



Hvor robust er trygdesystemet?

Den norske velferdsstaten er like mye en kulturinstitusjon som en finansiell institusjon. Jo tettere den norske velferdsmodellen og trygdesystemet holder seg til norske verdier som likhet og rettferdighet, jo mer robust vil den være for en fremtidig utvikling mot økt privatisering og satsing på mer yrkesbaserte velferdsordninger. Det skriver Else Øyen i dette bidraget til serien «Velferdsstaten 100 år - men hva så?». Øyen er professor i sosialpolitikk ved Universitetet i Bergen.

av professor Else Øyen,
Universitetet i Bergen

Hittil har det norske trygdesystemet blitt sett på som robust overfor både ytre og indre påkjenninger. På slutten av 70-årene, da forventningspresset om nye og stadig større trygdetelseter steg i befolkningen, ble trygdesystemet stemplet som et konservativt etablissement som ikke ville bøye seg for press. I 80-årene, da trygdesystemet sto imot de sterke kravene om nedskjæringer, ble det utropt som en bastion i forsvaret av velferdsstaten.

Det er flere grunner til at systemet hittil har vært så robust. Dels er det lagt et sterkt byråkrati rundt systemet som bidrar til stabilitet. Dels er systemet relativt uavhengig i sin virkemåte. Dels er det bred oppbakking i befolkningen for de ytelses

som allerede finnes. Dels er politikerne redde for belastningen med å skjære ned på velferdsgoder.

Prinsipløs diskusjon

Men et nytt bilde toner frem i 90-årene. På politisk hold understrekes det gang på gang at Norge ikke lenger har råd til å betale trygdesystemets stigende utgifter. Det legges frem utredninger som viser hvor det er mulig å skjære ned på utgiftene, og en del omlegginger er allerede gjennomført. Typisk for disse omleggingene er at de ikke kommer som resultat av en politisk prinsippdiskusjon eller en visjon om velferdsstatens fremtid. Her trekkes det ikke opp retningslinjer eller diskuteres veivalg. Det overordnede mål er å spare penger, og trygdesystemet fremstilles endimensjonalt som et pengesluk. Signalene som sendes ut, fanges opp av markedet, og de private forsikringsselskapene har opplevd en gullalder de seneste årene.

Er dette den første indikator på at trygdesystemet ikke lenger er så robust som før?

Det er det vel for tidlig å si noe om. Men det ligger andre eksterne påkjenninger og vaker rundt trygdesystemet. Flere av disse er allerede godt bekskrevet og trenger ikke utdypes her. Det gjelder blant annet den demografiske utviklingen med stadig flere eldre som lever stadig lengre. Og det gjelder forholdet mellom antall yrkesaktive og antall yrkespassive som beveger seg i ugunstig retning. Her er det interessant å merke seg en økonomisk analyse som viser at Norge ligger gunstig an sammenliknet med Sverige og Danmark. Det vil ta minst en generasjon før utgiftene til den norske alderspensjonen når opp på samme nivå som i de to andre landene.

Hvor skal pengene komme fra?

Mye av bekymringen for den fremtidige

finansieringen av trygdesystemet er knyttet til den fastlåste forbindelsen mellom antall yrkesaktive som skal betale for trygden, og antallet yrkespassive som skal motta ytelsene.

Men det er jo mange andre måter å finansiere trygdene på. I Tyskland har det for eksempel vært foreslått en skatt på ny teknologi som skal øremerkes for trygdeformål i stedet for trygdeskatt på antall ansatte. En annen mulighet, som er mye mer lovende, ligger i å skattlegge valuta-transaksjoner. Hvert brøkdelt av et sekund døgnet rundt, flyttes strømmer av valuta inn og ut av ulike stater, uten statlig kontroll. Nasjonale økonomier brytes ned, og politikerne står maktesløse. Ny teknologi åpner opp for at slike transaksjoner kan skattlegges. Med politisk enighet ligger det her en ny mulighet for finansiering av velferdsstaten.

En tredje mulighet ligger i å skattlegge de private forsikringsordninger som nå truer trygdesystemet. Hittil har det vært presset for å belønne private forsikringstakere ved å gjøre premiene fradragsrettigete på skatten. I stedet kan man snu om og kreve at x prosent av premiebeløpet betales inn til et solidaritetsfond for å sikre at alle de andre deltakerne i trygdesystemet som ikke betaler private forsikringer.

En fjerde mulighet ligger i å åpne opp det nåværende trygdesystemet og gjøre det til en konkurrent til nåværende og fremtidige private forsikringstilbud. Det er bare å bruke fantasien.

Stasministerens paradoks

Spørsmålet om hvilke påkjenninger EØS-avtalen og et eventuelt EU-medlemskap vil påføre trygdesystemet, er selvfølgelig det som opptar aller mest i disse dager. Både blant samfunnsvitere på ja-siden og nei-siden, er det enighet om at de fire frihetene (fri flyt av arbeidskraft, tjenester, varer og kapital), vil legge et nytt økonomisk klima omkring velferdsstaten. Dette klimaet vil presse frem fremtidige endringer. Kursen vil bli dreid i retning av mer privatisering av helse-, sosial- og trygdesektoren. Det vil bli en økning i velferdsgoder knyttet til deltakelse i arbeidslivet, det vil bli flere behovsprøvde ytelser, det vil bli større rom for frivillige foreninger og desentraliseringen vil fortsette. Samfunnsviterne er også enige om

at slike endringer vil resultere i større ulikheter, både i kontantutbetalinger og i adgang til helsetjenester og institusjonsplasser. Samfunnsvitere på ja-siden viser til at disse prosessene allerede er i gang, mens samfunnsvitere på nei-siden mener at EU-tilknytning vil sette ytterligere fart i disse prosessene og gjøre det vanskeligere å demme opp for en slik utvikling.

Når statsministeren derfor hevder at «våre velferdsgoder ikke er truet i EU», så glemmer hun både velferdsstatens og Arbeiderpartiets historie.

Velferdsstaten ble i sin tid skapt som en buffer mot industrialismens og markedskreftenes harde bud. Ulykkesforsikring, vern av arbeidere, regulering av barne- og kvinnearbeid, syketrygd, uføretrygd og arbeidsledighetstrygd er eksempler på velferdsordninger som ble brukt til å tøyte påkjenningen fra de fire markedskrefters spill. Selvfølgelig er velferdsstaten truet når markedskreftene blir sterkere. Derfor trengs det en styrking av velferdsstaten under EØS/EU for å motstå presset og opprettholde samme omfang og kvalitet på velferdsgodene som nå. Men samtidig krever markedstilpassingen nedtoning av offentlige utgifter, færre ansatte i offentlig sektor, mer privatisering og fri flyt av kapital. Det er dette som er statsministerens paradoks.

Ifølge EØS/EU-avtalen kan nasjonalstaten foreløpig utvikle sin sosialpolitikk uavhengig av EU. Men slike formelle avtaler utgjør bare en første buffer til beskyttelse av velferdsstaten. Det gir ikke den nødvendige beskyttelse mot det nye økonomiske klima som er skapt gjennom den øvrige del av EØS/EU-avtalene.

Velferdsstaten som kultur

Gjennom den norske velferdsstaten er det funnet en samfunnsform som bygger opp om grunnleggende verdier som rettferdighet, likebehandling og demokrati. Velferdsstaten er ikke bare et mål i seg selv. Den er også et instrument til å fremme et bedre samfunn. Det er ikke slik velferdsstaten vanligvis diskuteres. Befolkningen er blitt så vant til å se den som et fordelingssystem og et omvendt skattesystem, at man stirrer seg blind på enkelttiltak og kostnader og dagligdagse fortreideligheter. Men velferdsstaten kan også ses som en kulturinstitusjon og som bærer av norske verdier og norskhet. velferdsstatens

goder og onder fordeles i forhold til grunnleggende verdioppfatninger omkring liv, død, angst og sykdom og ensomhet. Når man velger å bruke av felleskassen til å gi gratis pleie til døende mennesker, så viser det en respekt for døden som har dype røtter i det norske samfunnet. Andre samfunn viser sin respekt på andre måter. Norge har valgt å konkretisere respekten gjennom velferdsstaten. Når man velger å bruke penger på tiltak til funksjonshemmede, så er det en del av en humanistisk tradisjon for å ta vare på vanskeligstilte i samfunnet. Når man velger å overføre penger fra yrkesaktive til yrkespassive, blir det samtidig et bidrag til å dempe konflikter, misunnelse og opplevelse av urettferdighet. Det er funksjonelt for et lite samfunn hvor menneskene har en sterk opplevelse av likeverd.

Den norske velferdsstaten er mer omfattende enn de fleste andre velferdsstater. Det vises blant annet i den universelle modellen, det vil si at den omfatter alle borgere, og at alle borgere med en inntekt har plikt til å betale til felles velferdsgoder. Det har tatt omtrent hundre år å

utvikle denne velferdsstatsmodellen, og det har skjedd i nært samarbeid med politiske, frivillige og humanitære organisasjoner på grassrotplanet. På fagspråket kalles dette en bottom-up-prosess. Prosessen preges av at den har funnet sted i et lite og relativt homogent samfunn hvor befolkningen over lang tid har utviklet et sett med felles verdier.

Robust modell

Undersøkelse etter undersøkelse har vist at befolkningen er mot nedskjæringer i omtrent alle slags velferdsgoder. Hittil har dette vært tolket som en mer egoistisk forteelse. Men i den utstrekning velferdsstatene kan betraktes ikke bare som en økonomisk institusjon, men også som en kulturinstitusjon, kan nedskjæringer i velferdsgoder like mye oppfattes som en trussel mot grunnleggende etiske verdier. Hvis dette er tilfelle, er det en rimelig hypotese at jo tettere den norske velferdsstaten og trygdesystemet holder seg til de fremherskende verdier i samfunnet, jo mer robust vil de være. Så lenge likhetsidealet står sterkt, vil også de sosialpolitis-

ke ordninger som gir lik adgang til helse-tjenester og institusjoner, stå sterkt, og økende privatisering vil bli avvist. Så lenge rettferdighetstankegangen er frem-tredende, vil en øking i velferdsgoder til yrkesaktive på bekostning av velferdsgoder til yrkespassive, bli avvist. Det er ikke tilfeldig at det kom en storm av protester da den forrige sosialministeren sendte ute en prøveballong om at yrkesaktive burde gå foran yrkespassive i hel-sekøen.

Det har vært mye diskusjon om den universelle modellen versus den behovsprøvde modellen. Fra flere hold har det vært kastet frem forslag om større innslag av behovsprøvde ytelser for å nå de som har størst behov. Forslaget vil samtidig innebære en innsparing i offentlige ytelser. Den universelle modellen er en av bærebjelkene i den norske velferdsstatsmodellen, og kampen for å bevare den er blitt en del av den ideologiske striden mellom på den ene siden økonomenes og høyresidens fremtidige visjoner, og på den andre siden de tradisjonelle forsvarere for grunnleggende verdier i en nåværende velferdsstaten. Nå er bildet nok adskillig mer komplisert. Den behovsprøvde sosialhjelpen har økt kraftig de seneste årene, samtidig som den langt på vei er blitt standardisert. De private pensjonsforsikringer har likeledes økt, og tilleggspensjonene i trygden skaper stadig større økonomiske forskjeller mellom pensjonistene. Det er slike forhold som bidrar til at de sprenger på innen den universelle modellen. Men fortsatt ligger den universelle tankegangen som en ramme rundt hele systemet og bidrar til å understreke humanitære verdier om at de som ikke deltar i yrkeslivet eller bor i periferien, er likverdige borgere med de andre. Den universelle modellen bidrar også til å holde de som søker private løsninger innenfor, og skaper dermed en strukturell solidaritet i befolkningen.

Foreløpig ser det ut for at velferdsstaten, og spesielt trygdesystemet, er ganske robust. Det vil i alle fall ta tid før ulike pressformer avleires i form av større endringer. Men mye avhenger av at bottom-up prosessen revitaliseres. For det synes nå som om det er top-down-prosessen som styrer utviklingen.

Vi sender over hele landet ...

- * 1000-vis av hjelpemidler for eldre og funksjonshemmede
- * Støttebandasjer
- * Puter og madrasser av naturgummi
- * Utleie av sengevæteralarmer for barn
- * Inkontinensutstyr

Hjemmebesøk og utkjøring i Oslo-området.

Utstilling ved bussholdeplass og parkering.



SØRKEDALSVN. 238 0754 OSLO
TLF. 22 50 31 92 TELEFAX 22 73 25 35