

Den norske modellen – en supermodell?

Tone Fløtten og Bård Jordfald



LO Stat



Fafo



ARBEIDSGIVERFORENINGEN

SPEKTER

Den norske modellen – en supermodell?

Tone Fløtten og Bård Jordfald

Innhold

FORORD	5
DEN NORSKE MODELLEN – EN SUPERMODELL?	7
Den norske modellens bakgrunn	7
Hva er kjernen i den norske modellen?	7
MODELLENS FORUTSETNINGER	8
DEN NORSKE MIKROMODELLEN	9
HVA HAR MODELLEN BIDRATT TIL?	10
Norge – verdensmester i levestandard	11
Historisk sett høy sysselsetting	11
Stabil arbeidstilknytning	12
Koordinering og avtaler	12
Avtaledekning	14
Økonomisk ulikhet	15
Lønnsulikhet	15
Ulikhet i formue	16
Utenforskap	16
Politiske endringer	17
Tillit	19
YTRE OG INDRE PÅVIRKNING	19
Pensjonsforliket	20
Oljeprisfallet 2014 – verdien av koordinert lønnsdannelse	21
HVA NÅ?	22
Demografiske endringer	22
Fallende sysselsetting	23
Fallende organisasjonsgrad	24
Teknologiske endringer og nye kompetansekrav	24
Økende ulikhet	25
Klimaendringer	25
Avsluttende kommentar	26
LITTERATUR	27

Forord

Dette notatet beskriver hovedtrekkene i den norske modellen. Vi har tatt utgangspunkt i slik modellen ble beskrevet i NordMod-prosjektet. Dette prosjektet var et stort komparativt nordisk prosjekt, som analyserte mange sider ved den nordiske modellen. Hensikten har vært å gi en enkel og kortfattet beskrivelse av modellens opprinnelse, dens kjerneelementer og hva som er forutsetningene for at modellen skal fungere. Beskrivelsen omfatter den norske modellen både på makronivå og på virksomhetsnivå. Vi har også sett på hvordan Norge skårer på ulike makroindikatorer for å illustrere at Norge gjør deg godt langs en rekke dimensjoner, men også for å understreke at modellen står overfor utfordringer. Notatet er skrevet som en del av LO Stat og Spekters prosjekt «Supermodellen».

Vi takker prosjektets arbeidsgruppe, Kristian Brustad, Gunnar Larsen, Lise Olsen og Odd-Erik Stende, for gode diskusjoner og innspill underveis i arbeidet. Takk også til Sissel Trygstad som har kvalitetssikret rapporten.

Eventuelle feil og mangler står for forfatterens regning.

Oslo, 13. november 2019

Tone Flåtten og Bård Jordfald

HER ER DEFINISJONEN PÅ DEN NORSKE MODELLEN:

- 1. DEN NORSKE MODELLEN ER SAMSPILLET MELLOM DET ORGANISERTE ARBEIDSLIVET, BREDE OFFENTLIGE VELFERDSORDNINGER OG DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN.**
- 2. MODELLEN INNEBÆRER AT STATEN OG ARBEIDSLIVETS PARTER SAMARBEIDER SENTRALT FOR Å HÅNDTERE INTERESSEMOTSETNINGER OG FINNE LØSNINGER PÅ VIKTIGE SAMFUNNSUTFORDRINGER.**
- 3. MODELLEN INNEBÆRER OGSÅ SAMARBEID OG HÅNDTERING AV INTERESSEMOTSETNINGER PÅ DEN ENKELTE ARBEIDSPASS.**

Den norske modellen – en supermodell?

Hvorfor er Norge blant landene med best økonomisk styring, høyest levestandard og minst forskjeller mellom folk? Og hvorfor er det slik at Norge har vært blant de flinkeste til å absorbere økonomiske sjokk og andre eksternt påførte kriser? Mye av forklaringen på suksesshistorien ligger i hvordan vi har organisert den norske samfunnsmodellen; hvordan vi har bygd opp institusjoner og utviklet mekanismer for koordinering mellom politikkområder og institusjoner.

LO Stat og Spekter samarbeider om et felles prosjekt for å øke forståelsen av den norske samfunnsmodellen og den rollen partssamarbeidet utgjør i denne. De har valgt å kalle den norske modellen for en «Supermodell».

I dette notatet beskriver vi hva som er modellens sentrale kjennetegn, vi gir eksempler på hva modellen har bidratt til, og vi peker på samfunnsutfordringer som modellen må håndtere i årene som kommer.¹

DEN NORSKE MODELLENS BAKGRUNN

For å forstå utviklingen av den norske modellen må vi langt tilbake i historien. Dølvik (2013:14) peker på hvordan de samfunnsmessige endringene i kjølvannet av industrialiseringen og arbeiderbevegelsens framvekst tidlig på 1900-tallet, sammen med allmenn stemmerett og parlamentarisme, la grunnlaget for reformer i arbeidslivs- og velferdspolitikken.

Den økonomiske krisa på 1920- og 30-tallet medførte konflikt og klassekamp, med store motsetninger mellom arbeidstakerne på den ene siden, og staten og arbeidsgiverne på den andre. Streik og lockout ga mange tapte arbeidsdager, og dermed tapte inntekter for arbeidsgiverne, samfunnet og arbeidstakerne. Situasjonen var uholdbar, og i 1930 ble Arbeidsfredskomiteen etablert. Komiteens oppdrag var å finne fram til regler i arbeidslivet slik at tvister kunne løses på en fredelig og dermed mindre kostbar måte. Arbeidsfredskomiteen ble nedlagt i 1935 uten at noen avtale var på plass, men partene erkjente at de måtte inngå et samarbeid og parallelt med Arbeidsfredskomiteens virke forhandlet LO og N.A.F. om en hovedavtale (Berntsen 2015). I 1935 ble Hovedavtalen

etablert. Hovedavtalen fastsatte regler for institusjonelle former for samarbeid mellom partene og for behandling av tvister.

(Arbeidsgiverne) fikk aksept for styringsretten og fredsplikten, mens lønnstakerne fikk anerkjennelse av organisasjonen, forhandlingsrett og tillitsmannsystemet. Det var et kompromiss mellom samfunnssklassene (Kjelstadli 2015).

Hovedavtalen markerte et skifte mot et mer demokratisk arbeidsliv i Norge, og opprettelsen av Hovedavtalen er, sammen med kriseforliket mellom Arbeiderpartiet og Bondepartiet (også i 1935), særlig viktige grunnlag for den videre utviklingen av den norske modellen.

HVA ER KJERNEN I DEN NORSKE MODELLEN?

Den norske modellen er ikke statisk. Tvert imot er den i kontinuerlig endring for å møte ulike samfunnsutfordringer. På mange måter kan modellen også beskrives som en metode for hvordan vi løser internt oppståtte og eksternt påførte utfordringer. Men modellen, eller metoden, står på noen grunnpillarer eller byggeklosser. Disse ble grundig beskrevet i Fafos NordMod-prosjekt. De tre grunnpillarene i modellen er den økonomiske styringen, den offentlig velferdspolitikken og, ikke minst, det organiserte arbeidslivet. I Dølvik mfl. (2014:19) beskrives disse grunnpillarene slik:

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

¹ Innenfor notatets rammer er det ikke rom for å ta opp diskusjonen om hvordan den norske modellen skiller seg fra de andre nordiske landenes modeller. For mer om dette, se Dølvik, Fløtten, Hippe & Jordfald 2014.

Den norske modellen er samspillet mellom det organiserte arbeidslivet, brede offentlige velferdsordninger og den økonomiske politikken.

Modellen innebærer at staten og arbeidslivets parter samarbeider sentralt for å håndtere interessekonflikter og finne løsninger på viktige samfunnsutfordringer.

Modellen innebærer også samarbeid og håndtering av interessekonflikter på den enkelte arbeidsplass.

De tre grunnpillarene er ikke isolert fra hverandre, men virker sammen. Sentralt står sterke aktører som koordinerer politikkområder og som avveier interessekonflikter i et konfliktpartnerskap. Trepартssamarbeidet og det politiske systemet er det sentrale koordinerende elementet. De politiske partiene og partene i arbeidslivet må ha nok medlemmer, nok makt og innflytelse, nok troverdighet og nok legitimitet til å sørge for en helhetlig samordning i utformingen av ny politikk. Dette koordinerende elementet er en forutsetning for videreutvikling av modellen og for å kunne respondere på utfordringene som har kommet og vil komme fra de internasjonale eller nasjonale markedene Norge befinner seg i.

Modellens forutsetninger

Det er vanskelig å lage en komplett og udiskutabel liste over hva som er de viktigste forutsetningene for modellen. Det er også vanskelig å trekke en klar linje mellom hva som er forutsetningene for modellen og hva som er resultatene av den. De følgende elementene er imidlertid viktige for å forstå modellens utvikling:

Modellen springer ut av en politisk kultur der noen *felles mål og verdier* står sentralt. Eksempler på slike verdier som har stått og fremdeles står sterkt er små forskjeller, høy sysselsetting, effektivitet, medbestemmelse, sosial trygghet, tillit og en balanse mellom «plikt og rett». Selv om det kan være uenighet om hvordan disse målene skal vektles i den praktiske politikken, for eksempel hvor stor grad av likhet man skal etterstrebe eller hvor mye «plikt» og «rett» skal vektlegges, er dette mål som på overordnet nivå kan gjenfinnes i de fleste politiske programmer. De politiske skillelinjene er i større grad knyttet til hvilke virkemidler som er de beste for å nå målene.

En annen viktig forutsetning er *høy organisasjonsgrad*, både på arbeidstaker og arbeidsgiversiden. Sterke parter på begge sider betyr en jevnbyrdig maktbalanse. I Norge inngår partene i et «konfliktfelleskap», det vil si at man har respekt og forståelse for hverandres roller, man

anerkjenner interessekonflikter og man har utviklet mekanismer og institusjoner for å samarbeide om å finne løsninger på felles utfordringer og for å håndtere uenighet.

Maktbalansen og konfliktpartnerskapet har gjort norske aktører i stand til å koordinere politikkområder. Som omtalt foran, er denne evnen til koordinering trukket fram som et helt sentralt element i modellen. Et eksempel på denne koordineringsevnenes betydning finner vi i balansen mellom arbeidslivs- og velferdspolitikken. En raus offentlig inntektssikring bidrar til høy mobilitet i arbeidsmarkedet og omstillingsevne; det som gjerne kalles «flexicurity». Likeledes, store offentlige investeringer i utdanning er lønnsomme for arbeidsgivere fordi de får en mer kompetent og produktiv arbeidsstyrke.

Denne koordineringen har gitt, og er avhengig av, *sterke institusjoner, avtaler, lover og regler* som bidrar til å fremme de målene man har satt. Tariffavtaler, frontfagsmodell, teknisk beregningsutvalg, Arbeidsmiljølov, Arbeidsretten, Rikslønnsnemda og hovedavtalene er noen eksempler på dette.

Det har også vært et uttalt mål at befolkningen skal ha høy kompetanse. *Sosial investering* har vært en grunnverdi. Norge har investert i utdanning i barne- og ungdomsårene, i høyere utdanning og i livslang læring. Befolkningens kompetanse er en viktig forutsetning for det høyproduktive og kompetansekrevene norske arbeidslivet.

Den *høye tilliten* i samfunnet må også nevnes. Nordmenn er blant de mest tillitsfulle i verden og tilliten er heller ikke synkende. Tilliten mellom mennesker og mellom mennesker og sentrale samfunnsinstitusjoner, er en viktig forutsetning for modellen. Tillit forutsetter forutsigbarhet og akkurat det er modellen med på å sikre. Tillit kan dessuten ses som både en forutsetning for og et resultat av at modellen fungerer som den gjør.

Sist, men ikke minst, dekker betegnelsen «den norske modellen», *både en mikro- og en makromodell*. På makro-nivå skal modellen sikre et samarbeid om samfunnsutviklingen. På mikronivå skal den sikre et samarbeid om lønn og arbeidsforhold, og utviklingen av den enkelte arbeidsplass.

Den norske mikromodellen

Den nasjonale politikken kan ikke alene ta æren for at Norge skårer høyt på internasjonale sammenlikninger av produktivitet, velstand og likhet. Grunnlaget for suksessen ligger også på virksomhetsnivå. Det er her arbeidsgivere og arbeidstakere forhandler om lønn og arbeidsvilkår og det er her de samarbeider om utviklingen av virksomhetene slik at de er effektive, innovative og produktive.

Hovedavtalen mellom LO og NHO, også kalt «arbeidslivets grunnlov», setter rammer for hvordan man skal organisere samarbeidet mellom arbeidsgiver og arbeidstakere i tariffdekkede virksomheter. Avtalen inneholder blant annet bestemmelser om arbeidsgiveres og arbeidstakeres rettigheter og plikter, og om prosedyrer for forhandlinger og samarbeid. Innenfor offentlig sektor er det hovedavtaler både i stat- og kommunesektoren. For Spekter sitt vedkommende, som startet som en arbeidsgiverorganisasjon for fristilte statlige virksomheter, finnes også en hovedavtale.²

For at den norske modellen skal levere gode resultater, må den fungere på virksomhetsnivå. Formalisering av rettigheter og plikter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker bidrar til dette. Et godt lokalt partssamarbeid kan både begrunnes med at det er rettferdig og med at det er effektivt. Innenfor rettferdighetsperspektivet kan deltakelse ses som et gode i seg selv. Her argumenteres det for viktigheten av at deltakelse og innflytelse formaliseres og forankres i kollektive avtaler mellom partene. Deltakelse og innflytelse betraktes som som del av et større sosialt fenomen, som blir påvirket av og som påvirker samfunnet, dets institusjoner, organisasjoner og samfunnets individer.

Innenfor effektivitetsperspektivet vektlegges de felles interessene som arbeidstaker og arbeidsgiver har, eller bør ha. Deltakelse blir fortrinnsvis betraktet som et strategisk ledelsesverktøy som, hvis det utnyttes på en god måte, vil skape effektive virksomheter. Her er det i hovedsak *individuell* deltakelse som vektlegges (Trygstad 2004).

Innenfor den norske arbeidslivsmodellen har man lyktes i å kombinere disse to perspektivene, noe som sikrer kollektiv så vel som individuell innflytelse til fordel for virksomheten og de ansatte.

Bruk av formelle og uformelle kanaler for samarbeid er praksis på mange arbeidsplasser. Kontakt og samhandling gjennom formelle og uformelle kanaler bidrar til felles kunnskap, felles normer og gjensidig forståelse av hverandres posisjoner og handlingsrom. Dette er avgjørende for å etablere tillit.

For at partssamarbeidet skal fungere på arbeidsplassnivå, må det være en maktbalanse mellom partene.

Som vi skal vise senere i notatet, er organisasjonsgraden svakt synkende i Norge, og i noen bransjer er organisasjonsgraden faretruende lav. Uten organiserte arbeidstakere eller tilstedeværelse av lokal tillitsvalgte, er grunnlaget for partssamarbeid fraværende. Også på arbeidsplasser der det er et etablert partssamarbeid, fungerer medbestemmelse og medvirkning ulikt. Noen steder benyttes de organene og institusjonene man har for å samhandle effektivt, og det er også utstrakt bruk av uformelle kanaler. Andre steder er de formelle og uformelle kanalene i begrenset grad benyttet.

En sentral forutsetning for et velfungerende partssamarbeidet, er at partene har kjennskap til lov- og avtaleverket som virksomheten jobber innenfor og det må legges til rette for tillitsvalgtarbeid. Dette dreier seg både om kjørereglene i hovedavtalene og det substansielle innholdet i de ulike overenskomstene, samt bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven og Aksjeloven.

«Kjørereglene» i endringsprosesser er i den forbindelse viktige. I 2017 ble det gjennomført en undersøkelse blant organiserte tilhørende LO Stat, herunder også medlemmer i helseforetakene. Her fremgikk det at nær tre av fire medlemmer hadde vært gjennom større endringsprosesser de siste to årene. Når det gjelder tillitsvalgtes deltakelse i omorganiseringsprosesser varierer dette. I slike prosesser kan de tillitsvalgte involveres i forberedelsesfasen, informasjonsfasen, planleggingsfasen eller gjennomføringsfasen. I undersøkelsen framgikk det at flertallet av de tillitsvalgte enten selv hadde deltatt, eller kjente til at andre tillitsvalgte hadde deltatt i en av de nevnte fasene. Like fullt svarte to av ti at tillitsvalgte ikke hadde deltatt i noen av disse. Videre svarte om lag halvparten av de tillitsvalgte at de ikke hadde reell medbestemmelse etter hovedavtalen.

Funnene fra undersøkelsen i 2017 viser at det er et ubrukt potensiale når det gjelder praktisering av det lokale partssamarbeidet. Det samme viste en undersøkelse fra 2014 blant tillitsvalgte i Fellesforbundet, HK og NNN (Trygstad, Alsos, Hagen & Jensen 2015). Her fremkom det at om lag halvparten av de tillitsvalgte mente at ledelsen på deres arbeidsplass hadde kjennskap til de tariffavtalene virksomhetene var bundet av og Arbeidsmiljøloven. I de bransjene som er dekket av denne undersøkelsen (handel, hotell og restaurant, bygg og industri) var det også store variasjoner i hvor stor grad det ble tilrettelagt for tillitsvalgtarbeid. Andelen som mente at det tilrettelegges for dette i stor eller ganske stor grad er størst i industrien (52 prosent) og minst i handel (23 prosent) (ibid.:70). De tillitsvalgte mente videre at det var en god del saker som med fordel *burde* vært diskutert i partssammensatte fora, men som ikke blir det. Kompetanseutvikling kom høyest opp på denne lista, og halvparten svarte at dette ikke ble diskutert i partssammensatte fora på deres arbeidsplass.

Fra levekårsundersøkelsen kan man hente data om hvorvidt arbeidstakerne mener det er godt eller dårlig samarbeid mellom ansatte og ledelse på deres arbeidsplass. Andelen som mener det er dårlige forhold mellom

² De øvrige hovedavtalene er stort sett blåkopier av LO/NHO-hovedavtalen.

ledelse og ansatte er synkende, men i 2016 var det flere i offentlige enn i private virksomheter som svarte at de ofte eller av og til.³ Også andelen som mente at de ikke kan påvirke beslutninger som var viktig for deres arbeid var større i offentlig enn i privat sektor (Trygstad 2017).

Vi har ikke data om hvordan partssamarbeidet fungerer på alle områder i norsk arbeidsliv. Data fra 2014-undersøkelsen (Trygstad mfl. 2015) tyder på at jo større arbeidsplassen er, jo mer etablert er partssamarbeidet. Samtidig viser data fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen at det mellom 2003 og 2012 ble færre virksomheter som har organer for medbestemmelse, og at det er færre som har forhandlet med fagforeningen om tema som omstilling, nedbemanning o.l. De delene av arbeidslivet som har svakest partsforhold forventes å vokse (Barth & Nergaard 2015).

Skal den norske modellen fortsatt stå sterkt på virksomhetsnivå krever dette at organisasjonsgraden opprettholdes, og at den økes i de bransjene den er lav. Det krever også at de institusjonene for samarbeid som finnes faktisk tas i bruk. Tillit er en nødvendig forutsetning for at arbeidstaker og arbeidsgiver skal ha et produktivt samarbeid. Denne tilliten bygges gjennom forutsigbarhet og rutine, gjennom deltakelse i partssammensatte fora og gjennom uformell kontakt. Norsk arbeidsliv har vært gjennom mange omstillinger, og det blir flere framover, i alle deler av arbeidslivet. Casestudier fra omstillingsprosesser, som for eksempel de store omstillingene i Posten, Skatteetaten, Mesta og Politi- og lensmannsetaten tidlig på 2000-tallet, konkluderte med at både ledelse og ansatte så et godt partssamarbeid som essensielt for gjennomføringen av omstillingsprosessene (Trygstad, Lorentzen, Løken, Moland & Skalle 2006). Tillit og samarbeid er en viktig forutsetning for at man skal få gode omstillingsprosesser. Da må man ta partssamarbeidets institusjoner og virkemidler i bruk.

Hva har modellen bidratt til?

Da den nordiske modellen ble utropt som en supermodell av The Economist i 2013, var dette med utgangspunkt i at de nordiske landene toppet rangeringer av alt fra konkurranseevne til helse og lykke.

“If you had to be reborn anywhere in the world as a person with average talents and income, you would want to be a Viking. (...) (The Nordic countries) have avoided both southern Europe’s economic sclerosis and America’s extreme inequality.”

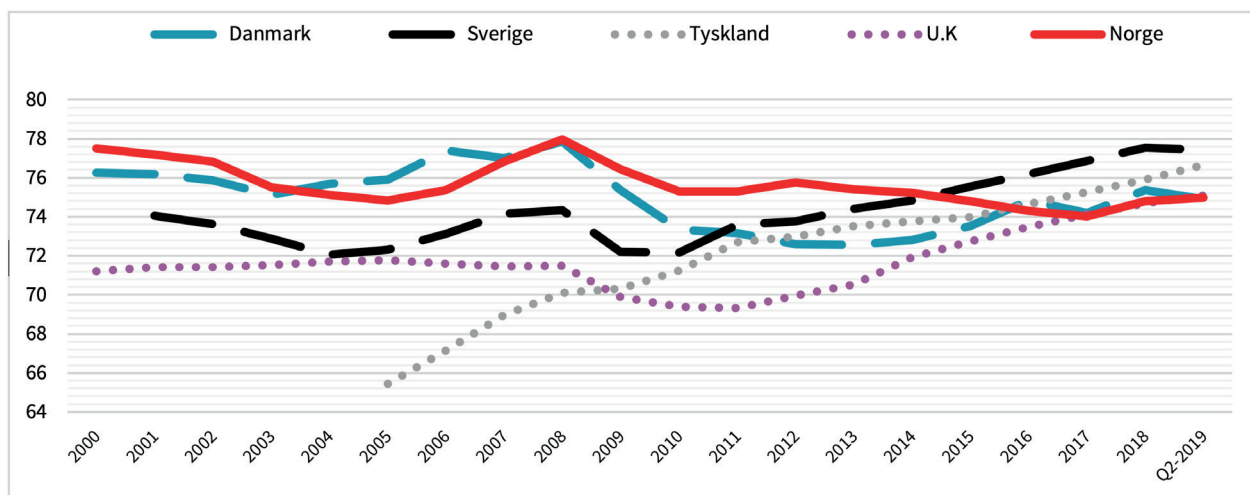
(The Economist, 2. februar 2013)

Som en del av de nordiske landene er Norge en liten, effektiv, åpen økonomi, som har klart å forene vekst og fordeling av goder mellom innbyggerne. I det følgende skal vi gi noen eksempler på hvordan de nordiske landene «gjør det». For enkelhets skyld har vi valgt å ta utgangspunkt i tre nordiske land – Norge, Sverige og Danmark. Ved å se på flere nordiske land enn Norge, får vi et bedre inntrykk av hva som kan forklares med samfunnsmodellen. Oljenasjonen Norge er et av de rikeste landene i verden, og vår suksess forklares ofte med oljerikdommen. Selv om oljen er svært viktig for det norske samfunnet, er den imidlertid ikke den fulle forklaringen på at landet skårer så høyt på ulike rangeringer. Grunnlaget for den norske samfunnsmodellen ble lagt mange tiår før de første oljefunnene i Nordsjøen, og ved å se Norges situasjon i sammenheng med situasjonen i de andre nordiske landene, blir det tydelig at det er «more to it». De andre nordiske landenes suksess kan ikke forklares med de norske oljepengene.

Skal vi si noe om hvordan det står til i Norden, må vi dessuten sammenlikne med noe utenfor Norden. Her har vi lagt hovedvekten på å sammenlikne de tre nordiske landene med Storbritannia og Tyskland, framfor å lage fulle internasjonale sammenlikninger. Ved å benytte Storbritannia og Tyskland som sammenlikningsland inkludere vi land som representerer to andre (idealtypiske) modeller. Storbritannia representerer den anglosaksiske modellen, mens Tyskland representerer den kontinentale modellen.

Selv om vi i det følgende beskriver forhold som modellen kan ta mye av æren for, er det et viktig poeng at det kan være vanskelig å skille hva som er årsak til og hva som er virkning av modellen. Ofte er det snakk om et samspill. Som allerede omtalt er for eksempel høy grad av tillit mellom aktørene en sentral forutsetning for at modellen skal fungere og dermed viktig for resultatene som er oppnådd. Men den høye tilliten er også noe som reproduseres i modellen, og er dermed også et resultat av den. Det samme kan sies om likhet. Det er heller ikke alltid enkelt å fastslå at det er modellen i seg selv (eller alene) som kan forklare resultatene.

³ Levekårsundersøkelsene skiller ikke mellom statlig, kommunale eller helseforetaksvirksomheter.



Figur 1. Sysselsettingsandel for yrkesaktiv befolkning (15–74 år). 2000–2019(q2).

Kilde: OECD Labor market statistics.

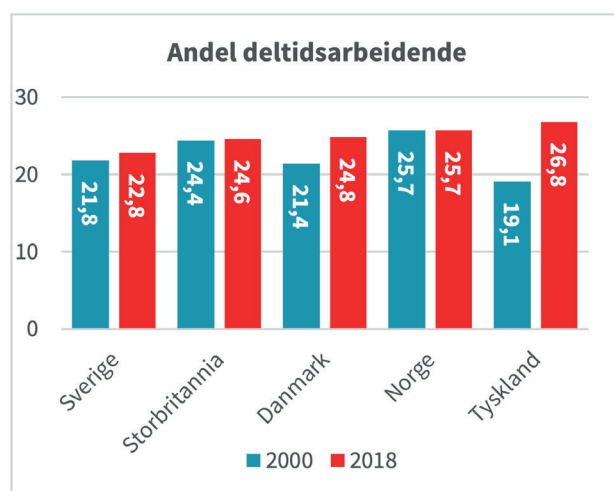
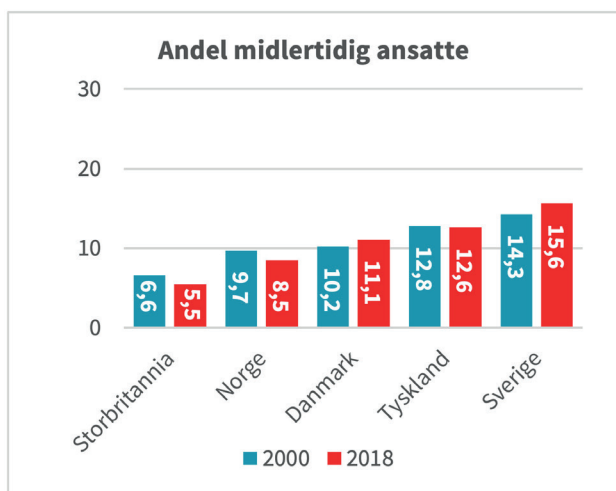
NORGE – VERDENSMESTER I LEVESTANDARD

Hvert år utgir FN en rapport der et mål på levestandarden i alle verdens land presenteres. I stedet for å se på enkeltindikatorer har FN utarbeidet en indeks (Human Development Index), hvor de søker å lage et samlet mål på befolkningens levestandard. Indeksen tar utgangspunkt i levealder, utdanningsnivå og bruttonasjonalprodukt per innbygger (UNDP 2018). Siden 1990 har Norge klatret oppover på denne indeksen. I 1990 lå Norge på en sjetteplass, i 1995 på andre og i 1996 ble førsteplassen erobret. Og der har landet ligget siden. De andre nordiske landene var i 2019 å finne på 6., 8., 11. og 15. plass på denne listen, noe som illustrerer at Norden samlet kommer svært godt ut.

HISTORISK SETT HØY SYSSELSETTING

En viktig årsak til at de nordiske landene har gode levekår, er den høye sysselsettingen. Ser vi på hvor stor andel av befolkningen i yrkesaktive alder som er i arbeid, kommer de nordiske landene godt ut. I alle landene har sysselsettingen ligget over 70 prosent i mesteparten av perioden (figur 1). Fallet i sysselsettingen etter finanskrisa var langt større i Danmark og Sverige enn i Norge. Fra 2011 er det betydelig vekst i sysselsettingsraten i Sverige, Storbritannia og Tyskland har etter hvert kommet seg over sysselsettingsnivået fra før finanskrisa.⁴ Norge og Danmark har ikke – innen første halvår av

⁴ I Tyskland og Storbritannia ser man imidlertid en økning i atypiske ansettelsesforhold (Eichhorst & Tobsch 2013, Department of Business, Innovation and Skills 2015).



Figur 2. Andel personer i alderen 15-64 år som har en midlertidig arbeidstilknytning og andelen som har deltidsarbeid. 2000 og 2018.

Kilde: Eurostats databank, basert på arbeidskraftsundersøkelser.

I Norge er forholdet mellom heltids- og deltidsarbeidende stabilt. Andel midlertidige er også stabil, men må ses i lys av mulighetene til å få fatt arbeidskraft på andre måter, som gjennom innleie og utstasjonering.

2019 – kommet opp igjen på sysselsettningsnivået fra før finanskrisa. I Norge er det en negativ trend fra 2012, som forsterkes med oljeprisfallet høsten 2014. Utviklingen viser at den norske modellen ikke har klart å sikre et like høyt sysselsettningsnivå som tidligere, noe vi kommer tilbake til.

At sysselsettingen i Tyskland og Storbritannia har kommet opp på nordisk nivå, henger sammen med at kvinnene i disse landene har økt sin yrkesdeltakelse. I 2019 var yrkesdeltakelsen på 70 prosent for tyske og britiske kvinner. Sammenlikner man tyske og norske kvinner var den norske andelen 11 prosentpoeng høyere i 2008, mens den var ett prosentpoeng høyere i 2019.

I Norge er sysselsettingen to prosentpoeng lavere i 2018 enn i 2000, og over tre prosentpoeng lavere enn toppåret 2008.

STABIL ARBEIDSTILKNYTNING

Andelen som jobber heltid eller deltid, eller hvor mange det er som er å finne i midlertidige stillinger er også en sentral indikator på velferdsnivået. Etter endringen i Arbeidsmiljøloven, med utvidet adgang til midlertidige ansettelser, har det vært bekymring for at det skulle bli en sterk økning i midlertidighet. Men utviklingen i midlertidighet har vært stabil i Norge. Figur 2 viser at det har vært en liten nedgang fra 2000 til 2018.

Også andelen deltidsarbeidende er stabil. I Norge har andelen deltidsarbeidende kvinner blitt redusert (fra 42,9 til 37,7 prosent), mens deltidsarbeidet har økt blant menn (fra 10,5 til 14,9 prosent).

I norsk sammenheng har deltidsarbeid vært særlig vanlig blant kvinner i offentlig sektor. En større komparativ studie (Nicolaisen mfl. 2019) viser at deltidsansatte ikke har blitt mer marginalisert over tid, og de finner heller ikke støtte for økt polarisering i arbeidsmarkedet knyttet til deltid. Derimot er fortsatt deltid mer usikkert enn heltid når det kom til arbeidstakernes jobbsikkerhet.

Øistad mfl. (2019) og Nergaard (2018a) finner heller ingen dramatiske endringer blant de midlertidig ansatte, og det er i stor grad stabilitet knyttet til midlertidige stillinger etter alder, sektor, utdanningsnivå og næring.

På et overordnet nivå er det altså stabile tilknytningsformer i det norske arbeidsmarkedet. Majoriteten er å

finne i heltidsstillinger og de fleste er fast ansatt. Det som statistikken ikke fanger opp, er innleie av arbeidskraft, utstasjonering av utenlandske arbeidstakere i Norge og bemanningsbransjen – og hvilke betingelser som gis for disse arbeidstakerne. At midlertidigheten ikke øker, kan bety at andre arbeidskraftstrategier benyttes i større grad. Arbeidsgivere benytter ulike varianter av atypiske arbeidskraftstrategier, som eksempelvis innleie, ekstravakter, deltidsansatte som påtar seg ekstra jobb, i tillegg til midlertidig ansatte. Nergaard (2018a) anslår at 1,5–2 prosent av årsverkene i 2017, ble utført av bemanningsselskapene. Noe som er en fordobling fra 2003.

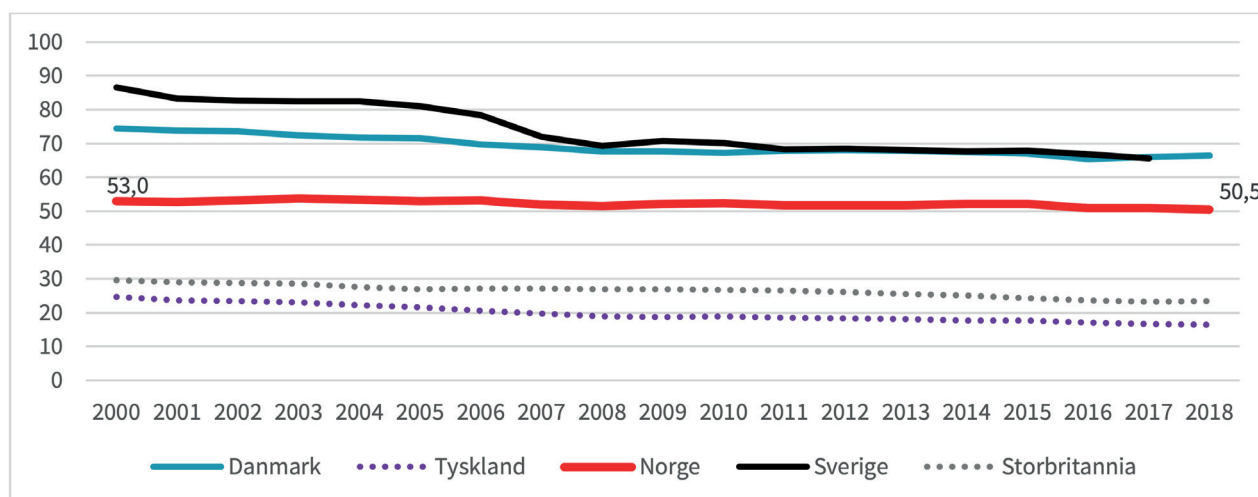
Om det på nasjonalt nivå er et lite innslag av innleie, er innleie konsentrert innenfor enkelte næringer og bransjer. Særlig har byggenæringen vært i søkelyset, med høyt innslag av innleid arbeidskraft. At man vil kunne ha en konkurransefordel av å ikke ha egne ansatte utfordrer naturlig nok modellen. I senere år har det vært gjennomført innskjerper, både knyttet til offentlige innkjøp (læringsklausuler, andel av arbeidsstokken med fagbrev mm.) og gjennom reguleringer. For eksempel ble det fra 2019 foretatt innstramminger lovveien. Blant annet ble nulltimers-kontrakter forbudt, ansatte i bemanningsselskapene fikk bedre oversikt over framtidig arbeidssituasjon, og arbeidstakerorganisasjoner med innstillingsrett fikk en sterkere hånd på rattet.

KOORDINERING OG AVTALER

Sterke arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner er forutsetning for et velregulert arbeidsliv. Det er godt kjent at Norden utmerker seg med høy organisasjonsgrad, men som figur 3 viser skjer det endringer.

Andelen fagorganiserte går ned i samtlige land. Våre nordiske naboland har den største nedgangen, men også fra det høyeste nivået. Organisasjonsgraden ligger godt over 60 prosent på de siste målingene. De danske tallene inkluderer «frie fagforeninger» som ikke inngår tariffavtaler, men opererer mer innenfor rådgiving og forsikringssegmentet. Nedgangen i organisasjonsgraden i Sverige og Danmark må også fortolkes i lys av endringer i arbeidsledighetskassene (Gent-systemet).⁵ Nedgangen i Norge er betydelig lavere enn i nabolandene, men det samme kan sies om nivået. Rett over 50 prosent var fagorganisert i slutten av perioden.

⁵ Gentsystemet er et system hvor fagforeningene administrerer ledighetstrygden. I Danmark ble det innført fri etablering og konkurranse mellom A-kasser i 2002. I Sverige ble kontingentene til A-kassene økt (og differensiert etter arbeidsledighetsrisiko) og fradraget kuttet i 2007–8 (se Dølvik mfl. 2014:76).



Figur 3. Andel organiserte arbeidstakere i perioden 2000-2017/2018. For alle landene er det registerbaserte tall for organisasjonsgrad som er lagt til grunn.

Kilde: OECD.Labour statistics.

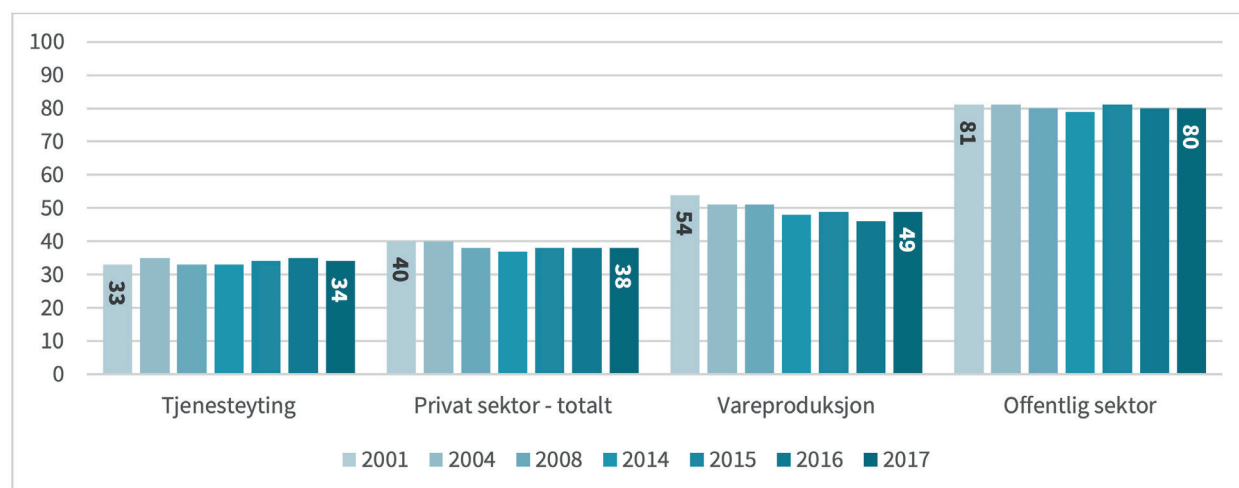
Andel fagorganiserte går ned i samtlige land, men minst i Norge. Organisasjonsgraden er høy i offentlig sektor.

Retter man søkelyset mot de forskjellige delene av norsk arbeidsliv er det betydelige forskjeller (figur 4). Det er høy stabilitet og høy organisasjonsgrad innenfor offentlig sektor. Her er fire av fem arbeidstakere organisert. I privat sektor er bildet mer sammensatt. Andelen organiserte innenfor vareproduserende sektor har gått ned, i tillegg er det nedgang i sysselsettingen innenfor denne sektoren. Andelen organiserte er lav i andre deler av privat sektor. I privat tjenesteyting er bare en av tre arbeidstakere organisert. Det er denne delen av arbeidsmarkedet som vokser. Det er en utfordring at organisasjonsgraden er lav i de delene av arbeidsmarkedet der behovet for å ha en fagforening i ryggen er størst. I den voksende private tjenestesektoren er

det mange med lav lønn, mange med lav formell kompetanse og mange som jobber deltid.

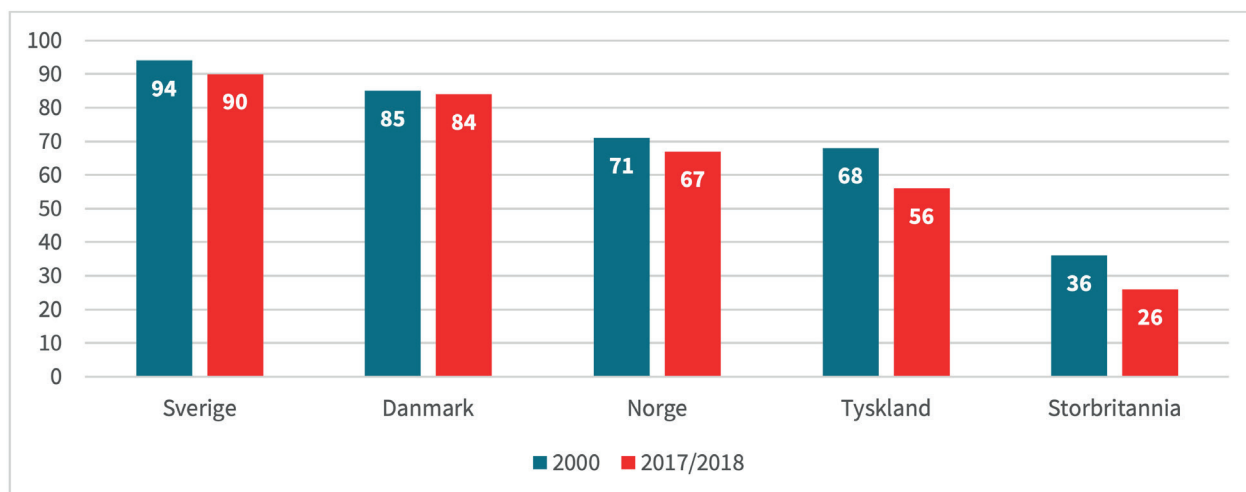
AVTALEDEKNING

Selv om man ikke er organisert, kan man være omfattet av en tariffavtale. Som vi så over er organisasjonsgraden i Norge ca 50 prosent, mens tariffavtaledekningen er nesten 70 prosent (figur 5). Mens andelen fagorganiserte er gått ned i alle landene, holder avtaledekningen seg bedre. Nedgangen i avtaledekning i perioden er riktignok fire prosentpoeng i Norge, men to av tre arbeidstakere er dekket av en overenskomst. Mens tilnærmet samtlige er dekket av en tariffavtale i offentlig sektor, gjelder dette i overkant av halvparten i privat sektor det (figur 6). I Norge er avtaledekningen særlig lav i tjenesteytende del av privat sektor.



Figur 4. Organisasjonsgrad etter sektor. 2001–2016. Prosent.

Kilde: Nergaard 2018a (side 14) og 2018b (side 16), basert på tilleggsundersøkelse til AKU.



Figur 5. Andel arbeidstakere som er dekket av en tariffavtale.

Kilde: OECD Labour statistics. Collective bargaining coverage.

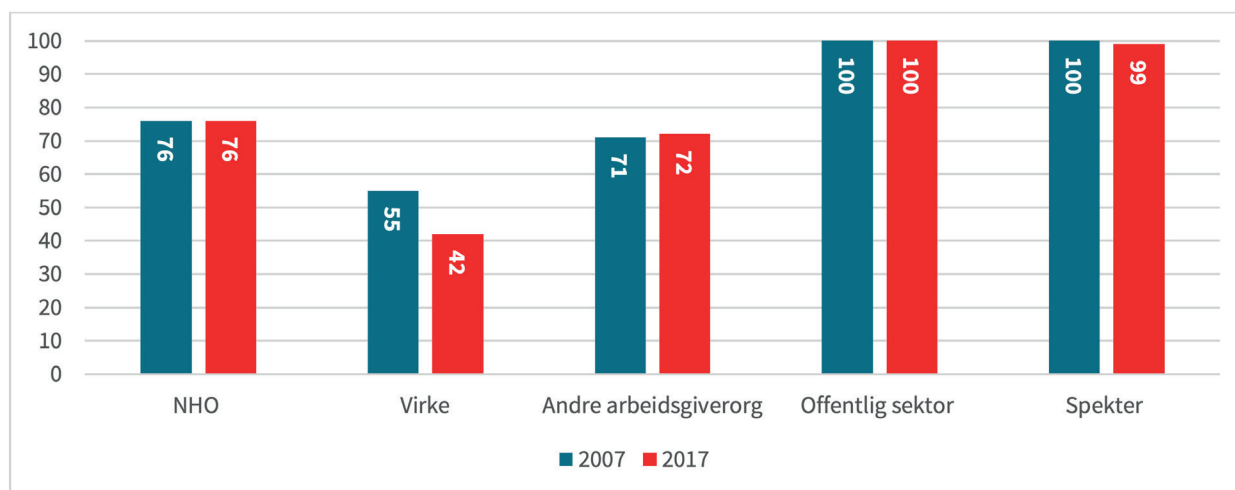
Synkende avtaledekning betyr flere arbeidstakere uten vern fra tariffavtale.

For at den norske modellen skal fungere, er det ikke bare arbeidstakerorganiseringen som er viktig. Et likeverdig maktforhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver er en nødvendig forutsetning for et godt og velfungerende partssamarbeid. Det fordrer også at arbeidsgiverne er organisert, noe mange norske arbeidsgivere er. Ser man på antall ansatte i virksomhetene med tariffavtale i prosent av alle medlemsbedriftene i arbeidsgiverorganisasjonene er det imidlertid betydelige forskjeller i tariffavtaledekning (figur 6).

I stat, kommune og Spekterområdet er samtlige arbeidstakere som jobber i en virksomhet med «medlemskap» dekket av tariffavtale. Andelen av den totale

arbeidsstokken i medlemsbedrifter som er dekket av avtale holder seg på de fleste områder stabilt. Men det er fall i avtaledekningen for virksomheter med medlemskap i Virke. Her skal det også sies at Virke har hatt den prosentvis sterkeste veksten fra 2007 til 2017. Medlemsbedriftene deres sysselsatte 160 000 personer i 2007 og 236 000 personer i 2017 (økning på 48 prosent). Tilsvarende var veksten målt antall ansatte i NHO på 41 prosent og i Spekter på 21 prosent (NOU 2019:6 vedlegg 5 side 178).

Veksten i medlemsbedriftenes sysselsetting i Spekter og NHO har ikke påvirket avtaledekningen, mens Virke sin vekst har redusert andelen dekket av avtale. Grovt sagt har Virke sitt organisasjonsmessige utspring i varehandelen, men organiserer i dag arbeidstakere i store deler av tjenesteytende del av privat sektor. Som vist foran er det også her vi finner lavest organisasjonsgrad på arbeidstakersiden. Mange av disse virksomhetene vil være små.



Figur 6. Andel av medlemsbedriftenes arbeidsstokk som er dekket av tariffavtale.

Kilde: NOU 2019:6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019 (side 178)

Alle i offentlig sektor er dekket av tariffavtale, og det er stabilitet i andelen arbeidstakere med avtale for de fleste arbeidsgiverorganisasjonene i privat sektor. Arbeidsgiverorganisasjonen Virke som vokser mest har derimot nedgang i avtaledekning blant sine medlemsbedrifter.

ØKONOMISK ULIKHET

Inntektsulikhet står høyt på den politiske dagsorden. Ser vi på ulikhet i den totale inntekten (summen av lønns- og næringsinntekter, pensjoner, kapitalinntekter og offentlige overføringer i form av trygder eller stønader) er inntektsforskjellene mindre i Norden enn i andre land.

Det siste tiåret har inntektsulikheten, målt med Gini-koeffisienten⁶, vært omtrent uendret i Norge (figur 7). Legger man utviklingen før skatt og overføringer til grunn, har det vært en svak økning. Siden skattesystemet omfordeler økonomiske ressurser mellom innbyggerne, vil Gini-koeffisienten før skatt og overføringer være høyere enn etter at skatter og overføringer er hensyntatt.

Ulikheten har økt mest i Sverige og både Sverige og Danmark har hatt en kraftigere økning i ulikhet enn Tyskland når man ser perioden under ett.

LØNNSULIKHET

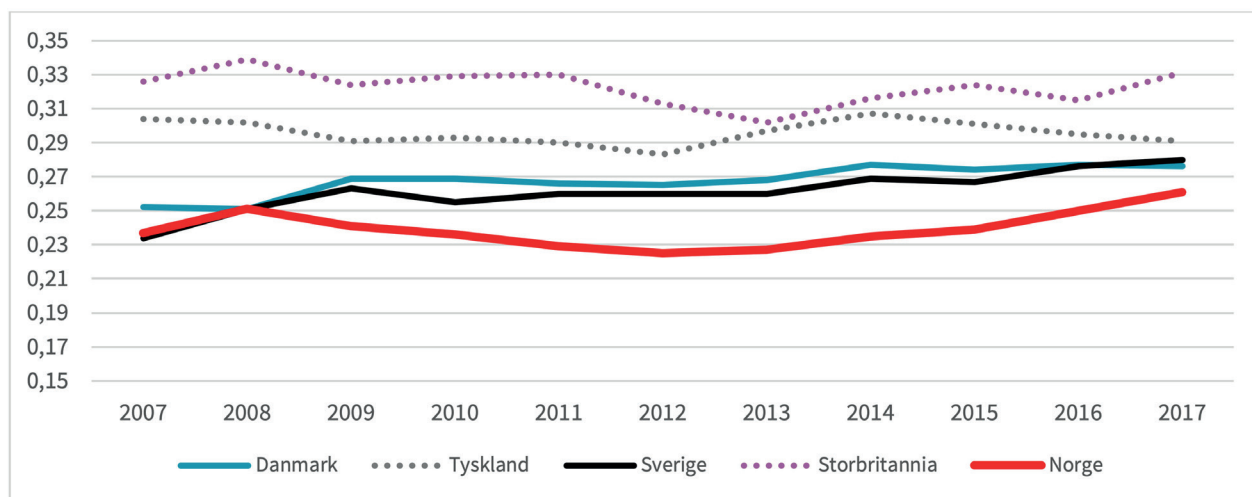
Hittil har vi sett på forskjellene i den totale inntekten, det vil si inntekt fra både lønnsarbeid og overføringer. Norge

og våre nordiske naboland har vært kjennetegnet av små lønnsforskjeller. I figur 8 er dette illustrert ved å se på hvor mye mer en høytlønnnet tjener enn en lavtlønnnet, og hvordan dette utvikler seg. Det vil si lønna til de som tjener 90 prosent mer enn alle andre delt på lønna til de som tjener mer enn de 10 prosent lavest lønnede.

De nordiske landene skiller seg fra Tyskland og Storbritannia når det kommer til forholdet mellom lavt- og høytlønnede (figur 8). I Tyskland og Storbritannia tjener en høytlønnnet over tre ganger så mye som en lavtlønnnet. I de nordiske landene varierer det fra 2,1 ganger i Sverige til 2,6 ganger i Norge og Danmark.

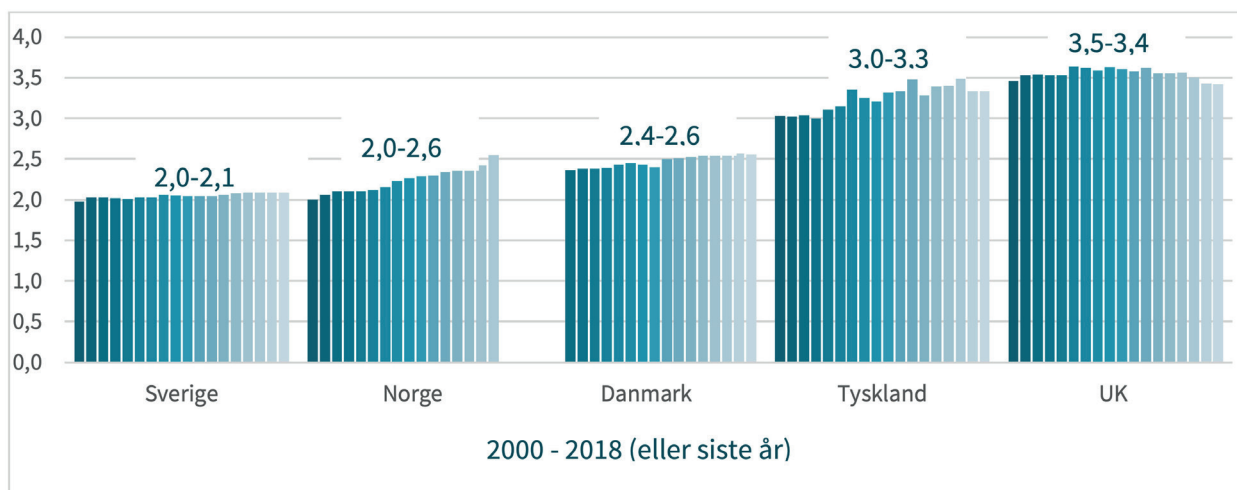
Norge starter perioden med lønnsforskjeller på svensk nivå, men gjennom perioden øker disse. I slutten av perioden (2015) er forskjellen mellom lavtlønnnet og høytlønnnet på dansk nivå og i Norge har lønnsulikhetene økt mer enn i de andre landene. Den norske modellen med samordnet lønnsdannelse ser med andre ord ikke ut til å ha lyktes med å hindre øking i lønnsulikhet. De nederst i lønnsfordelingen blir hengende etter, men dette skjer hovedsakelig blant uorganiserte arbeidstakere uten tariffavtale i privat sektor (Jordfald & Nymoen 2016). Dersom man legger den norske veksttakten for årene 2000–2015 til grunn, vil lønnsforskjellene i Norge komme opp i dagens tyske nivå innen 2030.

⁶ Gini-koeffisienten har verdien 0 når all inntekt er likt fordelt i befolkningen, og verdien 1 når en person har all inntekt. Jo høyere Gini-koeffisienten er, jo større er ulikheten i et samfunn.



Figur 7. Ulikhet i husholdsinntekt, målt ved Gini-koeffisienten. 2007–2017.

Kilde: Eurostats databank (ilc_di12).



Figur 8. Interdecile ratio P90/P10. Brutto lønn. Heltidsekvivalenter. 2000–2017.

Kilde OECD Stat. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DEC_I

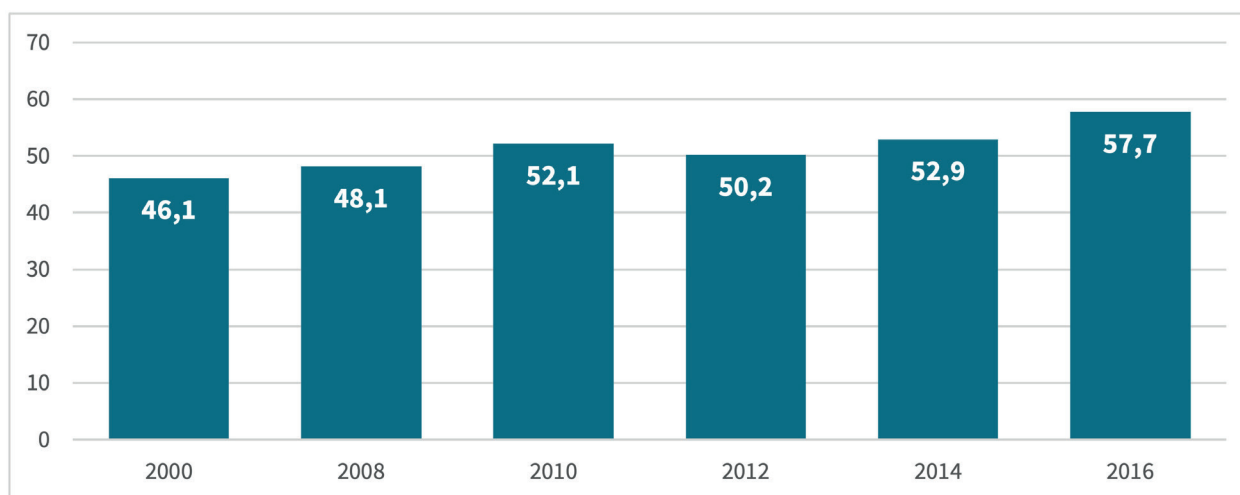
ULIKHET I FORMUE

Etter Thomas Pikettys bok *Kapitalen i det 21. århundre* (Piketty 2013) har diskusjonene om formuesulikhet for alvor skutt fart. Bekymringen er at formuesulikheten øker, og at dette smitter over på inntektsulikheten, dels på grunn av at arv akkumulerer rikdom på noen hender, og dels fordi avkastningen på kapital forventes å øke mer enn vekstraten i økonomien (Aaberge & Stubhaug 2018). Et siste mål på utviklingen i ulikhet, er derfor å se på formuesfordelingen. Figur 7 viste at Gini-koeffisienten for inntektsulikhet var 0,25 i 2018. Gini-koeffisienten for total formue var 0,72 i 2016 (figur 9). Ulikheten i formue er altså nesten tre ganger så stor som ulikheten i inntekt. Og formuesulikheten øker. Fra 2000 til 2016 øker de ti prosent rikeste sin andel av all formue med 11,6 prosentpoeng. Hovedtyngden av denne formuen (70 prosent) er relatert til bolig, men desto høyere opp man er i fordelingen, desto større andel utgjør finansinntekter.

UTENFORSKAP

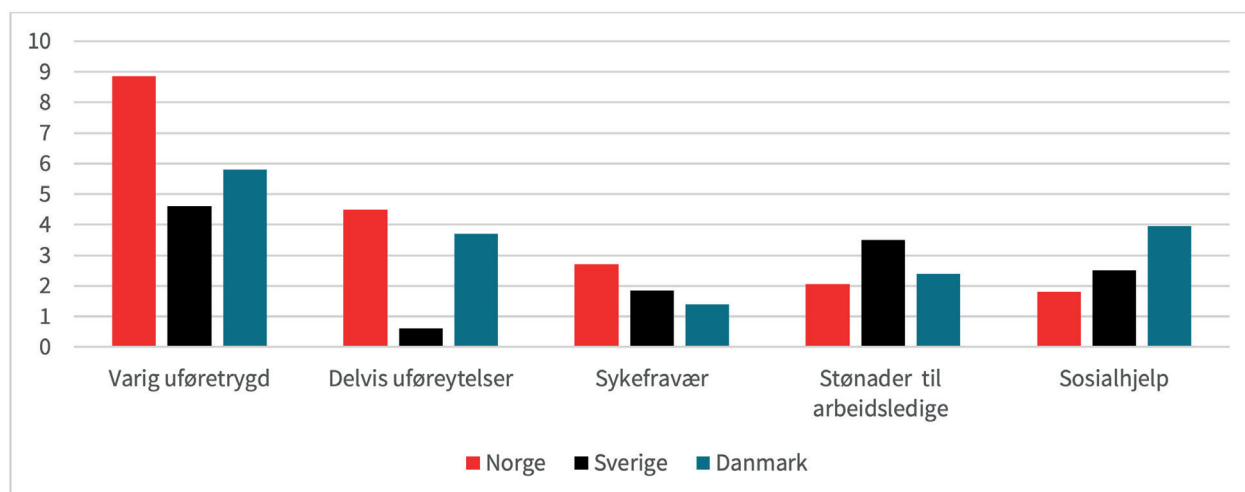
Så langt har vi konsentrert oss om forhold i arbeidslivet. Det er imidlertid en utfordring for den norske modellen at en betydelig andel av befolkningen i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Arbeidsdeltakelse anses som et gode i seg selv. For den enkelte gir arbeid blant annet meningsfull aktivitet, følelse av tilhørighet, mulighet for læring og utvikling. I tillegg gir arbeid økonomisk sikkerhet. For samfunnet bidrar høy sysselsetting til god økonomi og høy skatteinngang, noe som er nødvendig for å sikre den norske velferdsstaten.

Retter man blikket mot den delen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder, men ikke i arbeid, skiller Norge seg noe ut sammenliknet med våre naboland. Norge har en betydelig høyere andel som har varig uføretrygd eller en delvis uføreytelse (figur 10). Ser man derimot på andelen som mottar stønad for arbeidsledighet er denne lavere i Norge enn i de andre landene, og det samme gjelder



Figur 9. De ti prosent rikeste sin andel av samlet formue. Prosent. Norge. 2000–2016.

Kilde: Aaberge & Stubhaug (2018). <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/formuesulikheten-okar>



Figur 10. Antall ytelsesmottakere i ulike land som prosent av befolkningen 18–64 år. 2017.

Kilde: Figuren er en revidert versjon av figur 4.10 i NOU 2019:7.

mottak av sosialhjelp. Dette indikerer at ulike land kan ha ulike tradisjoner for hva slags ytelse en person mottar og at man i Norge er mer tilbøyelig til å innvilge en varig (helselerelatert) ytelse enn i de andre landene.

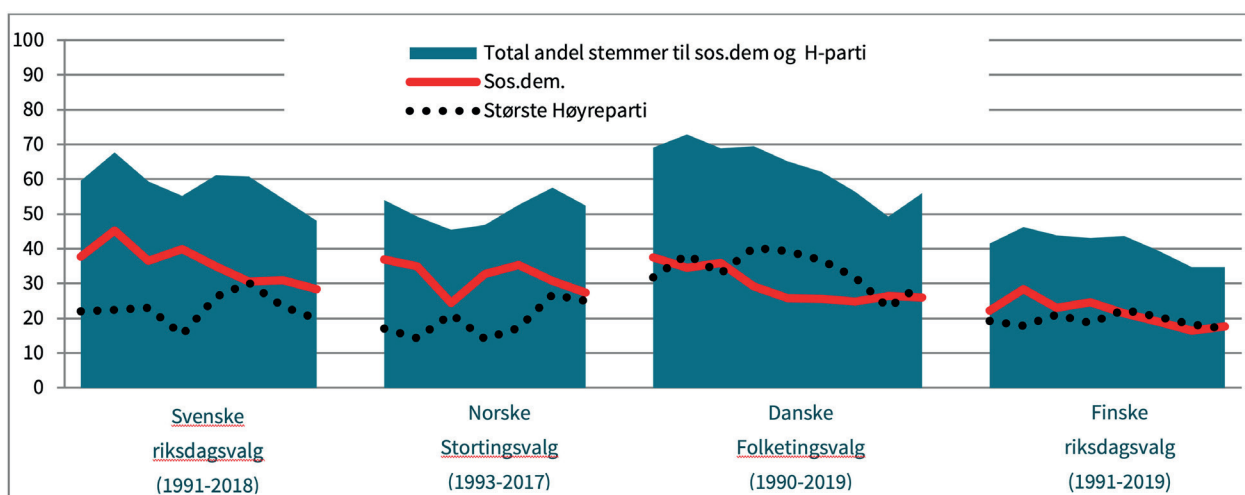
Det har ikke vært noen sterk økning i andelen som står utenfor arbeidsmarkedet i Norge. Den største bekymringen er knyttet til økningen i andelen unge (under 30 år) som mottar helselerelaterte ytelser. Mens 3,4 prosent i denne aldersgruppa var uføretrygdde eller mottok midlertidige helselerelaterte ytelser i 2000, var andelen økt til 5,1 prosent i 2017 (NOU 2019:7). For personer i aldersgruppa 25–54 år (kjernearbeidsstokken), har det vært mindre endringer i samme periode. Andelen som er sysselsatt og hjemmearbeidende er gått ned med to prosentpoeng, mens andelen uføre eller uoppgitt/annen tilknytning har gått nesten like mye opp (NOU 2019:7).

Et viktig kjennetegn ved den norske modellen er at

velferdsstaten skal sikre innbyggerne en anstendig levestandard dersom de ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid. Det er en styrke ved samfunnet at personer som står utenfor arbeidslivet har rett på en livsoppholdsyttelse. Samtidig er den høye andelen som mottar helselerelaterte ytelser en utfordring for velferdsmodellens bærekraft.

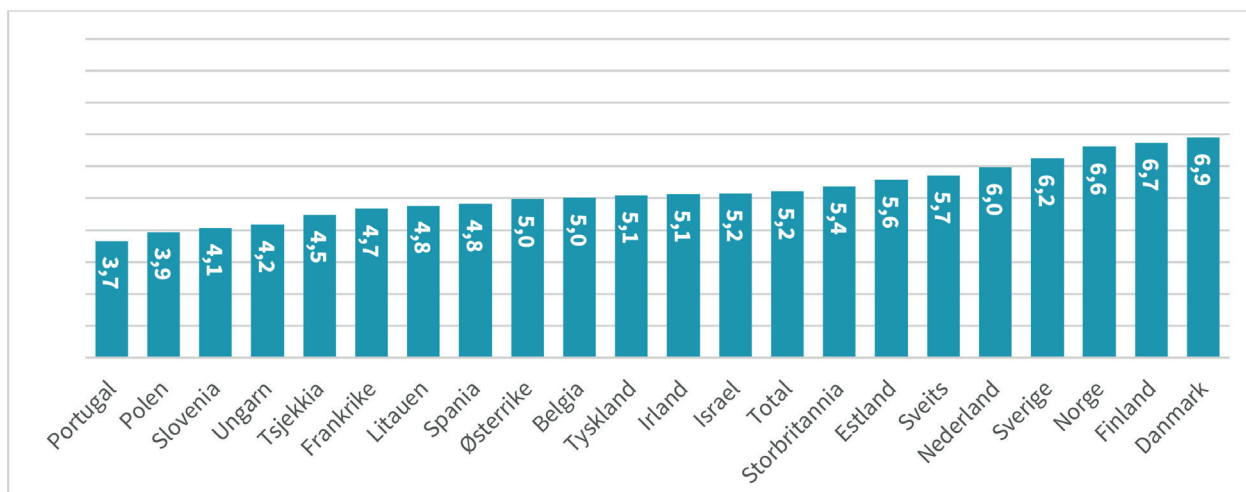
POLITISKE ENDRINGER

Da vi innledningsvis beskrev viktige forutsetninger for den norske modellen, var én av disse at sentrale aktører deler et sett av felles verdier, og at man dermed jobber mot samme målene. I Norden har sosialdemokratiske partier og høyrepartier skiftet på å ha regeringsmakten. Siden 1990 har de sosialdemokratiske partiene hatt synkende oppslutning ved valgene (Figur 11). De har dermed vært avhengige av å inngå koalisjoner med andre partier for å gjennomføre sine politiske prosjekter.



Figur 11. Valgresultater for de sosialdemokratiske partiene og dominerende høyreparti i Norden. 1990-2019. For Danmarks del er Venstre og Det Konservative Folkeparti slått sammen.

Kilde: Oppdatering av figur i Dølvik mfl. 2014. NSD European Election Database.



Figur 12. Gjennomsnittsskår for plassering på en skala for tillit som varierer fra 0 til 10. 0 tilsier ingen tillit til andre mennesker og 10 tilsier full tillit til andre mennesker. 2016.

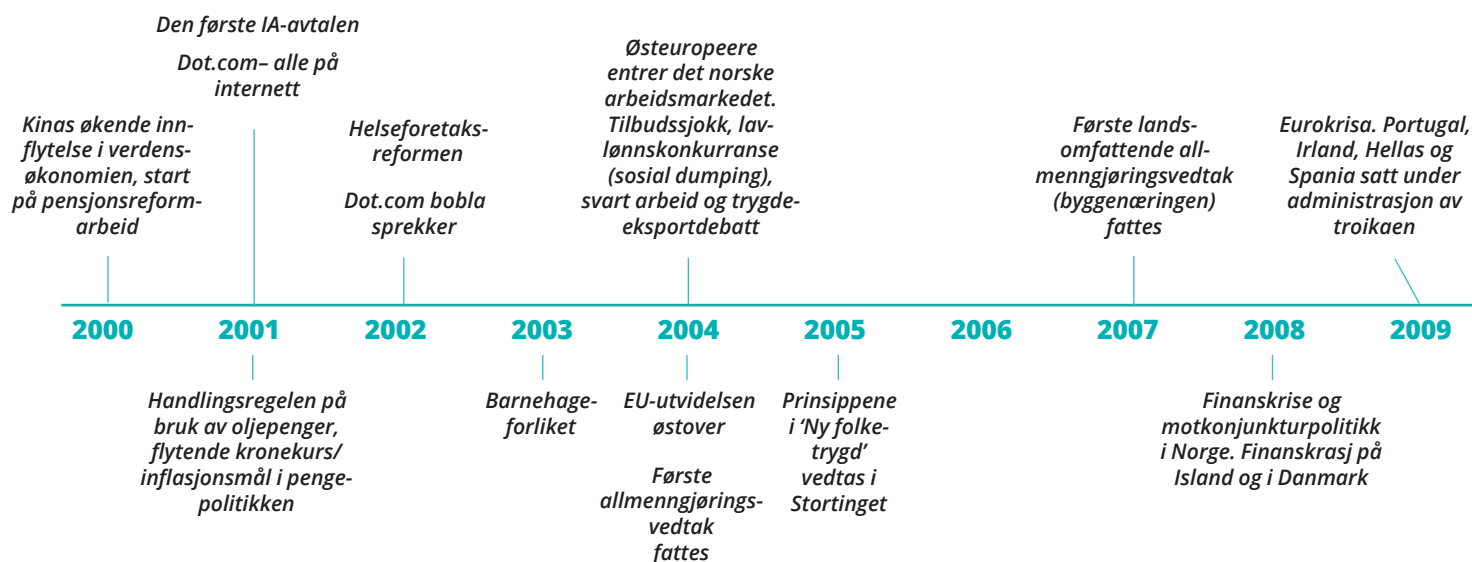
Kilde: ESS Round 8: European Social Survey Round 8 Data (2016). Data file edition 2.1. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC. doi:10.21338/NSD-ESS8-2016.

Bortsett fra i Norge, hadde ikke de store høyrepartiene en motsvarende oppsving fram til 2018. Sverigedemokratenes økte oppslutning i det svenske riksdagsvalget i 2018 endret på det bildet. De grønne feltene i figur 10 angir velgerandelen til de sosialdemokratiske og de største høyrepartiene samlet. Bortsett fra i Norge går andelen ned i alle landene. Et økende antall velgere har gått til sentrumspartiene, eller til fløypartiene (Dølvik mfl. 2014:40).

Mindre (og nye) partier får samlet mer oppslutning, og blant annet ved det siste kommunevalget i Norge fikk såkalte «ensakspartier», som Bompengepartiet, like stor oppslutning som de tradisjonelle styringspartiene i noen kommuner. De grønne partiene gjør det også godt, og i

tillegg har det i alle de nordiske landene (unntatt Island) vært en framvekst av nye partier på høyresiden. I Sverige er nå Sverigedemokraten omtrent like store som Socialdemokraterna og Moderaterna.

Det er uklart hva de politiske skiftene betyr for oppslutningen om den norske modellens mål og verdier. Eksistensgrunnlaget for nye politiske partier, er at de står for en annerledes politikk enn de etablerte partiene. Gjennom å profilere seg sterkt rundt én sak, forholder disse partiene seg i mindre grad enn styringspartiene til politiske helhetsvurderinger og prioriteringer. Hvor og hvordan slike partier vil legge politikken hvis/når de kommer i posisjon og må foreta de samme avveiningene, er derfor et legitimt spørsmål. Videre vil de nye partiene



også indirekte påvirke de etablerte partiene, hvor de etablerte endrer sin politikk for å fange opp misnøyen som de nye partiene er tuftet på. Spørsmålet er om det vil bli vanskeligere å skape legitimitet for og oppslutning om modellen med nye velgermønstre.

TILLIT

Tillit kan måles på mange måter, men uansett hvilket tillitsmål man ser på, kommer Norge og de andre nordiske landene godt ut. Her er tilliten eksemplifisert ved grad av tillit til andre mennesker (figur 12). Det er ingen andre regioner i verden som kan skille med like høyt tillitsnivå.

Høy grad av tillit er en viktig forklaring på at den norske modellen fungerer som den gjør. Tillit er en forutsetning for samarbeidet mellom partene i arbeidslivet, og for at innbyggerne ser de beslutningene som tas av ulike myndighetsorganer som legitime.

Tilliten har utviklet seg gjennom mange år og Nordisk ministerråd (2017) har utgitt en rapport der de kaller tilliten for Det nordiske gullet. I rapporten pekes det på at fraværet av korrupsjon, eksistensen av vel-fungerende og rettferdige samfunnsinstitusjoner og stor grad av trygghet gjennom velferdsstaten har hatt avgjørende betydningen for utviklingen i tillit (ibid., 7). I tillegg til at høy grad av tillit er positivt i seg selv, har det også betydning for økonomien. Beregninger viser at en 10 prosentpoengs økning i tilliten kan forventes å gi et halvt prosentpoengs økning i økonomisk vekst (ibid.: 8).

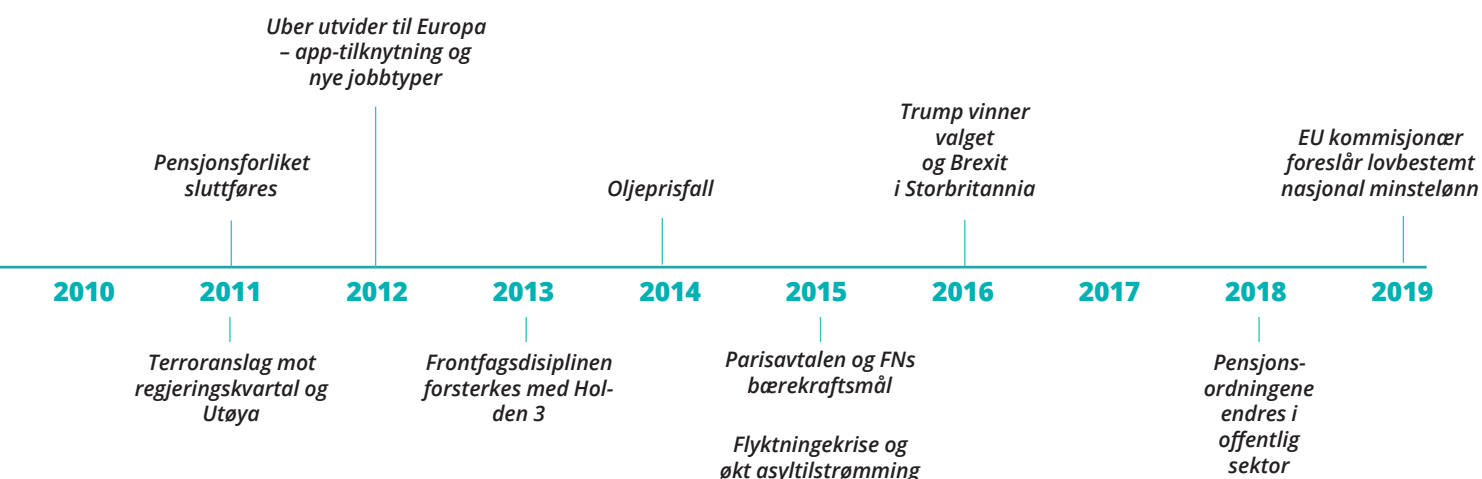
Det er gode argumenter for at den nordiske modellen i seg selv bidrar til det høye tillitsnivået. Det store innslaget av organisasjoner i Norden, alt fra frivillige organisasjoner til organisasjonene i arbeidslivet, har hatt betydning. Den nordiske organisasjonstradisjonen har bidratt til å skape tillit mellom organisasjoner som i utgangspunktet har hatt motstridende interesser, men som har opparbeidet tillit til hverandre gjennom for-handlinger (Ilsøe 2012).

Ytre og indre påvirkning

Den norske modellen eksisterer ikke i et vakuum og eksterne hendelser og trender påvirker modellen. I tillegg endrer det norske samfunnet seg kontinuerlig, og modellen må håndtere disse samfunnsendringene. Siden 2000 er det en rekke hendelser som har «truffet» den nordiske modellen. Vi har laget en tidslinje som illustrere noen nasjonale og internasjonale forhold som den norske modellen har måttet forholde seg til, og der myndighetene og partene har måttet finne løsninger for å tilpasse seg en ny situasjon.

Et eksempel på en slik tilpasning er bruken av all-menngjorte tariffavtaler i forbindelse med økt arbeids-innvandring fra EU-land etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007. For å forebygge konkurransevridning og sosial dumping har flere norske tariffavtaler blitt allmenngjort. Det betyr at hele eller deler av tariffavtalene har blitt standard for alle som jobber innenfor en bestemt bran-sje, uavhengig av organisasjonstilhørighet.

Et annet eksempel er IA-avtalen, som ble framfor-handlet for å møte utfordringene med høyt sykefravær, tidlig avgang fra arbeidslivet og lav sysselsetting blant personer med funksjonsnedsettelse. I 2001 inngikk sta-ten og arbeidslivets parter den første intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv. En rekke tiltak blitt iverk-satt for å nå avtalens mål om å forebygge og redusere sykefravær, styrke jobbnærværet og bedre arbeids-miljøet, samt hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. På de neste to sidene beskriver vi mer i detalj hvordan modellen har fungert, eksemplifisert ved pensjons-forliket og håndteringen av oljeprisfallet i 2014.



Pensjonsforliket¹

Som i de fleste andre land har levealderen økt. Alt annet konstant, vil det si at kostnadene til pensjoner vil øke kraftig. Utfordringer med pensjonssystemets bærekraft er ikke særnorsk, derimot var løsningen et eksempel på hvordan modellen fungerer. Fra arbeidstakerhold var det skepsis knyttet til at risiko for pensjon ble overført fra stat og arbeidsgiver til den enkelte arbeidstaker, mens det fra arbeidsgiversiden var bekymringer rundt kostnadsoverføringer.

Første del (2001-2005) av reformen gikk på folketrygden. Endringene som ble lansert var blant annet prinsippet om levealdersjusteringer (ved økt levealder må man jobbe lengre for å få samme pensjonsnivå). Opptjeningen i folketrygden skulle også endres ved at alle år skulle telle med i pensjonsgrunnlaget. Det tredje prinsippet var valgfri pensjonsalder fra 62 år og mulighet for å kombinere jobb med pensjonsuttak. Med overgangsordninger for de eldste endret i Stortinget i 2005 grunnplanken i pensjonssystemet. Alle født etter 1963 ble fullt omfattet av «ny» folketrygd.

Innslaget av tjenstepensjon og tariffregulering varierte mellom sektorene, og ikke minst innad i privat sektor. Arbeidstakere uten tariffavtale hadde ikke AFP, og sjelden bedriftsbaserte tjenstepensjoner. For mange var folketrygden eneste pensjonsgrunnlag. I 2006 innførte Stortinget lov om obligatorisk tjenstepensjon (OTP). Minimum 2 prosent av lønn skulle settes av til framtidig pensjoner.

Når det kom til de tariffestede ordningene måtte disse på en eller annen måte forholde seg til «ny» folketrygd. Fra politisk hold var det ønsket at det som skulle flytte «oppe på», ikke motarbeide grunnprinsippene i den nye folketrygden. Fra LO sin side var prinsippet om alleårsregel og levealdersjustering akseptert. Men det var motstand knyttet til det nøytrale uttaket. For LO var det sentralt at AFP-ordningen som skulle sikre sliterne en verdig alderdom ble videreført. På LO-kongressen i 2005 fikk Stoltenberg støtte for prinsippene i reformen. I bytte måtte den sosiale profilen endres, AFP i privat sektor opprettholdes og offentlig tjenstepensjon sikres.

Forhandlingene medførte en redefinering av AFP. I 2008 inngikk partene i privat sektor avtale som var basert på nøytralt uttak og en videreføring av AFP. I trepartsforhandlingene ble da AFP-ordningen endret fra tidligpensjon til en livslang tilleggspensjon. Mens privat sektor endret sitt pensjonssystem, ble endringene betydelig tøffere i offentlig sektor. I 2009 ble regjeringens forslag forkastet. Brutto prinsippet (2/3 av sluttlønn), 30 års opptjening og AFP som tidligpensjon ble videreført. Utfordringene var at man hadde akseptert levealdersjusteringen. Økt levealder kombinert med brutto prinsippet vil medføre betydelig lavere pensjonsnivå blant de yngste. Først i 2018 ble partene enige om å endre de offentlige tjenstepensjonsordningene. Fortsatt gjenstår særaldersgrenser og AFP-tilpasninger i offentlig sektor.

Det er og vil alltid være uenighet knyttet til vellykkethet av reformen. Finansdepartementet fikk ikke fjernet AFP eller innsparingene de ønsket. Arbeidstakersiden måtte forholde seg til ny folketrygd og effektene av økt levealder, men fikk påvirket fordelingsprofilen. Bedrifter uten pensjonsordninger måtte innføre, mens tariffbundne bedriftene måtte videreføre AFP. I motsetning til mange andre land har man gjennomført innstramminger i pensjonssystemene, uten at landet står i en svært vanskelig økonomisk situasjon. I Norge har sysselsettingen blant de eldste gått opp. På den andre siden fikk LO opprettholdt muligheten til å gå ved 62 år, og man klarte å transformere den offentlig subsidierte tidligpensjonsordning til en livslang ytelsespensjon.

¹ Sammenhengen er basert på Anne Skevik Grødem og Jon Hippe's artikkel: «Networking, lobbying and bargaining for pensions: trade union power in the Norwegian pension reform», *Journal of Public Policy*, 2018.09.25 og intervjuer med Axel West Pedersen (<https://bit.ly/2NNpHnA>)

Oljeprisfallet 2014 – verdien av koordinert lønnsdannelse¹

Etter at oljeprisene over en 15 årsperiode hadde trigget store investeringer og oljerelatert virksomhet og aktivitet i Norge, kom prisfallet senhøsten 2014. Mens oljeprisen lå på 113 dollar fatet sommeren 2014, falt prisene under 30 dollar fatet vinteren 2016. Prisen for landets desidert største eksportartikkel, olje og gass, var da på en drøy fjerdedel av det den hadde vært. Mens store deler av Vestlandet og den konkurranseutsatte industrien fikk merke virkningene, gikk den skjermede innlandsøkonomien godt. Behov for en samordnet og koordinert lønnsdannelse som skulle sikre sysselsetting var absolutt til stede.

For at fronfagsmodellen (hvor konkurranseutsatt sektor bestemmer lønnsveksten) skal fungere, må «følgefagene» enten i skjermet del av privat sektor eller offentlig sektor følger normen som blir lagt herfra. Videre spiller både Sentralbankens pengepolitiske disposisjoner og regjeringens finanspolitiske prioriteringer inn. Mens Norge i årene etter finanskrisa (2008) opprettholdt god reallønnsvekst takket være høye oljepriser, produktivtvekst og høye bytteforholdsgevinster, var virkningene av krisa i nabolandene langt sterkere. Med oljeprisfallet skulle dette også snu.

Rett før oljeprisene falt ble Holden III-utvalgets rapport NOU 2013:13 «Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi» presentert. Utvalget hadde blant annet gjennomført en analyse av hva som kunne skje ved et oljeprisfall, og hvilke utslag dette blant annet ville få på ledighetsnivået. Når det kom til modellvalg sluttet utvalget sluttet opp om sine tidligere anbefalinger om fronfagsmodellen. Videre ble det anbefalt at NHO i forståelse med LO skulle anslå hva en troverdig rammen av frontfaget skulle være. Fra perioden midt på nittitallet og utover det første tiåret etter årtusenskiftet hadde funksjonærtunge områder innenfor privat sektor hatt høyere lønnsvekst enn frontfaget. Dette igjen skapte gnisninger inn i offentlig sektor, som på den ene eller andre måten var bundet til lønnsveksten i frontfaget.

Fungerte så partsamarbeidet for å styre lønnsutviklingen etter oljeprisfallet?

Legger man TBU sine nyeste rapporter til grunn, har partene i den koordinerte lønnsdannelsen klart å bringe lønnsveksten ned. For årene 2015-2018 var gjennomsnittlig reallønnsvekst på 0,3 prosent. Videre har forskjellene i lønnsvekst mellom de ulike tariffområdene blitt kraftig redusert. Innenfor NHO-området har funksjonær-lønnsveksten ligget på tilnærmet samme nivå som arbeiderlønnsveksten. Det organiserte arbeidslivet leverte for å sikre sysselsettingen gjennom moderate lønnsoppgjør og koordinering i lønnsdannelsen. Men leverte de offentlige myndighetene i den økonomiske politikken?

Som ved finanskrisa i 2008 søkte man å stimulere økonomien med flere verktøy, herunder utviding av permitteringsordningen. For Norges Banks vedkommende er det alltid en avveining mellom inflasjonsmål og aktivitetsnivå i økonomien når de fastsetter rentenivået. Mens styringsrenta lå på 1,5 prosentpoeng før oljeprisfallet, var den ett prosentpoeng lavere høsten 2016. Om Storting og regjering ga nok gass for å opprettholde aktivitetene er et annet spørsmål. Blant økonomene er den såkalte «budsjettimpulsen» en sentral indikator for bruk av oljepenger for å stimulere økonomien. Er den positiv stimuleres norsk økonomi, er den negativ dempes presset i økonomien. I 2009-budsjettet var stimulansen på 1,8 prosent mens var 0,7 prosent i 2015 og 2016. Videre var det kritikk fra opposisjonen rundt hvordan regjeringen benyttet det økonomiske handlingsrommet. Ett forhold er om man og hvor mye man bruker offentlige midler – et annet er hva man bruker penger på – eller hvor man gir lettelser i skatte- og avgiftsnivået.

¹ Sammendraget er basert på Ragnar Nymoen og Bård Jordfald sine artikler i Fellesforbundets Landsmøtehefte 2019: Lønn, kjøpekraft, fordeling og velferd 2000–2018.

Hva nå?

Den norske modellen står sterkt, og den har vist seg robust og omstillingsdyktig overfor både ytre og indre endringer (Dølvik mfl. 2014). Gjennomgangen av ulike indikatorer i dette notatet viser at modellen står overfor flere krevende utviklingstrekk framover. Hovedutfordringene for modellen er om den ikke klarer å tilpasse seg slik at fundamentene eller grunnpilarene ikke begynner å forvitte, eller at de institusjonene og aktørene som samhandler ikke lenger har nok oppslutning eller legitimitet til å videreføre og utvikle modellen.

- **Økonomi:** modellen må lykkes med å opprettholde og sikre finansiering av fellesgodene, blant annet gjennom høy sysselsetting i næringer og virksomheter med god lønnssevne og dermed skatteevne. Det å utvikle og styrke produktivitet og innovasjon i virksomhetene må skje parallelt med det grønne skiftet.
- **Velferd:** modellen må lykkes med sikre gode velferdsordninger innenfor et forventet trangere økonomisk handlingsrom. Dette innebærer å treffe rett gruppe for ordningene, samt å organisere ledelse og samarbeid i tjenesteproduksjon på en slik måte at man opprettholder og utvikler kvaliteten i tjenestene. Utviklingen av det norske velferdssamfunnet må skje på en slik måte at befolkningen opplever å få sine behov dekket og derigjennom har tillit til velferdspolitikken og er villig til å finansiere velferdsordningene gjennom skatter og avgifter.
- **Arbeidsliv:** modellen må lykkes med å opprettholde og styrke det organiserte arbeidslivet. Dette innebærer at arbeidslivets institusjoner og parter må være i stand til å koordinere og fordele lønnsveksten uten at forskjellene mellom lønnstakerne forsterkes. I tillegg må omstillingsevnen sikres, slik at virksomhetene utvikler seg i møtet med nye betingelser, slik som den teknologiske utviklingen og det grønne skiftet.

I notatets siste del skal vi ta for oss noen utviklingstrekk som det er viktig at modellen klarer å håndtere i årene som kommer. Vi har valgt å trekke fram følgende:

- Demografiske endringer
- Fallende sysselsetting
- Synkende organisasjonsgrad
- Teknologiske endringer
- Økende ulikhet
- Klimautfordringene

I tillegg er det avgjørende at det er en oppslutning om modellens grunnleggende verdier og at befolkningen har kjennskap til, og tillit til, modellens virkemåte.

DEMOGRAFISKE ENDRINGER

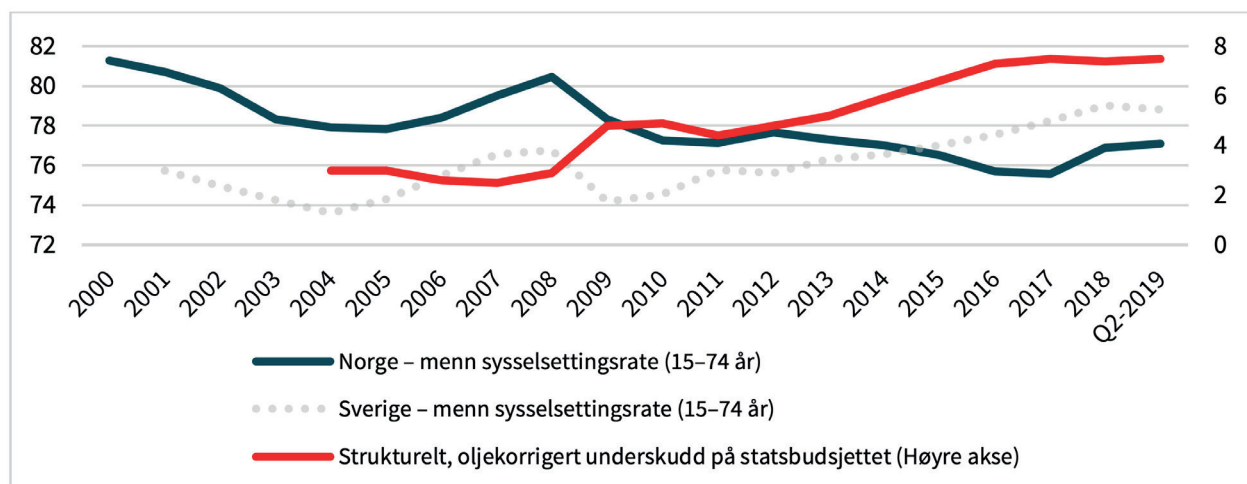
I forbindelse med NordMod-prosjektet, ble det laget en rapport om de forventede befolkningsendringene i Norden (Fløtten, Hermansen, Strand & Tronstad 2013). Befolkningsframskrivninger er alltid usikre, men fire trekk trer fram:

- Befolkningen øker i alle de nordiske landene, og befolkningsveksten antas å bli sterkest i Norge.
- Levealderen øker. I Norge forventes over seks prosent av befolkningen å være over 80 år i 2030, mot knapt fire prosent i dag. Antall personer over 95 år forventes å doubles.
- Andelen i typisk yrkesaktiv alder forventes å synke. Framskrivningene viser at andelen i alderen 15 til 64 år vil synke til knapt 62 prosent i 2030, mot over 65 prosent i dag.
- Andelen innvandrere forventes å øke. Den sterke veksten i innvandrere de siste 50 årene er en av de mest markante samfunnsendringene i Norge, og særlig arbeidsinnvandringen har økt kraftig. I perioden 2004–2016 kom det nesten 240 000 arbeidsinnvandrere til Norge (Østby 2017).

Befolkningsendringene får betydning for den norske samfunnsutviklingen. Aldringen i befolkningen og endringer i arbeidsstyrken får konsekvenser for forsørgingsbyrden. Det blir flere utenfor arbeidslivet som skal forsørges av dem som står i jobb. Når framskrivingene også viser at veksten i tilbudet av arbeidskraft vil stoppe opp, forsterkes denne effekten. Flere eldre betyr dessuten økt etterspørsel etter personer med helsefaglig utdanning. I følge Statistisk sentralbyrås framskrivninger vil Norge ha en betydelig mangel på personer med utdanning innen helse- og omsorgsfag (Dapi, Gjefsen, Sparrman og Stølen 2016).

Kombinasjonen av sysselsettingsutviklingen og aldringen i befolkningen betyr finansieringsutfordringer for velferdsstaten. Allerede i dag benyttes en stor andel av de offentlige budsjettene til helse, omsorg og trygder. Øker befolkningens alder i tråd med anslagene, vil denne andelen måtte øke. Dersom sysselsettingen ikke øker parallelt, vil skatteinntektene reduseres.

Lavere sysselsetting blant innvandrere enn den øvrige



Figur 13. Forholdet mellom norske menns sysselsettingsrate og det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Svenske menns sysselsettingsrate er med for en sammenlikning. 2000-Q2 2019.

Kilde: OECD Stat.

befolkningen er også en utfordring. Mange av flyktningene og de familiegjennforente innvandrerne til Norge har ikke den kompetansen som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet. Innvandring av personer som har små muligheter til å forsørge seg selv gjennom arbeid legger et press på velferdsstaten og de offentlige finansene.

Et sentralt spørsmål er hvordan de økte velferdsutgiftene skal finansieres. Dette åpner for diskusjoner om skattenivåer, egenbetalinger og om velferdstjenestenes effektivitet. Befolkningens oppslutning om velferdspolitik og skattepolitikk blir helt avgjørende. Flere studier konkluderer med at den nordiske befolkningen er mer positiv til velferdsstaten enn øvrige europeere (Fløtten mfl. 2013), men selv om velferdspolitikken nyter høy oppslutning er det ikke hogget i stein at denne oppslutningen vil vedvare.

Det gjenstår å se hvordan kombinasjonen av antatt svakere økonomisk vekst, grønt skifte, synkende sysselsetting, aldring og økende innvandrerbefolkning påvirker holdningene til den norske velferdsstaten og skattesystemet. Den norske modellen kjennetegnes ved et samspill mellom økonomisk politikk, arbeidslivspolitik og velferdspolitik. Befolkningsutviklingen vil medvirke til et trangere økonomisk handlingsrom, ikke minst for offentlig sektor og for velferdsstaten. Utviklingen vil kreve nye grep for arbeidsinkludering og en forsterket/fornyet kompetansepolicy. Det vil bli behov for å gjennomgå virkemidlene i velferdspolitikken og det kan bli tøffe diskusjoner om prioriteringene av fellesskapets midler.

FALLENDE SYSSELSETTING

Høy sysselsetting er motoren i den norske modellen. Sysselsetting har betydning for vekst, velstand, velferdsstatens bærekraft, livskvalitet og likhet. At befolkningen

står i arbeid, har inntekt og betaler sine skatter og avgifter påvirker robustheten til modellen.

Vi har vist at sysselsettingen er høy i Norge, men at den har falt med over tre prosentpoeng fra 2008. Det norske fortrinnet med høyere andel av befolkningen i arbeid har blitt visket ut når vi sammenlikner med sysselsettingen i Tyskland og Storbritannia. Disse landenes økning i sysselsettingsraten henger som sagt sammen med økt kvinnelig yrkesdeltakelse. Mens tyske og britiske kvinner øker sin yrkesdeltakelse, har det motsatte skjedd i Norge. Mens sysselsettingsraten for menn i Sverige har gått betydelig opp etter finanskrisa, har andelen falt betydelig blant norske menn (figur 12). Menn i Norge ligger i 2019 på gjennomsnittet for yrkesdeltakelse i OECD-landene. Pensjonsreformen har virket i den forstand at de eldste mennene står lengre i arbeid. Blant menn mellom 20 og 50 år har derimot sysselsettingsandelen gått kraftig ned.

Norge er i den heldige situasjon at landet har skatteinntekter fra olje og avkastning fra Statens pensjonskasse utland (Oljefondet). I motsetning til våre naboland har Norge oppsparte økonomiske muskler som kan settes inn ved markedssvikt og behov for å sette fart i økonomien gjennom offentlig stimulans. Oljepengebruken (Strukturelt oljekorrigert underskudd) har økt.

Som vist tidligere taper Norge også mange årsverk på at en betydelig andel av befolkningen i yrkesaktiv alder står utenfor arbeidslivet, og det er en utfordring å øke sysselsettingen i denne gruppa. Forventet lavere vekst i arbeidstilbudet generelt understreker utfordringene framover.

Et sentralt poeng for å øke sysselsettingen, er å tette mismatchen mellom tilbudt og etterspurt kompetanse. Utdanning er viktigere enn før for å komme inn i arbeidsmarkedet, og det er viktigere for lønnsnivået. Analyser

i NOU 2018:3 viser at sysselsettingen blant personer som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, faller kraftig. Én av forklaringene på dette er at den teknologiske utviklingen har endret etterspørselen etter arbeidskraft med lav formell kompetanse. En annen forklaring er at stukturendringer og omstillinger skjer i rask tempo og at de som har lavest formell kompetanse er mest utsatt for å falle ut av, eller ikke komme inn i, arbeidsmarkedet.

Det forventes at kompetansekravene i arbeidslivet vil fortsette å øke. Spørsmålet er hvordan mismatchen mellom kompetansetilbud og –etterspørsel skal tettes og hvem som skal betale for det. Skal arbeidsgiver finansiere den livslange læringa, den enkelte arbeidstaker, eller staten gjennom tilbud av EVU og lånekassa?

FALLENDE ORGANISASJONSGRAD

I NordMod-prosjektet ble sterke parter med et jevnbyrdig maktforhold, som evner å samarbeide og håndtere motstridende interesser, framhevet som en helt grunnleggende forutsetning for arbeidslivsmodellen (Dølvik mfl. 2014: 74). Når organisasjonsgraden synker rokker dette ved modellens fundament.

Som vi har vist, har andelen organiserte arbeidstakere kun falt svakt i Norge. Nedgangen i organisasjonsgrad gjenspeiler til en viss grad strukturendringene i arbeidslivet, dvs. endringer i bedriftsstørrelse, færre industrijobber og flere jobber i privat tjenesteyting.

Viktige spørsmål framover blir både om man klarer å opprettholde (eller øke) organisasjonsgraden, og om fagbevegelsen klarer å bevare sin strategiske forhandlingsposisjon selv med et lavt/lavere medlemstall i ryggen. Som påpekt i NordMod, er ikke arbeidslivsmodellen kun avhengig av fagorganisasjonenes medlemstall. Nedgangen i organisasjonsgrad «samspiller med andre faktorer som kan rokke ved maktrelasjonene, avtalenes stilling og de tillitsvalgte innflytelse» (Dølvik mfl. 2014: 76).

Generelt opprettholdes avtaledækningen i de fleste delene av norsk arbeidsliv. I den siste tiårsperioden er det stabilitet innenfor offentlig sektor (alle er dekket) og i den vareproduserende delen av privat sektor. Derimot er det fall innenfor tjenesteytende sektor, og det fra et betydelig lavere nivå enn for de andre delene av arbeidsmarkedet. Å tilby tariffavtaler eller ikke tilby tariffavtaler som en del av det samlede tilbudet til nye virksomheter – og den substansielle regulerings- og koordineringsmekanismen som ligger i disse, kan settes under press. Økt konkurranse om nye eller eksisterende medlemmer kan da også virke inn på avtaledækningen i tiden framover. Hvis andelen atypiske arbeidsforhold øker, vil dette også utfordre organisasjonsgraden og partssamarbeidet.

Dessuten vil en eventuell vekst i plattformøkonomien utfordre arbeidslivsmodellen. Foreløpig utgjør ikke plattformjobbene noen stor del av det norske arbeidsmarkedet. I en rapport for Nordic Innovation anslår forskerne at de kunnskapsintensive plattformjobbene i dag utgjør 0,5–1 prosent av det norske arbeidsmarkedet (Steen, Steen, Jesnes & Røtnes 2019). Plattformøkon-

mien er imidlertid forventet å vokse. Fram mot 2025 har det blitt anslått en 60 prosents vekst, med en forventet omsetning på 45 milliarder i Norge. I 2016 var omsetningen 500 millioner (Pedersen, Haavarsholm & Vennemo 2016). Samtidig understreker andre at det er usikkert hvor mye plattformøkonomien vil vokse, og at man for eksempel i USA ser tendenser til utflating (Alsos, Jesnes, Øistad og Nesheim 2017). Uansett utfordrer plattformøkonomien den norske arbeidslivsmodellen. De som organiserer plattformene ser seg ikke nødvendigvis som arbeidsgivere og de som jobber innenfor plattformøkonomien kan dermed se seg selv som oppdragstakere, ikke arbeidstakere. Dette utfordrer mange sider ved det rettslige og institusjonelle rammeverket i den nordiske arbeidslivsmodellen (Dølvik & Steen 2019:44).

TEKNOLOGISKE ENDRINGER OG NYE KOMPETANSEKRAV

Den norske modellen har allerede vært gjennom perioder med store teknologiske endringer. De nye informasjons- og kommunikasjonsteknologiene som ble innført fra slutten av 1960-tallet hadde betydelige konsekvenser for norsk arbeidsliv og ledet til omfattende omstillinger og omlegginger i norske virksomheter. Internasjonal arbeidsdeling med mulighet for å legge hele eller deler av produksjonen til lavkostland er ett stikkord, økt grad av spesialisering et annet, framveksten av internett et tredje. Vi står nå overfor det som gjerne kalles den 4. industrielle revolusjonen. Utviklingen vi er inne i blir gjerne beskrevet ved at endringene er mer omfattende enn tidligere og at de går raskere. Det er ikke lenger bare rutineoppgaver som kan gjennomføres maskinelt, også avanserte og abstrakte oppgaver kan automatiseres. Et eksempel er at revisjonsoppgaver kan automatiseres, et annet at framveksten av kunstig intelligens antas å få stor betydning for helsevesenets evne til å diagnostisere sykdommer. Det norske arbeidslivet vil sannsynligvis bestå av færre rutinepregede og flere kompetanse-krevende og komplekse arbeidsoppgaver i framtiden (Steen & Underthun 2018).

Den teknologiske utviklingen vi nå ser starten på, forventes dermed å ha stor betydning for norske arbeidstakere. Det har blitt gjort beregninger som viser at mange arbeidsplasser vil forsvinne. Den mest omtalte – og alarmerende – prognosen ble gjort av Frey og Osborne (2013), som anslo at 47 prosent av amerikanske arbeidsplasser kunne forsvinne. En anvendelse av Frey og Osborns metode på norske data konkluderte at 33 prosent av norske jobber sto i fare for å forsvinne (Pajarinen & Rouvinen 2014). Fra norske forskere har imidlertid denne studien blitt kritisert, blant annet for å ta for lite hensyn til at teknologiske endringer ikke skjer over natten, slik at det er mulig å tilpasse seg, samt at ny teknologi også skaper nye arbeidsplasser (Bye & Næsheim 2016). De bruker eksempler fra norsk industri, norsk landbruk og økt kvinnelig yrkesdeltakelse for å illustrere sine poenger. Et annet poeng er at Norge har vært tidlig ute med å ta i bruk ny teknologi og at befolkningen

har høy digital kompetanse sammenliknet med mange andre land (Eurostats statistikkbank, tabell isoc_r_gov_i).

Selv om de pessimistiske anslagene over hvor mange arbeidsplasser som forsvinner slår til, er det lite tvil om at mange jobber vil bli påvirket av den nye teknologien. Noen jobber vil forsvinne og at nye vil komme til. Dessuten vil ny teknologi føre til endringer i arbeidsinnhold i mange jobber.

«(Digitaliseringen åpner for) muligheter for rasjonalisering, automatisering og fragmentering av arbeidsoppgaver i et hittil ukjent omfang» (Trygstad & Steen 2019).

Hvorvidt endringene vil føre til *polarisering* i arbeidsmarkedet (det vil si en vekst i høyt og lavt betalte jobber, mens det blir færre jobber i midten), eller om det vil føre til en *oppgradering* (det vil si at de høyest betalte jobbene øker i omfang, mens det blir færrest av de lavest betalte, eller at de lavest betalte oppgraderes ved høyere kunnskap) er foreløpig uklart.

Hvilke konsekvenser bruken av digitale løsninger og kunstig intelligens får for det norske arbeidsmarkedet vil være avhengig av hvordan den norske arbeidslivsmodellen håndterer endringene. At vi går inn i en periode med økt omstillingsbehov er opplagt, men spørsmålet er om arbeidslivsmodellen, som i tidligere perioder med stor omstilling, vil klare å håndtere endringene på en inkluderende og effektiv måte (Trygstad & Steen 2019: 12). Mye taler for at Norge er spesielt godt rustet til å klare omstillingene, på grunn av høyt utdanningsnivå og gode digitale ferdigheter i arbeidsstokken. Men dersom omstillingene fører til et mer polarisert arbeidsliv kan veksten i ulikhet i arbeidslivet skyte fart (ibid.).

Uansett fordrer utviklingen en sterk prioritering av kompetanseheving og omskolering av den eksisterende arbeidsstokken. I tillegg kommer kompetanseheving for den delen av befolkningen som ikke er yrkesaktiv og som vil ønske inn i arbeidslivet.

I forbindelse med Fafokonferansen 2019 ble det gjennomført en spørreundersøkelse, der folk blant annet ble spurt om hvordan de forventet at ny teknologi ville påvirke arbeidsmarkedet og egen kompetanse. I denne undersøkelsen kom det fram at en av tre var bekymret for at mange arbeidsplasser vil forsvinne, men bare en av ti mente de selv sto i fare for å miste jobben. Det var heller ikke mer enn 15 prosent som var bekymret for at deres egen kompetanse ville bli utdatert. Folk er med andre ord ganske optimistiske på egne vegne.

Bekymringen er nok større på politisk nivå. Det framtidige kompetansebehovet i det norske arbeidslivet står høyt på dagsorden. De siste årene er det oppnevnt en rekke offentlige utvalg for å se på hvordan Norge kan eller bør innrette seg for å møte nye kompetansebehov (se for eksempel NOU 2018:2, NOU 2018:13, NOU 2019:2, NOU 2019:12) og mange forslag har blitt frem-

met. I utredningene påpekes det at den teknologiske utviklingen går raskt og omstillingstakten blir høy. Den norske modellen må dermed være beredt på raske endringer i arbeidslivet i årene framover for å holde sysselsettingen oppe og ulikhetene nede.

ØKENDE ULIKHET

Økende ulikhet er en global trend. Selv om det ikke er noen generell økning i inntektsulikhet i Norge – Gini-koeffisienten for samlet inntekt stiger ikke – har vi vist at det har blitt større forskjeller i lønningene i arbeidslivet og at de rikeste drar av gårde med en stadig større andel av landets samlede formue. Det er også godt kjent at andelen barn i lavinntektsfamilier øker kraftig, så det er ikke tvil om at noen henger etter i den norske velstandsutviklingen.

Mens svenskene med sin tariffavtaledekning og organisasjonsgrad mer eller mindre opprettholder lønnsforskjellene mellom lavt og høyt lønnet, øker disse i det norske arbeidsmarkedet. Nivåmessig er forskjellene i Norge på nivå med forskjellene i Danmark i 2017. Med lavere organisasjonsgrad og avtaledekning enn danskene har man lenge klart å holde forskjellene nede, men nå er det i Norge lønnsforskjellene har økt mest. Mens sysselsettingsandelene i Storbritannia og Tyskland har kommet opp til – eller gått forbi de norske – er lønnsforskjellene fremdeles betydelig lavere her til lands. I den sammenhengen spiller tariffavtalene inn, både i form av omfang og koordinering mellom dem.

I tillegg til de økende forskjellene i inntekt, er det bekymring knyttet til ulik adgang til arbeidsmarkedet. Andelen midlertidig ansatte øker ikke i Norge, og så langt har ikke de teknologiske endringene ført til høy ledighet eller at mange skyves helt ut av arbeidsstyrken. Likevel er det grunn til å være oppmerksom på endringene som kan gi økte forskjeller i arbeidslivet, særlig en utvikling i retning av at det blir større forskjeller mellom de som står utenfor og de som er inne i arbeidslivet. Dessuten må man være oppmerksom på at noen deler av arbeidsmarkedet er i modellens randsone, og preges av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

KLIMAENDRINGER

Klimaendringene regnes som den største globale utfordringen i dag. Mens Norden har vært langt framme for å løse miljøutfordringene, stiller vi dårligere når det gjelder klimautfordringene. Som svært velstående land er forbruket høyt, og klimaavtrykket stort. Norsk samfunns- og arbeidsliv må gjennomføre den grønne omstillingen, men som alle land strever Norge med å finne løsningene. Dilemmaene står i kø. Norges store oljeressurser er en fantastisk gave for økonomien (og dermed for offentlige finanser og det generelle velstands nivået), samtidig som oljepolitikken møtes med sterk kritikk av mange. For partene i arbeidslivet er spørsmål knyttet til klimagassutslipp krevende. Det er opplagt vanskelig å balansere grønne hensyn med interessene knyttet til de som jobber i oljeindustrien.

«En god modell er ingen garanti for at de nordiske samfunnene vil lykkes med å håndtere de nasjonale og globale utfordringene de vil møte fram mot 2030. Det avhenger ikke bare av de nasjonale aktørenes evne og vilje til å finne gode svar på innenlandske problemer, men også av deres bidrag til å utvikle bærekraftige, rettferdige løsninger på globale problemer» (Nordmods sluttrapport, side 175).

Vi skal ikke her begi oss inn på diskusjonen om oljenæringens framtid. Uavhengig av denne, vil klimaendringene påvirke Norge. Flom, tørke og ekstremvær kan gjøre deler av verden nærmest ubeboelige, noe som kan medføre kriser, konflikt og store globale migrasjonsstrømmer. Norge og Nordens gode økonomi og gode levekår gjør regionen attraktiv for migranter.

For å begrense den globale oppvarmingen vil det bli press for grønn omstilling i en rekke bransjer. Om denne omstillingen fører til vekst, stagnasjon eller nedgang i sysselsetting vil avhenge av en rekke faktorer, men blant annet ILO har forventet vekst i sysselsettingen som følge av det grønne skiftet (ILO 2017).

Klimaendringene og det grønne skiftet vil høyst sannsynlig føre til økt omstillingstakt i norsk arbeidsliv (Dølvik & Steen 2019). Kanskje stiller Norge sterkt i denne sammenhengen? Partssamarbeidet kan vise til gode resultater når det kommer til å finne kompromisser og løsninger i situasjoner som krever omstillinger. I møtet med økonomiske kriser har for eksempel de kooperative institusjonene bidratt til rask omstilling og tilpasning (Svalund et al. 2013). Den norske modellen gir gode forutsetninger for å finne virkemidler som kan tas i bruk for at Norge skal lykkes med en grønn omstilling som ikke medfører økt arbeidsledighet og større ulikhet.

AVSLUTTENDE KOMMENTAR

Som gjennomgangen av ulike indikatorer i dette notatet har vist, er utviklingen krevende og listen over framtidige utfordringer lang. Demografiske endringer, synkende sysselsetting, synkende organisasjonsgrad, økende lønnsulikhet, utenforskap, sosial dumping, arbeidslivskriminalitet, teknologisk endringer og nye politiske mønstre utfordrer arbeidslivspolitikken, partssamarbeidet, kompetansepolicyen, velferdspolitikken og den økonomiske politikken. Kort sagt: utviklingstrekkene utfordrer modellens grunnpillarer.

Modellen har vist seg tilpasningsdyktig i tidligere endringsprosesser og kriser, men modellens levedyktighet står og faller med dens fortsatte evne til tilpasning og endring. En viktig forutsetning for at modellen skal kunne videreføres, er at man fremdeles lykkes med å skape oppslutning om felles mål og verdier. Det gjelder «å være tro mot målene, men utro mot virkemidlene»

som tidligere finansminister Per Kleppe uttalte det (Kleppe 2003). Dette innebærer også en fortsatt evne til gjennomføre politiske strategier og å inngå kompromisser for å finne felles løsninger. En annen viktig forutsetning er at det er kunnskap og bevissthet om den norske modellens mekanismer i befolkningen. Man kan ikke plukke modellen fra hverandre og håpe at den fremdeles leverer de samme resultatene. Modellen er et samspill mellom ulike akser; et samspill som fordrer samarbeid og tillit. For å sikre kunnskap og bevissthet er det viktig at modellens aktører bidrar til å holde diskusjonen om den norske modellen høyt på dagsorden, slik LO Stat og Spekter ønsker å gjøre gjennom sitt felles Supermodell-prosjekt.

Litteratur

- Aaberge R. & Stubhaug, K. (2018). *Formuesulikhhet i Norge 1995–2016*. SSB analyse 2018/18. Oslo: SSB (<https://bit.ly/33YfBpq>)
- Alsos, K., Jesnes, K., Øistad, B.S. & Nesheim, T. (2017). *Når sjefen er en app*. Fafo-rapport 2017: 41. Oslo: Fafo
- Andersen S.K, Dølvik J.E. & Ibsen C.L (2014). De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver. Faforapport 2014:08. Oslo: Fafo
- Barth, E. & Nergaard, K. (2015). Kollektive partsforhold: status quo eller endring? I H. Dale-Olsen (red.), *Norsk arbeidsliv i turbulente tider*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Berntsen, H. (2015). Det «norske» klassekompromisset – del 1. *Gnist* Nr. 3 2015
- Bye, T. & Næsheim, H. (2016). *Drivkrefter bak endringer i yrkesstrukturen*. Økonomiske analyser 4/2016. Oslo/ Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Dapi, B., Gjefsen, H., Sparrman, V. & Stølen, N.M. (2016). *Education-specific labour force and demand in Norway in times of transition*. Report 2016/31. Oslo/Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå
- Department for Business, Innovation and Growth (2015). *Employment Status Review 2015*. London: Department for Business, Energy and Industrial Strategy
- Dølvik, J. E. (2013). *Grunnpilarene i de nordiske modellene: Tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenenes utvikling*. NordMod rapport 1. Fafo rapport 2013:13. Oslo: Fafo
- Dølvik, J.E., Fløtten, T., Hippe, J.M. & Jordfald, B. (2014). *Den norske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* Fafo-rapport 2014:46. Oslo: Fafo
- Dølvik J.E. og Steen J.R (2019). *Drivkrefter og utfordringer for den norske modellen*. Framtidens arbeidsliv: Notat 2. Fafo-notat 2019:15. Oslo: Fafo
- Eichhorst W. & Tobsch V. (2013). *Has atypical work become typical in Germany?* IZA Discussion Paper 7609. Bonn: IZA
- Fløtten T., Hermansen, Å., Strand, A.H & Tronstad, K.R (2013). *Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene*. Fafo rapport 2013:14. Oslo: Fafo
- Frey, C.B. & Osborn, M.A. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* OMS Working Papers, September 2013.
- International Labour Organisation (2017). *World Employment and Social Outlook*. Geneva: ILO
- Isøe, A. (2012). The Flip Side of Organized Decentralization: Company-Level Bargaining in Denmark. *British Journal of Industrial Relations*, 50(4), 760–781.
- Jordfald, B. & Nymoene, R. (2016). *Hva skjer nederst i lønnsfordelingen i privat sektor?* Rapport nr 8-2016. Senter for lønnsdannelse. Oslo.
- Kjelstadli, K. (2015). Fra gatekamper til faste forhandlinger. *Norgeshistorien.no*, Universitetet i Oslo (<https://bit.ly/375UoMw>)
- Kleppe P. (2003). *Kleppepakke. Meninger og minner fra et politisk liv*. Oslo: Aschehoug & Co.
- Nergaard, K. (2018a). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv*. Sluttrapport. Fafo-rapport 2018:38. Oslo: Fafo
- Nergaard K. (2018b) *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2016/2017*. Fafo-notat 2018:20. Oslo: Fafo
- Nicolaisen H., Kavli H. & Jensen R.S (2019). *Dualisation of Part-Time Work. The Development of Labour Market Insiders and Outsiders*. Policy Press and Bristol University Press.
- Nordisk ministerråd (2017). *Tillid – det nordiske guld*. København: Nordisk Ministerråd sekretariat
- NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I — Kunnskapsgrunnlaget*
- NOU 2018:13 – *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring*
- NOU 2019:2 *Fremtidige kompetansebehov II — Utfordringer for kompetansepolitikken*
- NOU 2019:6 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019*.
- NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting*.
- NOU 2019:12 *Lærekraftig utvikling — Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*
- Pajarinen, M. & Rouvinen, P. (2014). *Computerization Threatens One Third of Finnish Employment*. ETLA Briefs 22. <http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-22.pdf>
- Pedersen, S., Haavarsholm, O. & Vennemo, H. (2016). *Delingsøkonomiens betydning for norsk økonomi i dag og i framtiden*. Vista Analyse rapport nr. 45. Oslo: Vista Analyse

- Piketty, T. (2013). *Kapitalen i det 21. århundre*. Oslo: Cappelen Damm.
- Steen, J.I, Steen, J.R., Jesnes, K. & R. Røtnes, R. (2019). *The knowledge-intensive platform economy in the Nordic countries*. Oslo: Nordic Innovation
- Steen J.R & Trygstad S. (2019). *Arbeid, teknologi og kompetanse*. Framtidens arbeidsliv: Notat 3. Fafo-notat 2019:16. Oslo: Fafo
- Statistisk Sentralbyrå (2016). *Befolkningsframskrivinger 2016–2100*. (<https://bit.ly/2KhDFMk>)
- Svalund, J., Casinowsky, G.B., Dølvik, J.E., Håkansson, K., Jarvensiu, A., Kervinen, H., Moberg, R.S., Piirainen, T. (2013). Stress testing the Nordic models: Manufacturing labour adjustments during crisis. *European Journal of Industrial Relations*, 19(3), 183–200.
- Trygstad, S. (2004). *Fra rettighet til nytte?: Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management*. Doktoravhandling ved NTNU, 1503-8181; 2004:135
- Trygstad, S., Lorentzen, T., Løken, E., Moland, L. & Skalle, N. (2006). *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillinger i staten 1990–2004*. Fafo-rapport 530. Oslo: Fafo
- Trygstad, S., Alsos, K., Hagen, I.M. & Jensen, R. (2015). *Den norske modellen på virksomhetsnivå*. Fafo-rapport 2015:18. Oslo: Fafo
- Trygstad S. & Steen J.R (2019). *De tillitsvalgte og medlemmene*. Framtidens arbeidsliv: Notat 4. Fafo-notat 2019:17. Oslo: Fafo
- Underthun, A. & Steen, A. (2018). *Digital omstilling i arbeidslivet. En rapport fra fire bransjer*. AFI Rapport 2018:05. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet ved Oslo-Met.
- Øistad, B., Svalund, J., Dølvik, J.E., & Jesnes, K. (2019). Liberalisering av reglene for midlertidige ansettelser: Hvorfor har virkningene uteblitt? *Søkelys på arbeidslivet*, 03 / 2019 (Volum 36)
- Østby, L. (2017). *Arbeidsinnvandrere – fra hovedstadsfenomen til vanlig syn i hele landet*. Samfunnsspeilet 3/2017. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- UNDP (2018). *Human Development report*. (<https://bit.ly/2CGINW7>).

Notater

