillingene til en lavutslippsøkonomi vil utfordre nærings- og arbeidslivsorganisasjonenes evne til å bygge bro over spenninger mellom forskjellige medlemsgruppers interesser. Siden organisasjonene i arbeidslivet i første rekke er bygd på å beskytte de nåværende medlemmenes interesser, og i mindre grad har måttet ta høyde for interessene til framtidige medlemsgenerasjoner, vil klimautfordringen bli en stor test på organisasjonenes egen evne til omstilling og fornyelse.

Med en bred kompetansebase, et avansert næringsliv, høy produktivitet, sterke institusjoner og velutviklede ordninger for medvirkning i arbeidslivet, skulle de nordiske landene stå bedre rustet til å takle endringspresset enn de aller fleste land. Historisk er det særlig i krise- og oppbruddstider at de nordiske samfunnene har demonstrert sin fornyelsesevne – slik man så i 1930-årene og under gjenreisningen etter 90-tallskrisen. En kritisk faktor vil være om tradisjonstunge institusjoner med innarbeidete repertoar av virkemidler for å løse kjente problemer vil framstå som en del av problemet, eller om de – som ved tidligere korsveier – vil være i stand til å fornye agendaene og mobilisere sine ressurser til å bli en del av svaret på morgendagens ukjente problemer.

● PROBLEMET

Behovet for økt verdiskaping, omsorg for flere eldre og en grønnere økonomi vil stille store krav til de nordiske samfunnenes omstillings- og fornyelsesevne.

Kritiske faktorer

- ▶ Fornye reguleringer og skatte- og avgiftssystemer for å fremme klimavennlig forbruk og verdiskaping (f.eks. klimavoter, CO₂-priser mv).
- ▶ Utvikle mer slagkraftige, samordnete strategier for FoU og innovasjonspolitik.
- ▶ Revitalisere det lokale partssamarbeidet og mobilisere organisasjonene i arbeidslivet for å styrke virksomhetenes nyskappings- og omstillingsevne. I offentlig sektor vil det stille fagforeningenes evne til å bygge bro mellom brukerinteresser, kryssende arbeidstakerinteresser og bredere samfunnshensyn på prøve.
- ▶ Utvikle mekanismer for å kanalisere den voksende pensjonskapitalen til samfunnsbyggende investeringer og legge til rette for at partene kan bytte kortsiktig moderasjon mot langsiktige investeringer og eierskap. Reformere skattesystemet (f.eks. eiendomsskatt, rentefradrag mv.) for å vri kapitalstrømmene fra finans- og eiendomsplasseringer til investeringer i realøkonomien.
- ▶ Utvikle infrastruktur og storbypolitikk for klimavennlig urbanisering som tilrettelegger for mer integrerte bolig-, arbeids- og transportmarkeder; legge til rette for nye livs- og boformer, blant annet for eldre.
- ▶ Styrke innbyggernes muligheter til å takle klimaomstillingene ved bedre ordninger for omkvalifisering, transport, mobilitet/flytting, (sosial) boligbygging, digitalt (fjern)arbeid, miljøvennlige forbruksvalg mv.
- ▶ Stimulere til nyskaping, risikotaking og innovasjon «nedenfra» – for eksempel gjennom gründerordninger, livskonti, utdannings- og endringsstipend mv.
- ▶ Bruke det offentliges rolle som økonomiens største eier og innkjøper til mer målrettet å fremme teknologisk fornyelse, omstilling og en grønnere økonomi.

Utfordring 2: Å jobbe

For arbeiderbevegelsen er arbeidet hovedkilden til verdiskaping og det viktigste grunnlaget for folks deltakelse, selvrespekt og innflytelse i samfunnet. Kampen for rett til arbeid for alle, har vært en av drivkreftene i utviklingen av den nordiske modellen. Jo flere som får mulighet til å arbeide, betale skatt og livnære seg av egen lønn, jo sterkere blir også velferdsstatens evne til å utjevne ulikhet og ta vare på de som av helsemessige grunner ikke kan arbeide. Utbyggingen av velferdsstaten bidro til en revolusjon i fordelingen av arbeidet i Norden, og i 1990 var kvinners sysselsettingsrate nesten like høy som menns.

Men de siste 25 årene har veksten i sysselsettingsrater flatet ut, og de seinere årene har det – med unntak for de eldre – vært tendenser til nedgang i flere av landene. Samtidig har de økonomiske krisene som innledet og avsluttet perioden, bidratt til markant vekst i den nordiske arbeidsledigheten. Norden skiller seg fortsatt ut fra andre regioner i Europa med høyere sysselsetting, bedre arbeidsmiljø, mindre lønnsforskjeller og færre utenfor arbeidslivet, men siden 1990 har det vært store endringer i de nordiske arbeidsmarkedenes virkemåte og i arbeidsstyrkens sammensetting. Strukturelle endringer i nærings- og bedriftsmønstre, arbeidsorganisering og ansettelsesvilkår har, sammen med økt arbeidsinnvandring og lavlønnskonkurranse etter EU-utvidelsene, vært forbundet med avtakende produktivitetsvekst og mer atypisk arbeid. Det er blitt større forskjeller i lønn, arbeidsvilkår og arbeidsmiljø, og skillelinjene mellom kjernen og periferien i arbeidsmarkedet har blitt skarpere. Denne dualiseringen bidrar til at flere sliter med få et stabilt fotfeste i arbeidslivet, særlig blant ungdom, grupper med mangelfull skolegang, og i den økende innvandrerbefolkningen. Blant de som står utenfor arbeidslivet i Norden, er det en relativt høy andel som mottar helserelaterte stønader. Også blant yngre mennesker er det flere som har falt ut som følge av psykiske helseproblemer de seinere årene.

Disse utviklingstrekkene betyr at arbeiderbevegelsens kamp for full sysselsetting ikke er vunnet en gang for alle, men må vinnes på ny i de kommende årene. Det vil bli krevende. For arbeiderbevegelsen – hvor mange av medlemmene befinner seg i

relativt trygge jobber – er dette «jobb nummer én». For å skape et mer inkluderende arbeidsliv hvor «alle skal med», er makro-økonomiske virkemidler, samordnete avtaler og et godt stillingsvern nødvendige men ikke tilstrekkelige verktøy. For å

Et inkluderende arbeidsliv hvor alle grupper kan bidra fram til pensjonsalderen, kan ikke vedtas i politiske forsamlinger.

påvirke arbeidsgivernes rekruttering, styrke arbeidssøkernes kompetanse, forbedre arbeidsmiljøet, sikre likeverdig konkurranse om jobbene og motvirke utstøting, kreves langsiktige sosiale investeringer og et spekter av tidkrevende, målrettete tiltak. Et inkluderende arbeidsliv hvor alle grupper kan bidra fram til pensjonsalderen, kan ikke vedtas i politiske forsamlinger. Det forutsetter beslutninger i virksomhetene, og dialog og prosesser mellom mange aktører. Gode partsforhold og lokale tiltak kan ikke erstattes av lovregler som overlater ansvaret til arbeidsgiver og den enkeltes valgfrihet, det vil si til tilbudet og etterspørselen i markedet.

● PROBLEMET

Høy sysselsetting og lav ledighet er avgjørende for den enkeltes valgmuligheter, for samfunnets verdiskaping og for finansieringen av velferden.

Hvordan skal man klare å ...

- ▶ skape tilstrekkelig etterspørsel etter arbeidskraft til å bekjempe ledigheten og skaffe sysselsettingsmuligheter også til de som stiller bak i jobbsøkerkøen? Dette krever en økonomisk politikk som sikrer stabil vekst, koordinert lønnsdannelse og tett samordning med utdannings-, arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken.
- ▶ opprettholde høy yrkesdeltakelse selv om befolkningen eldes, aldersgruppen 25–64 stagnerer, og befolkningsveksten kommer i grupper som har vært kjennetegnet av liten kompetanse og lav yrkesdeltakelse? Hva kan myndighetene, arbeidsgiverne og partene gjøre for å inkludere flere og øke yrkesdeltakelsen?

- ▶ legge til rette for økt yrkesdeltakelse blant seniorer (60+), innvandrerbe-folkningen og deltidsarbeidende kvinner? Det er store nordiske forskjeller i gjennomsnittlig årsarbeidstid og pensjoneringsalder. Hvilke tiltak kan myndighetene, partene og arbeidsgiverne sette i verk for at flere eldre skal kunne stå lenger i arbeid og flere kvinner skal kunne gå fra deltid til heltid?
- ▶ forbedre produktiviteten når sysselsettingsandelen i arbeidsintensive tjenester med lav produktivitetsvekst øker? Dette forutsetter bedre arbeidsorganisering. Hva skal til for å vitalisere det lokale partssamarbeidet om produktivitet, innovasjon og kompetanseutvikling?
- ▶ styrke jobbmulighetene og yrkeskompetansen blant de som er utsatt for frafall i skolen og arbeidslivet? I tillegg til tidlig intervensjon i skolen, mer skreddersydde strategier for yrkesfaglig opplæring og videreutdanning for å møte endrete kvalifikasjonskrav, krever dette tett samarbeid mellom myndighetene, arbeidsgiverne og partene om å skape jobber og tiltak som kan øke sysselsettingen blant grupper som sliter med få fotfeste i arbeidslivet på grunn lav kompetanse, helseproblemer eller annet.
- ▶ utvikle ordninger for fleksibilitet som øker mulighetene til å kombinere arbeid, familie og fritid? Flexibilitet som ivaretar både arbeidstakers og arbeidsgivers behov, forutsetter dialog og avtaler mellom jevnbyrdige parter. Hvordan utvikle regulering av stillingsvern og arbeidstid som ansporer til forhandlet fleksibilitet og motvirker segmentering i arbeidsmarkedet?
- ▶ redusere inntektsulikhetene og gjøre det mer attraktivt å arbeide? Dette krever blant annet et mer robust lønnsnivå, bedre arbeidsvilkår og mer forutsigbare ansettelsesvilkår for randsonegrupper som sliter med ustabile jobber, lav lønn, dårlig arbeidsmiljø og risiko for utstøting. Kan mer treffsikre skatteinsentiver og arbeidsbetingete ytelser bidra til å bygge broer ut av trygde- og lavlønnsfeller?

Utfordring 3: Å organisere

De seinere årene har andelen fagorganiserte i privat sektor vært synkende. Avtalesystemet og de lokale partsholdene er blitt svekket i mange bransjer. Ved siden av å bidra til et konkurransedyktig næringsliv, har den nordiske avtalemodellen for arbeiderbevegelsen vært selve løftestangen for å overvinne klasseskiller, utjevne maktforhold og redusere sosiale forskjeller. Gjennom kollektiv organisering, samordnet lønnsdannelse og lokalt partssamarbeid har arbeidsfolk kunnet rette ryggen, ta del i viktige beslutninger og vinne innflytelse og respekt i samfunnet. «Det viktigste er at arbeidsfolk ikke lenger må stå med lua i handa», svarte Einar Gerhardsen da han skulle redegjøre for hva hans virke som tillitsmann og statsminister hadde bidratt til. I NordMod-prosjektet har vi lagt vekt på at oppbyggingen av sterke arbeidstakerorganisasjoner og avtalesystem også la grunnlaget for et dynamisk «konfliktpartnerskap» med arbeidsgiverne, som har styrket evnen til omstilling og gitt store gevinster for begge sider.

Sammenliknet med utviklingen i andre vestlige land, har den nordiske arbeidslivsmodellen stått seg godt de siste 25 årene. Like fullt har modellen kommet under press, og det er tegn til forvitring på flere plan. Synkende fagorganisering, særlig i privat tjenesteyting, svekkelse av avtalesystemet i utsatte bransjer og forvitring av partssamarbeidet i mange virksomheter, har ført til at en del arbeidstakere igjen må «stå med lua i handa» og fallby sin arbeidskraft. Økt arbeidsinnvandring, outsourcing, lavlønnskonkurransen og ledighet etter krisen har forsterket slike tendenser og tegner konturene av et mer lagdelt arbeidsliv, hvor seriøse virksomheter utfordres av konkurrenter som opererer i gråsonen av lover og regler.

Rettsliggjøring av interessetvister og spenninger i forhold til EU-regimet har gjort det vanskeligere å finne gode kompromisser både for partene og politikerne. Med 25 millioner arbeidsledige i Europa og utsikt til lav vekst og tøffere konkurranse, vil presset på avtalemodellen neppe avta i årene

Med 25 millioner arbeidsledige i Europa og utsikt til lav vekst og tøffere konkurranse, vil presset på avtalemodellen neppe avta i årene framover.

framover. Dette reiser utfordringer både for partene i arbeidslivet og for de politiske partiene. For arbeiderbevegelsen er dette en dobbelt utfordring; i tillegg til at viktige redskap i samfunnets verktøykasse mister kraft, kan maktressursene som har ligget til grunn for arbeiderbevegelsens samfunnsinnflytelse, svinne hen.

● PROBLEMET

Synkende fagorganisering og svekkelse av avtalesystemet og det lokale parts-samarbeidet kan føre til større lønnsforskjeller, lavere produktivitet og redusert omstillingsevne.

Hvordan skal man klare å ...

- ▶ snu nedgangen i fagorganisering? Hva skal til for å styrke organisasjonene i privat tjenesteyting? Er det behov for felles hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden for å kunne tilby bedre medlemsstøtte, styrke rekrutteringen og redusere frafallet? Er mer arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger en vei å gå?
- ▶ motvirke tendensene til omgåelse og uthuling av avtalesystemet i utsatte bransjer? Hvordan styrke virksomhetenes interesse for å utvikle avtalesystemet og det lokale partssamarbeidet når «markedet» tilbyr rikelig med billig arbeidskraft?
- ▶ utvikle effektive strategier for å forsterke lønnsgolvet i det åpne arbeidsmarkedet? Hva skal til for at partene og myndighetene kan bli enige om slike strategier?
- ▶ påvirke EU til å styrke grunnleggende arbeidstakerrettigheter i det europeiske arbeidsmarkedet? Hvordan utvide handlingsrommet for nasjonal regulering av arbeidstakerrettigheter og partsforhold i det åpne arbeidsmarkedet?
- ▶ få staten/politikerne til å ivareta sitt ansvar for videreutvikling av et balansert trepartssamarbeid? Hva kan staten bidra med for å fremme levende organisasjoner, avtalesystem og lokale partsforhold?

Utfordring 4:

Å dele

Selv om de nordiske landene er blant de landene i verden der forskjellene mellom folk er minst, øker ulikheten også her. De siste årene har inntektsforskjellene blitt større. De rikes kapitalinntekter har økt, og fattigdomsproblemene har blitt mer markerte. Parallelt med denne utviklingen har befolkningen blitt mer sosialt og kulturelt sammensatt, og de nordiske landene har blitt reelle mangfoldsamfunn.

Den høye sysselsettingen har vært den viktigste årsaken til at inntektsforskjellene tradisjonelt har vært lavere, og fattigdomsproblemene mindre, i Norden enn i andre land. Videre har de nordiske systemene for lønnsdannelse bidratt til at fordelingen av markedsinntekter har vært nokså jevn. Sammenliknet med mange andre land, har dessuten inntektsforskjellene mellom kvinner og menn vært relativt små, selv om det på dette området er betydelige forskjeller innad i Norden. Endelig har skattesystemet og de sosiale overføringene bidratt til å utjevne forskjellene som skapes i arbeidsmarkedet.

Ved siden av økte kapital- og lønnsinntekter i toppen, må den økende ulikheten ses i sammenheng med at en del grupper står helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Den nordiske sysselsettingen er riktignok fremdeles høy, men en liten andel sliter med å finne fotfeste i arbeidsmarkedet. I dagens europeiske debatt er uttrykket «5-75-20-samfunnet» introdusert som en tallfesting av de sosiale forskjellene. 5 prosent av befolkningen utgjør den økonomiske overklassen, en stor middelklasse på 75 prosent har god økonomi, trygge jobber og god levestandard, mens 20 prosent står i fare for å bli permanent marginaliserte.

Denne inndelingen er ikke en helt treffende beskrivelse av nordiske forhold. Det ville i tilfelle tilsi at alle sysselsatte (om lag 75 prosent av befolkningen i Norden) har trygge jobber, men situasjonen er ikke helt slik. I tillegg til de som står varig utenfor arbeidslivet, er det en del som går inn og ut av arbeidsmarkedet og inn og

Den nordiske sysselsettingen er riktignok fremdeles høy, men en liten andel sliter med å finne fotfeste i arbeidsmarkedet.

ut av lavinntektsgruppen. De som sliter med å finne fotfeste i arbeidslivet, er dels personer med moderate helseplager, dels personer som mangler den kompetansen arbeidslivet etterspør, og dels personer med innvandringsbakgrunn som mangler kompetanse og/eller språkferdigheter. Det er med andre ord en svært sammensatt gruppe som skal inkluderes i det nordiske arbeidsmarkedet.

Den økende heterogeniteten skaper problemer for bedriftenes, partenes og myndighetenes ambisjoner om inkludering. Når sysselsettingen i utgangspunktet er høy, sier det seg selv at det er vanskeligere å sysselsette de som står utenfor arbeidsmarkedet i de nordiske landene, enn i land med lavere sysselsettingsandel. De har ikke nødvendigvis den kompetansen arbeidslivet etterspør, eller de har ikke (eller antas ikke å ha) den produktiviteten som er nødvendig. En del i denne gruppen er det derfor vanskelig å inkludere i arbeidslivet, gitt lønnsvilkårene. En tilleggsdimensjon er at en del av sliter med å få fotfeste i arbeidsmarkedet, har møtt større konkurranse om jobbene etter øst-utvidelsen av EU.

Parallelt med at ulikhetene i økonomisk situasjon har økt, har det har blitt større forskjeller i hvordan folk ønsker å leve sine liv. En viktig grunn til dette, er økt innvandring. I løpet av de siste 25 årene har innvandrerandelen i de nordiske landene blitt firedoblet – innvandrere utgjør i dag om lag 15 prosent av den nordiske befolkningen – og fram mot 2030 forventes en fortsatt økning i innvandringen. En annen grunn er at flere av de eldre som er ferdige med yrkeslivet, har god økonomi og mange friske og aktive år foran seg. En tredje er at familie- og pardannelsen har endret seg, med flere enslige, flere eneforsørgere og flere samkjønnete familier. Og en fjerde er at økonomiske forskjeller i seg selv gir grunnlag for ulikhet i hva slags levemåte man ønsker. De nordiske landene skal dermed hindre vekst i økonomisk ulikhet samtidig som befolkningen blir mer forskjellig og det er større forskjeller i hvordan de vil leve sine liv.

Det er bred politisk oppslutning om mangfoldssamfunnene og stor aksept for at innbyggerne har ulike ambisjoner for livet sitt, men den nordiske utjevningspolitikken møter utfordringer. Verken arbeiderbevegelsen eller myndighetene kan vedta likhet, og det er tvilsomt om den økende ulikheten kan temmes med skatte- eller overføringspolitikk alene. Større økonomisk ulikhet kan ikke bare være negativt for den framtidige økonomiske veksten, det kan også ha negative effekter på det høye tillitsnivået i Norden. Spørsmålet er hvilke virkemidler som kan benyttes for å dempe ulikhetsveksten. For å motvirke økte lønnsforskjeller trengs tiltak for å styrke avtalesystemet, og for å temme ulikhetsveksten i kapitalinntekter trengs skattereformer. Den nordiske holdningen «gjør din plikt og krev din rett», setter grenser for hvor store variasjoner i livsambisjoner det kan åpnes for. Konsekvensene av å stå utenfor arbeidsmarkedet kan for eksempel motvirkes ved å ha gode stønader, men dersom

stønadsnivået blir for høyt, kan dette stride mot folks rettferdighetsoppfatning og dermed ha negative konsekvenser for tilliten til velferdsstaten. Man må med andre ord lykkes med å skape likhet i forskjellssamfunnet uten at man forkaster sentrale ambisjoner som kjønnslikestilling og sosial integrasjon.

● PROBLEMET

Motvirke glideflukten mot et nytt standssamfunn.

Hvordan skal man klare å ...

- ▶ sikre arbeid for alle samtidig som man opprettholder anstendige lønns- og arbeidsvilkår og unngår større klasseskiller i arbeidslivet med framvekst av et «B-arbeidsmarked» og arbeidende fattige?
- ▶ innrette skatte- og fordelingspolitikken slik at et lite mindretall ikke stikker avgårde med en stadig større del av kaka?
- ▶ balansere kravene om sysselsetting med rausheten i trygdesystemene, slik at de som ikke kan jobbe unngår fattigdom?
- ▶ sikre at svake grupper i de nasjonale arbeidsmarkedene ikke utkonkurreres av (lavtlønte) arbeidsmigranter?
- ▶ stimulere bedrifter og lokale parter til å ivareta interessene både til de som er innenfor og til de som står utenfor arbeidsmarkedet, slik at permanent utstøting motvirkes?
- ▶ utvikle bedre virkemidler som fremmer sosial mobilitet ut av lavinntekt og en marginalisert situasjon?
- ▶ opprettholde universalisme og likhet i en situasjon der flere av sosialforsikringene tilbys i arbeidslivet og i avtalesystemet?
- ▶ sette et likhetsmål for den framtidige nordiske modellen som på den ene siden respekterer forskjellene i hvordan folk vil leve sitt liv, og som på den andre siden sikrer økonomisk bærekraft?
- ▶ sikre at ulike grupper slutter opp om målene og virkemidlene i fordelingspolitikken? Dette fordrer at likhetsbegrepet og virkemidlene oppfattes som rettferdig i alle grupper og lag av befolkningen.

Utfordring 5:

Å ta vare på

De nordiske velferdsstatenes målsetting er å gi befolkningen trygghet for inntekt og å tilby gode tjenester til eldre, barnefamilier, syke og personer som står utenfor arbeidslivet. Gjennom dette legger velferdsstatene grunnlaget for folks frihet og tilrettelegger for at folk kan leve et godt liv i ulike livsfaser og -situasjoner. Den nordiske velferdsmodellens ambisjon er dermed ikke bare å dekke befolkningens grunnleggende behov og sørge for et minimumsnivå av velferd, men å bidra til gode levekår og høy livskvalitet. Sammenliknet med andre land, har de nordiske landene i stor grad klart å oppfylle disse ambisiøse velferdsmålsettingene. De viktigste fundamentene for denne suksessen er høy sysselsetting, bredt skattegrunnlag og stor oppslutning i befolkningen.

Med utsiktene til sterk befolkningsvekst, og særlig økning i andelen eldre, blir det kritisk å bevare disse fundamentene. Det betyr at arbeidslivet må være innrettet slik at flest mulig jobber lengst mulig, og slik at også den mer marginale delen av arbeidsstyrken kan inkluderes. Samtidig kan en overdreven tro på aktiveringspolitikkenes muligheter medføre at det som er ment som hjelp og myndiggjøring, kan oppleves som stigmatisering og nedbryting; dette er særlig problematisk hvis de man ønsker å hjelpe inn i arbeid i realiteten står svært langt fra arbeidsmarkedet.

Sosialforsikringsystemet må være innrettet slik at det er lønnsomt å jobbe, samtidig som trygder og ytelser ikke kan være så lave at de som er avhengig av dem for sitt livsopphold, blir fattige. Det er neppe mulig å øke sysselsettingen mye ved utelukkende å presse nivået på de sosiale overføringene nedover. En slik politikk kan resultere i at de som ikke er i stand til å komme inn i (eller tilbake til) arbeidslivet, får dårligere livsgrunnlag, og at den økonomiske ulikheten fortsetter å øke. På den andre siden vil velferdsstatens bærekraft utfordres dersom trygdeytelsene ikke stimulerer til arbeid.

Gitt aldringen i befolkningene, står de nordiske velferdsstatene overfor et omfattende ansvar for å sikre gode velferdstjenester de neste tiårene. Jo rikere samfunne-

ne blir, jo større blir etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester, sosiale tjenester, familietjenester og utdanning. Jo mer heterogene samfunnene blir, jo større blir behovet for å sikre at hele befolkningen har tilgang til likeverdige tjenester. Gode velferdstjenester er dessuten nødvendig for å sikre høy sysselsetting. Dersom tjenestetilbudet ikke er godt nok, er det risiko for at personer i yrkesaktiv alder går ut av arbeidslivet for å ivareta omsorg for barn og/eller eldre.

De nordiske velferdsstatene tilbyr ikke bare tjenester til eldre og syke. Også barn, unge og familier ivaretas gjennom oppvekst- og utdanningspolitikk, helsepolitikk og familiepolitikk. Denne sosiale investeringspolitikken introduseres allerede fra fødselen av, og danner grunnlaget for utviklingen av «menneskelig kapital». Gjennom slike sosiale investeringer styrkes hele befolkningens muligheter til å realisere sine evner.

De skattefinansierte tjenestene leveres i hovedsak av offentlige systemer. De offentlige tjenestenes legitimitet avhenger av at de produseres effektivt, og at de har høy kvalitet. Dette fordrer at utdanningssystemet er dimensjonert slik at velferdstjenestene kan bemannes med kompetent arbeidskraft. I alle de nordiske landene er deler av velferdstjenestene konkurranseutsatt, eller markedsgjort. Denne utviklingen er dels styrt av ideologi, dels av ønsket om å effektivisere og forbedre de offentlige tjenestene. Forskningen gir ikke entydige svar hvilke resultater markedsgjøringen har gitt. Selv om det er stor oppslutning om de offentlige velferdstjenestene i Norden, ser deler av befolkningen også positivt på markedsgjøringen.

Når den private velstanden øker samtidig som forskjellene blir større, står velferdsstaten overfor vanskelige avveininger. I hvor stor grad kan behovene til en rikere og mer kravstor befolkning imøtekommes uten at dette går på bekostning av tjenestene og ytelsene til de mest sårbare gruppene? I hvilken grad skal landene videreutvikle de brede velferdsordningene for hele befolkningen, framfor å styrke målrettede ordninger for de mest utsatte?

Et viktig spørsmål de neste årene vil være hvor grensene for den offentlige velferden skal gå. I Norden er det tradisjon for gode, universelle tjenester og ytelser som finansieres via skatteseddelen. I lys av befolkningsendringene framover blir det behov for omprioriteringer i de nordiske velferdsstatene, og det blir fort en diskusjon om universalismens grenser?

De offentlige tjenestenes legitimitet avhenger av at de produseres effektivt, og at de har høy kvalitet.

● PROBLEMET

Å videreutvikle velferdsstaten slik at den ivaretar befolkningens behov for tjenester og ytelser, samtidig som bærekraften opprettholdes.

Hvordan skal man klare å

- ▶ definere arbeidslinjas grenser, slik at de som ikke kan eller får jobbe i det produktivitets- og kompetansekrevende nordiske arbeidslivet, har en legitim rett til trygghet utenfor arbeidslivet?
- ▶ fornye den offentlige tjenesteytingen ved å utvikle nye modeller for styring, ledelse og samarbeid, blant annet ved å dra veksler på arbeidstakernes faglige kompetanse og skjønn. Dette er viktig for å bedre kvalitet og effektivitet.
- ▶ utvikle modeller for valgfrihet og brukermedvirkning som ikke går på bekostning av idealene om likebehandling?
- ▶ utvikle omsorgsordninger som legger tilrette for reell likestilling og motvirker kjønnssegregering i arbeidslivet?
- ▶ finne en god rollefordeling mellom offentlige, private og frivillige aktører i velferdssamfunnet, uten at det offentlige sier fra seg det overordnede ansvaret for folks trygghet og slik at likebehandlingsprinsippene står ved lag?

Utfordring 6:

Å mobilisere

De nordiske modellene er politiske konstruksjoner som vokste fram gjennom politisk kamp og kompromisser. I oppbyggingsperioden i første del av det 20. århundret var radikale sentrumskrefter og den voksende arbeiderbevegelsen pådrivere for reformer og institusjonsbygging som bidro til økt trygghet og mer likeverdig fordeling av livsmuligheter, rettigheter og plikter. I etterkrigstidens vekstperiode var arbeiderbevegelsen i førersetet i de skandinaviske landene, og i Finland og på Island vant arbeiderbevegelsen innflytelse gjennom avtaleforhandlinger og bred koalisjonsbygging på de politiske arenaene. Uavhengig av regjeringskonstellasjoner hadde de sterke organisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden stor innflytelse på samfunnsutviklingen. Reformen i arbeidslivs- og velferdspolitikken bygde gjerne på brede kompromisser mellom partene i arbeidslivet og de ledende partiene i parlament og regjering. Etter 80-tallets høyrebølge og krisene ved inngangen til 90-årene, har partier i sentrum og på høyresiden i politikken i økende grad sluttet opp om den nordiske modellen. Samtidig har det skjedd store endringer i det politiske landskapet, og medlemsgrunnlaget i fagbevegelsen er svekket. De sosialdemokratiske partiene og venstresiden har tapt terreng, de etablerte konservative partiene har stagnert, nye høyrepopulistiske partier har vunnet økt oppslutning, og i takt med synkende partiloyalitet har velgerstrømmene skiftet raskere mellom partiene. Det betyr at arbeiderbevegelsen i årene fram mot 2030 vil stå overfor et nytt og mer uforutsigbart politisk landskap både til høyre og venstre. Det skaper utfordringer når det gjelder å bygge allianser og mobilisere politisk og organisatorisk oppslutning om tiltak for å fornye de nordiske modellene.

Det betyr at arbeiderbevegelsen i årene fram mot 2030 vil stå overfor et nytt og mer uforutsigbart politisk landskap både til høyre og venstre.

For arbeiderbevegelsen har offentlig ansatte, kvinner og i noen grad innvandrergupper kompensert for tapet av tradisjonelle kjernevelgere i arbeiderklassen. Likevel er valgoppslutningen om de sosialdemokratiske partiene svekket over tid. Nye

partier innrettet mot velgere i den voksende urbane middelklassen har vokst fram til venstre og i midten av politikken – mange med en sterk grønn profil. Med enkelte unntak har sosialdemokratiet og venstresiden i Norden hatt økende problemer med å erobre de store byene. I takt med at de tradisjonelle partiene har orientert seg mot sentrum, har innvandringskritiske og velferdsstatsvennlige høyrepopulistiske partier gjort betydelige innhogg både blant tradisjonelle arbeidervelgere og i konservative velgergrupper. Disse partienes velgere heller i velferdspolitiske spørsmål mot venstre, de er kritiske til innvandringspolitikken og EU, og er overrepresentert i grupper med lav utdanning i privat sektor, særlig blant menn. Mens den voksende middelklassen er for «moderne» verdier og «pro-innvandring», appellerer disse partiene til grupper som er langt mer tradisjonalistiske og føler større usikkerhet overfor konsekvensene av økt innvandring og globalisering. Denne realiteten er en særlig utfordring for arbeiderbevegelsen, som mister stemmer til partier utenfor sin alliansefære. Partier til høyre kan i større grad bygge på aktive forlik eller passiv støtte fra de nye høyrepartiene.

I tiårene som ligger bak oss, har velgerne i økende grad vært på vandring. Verdi-spørsmål og enkeltsaker har fått større betydning for partivalg. Partienes eierskap til saker har skiftet raskere. Posisjoner og saker som har blitt oppfattet som vunnet, har raskt vist seg å kunne tapes, slik sosialdemokratiet i Sverige i 2006-valget mistet mye av tilliten i spørsmålet om sysselsetting. I flere av landene har man sett raske forandringer i hvilke partier som har høyest tillit i økonomisk politikk, skolepolitikk mv. I den skjerperte konkurransen om midten-velgerne har de fleste partiene beveget seg inn mot det politiske sentrum, og konservative partier har tatt opp kampen om eierskapet til den nordiske modellen.

I dette nye politiske landskapet er de tradisjonelle politiske blokkene i oppløsning og koalisjonsmønstrene i endring. Klimasaken, innvandring og skepsis mot elitenes makt – i EU og hjemme – har gitt grobunn for nye «cross-cutting cleavages» (Rokkan 1966). Med utsikt til at enkeltsakpartier eller høyrepopulistiske partier erobrer parlamentariske vippeposisjoner, blir allianseforholdene mer uforutsigbare. Evnen til å bygge styringsdyktige koalisjoner som har kraft til å forfølge langsiktige prioriteringer og ta vanskelige valg, vil derfor trolig bli viktigere for arbeiderbevegelsens innflytelse på samfunnsutviklingen – både lokalt og nasjonalt. Dette gjelder også i utformingen av politikken på EU/EØS-nivå, som har fått økende innvirkning på det nasjonale politiske handlingsrommet. For den nordiske arbeiderbevegelsen – hvor landene har ulike tilknytningsformer og synet på EUs videre utvikling er svært omstridt – er det en politisk utfordring å utvikle klarere visjoner, strategier og allianser i arbeidet for å påvirke EUs politikk.

Samtidig med å utvikle strategier tilpasset et skiftende politisk landskap, må

arbeiderbevegelsen tilpasse seg nye forutsetninger for å vinne fram i kampen om meningsdannelsen. I de fleste partiene er medlemsmassen kraftig redusert. Den po-

Den klassiske partiaktiviteten med strid mellom fløyer, grupper og individer, har synkende appell.

litiske debatten og meningsdannelsen foregår i økende grad utenfor de politiske partiene i (nye) media, gjennom tenketanker og ulike ideelle organisasjoner. Gjennom nye teknologiske løsninger og sosiale medier havner partiene ofte på sidelinja når viktige debatter eller kampanjer seiler opp. Den klassiske partiaktiviteten med strid mellom fløyer, grupper

og individer, har synkende appell. Sosiale medier gir den enkelte nye demokratiske muligheter til direkte deltakelse, meningsutveksling og mobilisering i så vel enkelt-saker som verdispørsmål. Like fullt vil det være en sentral oppgave for arbeiderbevegelsen å hindre forvitring av organisasjonssamfunnet og fagbevegelsen, som har vært avgjørende demokratiske kanaler for kollektiv deltakelse og påvirkning i de nordiske landene.

I denne sluttrapporten har vi pekt på at de nordiske landene vil stå overfor betydelige omstillingsutfordringer fram mot 2030. Disse utfordringene er håndterbare. Den nordiske modellen er en ressurs i taklingen av dem, men hvorvidt landene vil klare å bevare modellen, avhenger av om politikerne og de organiserte aktørene kan bli enige om de vanskelige valgene som skal til for å fornye den. Med en mindre tradisjonell arbeiderklasse, velgere på vandring og et mer oppsplittet partimønster, har bygging av bredere koalisjoner, ofte på tvers av de tradisjonelle blokkene, blitt en forutsetning for å vinne regjeringsmakt og politisk innflytelse. Dette er en realpolitisk kjensgjerning i alle de nordiske landene, som stiller de sosialdemokratiske partiene overfor vanskelige dilemmaer. Med en ustabil, svekket venstreside i de fleste land, synes det lite realistisk at sosialdemokratiet alene skal kunne lede an i fornyelsen av de nordiske samfunnsmodellene fram mot 2030 uten å inngå blokkoverskridende allianser med grønne og andre partier i sentrum. Evnen til å utvikle og prege slike allianser forutsetter økt oppslutning. Tusenkronersspørsmålet er derfor: Hvordan forene målsettinger om å erobre nye velgere i middelklassen og gjenerobre velgere fra de høyrepopulistiske partiene samtidig som man skal vinne økt oppslutning i den voksende innvandrerbefolkningen?

Tusenkronersspørsmålet er derfor: Hvordan forene målsettinger om å erobre nye velgere i middelklassen og gjenerobre velgere fra de høyrepopulistiske partiene samtidig som man skal vinne økt oppslutning i den voksende innvandrerbefolkningen?

● PROBLEMET

Skape politisk oppslutning om både verdigrunnlaget i den nordiske modellen og behovet for reformer samtidig som koalisjoner med tilstrekkelig bredde og kraft til å fornye modellene utvikles.

Hvordan skal arbeiderbevegelsen klare å...

- ▶ mobilisere grupper som føler usikkerhet overfor utviklingen eller opplever seg som marginalisert økonomisk, sosialt og politisk? For å rekruttere og mobilisere grupper som står svakt, kan arbeiderbevegelsen dra veksler på sine historiske tradisjoner. Men, hvordan kan det forenes med behovet for å vinne støtte i den voksende urbane middelklassen?
- ▶ demme opp for høyrepopulismen? Arbeiderbevegelsen er avhengig av å vinne tilbake kjernevelgere som har gått til de nye høyrepartiene. Tradisjonelle høyrepartier kan i større grad fri til den nye middelklassen alene, vel vitende om at de kan regne med aktiv eller passiv støtte fra de nye høyrepartiene.
- ▶ bygge nye og åpnere partiorganisasjoner? Hvordan kan partiene mobilisere på andre arenaer enn de tradisjonelle partisammenhengene? Kan partiene bli en arena for å kanalisere nye gruppers interesser for enkeltsaker? Kan partiene i større grad åpne for nye debatter, invitere inn ikke-medlemmer og nye grupper for å gjenreise politisk debatt og oppslutning? Er tenketanker et supplement eller et alternativ til vitalisering og åpning av partiene?
- ▶ utvikle nye faglig-politiske strategier? Større velgerbevegelser og blokkoverskridende alliansebygging stiller spørsmål om arbeidstakerorganisasjonene kan utvide og fornye sine politiske strategier og politiske samarbeidsrelasjoner. Krever det økt samarbeid og nye allianser på tvers av arbeidstakerorganisasjonene?
- ▶ sette dagsorden? Med større enkeltsaksorientering og nye verdikonflikter har det blitt vanskeligere å vinne og beholde eierskap til politiske posisjoner. En kjerneutfordring for sosialdemokratiet og andre brede folkepartier er å styrke evnen til å definere viktige konflikter og verdidebatter, det vil si å sette den politiske dagsordenen. Hvordan kan arbeiderbevegelsen aktivere nordiske

grunnverdier – som «rett og plikt», «skape og dele» – til å definere nye agendaer og kople dem til klima- og miljøutfordringene?

- ▶ bygge bredere allianser? Samtidig med å bygge bredere allianser rundt verdigrunnlaget for de nordiske modellene, er det for arbeiderbevegelsen viktig å kunne tydeliggjøre hvilke forskjeller i retning og prioritering dette betyr i den løpende politikken. Realpolitikken vil ofte kreve brede kompromisser, og ved viktige veivalg kan storkoalisjoner (som i Finland under finanskrisen eller ved de siste tiårenes pensjonsreformer) være påkrevet. I en del saker kan det også bli nødvendig å hestehandle med de nye høyrepartiene (som i barnehageforliket i Norge). Uansett, en grunnleggende forutsetning for den nordiske arbeiderbevegelsens evne til å vinne politisk innflytelse og lykkes i alliansepolitikken, er å fornye sine egne strategier for å vinne oppslutning om å tilpasse den nordiske modellen til framtidens krav.

Den nordiske modellen mot 2030

1 Modellen står sterkt

Den nordiske modellen har bred oppslutning i befolkningen, er omfavnet av alle toneangivende partier og organisasjoner, og er et forbilde internasjonalt.

MEN: Man må ikke la seg forblinde av modellens suksess og overse at den trenger fornyelse og vedlikehold. De fleste internasjonale suksessmodeller faller raskt i kurs.

2 Modellen har gitt gode resultater

De nordiske befolkningenes velstand og levekår er bedre enn noen gang.

MEN: Det kan ikke overses at ulikhetene øker, at sysselsettingsratene har stagnert, at mange faller utenfor, og at modellen ikke skaper trygghet for alle.

3 Modellens institusjoner og virkemidler er intakte

Grunnpilarene i den økonomiske politikken, arbeidslivsmodellen og velferdsstaten står ganske støtt.

MEN: Tendenser til erosjon i sentrale bærebjelker og utilstrekkelige verktøy til å takle nye problemer kan så tvil om bærekraften og tilpasningsevnen.

4 Modellen står og faller med evnen til fornyelse

Verden og Norden i 2014 er helt annerledes enn i 1990. Modellen har vist bemerkelsesverdig evne til å takle de store endringene i økonomien, arbeidslivet, befolkningens sammensetting og livsmønstre de siste 25 årene.

MEN: En god modell er ingen garanti for at de nordiske samfunnene vil lykkes med å håndtere de nasjonale og globale utfordringene de vil møte fram mot 2030. Det avhenger ikke bare av de nasjonale aktørenes evne og vilje til å finne gode svar på innenlandske problemer, men også av deres bidrag til å utvikle bærekraftige, rettferdige løsninger på de globale utfordringene.

5 Den nordiske modellen som «sekulær statsreligion»

Stadig flere «bekjenner» seg til den nordiske modellen.

MEN: Det er økende strid om modellens kjerne, dens grunnleggende mekanismer og om hva som skal til for å styrke dens bærekraft og tilpasningsevne. Partene i arbeidslivet har ikke klart å ruste Norden til et åpent arbeidsmarked, og de tradisjonelle partiene har vansker med å skape styringsdyktige koalisjoner som kan møte velgernes uro for framtiden. Den nordiske modellen er en politisk konstruksjon. Nye utfordringer kan ikke løses med bekjennelser til en abstrakt modell, men krever konkrete politiske svar.

**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. Regulering af arbejdsmarked og velfærd siden 1990. Dansk landerapport..

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 Mósésdóttir & 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.

Referanser

- Ahlberg, K. (2013). Svenska fack beredda pröva allmängiltiga kollektivavtal. *EU & Arbetsrätt*, 2.
- Ahlberg, K., red. (2005). *Tio år med EU – effekter på arbetsrätt, partsrelasjoner, arbeidsmarknad och social trygghet*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Ahola, S., Hedmo, T., Thomsen, J.-P., Vabø, A. (2014). *Organisational features of higher education; Denmark, Finland, Norway & Sweden*. Oslo: NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Allardt, E. (1975). *Att ha, att vara, att älska. Om välfärd i Norden*. Lund: Argos
- Alsos, K. & Eldring, L. (2014). Lovfestet minstelønn i Norge? *Søkelys på arbeidslivet*, 31(3), 249–266.
- 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. [Engelsk versjon: ETUI-rapport 2014: 132 <http://www.etui.org/Publications2/-Reports/Nordic-labour-market-models-in-open-markets>.]
- Andersen, S. K., Lubanski, N. & Pedersen, O. K. (2010). *De nordiske landes konkurrencedygtighed – fra flexicurity til mobication*. TemaNord 2011:541. København: Nordic Council of Ministers.
- Asplund, R., Barth, E., Lundborg, P. & Nilsen, K. M. (2011). Challenges of Nordic Labour Markets. Polarization of Working Life? ETLA Discussion Paper No 1251, Helsinki.
- Atkinson, A. B. (2005). Top incomes in the UK over the 20th century. *Journal of the Royal Statistical Society*, 168, Part 2, 325-343.
- Atkinson, A. B. & Piketty, T. (2007). *Top Incomes over the 20th Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A. B. & Aaberge, R. (2008). Top incomes in Norway. Discussion Papers no. 552. Oslo/ Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

- Barth, E. & Moene, K. O. (2012). Employment as a Price or a Prize of Equality: A Descriptive Analysis. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2(2), 5–33.
- Barth, E. & Moene, K. O. (2013). Why do small open economies have such small wage differentials? *Nordic Economic Policy Review*, 1, 139–170.
- Bergh, A. & Bjørnskov, C. (2011). Historical Trust Levels Predict the Current Size of the Welfare State. *Kyklos*, 64(Feb 2011), 1–19.
- Berge, Ø. (2009). *De nordiske modellene etter 2000 – tiltak for å dempe finanskrisa i Norden*. Fafo-notat 2009:12. Oslo: Fafo.
- Berglund, T. (2014). Crisis and quality of work in the Nordic employment regime. *International Review of Sociology*, 24(2), 259–269.
- Berglund, T. & Esser, I. (2014). *Modell i förändring. Landrapport om Sverige*. NordMod-rapport 8. Fafo-rapport 2014:10. Oslo: Fafo.
- Berglund, T. & Furåker, B. (2011). Flexicurity Institutions and Labour Market Mobility. 27 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2, 111–127.
- Berglund, T. et al. (2010). *Labour Market Mobility in Nordic Welfare States*. TemaNord 2010:515.
- Berglund, T., Furåker, B. & Vulkan, P. (2014). Is Job security compensated for by employment and income security? *Economic and Industrial Democracy*, 35(1), 159–178.
- Bildt, C. (1992). Interview. *International Herald Tribune*, 24 February.
- Blom, S. & Henriksen, K., red. (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008/5. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Blomqvist, P. & Murhem, S., red. (2003). *Fackliga strategier för att möta globalisering och regionalisering inom metallindustrin*. Stockholm: Saltsa, Arbetslivsinstitutet, 2003: 3.
- Bosch, G. & Kalina, T. (2008). Low-Wage Work in Germany: an Overview. I G. Bosch & C. Weinkopf (red.), *Low-wage work in Germany* (19–112). New York: Russell Sage.
- Bosch, G. & Lehndorff, S., red. (2004). *Working in the service sector – A tale from different worlds*. London/ New York: Routledge.
- Bratsberg, B. & Raaum, O. (2013). Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår. *Samfunnsøkonomen*, 3, 18–29.
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2010). When Minority Labor Migrants Meet the Welfare State. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 633–676.
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2014). Labour migrant adjustments in the aftermath of the financial crisis. I T. Valkonen & V. Vihriälä (red.), *The Nordic model – challenged but capable of reform*. TemaNord 2014: 531.
- Bratsberg, B. et al. (2006). Non-linearities in Intergenerational Earnings Mobility: Consequences for Cross-Country Comparisons. *The Economic Journal*, 117(59).
- Bredgaard, T., Larsen, F. & Madsen, P. K. (2006). Opportunities and challenges for flexicurity – The Danish example. *Transfer – European Review of Labour and Research*, 12(1), 61–82.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2012). Comparison: One model with three exceptions? I G. Brochmann & A. Hagelund (red.), *Immigration policies and the Scandinavian Welfare States 1945-2010*. Houndmill: Palgrave Macmillan.
- Brynjolfsson, E. & A. McAfee (2011), *Race Against The Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*. Lexington Mass: Digital Frontier Press.

- Bråthen, M., Djuve, A. B., Dølvik, T., Hagen, K., Hernes, G. & Nielsen, R. A. (2007). *Levekår på vandring. Velstand og marginalisering* i Oslo. Fafo-rapport 2007:05. Oslo: Fafo.
- Calmfors, L. (2014). How well is the Nordic model doing? Recent performance and future challenges. I T. Valkonen & V. Vihriälä, (red.), *The Nordic model – challenged but capable of reform* (s. 17–78). TemaNord 2014: 531.
- Cameron, D. (2012). European Fiscal responses to the Great Recession. I N. Bermeo & J. Pontusson (red.), *Coping With Crisis. Government Reactions to the Great Recession*. New York: Russel Sage Foundation.
- Christensen, J. (2013). *Nordisk skattepolitikk mot 2030*. NordMod-notat 1. Fafo-notat 2013:07. Oslo: Fafo.
- CIETT (2011). *The agency work industry around the world*, Economic report. 2011 Edition.
- Crouch, C. (2011). *The Strange Death of Neo-Liberalism*. Cambridge: Polity Press.
- Dagens Nyheter (22-12-2012). A-kassan: over 140000 får ingen ersättning alls. www.dn.se/ekonomi/over-1400000-far-ingen-ersattning-alls (Lest 15.03.2012).
- Dahlgren, K. & Ljunggren, J., red. (2010). *Klassebilder. Ulikhet og sosial mobilitet i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- 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. (2001). The Impact of Post-Industrialisation on Employment and Labour Relations – A Comparative Review. I J. E. Dølvik (red.), *At Your Service? Comparative Perspectives on Employment and Labour Relations in the European Private Sector Services*. Brussels/New York/London: PIE-Peter Lang.
- Dølvik, J. E. (2013a). *Grunnpilarene i de nordiske modellene: Tilbakeblikk på arbeidslivs - og velferdsregimenes utvikling*. NordMod-rapport 1. Fafo-rapport 2013:13. Oslo: Fafo.
- Dølvik, J. E. (2013b). Comment on Freeman: One Ring to rule them all? Globalization of knowledge and knowledge creation. I E. Barth & K. Moene (red.), *Nordic Economic Policy Review Thematic Issue on Globalization, labour market institutions and wage structure* (s. 35–43).
- Dølvik, J. E. & Eldring, L. (2008). *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008: 502. [English edition: Mobility of labour from new EU states to the Nordic Region]
- Dølvik, J. E. & Martin, A. (2014). From Crisis to Crisis: European Social Models and Labour Markets Outcomes in the Era of Monetary Integration. I J. E. Dølvik & A. Martin (red.), *European Social Models from Crisis to Crisis: Employment and Inequality in the Era of Monetary Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Dølvik, J. E. & Waddington, J. (2003). Organising marketized services: Are trade unions up to the job? *Economic and Industrial Democracy*, 25(1), 9–40.
- Dølvik, J. E. & Ødegård, A. M. (2012). The struggle over the services directive: the role of the European Parliament and the ETUC. *Labor History*, 53(1).
- Dølvik, J. E., Andersen, J. G. & Vartiainen, J. (2014). Nordic Models in Turbulent Times. Consolidation and Flexible Adaptation. I J. E. Dølvik & A. Martin (red.), *European Social Models from Crisis to Crisis: Employment and Inequality in the Era of Monetary Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Dølvik, J. E., Eldring, L. & Visser, J. (2014). Setting wage floors in open markets: The role of the social partners in Europe's multilevel governance. I S. Evju (red.), *Regulating Transnational Labour in Europe: The quandaries of multilevel governance*. Department of Private Law, University of Oslo.
- The Economist* (2013). The Nordic countries. The next supermodel. 2 February.
- Ekspertudvalg om fattigdom (2013). *En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder*.
- Eldring, L. (2014). Central- and Eastern European migrants in the Nordic labour markets. Presentation 6th Annual TURI conference, Sofia, 23–24 June.

- Eldring, L. & Alsos, K. (2012). *Lovfestet minstelønn: Norden og Europa*. Fafo-rapport 2012:07. Oslo: Fafo. [Engelsk oversettelse: *European Minimum Wage: A Nordic Outlook*].
- Eldring, L. & Friberg, J. H. (2013). Europeisk arbeidsmobilitet: Utfordringer for de nordiske arbeidsmarkedene. *Søkelys på arbeidslivet*, 30(1–2).
- Eldring, L., Fitzgerald, I. & Arnholtz, J. (2012). Post-accession migration in construction and trade union responses in Denmark, Norway and the UK. *European Journal of Industrial Relations*, 18(1).
- Elgvin, O. & Hernes, G. (2014). Demokrati og deltakelse i de nordiske modellene. *Knirker det i gulvet?* NordMod-rapport 14. Fafo-rapport 2014:41. Oslo: Fafo.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. & Seeleib-Kaiser, M., red. (2012). *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Engebretsen, L. S., Salvanes, K. G. & Vassengen, J. F. (2012). Midlertidige stillinger – et springbrett til permanente stillinger? *Økonomiske Analyser* 5/12, 33–37. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- 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>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. & Korpi, W. (1987). From Poor Relief to Institutional Welfare States. I R. Erikson et al. (red.), *Welfare Research and Welfare Societies: The Scandinavian Model*. M. E. Sharpe.
- Eurofound (2014 under publisering). *Convergence and Divergence of Job Quality in Europe from 1995 to 2010. A report based on the European Working Conditions Survey*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Evju, S. (2010). Cross-Border Services, Posting of Workers, and Jurisdictional Alteration. *European Labour Law Journal*, 1(2010), 89–98.
- Evju, S. & Novitz, T. (2014). The Evolving regulation: Dynamics and Consequences. I S. Evju (red.), *Regulating Transnational Labour in Europe: The quandaries of multilevel governance* (s. 26–95). Department of Private Law, University of Oslo.
- Fagerberg, J. & Fosaas, M. (2014). *Innovation and innovation policy in the Nordic region*. NordMod-rapport 13. Fafo-rapport 2014:26. Oslo: Fafo.
- 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.
- Fløtten, T., Pedersen, A. W. & Lødemel, I. (2010). Når problemet er fattigdom. I B. R. Nuland, B. S. Tranøy & J. Christensen (red.), «Hjernen er alene» – institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fløtten, T., Hermansen, Å., Strand, A. H. & Tronstad, K. R. (2013). *Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene*. NordMod-rapport 2. Fafo-rapport 2013:14. Oslo: Fafo.
- Fløtten, T. & Hippe, J. M. (2013). Befolkningen åpner for reformdebatt. *NRK Ytring*, 23/8 2013.
- Fløtten, T., Kvist, J., Mósesdóttir, L. & Pedersen, L. (2014). *Velferdsstatsutfordringer. Ulikhet, arbeidsintegrasjon, tjenesteproduksjon og likestilling*. NordMod-rapport 10. Fafo-rapport 2014:42. Oslo: Fafo.
- Freeman, R. B. (2013). *Little Engines that Could. Can the Nordic economies maintain their renewed success?* NordMod-rapport 3. Fafo-rapport 2013:22. Oslo: Fafo.
- Freeman, R. B. (2013b). One Ring to rule them all? Globalization of knowledge and knowledge production. *Nordic Economic Policy Review*. I E. Barth & K. Moene (red.), *Thematic Issue on Globalization, labour market institutions and wage structure* (s. 11–31).

- Friberg, J. H., Tronstad, K. R. & Dølvik, J. E. (2012). Central and Eastern European labour migration to Norway. Trends, conditions and challenges. I: *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment, Recent experiences from OECD countries and the European Union*. OECD.
- Friberg, J. H. & Eldring, L., red. (2013b). *Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries. Patterns of migration, working conditions and recruitment practices*. TemaNord 2013: 570. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Friberg, J. H., Dølvik, J. E. & Eldring, L. (2013). *Arbeidsmigrasjon fra Øst- og Sentral-Europa*. Temanotat. Program Velferd, arbeidsliv og migrasjon – VAM. Norges forskningsråd.
- Gallie, D. (2007). Production Regimes, Employment Regimes and the Quality of Work. I D. Gallie (red.), *Employment Regimes and the Quality of Work*. Oxford: Oxford University Press.
- Gautun, H., Bogen, H. & Grødem, A. S. (2013). *Konsekvenser av konkurranseutsetting. Kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjenester*. Fafo-rapport 2013:24. Oslo: Fafo.
- Gellerstvedt, S. (2014). *Arbetsmiljø 2014 – klass & kön*. LO, Sverige: Arbetslivsenheten.
- Gros, D. (2013). Feil medisin. *Dagens Næringsliv* 30.12.2013
- Hall, P. & Soskice, D. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. I P. Hall & D. Soskice, red., *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, M. N. & Wiborg, Ø. (2010). Klassereisen - mer vanlig i dag? I K. Dahlgren & J. Ljunggren (red.), *Klassebilder: Ulikhet og sosial mobilitet i Norge* (s. 197–212). Universitetsforlaget.
- Hassel, A., Knudsen, J. S & Wagner, B. (2014). *Cheap labour: Labour Migration, Labour Market Migration and Institutional Change*. CES Conference Washington DC, March 2014.
- Heckman, J. J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science* 312, 1900 (2006); DOI: 10.1126/science.1128898.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. & Eichhorst, W. (2010). Whatever Happened to the Bismarkian Welfare State? From Labour Shedding to Employment Friendly Reforms. I B. Palier (red.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare reform in Continental Europe* (s. 301–333). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hernes, G. (1985). *Økonomisk Organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, G. (2014). *Klimapolitikk i den nordiske modellen*. NordMod notat 3. Fafo-notat 2014:19. Oslo: Fafo.
- Hertz, T., Jayasundera, T., Piraino, P., Selcuk, S., Smith, N. & Verashchagina, A. (2007). The Inheritance of Educational Inequality: International Comparisons and Fifty-Year Trends. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 7(2), Article 10.
- Hilson, M. (2008). *The Nordic Model. Scandinavia since 1945*. London: Reaktion Books.
- Hippe, J. M. & Berge, Ø. M. et al. (2013). *Ombyggingens periode. Landrapport om Norge 1990–2012*. NordMod-rapport 5. Oslo: Fafo-rapport 2913:15. Oslo: Fafo.
- Holmlund, B. (2009). The Swedish Unemployment Experience. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(1), 109–125.
- Holmøy, E. & Strøm, B. (2014). Fritid, forbruk og skatt framover. *Samfunnsøkonomen*, 6, 10–20.
- Hurley, J. & Storrey, D. (2013). *Shifts in the job structure in Europe during the Great Recession*. Dublin: European Foundation.
- Håkansson, K., Isidorsson, T. & Kantelius, H. (2013). Stable flexibility. Strategic long term use of temporary agency workers in Sweden. *International Journal of Action research*, 9(3).
- Ibsen, F. (2012). Almengørelse af overenskomsterne – et støtteben til den danske model? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14(2), 68–82.

IMF (2013). Fiscal Monitor Fiscal Adjustment in an Uncertain World April 2013 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/01/fmindex.htm>)

Jordfald, B. (2012a). *Flere spor – mange veier?* Fafo-rapport 2012:56. Oslo: Fafo.

Jordfald, B. (2012b). *Privat tjenesteyting*. Fafo-notat 2012:04. Oslo: Fafo.

Jæger, M. M. (2012). Do we all (dis)like the same welfare state? Configurations of public support for the welfare state in comparative perspective. I J. Kvist, J. Fritzell, B. Hvinden & O. Kangas (red.), *Changing social equality. The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: The Policy Press.

Jääntti, M., Bratsberg, B., Roed, K., Raaum, O., Naylor, R., Österbacka, E., Björklund, A. & 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 Discussion Paper, No. 1938, IZA-Bonn.

Kangas, O. & Palme, J., red. (2005). *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Basingstoke: Palgrave.

Kangas, O. & Saloniemä, A. (2013). *Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland*. NordMod-rapport 6. Fafo-report 2013:40. Oslo: Fafo.

Karlsson, J. & Tibajev, A. (2014). Utlandsföddas levnadsvillkor. Bakgrund, migration och arbetsliv. I M. Evertsson & C. Magnusson, *Ojämlighetens dimensioner. Uppvekstvillkor, arbete och hälsa i Sverige*. Stockholm: Liber.

Ketels, C. (2010). *Global Pressure – Nordic Solutions? Nordic Globalization Barometer 2010*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Kleppe, Per (2003), *Kleppepakke, Meninger og minner fra et politisk liv*. Oslo: Aschehoug.

Knutsen, O. (2014), *Konfliktlinjer i norsk politikk – utvisking eller forandring?* I H. Baldersheim & Ø. Østerud (red.), *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget.

Korpi, W. (2006). Power Resources and Employer Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists. *World Politics*, 58(June), 167–2006.

Kuhnle, S., Yinzhong, C., Petersen, K. & Kettunen, P., red. (2010). *The Nordic Welfare State*. Fudan: Fudan University Press.

Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. & Kangas, O. (2011). Nordic responses to rising inequality: still pursuing a distinct path or joining the rest? I J. Kvist et al. (red.), *Changing Social equality. The Nordic welfare model in the 21st century* (s. 210–205). Bristol: The Policy Press.

Landsorganisasjonen i Sverige (1953). *Trade Unions and Full Employment*. Report to the LO Congress 1951. Stockholm: LO.

Landsorganisasjonen i Sverige (2013). *Fusk och utnyttjande – om avregleringen av arbeidskraftsinvandringen*. Stockholm.

Landsorganisasjonen i Norge (2014a). *Blikk på Norden – Litt om jobb og økonomi*. Samfunnsnotat 9/4.

Landsorganisasjonen i Norge (2014b). *Hva slags arbeidsmarked har vi?* Presentasjon presseseminar 4.9.2014.

Lehndorff, S. (2014). *A sleeping giant? German trade unions in the European crisis*. NordMod-notat 2. Fafo-notat 2014:07. Oslo: Fafo.

Lillie, N. (2010). *Transnational and work and the consequences of restructuring: The cases of construction and ship-building industries in Finland*. Paper IREC Conference 2010, Fafo, Oslo. Oslo: Fafo.

- Lindvall, J. (2012). Politics and Policies in Two Economic Crises: The Nordic Countries. I N. Bermeo & J. Pontusson (red.), *Coping With Crisis. Government Reactions to the Great Recession* (s. 233–260). New York: Russel Sage Foundation.
- Malmberg, J. (2010). *The Impact of the ECJ Judgments on Viking, Laval, Rüffert and Luxembourg on the Practice of Collective Bargaining and the Effectiveness of Social Action* (European Parliament 2010).
- Markussen, E., red. (2010) *Frafall i utdanning for 16-20 åringer i Norden*. TemaNord 2010: 517. København: Nordisk ministerråd.
- Meager, G. & Szebehely, M. red. (2013). *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm: Stockholm Universitet.
- Moos, B. (2012). Almengørelse av overenskomster – lovsikret almengørelse kan være et redskap i kampen mot lønsdumping. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14(2), 104–116.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). Beyond the welfare state as we knew it? I N. Morel, B. Palier & J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (s. 1–30). Bristol: Policy Press.
- Mósesdóttir, L. & Fløtten, T. (2014). Fristilling, markedseksponering og brukervalg i den nordiske velferdstjenestesektoren. I T. Fløtten, J. Kvist, L. Mósesdóttir & L. Pedersen, *Velferdsstatsutfordringer. Ulikhet, arbeidsintegrering, tjenesteproduksjon og likestilling*. NordMod-rapport 10. Fafo-rapport 2014:42. Oslo: Fafo.
- Müller-Jentsch, W., red (1991). *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*. München: Rainer Hampp Verlag.
- Nergaard, K. (2014). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2013*. Fafo-notat 2014:14. Oslo: Fafo.
- Nergaard, K., Nesheim, T., Alsos, K., Berge, Ø. M., Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2011). *Utleie av arbeidskraft 2011*. Fafo-rapport 2011:33. Oslo: Fafo.
- Norden (2013). *Nordic Statistical Yearbook 2013*. Volume 51. Nord 2013:001.
- Nordisk Statistik (2013). *Nordisk statistisk årbog*. København: Nordisk Ministerråd.
- NOU (2003: 13). *Konkurransesevne, lønnsdannelse og kronekurs*.
- NOU (2011: 7). *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*.
- NOU (2012: 2). *Utenfor og Innenfor. Norges avtaler med EU*.
- NOU (2013: 13). *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*.
- NOU 2003: 19. *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*.
- OECD (2013). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2013a). *Education at a glance*. Paris: OECD.
- OECD (2013b). *National Accounts at a glance*. Paris: OECD.
- OECD (2014). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Oinas, T., Anttila, T., Mustosmäki, A. & Nätti, J. (2012). The Nordic difference: Job quality in Europe 1995–2010. *Nordic journal of working life studies*, 2(4), 135–53.
- Ólafsdóttir, K. & Ólafsson, S. (2014). *Economy, Politics and Welfare in Iceland. Booms, busts and challenges*. NordMod-rapport 4. Fafo-rapport 2014:13. Oslo: Fafo.
- Ólafsson, S. & Kristjánsson, A. S. (2013). Income Inequality in Boom and Bust – A Tale from Iceland's Bubble Economy. I J. Gornick & M. Jäntti (red.), *Income Inequality: Economic Disparities and the Middle Class in Affluent Countries*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Olsen, L. (2010). *Eliternes triumf. Da de uddannede klasser tog makten*. Forlaget Sohn.

- Olsen, L., Ploug, N., Andersen, L. & Juul, J. S. (2012). *Det danske klassesamfund. Et social Danmarksportræt*. Gyldendal.
- Olsen, L., Ploug, N., Andersen, L., Sabiers, S. E. & Andersen, J. G. (2014). *Klassekamp fra oven. Den danske samfunnsmodel under pres*. København: Gyldendal.
- Ostry, J. D., Berg, A. & Tsangarides, C. G. (2014). Redistribution, Inequality, and Growth, February SDN/14-02 (<http://www.imf.org/external/np/fad/inequality/>)
- Pedersen, L. & Andersen, S. K. (2014). *Reformernes tid. Regulering af arbejdsmarked og velfærd siden 1990. Dansk landerapport. NordMod-rapport 7. Fafo-rapport 2014:31*. Oslo: Fafo.
- Pettersen, S. V. & Østby, L. (2013). Innvandrere i Norge, Sverige og Danmark. *Samfunnsspeilet* 5/2013. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge MA: Belknap Press.
- Rothstein, B. & Bergström, J. (1999). *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B. & Uslaner, E. S. (2005). All for all. Equality, Corruption and Social Trust. *World Politics*, 58(October 2005), 41–72.
- Rothstein, B. (2013). De som inte har, inte älskar och inte är. I J. Strömbäck (red.), *Framtidsutmaningar: det nya Sverige* (s. 177–188). Stockholm: Framtidskommissionen.
- Sachs, J. (2004). The best countries in the world. *Newsweek*, June 26.
- SAF (1990). *Farvel til korporatismen*. Stockholm: SAF.
- Salverda, W. & Mayhew, K. (2009). Capitalist economies and wage inequality. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(1), 126–154.
- Sapir, A. (2005). Globalization and the reform of European Social Models. *Bruegelpolicybrief* 2005/1, Nov. Brussel.
- Socialstyrelsen (2009). *Folkhälsorapporten 2009*.
- Staksrud, E. et al. (2014). *Ytringsfrihet i Norge: Holdninger og erfaringer i befolkningen*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- STAMI (2012). *Arbeidsmiljøet i Norge og EU – en sammenlikning*. Oslo.
- Standing, G. (2014). *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The Price of Inequality*. W. W. Norton & Company.
- St.meld. nr. 29 (2010-2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerhet*.
- Summers, L. (2014). Candid Criticism for Fed That Wasn't on the Agenda. *New York Times* 8. November 2013. Speech at IMF seminar; Policy Responses to Crises, IMF Economic Forum Date: November 8, 2013 Washington, D.C.
- Svallfors, S. (2003). Welfare Regimes and Welfare Opinions: a Comparison of Eight Western Countries. *Social Indicators Research*, 64, 495-520.
- Svallfors, S., red. (2012). *Contested Welfare States. Welfare attitudes in Europe and Beyond*. Stanford: Stanford California.
- Svalund, J. (2013). Labor Market Institutions, Mobility, and Dualization in the Nordic Countries. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 3(1).
- Swensson, P. (1991). Bringing Capital back In, or Social democracy Reconsidered: Employer Power, cross-class Coalitions and centralization of Industrial relations in Denmark and Sweden. *World Politics*, 43, July.

Tallberg, J., Aylott, N., Bergström, C. F., Vifell, Å. C. & Palme, J. (2010). Europeiseringen av Sverige. *Demokratirådets rapport 2010*. Stockholm: SNS Förlag.

Tesfaye, M. (2013) *Kloge hænder. Et forsvar for håndværk og faglighed*. København: Gyldendal.

Ugebrevet A4 3.3.2014. Børnecheck kan give løntryk. http://www.ugebreveta4.dk/boernecheck-kan-give-loentryk_19452.aspx

Valkonen, T. & Vihriälä, V. (2014). Summary. I T. Valkonen & V. Vihriälä (red.), *The Nordic model – challenged but capable of reform*. Temanord 2014: 531.

Vartiainen, J. (2014). *To create and share – the remarkable success and contested future of the social-democratic Nordic models*. NordMod-rapport 12. Fafo-rapport 2014:25. Oslo: Fafo.

Wetterberg, G. (2010). *Förbundsstaten Norden*. TemaNord 2010: 582.

Wolf, M. (2014). *The Shifts and Shocks. What We've Learned — and Have Still to Learn — From the Financial Crisis*. London: Penguin Press.

Ødegård, A. M. (2014). Arbeidsinnvandring og fleksible bemanningsstrategier i fire bransjer. *Søkelys på arbeidslivet*, 1-2/2014.

(Some of) the data applied in the analysis in this publication are based on material from the "European Election Database". The data are collected from original sources, prepared and made available by the Norwegian Social Science Data Services (NSD). NSD are not responsible for the analyses/interpretation of the data presented here.



Den nordiske modellen mot 2030

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



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

Fafo-rapport 2014:46
ISBN 978-82-324-0155-0
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20393