

Hvordan kan trygdesystemet komme til å utvikle seg i fremtiden?

AV
ELSE ØYEN

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. Om folketryd og garantert minsteinntekt	s. 136
2. Samfunnsprosesser med relevans for trygdesystemet	s. 137
3. Ligger det en garantert minsteinntekt i kortene?	s. 140
Litteraturliste	s. 143

1. Om folketrygd og garantert minsteinntekt

Trygdesystemet er en del av samfunnet og som sådant under stadig påvirkning av det som skjer i samfunnet ellers. Samtidig er trygdesystemet en av de mer solide samfunnsinstitusjoner, i den forstand at det er motstandsdyktig overfor sosiale endringer. Langt på vei lever det sitt eget liv, upåvirket av politiske og økonomiske strømninger. Dets fundament er lagt gjennom etablerte prinsipper og byråkratiske strukturer som sikrer kontinuitet selv når andre sosiale institusjoner undergår sterke forandringer.

Likevel ser det ut til at trygdesystemet står overfor visse utfordringer som kan ha betydning for den fremtidige fordeling av trygd og trygdemottakere. I det følgende skal jeg spesielt se på hva disse utfordringer kan bety for innføringen av en garantert minsteinntekt som fordelingsystem.

Med *trygdesystemet* mener jeg alle de fordelinger, virksomheter og samhandlingsmønstre som er skapt gjennom *lov om folketrygd*. Sentrale elementer i dette systemet er ansatte og trygdemottakere, lover, forskrifter og rundskriv, formelle og uformelle avgjørelser, innvilgete og forkastede anker, organer finansiert direkte og indirekte over folketrygden, og samspillet mellom disse elementer.

Med *garantert minsteinntekt* (GMI) menes her en garanti for at visse befolkningsgrupper under visse vilkår har rett til å få utbetalt en løpende minimumsyttelse fra det offentlige, uten at det ytes vederlag i form av arbeid. Det finnes mange forskjellige typer GMI. Med en generell GMI menes her en *fraværs-GMI* som gir alle voksne i befolkningen som av en eller annen grunn ikke kan delta i arbeidslivet, rett til samme type garantert inntekt betalt av det offentlige. Med en *begrenset GMI* menes spesielle ordninger som under visse vilkår gir en spesiell befolkningsgruppe rett til en garantert inntekt fra det offentlige. For en fyldigere diskusjon av forskjellige GMI-definisjoner og deres innvirkning på norsk sosialpolitikk henvises til Else Øyen (red.) (1981).

Det finnes i dag ingen land som praktiserer en generell GMI. De begrensede GMI'er er typiske for velferdsstaten. De finnes for eksempel innen trygdesystemet slik vi ser det i livsvarige alders- og uførepensjoner og i tidsbegrensede sykelønns- og arbeidsløshetsordninger.

2. Samfunnsprosesser med relevans for trygdesystemet

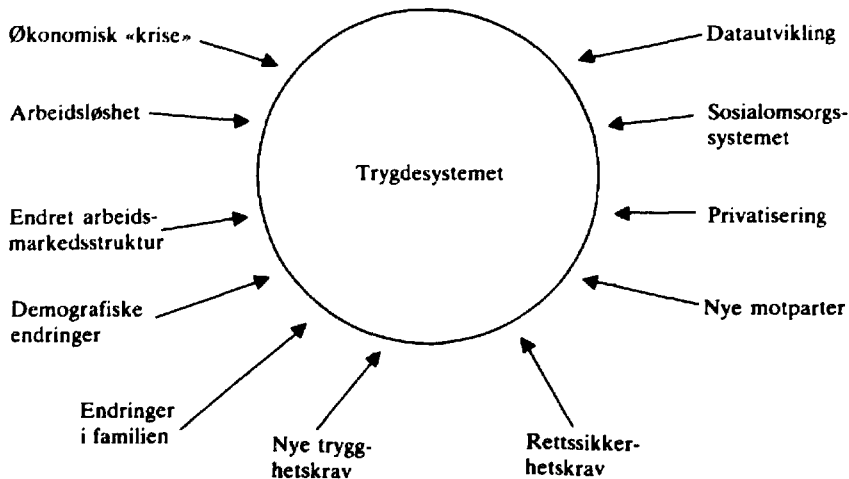
I figuren på neste side er det skissert noen av de samfunnsprosesser som kan tenkes å ha innvirkning på trygdesystemets videre utvikling, og jeg skal i det følgende kommentere dem ganske kort. Det er her tatt med prosesser som er synliggjort for trygdesystemet og hvis innflytelse på trygdesystemet er akseptert. Dessuten er det tatt med prosesser som vanligvis ikke relateres til trygdesystemet, men som likevel kan komme til å få en god del innflytelse i tiden fremover.

Den økonomiske «krise». Ordet «krise» er her satt i anførsel fordi det kan stilles spørsmål om hvor reell krise vi står overfor. Men uansett har en slik «krise» innflytelse på trygdesystemet, fordi trygdebudsjettet nå tar så stor andel av statsbudsjettet at trygdebudsjettet vil være et innlysende mål for nedskjæringer. Hittil har slike nedskjæringer imidlertid vært bagatellmessige, trass i flere forsøk.

Den økende arbeidsløshet har direkte innflytelse på trygdesystemet gjennom økte utbetalinger til arbeidsløse personer. Samtidig fører arbeidsløsheten til at færre betaler avgifter og at folketrygdens inntekter derved går ned. Men arbeidsløsheten kan også få innflytelse på den ideologiske basis for trygdesystemet. Den økende arbeidsløshet har ført til at nye grupper er blitt arbeidsløse og at andelen langtidsarbeidsløse har økt. Antall stønadsmottakere hopper seg opp både i og

utenfor trygdesystemet og det reises spørsmål om det nåværende regelverk er godt nok, og om det er rettferdig overfor de som uforskyldt mister arbeidet. Samtidig reises det også prinsipielle spørsmål om det ikke kan være en bedre investering å bruke trygdemidler til subsidiering av arbeidsplasser i stedet for individuelle trygdeutbetalinger etter at arbeidsplassene er nedlagt.

Samfunnsprosesser med relevans for trygdesystemet



Endringer i arbeidsmarkedsstrukturen vil påvirke flere av trygdeytelsene. Eksempler på slike endringer er flere deltidsarbeidsplasser, nye arbeidsplasser for kvinner, innføring av seks timers dag, nedsatt generell pensjonsalder eller nedsatt pensjonsalder for visse grupper. Over tid vil slike endringer ha betydning ikke bare for folketrygdens økonomi, men også for de forventninger som rettes til trygdesystemet. Andelen kvinner med egne trygderettigheter vil blant annet øke, og det vil igjen bidra til å skape en annen behovsstruktur.

Demografiske endringer vil ha betydning både for trygdeutbetalingene og finansieringen av systemet. Her er det tilstrekkelig å peke på det økende antall eldre og dermed større pensjonsutbetalinger og sykehusutgifter, samt det synkende antall barn som på et senere tidspunkt vil utgjøre relativt små kull av yrkesaktive i forhold til det antall ikke-yrkesaktive som skal leve på trygd.

Endringer i familiestrukturen fører til flere familier med eneforsørgere, flere yrkesaktive kvinner og større institusjonsbehov som delvis vil bli finansiert over trygden.

Nye krav om trygghet spiller også en rolle. Det synes i befolkningen å være både sterke oppfatninger om at deres etablerte trygderettigheter ikke må skjæres ned, og at trygdesystemet bør ta ansvar når vanskene hoper seg opp. Trygghet for bortfall av inntekt i mange situasjoner er blitt etablert, og arbeid ses ikke lenger som eneste inntektskilde.

Nye krav om rettssikkerhet er en av de mindre synlige prosesser med relevans for trygdesystemet. I de senere år er det kommet frem nye krav om større åpenhet i forvaltningen og politikken. Det er også fremmet krav om at folk må forstå ikke bare de avgjørelser som angår dem selv, men også de premisser avgjørelsene er basert på. Trygdesystemet står her lagelig til for hogg. Det rettslige grunnlag er vanskelig tilgjengelig for folk flest, og dette er en fare for rettssikkerheten. Det settes frem krav om at tildelingssystemet må forenkles og at hver og en bør vite hva de har krav på, slik at de selv kan planlegge sin privatøkonomi.

Nye motparter for trygdesystemet betyr at maktbalansen mellom trygdesystemet og trygdemottakerne forrykkes. Inntil for få år siden var det få organiserte interessegrupper i forhold til trygdesystemet. Trygdemottakerne besto langt på vei av individuelle mottakere som følte et innslag av takknemlighet. Nå er det rettighetspreget som dominerer og det oppstår interessegrupper på linje med andre organiserte grupper som har felles økonomiske interesser å ivareta.

Den økende privatisering i det som før var offentlige overføringer, eller rettere forsøk på privatisering, rettes også mot trygdesystemet. Private forsikringsselskaper har på forskjellig vis forsøkt å øke sine andeler av pensjonsmarkedet, blant annet ved å spille på usikkerheten omkring fremtidig finansiering av folketrygden. Fremstøtene gjelder først og fremst tilleggspensjoner.

Endringer i sosialomsorgssystemet og andre tilgrensende systemer vil også ha innflytelse på trygdesystemet, selv om påvirkningene hittil mest har gått den andre veien. Sosialomsorgssystemet overtar i stigende grad problemer som ikke håndteres på en tilfredsstillende måte innen trygdesystemet. Sosialomsorgssystemet har verken ressurser eller myndighet til å løse problemene og vi ser derfor en opphoping av frustrasjon som blant annet rettes mot trygdesystemet.

Datautviklingen kan komme til å bety mer for fremtidige endringer i det nåværende trygdesystem enn noen av de prosesser som er nevnt ovenfor. Dette kan skje på flere måter. Dels vil innføringen av databehandling i trygdeetaten tvinge frem premisser for avgjørelser som før ikke har vært klare. Dels vil databehandlingen bidra til en forenklet saksbehandling fordi teknologien ikke tillater de delvis skjønnspregete avgjørelser som nå ligger i systemet. Dels vil den omstrukturere bemanning og bemanningsbehov i trygdeetaten. Dels, og det er kanskje det aller viktigste, så vil den nye datateknologi tillate en innsikt i avgjørelser som før ikke har vært mulig. Og her tenkes ikke på den utilsiktede innsikt som ligger i at utenforstående får adgang til opplysninger de «ikke burde ha». Det siktes til den innsikt som gis ved at man nå lettvis kan få adgang til opplysninger om hvilke grupper som får hva og på hvilke premisser. Det gir en helt ny type *synlighet* inn i trygdesystemet, og det tillater å sammenlikne på tvers av gruppe og tildelingskriterier. Det vil si at folk nå i større grad enn tidligere kan belegge sine rettferdighetsnormer med data, og dermed skape et nytt, og kanskje annerledes grunnlag for trygdetildelingenes legitimitet.

3. Ligger det en garantert minsteinntekt i kortene?

Selv om det skjer til dels store endringer i det omliggende samfunn kan trygdesystemet enda ikke sies å være en institusjon under press. På mange måter ser trygdesystemet seg ikke som problemløser i forhold til det som skjer utenfor. Likevel begynner en del av disse endringer å si innover systemet og samfunnet. Slik trygdesystemet nå fungerer, er det et godt økonomisk overføringssystem i en del veldefinerte situasjoner. Men det er uhåndterbart i en større politisk sammenheng. Politikerne, så vel som alle oss andre, vet lite om hvordan systemet fungerer. De kan ikke bruke det til å få til ønskete sosiale endringer, fordi de ikke vet hvilke knapper det bør trykkes på. Vi mangler grunnleggende kunnskaper om hvordan trygdeutbetalingene påvirker arbeidsmarkedet, privatøkonomien, forsørgerinstitusjonen, omsorgsbehovet, kødannelser i helseinstitusjonene, m.m. Vi forer milliarder av kroner inn i trygdesystemet, og det er uten tvil en meget god investering i et bedre liv for den enkelte og befolkningen som helhet. Men overføringssystemene er blitt så komplekse at vi ikke vet om investeringene er optimale.

Det er derfor ikke overraskende at det fra flere hold reises krav om forenklinger og bedre oversikt over systemet. Dette ble nevnt i forbindelse med nye krav om rettssikkerhet og innsikt i avgjørelsesgrunnlaget. Gevinstene ved mer åpenhet ligger her på det individuelle plan. Men det er også gevinster å hente på det organisasjonsmessige plan, fordi interessegrupper vis a vis trygdesystemet øker pressgruppevirksomheten for å få mer innsikt. Interessene er her sammenfallende med interessene til politiske instanser som ser trygdesystemet som et tungrodd politisk instrument.

Om trygdesystemet nå skal ta alvorlig disse forskjellige ønsker om å gjøre systemet mer tilgjengelig, så er det ikke så mange veier å gå. En mulighet ligger i å forenkle kriteriene for tildeling. En annen mulighet for forenkling ligger i å gjøre trygdetildelingene mer ensartete og ikke lenger opprettholde historiske skiller mellom forskjellige grupper trygdemottakere med samme behov. Dette betyr i praksis å nærme seg en generell GMI. Trygdesystemet består allerede av en del begrensede GMI'er som har sine egne utmålingsregler og tildelingskriterier innen de forskjellige folketrygdkapitler. Begynner en å samordne trygdekapitlene betyr det derfor en tilnærming mellom forskjellige typer GMITildelinger. Jo lengre en går i samordningen av utmålingsregler og tildelingskriterier, jo nærmere vil en komme en felles GMI for hele trygdesystemet.

Også mediene interesserer seg stadig mer for det som skjer på den sosialpolitiske fronten. Dette bidrar til at synligheten omkring det å være trygdet øker. Pressen har ingen klar sosialpolitisk profil, men den retter mye av oppmerksomheten mot rettferdighetsspørsmål. Mange av reportasjene trekker frem enkelttilfeller og viser hvordan trygden ikke strekker til. Andre reportasjer viser urimeligheter eller inkonsistenser i trygdetildelingene. Det reises stadig oftere spørsmål om riktigheten av de forskjellige tildelingene, for mange av tildelingsprinsippene er blitt tilslørt i årenes løp. Fra offentlig hold legges det frem prognoser som viser at det blant annet er tilleggspensjoner opparbeidet av de som har et langt og innbringende arbeidsliv bak seg, som bidrar til å sprengte det fremtidige trygdebudsjett. Hver for seg bidrar disse innkast til betraktninger om trygdesystemets rettferdighet. En bredere rettferdighetsdiskusjon er enda ikke kommet for fullt. Men den vil etter alt å dømme komme med stor tyngde dersom det virkelig skulle komme forslag om større nedskjæringer i trygdebudsjettet. Også betraktninger omkring trygdetildelingenes rettferdighet vil lede opp-

merksomheten hen mot en mer generell GMI. Det kan bli reist spørsmål om hvor store ulikheter som bør være akseptable, både mellom forskjellige trygdekapitler og innen det enkelte trygdekapittel. Det er idag vanskelig å sortere ut rasjonalet for visse av de ulikheter som er innebygd i systemet og en del av de opprinnelige begrunnelser vil nok være uaktuelle i dag. Bli det grobunn for at trygdesystemet skal minske de innebygde ulikheter, vil det være en rimelig strategi at de begrensede GMI-ordninger som nå finnes, sammenliknes og konvergeres hen mot en mer generell GMI med et større fellesinnhold og basert på tilnærmet samme tildelingsprinsipper.

Men mot dette står selvfølgelig sterke grupper i samfunnet som ikke ønsker en større utjevning i trygdetildelingene, fordi de selv vil tape på slike utjevninger.

Den nye mediautviklingen gir også andre muligheter for å sammenlikne trygdemottakere på tvers av de folketrygdekapitler de sorterer under. Innføringen av databehandlere til hjemmebruk kan blant annet føre til at den enkelte borger får større oversikt over egne og andres trygderettigheter. Det kan bli brekkstangen for både forenklinger og større rettferdighet i trygdesystemet fordi slik informasjon øker synligheten av trygdetildelingene. Det vil komme krav om at informasjonen gjøres så fullstendig at den enkelte både kan planlegge sin privatøkonomi og velge mellom alternative muligheter som for eksempel regne ut om det lønner seg å jobbe eller bli trygdet. Med slik informasjon vil borgerne kunne gjenerobre trygdesystemet til eget bruk. Og samtidig vil de ha data til å vurdere systemets legitimitet og bruken av trygdemidlene. Det vil gi en helt ny situasjon hvor trygdesystemet ikke lenger har monopol på ekspertisen.

Dermed kan trygdesystemet igjen komme tilbake i den politiske fordelingsprosess. Enda en gang kan det bli reist spørsmål om prinsipiene for tildeling av trygd. Så lenge arbeidsløsheten var lav og helst rammet ufaglærte og eldre mennesker, var det vanskelig å få frem de mer prinsipielle forhold omkring arbeid og offentlig forsørgelse. Arbeid var mer en plikt enn det var en rett, og offentlig hjelp ble sett i det lyset. Etterhvert som arbeidsledigheten har økt og nådd nye grupper, har dette synet endret seg. Arbeid ses nå som en rett. Det hevdes at hvis samfunnet ikke har tilstrekkelig mange arbeidsplasser, må samfunnet sørge for sine borgere på andre måter.

Det er heller ikke sikkert at arbeid i fremtiden blir den sikreste mekanisme for fordeling av livsinntektene. Det er derfor en rimelig forut-

setning at trygdesystemet fremover vil komme til å påta seg mer utstrakte omfordelingsoppgaver enn hittil. Hvilke prinsipper som her vil bli brukt for å vurdere størrelsen av et inntektstap, er ikke godt å si. Men det er lite sannsynlig at de ny-arbeidsløse vil akseptere å bli klas-sifisert under et sosialt uførhetsbegrep. Det er også svært sannsynlig at de vil forlange en type trygdetildelinger som ligger så nært opp til en lønsmottakersituasjon som mulig, dvs. en type GMI-ordning som sikrer et akseptabelt og forutsigbart inntektsnivå.

Det er mange andre grupper som har samme behov, fordi de i korte eller lengre tid er ute av stand til å delta på arbeidsmarkedet. Det gjelder for eksempel folk under utdanning, de som er i militærtjeneste og folk med omsorgsansvar. De kan med stor rett hevde at samfunnet trenger utdannet arbeidskraft, at samfunnet trenger et forsvar, at samfunnet trenger flere barnefødsler for å reproducere seg selv, etc. Der-som de får gjenklang for den mer generelle idé om at det er i samfunnets interesse både å holde visse grupper utenfor arbeidsmarkedet i visse perioder, og å begrense tilgangen til arbeidsmarkedet, ligger det her en felles ideologi som peker hen mot et felles grunnlag for offentlig kompensasjon. I så fall ligger det i kortene at vi beveger oss hen mot en *fraværs-GMI* som dekker alle borgere i de tidsrom de av forskjellige grunner ikke kan delta på arbeidsmarkedet.

LITTERATUR

- A. J. Culyer, *The Economics of Social Policy*. (London 1973).
Martha Derthick, *Policymaking for Social Security* (The Brookings Institution, Wash-
ington 1979).
Aksel Hatland, *Folketrygdens framtid*. (Universitetsforlaget, Oslo 1984)
Jon Eivind Kolberg, *Farvel til velferdsstaten?* (Cappelen, Oslo 1983)
Allan Maynard, «The Economics of Social Policy», i D. H. Gowland, *Modern Economic Analysis*. (Butterworths, London 1979).
T. McKeown, *The Modern Rise of Population*. (Arnold, London 1976).
Roel Puijk, Helge Østbye og Else Øyen, *Sosialpolitiske reportasjer i pressen. Sosialpoli-
tikk eller sosialpornografi?* (Universitetsforlaget, Oslo 1984).
St.meld. nr. 79, 1981–82, *Langtidsprogrammet 1982–1985*.
Bjørn Inge Walmann, «En sammenlikning mellom dekningsnivået på de forskjellige
pensjoner og stønader i gjeldende folketrygdlov». Innledning på Trygdeforskersemi-
naret, Oslo des. 1982.
Else Øyen, «Rasjonering av trygdegoder. Ressurssvake grupper og trygdebyråkratiet»,
Tidsskrift for samfunnsforskning, 19 (1978), s. 104–122.
Else Øyen (red.), *GMI. Garantert minsteinntekt i Norge*. (Universitetsforlaget, Oslo
1981).
Else Øyen (red.), *Comparing Welfare States and Their Futures* (Heinemann Publica-
tions, London 1985).