

**Velferd uten begrensinger?
Velferdsreformer i Norge på 1990-2000**

av Asbjørn Johannessen

Center for Komparative Velfærdsstatsstudier (CCWS)
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet

Innledning

Norge er et lite og perifert land som er blitt en stor og sentral oljenasjon. I 1999 var Norge verdens tredje største netto oljeeksportør etter Saudi Arabia og Russland.¹ På den norske sokkelen er det også store mengder gass. I 1997 var Norge verdens femte største gasseksportør² og gassproduksjonen vil øke framover.

På relativ kort tid, og uten spesielle anstrengelser, er Norge blitt et rikt land, ja faktisk veldig rikt takket være oljeinntektene. I løpet av de siste 30 årene har Norge tatt spranget fra en 16. til en 3. plass på velstandstoppen, målt i BNP, etter USA og Luxembourg. Norge ligger vel 20 prosent over gjennomsnittsinntekten i EU (NOU 2000:21). I gjennomsnitt er hver nordmann 60 prosent rikere i dag enn i 1980. Oljeinntektene representerer et fortrinn som de fleste land ikke har. Norske politikere er i en unik situasjon. De trenger ikke ligge søvn løse for å bekymre seg for landets, og statens inntekter, i allfall ikke på grunn av mangel på inntekter.

Dette er noe av bakgrunnen for problemstillingene som drøftes i dette notatet: Er norsk økonomi så spesiell at landet ikke kan sammenlignes med andre velferdsstater som det er naturlig å sammenligne seg med? Hvordan forvalter politikerne den nyvunne rikdommen? Hvilke sosialpolitiske reformer gjennomføres i et land med stor finansiell handlefrihet? Andre europeiske land har gjennomført eller diskuterer reformer som en konsekvens av press i økonomien. Er det slik at denne diskursen også slår gjennom i Norge, til tross for at landet ikke har det økonomiske press som andre land har?

Hovedtrekk ved norsk økonomi ved inngangen til 2000³

Norge er altså et rikt land, men *hvor* rikt? Og hvor stor betydning har olje- og gassutvinningen for norsk økonomi?

¹ Energy Information Administration: www.eia.doe.gov

² Key World Energy Statistics from the IEA, 1999 Edition. International Energy Agency.

³ Der annet ikke er oppgitt er opplysningene hentet fra St.meld. nr 1(1999-2000) Nasjonalbudsjett 2000, og St.meld. nr. 2 (1999-2000) Revidert nasjonalbudsjett 2000.

Det norske brutto nasjonalproduktet (BNP) var cirka 1 200 milliarder norske kroner i 1999 (147 milliarder €). Av dette utgjorde petroleumsvirksomheten 200 milliarder, det vil si 17 prosent av BNP. I 1999 var Norges samlede eksport 466 milliarder kroner. Av dette utgjorde olje og gass 161 milliarder (35 prosent). Olje er Norges største eksportartikkel (gass utgjør cirka 10 prosent av eksportverdien fra petroleumsvirksomheten), og er et dominerende innslag i norsk økonomi. Oljen har blant annet bidratt til at Norge, siden 1995, har vært i nettofordringsposisjon overfor utlandet. I 1999 utgjorde nettofordringene 131,9 milliarder (11,1 prosent av BNP). Nettofordringene vil øke sterkt i årene framover, og anslås å utgjøre om lag 40 prosent av BNP ved utgangen av 2003.

Den norske stat - verdens rikeste?

Den norske stat har et betydelig engasjement på norsk sokkel, og dette får også stor betydning for de statlige finansene. Utgiftssiden på det norske statsbudsjett i 2000 er beregnet til 473 milliarder, og inntekten til 546 milliarder kroner. Ved behandling av statsbudsjettet 2000 (høsten 1999) ble det budsjettet med netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten på 85 milliarder kroner. Av dette skulle 72 milliarder avsettes til et eget fond; petroleumsfondet. Beregningene ble gjort ut fra en oljepris på 125 kroner per fat. Siden da har det vært en betydelig økning i oljeprisen, og i revidert nasjonalbudsjett (våren 2000) har regjeringen lagt til grunn en oljepris på 190 kroner per fat. Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten blir da oppjustert til 138 milliarder. Men selv dette er et konservativt anslag siden prisen i dag (juli 2000) er cirka 250 kroner per fat. I tillegg kommer at Norge fra nå av vil øke oljeproduksjonen, og netto kontantstrøm fra olje- og gass virksomheten forventes å øke ytterligere i perioden 2001-2003.

Staten har eierandeler i 23 olje- og gassfelt på den norske sokkel, varierende mellom 20 og 73 prosent. Samlet eier staten omkring 40 prosent av olje- og gassvirksomheten i Nordsjøen (Dagens Næringsliv 9.6.1994). Statens store engasjement i petroleumsvirksomheten begrunnes med at naturressursene på den norske kontinental sokkel er fellesskapets eiendom, og staten er den beste garantist for at rikdommen kommer hele befolkningen til gode. Som medeier må staten investere når felter bygges ut, men til gjengjeld strømmes pengene inn når olje og gass pumpes opp fra havdypet. Inntektene overføres til *SDØE*, som står for "Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten". Sommeren 2000 er *SDØE* verdsatt til omkring 369 milliarder kroner.

I tillegg til eierandeler tar staten inn direkte skatter og avgifter fra petroleumsvirksomheten, og disse plasseres i *petroleumsfondet*, også kalt oljefondet. Petroleumsfondet skal være en

finansiell investor og ikke et redskap for strategisk eierskap, og skal bare investere i utlandet. Det meste plasseres i statsobligasjoner. Den norske stat låner penger til andre stater. Dette gir beskjedne avkastning, men til lav risiko. Petroleumsfondet har i tillegg investert i 2000 selskaper i 21 forskjellige land. Fondet har svært lav eierandel i hvert enkelt selskap. Største eierandel er i det nederlandske Buhrmann NV, med 0,67 prosent. Petroleumsfondets samlede verdi er beregnet til 370 milliarder kroner ved utgangen av 2000.

Da Norge, som andre land, forventer store framtidige pensjonsforpliktelser, er det politisk enighet om at petroleumsfondet skal reserveres til framtidige pensjonsutbetalinger. Noen har da også foreslått å skifte navn til ”pensjonsfondet” for å synliggjøre på en mer forpliktende måte hva pengene skal brukes til (LO-økonom Sten Regård til Dagsavisen 11.7.2000).

Statoil er den norske stats oljeselskap. Siden det ikke er børsnotert, finnes det ingen prisverdssetting av selskapet. Ekspertene mener at verdien var 126 milliarder kroner ved utgangen av 1999 (Dagens Næringsliv 29.12.1999).

Det norske teleselskapet *Telenor* er et statlig forvaltningsorgan, og siden heller ikke det er børsnotert, er det ikke mulig å gi en faktisk verdivurdering. Selskapet har en bokført egenkapital på 120 milliarder, men verdien er nok betydelig større (Aftenposten 30.3.2000). *Telenor* skal delprivatiseres høsten 2000, og staten vil da få realisert deler av disse verdiene.

Da lov om folketrygd ble vedtatt i 1966 ble det også opprettet et eget fond – *Folketrygdfondet* – der inntekter som ikke gikk til å dekke løpende trygdeutgifter skulle settes i fondet som en reserve. Fondet ble tilført lite penger. I 1980 var kapitalen 19 milliarder kroner. I dag har folketrygdfondet ikke noe med folketrygden å gjøre, men det forvalter deler av statens finansielle formue. Siden 1980 hatt fondet vokst seg god og fet, og forvaltet 120 milliarder kroner ved utgangen av 1999. Folketrygdfondet skal bare investere i Norge.

I tillegg eier staten, eller har eienandeler, i annen næringsvirksomhet som blant annet SAS, Norges Statsbaner, banker, Norsk Hydro og Statskraft; til en samlet verdi anslått til 237 milliarder kroner (Aftenposten 30.3.2000).

Verdien av den norske stats næringsvirksomhet summerer seg til 1 342 milliarder kroner sommeren 2000. Av dette er 2/3 knyttet til petroleumsvirksomheten.

Petroleumsfondet	370 mrd.
SDØE	369 mrd.
Statoil	126 mrd.
Telenor	120 mrd.
Folketrygdfondet	120 mrd.
<u>Annet</u>	<u>237 mrd.</u>
<u>Sum</u>	<u>1 342 mrd.</u>

Det er også beregnet fremtidige inntekter av statens andel av totalformuen i petroleumsvirksomheten (nåverdien av statens framtidige netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten), og denne utgjør 1 710 milliarder kroner (med en oljepris på 125 kroner fatet). Det knytter seg stor usikkerhet til dette anslaget på grunn av prisen på olje og gass, samt at det ikke er enkelt å beregne hvor mye reserver det er snakk om. Gitt de beregningene som er vist ovenfor er den norske stats nåværende og framtidige økonomiske verdier beregnet til 3 000 milliarder kroner (360 milliarder €)!

Den norske stat er superkapitalist, ja faktisk den største norske investor på det internasjonale verdipapirmarkedet. I 1997 utgjorde statens andel 42,3 prosent (107,3 milliarder kroner) av de samlede norske porteføljefordringene overfor utlandet (Sundell 2000). Siden da har oljeinntektene økt betraktelig og staten er blitt en betydelig større kapitalist. Det er Danmark, Sverige og USA som har trukket til seg de største andelene av norsk investert kapital (NOU 2000:21).

For å gjøre disse store tallene mer begripelig kan de beregnes per innbygger og hushold. Verdien av statens samlede næringsvirksomhet (1 342 milliarder) utgjør 300 000 kroner per innbygger (barn også inkludert), og 640 000 kroner per hushold. Inkluderes i tillegg statens framtidige inntekter av petroleumsformuen er det snakk om 650 000 kroner per innbygger, eller 1,4 millioner kroner per hushold.

Inntil nylig har inntektene fra den norske sokkel vært beskjedne fordi en stor del av statens oljeinntekter på 1980-tallet og første halvdel av 1990 ble brukt til å investere på den norske sokkel. Fra nå av vil inntektene øke betydelig på grunn av høy oljepris, økning i produksjonen og avtagende investeringer. Oljeeventyret varer imidlertid ikke evig. Oljeutvinningen er nå på topp, og vil avta etter 2003. I 2010 vil produksjonen være halvparten av dagens nivå.

Gassproduksjonen forventes å øke til nesten det dobbelte av dagens nivå fram til 2006, og holde seg på dette nivået fram til 2065 (Todsens 1998), men inntekten fra gass vil ikke nå samme høyder som oljeinntektene.

Norge en "outlayer"?

I statistiske analyser snakkes det om "outlayer" for enheter som avviker spesielt mye fra det som er vanlig, og er avstanden for ekstrem hender det at man tar ut slike enheter slik at de ikke skal forkludre den statistiske analysen. Med sitt veldig spesielle økonomiske utgangspunkt er det et spørsmål om Norge representerer en slik "outlayer", og ikke kan regnes med i komparative studier.

Til tross for store oljeinntekter kan ikke politikerne bruke disse til alle gode formål. I følge klassisk økonomisk teori vil en betydelig tilførsel føre til overoppheting av økonomien, med høye renter og inflasjon som negative konsekvenser. Dette vil også øke presset på lønningene, som i sin tur vil svekke eksportindustriens konkurransevne. Den økonomiske politikken må også tilpasses den eventualitet at oljeprisene kan bli betydelig lavere enn i dag, samt at oljen vil ta slutt om ikke alt for lenge. Nå er det ikke bare teori, men også tidligere erfaring som gjør at politikerne ikke ødsler med oljepengene. I oljealderens begynnelse, 1970-årene, tok politikerne ut oljeinntekter på forskudd, noe som blant annet førte til høye lønnsøkninger, stor inflasjon og svekket konkurransevne.

Statsbudsjettets oljekorrigerte budsjettunderskudd er 13,8 milliarder kroner i 2000, noe som betyr at dette ville utgjort et underskudd på statsbudsjettet hvis Norge ikke hadde hatt oljeinntektene, gitt samme størrelsen på budsjettet. Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet utgjør 2,5 prosent av statsbudsjettets inntektsside. Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er altså betydelig, mens staten bruker relativt lite av disse inntektene.

Norske politikere har da også fått anerkjennelse fra OECD for sin relativt strenge budsjett disiplin. Men OECD glemmer selvsagt ikke å rette en advarende pekefinger mot økonomiske utskielser. Det er for øvrig ikke bare Norge som er flinkest i klassen. Også Danmark og Sverige får anerkjennelse for at de har greid å "sette tæring etter næring" de siste årene. (OECD 2000).

Norske politikere har mer et pedagogisk enn økonomisk problem når de skal forklare folket hvorfor ikke mer av oljepengene kan brukes, for blant annet å redusere helsekøer, ruste opp skolebygninger som forfaller og vedlikeholde forfalte gater i landets hovedstad. Det blir som med Paul McCartney, som i et TV-intervju forteller at han vil at hans barn skal vokse opp i et hjem med vanlig forbruksnivå. Det var imidlertid ikke lett å holde igjen, ei heller å finne argumenter for en normal livsstil, siden han ikke greide å skjule at han var en svært formuende far.

Kort sagt, Norge en "outlayer" ved betydelige økonomiske *reserver*, men *utgiftene* må disiplineres som i et hvilket som helst annet land. Norge må derfor regnes med i det gode selskap ved komparative studier av velferdsstatens output.

Velferdsreformer i Norge på 1990-tallet

Norsk økonomi er i en helt spesiell forfatning, og staten (politikerne) har en stor pengebølge å ta av. Hva gjør så politikere med pengene? Hvilke velferdsreformer gjennomføres i et land med stor finansiell handlefrihet?

I et egalitært samfunn som Norge ville det vært overraskende om ikke den nyvunne rikdommen på en eller annen måte kom folk flest til gode. Norge er da også blitt en mer generøs velferdsstat, men på noen områder er velferdsordninger blitt mer restriktiv. Jeg vil først drøfte den mer generøse, og deretter den mer restriktive velferdsstaten. Da de nordiske velferdsstatene er mer forskjellige enn man skulle tro, vil jeg først presentere en kort beskrivelse av det norske pensjonssystemet, fordi det er særlig her velferdsstaten er blitt mer restriktiv.

Kort om det norske trygdesystemet

De skandinaviske land blir oppfattet som en ensartet velferdsstatsmodell. Det skrives om sosialdemokratiske velferdsstater (Esping-Andersen 1990). Dette har på mange måter noe for seg, særlig prinsippet om at personkretsen for stønader omfatter alle som bor i landene,⁴ samt at enkelte ytelser er universelle (alderspensjon og barnetrygd). For de fleste ytelser må det imidlertid oppfylles spesielle vilkår for å kunne motta (for eksempel dagpenger ved

⁴ Samt statsborgere i de nordiske land som bosatt i utlandet og som er lønnet av nasjonal arbeidsgiver, og studenter i utlandet.

arbeidsledighet). De nordiske landene har også det til felles at grunnpensjonene er løpende finansiert som en integrert del av statsbudsjettet.⁵ Det finnes imidlertid forskjeller som er mindre påaktet. Norge avviker fra sine nordiske naboer ved at det meste av trygdeordninger organisert under én lovgivning, *Lov om folketrygd*, som trådte i kraft fra 1967. Denne enhetlige organiseringen er såpass spesiell at jeg lister opp de viktigste stønadene. Stønader merket med * omtales i dette notatet.

Langtidsytelser

- Alderspensjon*
- Uførepensjon*
- Etterlattepensjon
- Stønad til etterlatte familiepleiere
- Barnetrygd

Ytelser under omstillingsperioder

- Attførings- og rehabiliteringspenger*
- Stønader ved forsørgertap til etterlatte, aleneforeldre og deres barn
- Kontantstøtte til småbarnsforeldre*
- Stønader til enslig mor eller far (blant annet overgangsstønad)*

Korttidsytelser

- Sykepenger*
- Dagpenger under arbeidsløshet*
- Fødsel, adopsjon og barn (blant annet svangerskapspermisjon, engangsstønad ved fødsel og fødselspenger)*.

Listen er ikke fullstendig. I tillegg eksisterer det blant annet flere stønader for hjelpemidler (beregnet for funksjonshemmede). Utdypende informasjon finnes på Rikstrygdeverkets hjemmeside: <http://www.trygdeetaten.no/regler/index.html>.

Det viktige er å få fram at ytelser som dagpenger ved arbeidsløshet, sykepenger, uførepensjon (førtidspensjon), rehabiliteringspenger og stønader til enslige forsørgere er en del av den norske folketrygden, og ikke organisert som egne ordninger/fond, slik som det er i Danmark

⁵ I Danmark finansieres grunnpensjonen gjennom skatter, mens den i Norge, Finland og Sverige finansieres gjennom avgifter fra arbeidstakere og arbeidsgivere, samt direkte statstilskudd.

og Sverige. Også tilleggspensjoner er i Norge en del av folketrygden, til forskjell fra Danmark og Sverige der tilleggspensjonen er organisert i egne kollektive fond, forvaltet av partene i arbeidslivet. Folketrygden er et *statlig* ansvar, og finansieres løpende over statsbudsjettet, noe som betyr at politikerne i Norge har mer å styre over enn i Danmark og Sverige. Folketrygden administreres sentralt av Rikstrygdeverket, mens lokale trygdekontor ivaretar kontakten med publikum.

Det er forskjellige kriterier som brukes for å beregne størrelsen på trygdeytelsene, avhengig av hvilken ytelse det er snakk om. To begreper er imidlertid sentrale: Mange av folketrygdens ytelser, for eksempel alderspensjon og uførepensjon, er knyttet til et *grunnbeløp* (også kalt bare G) som Stortinget regulerer hvert år. Hensikten med grunnbeløpet er at det meste av andre ytelser fastsettes som en del (prosent) av G. Fra 1.5.2000 er grunnbeløpet 49 090 kroner. Det ytes i tillegg *tilleggspensjon*, og størrelsen på denne er avhengig av hvor mange pensjonspoeng som er oppspart. Pensjonspoengene beregnes ut fra tidligere yrkesinntekt; desto høyere inntekt, desto flere pensjonspoeng, og desto høyere pensjon. De som ikke har hatt inntekt fra lønnet arbeid, eller hatt svært lav yrkesinntekt, får minstepensjon (grunnstønad + sært tillegg), og denne er 88 033 kroner i året (i 2000). Maksimal pensjon fra folketrygden, gitt full tilleggspensjon, er cirka 200 000 kroner. For en enslig pensjonist er inntekt under 73 800 kroner skattefri (for ektepar 120 600 kroner). Det eksisterer et særfradrag på 17 640 kroner som alders- og uførepensjonister kan trekke fra inntekten. Det betyr i praksis at inntekt på cirka 90 000 kroner (for en enslig pensjonist) er skattefri, bortsett fra at det må betales folketrygdavgift på tre prosent.

Cirka halvparten av ansatte har i tillegg også *tjenestepensjon* fra arbeidsgiver. Denne er organisert i egne pensjonskasser og kommer i tillegg til tilleggspensjonen fra folketrygden, og har ikke noe med folketrygden å gjøre, bortsett fra at utbetalingen av tjenestepensjon samordnes med folketrygden: For eksempel er statsansatte i Norge medlem av Statens pensjonskasse, og ved full opptjening (30 år) får medlemmene 66 prosent av sluttlønn. Pensjonen består da av opptjening gjennom folketrygden, og pensjonskassen betaler mellomværende slik at det i alt blir 66 prosent av sluttlønn.

I 1999 var folketrygdens totale utgifter 162 milliarder kroner. Dette tilsvarer 13,6 prosent av BNP og 34,3 prosent av statsbudsjettets utgiftsside. De store kostnadene er alderspensjon (62,3 milliarder) og uførepensjon (28,2 milliarder) (beløpene inkluderer både grunnpensjon og tilleggspensjon).

En mer generøs velferdsstat

Den norske velferdsstaten er blitt mer generøs. Den økte generøsiteten kommer til uttrykk både gjennom nye reformer, men også ved økte ressurser til eksisterende tjenester og ytelser. Folk flest nyter på en eller annen måte godt av oljeinntektene, men det er særlig småbarnsforeldre og minstepensjonister som har glede av velferdsreformene på 1990-tallet.

Økning i minstepensjonen

Ved utgangen av 1999 mottok i alt 630 000 personer alderspensjon, og 270 000 personer uførepensjon fra folketrygden. Størrelsen på disse pensjonene beregnes ved hjelp av grunnbeløpet, og det ytes tilleggspensjon som står i forhold til tidligere yrkesinntekt. En del alders- og uførepensjonister har hatt liten eller ingen pensjongivende inntekt, og disse mottar *minstepensjon* som består av grunnpensjon og et særtillegg.⁶ Grunnpensjonen tilsvarer grunnbeløpet, mens særtillegget for en enslig pensjonist, svarer til 79,33 prosent av grunnbeløpet. Ektepar, registrerte partnere eller samboerpar som begge er pensjonister får 75 prosent av grunnbeløpet, mens særtillegget er det samme som for enslige. Minstepensjonen tilsvarer folkepensjonen i Danmark og Sverige. Beregningen av størrelsen på alders- og uførepensjonen er avhengig av flere forhold (opptjeningstid, tidligere inntekt, sivilstand og ektefelles inntekt). Å være minstepensjonist betyr ikke at dette er eneste inntektskilde. De langt fleste av minstepensjonistene i folketrygden har inntekter utover folketrygdens minstepensjon, men for de fleste er det forholdsvis beskjedne tilleggssinntekter. Det finnes dog en gruppe som bare har minstepensjon som eneste inntekt.

Fram til 1.5 1998 var minstepensjonen 69 360 kroner i året for en enslig minstepensjonist. Selv om det ikke betales skatt av denne er den såpass liten at minstepensjonister betraktes som verdig trengende, og deres ”uverdige” inntekt har vært et tilbakevennende tema i valgkampene. En eller annen gang måtte noe ta problemet på alvor. Da de borgerlige sentrumspartiene forberedte regjeringssorvertakelsen høsten 1997 var økning i minstepensjonen med 1 000 kroner i måneden en av fanesakene, og ved budsjettforhandlingene høsten 1997 fikk sentrumsregjeringen flertall for forslaget.

⁶ Særttillegget gis til pensjonister som ikke har opptjent tilleggspensjon til folketrygden, eller som har så lav tilleggspensjon at særtillegget er større enn tilleggspensjonen.

Fra 1.5.1998 økte minstepensjonen for en enslig pensjonist fra 69 360 kroner til 81 360 kroner i året.⁷ De i Norge med lavest inntekt (bare minstepensjon) fikk over natten en inntektsøkning på 17 prosent. Fra 1.5.2000 er minstepensjonen for en enslig 88 033 kroner i året, skattefritt (bortsett fra tre prosent folketrygdeavgift). Nettoeffekten (inntekt etter skatt) varierer avhengig av ekteskapeleg status og størrelsen på tilleggspensjonen. En enslig minstepensjonist, uten annen inntekt, fikk en netto inntektsøkning på 12 000 kroner i året, og et ektepar der begge er minstepensjonister, uten annen inntekt, fikk 11 300 kroner hver. Nettoeffekten reduseres med økende inntekt (egen og ektefelles). Refomen har bidratt til både et betydelig inntektsløft for pensjonister med lavest inntekt, samt inntektsutjevning blant pensjonistene (Langset og Thoresen 2000).

Den norske folketrygden skal sikre grunntrygghet gjennom minstepensjon, som er uavhengig av tidligere inntekt, men den er også prestasjonsbasert ved at den skal sikre en pensjon som står i forhold til tidligere, nåværende eller forventet inntekt, gjennom tilleggspensjonen; ”nytelse stå i forhold til ytelse”. Det har vært en innvending mot den store økningen at pensjonister med en liten tilleggspensjon vil få ”spist opp” tilleggspensjonen og bli minstepensjonister, noe som gjorde Arbeiderpartiet stemte mot en generell økning av minstepensjonen⁸.

Opprinnelig var forholdet mellom folketrygdens minstepensjon og den høyeste ytelsen om lag 1 til 4, mens dette forhold er redusert til om lag 1 til 2 i dag. Tilleggspensjonen får altså redusert betydning, og det spekuleres i om det går mot en ”flat” minstepensjon for alle, på samme måte som folkepensjonen i Danmark.

⁷ Økningen skjedde delvis i form av økning av grunnbeløpet 6,8 prosent (som kom mer alle pensjonistene til gode) og delvis økning i særtillegget (fra 63,2 til 79,33 prosent av G).

⁸ For 67-69 årige skjer der en avkortning i pensjonen dersom man har inntekt som er større end 1 G ut over pensjonen. Etter fylte 70 år er det ingen avkortning, uansett størrelsen på eventuell annen inntekt.

Økt satsing på barn/småbarnsforeldre

For de som er i lønnet arbeid økte *svangerskapspermisjonen* fra 22 til 42 uker med 100 prosent lønn (fra 1993). Alternativt kan man ta permisjon 52 uker med 80 prosent lønn. Det er valgfritt om det er mor eller far som tar permisjon (men det er med morens lønn). Minst fire uker er forbeholdt far. Hvis ikke han tar ut denne permisjonen reduseres den samlede permisjonen tilsvarende.

I 1994 ble det etablert *tidskontoordning* som gir foreldre muligheter til å forlenge svangerskapspermisjonen ut over 52 uker. Det er mulig å kombinere permisjon og arbeid slik at permisjonstiden kan forlenges opp til to år. Permisjonsbeløpet er det samme enten man velger tidskonto eller vanlig permisjon.

Kvinnens inntog i arbeidsmarkedet kom relativt sent i Norge, og mange kvinner jobber deltid. Det har derfor ikke vært behov for 100 prosent barnehagedekning. Norge har hatt, og har, en relativt lav barnehagedekning. Det har imidlertid skjedd en jevn økning i barnehageplasser. Ved utgangen av 1999 var 189 000 barn i barnehage, sammenlignet 139 000 i 1990, og 78 000 i 1980. I 1999 var barnehagedekningen 61 prosent blant 1-5 åringene.

For tyve år siden etablerte Finland, som det første land i verden, *kontantstøtte* til foreldre som ikke har barna i barnehage (finansiert av det offentlige). I Norge har kontantstøtte særlig vært en fanesak for Kristelig Folkeparti, og da de fikk regjeringsmakt (høsten 1997), ble saken fremmet, og vedtatt i Stortinget (juni 1998).⁹

Kontantstøtte betyr at foreldre som har barn mellom 1-3 år, og som ikke er i barnehage, mottar kontantytelser, tilsvarende det som det offentlige betaler for barnehageplass. I juni 2000 utgjør dette 3000 skattefrie kroner i måneden. Det skjer en avkorting av støtten for dem som har deltids barnehageplass.

I Danmark eksisterer ”orlov for barnepasning”, som gir rett til permisjon for å være hjemme med barna i 13 uker, eventuelt inntil ett år etter avtale med arbeidsgiver. Denne tilsvarer imidlertid ikke den norske kontantstøtten siden ”orlovsordningen” utelukkende er beregnet på

⁹ På 1990-tallet har det i hovedsak vært sosialdemokratiske regjeringer, bortsett fra oktober 1997 til mars 1999 da det var en borgerlig sentrumsregjering bestående av Kristelig folkeparti, Venstre og Senterpartiet, med Kjell Magne Bondevik fra KrF som statsminister.

foreldre som har tilknytning til yrkeslivet. Minstepermisjon er i 2000 andratt til 8 uker og omfatter alle.

Innføringen av den norske kontantstøtten var (og er) politisk kontroversiell. Den borgerlige sentrumsregjeringen betraktet innføring av kontantstøtte som en viktig familiepolitisk reform, der hovedmålet er å bedre småbarnsfamilienes muligheter til en god barneomsorg. Familiene skal få større frihet til selv å bestemme hvilken omsorgsform de ønsker for sine barn. Det argumenteres også for likhet i økonomiske overføringer slik at det ikke bare er foreldre som har barn i barnehage som skal få denne økonomiske støtten. Argumentene mot kontantstøtten går særlig på likestilling: Kontantstøtten vil oppmuntre foreldre, det vil i praksis si mødrene, til å være hjemme sammens med barna. Kontantstøtten er å gå bakvendt inn i det neste årtusen og vil sette likestillingsarbeidet flere tiår tilbake og skyve kvinnene ut av arbeidslivet og tilbake til ensomheten ved kjøkkenbenken. Det uttrykkes også bekymring for at særlig lavinntektsgrupper velger å være hjemme, mens velutdannede og høyt lønnede kvinner blir i lønnet arbeid og har barna i barnehage, og barn fra ressursvake hjem kan derfor bli isolert i hjemmet. Dette gjelder særlig for barn av innvandrere, som blir hjemme hos foreldrene og barna vil ikke lære seg norsk, som de ville gjort dersom de var i barnehage.

Erfaringen så langt viser at 95,3 prosent av alle ettåringene og 85,2 prosent av alle toåringene mottar full kontantstøtte. Det er som forventet mødrene som tar ut kontantstøtten, men det betyr ikke at alle slutter å jobbe for å være hjemme med barna. I en utvalgsundersøkelse av foreldre med barn i den aktuelle alderen oppgir 24 prosent av mødrene til ett-åringene, og 16 prosent av to-åringene at de er hjemmearbeidende. De fleste (75 prosent), er yrkesaktive på heltid eller deltid, og en liten andel (åtte prosent) gjør andre ting; studerer, er trygdet eller arbeidsledig (Langset m fl 2000). Det først og fremst mødre med høy utdanning som reduserer arbeidstiden, mens mødre med lav utdanning ikke har redusert den i påviselig grad (Hellevik 2000; Langset m fl 2000). Spådommen om at det vil være en liten andel kvinner med lav utdanning som tar ut kontantstøtte har ikke slått til så langt.

Økt satsning på utdanning

Da regjeringen Brundtland tiltrådte i november 1990 fikk Norge en reformivrig utdanningsminister. Sosiologiprofessor Gudmund Hernes gikk raskt i gang med flere utdanningsreformer. *Reform 94* gir unge som har fullført grunnskolen lovfestet rett til tre-årig heltids videregående opplæring. Andelen 16-18 åringer i videregående skole økte fra 82,5 i 1990, og stabilisert seg på 90 prosent i siste halvdel av 1990-tallet.

På slutten av 1980-tallet steg arbeidsledigheten også i Norge (nådde en topp i 1993 med seks prosent). Det var særlig ungdom som ble rammet. Én måte å aktivere både ungdom og andre arbeidsledige, var å tilby studieplasser. Utdanning fungerte som en buffer som reduserte problemene ungdom møtte på arbeidsmarkedet i nedgangstiden. Utdanning er også en investering i framtiden. Det ble en formidabel økning i antall studenter ved universitet og høyskoler; fra 133 000 i 1990 til 182 000 i 1996. Andelen av befolkningen som har utdanning på universitet/høgskolenivå har da også økt fra 16,6 prosent i 1990 til i 21,6 i 1997. Dette er én ingrediens i en fleksibel arbeidsmarkedspolitik som har bidratt til relativt lave arbeidsledighetstall. Hvis utdanningskapasiteten ikke hadde økt med 50 000 plasser ville arbeidsledigheten vært nærmere ni prosent, og ikke seks prosent, gitt at de 50 000 ville meldt seg ledig.

Reform 97, Grunnskolereformen, blir sett i verk 1.7.1997, og innebærer skolestart for seksåringer, som nå får tiårig skolegang, mens barna tidligere begynte skolen når de var syv år og grunnskolen var ni år.

Til tross for økte ressurser til utdanning, investerer både Danmark og Sverige mer i kunnskap (som andel av BNP) enn Norge (NOU 2000:21).

Tunge trender

Gjennomgangen viser at det ikke er skjedd mange, ei heller store sosialpolitiske reformer i Norge de siste ti årene. Manglende reformer betyr ikke at oljeinntektene har vært uten betydning for folks velferd. Det mest typiske ved den sosialpolitiske utviklingen i Norge på 1990-tallet er ekspansjon av eksisterende offentlige ytelser og tjenester.

Stor økonomisk aktivitet

Siste halvdel av 1990-tallet er kjennetegnet ved stor økonomisk aktivitet. Fra 1993 til 1998 økte det private konsumet i gjennomsnitt med knapt fire prosent årlig, og BNP for fastlandsnorge økte med 20 prosent, et årlig gjennomsnitt på 3,7 prosent. Arbeidsstyrken økte med 226 000 personer (11 prosent) i samme tidsrom (NOU 2000:21). I dag er arbeidsstyrken rekordhøy (2 367 000 personer, eller 73,8 prosent, andre kvartal 2000), arbeidsledigheten lav (3,4 prosent i 1999) og det er svært få langtidsledige (0,2 prosent av arbeidsstyrken har vært sammenhengende ledige minst ett år). Norge har altså unngått langtids ledighet slik som

mange andre land slite med, men det har vært to arbeidsledighetstopper (på begynnelsen av 1980-tallet og en topp i 1993).

Økte pensjonsutbetalinger

Som vist ovenfor utgjør folketrygden en betydelig andel av statens utgifter (34,3 prosent av statsbudsjettets utgiftsside i 1999), og det meste går til pensjoner. Befolkningsutviklingen og økt pensjonsopptjening i folketrygden innebærer at utgiftene til alders- og uførepensjon vil øke sterkt framover. Pensjonsutbetalinger fra folketrygden, med fratrukk for økte skatteinntekter, beregnes å øke med noe over fem milliarder kroner på årlig basis (Langset og Thoresen 2000).

Statens pensjonsforpliktelse i 2000 er 2 600 milliarder kroner, altså over syv ganger større enn hele petroleumsfondet, og de vil i følge finansministeren øke med over 160 milliarder kroner bare fra 1999 til 2000. Finansministeren er bekymret for at oljeinntektene ikke holder tritt med pensjonsforpliktelsene.¹⁰ Det er da også en voldsom ambisjon å skulle dekke opp pensjonsforpliktelsene fortløpende, uten å ta hensyn til at også kommende generasjoner skal betale inn til folketrygden. Denne diskusjonen må imidlertid sees i sammenheng med at ansvarlige politikere trenger argumenter for at oljeinntektene må spares.

Ekspansjon av helse/omsorgssektoren

Det som kjennetegner de nordiske landene er det offentlige store rolle som velferdsprodusent. Til tross for at det har skjedd en viss privatisering, utføres det meste av helse- og omsorgstjenester av offentlige instanser.

Hvis vi brukte mediaoppslag som data, kunne utviklingen av helse- og omsorgssektoren i Norge kokes ned til ett ord: *krise*, og en enfoldig observatør måtte trekke den slutning at det står dårlig til med disse tjenestene. Statistikkens tale gir imidlertid et annet inntrykk. Hvis vi holder oss til helsesektoren økte antall årsverk ved somatiske sykehus i Norge med 24 prosent fra 1990 til 1999. Økningen på 1990-tallet var betydelig større enn tiåret før (med 11,6 prosent). Det er regelmessig oppslag i media om mangel på både leger og sykepleiere, men statistikken viser en økning i antall legeårsverk med 50 prosent og sykepleieårsverk med 43 prosent (fra 1990 til 1999). Det er en økning i årsverk for alle yrkesgruppene ved de

¹⁰ Finansminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersens innlegg i debatten om Revidert nasjonalbudsjett i Stortinget 16.06.2000.

somatiske sykehusene, bortsett fra hjelpepleierårsverk (21 prosent reduksjon) og psykologårsverk (24 prosent reduksjon, men disse utgjør til sammen ikke mer en godt og vel 100 årsverk). Reduksjonen i hjelpepleierårsverk oppveies i mangfold ved økning i de andre yrkesgruppene.

På 1990-tallet har det vært en reduksjon i heldøgns plasser ved somatiske sykehus (11,5 prosent), men økning i antall utskrevne pasienter med 14 prosent (fra 1992 til 1999) og polikliniske konsultasjoner (35 prosent).

Det har også vært en økning i antall årsverk i primærhelsetjenesten (kommunehelsetjenesten). Fra 1990 til 1999 økte antall utførte legeårsverk med 17 prosent, fysioterapiårsverk med 31 prosent, helsesøsterårsverk med 42 prosent og jordmødreårsverk med 141 prosent.

Psykiatrien har vært et smertens barn i Norge (i betydning mangel på ressurser), og her har det vært 23 prosent reduksjon i døgnplasser de siste ti årene. Oppholdsdøg per pasient ble redusert fra 119 (i 1990) til 61 (i 1999). Det er imidlertid ingen ensidig nedbygging av psykiatrien. Polikliniske konsultasjoner i voksen- og barne/ungdomspsykiatrien økte med 70 prosent fra 1990 til 1999. For hele psykiatrien økte antall årsverk med 12 prosent.

De siste ti årene har det kort sagt vært en jevn økning i ressurser (årsverk) i helsesektoren. Til tross for denne økningen har de totale utgiftene til helseformål som andel av BNP vært stabil (7,0 prosent i 1980, 7,8 prosent i 1990 og 7,5 prosent i 1997). Denne økningen har skjedd i takt med økningen i BNP. Dette til forskjell fra Danmark og Sverige som har hatt en viss reduksjon i utgifter til helseformål (som andel av BNP) de siste 20 årene.¹¹ Denne økte satsningen på helsevesnet har ikke ført Norge i verdenstoppen, men på samme nivå som Danmark og Sverige.

I Norge har det offentlige helsevesnet aldri vært bedre enn i dag, i allfall i omfang (når vi bruker antall utførte årsverk som indikator). Det betyr ikke at alt er såre vel. Det eksisterer sikkert effektivitetsproblemer, men det spørs om ikke kriseoppslagene mer er et uttrykk for økte forventninger til helsetjenestene, enn at tjenestene blir dårligere.

¹¹ I Danmark en reduksjon fra 8,7 prosent i 1980 til 7,4 prosent i 1997, og Sverige fra 9,4 til 8,6 prosent i samme tidsrom (Lehto 2000).

Ser vi på offentlig sektor under ett økte sysselsettingen fra 1988 til 1998 med 132 000 personer, og offentlig sektors andel av total sysselsetting økte fra 26,2 til 30,5 prosent i samme periode. Bare fra 1998 til 1999 øktesysselsettingen i offentlig forvaltning med 12 900 personer. Det er særlig sysselsetting innen utdanning, helsetjenester og pleie og omsorg som har økt (NOU 2000:21).

Man skulle tro at økningene i pensjonsutbetalinger og ekspansjon i offentlige tjenester fører til en økt belastning på offentlige budsjetter. Til tross for økte offentlige utgifter er det offentliges andel av BNP jevnt fallende, fra en topp på 52,0 prosent i 1992, til 43,3 prosent i 2000. Det private konsumet har økt mer (35 prosent fra 1990 til 1999) (NOU 2000:21), og følgelig fått en større andel av produktivitetsveksten og oljeinntektene.

Kort oppsummert er det ikke innført mange nye reformer (bare kontantstøtten). Hovedtrenden er økte ressurser til eksisterende ordninger og tjenester. Et slik ”løft” har imidlertid ikke gjort Norge til verdensmester i velferd, men det har bidratt til å komme på samme nivå som Danmark og Sverige.

Utjæmningsmeldinga – en politikk for større likhet

Fra slutten av 1980-tallet har en del personer blitt veldig rike, og i motsetning til de tradisjonelle kapitaleierne liker de nyrike å vise fram rikdommen. Det mest ekstreme tilfellet er den nyrike som skaffe seg eget jettfly, en spesialutrustet Boeing 737-700. Det hører også med til historien at samme person fikk bygd en 70 meters luksusyach til privat bruk, til en prislapp på 300-350 millioner kroner. Store lønnstillegg og fallskjermer blant topplederne synliggjorde en spesiell grådighetskultur. Dette, etter norske forhold uvanlige iøyenfallende forbruk og toppleders mangel på moderasjon, i en periode der lønnstakere tok ut moderate lønnsøkninger,¹² aktualiserte diskusjonen om økonomiske ulikheter. De rike blir rikere, og de fattige fattigere, ble det hevdet.¹³

¹² Til tross for moderate lønnsoppgjør var det en betydelig reallønnsøkning og forbruksvekst på 1990-tallet på grunn av lav inflasjon og lave renter.

¹³ I hvilken grad de økonomiske ulikhetene økte på 1990-tallet er diskutabelt. En liten andel av husholdene, 1-2 prosent, hadde en formidabel økning i inntekt og formue, som et resultat av økning i aksjeverdier. Folk flest fikk imidlertid sin del av velstandsutviklingen ved en sammenhengende stabil inntektsvekst, også de med de laveste inntektene. Det er ikke grunnlag for å si at de fattige ble fattigere (Johannessen 1998).

En viktig begivenhet i Norge på 1990-tallet var folkeavstemningen om norsk medlemskap i EU (november 1994). I forkant av denne var det to kvinnelige frontfigurer: statsminister Gro Harlem Brundtland for ja-siden, og Anne Enger Lahnstein, leder i Senterpartiet, for nei-siden. Senterpartiet hadde, og har, størst oppslutning i utkantnorge, og som det mest markerte nei-partiet (sammens med Sosialistisk Venstreparti), ble det særlig argumentert mot de frie markedskreftene som dominerer EU. Det tidligere konservative partiet ble radikaliseret, og argumenterte for et alternativt verdigrunnlag (som i liten grad ble konkretisert). Rivaliseringen mellom Brundtland og Enger Lahnstein dreide seg ikke bare om EU, men også økonomisk politikk generelt, og da særlig om økonomiske ulikheter. Dette førte til det paradoks at lederen for et borgerlig parti, tradisjonelt konservativt, anklaget den sosialdemokratiske regjeringen for å føre en politikk som bidro til både økte ulikheter og større fattigdom. Siden likhetsidealet står veldig sterkt traff Senterpartiet her en nerve i den norske folkesjelen, og ikke minst et ømt punkt i Arbeiderpartiet, som historisk har hatt likhet som det mest artikulerte mål.

Det ble en verbal krig der Senterpartiet beskyldte Arbeiderpartiet for å føre en politikk som bidro til større ulikheter, mens Arbeiderpartiet forsvarte seg ved at dette ikke var tilfelle.

Da den borgerlige sentrumsregjeringen regjerte var sosialministeren fra Senterpartiet, og umiddelbart etter regjeringsovertakelsen høsten 1997 satte hun i gang med å utrede de materielle levekårene i Norge, med vekt på ulikheter og problemet med lav inntekt. Resultatet forelå juni 1999 i form av *Utjammingsmeldingen. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge* (St meld nr 50 (1998-99)). Meldingen gjennomgår fordeling av inntekt og levekår, og forsøker å identifisere ”målgrupper for forberdringstiltak”, samt fremmer en rekke konkrete tiltak for å redusere uønskede forskjeller i økonomiske ressurser og levekår, med særlig vekt på å bedre forholdene til de dårligst stilte. Meldingen foreslår blant annet at det skal settes ned et utvalg som skal utrede spørsmålet om garantert minsteinntekt.

Utjammingsmeldinga er i seg selv ingen reform, men den er verd å nevne fordi den setter ulikheter og marginaliseringsproblemer på dagsorden på en måte som det ikke er gjort tidligere i Norge, og det er interessant at det var en borgerlig (sentrums)regjering som gjorde dette, og ikke sosialdemokratiet. Så gjenstår det å se om forslagene blir gjennomført, eller om meldingen blir et ”.. velment politisk arbeid.” som Arbeiderpartiets sjefsutreder Kåre Hagen (2000) uttrykker det.

En mer restriktiv velferdsstat

Til tross for det spesielle økonomiske utgangspunktet er Norge på noen områder blitt en mer restriktiv velferdsstat. Jeg viser først hvilke innskrenkninger som er gjennomført. Begrunnelse for endringene drøftes i det oppsummerende avslutningskapitlet.

Underregulering av pensjonene

De siste ti årene har det vært en betydelig økning i folketrygdens utgifter. Fra 146 milliarder kroner i 1990 til 162 milliarder i 1999 (11 prosent),¹⁴ og det forventes en betydelig økning i framtiden. Både den økningen som har vært, og den som forventes, kan forklares ved at det blir flere eldre, folk lever lenger, flere har full opptjening i folketrygden (40 år) og flere er i lønnet arbeid og vil ha opptjent tilleggspensjon. Politikeme er bekymret for utgiftsveksten og har gjort vedtak om å begrense den.

Siden Folketrygden ble vedtatt i 1966, har det vært politisk enighet om at trygdene skulle øke like mye som inntektsnivået ellers i samfunnet, men det har ikke skjedd. Over tid er det gjort vedtak som i noen grad begrenser utgiftsveksten, og følgelig har redusert pensjonsytelsene. Grunnbeløpet er ikke regulert i takt med lønnsutviklingen, og tilleggspensjonene er redusert fra 45 til 42 prosent av grunnbeløpet. Statistisk sentralbyrå har beregnet at grunnbeløpet nå er 23 prosent lavere enn det ville vært dersom G hadde fulgt lønnsutviklingen. Hvis grunnbeløpet hadde holdt tritt med lønningene, ville G vært knapt 61.000 kroner isteden for 46 950 som det var i 1999. I perioden 1990 til 1998 økte i grunnbeløpet i gjennomsnitt 0,5 prosentpoeng mindre per år enn gjennomsnittet for lønnstakere (NOU 2000: 21). Statskassen sparer åtte milliarder kroner årlig på denne underreguleringen. Ved pensjonsforhandlingene¹⁵ våren 2000 nådde organisasjonene fram med krav om at underreguleringen skulle stoppes, og fjorårets underregulering ble kompensert ved at grunnbeløpet ble regulert med 0,3 prosent mer enn forventet lønnsvekst for år 2000.

Mer restriktiv adgang til dagpenger ved arbeidsløshet

Dagpenger ved arbeidsløshet er en typisk korttidsytelse med formål å gi delvis erstatning for arbeidsinntekt, og stimulere arbeidsløse til å skaffe seg arbeid. Til forskjell fra Danmark og Sverige, der man må være medlem av en arbeidsløshetskasse for å få dagpenger, er det

¹⁴ Begge beløpene i 1999-kroner.

¹⁵ Hvert år forhandler Pensjonistforbundet, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon og LO med regjeringen om regulering av grunnbeløpet.

folketrygden som forvalter dagpenger ved arbeidsløshet.¹⁶ Alle som er bosatt i Norge er automatisk medlemmer i folketrygden, men det er ikke tilstrekkelig for å få dagpenger. For å ha rett til dagpenger må den arbeidsløse i tillegg ha hatt arbeid det foregående år, med en inntekt tilsvarende minst 1,25 G (61 363 kroner), eller i gjennomsnitt de tre siste årene hatt inntekt tilsvarende minst 1 G, eller 147 270 kroner samlet for de tre årene. I tillegg må den arbeidsløse registrere seg som ledig ved arbeidskontoret, være ufrivillig arbeidsløs, arbeidsfør, aktiv jobbsøker og villig til å ta arbeid hvor som helst i landet eller delta på arbeidsmarkedstiltak.

Dagpengene utgjør per dag 2,4 promille av dagpengegrunnlaget og utbetales for fem dager i uken. Det gis ikke dagpenger for den delen av inntekten som overstiger seks G (294 540 kroner). Forsørger man barn under 18 år økes dagpengene med 17 kroner per dag for hvert barn for fem dager i uken. Hever begge foreldre dagpenger samtidig, får bare én av dem tillegg for barna. Kompensasjonsgraden er avhengig av hvor stor inntekt man hadde før man ble arbeidsledig. Desto lavere inntekt, desto større kompensasjonsgrad (maksimalt 73 prosent for en gift person med ektefelle og to barn, og 66 prosent for en enslig), og jo høyere inntekt, desto mindre kompensasjon. En person som har inntekt tilsvarende 6 G (eller mer), og ingen barn å forsørge, vil få brutto cirka 15 000 kroner i måneden i dagpenger.

På 1990-tallet er det skjedd forbedringer i dagpengeordningen ved en økning av dagpengesatsen fra 2,0 til 2,4 promille, og en økning i varigheten av hvor lenge man kan få dagpenger (fra 80 til 156 uker). Kjernearbeidskraften, som har rett til dagpenger, har altså fått det bedre hvis de blir arbeidsløs.

Det har til gjengjeld også skjedd innstramminger i kriteriene for å få dagpenger ved en arbeidsvillighetstest, som betyr at man ikke kan nekte å ta tilvist arbeid hvis den arbeidsløse selv synes lønnen er for lav, for eksempel lavere enn dagpengene, samt at man må ta hvilket som helst arbeid som arbeidskontoret tilviser selv om dette er et annet sted i landet og man må flytte på seg.

Andelen arbeidsløse som mottar dagpenger er redusert fra 72 prosent i 1992 til 58 prosent i 1997. Det er uvisst om dette skyldes skjerping av vilkårene for å få dagpenger, eller om det er spesielle kjennetegn ved de som er arbeidsledige ved lav ledighet (tre prosent), sammenlignet

¹⁶ Det eksisterer ikke arbeidsløsheteskasser i Norge.

med høy ledighet (etter norske forhold seks prosent). En mulig forklaring kan være den sterke økningen i arbeidsstyrken som rekrutterer nykommere, og disse vil ikke ha opptjent tilstrekkelig inntekt for å få dagpenger hvis de blir arbeidsledig.

Skjerpning av vilkårene for å få uførepensjon

En person mellom 18-67 år har rett til uførepensjon dersom hans eller hennes ervervsevne, etter å ha gjennomgått behandling, arbeidstrening, opplæring eller annen form for attføring som anses hensiktsmessig, fortsatt er varig nedsatt med 50 prosent på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. Den ervervsmessige uførheten må ha en medisinsk årsak, og det stilles krav om at attføring skal være forsøkt/vurdert. Med ervervsevne menes evne til å skaffe seg inntekt ved eget arbeid på bostedet. Den norske uførepensjonen tilsvarer den danske og svenske førtidspensjonen.

Ved utgangen av 1999 mottok 269 840 personer uførepensjon fra folketrygden (9,6 prosent av befolkningen mellom 18 og 66 år). Fra 1990 til 1999 økte antallet uførepensjonister med 15 prosent. I 1999 ble det 33 551 nye uførepensjonister i Norge.

Det er flere årsaker til denne økningen: De store etterkrigskullene som nå er mellom 45 og 55 år, har begynt å komme i en alder der tilgangen til uførepensjon relativt sett er størst. Dette gjelder ikke minst kvinner som særlig gjorde sitt inntog på arbeidsmarkedet fra slutten av 1970-årene og ble ”dobbeltarbeidende”. Siden 1993 har det vært en betydelig økning i arbeidsstyrken (med cirka 200 000 personer). Et stramt arbeidsmarked betyr at personer med helseproblemer lettere vil få innpass på arbeidsmarkedet, og disse vil opparbeide seg rettigheter til uførepensjon. Det kan også tenkes at trygdeetaten er flinkere til å finne de med dårlig helse før det er for sent (Hagen 2000).

Prognosene viser en fortsatt økning med ytterligere 79 000 nye uførepensjonister fram til 2005, og det vil da være 350 000 uførepensjonister. Denne økningen betyr 12 milliarder kroner årlig i økte utgifter (fra i 28 milliarder i 1999 til 40 milliarder i 2005).

Den relativt høye andelen uførepensjonister, større enn i Danmark, tatt i betraktning folketallet, kan forklares ved at det fram til 1989 ikke eksisterte andre former for tidligpensjon enn uførepensjonen. I 1989 ble avtalefestet førtidspensjon etablert, og AFP gir muligheter for de fleste arbeidstakere å pensjonere seg fra 62 år. Dette ligner på den danske Efterløn. Det er dog relativt få arbeidstakere (25 000) som har tatt ut AFP.

Uførepensjonen er mer generøs enn AFP, og de som har nedsatt erversevne vil derfor velge uførepensjon.

I løpet av de siste årene er det vedtatt flere endringer som betyr skjerping i vilkårene for å få uførepensjon:

Strengere krav til attføring av personer under 35 år med psykososiale problemer (1989).

Oppheving av rett til uførepensjon på grunn av aldersvekkelse (1990).

Skjerpede krav om omskolering eller flytting for å få arbeid (1991).

Innføring av vilkår om at den medisinske lidelsen skulle være en vesentlig årsak til erversuførhet (1991).

De medisinske vilkårene for uførepensjon er blitt presisert og avgrenset (1991).

En klargjøring og forenkling av regelverket ble vedtatt i 1995, der det kreves at ervervsevnen er nedsatt med minst 50 prosent på grunn av *varig* sykdom, skade eller lyte.

Det skal legges til grunn et sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis. Personer med blant annet nevromuskulære sykdommer risikerer å bli nektet uførepensjon. Det er presisert at arbeidsuførhet skal klart skyldes sykdom, mens sosiale, økonomiske eller andre livsproblemer ikke gir rett til uførepensjon. Det er også presisert at arbeidsevnen skal vurderes i forhold til ethvert arbeid som vedkommende kan utføre. Det er også et krav om omskolering og eventuell flytting før det kan bli aktuelt med uførepensjon.

Hensikten med innskjerping av vilkårene er å begrense rekrutteringen til uførepensjonering, men som vist ovenfor skjer det demografiske endringer som vil bidra til økt uførepensjonering, og det er ikke enkelt å stoppe denne utviklingen.

Til tross for den relativt store økningen i uførepensjonering har Norge i en stor andel eldre i arbeidsstyrken. I aldersgruppen 55-64 år er 61,1 prosent kvinner og 73,6 prosent menn i arbeidsstyrken, sammenlignet med henholdsvis 27,8 prosent og 48,3 prosent som gjennomsnitt for EU. I Danmark er de tilsvarende andelene 47,8 og 59,9 prosent og i Sverige 61,0 og 67,1 prosent. I og med at Norge har en pensjonsalder på 67 år, ville Norge kommet enda bedre ut dersom det eksisterte tilsvarende tall for aldersgruppen 65-70 år.

Strengere oppfølging/kontroll av langtidssykemeldte

I Norge har arbeidstakere som hovedregel rett til 100 prosent dekning av inntektsbortfall fra og med første fraværsdag ved sykdom, opp til 6 G (294 540 kroner), i inntil ett år. Arbeidsgiver finansierer de første 16 dagene, og sykemelding ut over dette finansieres av folketrygden. Arbeidstaker har rett til å bruke egenmelding inntil tre dager tre ganger per år. Det er ingen karensdager. Foreldre har også rett til sykepenger ved barns sykdom inntil 10 dager per kalenderår. For arbeidstakere med flere en to barn gis sykepenger inntil 15 dager. Enslige forsørgere har rett til sykepenger inntil 20/30 dager. Arbeidstakere med kronisk syke barn under 16 år har rett til permisjon med lønn inntil 20 dager (40 dager for enslige forsørgere). Sykefraværet har økt de siste fem årene.¹⁷ Det er en liten andel (seks prosent) som står for det meste (80 prosent) av sykefraværet.

For å redusere sykefraværet ble det fra 1993 innført endringer som gir trygdekontoret en mer aktiv rolle i oppfølging av langtidssykemeldte. Etter åtte ukers sammenhengende sykemelding skal det framlegges særskilt legeerklæring for å få ytterligere utbetalt sykepenger fra folketrygden. I erklæringen skal legen gi en vurdering av muligheten for å bli arbeidsfør igjen, og gjøre rede for det videre behandlingsopplegget. Etter 12 ukers sykemelding skal trygdekontoret vurdere om den sykemeldte fremdeles fyller de medisinske vilkårene for rett til sykepenger, og eventuelt godkjenne sykemeldingen gjennom et særskilt vedtak om fortsatt rett til sykemelding.

Innskjerping av kontrollen med langtidssykemeldte må ses i sammenheng med en økning av sykefraværet de siste årene, noe som kan forklares på samme måte som økningen i uførepensjonering.

Innføring av tidsbegrensning og strengere vilkår for å få rehabiliteringspenger

Når sykepengeperioden opphører, etter ett år, har man rett til rehabiliteringspenger (revalidering) dersom man fortsatt er under aktiv behandling. Man må i tillegg være minst 50 prosent arbeidsufør og ha utsikt til å bedre arbeidsevnen. Det kan også ytes rehabiliteringspenger under tidsavgrenset aktivisering og arbeidstrening hos egen arbeidsgiver.

Hensikten med rehabiliteringspenger er å legge til rette slik at personer med langvarig sykdom skal komme tilbake til lønnet arbeid. For de som har såpass alvorlig og varig sykdom

¹⁷ I gjennomsnitt varte hvert avsluttet sykepengetilfelle 51,5 dager i 1999, sammenlignet med 47,1 dager i 1993. I 1999 var det 9,2 sykepengedager per sysselsatt, sammenlignet med 6,8 i 1995.

at de ikke er i stand til å være i lønnet arbeid, fungerer rehabiliteringspenger som en bro mellom lønnsarbeid og uførepensjonering.

Det var tidligere ingen tidsbegrensning hvor lenge man kunne motta rehabiliteringspenger, men fra 1993 skal rehabiliteringspenger i hovedsak ytes i inntil ett år. Bare unntaksvis kan ytelsen gis utover ett år. Fra 1993 stilles det også strengere krav til aktiv medisinsk behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen. Fra samme tidspunkt ble også det medisinske vilkåret for tilståelse av rehabiliteringspenger skjerpet. Hensikten er å fremskynde overgangen til innteksarbeid eller til yrkesrettede attføringstiltak.

Reduksjon i varighet for å motta overgangsstønad for enslige forsørgere

Den som er alene om den daglige omsorgen for barn har rett til ulike stønader: overgangsstønad, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og tilskudd for å komme i arbeid, også disse en del av folketrygden. I tillegg får enslige forsørgere utvidet barnetrygd (barnetrygd for ett barn mer enn man faktisk har), og småbarnstillegg dersom barnet er mellom ett og tre år. Forutsetningen for å motta disse stønadene er at man ikke bor sammen med den personen man har barn med, og man må heller ikke leve i et ekteskapslignende forhold med andre enn moren/faren til barnet.

Opprinnelig kunne enslige forsørgere motta overgangsstønad fram til minste barn var 10 år uten nærmere vilkår. Det var altså mulig å motta overgangsstønad i 10 år. Gjennomsnittlig mottak var da tre år (Terum 1993). Stønadsordningen for enslig mor eller far ble lagt om med virkning fra 1.1.1998. Noe ble forbedret, som økning i både overgangsstønaden og tilsynssatsene, men det ble også innført begrensninger. Etter de nye reglene kan enslige forsørgere som hovedregel motta overgangsstønad inntil det yngste barnet fyller åtte år, men ikke mer enn sammenlagt tre år etter at yngstebarnet ble født. Forsørgeren kan motta overgangsstønad i ytterligere to år dersom hun/han er under utdanning. Er det yngste barnet tre år eller eldre, må forsørgeren være i yrkesrettet aktivitet for å motta overgangsstønad. Det er også innført krav om at enslige forsørgere ikke kan være samboende (med andre enn barnets far), i så fall faller overgangsstønaden bort.

Enslige forsørgere kan som før motta stønad til barnetilsyn inntil barnet har avsluttet fjerde skoleår. Det er innført en inntektsprøving som gjør at stønaden til barnetilsyn halveres ved en arbeidsinntekt over 6 G og faller helt bort ved en inntekt over 8 G. I motsetning til tidligere må tilsynsutgiftene etter dagens regler dokumenteres.

Begrunnelsen for omleggingene er et ønske om å bedre enslige forsørgeres økonomiske situasjon, samt å stimulere flere til å bli helt eller delvis selvforsørget, som i praksis betyr lønnet arbeid.

Erfaringen viser at det har vært en betydelig nedgang i enslige forsørgere med ytelser fra folketrygden, noe som kan tilskrives endringen fra 1.1.1998. Det har også vært en økning i stønadsmottakere som er i lønnet arbeid eller utdanning, noe som har sammenheng med brukermedvirkning og kravet om yrkesrettet aktivitet (Magnusen 2000).

Arbeid for sosialhjelp

I 1991 fikk Norge en ny lov om sosiale tjenester (bistandslov), som avløste lov om sosial omsorg. Den nye loven åpner for å stille vilkår for å få sosialhjelp. Kommunene gis adgang til å kreve at sosialhjelpsmottakere utfører arbeid som ”motytelse” for å få sosialhjelp. 44 prosent av kommunene har satt i verk slike tiltak, men det er stor variasjon i buken av vilkår og virkemidler, med en spennvidde som varierer fra tvang til frivillighet, og noen tiltak er vellykket andre ikke (Vik-Mo og Nervik 1999).

Har så innstramningene hatt tilsiktet effekt?

Til tross for innskjerping i de helserelevante ytelsene får de fleste den ytelsen de søker på, og en del vil komme (tilbake) i lønnet arbeid. Velferdsordninger er blitt mer aktiviserende ved økt satsning på attføring, rehabilitering og medisinsk rådgivning, og flere har kommet i lønnet arbeid. For eksempel viser en evaluering av enslige forsørgere en overgang fra overgangs-stønad til lønnet arbeid (Magnussen 2000). Det er imidlertid ikke enkelt å si noe om dette er en direkte effekt av regelendringene eller høykonjunkturen. Det er sannsynlig at mange ville kommet i arbeid uten regelendringene fordi det er blitt lettere å få seg arbeid etter 1993.

Dette ville vært et lykkelig utfall dersom dette var det entydige resultatet, men slik er det ikke. Regelendringene har også hatt negative konsekvenser ved at de som ikke oppfyller inngangs- og vilkårskravene enten ikke vil søke, eller får avslag på søknader, samt at visse grupper får lavere ytelser i en kortere periode, eventuelt andre ytelser enn de ville fått ved tidligere regelverk (Torp 1999). Dette er særlig et problem for de som er i en gråsoner ved at de er for friske til å få uførepensjon, men har for store helseproblemer til å være i lønnet arbeid. De risikerer en permanent utsatt posisjon på arbeidsmarkedet med lavinntektsjobber.

Bjørgulf Claussen (1999) har undersøkt betydningen av innstramningen i uførepensjonering, og finner at det særlig rammet søkere med minst ressurser; kvinner, de med kort utdanning og de med lav inntekt. Presisering og avgrensning av det medisinske vilkåret gjør at særlig kvinner med uspesifikke lidelser som muskelsmerter og senebetennelser får avslag. I et utvalg personer som har fått avslag på uførepensjon oppgir 20-30 prosent familieforsørging som viktigste inntektskilde og 13 prosent har sosialhjelp som biinntekt.

Oppsummerende diskusjon

Norge er i en svært spesiell situasjon ved på kort tid, og uten spesielle anstrengelser, har fått betydelig inntekter fra petroleumsaktiviteten. I inntektsøkonomiske termer er Norge en "outlayer". Det solide økonomiske fundamentet gir betydelig økonomisk trygghet og handlefrihet, men handlefriheten begrenses ved at den økonomiske politikken ikke må bli for ekspansiv. Hittil har politikerne vært relativt disiplinerte ved en beskjeden bruk av oljeinntektene.

Hovedtrenden de siste ti årene er utvikling av en mer generøs velferdsstat: en betydelig økning i antall studieplasser, økte ressurser til helsetjenester, småbarnsforeldre har fått bedre tilbud og det har vært en betydelig økning i minstepensjonen. Dette er de kostnadskrevenne reformene. Den mer restriktive velferdsstaten gir seg særlig utslag i strengere adgang til helserelaterte ytelser. For staten er det ikke snakk om stor innsparinger, men disse endringene har negative velferdskonsekvenser for de som blir berørt.

Hvordan begrunnes velferdsreformene, og hvordan kan de forklares? Er det slik at de er en konsekvens av institusjonell nødvendighet ('path dependency'), eller er det et resultat av politiske beslutninger, "at man noget vil"? Det er også et spørsmål om hvor ideene kommer fra. I hvilken grad er norske politikere influert av den internasjonale politiske velferdsdiskursen, eller utøves det en mer autonom politikk tilpasset norske forhold?

De restriktive reformene begrunnes med en sterk økning både i rekruttering til helserelaterte ytelser og økning i utgiftene, og at det de kommende år vil det bli en ytterligere utgiftsvekst på grunn av økt rekruttering til uførepensjon og alderspensjon, samt at de nye pensjonistene vil ha opptjent full tilleggs pensjon. Bortsett fra de demografiske endringene (aldrende befolkning), henger utgiftsveksten også sammen med vedtaket om folketrygden i 1967 som

hadde innebygget en utgiftsautomatikk på grunn av tilleggspensjonen. Folketrygden er ytterligere blitt økonomisk belastet ved at det i løpet av årene er innført nye ordninger. Innstramningene kan derfor tolkes som en institusjonell nødvendighet. For norske politikere er det kanskje litt spesielt å bruke utgiftsvekst som begrunnelse for disse innstramningene. Denne bitre pille, for dem som rammes, sukres med det ideologiske bakteppet *arbeidslinja*. Begrepet arbeidslinja ble først lansert av arbeiderpartiregjeringen i 1992 gjennom *Attføringsmeldingen* (St meld nr 39 (1991-92)), og ytterligere utdypet og vektlagt i *Velferdsmeldingen* (St meld nr 35 (1994-95)). Budskapet i arbeidslinjen kan kort sammenfattes slik: *Flere i arbeid, færre på trygd*. Offentlige ytelser framstilles som passive og pasifiserende. ”Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger - enkeltvis og samlet - utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle.” Lønnsarbeidet framheves som et gode i seg selv, men også som en forutsetning for alle former for velferd. ”Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og sosial tilhørighet. Det gir mulighet for å realisere egne evner og muligheter.” (St meld nr 35 (1994-95)).

Innskjerpingene begrunnes ved at de skal motivere folk til å foretrekke lønnet arbeid fremfor offentlige stønader. Dersom terskelen for å få kompensasjon, og kompensasjonsnivået reduseres øker belønningen for arbeid og flere vil ønske seg og velge lønnet arbeid (Torp 1999).

Det nye ved arbeidslinjen er fokuseringen på personlig ansvar og plikter. ”I arbeidslinjen er både ”gulroten” og ”piskene” til stede, både *nye muligheter* for støtte og *nye vilkår* for støtte. Det er imidlertid piskene, de skjerpede vilkårene, som skiller den nye arbeidslinjen fra den gamle.” (Kildal 1999:47). Den enkelte har både rett og plikt til å arbeide. Det blir mer et spørsmål om personlig moral enn sosial rettferdighet. Det oppstår et dilemma ved at sosiale rettigheter betinges av borgernes ansvarlige handlinger (Kildal 1999).

Denne sterke fokuseringen på arbeidslinjen er influert av den internasjonale diskusjonen om økonomisk uavhengighet gjennom lønnet arbeid som en grunnleggende positiv verdi, til forskjell fra avhengighet av velferdsytelser, som er grunnleggende negativt. ”Self-reliance” er en sentral ingrediens blant annet i britisk og nord-amerikansk sosialpolitikk (for en gjennomgang se Halvorsen 1998). Det er en internasjonal trend at velferdsytelser i økende grad byttes mot arbeidsinnsats (Kildal 1999).

Retorikken rundt arbeidslinjen legitimerer innstramming i ytelsene. Men i og med at Norge har økonomisk ryggrad til å finansiere disse utgiftene, indikerer dette et politisk valg. Det dreier seg kanskje til syvende og sist om bekymring for svekning av den almene arbeidsetikken.

Hvordan kan vi forstå de positive velferdsreformene? Økte ressurser til helsevesnet er en respons på en aldrende befolkning og kan tolkes følgelig som institusjonell nødvendighet. Vi skal imidlertid ikke se bort fra at mange av helseprofesjonene har sterke fagforeninger, særlig legene, og at dette også har vært en pådriver for økte ressurser.

Økte ressurser til utdanning er en fleksibel og pragmatisk respons på høy arbeidsledighet, særlig blant ungdom, og derfor en politisk villet beslutning.

Økt satsning på småbarnsforeldre (forlenget svangerskapspermisjon og økning i barnehageplasser) er et resultat av kvinners inntog i arbeidsmarkedet, og da særlig kvinners økende dominans i politikken (Gro Harlem Brundtland satte ”verdensrekord” i kvinneandel i den regjeringen hun etablerte i 1986).

Noe forenklet kan man si at sosialdemokratiet har vektlagt *tjenester*, mens de borgerlige partiene legger vekt på *kontantlinjen*. Dette har særlig gitt seg utslag ved innføring av kontantstøtten til småbarnsforeldre og økning i minstepensjonen, begge fanesaker for den borgerlige sentrumsregjeringen. Kontantlinjen er liberalistisk begrunnet ved at folk i størst mulig grad selv skal få velge hvordan de vil disponere sine penger. Arbeiderpartiet stemte mot begge disse reformene, med blant annet begrunnelse om styrking av barnehagetjenestene og helsetjenestene.

Det er ikke noe absolutt grense mellom hva som er institusjonelle nødvendigheter på den ene siden, og realisering av politiske ideer og interesser på den andre siden. Hva som er hva vil ofte være et tolknings spørsmål. Min tolkning er at velferdsreformene i Norge de siste ti årene i hovedsak har vært en fornuftig tilpasning til samfunnsendringene. I noen tilfeller institusjonelt begrunnet, men i de fleste tilfeller har det vært pragmatiske beslutninger og realisering av politiske ideer og interesser. I non grad har velferdsreformene vært en del av den internasjonale diskursen (arbeidslinjen og globalisering), men i de fleste tilfeller har det vært tilpasninger til nasjonale utviklingstrekk.

Litteratur

- Claussen, Bjørgulf, 1999. Arbeidslinja og uførepensjonen: Hva ble effektene av innstrammingen i 1999?, *Søkelys på arbeidsmarkedet*, årgang 16:41-46.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990. *The tree worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Goul Andersen, Jørgen, 2000. *Change without Challenge? Welfare States, Social Construction of Challenge and Dynamics of Path Dependency*. Paper presentert på konferansen: What Future for Social Security? Cross-national and Multi-disciplinary perspectives. 15-17 June 2000. University of Stirling.
- Hagen, Kåre, 2000. Intervju i *Velferd* nr 4.
- Hellevik, Tale, 2000. *Småbarnsforeldres yrkesdeltakelse og valg av barnetilsyn før og etter kontantstøttens innføring*. NOVA Rapport 2:2000. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Halvorsen, Knut, 1998. Symbolic purposes and factual consequences of the concepts 'self-reliance' and 'dependency'. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, nr. 7:56-64.
- Johannessen, Asbjørn, 1998. *Fattigdom i Norge - et økende problem?* HiO-notat nr 4. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Kildal, Nanna, 1999. Arbeidslinje, ansvar og selvrespekt. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, årgang 16:47-53.
- Langset, Bjørg og Thor Olav Thoresen, 2000: Økningen i minstepensjonen. Er pensjonistenes inntekter blitt jevnere fordelt? *Økonomiske analyser*, nr 4:3-10.
- Langset, Bjørg, Bård Lian og Thor Olav Thoresen, 2000. Kontantstøtten - hva har skjedd med – yrkesdeltakelsen? *Økonomiske analyser*, nr 3: 3-6.
- Lehto, Juhani, 2000. *West-European trends in social and health care*. Paper presentert på X Nordiske sosialpolitiske forskerseminar, Oslo 17-19. august 2000.
- Magnussen, Astrid, 2000. Erfaringer etter omlegging av stønad for enslige forsørgere. *Trygd og pensjon*, nr 3:12-13.
- NOU 2000:21. En strategi for sysselsetting og verdiskaping.
- OECD 2000 Economic Survey of Denmark, Norway, Sweden.
- St meld. nr. 39 (1991-92). Attføringsmeldingen.
- St meld. nr. 35 (1994-95). Velferdsmeldingen.
- St meld. nr. 50 (1998-99) Utjammingsmeldingen. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge.
- St.meld. nr. 1(1999-2000) Nasjonalbudsjett 2000.
- St.meld. nr. 2 (1999-2000) Revidert nasjonalbudsjett 2000.

- Sundell, Lars, 2000. Internasjonale porteføljeinvesteringer. *Økonomiske analyser*, nr 5:32-38.
- Terum, Lars Inge, 1993. *Stønad, samliv og sjølvforsørging, om korleis eineforsørgarane bruker overgangsstonaden frå folketrygda*, INAS-rapport 93:1. Oslo: Institutt for sosialforskning.
- Todsén, Steinar, 1998. Satelittregnskap for petroleumsressursene. *Økonomiske analyser*, nr 4: 22-26.
- Torp, Hege, 1999. Hvem vil arbeide hvis det ikke lønner seg? Om arbeidslinja og insentiveffekter av velferdsstatens ytelser. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, nr 1:29-39.
- Vik-Mo, Bjørn og Jon Arve Nervik, 1999. Arbeidsplikten i arbeidslinjen: kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp, ISS-rapport nr 52. Trondheim: Institutt for sosiologi og statsvitenskap. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Øvrelid, Bjarne og Liv Johanne Solheim, 2000. *Samhandling i velferdsyrker*, Oslo: Fagbokforlaget.