

1. Hva er garantert minsteinntekt?

ELSE ØYEN

Innledning

Ideen om en garantert minsteinntekt er ikke av ny dato. Den har dukket opp i mange historiske sammenhenger når arbeidsløsheten, sulten og fattigdommen har tatt overhånd og avstanden mellom rik og fattig er blitt oppfattet som altfor stor. Innen alle sosiale bevegelser har det vært satt fram krav om at det økonomiske overskudd skulle deles på en annen og mer rettferdig måte, og for noen er en garantert minsteinntekt blitt sett som et middel til å oppnå større rettferdighet. Men, en GMI er mange ting, og den er ikke nødvendigvis et sosialpolitisk instrument til å fordele ressursene på en mer rettferdig måte. En GMI kan like gjerne brukes til å sementere bestående ulikefordelinger. Det er derfor ikke tilfeldig at ideen om en garantert minsteinntekt har vært fremmet både fra radikalt og konservativt hold. (Høsten 1981 har Fremskrittspartiet forslag om en garantert minsteinntekt på sitt valgprogram, mens Arbeiderpartiet ikke har tatt opp forslaget fra 1971 om «at vi på lengre sikt får en ordning med garantert minsteinntekt for alle»¹ i Regjeringens langtidsprogram for 1981–85, og Sosialistisk Venstreparti har lagt til side et tidlig utkast til garantert minsteinntekt).

Garantert minsteinntekt er ikke noe entydig begrep. Det har i tidenes løp vært gitt mange slags innhold alt etter hvilke formål det var ment å tjene. Det er derfor nødvendig med en *begrepsanalyse* og en sortering av de elementer som inngår i de forskjellige typer av garantert minsteinntekt, om en skal kunne vurdere konsekvensene ved en eventuell innføring av en GMI.

En GMI har vært sett på som løsning av mange slags problemer, og den har vært fremmet på svært forskjellige premisser. For å forstå betydningen av en GMI må den også sees i sammenheng med de ideologiske strømninger den fremmes innenfor. Det er ikke for sterkt å si at en garantert minsteinntekt i seg selv er meningsløs dersom den ikke settes inn i en ideologisk ramme og brukes som middel til å oppnå et mål. For å forstå GMI-begrepet blir det derfor nødvendig å kople det sammen med en *målsettingsanalyse*, fordi formålet med å introdusere en GMI-ordning vil påvirke størrelsen på de variabler som inngår.

Begrunnelsene for å innføre en GMI faller stort sett i fire grupper.

1. *En annen fordeling av ressursene.* En GMI kan brukes til en fullstendig omfordeling av ressursene om en setter grunnbeløpet høyt nok og kombinerer det med en sterkt progressiv skatterate, eller den kan brukes selektivt i forhold til svakstilte grupper eller i forhold til andre grupper som man av forskjellige grunner ønsker å favorisere.
2. *Løsning på teknisk-administrative problemer.* Det er ikke noe nytt at det sosialpolitiske hjelpeapparat etter hvert er blitt så komplisert at det er vanskelig for brukere og legfolk å finne fram i det. Dels finnes det mange hjelpetiltak som lider av mangel på koordinering, og dels er regelverket blitt så omfattende og infløkt at ingen lenger har den fulle oversikt, og det kreves en stor administrasjon for å håndtere det. Systemet er uten tvil modent for en gjennomgripende revisjon og forenkling. Innføringen av en GMI-ordning ville her kunne bety en forenkling.
3. *Kompensasjon for manglende arbeidsinntekt.* Arbeidsmarkedet er den sentrale omfordelingsmekanisme i vårt samfunn. I stigende grad er oppmerksomheten blitt rettet mot ufullstendighetene i denne omfordelingsmekanismen. Store grupper av befolkningen utelukkes fra arbeidsmarkedet på grunn av manglende ferdigheter, funksjonshemminger og geografisk plassering. Dette kan oppfattes som feil ved den enkelte arbeidstaker, men det kan også ses som feil i den måten vårt arbeidsliv er organisert på. Hvis man aksepterer den siste forklaring, er det rimelig å se en GMI som en kompensasjon til de som blir ofre for strukturelle arbeidsmarkedsproblemer. Samtidig deltar også store deler av befolkningen i den ulønnede produksjon som omsorgsarbeidere i hjemmet, og en GMI kan også her brukes som kompensasjon for arbeid som normalt ikke betraktes som lønnet arbeid.
4. *Økonomisk kontroll.* Utgiftene til sosialpolitiske hjelpetiltak er nå så store (i Norge vil Trygdebudsjettet for 1981 komme opp i 42 milliarder kroner og utgjøre en sjettedel av bruttonasjonalproduktet) og spredt på så mange forskjellige enheter at det er vanskelig å skaffe oversikt, både over omfordelingsvirkningene og over den faktiske pengebruken. En GMI vil bety en forenkling av overføringssystemet som i første omgang vil gi bedre oversikt og i neste omgang vil gi bedre kontroll med utgiftssiden, hva enten formålet er en større eller mindre omfordelingseffekt.

Disse begrunnelser skal vi komme tilbake til senere.

Ved siden av en begrepsanalyse og en målsetningsanalyse er det også nødvendig med en *konsekvensanalyse* før man introduserer en GMI på den politiske arena. Alt etter hvilket nivå og hvilken utforming man velger for en GMI, kan omleggingen ha store samfunnsøkonomiske og sosiale konsekvenser. Hittil har man stort sett nøydt seg med å drøfte de økonomiske konsekvenser. Det er imidlertid også mulig å se en GMI i en større sosial sammenheng. Ulike grupper vil vinne eller tape ved innføringen av en GMI, og ganske små endringer i innholdet av en GMI kan endre bildet av hvem som taper eller vinner, for eksempel i forhold til de sosialpolitiske ordninger som finnes i dag. Utformingen og omfanget av en GMI kan også ha innvirkning på tilbud og etterspørsel på arbeidsmarkedet, og en GMI vil sannsynligvis få en annen utforming hvis arbeidsmarkedet er trangt enn hvis det er overskudd på arbeidskraft. I det hele tatt vil en GMI være mer konjunkturømfintlig enn de tradisjonelle økonomiske overføringssystemer, fordi det inngår færre og lettere manipulerbare variabler i dette begrepet. I økonomiske oppgangstider vil dette være en fordel, men i økonomiske nedgangstider kan en GMI bli en salderingspost, spesielt hvis den er begrenset til den ikke-produktive sektor.

Begrepsavklaring

Men før vi går videre, skal vi først gjøre rede for noen av de begrepene som går under overskriften garantert minsteinntekt.

Garantert minsteinntekt innebærer som navnet tilsier en garanti for at visse befolkningsgrupper under visse vilkår har rett til å få utbetalt et løpende minimums- eller grunnbeløp fra det offentlige. Som sagt er dette for så vidt ikke noe nytt. Det som er nytt, er innholdet i de komponenter som utgjør en garantert minsteinntekt, bredden i begrunnelsene for å innføre en GMI, og den *økende politiske interesse*. De tre sentrale komponentene er (1) avgrensningen av befolkningsgruppen som kan motta en GMI, dvs. tildelingsreglene, (2) størrelsen på GMI-beløpet, og (3) vilkårene for at en GMI kan utbetales, dvs. utmålingsreglene. Det er utformingen av disse faktorene som avgjør om vi står overfor GMI-begreper som negativ inntektsskatt, sosial dividende, borgerlønn eller samfunnslønn, husmorlønn, omsorgslønn, grunnlønn, kunstnerlønn, allmenn sosialforsikring, eller normert sosialhjelp. GMI er det overordnede begrep som omfatter alle disse former for økonomiske overføringer.

Det er lett å forveksle en GMI med en garantert minstelønnsordning. I prinsippet har disse intet med hverandre å gjøre, fordi garanterte minstelønnsordninger fastsettes innen arbeidsmarkedet for de som allerede er i arbeid og som kompensasjon for utført arbeid. Garantert minstelønn er det minimumsbeløp som skal utbetales til en som er i lønnet arbeid. I praksis finner det sted et visst samspill mellom garanterte minstelønninger og forholdene på arbeids-

markedet ellers på den ene side og fastsettelsen av parametrene i en GMI på den annen. Slike forhold er nærmere belyst i denne boken i forbindelse med diskusjonen av negativ inntektsskatt (Maynard), sosial dividende (Møller Pedersen), og i Rødseths og Wadels kapitler. En GMI (eller inntektsgarantordninger som det blant annet kalles hos Rold Andersen), er da det grunnbeløp som gis til hele befolkningen eller deler av befolkningen – uavhengig av fordelingsmekanismene på arbeidsmarkedet – og undertiden påpluss et ytterligere beløp som varierer med eksterne forhold.

En variant av GMI er *negativ inntektsskatt* (avledet fra det amerikanske begrep Negative Income Tax og i det følgende kalt NIT). Vi er vant til at de som har inntekt, også betaler skatt, mens de som har små eller ingen inntekter, ikke betaler skatt. Ideen bak en negativ inntektsskatt er at de som har meget lave inntekter, eller ingen inntekter, trenger økonomiske overføringer som er å sammenlikne med en omvendt skatt. En NIT er derfor et offentlig tilskudd som går til individer eller husholdninger som faller under en viss inntektsgrense; den kalles gjerne fattigdomsgrensen. Fattigdomsgrensen er ikke absolutt, men blir fastsatt i forhold til levestandardnivået i samfunnet ellers. Det offentlige tilskudd avtrappes etter hvor mye individet eller husholdningen tjener (se Møller Pedersen). I utformingen av en NIT inngår det derfor følgende tre faktorer: Individets eller husholdningens inntekt, en politisk fastsatt fattigdomsgrense, og en skatterate. Faktorene kan endres slik at den befolkningsgruppe som faller innen fattigdomsgrensen utvides eller innskrenkes, slik at omfanget av de offentlige tilskudd er tilpasset den nasjonale økonomi og andre forhold for øvrig. (I Hougs kapittel brukes også begrepet *skattekreditt* om en NIT).

En annen variant av GMI og en nær slektning av NIT er den *sosiale dividende* (hentet fra engelsk hvor det heter Credit Income Taxation og i det følgende kalt CIT). Ideologien bak en CIT er den samme som for en NIT, men en CIT anses som mer vidtgående. Maynard favoriserer for eksempel bruken av en CIT fordi den etter hans mening er mer effektiv i å fjerne fattigdom, fordi den angivelig ikke bidrar til å underminere arbeidslysten blant de fattige, og fordi den omfatter også ikke-fattige og dermed gir denne gruppen politisk interesse av å opprettholde ordningen. I prinsippet er en CIT bygd over de samme tre variabler som en NIT, og det er bare forskjellen på variablenes verdier som er endret. En CIT, ifølge den opprinnelige versjon, utbetales som et grunnbeløp til alle (etter alder og kjønn) uten hensyn til inntekt, og en proporsjonal skatterate sørger for utlikningen og finansieringen av systemet. Typisk for en CIT er den nære sammenheng mellom grunnbeløpets størrelse og skatteraten. I senere versjoner av den sosiale dividende foreslås det forskjellige størrelser på grunnbeløpet alt etter om folk er i inntektsgivende arbeid eller ikke, og det foreslås differensierte og innviklede skatterater og avtrappingsregler (se Maynard).

Borgerlønn eller *samfunnslønn* er den mest vidtgående av GMI-ordningene, fordi den i en rendyrket form forutsetter at alle borgere uten hensyn til inntekt og skattesystem mottar et grunnbeløp av en viss størrelse. Grunnbeløpet kan variere alt etter formålet med samfunnslønnen og forholdet til den nasjonale økonomi. Som regel har forslagene om samfunnslønn vært at den bare gis til folk over en viss alder, men om aldersgrensen skal settes til atten år eller høyere, har det vært delte meninger om. Ellers har det vært fremmet forslag om at samfunnslønnen skal graderes etter forskjellige kriterier som for eksempel kjønn, ekteskapelig stilling, geografisk tilhørighet m.m. (se Rold Andersen, Wadel og Rønning).

Husmorlønn er en variant av borgerlønn og er tenkt som en kompensasjon for hjemmeværende husmødre som gjør sin arbeidsinnsats utenfor det økonomiske marked og derfor ikke får inntekt av sitt arbeid. Husmorlønn er stort sett blitt foreslått som et ensartet grunnbeløp for alle hjemmearbeidende husmødre, men det har også vært fremmet forslag om at beløpet bør graderes etter antall barn eller andre omsorgstrengende den hjemmeværende husmor har ansvar for.

Omsorgslønn er mer eller mindre det samme som husmorlønn, men den understreker omsorgsaspektet sterkere og er ikke bare knyttet til husmorrollen.

Grunnlønn er enda en annen variant av GMI som er brukt i forbindelse med forslag om nye typer inntektsoverføringer til bønder. Denne GMI skal ikke bare sikre en bedre fordeling av inntekter blant de som produserer landbruksvarer, den skal også bidra til en bedre styring av landbruksproduksjonen. Etter at prisene på landbruksproduktene er fastsatt utfra den ønskete produksjon, brukes grunnlønnen som et tillegg til den enkelte landbrukshusholdning for at næringen skal oppnå inntektsutjevning i forhold til andre næringer. Grunnlønnen skal ses som et alternativ til landbrukssubsidiene og finansieres på samme måte. Ved å trekke stadig flere subsidierte næringer inn under et grunnlønnsprinsipp, kan grunnlønnen etter hvert utvides til en generell samfunnslønn. (Se Aanesland).

Kunstnerlønn er også en type GMI for så vidt som den garanterer en grunnlønn til en gruppe utvalgte kunstnere uten hensyn til deres nåværende eller fremtidige inntekt. Kunstnerlønnen ligger som et garantert økonomisk underlag som sammen med inntekter av kunstneriske produkter kan bringe kunstneren opp på et akseptabelt levestandardnivå selv om han/hun i perioder ikke produserer produkter som er salgbare på det økonomiske markedet. Kriteriene for å få kunstnerlønn er imidlertid av en slik art at bare en mindre gruppe oppnår disse økonomiske fordelene, uten å kunne kreve garantier for tildeling. Dette betyr nok at en kunstnerlønn må ligge i grenselandet til en egentlig GMI.

I prinsippet skal GMI tildeles som en erstatning for mangelfulle omfordlingsmekanismer på det etablerte arbeidsmarked eller som en kompensasjon til de som ikke deltar for fullt i arbeidsmarkedet. I de begrepene ovenfor som inkluderer «lønn» som en del av begrepet, ligger det også en forutsetning om at de som får denne type garantert minsteinntekt, skal kompenseres for en arbeidsinnsats som normalt ikke belønnes på det økonomiske marked.

Den allmenne sosialforsikring (begrepet er hentet fra en svensk utredning) er et forslag om en harmonisering av en rekke sosialpolitiske ytelser.² Ideen er at alle som av ulike grunner ikke kan delta på arbeidsmarkedet i kortere eller lengre perioder, bør behandles under samme regelverk, uten hensyn til årsaken til at de faller utenfor arbeidsmarkedet. Dette betyr at så ulike grupper som arbeidsløse, voksne under etterutdanning, syke, nybakte foreldre, vernepliktige, eldre og uføre, kan få midlertidig eller permanent allmenn sosialforsikring. I den svenske utredning gjøres det klart at man ikke tar sikte på en garantert minsteinntekt (en såkalt «minimigaranti»), blant annet fordi dette ligger utenfor utredningsgruppens mandat. Det er imidlertid liten tvil om at den allmenne sosialforsikring gjennom sin samordning av hjelp til ulike stønadsmottakere er et første skritt på vei mot et felles grunnbeløp til alle, og en justert tilleggsytelse tilpasset for eksempel husholdningens størrelse og individuelle behov.

Norske trygdeytelser som *alderspensjon* og *uførepensjon* er også en type GMI, hvor befolkningsgruppen er avgrenset til alle over 67 år eller alle som er medisinsk eller sosialt uføre på en slik måte at de ikke kan delta med mer enn halve arbeidskraften i arbeidslivet. Hvis de oppfyller disse kravene har de automatisk rett til en garantert minsteinntekt som består av et grunnbeløp felles for alle og tilleggsytelser gradert etter tidligere arbeidsinnsats og arbeidsfor tjeneste, samt forsørgelsesbyrde.

Normert sosialhjelp, slik den praktiseres i en del kommuner, kan imidlertid neppe sies å falle inn under definisjonen på en GMI-ytelse, fordi den ikke garanterer mottakerne automatiske rettigheter basert på standardiserte kriterier (se Hatland).

Bakgrunnen for en del GMI-forslag

Sannsynligheten for å få i stand en omfattende garantert minsteinntekt har ikke på noe tidspunkt vært særlig stor. I prinsippet bryter denne ideen for sterkt med våre tilvante forestillinger om at det skal være arbeid og innsats i produksjonslivet som utløser økonomiske belønninger.

Dertil kommer at forslagene om en GMI ser ut til å ha blitt fremmet på

tidspunkter da det ville være små muligheter til å få til nye økonomiske løft. De som er i arbeid, har som regel foretrukket arbeidsmarkedet som den sentrale omfordelingsmekanisme (jfr. innføringen av sykelønnsordningen og forslagene om en femte ferieuke, seks timers arbeidsdag og bedriftshelsetjenesten som de seneste norske eksempler). De som står utenfor arbeidslivet, har hatt behov for andre omfordelingsmekanismer som bedre ivaretar deres behov og har blant annet prøvd seg med ideen om en garantert minsteinntekt.

Det finnes ingen historisk oversikt over hvordan forskjellige forslag om innføringen av GMI-ordninger har variert med andre sosiale forhold. Men det kan se ut som om de mer vidtgående GMI-forslagene har sprunget fram og fått fornyet aktualitet når arbeidsmarkedet har sviktet som den sentrale omfordelingsmekanisme og arbeidsløsheten har nådd nye høyder. Samtidig vet vi at nye sosialpolitiske tiltak med større omfordelingseffekt har hatt vanskeligst for å vinne fram under økonomiske lavkonjunkturer. Det paradoksale er derfor at om en GMI-ordning skulle vinne fram i en slik situasjon, så ville det sannsynligvis bli en snevert definert GMI med både en lav «fattigdomsgrense» og avvikling av etablerte velferdsgoder. Det er vel også på denne bakgrunn Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti nå nøler med å sette fram de forslag til vidtgående GMI-ordninger som de har hatt liggende ferdig i skuffen. Fremskrittspartiet legger derimot fram forslag om en garantert minsteinntekt med en «lav minimumsgrense» (nøyaktig beløp ikke angitt) og med avskaffelse av blant annet barnehagesubsidier, bostøtteordninger og rentestønad slik at folk i fremtiden selv skal betale velferdsgodene til markedspris.³ SV nøyer seg med å foreslå en garantert minsteinntekt til alle pensjonister og uføretrygdede på kr. 40.000 (og avskaffelse av tilleggspensjonene) som et første skritt mot en mer generell GMI.⁴

Det første gjennomarbeidete forslag til en garantert minsteinntekt finner vi i England i 1943.⁵ Det er den såkalte *sosiale dividende* (CIT). Forslaget var gjennomarbeidet for så vidt som både formålet med ordningen var gjort klar i forhold til dekningsgraden, det var funnet finansiering av utgiftssiden, og konsekvensene av å innføre ordningen hadde vært vurdert. Ideen om en sosial dividende kom fra Rhys-Williams i det liberale parti og var et tilsvar på Beveridge-planen. Den sosiale dividende var radikal, fordi omfordelingseffektene var mye større enn noen av de andre samtidige forslag, og fordi den faktisk tok vare på alle typer økonomisk fattigdom opp til et visst nivå. Den var også enkel å administrere, fordi den var universell og ikke forutsatte behovsprøving. Fattigdommen i de britiske slumkvarterer ble «oppdaget» av de mer velstående kvinner da de under bombetoktene under den annen verdenskrig deltok i evakueringen av slumkvarterene, og det var blant disse kvinner støtten for en sosial dividende ble mobilisert. Forslaget var imidlertid for radikalt for det øvrige samfunn, og ideen om en sosial dividende syknet hen uten å ha fått særlig stor oppmerksomhet. Først i de siste årene har forslaget fått ny interesse, spesielt som et alternativ til negativ inntektsskatt (se Maynard).

Den mest kjente type *negativ inntektsskatt* (NIT) ble foreslått i 1962 av Milton Friedman, og selv om komponentene som inngikk i denne garanterte minsteinntekt var de samme som i den sosiale dividende, var negativ inntektsskatt likevel av en helt annen karakter.⁶ Dette har sammenheng med de forhold som ble diskutert ovenfor, og hvor det ble påpekt at en garantert minsteinntekt bare kan forstås innen sin egen ideologiske ramme. Fattigdommen innen det svarte USA var blitt stadig mer synlig i løpet av 50-årene da de svarte gjorde opprør og viste til de store forskjeller i levekårene og arbeidsmulighetene mellom svarte og hvite. Uroen bredte seg på flere fronter, og de første skisser til en omfattende «fattigdomskrig» ble lagt fram av Kennedy-regjeringen i begynnelsen av 60-årene. Programmet var omfattende og innebar store ressursoverføringer til de fattige, både i form av kontanter, utdanningsprogrammer, arbeidsmuligheter og boligreformer.⁷ Det konservative USA hadde vanskelig for å akseptere såpass omfattende omfordelinger som et slikt program kunne innebære, og konkurrerende forslag av mer konservativ natur ble lagt fram. Friedmans negative inntektsskatt må ses på denne bakgrunn. Forslaget inneholdt bare begrensede økonomiske overføringer og forutsetningen var at andre typer sosiale hjelpetiltak ikke skulle være nødvendige. Det økonomiske marked skulle råde også på det sosiale marked, og folk måtte selv settes i stand til å kjøpe sine velferdsgoder til markedspris. Dette passet imidlertid ikke så bra sammen med størrelsen på de økonomiske overføringer, fordi fattigdomsgrensen ble foreslått satt lavt. Dette ble blant annet gjort av hensyn til den frie etterspørsel etter arbeidskraft. Fattigdomsgrensen måtte ikke settes så høyt at de fattige i arbeidskraftreserven lot være å søke seg arbeid (se Møller Pedersen). Friedmans ideer hadde meget stor gjennomslagskraft, kanskje fordi de også ga økonomene fornyet prestisje og et innpass i sosialpolitikken.

Fattigdomskrigen som Johnson-regjeringen overtok etter Kennedy i 1963, varte bare til slutten av 60-årene. Resultatene etter denne innsatsen er det mange oppfatninger om.⁸ Det som vel har fått størst oppmerksomhet og er blitt underkastet den mest nitide evaluering, er de eksperimenter med negativ inntektsskatt som ble satt i gang fire forskjellige steder i USA. Metodologisk var de enestående både i samfunnsvitenskapelig og økonomisk forskning, både hva angår opplegg, utvalg, kontroll av variabler og oppfølging av prosjektene, og forskningsmiljøene omkring negativ inntektsskatt blomstret. Det er vel blant annet dette som har ført til at mange fortsatt tror at NIT-eksperimentene var kjernen i fattigdomskrigen. Det er imidlertid ikke tilfelle. De ble heller en avledningsmanøver fra de mye mer radikale ideer som lå bak fattigdomskrigen. Og resultatene av eksperimentene (se Møller Pedersen) er så vidt vites ikke satt ut i livet, selv om ideen i en NIT lever videre i en del sosialpolitiske ordninger. Eksperimentene ble en gullgrube for forskerne, men ikke for den fattige befolkning.

I Australia vant tankene om en negativ inntektsskatt også fram, og i 1973 ble det satt i gang en omfattende undersøkelse for å få data for hvor fattigdoms-

grensene burde ligge. Den offentlige diskusjon om undersøkelsens resultater dreiet seg imidlertid ikke om de forslag til en garantert minsteinntekt som ble lagt fram av den regjeringsoppnevnte kommisjonen, men om omfanget av fattigdom i Australia og hvor en eventuell fattigdomsgrense burde eller ikke burde ligge.⁹ Reformen ble ikke satt i verk, og i en oppfølging av undersøkelsen i 1980, viste det seg at selv med de mest konservative estimater hadde fattigdomsfrekvensen i Australia økt med to til tre prosent i løpet av de sju årene som var gått.¹⁰

Ideen om en *borgerlønn* eller *samfunnslønn* oppsto også i kjølvannet på en voksende arbeidsledighet. Best kjenner vi vel begrepet fra 70-årenes Danmark og Nederland hvor venstresiden i det politiske liv ser borgerlønnen som en rimelig omfordelingsmekanisme. Forslaget blir koplet sammen med en marxistisk analyse av statens rolle og er basert på sterke rettferdighetsbetraktninger om at staten må overta ansvaret for sine arbeidsløse når samfunnet ikke lenger er i stand til å skaffe arbeid til alle. Det politiske bilde blir imidlertid brokete fordi andre grupperinger også henger seg på ideen om en borgerlønn. Hippiekulturen, blomsterbarna og andre som er trådt utenfor det borgerlige samfunn, ønsker borgerlønn. Det samme gjør de som arbeider for et kvalitativt bedre samfunn med myke verdier og større selvutfoldelse, mindre konkurranse og mindre vekt på materielle verdier. Begrunnelsene varierer, og i befolkningen ellers synes det å være lite gjennomslag for disse ideer.

Omsorgslønnen oppstår i flere varianter. Først ute er vel Katti Anker Møller som allerede i 1919 foreslår en mødrelønn utbetalt til alle kvinner ved svangerskapets begynnelse. Beløpet er lite og er ikke ment som lønn i egentlig forstand, men som et tilskudd til utgiftene ved barnestell. Men også på dette området er Katti Anker Møller tidlig ute når hun sier at «Mødrene må holde op at yde uden betaling» og «kunde som mødre eksistere ved os selv og ikke længer afhængige af mænd».¹¹ Forslaget blir ikke tatt opp til seriøs behandling. Grønseth er inspirert av dette når han i 1972 slår til lyd for en barnepensjon og en barnestell-lønn som skal finansieres over Folketrygden og følge barnet gjennom hele oppveksten. Barnestell-lønnen bør følge barnet uten hensyn til hvor det bor og hvem som stiller det. Enslige forsørgere får da et reelt valg om de selv vil stelle barnet eller gå ut i yrkeslivet. Det samme gjelder gifte foreldre. Grønseth understreker at barnestell-lønnen er noe annet enn husmorlønn, som han finner urimelig fordi husarbeid er en privatsak mens barnestell er en samfunnsoppgave.¹² Ideen om en husmorlønn har allerede blitt kastet inn i debatten, blant annet fra svenske utredninger om familiepolitikken. Den fremvoksende kvinnebevegelse tar imidlertid også avstand fra husmorlønnen som oppfattes som betaling for å stelle friske, voksne menn. I stedet understrekes behovet for en omsorgslønn som skal gis til alle, uansett kjønn, som stiller for barn, gamle, funksjonshemmete og syke innen sitt eget hjem. Omsorgslønnen skal ligge på et så høyt nivå at den kompensere effektivt for utført arbeid. Ideen om omsorgslønn faller sammen med andre strømninger i

tiden. Den demografiske utvikling har ført til en økende andel eldre i befolkningen. Samtidig har en stadig større andel av de kvinner som før ville stå for den private omsorgen, gått ut i arbeidslivet. De pleietrengende eldre må derfor sendes på institusjon som på grunn av økende lønnsutgifter er blitt stadig kostbarere å holde gående. Enkle regnestykker viser at det blir billigere å holde de eldre hjemme og betale omsorgslønn til de pårørende. Kristelig folkeparti er blant de grupper som hevder at alt omsorgsarbeid i hjemmet bør verdsettes økonomisk, og at omsorgslønn bør innføres. Dette vil samtidig bidra til å holde kvinnen i hjemmet.¹³ Nå er garantert minsteinntekt i form av omsorgslønn enda ikke innført, og om den kom, er det vel heller tvilsomt om den ble definert så pass vidt at den også omfattet stell av barn. (Da synes det som om sekstimers dagen, som også er begrunnet med barns og eldres omsorgsbehov i hjemmet, har en større sjanse til å vinne fram fordi den er koplet med andre og mer vidtfavnende interesser).

Da er det en annen gruppe som har hatt større suksess med å få akseptert sine krav om garantert minsteinntekt. Fra 1977 ble det innført *kunstnerlønn* (også kalt garantert minsteinntekt for yrkesaktive kunstnere eller garantiinntekter) for omkring en tredjedel av de organiserte kunstnere i Norge. Den garanterte minsteinntekt tilsvarer lønnsklasse 5 i Statens regulativ og er å betrakte som et økonomisk sikkerhetsnett som tas bort når kunstnerens inntekter stiger over en viss grense. I dag er det ca. 450 personer som har rett til denne GMI, men ikke alle får den utbetalt fordi deres inntekter er for høye, (en del av professorene innen de kunstneriske fag har for eksempel formelt fått tildelt en GMI) og beløpene tilbakeføres da til kunstnere med lavere inntekter. Kriteriene for tildeling er kvalitet og medlemskap i en av kunstnerorganisasjonene. Hittil er det ingen tidsbegrensning satt på utbetalingene, men det er tatt forbehold om at de som får en GMI, kan underkastes fornyet vurdering etter noen år. Indirekte er det Staten som har arbeidsgiveransvar. Kunstnerne presser på for å få utvidet ordningen til å gjelde enda flere av sine medlemmer og oppfordrer medlemmene til å sende inn dokumenterte søknader om en GMI for å vise hvor stort behovet er for slike tiltak.¹⁴

Grunnlønnen for bønder er basert på omtrent samme prinsipp som kunstnerlønnen, men her er det interessant å legge merke til at bøndenes entusiasme for en innføring av en GMI i form av en grunnlønn er meget behersket, og bøndenes organisasjoner har stilt seg skeptisk til forslaget. Det er lite sannsynlig at bøndene vil gå i spissen for å tilkjempe seg en GMI på det nåværende tidspunkt. Dette har først og fremst å gjøre med de styringssystemer som er koplet til utbetalingen av en GMI. Hvis en kunstner først har opparbeidet retten til en GMI, har han/hun selv kontroll over hva de vil produsere og hvor mye de vil produsere. Den kunstneriske produksjonen trenger ikke tilpasses et økonomisk marked med vitale samfunnsinteresser som en del av spillet. Annerledes er det med landbruksproduksjonen. Samfunnet har ikke råd til å overlate til

den enkelte produsent om det skal produseres lite eller mye, og subsidiene til landbruket brukes som et viktig styringsmiddel. Det har vært hevdet fra flere hold at dette styringsmiddel ikke lenger er det mest virkningsfulle og at andre ordninger, som for eksempel en GMI, bør komme i tillegg (se Aanesland). Mye tyder på at bøndene vil ha større individuelt spillerom innenfor den nåværende ordning, og at de derfor ikke ser det i deres interesse å gå inn for en GMI-ordning. Eller rettere sagt, noen vil tape på det og andre vil vinne på det, og foreløpig ser det ut til at de som har mest å vinne på å opprettholde den nåværende ordning, også er de som kommer sterkest til orde.¹⁵

Forskjellen mellom de to grupper holdning er interessant fordi den understreker det mer generelle poeng om at en GMI bare kan vurderes i forhold til den ideologiske sammenheng den fremmes innenfor. Den næringsøkonomiske ramme for de to gruppene er også forskjellig. *Kunstnerne er en utsatt gruppe* som ser en GMI som et velkomment tillegg som vil sikre at de uhindret kan fortsette sin livsstil. Bøndene er en vel etablert gruppe som i de siste årene har fått en kraftig øking i levestandarden og som ikke ønsker de forandringer som innføringen av en GMI vil medføre.

Det skal bli interessant å se hvordan andre utsatte næringer, som for eksempel fisket, vil reagere om det også her blir fremmet forslag om GMI-ordninger. Mye tyder på at jo mer utsatte grupper er og jo mer usikre deres fremtidsutsikter er, jfr. også det sosialpolitiske klientell, desto mer velkommen vil en GMI-ordning være.

Velferdsstaten og GMI-ordninger

Signalene om at det er behov for GMI-ordninger kommer både fra det vi kan kalle lite utviklete og godt utviklete velferdsstater. Begrunnelsene for disse ønsker varierer meget sterkt, og de konkrete ordninger som foreslås, har undertiden lite til felles bortsett fra at de kommer inn under det felles GMI-begrep.

Nå vil det være forskjellige meninger om hva som er en godt utviklet velferdsstat, men dekningsgraden av sosial- og helsepolitiske tiltak, nedre grenser for levestandard og omfanget av den økonomiske omfordelingen må være sentrale elementer. Jo mer universelle helse- og trygdegodene er, jo høyere fattigdomsgrensen er, og jo større omfordelingen av fellesgodene er, desto nærmere vil vi si et samfunn kommer til definisjonen av en velferdsstat. Med denne definisjonen har vi også beveget oss mistenkelig nær den skandinaviske modellen.

Både USA og Australia, for eksempel, liker å kalle seg velferdsstater, og som regel vises det til den høye andelen av bruttonasjonalproduktet som brukes innen sosial- og helsesektoren. Dette er imidlertid en dårlig indikator, fordi

den intet sier om fordelingen av velferdsgodene *innen* en befolkning. Både i USA og Australia er velferdsgodene først og fremst knyttet til den yrkesaktive befolkning, og store deler av den yrkespassive befolkning har en til dels lav levestandard. Verken helse- eller trykdegoder er universelle (i USA), det finnes ingen offisielle standarder for en nedre levekårsgrense som ingen må falle under, og det er ingen utbredt eller offisiell ideologi at fellesskapet, gjennom omfordelinger, har ansvar for å trygge borgerne når de av forskjellige grunner ikke kan delta på arbeidsmarkedet.

De mindre utviklede velferdsstater nærmer seg derfor GMI-spørsmålet med en helt annen bakgrunn enn de mer utviklede velferdsstater, og ønsket om nytenkning springer ut fra helt ulike systemer.

Det har vært argumentert med at innføringen av en GMI i USA og Australia vil kunne bidra til en videreutvikling av velferdsstaten. Uten hensyn til om det blir en GMI av typen negativ inntektsskatt eller sosial dividende, og selv om fattigdomsgrensene blir satt på samme nivå som de laveste satser for sosialhjelp eller enda lavere, vil aksepteringen av en GMI ha store prinsipielle konsekvenser. Dels vil omfordelingstanken bli tatt alvorlig fordi dekningsgraden vil bli tilnærmet hundre prosent blant de aller fattigste. Dels vil en GMI institusjonalisere den økonomiske hjelpen som nå baseres på bevilgninger som det skal argumenteres for ved hver eneste korsvei. Dels vil GMI-ytelser ha et rettighetspreg som de behovsprøvde ytelsene i dag ikke har. Og dels vil aksepteringen av universelle ytelser bety en nyvinning i land som hittil ikke har akseptert dette prinsipp i sosialsektoren (bortsett fra alders- og uførepensjoneringen i Australia.)¹⁶

For rike nasjoner, med store fattigdomslommer og uutviklede sosiale hjelpetiltak, synes en garantert minsteinntekt derfor å være en nærliggende tanke.

Men for rike nasjoner med små fattigdomslommer og vel utviklede sosiale hjelpetiltak, slik som de skandinaviske, kan en garantert minsteinntekt også synes som en nærliggende tanke.

De skandinaviske land står overfor en rekke problemer i forbindelse med administrasjonen av velferdsstaten. Disse problemer er etter hvert blitt stadig mer synlige og vil på lengre sikt kreve sine løsninger. Det har vært hevdet at velferdsstaten står overfor en krise, men det er vel heller tvilsomt både når man ser på de økonomiske og sosiale aspekter.¹⁷ Det synes rimeligere å nansere krisebegrepet og si at velferdsstaten trenger en del kraftige korreksjoner. Noen av disse korreksjonene vil det være allmenn oppslutning om i befolkningen, men andre vil det være uenighet om fordi normgrunnlaget som velferdsstaten og dens system av omfordelinger baserer seg på, ikke er entydig.

Kravet om rettssikkerhet er en av de grunnleggende normer. Det norske trykdesystem, for eksempel, er bygd opp omkring en formell rettssikkerhet som skal sikre at alle borgere får de rettigheter de etter loven har krav på, og at alle borgere får lik behandling i like tilfeller. For å få dette til (og fordi institusjonen ivaretar sine egne behov og historien ellers har gjort det vanske-

lig) er det blitt skapt et omfattende og innfløkt regelverk. Ekspertene selv har store vansker med å bruke det på en konsistent måte, og ingen vanlig borger har den innsikt som gjør det mulig for han/hun å forvalte sine egne rettigheter. Nye lover om større åpenhet i forvaltningen hjelper lite når det regelverk som forvaltningen bygger på, er uforståelig for storparten av befolkningen. Den formelle rettssikkerhet blir utilstrekkelig når den faktiske rettssikkerhet blir redusert på grunn av avmakt og manglende innsyn.¹⁸ Trygdesystemet angår oss alle, og fra mange sider reises det stadig sterkere krav om en forenkling av systemet som setter alle borgere i stand til selv å forstå sine rettigheter. Vil man bruke uttrykket krise, kan man si at trygdesystemets utforming har gitt opphav til en forståelseskrise.

Velferdsstaten har utviklet seg til å bli en jungel av sosial- og helsepolitiske tiltak som det etter hvert er meget vanskelig å finne fram i. Flere forslag til koordinering av eksisterende tiltak har vært lagt fram, men motstanden mot integrasjon og formalisert samarbeid har vært så sterk blant yrkesgruppene i sosial- og helsesektoren at alle planer av noe omfang er blitt skrinlagt.¹⁹ Det opprinnelige formål med å forenkle organisasjonsstrukturen var hensynet til klientellet som lettere ville nå fram med sine behov om de sto overfor et «enstrengt» hjelpesystem. Siden ble det lagt større vekt på den forbedrede effektivitet og økonomiske kontroll som en forenkling av systemet kunne gi. Nå rettes oppmerksomheten mot de sosial- og helsepolitiske yrkesgrupper som motsetter seg integrasjon, og det reises spørsmål om de hjelpetiltak som opprinnelig ble skapt for å ivareta klientellets behov, nå lever sitt eget liv og i større grad tar hensyn til organisasjonenes egne behov enn til klientellets behov.

Vel så interessant må det være å se på de omfordelingssystemer de forskjellige velferdstiltak administrerer og de rettferdighetsnormer de er basert på. Vi kan her skille mellom *intern* og *ekstern* rettferdighet. *Intern* rettferdighet er rettferdighetsnormer innen det enkelte velferdstiltak og *ekstern* rettferdighet refererer til rettferdighet mellom de forskjellige tiltak. Dersom det er stort sprik i rettferdsnormer, vil det være vanskeligere både å forenkle det interne system og koordinere det med det eksterne system. En gjennomgang av en del hjelpetiltak viser at spriket er stort. Hjelpetiltakene er selvfølgelig en del av omfordelingssystemet, men det er også et system av ulikefordelinger. Klientellet sorteres omhyggelig etter årsak til behov og mindre i forhold til det faktiske behov. Mange av trygdesystemets regler har for eksempel sitt utspring i vedtatte normer om at ulikefordelinger skal opprettholdes. Den som har fått en skade på jobben, får større vederlag enn den som har fått samme skade utenfor jobben. Den enslige forsørger får større støtte om hun er enke enn om hun er ugift mor, selv om forsørgelsesbyrden er den samme. Sosialhjelpsatsene er i de fleste kommuner mindre enn minstpensjonene i trygdesystemet. Eksempelene er mange, og de avspeiler ikke tilfeldigheter.²⁰ Gjennom utviklingen av den skandinaviske velferdsstatsmodellen har vi trukket med oss

tidligere tiders oppfatninger om ulikefordelinger og bygget dem inn i våre sosiale hjelpetiltak. Nye ideer om større likhet trenger fram på andre fronter i samfunnslivet, men de synes ikke å ha samme gjennomslagskraft i sosialpolitikken.

Og her kommer vi vel til det sentrale spørsmål: nemlig hvor mye omfordeling ønsker vi, etter hvilke kriterier skal omfordelingen skje, og hvor stor skal den økonomiske likheten i vårt samfunn være? Slik systemet nå er, blir vi ikke konfrontert med disse spørsmål. Systemet er blitt så komplekst at det er vanskelig å få noen oversikt over omfordelingsvirkningene. Vi kan påpeke de umiddelbare ulikefordelinger, men de totale gevinster og tap er det vanskelig å påvise. Og enda vanskeligere blir det om vi trekker inn også andre av samfunnets omfordelingssystemer (se Rødseth). Det er lite som tyder på at vi gjennom fordelingen av velferdsgodene har skapt et system som lar de rike gi til de fattige. Det er heller så at omfordelingen skjer fra de yrkesaktive til de yrkespassive og innen det enkelte individs livsløp.²¹ Sterke grupper blant de yrkesaktive presser på for å få stadig større andel av velferdsgodene, samtidig som det er konstatert underforbruk blant de mest ressursvake.²² Dette bidrar ytterligere til å svekke omfordelingsvirkningene.

Dette spørsmål har nøye sammenheng med den debatt som har kommet opp de seneste år om retten til arbeid – som også er retten til de goder som følger med å være yrkesaktiv. Stigende arbeidsløshet og forventninger om enda større arbeidsløshet i fremtiden har aktualisert problemene omkring en omfordeling av arbeidsplassene, hva enten dette skal skje gjennom en ytterligere utvikling av deltidsjobber, lengre ferie, kortere arbeidsdag, lavere pensjonsalder eller rotasjon. Mye tyder på at arbeidsmarkedet vil være tregt i å svare på disse krav. En nærliggende løsning ligger da i å se nærmere på de goder som er knyttet til yrkesaktiviteten og spørre om ikke tiden er kommet til å løse på de sterke båndene mellom deltakelse i arbeidslivet og tildelingen av goder. Eller sagt på en annen måte: Kan man ikke omfordele jobbene, kan man i stedet omfordele noen av de goder som er knyttet til jobbene. Og her er det tale både om lønngoder, samfunnsgoder og velferdsgoder. Økonomene vil vise at godefordelingen må begunstige de yrkesaktive for å holde arbeidsutbudet oppe på et tilstrekkelig høyt nivå (se Rødseths og Møller Pedersens diskusjon av den negative inntektsskatt), men vi vet lite om hvilke fall i arbeidsutbudet alternative endringer i godefordelingene vil medføre. Andre vil nærme seg spørsmålet ved å redefinere arbeidsbegrepet og ta opp til kritisk vurdering det nåværende skille mellom lønnete og ulønnete aktiviteter. Hvis mer av det ulønnete arbeid som i dag utføres, for eksempel i den private sfære, ble vurdert som likeverdige aktiviteter med det lønnete arbeid og betalt deretter, ville dette medføre en godefordeling som ville dempe mangelen på arbeidsplasser (se Wadel).

Det er liten tvil om at de utviklete velferdsstater, på samme måte som de mindre utviklete velferdsstater, har sine problemer. Det er heller ingen tvil om

at GMI-ordninger kan bidra til å løse flere av disse problemer både hva angår rettssikkerhet, forenkling av hjelpesystemet, manglende arbeidsplasser, bedre oversikt over fordelingsvirkningene og bedre fordeling av godene. Det er problemer klientellet/borgerne til daglig føler på kroppen, og det er problemer som må løses om velferdsstaten skal bringes videre fremover.

Utviklingen i Skandinavia kan tyde på at partielle og begrensede GMI-ordninger av typen allmenn sosialforsikring, omsorgslønn og grunnlønn for utsatte næringer vil komme litt etter litt. Over tid kan disse så føyes sammen, og vi ser konturene av en mer generell GMI-ordning. Den skrittvis utvikling og de problematiske forhold omkring innføringen av en omfattende GMI tilsier at det neppe vil komme en ideologisk debatt og avklaring om hvordan samfunnets ressurser i fremtiden bør fordeles.

Avslutning

I det foregående har vi gått gjennom de ulike begreper som faller inn under en *garantert minsteinntekt* og vist hvordan en GMI fremmes innen ulike ideologiske strømninger og kan være et instrument for så vel selektive og begrensede økonomiske overføringer som for omfattende omfordelinger i forhold til hele befolkningen. Vi har også pekt på noen av de problemer som bidrar til at ideen om en GMI nå også har nådd Norge, men vi har i liten grad gått inn på en vurdering av de problemer som reises i forbindelse med å introdusere en GMI. Disse problemer er dels av teknisk/økonomisk art og dels av politisk/ideologisk art og blir tatt opp av de forskjellige forfattere i det følgende.

Det er lite som tyder på at vi vil få en omfattende GMI i Norge med det første. Dertil er problemene for store og dertil er det for sterke interesser investert i å opprettholde det nåværende system. Men reformer presser seg på, og det er sannsynlig at vi både står overfor et oppgjør med gamle ordninger som gradvis vil bli presset over mot GMI-modellen, og innføringen av nye ordninger som vil bruke GMI-modellen som forbilde.

NOTER:

- ¹ Sosialpolitisk uttalelse fra Det norske Arbeiderpartis landsmøte 1971.
- ² En allmän socialförsäkring. Modell och riktlinjer. Betänkande av socialpolitiska samordningsutredningen. *SOU 1979:94*
- ³ Opplysninger gitt i samtale med Carl I. Hagen 13. mars 1981.
- ⁴ Opplysninger gitt i samtale med Tora Houg 19. mars 1981.
- ⁵ J. Rhys-Williams, *Something to Look Forward to*, (London, Macdonald 1943).
- ⁶ Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, (Chicago, University of Chicago Press 1962).
- ⁷ Frances Fox Piven og Richard A. Cloward, *Regulating the Poor. The Functions of Social Welfare* (New York, Vintage Books 1971), og Kirsten Grønbjerg, David Street og Gerald D. Suttles, *Poverty and Social Change* (Chicago, The University of Chicago Press 1978).
- ⁸ Se f.eks. Piven og Cloward, *op.cit.*, Grønbjerg et al., *op.cit.*, og *Evaluation Studies Review Annual*, Vol. 5, Sept. 1980.
- ⁹ (The Henderson Reports). Commission of Inquiry into Poverty, First Main Report, *Poverty in Australia*, Vols. I and II (Australian Government Printing Service, Canberra 1975).
- ¹⁰ Peter Saunders, «The Henderson Guaranteed Minimum Income Scheme: A Perspective from the 1980s», Paper gitt ved seminar om *Finance of Social Welfare*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra, 16. april 1980.
- ¹¹ Katti Anker Møller, «Kvindenes Fødselspolitikk», foredrag holdt i 1919 i Torsnes og Fredrikstad arbeiderkvinneforeninger og Venstrekvinnelaget i Oslo. Referert i T. L. Mohrs biografi: *Katti Anker Møller – en banebryter*, (Oslo, Fakkeltbok 1976, 2. utg.), s. 235.
- ¹² Erik Grønseth, *Familie, seksualitet og samfunn*, (Oslo, Pax 1972), kap. 8.
- ¹³ Anne-Olaug Ingeborgrud, «Velferd i nærmiljøet», *Aftenposten* 8. oktober 1980.
- ¹⁴ Johs. Aanderaa, «Garantiinntekter på tredje året», *Kronikk i Dagbladet* 15. mai 1979, og samtaler med Bjørn R. Jahnsen i Galleri 1, Bergen.
- ¹⁵ Kjell Tore Finnerud, «'Trygdebønder' og 'Elitebønder'». *Kronikk i Dagbladet* 2. mars 1981.
- ¹⁶ Adam Graycar, *Welfare Politics in Australia. A Study in Policy Analysis*, (MacMillan, Melbourne 1979).
- ¹⁷ Else Øyen, «The so-called crisis of the so-called welfare state», forelesning holdt på The Australian National University, Canberra, mai 1980.
- ¹⁸ Asbjørn Kjønstad, «Fag og profesjon i folketrygden – juristers rolle i trygdeforvaltningen og trygdeforskning», *Sosial Trygd*, 4 (1980), s. 132–34.
- ¹⁹ Sosialreformkomiteens innstilling II: Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat på kommune- og fylkesplanet. *NOU 1972:30*.
- ²⁰ For en nærmere gjennomgang av forskningsresultater og analyser vedrørende trygdesystemet, se Håkon Gundersen og Else Øyen, *Trygd i Norge. En kommentert litteraturoversikt*, (Oslo, Universitetsforlaget 1980).
- ²¹ Walter Korpi, *Fattigdom i välfärden. Om människor med socialhjälp*. (Tidens förlag, Stockholm 1971), og Tor Rødseth, *Inntektsfordeling i Norge. Levekårsundersøkelsen. NOU 1977:44*.
- ²² Else Øyen, «Rasjonering av trygdegoder. Ressurssvake grupper og trygdebyråkratiet», *Tidskrift for samfunnsforskning*, 19 (1978), s. 104–122.