

Jon M. Hippe
Axel West Pedersen

NÅR JOBBEN BETALER

**En analyse av velferdsordninger
i arbeidsmarkedet**

FAFO

**Jon M. Hippe
Axel West Pedersen**

NÅR JOBBEN BETALER

**En analyse av velferdsordninger
i arbeidsmarkedet**

FAFO-rapport nr. 136

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1992

ISBN 82-7422-087-0

Omslag og trykk:  Falk Hurtigtrykk, Oslo

Innhold

Forord	5
1 Arbeidsplassen som velferdsarena	7
1.1 Bakgrunn for prosjektet	8
1.2 Tre hovedperspektiver	10
1.3 Definisjoner og begrepsbruk	17
2 Teoretiske perspektiver	22
2.1 Velferdsstatsforskningen	23
2.2 Arbeidsmarkedsforskningen	32
2.3 Kilder og kartleggingsproblemer	39
3 Arbeidsmarkedsbasert velferd i etterkrigstiden	42
3.1 Historiske røtter	43
3.2 Bedriftsbasert velferd på 50-tallet	45
3.3 Delvis fortrengning på 60- og 70-tallet	51
3.4 Ny vekst på 80-tallet?	57
4 Offentlig og privat samspill i pensjonspolitikken	62
4.1 Alderstrygd og arbeidsmarkedspensjon – et historisk utgangspunkt	63
4.2 Striden om behovsprøving i alderstrygden	67
4.3 Tariffestet tilleggspensjon	70
4.4 Standardsikring i Folketrygden	75
4.5 Nye frontlinjer i pensjonsdebatten?	78
5 Inntektssikring under sykdom - offentlig og privat samspill	83
5.1 Historiske røtter	84
5.2 Etterkrigstid og utvidet offentlig ansvar	89
5.3 Utfordring for LO – forhandlinger eller politikk?	91
5.4 Den nye konflikten	96
6 Lønnskostnader og arbeidsmarkedsbasert velferd i et internasjonalt perspektiv	100
6.1 Arbeidskraftskostnadenes struktur og utgiftene til arbeidsmarkedsbasert velferd	102
6.2 Forholdet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd	107
6.3 Øker eller minker forskjellene mellom land?	112
6.4 Offentlig og privat arbeidsdeling i inntektssikringen ved sykdom	114

7 Bedriftsbasert velferd – utbredelse og fordeling	118
7.1 Bedriftenes tilbud av velferdsgoder	121
7.2 Variasjoner i det samlede tilbudet av velferdsgoder	124
7.3 Modell for variasjon i bedriftenes velferdspolitikkk	134
7.4 Utgiftsnivå og utviklingstendenser	144
7.5 Sluttkommentar – mer enn sosialpolitikk	149
8 Bedriftenes tilbud om pensjoner	151
8.1 Medlemsutviklingen på 70- og 80-tallet	151
8.2 Variasjoner i utbredelse og kvalitet	160
8.3 Fagforeningenes rolle	170
8.4 Konsekvenser av innstramminger i folketrygden	173
9 Bedriftene og førtidspensjonering	176
9.1 Begrepsbruk og teoretisk perspektiv	177
9.2 Bedriftsvisе førtidspensjonsordninger – utbredelse og utforming	183
9.3 Variasjoner i bedriftsbaserte førtidspensjoner	187
9.4 Avtalefestet pensjon - AFP	194
9.5 Benyttes uføretrygden som førtidspensjon?	198
9.6 Oppsummering – bedriftene og førtidspensjonering	200
10 Familieytelser, sykelønn og helsetjenester	204
10.1 Bedriftenes familiepolitiske tiltak	205
10.3 Analyse av variasjon i familiepolitiske ytelser	210
10.4 Sykepengеr	212
10.5 Helsetjenester	215
10.6 Sluttkommentar	217
11 Forskningsmessig og politisk relevans	219
11.1 Betydning for forskningsdebatten	220
11.2 Betydning for den politiske debatten	230
11.3 Betingelsene for solidariske løsninger	236
Sammendrag	239
Litteratur	259
Vedlegg	271

Forord

Spørsmålet om frynsegoder dukker opp i media med jevne mellomrom. De bankansattes frynser ble et hett tema da bankenes rekordtap kom for en dag. I forbindelse med lønnsoppgjørene er det populært å sette søkelyset på toppledernes mange gunstige ordninger ut over direkte lønn.

Likevel er temaet i liten grad gjort til gjenstand for forskning. Vi har derfor lite kunnskap om arbeidsplassen som arena for tildeling av velferdsgoder ut over ordinær lønn. Målsettingen med denne rapporten er å gi et bredt bilde av de velferdsgoder eller sosiale frynser som tilbys i det norske arbeidsmarkedet. Dermed kartlegges en del av velferdspolitikken vi vet lite om. Samtidig er studiet av arbeidsmarkedsbasert velferd en viktig innfallsport til forståelse av hvordan moderne velferdsstater endres.

Denne rapporten er sluttrapporten fra prosjektet "Arbeidsplassen som velferdsarena". Prosjektet er i sin helhet finansiert av Norsk råd for anvendt samfunnsforskning – NORAS. Støtten fra NORAS ga oss mulighet til å følge opp en analyse fra 1988 hvor vi studerte omfang, utforming og fordelingsvirkninger av pensjonsordninger i arbeidsmarkedet. Dermed har vi hatt det privilegium å arbeide med nært beslektete problemstillinger over flere år. Vi vil benytte anledningen til å takke for den interesse og støtte vi har fått gjennom velferdsstatsprogrammet i NORAS.

I forbindelse med dette prosjektet er det tidligere publisert en rapport om "Fagbevegelsen og folketrygden" (1990) og et notat om "Førtidspensjonering i private bedrifter" (1991). I tillegg er det utarbeidet et bidrag til en internasjonal sammenligning av arbeidsmarkedsbasert velferd som vi har kalt "The Labor Movement and Social Policy in Norway" (1992).

I løpet av prosjektarbeidet har vi fått en rekke innspill fra personer i og utenfor FAFO. I denne forbindelse vil vi særlig

nevne Michael Shalev og Einar Øverbye. For nyttige kommentarer til denne sluttrapporten vil vi få takke Kåre Hagen og Kristine Nergaard. Det må også tas med at vi igjen har fått all den hjelp man kan ønske seg av Bente Bakken og Jon S. Lahlum i FAFOs publikasjonsavdeling.

Grünerløkka, mai 1992

Jon M. Hippe, Axel West Pedersen

Kapittel 1

Arbeidsplassen som velferdsarena

Velferdsordninger utviklet av partene i arbeidsmarkedet er tema for denne rapporten. Både private og offentlige arbeidsgivere bruker økonomiske ressurser på sosial- og velferdstiltak for de ansatte, uten at det er direkte pålagt gjennom lovgivningen. Tiltakene spenner over et bredt spekter av goder, fra pensjonsordninger til bedriftsbarnehager. I noen tilfeller er slike ordninger nedfelt i forbundsvis eller sentrale tariffavtaler. I andre tilfeller er de opprettet på initiativ fra den enkelte arbeidsgiver eller ved lokale forhandlinger.

Arbeidsmarkedsbasert velferd er et virkemiddel, både i bedriftenes personalpolitikk og belønningssystem, og i arbeidstakerorganisasjonenes faglige strategier. Samtidig vil de bidra til samfunnets samlede produksjon av velferdsgoder og påvirker fordelingen av dem.

Rapporten tar opp tre sider ved denne delen av samfunnets velferdsproduksjon. For det første undersøkes hvilken *utbredelse, sammensetning og fordeling* den bedriftsbaserte velferden har i dagens norske arbeidsmarked. For det andre drøftes hvordan *arbeidsdelingen* mellom offentlig og privat velferd i Norge skiller seg ut i forhold til andre land. Og sist men ikke minst ønsker vi å analysere de økonomiske og politiske *drivkreftene* bak forandringer i samspillet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd i Norge.

I dette første kapitlet blir det redegjort for prosjektets bakgrunn, de sentrale problemstillingene og begrepsmessige definisjoner og avgrensninger. Kapittel 2 gjennomgår sentrale teoretiske bidrag til studier av arbeidsmarkedsbasert velferd.

Rapportens andre del handler om den historiske utviklingen av arbeidsmarkedsbasert velferd i Norge og setter den

inn i et komparativt perspektiv. I kapittel 3 gjennomgås utviklingen av arbeidsmarkedsbasert velferd i etterkrigstiden med utgangspunkt i statistikk for bedriftenes indirekte (sosiale) lønnskostnader. Kapittel 4 og 5 drøfter de politiske drivkreftene bak endringer i forholdet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd på to utvalgte områder: pensjoner og sykepenges. I kapittel 6 settes den norske utviklingen i perspektiv ved hjelp av internasjonal statistikk.

I del tre analyseres omfang og fordeling av den arbeidsmarkedsbaserte velferden i dagens arbeidsmarked. Kapittel 7 kartlegger variasjoner i utbredelsen og omfanget av bedriftsbaserte velferdstiltak i det private arbeidsmarkedet. Deretter følger nærmere analyser av pensjonsordninger, førtidspensjonsordninger og familietilsetninger, sykelønn og helse-tjenester i kapitlene 8, 9, og 10.

I rapportens siste del samles trådene til en diskusjon av de politiske og forskningsmessige perspektivene analysen av arbeidsmarkedsbasert velferd reiser.

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Det har blitt moderne både innen forskningen og blant politikere å snakke om velferdssamfunnet heller enn velferdsstaten. Denne endringen i språkbruk kan være uttrykk for en nøytral erkjennelse av at staten ikke har monopol på å møte folks behov for inntektssikring, helsetjenester, omsorgstjenester osv. På den annen side går skifte av terminologi ofte hånd i hånd med endringer i politiske holdninger og prioriteringer.

I regjeringen Brundtlands langtidsprogram 1990 – 93 het det at i "årene framover kan de offentlige utgiftene vanskelig vokse sterkere enn veksten i landets inntekter" (St. meld.nr.4 1988-89). I Lysebuerklæringen fra 1989 gikk de tre borgerlige partiene ett skritt lenger ved å fastslå som en over-

ordnet målsetning at de offentlige utgiftene skulle vokse saktere enn økonomien som helhet (Lysebuerkjørningen 1989).

På det velferdspolitiske området har de politiske initiativene det siste tiåret vært dominert av forslag til innstramminger og omprioriteringer, selv om de samlede offentlige utgiftene til velferdsformål stadig vokser. Innstrammingene i folketrygdens tilleggspensjonssystem fra 1.1. 1992 er hittil det klareste eksempel på at det er politisk vilje til å begrense veksten i de offentlige velferdsutgiftene. I tillegg har det blitt vedtatt strengere krav til hvem som kan få uføretrygd og sosialhjelp. Forslag om å stramme inn sykelønnsordningen er også satt på den politiske dagsorden (Hagen og Hippe 1991).

I en situasjon med innstramminger og stagnasjon i det offentlige velferdstilbudet kan private institusjoner komme til å spille en større rolle. Tunge sosiale og økonomiske utviklingstendenser tilsier at behovene vil øke i de kommende år. Det er nok å peke på eldrebølgen og kvinners stadig økende yrkesdeltakelse.

Større privat engasjement og nye former for samarbeid mellom offentlige og private institusjoner kan i noen tilfeller være ledd i en bevisst politisk strategi for å spre det finansielle og administrative ansvaret til andre aktører enn staten. Det er i denne forbindelse først og fremst de frivillige organisasjoner eller den såkalte tredje sektor, har påkalt seg positiv politisk interesse (Kuhnle og Selle 1990).

Derimot er det færre eksempler på politikere som aktivt anbefaler at bedriftene og avtalesystemet skal ta ansvar for å møte nye velferdsbehov eller erstatte offentlig innsats.

Vekst i arbeidsmarkedsbasert velferd kan i praksis likevel bli resultat av stagnasjon eller innstramming i det offentlige tilbudet. Mye tyder på at arbeidsmarkedsbasert velferd er den delen av privat velferdsproduksjon som har det største vekstpotensialet.

Ved de sentrale tarifforhandlingene i 1988 forhandlet LO og NHO seg fram til en avtalefestet førtidspensjon (AFP) for ansatte innen NHO/LO-området. Staten og kommunene fulgte

i 1988 opp dette initiativet ved å senke pensjonsalderen i tjenstepensjonsordningene til 65 år. Ved tarifforhandlingene mellom LO og NHO våren 1992 ble partene enige om å forbedre AFP-ordningen. Et annet aktuelt eksempel på at sosiale goder dras inn i tarifforhandlingene er at journalistene ved oppgjøret i 1990 fikk gjennomslag for sitt krav om ni måneders fødselspermisjon med full lønn.¹

Hovedtyngden av den arbeidsmarkedsbaserte velferden i Norge utvikles imidlertid på den enkelte bedrift – enten ensidig på initiativ fra arbeidsgiver eller etter forhandlinger med de ansatte. I løpet av 80-tallet økte antall arbeidstakere som var medlem av en tjenstepensjonsordning med omkring 300 000 (se kapittel 8). I privat sektor har denne utviklingen i all hovedsak funnet sted uten at det har vært ført sentrale eller forbundsvisse forhandlinger om spørsmålet.

Til tross for at tilbudet av arbeidsmarkedsbasert velferd er stort og økende har vi i Norge liten oversikt over hvilke typer av velferdsordninger som tilbys i private bedrifter, og vi har liten kunnskap om variasjoner i utbredelse og fordelingsvirkninger av denne delen av samfunnets velferdsproduksjon.

1.2 Tre hovedperspektiver

Spørsmålet om arbeidsmarkedsbasert velferd har i overraskende liten grad vært gjenstand for analyser innenfor samfunnsforskningen. I norsk sammenheng er litteraturen i hovedsak begrenset til sosiologisk orienterte studier av frynsegodenes fordeling på individnivå (Holmer Hoven 1982, Ryen 1984,

1 I følge Norges Journalistlags avtale gjelder ordningen for kvinnelige medarbeidere. Dermed kan ikke mannlige journalister utnytte muligheten til å sikre lengere permisjon for familien ved at de selv kan være hjemme etter at moren har tatt hele eller deler av permisjonen i henhold til folketrygdens regler.

Øverbye 1985, Knutsen 1990,) og av tjenstepensjonenes rolle i det samlede pensjonssystemet (Hippe og Pedersen 1988, Øverbye 1990, 1991). Verken økonomer eller arbeids-sosiologer har vært særlig opptatt av fenomenet.

I internasjonal sammenheng har forskningen vært preget av de tradisjonelle faggrensene. I land som Storbritannia og USA er det en omfattende økonomisk orientert litteratur om bedriftsbaserte velferdsgoder og deres virkninger for lønnsdannelse og sysselsetting. Sosialøkonomene har i liten grad vært opptatt av de velferdsmessige og institusjonelle sidene ved fenomenet.

Innenfor velferdsstatsforskning har man tradisjonelt enten ignorert den bedriftsbaserte velferden eller sett den som en passiv funksjon av innretningen på offentlig politikk. Den begrensede interessen for dette tema er overraskende, når man tar i betraktning at Richard Titmuss allerede på 50-tallet påpekte at bedriftenes frivillige sosialpolitiske tiltak og de tilhørende skattefordeler er viktige elementer i samfunnets totale velferdstilbud (Titmuss 1958). At dette forskningsfeltet i så mange år har ligget mer eller mindre brakk kan henge sammen med den alminnelige utviklingsoptimismen omkring velferdsstatens framvekst på 60- og 70-tallet. En annen forklaring kan være den sterke normative vektleggingen av offentlige velferdsordninger som den beste formen for sosialpolitikk. Reformpause og finansierungsproblemer i mange land har bidratt til på ny å presse arbeidsmarkedsbasert velferd inn i velferdsstatsforskningens søkelys (Shalev 1991).

Vårt utgangspunkt er at arbeidsmarkedsbasert velferd bør få en mer framtreddende plass i velferdsstatsforskningen.

For det første har arbeidsmarkedsbasert velferd spilt en viktig rolle i velferdsstatens historiske utvikling. Analyser av de historiske drivkreftene og konflikter omkring velferdsstatens utvikling blir i beste fall ufullstendige og i verste fall misvisende om man ikke er oppmerksom på den rollen som arbeidsmarkedsbasert velferd har spilt som supplement eller et alternativ til offentlig innsats (Stevens 1986).

For det andre bør arbeidsmarkedsbasert velferd trekkes inn i komparativ velferdsstatsforskning. Internasjonale sammenligninger av ressursinnsats, rettighetsstruktur og ikke minst finansieringsbyrde knyttet til velferdsproduksjon blir misvisende hvis arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger ikke inkluderes i analysen (Rein 1983).

For det tredje har arbeidsmarkedsbasert velferd innvirkninger på den samlede fordeling av inntekt og velferdsgoder i befolkningen. Samspillet med arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger må derfor trekkes inn i analyser av velferdsstatens fordelingsvirkninger og i den politiske debatten om utviklingen av det offentlige velferdstilbudet (Titmuss 1958).

Vi vil også argumentere for at studiet av arbeidsmarkedsbasert velferd bør spille en sentral rolle i arbeidsmarkedsforskningen. Det er relevant å trekke inn hvordan disse ordningene påvirker forholdet mellom partene i arbeidslivet. Samtidig vil økt kunnskap om beslutningsprosessene bak etableringen av arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger supplere velferdsstatsforskningen på et område der denne tradisjonen kommer til kort.

I det følgende skal vi gå nærmere inn på hvilke muligheter og utfordringer studier av arbeidsmarkedsbasert velferd reiser henholdsvis ut fra et historisk, et komparativ og et fordelingsmessig perspektiv.

Et historisk perspektiv

Bedriftsbasert velferd har spilt en sentral rolle i den historiske utviklingen av velferdsstaten – både som forløper og inspirasjonskilde, og som utgangspunkt for politisk mobilisering bak krav om offentlige ordninger. Samspillet mellom arbeidsmarkedsbasert og offentlig velferd har vært et tilbakevendende stridstema i den velferdspolitiske debatten.

Partene på arbeidsmarkedet og de politiske partiene har hatt skiftende syn på den rollen som henholdsvis staten, forhandlingssystemet og den enkelte bedrift skal ha i samfun-

nets velferdsproduksjon. Ikke minst har fagbevegelsens syn på bedriftsbasert velferd forandret seg. LO har i noen perioder prioritert forhandlingsveien og i andre perioder søkt politiske løsninger på sine medlemmers krav om bedre sosiale rettigheter.

Ved inngangen til 90-tallet står vi overfor en revitalisering av forhandlingssystemet som arena for sosialpolitisk utvikling. Samtidig foregår det en betydelig aktivitet lokalt, uten at dette er knyttet til sentrale avtaler. Kunnskap om de historiske utviklingslinjene er avgjørende for å forstå drivkreftene i denne prosessen og hvilke fordelingsmessige virkninger den kan få.

I rapportens andre del gjennomgås nivået og sammensetningen av de indirekte lønnskostnadene for ulike kategorier av lønnstakere. Utviklingen av de indirekte lønnskostnadene i etterkrigstiden gir et innblikk i hvilken betydning ekspansjonen i offentlig sosialforsikring på 60- og 70-tallet hadde for omfanget av den arbeidsmarkedsbaserte velferden.

En annen sentral problemstilling i et historiske perspektiv er spørsmålet om betingelsene for at bedriftsbaserte og tariffestete ordninger ble avløst av generelle offentlige ordninger. For å studere den politiske prosessen bak endringer arbeidsdelingen mellom offentlig og bedriftsbasert sosialpolitikk har vi valgt ut to sentrale områder – alderspensjoner og sykepenger – som vi i kapittel fire og fem drøfter med særlig vekt på fagbevegelsens rolle.

Et komparativt perspektiv

Framveksten av arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger er selvsagt ikke noe sæmorsk fenomen. Det er to grunner til å inkludere arbeidsmarkedsbasert velferd i komparativ velferdsstatsforskning. For det første får man et bedre bilde av ulikheter i sosiale rettigheter mellom land og mellom grupper av arbeidstakere. For det andre gir det et riktigere inntrykk

av hvordan finansieringsbyrden av velferdspolitikken faktisk varierer mellom land.

På tross av historiske fellestrekk er det i dag store internasjonale variasjoner i den offentlige og private arbeidsdelingen på velferdsområdet. I land som USA og Japan er sentrale deler av det offentlige velferdstilbudet begrenset til minimumsytelser for dem som står utenfor arbeidsmarkedet. Japan og andre østlige industriland er eksempler på land som har gått svært langt i å bruke bedriftsbaserte velferdstiltak som knytter de ansatte til bedriften. I Skandinavia og i de kontinentale europeiske land er derimot de fleste offentlige trygdeordninger bygget opp etter prinsippet om at lønns-takeme skal opprettholde et tilvant inntektsnivå, og det finnes nasjonale offentlig helseforsikringer. Det er imidlertid betydelige variasjoner i utbredelse og generøsitet i de offentlige velferdssystemene også mellom europeiske land.

Velger man en tradisjonell sammenligning av offentlige velferdsprogrammer, vil konklusjonen bli at velferdsnivået for arbeidstakere, f.eks. i Europa er svært forskjellig. Det er betydelige ulikheter i hvem som omfattes av sosialforsikringssystemene, hvordan de finansieres, hvilke krav som stilles for å få trygd, nivået på ytelsene m.v. Hvis man derimot stiller spørsmål om variasjonene i velferdsrettigheter når man også tar i betraktning arbeidsmarkedsbaserte ordninger kan konklusjonen bli en annen. En sammenligning av rettigheter i såvel offentlig som arbeidsmarkedsbaserte systemer vil uten tvil gi et mer korrekt inntrykk av variasjoner i velferdsnivå.

Årsaken til at slike sammenligninger i liten grad er gjort i komparative studier kan være knyttet til det teoretiske utgangspunktet for studiene, hvor arbeidsmarkedsbasert velferd ofte blir neglisjert. Forklaringen kan imidlertid også være av mer praktisk natur. Det finnes svært lite data om omfang og utforming av arbeidsmarkedsbasert velferd tilgjengelig.

Dette leder over til et annet sentralt problemområde: Hvordan er forholdet mellom arbeidskraftskostnaden i vestlige industriland når vi tar hensyn til obligatoriske og ikke lovpålagte lønnskostander? Planene om å realisere et fritt marked i Vest-Europa har gitt nytt liv til debatten om hvorvidt lønnskostnadene er for høye i Norge i forhold til våre konkurransepartnere. Frykten for at bedrifter vil etablere seg i land med lave arbeidskraftskostnader, såkalt sosial dumping, står sentralt i den norske EF-debatten. Det er rimelig å stille spørsmål om de obligatoriske ordningene vi pålegger arbeidskraften, bidrar til å presse de norske lønnskostnadene opp på et særlig høyt nivå. Er det store variasjoner i obligatoriske kostnader på arbeidskraften, og bidrar disse i vesentlig grad til ulikheter i det totale kostnadsnivå? Fungerer den bedriftsbaserte velferden som et alternativ til den offentlige sosialforsikringen, eller har noen land høyt nivå både på obligatoriske og frivillige kostnader?

For å belyse omfanget av arbeidsmarkedsbasert velferd i Norge tar vi utgangspunkt i data for indirekte lønnskostander i EF-landene og USA.

Et fordelingspolitisk perspektiv

Menyen av velferdstilbud i dagens arbeidsmarked omfatter tjeneste- og førtidspensjonsordninger, utvidet rett til sykelønn og lønnet svangerskapspermisjon, bedriftsbarnehager, livs- og ulykkesforsikring m.m.

Velferdsordninger på den enkelte arbeidsplass spiller en stadig større rolle for norske lønnstakere. Stagnasjon og innstramming i offentlige velferdstilbud, endringer i befolkningens sammensetning og den alminnelige velstandsutvikling er noen av de faktorene som oftest blir trukket fram som forklaring på denne veksten. Manglende samsvar mellom det offentlige velferdstilbudet og behovsutviklingen i samfunnet fører imidlertid ikke automatisk til vekst i bedriftsbasert velferd for alle grupper av lønnstakere.

Det er i dag store ulikheter mellom bransjer og sektorer når det gjelder den bedriftsbaserte velferdens nivå og sammensetning. Forsikringsselskapenes utgifter til sosiale frynsegoder for sine ansatte (målt som andel av totale lønnskostnader) er fire ganger så høye som i varehandelen.² Det kan også forekomme forskjeller i tilgang til velferdsgoder innenfor den enkelte bedrift. Enkelte tiltak er forbeholdt ledelsen eller høyere funksjonærer. Selv når hele arbeidstokken i bedriften omfattes, faller ofte marginale grupper som deltidsansatte, midlertidig ansatte, vikarer og innleiet arbeidskraft utenfor.

Det fordelingsmessige resultatet kan gjenfinnes på individnivå, f.eks. ved at ca 60 prosent av lønnstakerne i 1990 var dekket av en tjenestepensjon. Årsakene til fordelingen mellom de ulike arbeidstakerne må imidlertid søkes i bedriftene eller i forhandlingssystemet, forbundsvis eller sentralt. Vi har derfor valgt å gjennomføre en spørreundersøkelse i et tilfeldig utvalg private bedrifter.

For en rekke velferdsgoder må man skille mellom tilbud og faktisk uttak. Visse velferdsordninger som førtidspensjon og barnehageplasser, er bare aktuelle i bestemte livs- eller behovssituasjoner. I et velferdsperspektiv er det likevel viktig å registrere hvilke grupper i arbeidsmarkedet som har et slikt tilbud, og ikke bare hvem som til enhver tid benytter ordningene. Slike problemstillinger lar seg best belyse ved hjelp av bedriftsdata.

Ved vurderingen av fordelingsresultatet er det helt avgjørende hva man velger å se ulikhetene i forhold til. Sosialforskeren vil gjerne vurdere fordelingen ut fra et sosialpolitisk prinsipp om lik tilgang til velferdsgoder. Andre forskere vil heller betrakte sosiale frynsegoder som en lønnskomponent og vurdere fordelingen i forhold til de eksisterende lønnsforskjeller. Sosialforskeren snakker om sosial-

2 Tallene er henholdsvis 19 og 5 prosent av de totale lønnskostnader (SSB 1989), se for øvrig kapittel 3.

politikk, arbeidsmarkedsforskeren om lønn. Begge betraktninger er relevante. Poenget må være å klargjøre hvilken referanseramme man velger.

I denne rapporten er fokus satt på sosiale frynsegoder. De har en tosidig karakter: De er en del av det samlede velferdstilbudet og kan vurderes ut fra hvordan de påvirker den samlede fordelingen av velferd. Samtidig kan de ikke ses løsrevet fra det lønns- og forhandlingssystem de faktisk inngår i. De ikke-pålagte indirekte utgiftene er en del av bedriftenes lønnssystemer og må ses i forhold til ulikhetene i direkte lønn. Det relevante spørsmålet blir ikke om velferdsgodene er ulikt fordelt, men hvorvidt og i hvilken grad de bidrar til å forsterke inntektsforskjeller.

1.3 Definisjoner og begrepsbruk

Velferdsmessige tiltak for ansatte som ikke er pålagt arbeidsgiver gjennom lovgivning omtaler vi i Norge gjerne som frynsegoder. I engelskspråklige land finnes en rekke ulike betegnelser – fringe benefits, employee benefits, company welfare, occupational welfare o.a. I enkelte studier benyttes også betegnelsen non-wage labour cost.

Vi har i dette og tidligere arbeider (Hippe og Pedersen 1988, 1990) valgt å benytte betegnelsen *arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger*. Denne begrepsbruken har i noen grad brutt med den tradisjonelle innenfor norsk velferdsstatsforskningen. I den grad temaet har vært omtalt har det vært under betegnelsen yrkesbasert velferd, mens pensjonsrettigheter knyttet til arbeidsforholdet tradisjonelt går under betegnelsen tjenestepensjoner.³ Begrepet yrkesbasert henleder

3 Knut Halvorsen bruker bl.a. betegnelsen yrkesbasert i sin innføring i sosialpolitikk fra 1990. Det sentrale i denne sammenheng er likevel at Halvorsen her bidrar til å utvide det sosialpolitiske perspektivet til også å omfatte arbeidsmarkedsbasert velferd – uansett betegnelse.

oppmerksomheten på koplingen til yrkesliv og lønnsarbeid, men også de obligatoriske offentlige trygdeordningene er knyttet til yrkeslivet gjennom inntektsrelatering. Viktigere er det at det finnes offentlige, lovbaserte ordninger utformet for bestemte yrkesgrupper, f.eks. sjømenn og skogsarbeidere, som åpenbart er yrkesbaserte, men som etter vår oppfatning bør regnes som en del av velferdsstaten.

Begrepet tjenstepensjoner er riktignok godt innarbeidet, men når vi benytter betegnelsen tjenstepensjon vil dette være arbeidsmarkedspensjoner for tidligere ansatte i offentlig sektor.

Dersom en ordning tilfredsstiller følgende fire kriterier har vi valgt å definere som den arbeidsmarkedsbasert velferd:

- Den er et supplement til eller erstatning for kontant lønn, og arbeidsgiver betaler hele eller deler av kostnadene ved ordningen. At arbeidstakeren betaler en egenandel utelukker den ikke fra å være arbeidsmarkedsbasert.
- Den er etablert av arbeidsgiver eller ved individuell eller kollektiv avtale mellom partene i arbeidsmarkedet.
- Ordningen er ikke pålagt arbeidsgiver gjennom lov, slik som yrkesskadeforsikring. Den kan heller ikke i sin helhet være betalt og administrert av det offentlige.

I de tilfeller hvor staten eller kommunene i *egenskap av arbeidsgiver* finansierer velferdsordninger for sine ansatte vil vi betegne også dette som arbeidsmarkedsbasert velferd. At staten i enkelte tilfeller benytter lovgivning for å iverksette slike velferdstiltak, f.eks. Statens pensjonskasse, endrer ikke deres karakter av å være arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger. Hovedpoenget er at de inngår som en del av det offentlige lønns- og personalpolitikk (Rein 1983).

- Betegnelsen arbeidsmarkedsbasert velferdsordning indikerer også et noe snevrere nedslagsfelt enn begrepet frynsegoder. Sistnevnte omfatter alle typer belønninger arbeidsforholdet utover vanlig kontantlønn (Øverbye 1985). Vi avgrenser oss

til ordninger som dekker de samme typer behov som statlig velferdspolitik, dvs. inntektssikring og sosiale tjenester som helse, utdanning, familiepolitikk, boligstøtte og rådgivning.

Denne definisjonen samsvarer i stor grad med det man i engelskspråklig litteratur kaller employment based social protection eller occupational welfare (Se. bl.a. Shalev 1991).

Avgrensningsproblemer

Den arbeidsmarkedsbaserte velferden avgrenses mot obligatoriske ordninger som den nasjonale helseforsikringen, sykeforsikringen og alderspensjonen vi har gjennom folketrygden.

Grenseoppgangen mellom obligatoriske offentlige ordninger og arbeidsmarkedsbaserte ordninger kan være uklar. I enkelte tilfeller står vi overfor ordninger etablert av partene og staten i fellesskap. Den avtalefestete førtidspensjonsordningen (AFP) er på tross av navnet administrert av Rikstrygdeverket og delvis finansiert av generelle skattemidler. Vi vil likevel regne AFP-ordningen som arbeidsmarkedsbasert, fordi partene i arbeidslivet har tatt initiativ til etableringen. Den er basert på kollektiv avtale og staten bidrar bare med en liten del av finansieringen. I tillegg er ordningen avgrenset til arbeidstakere innenfor LO og NHOs avtaleområde. Denne sammenvevingen av statlige og arbeidsmarkedsbaserte ordninger har sine historiske paralleller i den tidligere Fellesordningen for Tariffestet Pensjon fra 1962 og den avtalefestete sykelønnsordningen fra 1956.

Kravet om at ordningen fritt skal være etablert av arbeidsgiver eller av partene i arbeidsmarkedet kan synes uproblematiske. Man kan imidlertid tenke seg at staten i realiteten legger partene under press av følgende type: Hvis dere ikke kommer til enighet om å etablere et avtalefestet system, vil vi benytte lovgivningen til å pålegge det. Frivilligheten vil i dette tilfelle ha et illusorisk preg. Ofte kan det være vanskelig å avgjøre om det foreligger et slikt press fordi partene selv kan regne med at det etter all sannsynlighet vil

komme statlige tiltak og derfor handler mer eller mindre strategisk.

De arbeidsmarkedsbaserte velferdsordningene har også en interessant grensesone mot det vi kan kalle rene selvhjelpsordninger organisert f.eks. av fagforeninger. Både lokale klubber og forbund har hatt, og har, egne hjelpekasser og sykekasser hvor medlemmene selv har stått for innbetalingene. Det er i og for seg ingenting i veien for at selvhjelpsordninger også betraktes som arbeidsmarkedsbaserte. De er jo åpenbart knyttet til deltakelse i arbeidsmarkedet. Vårt poeng er imidlertid dels at de er ensidig knyttet til arbeidstakerorganisasjonene, og dels at de ikke kan regnes inn i bedriftenes lønnskostnader.

En siste avgrensning skal også gjøres mot de markedsbaserte, men individuelle velferdsordningene. Det vanligste eksempelet er forsikringsselskapenes salg av pensjonsforsikringer. I den grad avtalen om forsikring inngås mellom enkeltindividet og livselskapet uten at arbeidsgiver bidrar til finansieringen skiller disse ordningene seg klart fra det vi betegner som arbeidsmarkedsbasert. Dette er imidlertid ikke til hinder for at arbeidsgiver på vegne av sine ansatte tegner pensjons- eller helseforsikringer. I dette tilfelle har vi å gjøre med arbeidsmarkedsbasert velferd.

Det er et omdiskutert spørsmål om de arbeidsmarkedsbaserte ordningene bør betraktes som lønn eller ikke. Disse ordningene må uansett kunne betegnes som lønn i forkledning (Shalev 1991) og kostnadene gjenfinnes i form av indirekte arbeidskraftskostnader. Arbeidsmarkedsbasert velferd er derfor både lønn og velferd. Velferdsdimensjonen bidrar til å skille den arbeidsmarkedsbaserte velferden fra andre avlønningsformer som direkte lønn, bonussystemer, overskuddsdeling og andre typer frynsegoder som fri bil.

Man må likevel skille mellom begrepet indirekte lønnskostnader og arbeidsmarkedsbasert velferd. Indirekte lønnskostnader omfatter både obligatoriske arbeidsgiveravgifter og lovpålagte utgifter samt utgifter til tariffestete og "frivillige

ordninger”⁴. Arbeidsmarkedsbasert velferd er et resultat av beslutninger på bedriftsnivå eller i forhandlingssystemet, og utgjør derfor bare en del av de samlede indirekte lønnskostnadene.

I denne rapporten benyttes begrepene arbeidsmarkedsbasert velferd som en fellesbetegnelse på ordningene i privat og offentlig sektor og på tariffestete såvel som frivillige bedriftsbaserte ordninger. Som synonymt med dette begrepet vil vi også benytte sosiale frynsegoder.

På engelsk møter man ofte betegnelsen *company welfare*, eller det vi kan kalle bedriftsbasert velferd på norsk. Bedriftsbasert velferd vil vi oppfatte som en undergruppe av den arbeidsmarkedsbaserte velferden i den forstand at den gjelder velferdsordninger utviklet på lokalt nivå i det private arbeidsmarked.

⁴ Utrykket frivillige utgifter brukes her som samlebetegnelse på utgifter som ikke er pålagt ved lov eller forankret i sentrale eller forbundsvisse tariffavtaler.

Kapittel 2

Teoretiske perspektiver

I dette kapitlet drøftes tilnærminger og perspektiver fra henholdsvis velferdsstats- og arbeidslivsforskningen. Hva har disse fagtradisjonene å bidra med når det gjelder hypoteser og teorier om arbeidsmarkedsbasert velferd og dens samspill med offentlige velferdssystemer?

Innenfor *velferdsstatsforskningen* har man i de senere år igjen begynt å fokusere på spillet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd. Arbeidsmarkedsbasert velferd er en del av det samlede velferdstilbudet og påvirker den endelige fordelingen av velferdsgoder i samfunnet. To spørsmål er sentrale i denne forskningstradisjonen: Hva er årsaken til at arbeidsdelingen mellom offentlige og arbeidsmarkedsbaserte velferdssystemer er forskjellig i moderne industrialiserte samfunn? Hvilke fordelingsmessige, økonomiske og politiske virkninger får dette?

Bedriftsbasert velferd er også blitt behandlet innenfor *arbeidslivs- og arbeidsmarkedsforskningen*. Her er problemstillingen i større grad knyttet til å forklare beslutninger på bedriftsnivå. Hva er bedriftenes motiver for å la en del av avlønningen skje i form av velferdsgoder? Har man gitt etter for press fra de ansatte og fagforeningene eller er det rasjonell økonomisk tilpasning? Arbeidsgiver kan også tilby ordninger som ikke er pålagt gjennom lovverket for å oppnå kontroll eller sikre lojalitet.

Velferdsstatsforskningen opererer primært på et makronivå, mens arbeidslivstradisjonen i større grad er opptatt av beslutninger og prosesser på mikronivå. Perspektivene fra velferdsstats- og arbeidslivsforskningen utfyller hverandre heller enn å konkurrere.

Vi vil argumentere for at et tverrfaglig perspektiv som kombinerer innsikter fra velferdsstatsforskningen og arbeids-

livsforskningen er et fruktbart utgangspunkt for studier av arbeidsmarkedsbasert velferd.

I dette kapitlet drøfter vi hvordan velferdstatsforskningen har behandlet den arbeidsmarkedsbaserte velferden. Deretter tar vi opp ulike tilnærminger innenfor arbeidsmarkedsforskningen som kan bidra til å forklare beslutninger om sosiale frynsegoder på bedriftsnivå, og til slutt skal vi redegjøre nærmere for de datakilder som er brukt i denne rapporten.

2.1 Velferdsstatsforskningen

I de senere år har en stor del av den skandinaviske (og faktisk også den internasjonale) velferdsstatsforskningen artet seg som en debatt om særtrekk ved de skandinaviske velferdsstater, og om slike særtrekk kan tilskrives sosialdemokratiens sterke parlamentariske posisjon i etterkrigstiden.

Denne debatten er et nyttig utgangspunkt for analysen av arbeidsmarkedsbasert velferd. Den berører både de sosiale, politiske og økonomiske virkningene av en gitt arbeidsdeling mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd, og de politiske drivkreftene bak endringer i arbeidsdelingen mellom offentlig og privat velferdsproduksjon.

Walter Korpi (1981) og Gøsta Esping-Andersen (1990) er ledende eksponenter for det som er blitt kalt den sosialdemokratiske *mobiliseringstesen*. Tesen er først og fremst lansert som et alternativ til de strukturalistiske teorier som dominerte velferdsstatsforskningen på 70-tallet (se f.eks. Wilensky 1975 og Gough 1979).⁵ Mobiliseringstesen er basert på en grunnleggende antakelse om at "historien om politiske klassekoalisjoner er den viktigste årsak til variasjoner mellom velferdsstater" (Esping Andersen 1990).

⁵ For en oversikt over linjer i velferdsstatsforskningen, se Hagen (1991).

Mobiliseringstesen utelukker ikke at den samlede ressursinnsatsen til velferdsformål har sammenheng med strukturelle faktorer som befolkningssammensetning og økonomisk utviklingsnivå (Esping-Andersen 1987). Den innebærer imidlertid at den institusjonelle utformingen av velferdsstatene i Skandinavia skiller seg fra velferdssystemene i andre industrialiserte land på en grunnleggende måte, og at arbeiderbevegelsens politiske styrke trekkes fram som den avgjørende forklaring av disse særtrekkene.

I følge Esping-Andersen og Korpi utmerker de skandinaviske velferdsstatene seg ved at behov for inntektssikring og velferdstjenester møtes gjennom universelle offentlige ordninger som både tar vare på de svakest stilte og samtidig, takket være et stort innslag av inntektsgraderte ytelser, bidrar til å *fortrenge* forhandlingsbaserte og rent kommersielle velferdstilbud.

” Alle sosiale lag er inkorporert i ett universelt forsikringssystem; samtidig som ytelsene er tilpasset det tilvante inntektsnivå. Denne modell fortrenger markedet og bidrar dermed til å etablere en grunnleggende universell oppslutning om velferdsstaten” (Esping-Andersen 1990, s 28, vår oversettelse).

Blant de trekkene som i følge Esping-Andersen utmerker den skandinaviske velferdsmodellen står antakelsen om dens evne til å fortrenge arbeidsmarkedsbasert velferd sentralt. Oppfatningen at offentlig velferd er mer dominerende i Skandinavia enn i andre vestlige land, deles av forfattere som ikke bekjenner seg til mobiliseringstesen:

” Det er i overveiende grad mer *stat* i de skandinaviske velferdsordninger enn i andre lands ordninger” (Kuhnle 1990).

Hypoteser om samspillet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd

Komparativ velferdsstatsforskning har fra midten av 80-tallet begynt å interessere seg for samspillet mellom offentlige og private velferdskomponenter. Internasjonale sammenligninger av privat velferdsproduksjon reiser imidlertid store datames-sige og metodiske problemer. Kunnskapen om de private velferdskomponenter står derfor fortsatt langt tilbake for det vi vet om den offentlig velferdsinnsats.

Enkelte forfattere har argumentert for at det å inkludere private velferdskomponenter i internasjonale sammenligninger bidrar til å dempe inntrykket av store forskjeller i velferdsinnsats mellom land:

” Velferdssamfunnene i Vest-Europa framstår langt mer like når både private og offentlige ordninger tas hensyn til. Til og med USA ser ikke ut til å skille seg vesentlig ut” (Rein 1983, s 11, vår oversettelse).

Gøsta Esping-Andersen hevder tvert i mot at moderne velferdssamfunn kan deles inn i ”regime-typer”, der innslaget av arbeidsmarkedsbasert og rent kommersiell velferd spiller en avgjørende rolle. Han avviser ikke at offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd utgjør funksjonelle alternativer, slik at et svakt utbygget offentlig tilbud ofte går sammen med velutviklede private systemer og omvendt. Han hevder imidlertid at selve arbeidsdelingen mellom offentlige og private institusjoner er av avgjørende betydning for velferdsstatens sosiale og politiske virkninger:

De skandinaviske velferdsstatene med sin antatte dominans av offentlig velferdsproduksjon skaper i siste instans de mest gunstige fordelingsvirkninger, og gir de beste forutsetninger for å skape bred og stabil politisk oppslutning om offentlig velferdsinnsats.

Innebygget i dette resonnementet ligger tre beslektete, men likevel selvstendige hypoteser om samspillet mellom offentlig og arbeidsbedsmarkedsbasert velferd.

Fortrengningshypotesen: Hvis det offentlige velferdssystemet er tilstrekkelig omfattende og generøst, vil arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger bli fortrengt.

Det virker umiddelbart som en triviell sannhet at kvaliteten på det offentlige velferdstilbudet påvirker etterspørslen etter arbeidsmarkedsbasert velferd. Det er da også alminnelig enighet om at innslaget av arbeidsmarkedsbasert velferd er størst i land med svakt utviklede offentlige velferdssystemer.

Det er imidlertid en rekke historiske eksempler på at arbeidsmarkedsbasert og offentlig velferd har vokst fram parallelt. Dobbin (1991) har vist at innføringen av offentlige alderspensjoner i USA under New Deal-reformene på 30-tallet førte til økt utbredelse av arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger – heller enn fortrengning. Som forklaring peker han på at innføringen av en offentlig alderspensjon gjorde det billigere for arbeidsgiverne å finansiere supplerende pensjonsordninger.

Generelt kan man innvende mot fortrengningshypotesen at den overser at arbeidsmarkedsbasert velferd kan ha funksjoner knyttet til personalpolitikken i bedrifter og til forholdet mellom partene i arbeidslivet.

Fordelingshypotesen: Jo mindre markedsbasert velferd, jo jevnere fordeling av velferdsgoder i samfunnet.

Denne antakelsen går tilbake til Richard Titmuss' kritiske drøfting av arbeidsmarkedsbasert velferds plass i det samlede velferdstilbudet (Titmuss 1958).

Det er ingen grunn til å tvile på at bedriftsbaserte og arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger i kraft av sitt snevre nedslagsfelt har mindre potensiale for sosial omfordeling enn universelle offentlige ordninger. For eksempel sikrer den norske sykepengeordningen at svake grupper i arbeids-

markedet får den samme sosiale sikkerhet ved sykdom som sterkere og mer velorganiserte lønnstakergrupper. Offentlig velferd basert på skattefinansiering eller proporsjonale avgifter sikrer en høy grad av omfordeling mellom grupper med ulik risiko for å komme i slike sosiale behovssituasjoner som sykdom, uførhet og arbeidsledighet (Baldwin 1991).

De arbeidsmarkedsbaserte ordningenes oppbygning kan bety vel så mye for fordelingsvirkningene, som utbredelse og omfang. Det er en vesentlig forskjell mellom ordninger som er forankret i sentrale tariffavtaler og rent bedriftsbaserte velferdsordninger. I Sverige finnes det for eksempel et svært omfattende system av tariffestete velferdsordninger som supplerer det offentlige tilbud innen alderspensjoner, sykepenger, uførepensjon mm. Disse systemene er etablert som ledd i sentrale tariffavtaler slik at nærmere 90 prosent av lønnstakerne er dekket (Edelbak og Wadensjø 1987).

Hypotesen om et negativt samspill: Hvis store grupper av lønnstakerne får dekket sine velferdsbehov gjennom arbeidsmarkedsbaserte ordninger svekkes oppslutningen om, og mulighetene for reformer av, det offentlige velferdstilbudet reduseres.

Arbeidsmarkedsbaserte velferdssystemers omfang og kvalitet kan utvilsomt påvirke interessekonstellasjonene omkring reformer i de offentlige velferdssystemene. Men det er ikke nødvendigvis slik at vekst i arbeidsmarkedsbasert velferd fører til mindre politiske interesse for og oppslutning om offentlige reformer. Tvert i mot kan forekomsten av arbeidsmarkedsbasert velferd for bestemte grupper av arbeidstakere bidra til å utløse krav om reformer i de offentlige velferdssystemene – ikke minst fra gruppene som ikke er omfattet.

Van Gunsteren og Rein (1985) mener å kunne påvise eksempler på et "positivt samspill" mellom private og offentlige pensjonssystemer i en rekke land. Private pensjonssystemer har blant annet bidratt til å fange opp nye behov

hurtigere og på andre måter virket som inspirasjonskilde for offentlige pensjonsreformer.

Selv om det er mulig å reise vesentlige motforestillinger, danner disse tre hypotesene et fruktbart utgangspunkt for analysene av samspillet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd i Norge. Det materialet som analyseres i denne rapporten gir mulighet for å drøfte under hvilke betingelser hypotesene om fortrenkning, fordelingsvirkninger og negativt samspill faktisk slår til.

Spørsmålet hvorvidt offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd inngår i et positiv eller negativt samspill har direkte relevans for debatten om de politiske drivkrefter bak utviklingen av de skandinaviske velferdsstater. Vi skal i det følgende gå nærmere inn på den aktuelle debatten den politiske prosessen bak velferdsstatens utvikling i Norge.

Politiske drivkrefter bak velferdsstatens framvekst

Innenfor den sosialdemokratiske mobiliseringstesen betraktes arbeiderbevegelsen som en homogen aktør med en grunnleggende og utvetydig preferanse for offentlige velferdsløsninger. Takket være sin relativt sterke parlamentariske posisjon i store deler av etterkrigstiden har de sosialdemokratiske partiene i Skandinavia lyktes med å realisere omfattende og universalistiske velferdsstater (Esping-Andersen og Korpi 1987). Den kritiske faktoren bak særtrekk ved de skandinaviske velferdsstatene er dermed *den parlamentariske styrken* til de sosialdemokratiske partiene. Fagbevegelsens rolle er ut fra dette perspektivet av mer sekundær natur. De sterke og enhetlig fagbevegelsene i de skandinaviske land har først og fremst bidratt ved å mobilisere stemmer til de sosialdemokratiske partiene.⁶

⁶ Stephens (1979) og Marklund (1982) har presentert varianter av mobiliseringsteser som tillegger fagbevegelsens styrke og struktur en mer framtrædende plass i forklaringen av velferdsvariasjon.

Det oppstår imidlertid en del vanskeligheter med å få dette til å stemme med den politiske beslutningsprosessen som har preget velferdspolitiske reformer i etterkrigstiden – ikke minst i Norge.

Viktige velferdsreformer i etterkrigstiden har blitt gjennomført med bred politisk oppslutning. På bakgrunn av en omfattende studie av relevante Stortingsdebatter fra 50- og 60-tallet konkluderer Per Arnt Pettersen at det i denne perioden ikke er mulig å påvise klare og gjennomgående partipolitiske skillelinjer omkring reformer i det offentlige pensjonssystemet (Pettersen 1987). Stein Kuhnle (1983) hevder at utviklingen av den norske velferdsstaten var basert på høy grad av konsensus og gradvis kollektiv læring, med økonomisk vekst som en avgjørende betingelse (se også Kuhnle og Solheim 1981).

Historikeren Peter Baldwin har nylig levert et sterkt og teoretisk sett svært interessant, angrep på mobiliseringstesens fortolkning av den skandinaviske suksesshistorien. Han deler langt på vei maktmobiliseringstesens grunnleggende antakelse om at velferdsstatens utvikling er et resultat av interessekonflikter mellom sosiale grupper. Han avviser imidlertid at disse konfliktene kan presses inn i et skjema hvor en reformvennlige arbeiderklasse konfronteres med en reaksjonær middelklasse. Verken arbeiderklassen eller den politiske venstresiden har i følge Baldwin vært motoren i utviklingen av de skandinaviske velferdsstatene. Tvert i mot konkluderer han med at særtrekkene ved de skandinaviske velferdsstater ble dannet i to faser. Først bøndenes sterke politiske posisjon omkring århundreskiftet, og senere den framvoksende middelklassens ønske om å fordele kostnadene ved sosiale risiki så bredt som mulig (Baldwin 1991, s 290).

Det karakteristiske ved alle disse studiene – enten de peker på sosialdemokratiets styrke, konsensus eller middelklassens innflytelse som hoveddrivkraft – er at de primært konsentrerer seg om å analysere de politiske partienes strategier i forbindelse med offentlige velferdsreformer. De drøfter

i liten utstrekning interessorganisasjonenes standpunkter, eller rollen arbeidsmarkedsbasert velferd har spilt i formingen av politiske konstellasjoner omkring offentlige velferdsreformer.

Beth Stevens har pekt på at kunnskap om samspillet mellom arbeidsmarkedsbasert og offentlig velferd er nødvendig for å forstå de politiske drivkrefter bak velferdsstatens utvikling:

”Utviklingen av offentlig velferd kan ikke fullt ut forstås uten å analysere den rollen som arbeidsmarkedsbasert velferd har spilt både som supplement og som alternativ” (Stevens 1986, s 2, vår oversettelse).

I kapittel 4 og 5 skal vi vise at utviklingen fram mot offentlig dominans i pensjonssystemet og på sykelønnsområdet foregikk i to etapper. Først mobiliserte LO for å etablere tariffestete velferdsordninger som betød at LO-gruppene fikk høyere grad av standardsikring enn selvstendige bønder og fiskere, men likevel lavere enn funksjonærene i offentlig og privat sektor. Først i neste etappe ble det etablert offentlige systemer som tok sikte på å gi alle kategorier av yrkesaktive den samme høye grad av standardsikring, som tidligere hadde vært forbeholdt funksjonærene.

Vår hypotese er at norsk fagbevegelses struktur og LOs velferdspolitiske strategi tarifforhandlingene på 50- og 60-tallet bidro til å forme den arbeidsmarkedsbaserte velferden på en slik måte, at det ble skapt forutsetninger for bred politisk enighet om offentlige velferdsreformer.

Å tilskrive LO en aktiv rolle i den velferdspolitiske debatten betyr at man må oppgi eller i det minste nyansere forestillingen om arbeiderbevegelsen som en homogen aktør med entydige preferanser for offentlige løsninger.

På tross av det nære faglig-politiske samarbeidet mellom LO og Arbeiderpartiet må de to grenene av arbeiderbevegelsen behandles som selvstendige aktører i den politiske prosessen bak velferdsstatens utvikling. Man kan ikke ta for gitt at det er et fullstendig sammenfall mellom partiets og fag-

bevegelsens velferdspolitiske målsetninger: For det første har fagbevegelsen særegne strategiske behov å ta hensyn til, først og fremst knyttet til samholdet innad i LO-familien og til å rekruttere og holde på medlemmer. For det andre har Arbeiderpartiet i varierende grad måttet tilpasse sin politikk for å trekke stemmer fra andre grupper enn fagorganiserte arbeidere. For det tredje har fagbevegelsen muligheter til på egen hånd å forbedre medlemmenes sosiale sikkerhet gjennom tariffestete velferdsordninger.

Baldwin (1991) har utviklet et begrepsapparat og et teoretisk perspektiv for å forstå og forklare interessekonfliktene mellom ulike sosiale grupper i forhold til velferdsstatens utvikling. Han avviser at sosiale klasser, i tradisjonell marxistisk forstand, har stabile og entydige interesser i bestemte former for offentlig velferdspolitikk. Tesen er at sosiale gruppers velferdspolitiske interesser bestemmes av forholdet til de foreliggende systemer for inntektssikring.⁷ Interessen for universelle velferdssystemer avhenger dels av gruppens *risiko-profil* (sannsynligheten for å komme i sosiale behovssituasjoner) og dels av gruppens evne til *selvberging* – evnen til å etablere sosiale sikkerhetsnett utenom universelle offentlige ordninger.⁸

Baldwins begrepsapparat er velegnet til å belyse dynamikken i samspillet mellom arbeidsmarkedsbasert og offentlig velferd. For ulike lønnstakergrupper utgjør arbeidsmarkeds-

7 Baldwin er noe tvetydig på dette punktet. I blant formulerer han seg som om sosiale risiki skulle konstituere egne sosiale aktører som er virksomme på den politiske scenen. I andre tilfeller hevder han bare at de sosialpolitiske interessene til klassebaserte aktører varierer over tid og mellom land på grunn av forskjeller i aktuarisk risiko-profil eller innretningen på eksisterende velferdsinstitusjoner. Vi finner at den siste versjonen har mest for seg.

8 Selvberging er vår oversettelse av Baldwins begrep "capacity for self reliance". Uttrykket henspiller på gruppens evne til å oppnå sosial sikkerhet uten offentlig inngrep. Velferdsordninger etablert av partene i arbeidsmarkedet kan oppfattes som en slik selvbergingsstrategi.

basert velferd et alternativt virkemiddel for å imøtekomme sine velferdsbehov. Arbeidsmarkedsbasert velferd er en mekanisme for selvberging blant lønnstakere, som f.eks. selvstendige bønder og fiskere mangler.

Evnen til selvberging via arbeidsmarkedsbasert velferd er imidlertid sterkt varierende mellom ulike grupper av lønnstakere. Noen grupper har så sterk posisjon i arbeidsmarkedet at de uten vanskelighet kan etablere velferdsordninger i samarbeid arbeidsgiveren. Andre grupper er avhengig av brede allianser og bruk av *forhandlingsmakt*. Endelig kan det være grupper av lønnstakere med så svake ressurser i forhold til arbeidsmarkedet eller så svak organisering at de er ensidig avhengig av offentlige løsninger.

Ut fra Baldwin's teori skulle vi forvente at fagbevegelsen velger velferdspolitisk strategi etter de muligheter som finnes for å realisere kjernegruppenes sosiale interesser henholdsvis i forhandlingssystemet og i det politiske systemet: Lønner det seg å satse på snevre tariffestete ordninger, eller lønner det seg å dele finansieringen og tilgangen på sosiale ytelser med andre grupper gjennom offentlige ordninger?

Bredere strategiske hensyn kan imidlertid også tenkes å påvirke fagbevegelsens velferdspolitikk. I noen tilfeller kan slike strategiske hensyn trekke i retning av offentlige løsninger. I andre tilfeller kan de trekke i retning av tariffestete ordninger. Göran Therborn har pekt på hensynet til medlemsrekruttering som et mulig motiv for at fagbevegelsen foretrekker tariffbaserte velferdsordninger (Therborn 1986, s 13).

2.2 Arbeidsmarkedsforskningen

Norsk arbeidslivsforskning har i løpet av de siste 40 årene tatt opp et vidt spekter av problemstillinger hvor bedriftsbasert velferd i og for seg kunne spilt en rolle. Temaer som lønnsystemer, inntektsforskjeller, arbeidsledelse, mobilitet m.v. har alle blitt drøftet i det norske miljøet (se Sørensen

1991 for en gjennomgang av norsk arbeidslivsforskning). Likevel har sosiale frynsegoder i svært liten grad blitt trukket inn i disse analysene. Unntaket har vært sosiologisk orienterte analyser av fordelingen av frynsegoder (Holmer Hoven 1982, Ryen 1984, Knudsen 1990).

Går man derimot til internasjonal arbeidsmarkedsforskning blir bildet et annet. Ikke minst i USA har økonomer og sosiologer interessert seg for å kartlegge og forklare innslaget av sosiale frynsegoder og sammensetningen av bedriftenes indirekte lønnskostnader. Selv om hovedtyngden av den økonomiske litteratur på området har vært konsentrert om å drøfte virkninger av sosiale frynsegoder på lønnsdannelsen og på arbeidsmarkedets funksjonsmåte har også økonomene måttet svare på spørsmålet: Hvorfor velger noen bedrifter å la sosiale frynsegoder være en vesentlig del av avlønningen?

Vi skal i det følgende drøfte bidragene fra tre sosial-økonomiske skoler (neoklassisk teori, "human capital" teori og institusjonell økonomi) samt sosiologiske teorier.

Neoklassisk teori

Tradisjonell neoklassisk teori har vanskelig for å forklare at bedrifter tar hånd om de ansattes velferd gjennom tilbud om ulike former for sosiale frynsegoder. I følge neoklassisk teori skiller ikke arbeidsmarkedet seg ut fra andre markeder. Lønn er prisen på arbeidskraft og den bestemmes i sin tur av arbeidskraftens marginalprodukt. Arbeidsgiver har ingen motiver for å pådra seg kostnader utover dette, og det antas i utgangspunktet at arbeidstakerne vil foretrekke å få utbetalt all avlønning kontant for deretter å kjøpe seg forsikringer eller sosiale tjenester i det private markedet. Velferdsgoder vil ut fra dette perspektivet bare inngå i den samlede avlønningen i det omfang den subjektive nytten av godet sett fra arbeidstakernes synsvinkel skulle overstige arbeidsgivers kostnader (Smeeding 1983). I neoklassisk teori er det tre

faktorer som kan bidra til å forklare at nytten (for arbeidstakerne) er større enn kostnadene (for arbeidsgiver):

Skattefordeler. Hvis velferdsgoder beskattes mildere enn kontantlønn vil arbeidstakerne få et motiv til å ta ut en del av lønnen i form av slike goder. Størrelsen på marginals-katten og etterspørselen etter sosiale goder vil avgjøre hvor stor del av avlønningen som skjer i form av sosiale frynsegoder.

Stordriftsfordeler. Bedriftsbaserte velferdsordninger kan bety lavere kostnader ved produksjonen av slike goder enn om hver enkelt arbeidstaker skulle ha kjøpt en tilsvarende sosial sikkerhet gjennom det individuelle markedet. Jo større bedriften er jo større er stordriftsfordelene.

Imperfeksjoner i de individuelle markeder for velferdsgoder.

I noen tilfeller kan det rett og slett mangle et rent privat tilbud slik at ordninger etablert av arbeidsgiver blir eneste mulighet til å dekke en etterspørsel blant de ansatte.

Ut fra neoklassisk teori må man anta at det eksisterer en ubønhørlig trade-off mellom lønn og sosiale frynsegoder (Tripplett 1983). Sosiale frynsegoder må finansieres innenfor rammen av arbeidskraftens marginalprodukt. Hvis lønnstakerne velger å ta ut en del av lønningen i form av sosiale frynsegoder, må de samtidig akseptere at deres kontantlønn blir lavere enn det de ellers kunne ha oppnådd.

Det gjelder også i sektorer der bedriftene på grunn av sviktende konkurranse har mulighet til å velte økte lønnskostnader over på produktprisene. Her kan størrelsen på de samlede lønnskostnader avhenge av arbeidsgivers forhandlingsstyrke, men fortsatt vil arbeidstakerne stå overfor et valg mellom kontantlønn eller sosiale frynsegoder.

Internasjonale studier viser imidlertid at innslaget av frynsegoder er størst blant lønnstakere og i bedrifter med høyt lønnsnivå. Frynsegoder fungerer dermed additivt til lønnsforskjeller snarere enn å kompensere for dem (Reid og Robertson 1965, Freeman 1981, Krueger og Summers 1986,

Smeeding 1983). Likevel kan ikke antakelsen om at det eksisterer en form for trade-off mellom lønn og sosiale goder avvises fullstendig. Det kan være at de observerte forskjeller i direkte lønn hadde vært enda større om ikke høytlønnsgрупene hadde valgt å ta ut en del av avlønning i form av sosiale goder. Hypotesen om en trade-off må i siste instans testes ved å sammenlikne lønnstakergrupper med samme produktivitet. Forsøk på å teste hypotesen på denne måten har ikke gitt entydig støtte for antakelsen.

Human capital teori

Innenfor den såkalte human capital-teorien har man forsøkt å begrunne hvorfor arbeidsgiver kunne ha egne motiver for å tilby sosiale frynsegoder som et tillegg til kontantlønn. Teorien tar utgangspunkt i at bedriftene er interessert i å holde på sine medarbeidere for å være sikre på å få utbytte av investeringer knyttet til rekruttering og opplæring av arbeidskraften. Tilbud om sosiale frynsegoder kan dermed være motivert ut fra ønsket om å binde kvalifiserte medarbeidere til bedriften. Det kan oppstå et slikt behov for binding, ikke minst hvis den yrkeskompetanse som bedriften har vært med på å utvikle lett lar seg overføre til jobber i andre bedrifter (Reid og Robertson 1965 og Hart 1984).

Teorien kan forklare hvorfor for eksempel bedriftsvis pensjonsordninger ofte er utformet på en slik måte at medarbeidere bare får fullt utbytte av ordningene, hvis de forblir i bedriften gjennom hele eller en stor del av den yrkesaktive karrieren. I USA har det blitt påvist at forekomsten av pensjonsordninger bidrar til at arbeidstakerne forblir lenger hos den samme arbeidsgiver enn de ellers ville ha gjort.

Ut fra denne teorien skulle man forvente at sosiale frynsegoder primært fantes i bedrifter der kostnadene ved rekruttering av nye medarbeidere er høye, og der det er nødvendig med store investeringer i opplæring.

Institusjonell økonomi

Både neo-klassisk og human capital-teori bygger på en grunnleggende antakelse om at arbeidsmarkedet fungerer som et marked der rasjonelle aktører tilpasser tilbud og etterspørsel på bakgrunn av full informasjon.

Institusjonell økonomi er derimot en samlebetegnelse på teorier som riktignok forutsetter nyttemaksimerende aktører, men som bryter med antakelsen om at atferd i arbeidsmarkedet kan forstås som tilpasninger til en markedslukevekt. Markedssvikt og markedsimperfeksjoner er regelen heller enn unntaket (Drago og Perlman 1989, s 2).

En gruppe av institusjonelle økonomer tillegger fagforeningene en aktiv rolle når det gjelder å forklare innslaget av sosiale lønnskostnader (Freeman 1981; Freeman og Medoff 1984). I bedrifter der arbeidstakerne er organisert preges lønnsdannelsen av forhandlinger mellom arbeidsgiver og fagforeningene. Som "politiske representanter" for de ansatte har fagforeninger en tendens til å prioritere en annen lønnsprofil og en annen sammensetning av lønnspakken enn den som ville bli resultatet av rene markedsmessige tilpasninger (Freeman 1981).

Denne teorien har blitt underbygget av undersøkelser i USA som har påvist at fagorganisering fører til høyere lønnskostnader og til et større innslag av sosiale frynsegoder, når alt annet er likt (Freeman 1981, Freeman og Medoff 1984). Undersøkelser har også vist at fagorganiserte prioriterer forhandlinger om frynsegoder svært høyt (Kochan og Katz 1988).

Amerikanske fagforeninger spiller en aktiv rolle i forhold til bedriftsbasert velferd. Strid mellom arbeidsgivere og lokale fagforeninger om fordelingen av kostnader knyttet til bedriftsbaserte helseforsikringer var hovedårsaken til 8 av 10 streiker i 1989. (Social and Labor Bulletin 2/90)

Institusjonelle økonomer peker generelt på at tillit og informasjon er kritiske faktorer i forholdet mellom arbeids-

giver og arbeidstaker. I mange bransjer og yrker vil det være store kostnader knyttet til nitid kontroll med den enkeltes arbeidsinnsats. Høy lønn og sosiale frynsegoder kan bidra til å skape et klima som stimulerer de ansatte til innsats uten bruk av kontroll og sanksjoner. Man kan på denne bakgrunn forvente at sosiale frynsegoder særlig brukes i bransjer, der det er vanskelig å kontrollere den enkeltes innsats, og der det kreves at de ansatte har høy motivasjon og lojalitet til bedriftens målsetninger (Øverbye 1990).

Sosiale frynsegoder har videre den egenskap at de er mindre synlige for omverdenen enn kontant avlønning, og de reelle kostnadene kan være vanskelige å beregne. I sektorer der lønnsevnene i høyere grad er bestemt av politiske hensyn enn av markedsmessige beskrankninger, kan arbeidsgiver og arbeidstakerne ha felles interesse i å maskere en del av avlønnen i form av sosiale frynsegoder.

Sosiologiske teorier

Ideen om at sosiale frynsegoder brukes til å framelske lojalitet til bedriften og øke bedriftens kontroll over de ansatte står sentralt både i sosiologiske teorier og i historiske studier av arbeidsmarkedsbasert velferd.

Historisk sett har bedriftsbasert velferd vært brukt som middel til å forebygge radikaliserings og fagorganisering blant arbeidere. På 20-tallet var det i USA og Storbritannia en bevegelse blant store industrikapitalister som gikk under navnet Welfare Capitalism. Bevegelsen var preget av humanitære og paternalistiske ideer om at bedriftene skulle ta hånd om de ansattes velferd på viktige områder. Det mer eller mindre uttalte motivet var at man på denne måten kunne sikre en mer stabil arbeidskraft og forhindre fagorganisering og radikaliserings blant bedriftens arbeidere (Stevens 1984 og 1986, Hannah 1986).

Bedriftsbasert velferd i USA har vært en del av en kamp mellom bedrifter og fagforeninger om lønnstakernes lojalitet.

Det er på denne bakgrunn logisk at amerikanske fagforeninger i en lang periode aktivt motarbeidet forsøk på å utvikle bedriftsbasert velferd. Når fagforeningene på begynnelsen av 50-tallet skiftet standpunkt og aktivt forsøkt å oppnå rett til å forhandle om bedriftenes pensjonsordninger og helseforsikringer, møtte de sterk motstand fra arbeidsgiversiden. Arbeidsgiverne fryktet at det å akseptere forhandlingsrett ville undergrave velferdsordningenes funksjon som lojalitetsskapende faktor. Etter en periode med intens konflikt lyktes det for amerikanske fagforeninger å vinne kampen om forhandlingsrett (Stevens 1984, Dobbin 1991).

Stevens peker videre på at gjennomslaget for rett til å forhandle om sosiale frynsegoder innvirket på forholdet mellom arbeidsgiverne og arbeidstakerorganisasjonene. Det åpnet for et mer samarbeidsorientert klima, og ikke minst ga det flere strenger å spille på i lokale lønnsforhandlinger (Stevens 1984).

Vi skal i kapittel 3 argumentere for at pensjonsordninger og sykelønn i Norge har vært brukt til å sikre lojalitet og forebygge fagorganisering blant funksjonærene. I dagens arbeidsmarked kan sosiale frynsegoder være et virkemiddel for å sikre et positivt forhandlingsklima i forhold til de lokale fagforeningene. Bruk av frynsegoder som et virkemiddel i personalpolitikken er langt fra bare et amerikansk fenomen.

Moderne sosiologisk arbeidsmarkedsteori kan videre gi viktige bidrag til å forstå variasjoner i utbredelsen av sosiale frynsegoder. Teorien om *det segmenterte arbeidsmarked* hevder at det ikke finnes ett felles arbeidsmarked slik det er vanlig å anta i neoklassisk økonomisk teori. I stedet hevder teorien at arbeidsmarkedet er delt opp i delmarkeder, gjerne et primært og et sekundært arbeidsmarked, med forskjellige mekanismer for fastsettelse av arbeidsvilkår og lønnsforhold.

Det primære arbeidsmarkedet er preget av stabile ansettelsesvilkår, høye lønninger og gode karriere-muligheter knyttet til "interne arbeidsmarkeder". Inngangsbilletten til det primære arbeidsmarkedet er utdanning eller yrkeskompetanse,

og har man først kommet innenfor, er det store muligheter for ytterligere å skaffe seg verdifulle kvalifikasjoner. Det sekundære arbeidsmarkedet er tvert i mot preget av ustabile ansettelsesforhold, lave lønninger og dårlige muligheter for å utvikle egen yrkeskompetanse (Goldthorpe 1988).

Tesen om en slik todeling av arbeidsmarkedet har ikke funnet særlig støtte i Norge. Men påpekingen av at arbeidsmarkedet er splittet opp i delarbeidsmarkeder, med svake muligheter for mobilitet på tvers, er fruktbar som utgangspunkt for studier av både lønnsforskjeller og bruk av sosiale frynsegoder. I kapitlene 7 til 10 skal vi vise at praksis med hensyn til bruken av sosiale frynsegoder varierer sterkt mellom ulike bransjer og næringer i Norge. Ulik praksis og tradisjon for tilbud om bedriftsbaserte velferdstiltak mellom bransjer og næringsgrener er et tydelig tegn på at arbeidsmarkedet er oppdelt i segmenter med egne mekanismer for lønnsfastsettelse.

2.3 Kilder og kartleggingsproblemer

Denne studien baserer seg i tillegg til gjennomgang av historisk materiale på tre typer datakilder. For det første opplysninger om utviklingen av indirekte lønnskostnader i det private arbeidsmarked i Norge. For det andre data om samlede lønnskostnader i EF-landene. Og for det tredje, vårt viktigste datagrunnlag; en egen spørreundersøkelse rettet mot et representativt utvalg av private bedrifter i Norge.

NHO har fra 1954 til 1983 utarbeidet statistikk over indirekte lønnskostnader i industrien (NAF 1985). Disse opplysningene er basert på bedrifter med mer enn 50 ansatte innenfor industri, bergverk, olje-, entreprenør- og elektroinstallatørvirksomhet. 1983-undersøkelsen var basert på i overkant av 1200 bedriftsenheter med en svarprosent på 84. Dataene omfatter i underkant av 200 000 ansatte. NHO har ingen undersøkelser av indirekte lønnskostnader etter 1983.

Hovedproblemet med disse dataene er at de ikke er fulgt opp etter 1983. I tillegg har Statistisk Sentralbyrå samlet inn kostnadsdata for privat tjenesteyting, varehandelen, bank og finansnæring og forsikring. Disse dataene finnes tilgjengelig fram til 1988.

Den andre hovedkilden som benyttes er EFs statistikk over direkte og indirekte lønnskostander i medlemslandenes bedrifter. Problemet med denne kilden er at dataene for frivillige og avtalefestete ordninger ikke alltid er fullt ut pålitelige, og at oppdelingen mellom obligatoriske, frivillige og avtalebaserte ordninger i noen tilfeller er misvisende.

Den tredje, og viktigste datakilden, er en spørreundersøkelse som omfatter 403 private bedrifter i Norge. Vi hadde opprinnelig planlagt et samarbeid med NHO for å få samlet inn regnsskapstall over indirekte lønnskostnader i et utvalg av NHOs medlemsbedrifter. Dette viste seg imidlertid ikke gjennomførbart. Vi valgte derfor å benytte et tradisjonelt spørreskjema rettet mot et tilfeldig utvalg av private bedrifter. Dette ble gjort ut fra MMIs bedriftsregister. Undersøkelsen ble gjennomført av MMI i første halvår 1991. Spørreskjemaet finnes som vedlegg 1.

Undersøkelsen omfatter bedrifter i privat sektor med mer enn 10 ansatte. Utvalget ble stratifisert etter størrelse, og gjort disproporsjonalt slik at vi sikret oss et visst antall enheter i alle størrelsesintervaller. I de utvalgte bedriftene finnes det i alt 94 000 ansatte.

Bruken av en tradisjonell spørreskjemaundersøkelse gjorde at vi måtte oppgi tanken om å samle inn regnskapstall. Vi har dermed måttet nøye oss med å kartlegge utbredelsen og utformingen av forskjellige former for bedriftsbasert velferd. Vi kan ikke fastslå den nøyaktige kostnaden ved de ulike tilbudene, og kan derfor ikke sammenligne verdien av de enkelte velferdsordningene med hverandre. Det medfører at vi heller ikke kan gi gode anslag på hvordan ulikheter i

tilgangen til sosiale frynser påvirker lønnsforskjellene i arbeidslivet.

På tross av begrensninger ved de ulike datakildene gir de et godt grunnlag for en nærmere analyse av arbeidsmarkedsbasert velferd ut fra våre tre hovedperspektiv – historisk, komparativt og fordelingspolitisk.

Kapittel 3

Arbeidsmarkedsbasert velferd i etterkrigstiden

Bedriftene, fagforeningene og staten har vært alternative baser for inntektssikring og andre former for praktisk solidaritet gjennom hele industrisamfunnet utvikling. Disse ulike formene for velferdsproduksjon har eksistert side om side, men med skiftende innbyrdes betydning. Det var først i løpet av 1960- og 1970-tallet at ansvaret for inntektssikring i forbindelse med alderdom, uførhet og sykdom for alvor ble et offentlig ansvar i Norge.

I dette kapitlet beskrives utviklingen av arbeidsmarkedsbasert velferd fra 1950-tallet til i dag i lys av endringer i det offentlige velferdstilbudet. Norsk Arbeidsgiverforening har siden midten av 50-tallet samlet inn og bearbeidet statistikk for medlemsbedriftenes indirekte sosiale lønnskostnader. På 80-tallet har Statistisk Sentralbyrå utarbeidet en lignende statistikk for varehandelen, bank, forsikring og annen privat tjenesteyting. Dette materialet gir en enestående mulighet til å studere utviklingen i omfang, sammensetning og fordeling av arbeidsmarkedsbasert velferd i ulike sektorer i arbeidsmarkedet.

Man kan dele etterkrigstidens velferdsstatsutvikling i tre faser: Konsolidering av universell minstesikring på 50-tallet, overgang til standardsikring⁹ og utbygging av helsetjenester

⁹ Med standardsikring i trygdesystemet mener vi ytelser som tar sikte på å opprettholde den trygdedes tilvante inntektsnivå i den perioden mottakeren har rett til ytelser. Dette gjelder bl.a. uføretrygden, alderstrygden, sykepengene og arbeidsledighetstrygden. Alle ytelsene er avhengig av tidligere inntektsnivå. Hvor stor del som kompenseres varierer fra omkring 60 til 100 prosent.

og sosiale tjenesteyting på 60- og 70-tallet, og reformpause på 80-tallet. Spørsmålet er hvordan disse endringene i velferdsstaten har påvirket omfang og sammensetning av den arbeidsmarkedsbaserte velferden i Norge: Førte overgangen til standardsikring i trygdesystemet og framveksten av offentlig tjenesteyting til fortrengning av den arbeidsmarkedsbaserte velferden? Hvordan påvirket dette i så fall sammensetningen av de sosiale lønnskostnadene for ulike grupper av arbeidstakere?

Vi skal i kapittel 4 og 5 snu perspektivet og drøfte hvordan sammensetningen av den bedriftsbaserte velferden har påvirket den politiske prosessen bak reformer i det offentlige velferdstilbudet på to sentrale områder: alderspensjoner og sykepenger.

3.1 Historiske røtter

I forrige århundre var den offentlige velferdsinnsatsen i hovedsak begrenset til fattigforsorg. Kravene til det offentlige om å ta et større sosialpolitisk ansvar ved bl.a. å gi tilskudd til arbeidsledighets- og sykekasser vokste fram allerede i arbeiderbevegelsens spede barndom. Thranebevegelsen la fram forslag om folkepensjon så tidlig som i 1850. Og de første landsomfattende arbeiderforeningene tok opp spørsmålet om offentlig støtte både til sykehjelp og pensjon på 1880-tallet (Ousland 1949). Det gikk relativt raskt å få etablert en ulykkesforsikringslov. Denne ble vedtatt allerede i 1894 og omfattet industrien. Offentlige sykeforsikring og alderspensjon ble diskutert i en årrekke, uten at Stortinget fattet vedtak i sakene. Etter en rekke komiteinnstillinger vedtok Stortinget i 1909 en begrenset sykeforsikring med virkning fra 1911. En lov om alderspensjoner ble ikke vedtatt før i desember 1923. Ordningen ble imidlertid aldri realisert og det skulle gå ytterligere 13 år før offentlige alderspensjoner ble virkelighet.

De offentlige ordningene med røtter i den første industrialiseringen var av svært begrenset natur. For det første omfattet sosialforsikringene bare en liten del av arbeidstakerne, og for det andre var de utbetalte ytelsene svært små, og kan med dagens språkbruk i beste fall betegnes som minstesikring. Den offentlige politikken ga derfor et betydelig spillerom for arbeidsmarkedsbaserte systemer og selvhjelpsordninger (Seip 1984).

Når arbeidsgivere i mange tilfeller tok ansvar for den sosiale velferd til de ansatte var det ofte inspirert av filantropiske og paternalistiske motiver. Men hensynet til effektiv produksjon kan også ha spilt inn. For å gjøre bønder og gårdsgutter om til stabile og produktive industriarbeidere hadde arbeidsgiverne ofte ikke annet valg enn å dekke grunnleggende velferdsbehov som bolig, helse, utdanning m.v. for arbeiderne og deres familier (Zoetewey 1986). Det gjaldt ikke minst på ensidige industristeder, der bedriftene måtte bygge og drive hele småsamfunn.

Staten som arbeidsgiver var tidlig ute med å etablere omfattende velferdsrettigheter for sine tjenestemenn. Statens Pensjonskasse ble opprettet i 1917 og i 1918 fikk tjenestemennene rett til full lønn under sykdom. Ordningene ble gradvis utvidet til å omfatte større grupper i statens tjeneste, og ikke minst vokste det fram tilsvarende velferdssystemer for kommunalt ansatte. De offentlig ansattes rettigheter ble i årtier et forbilde for privatansatte funksjonærer (Øverbye 1990 og 1991).

I store industribedrifter ble tjenestepensjonsordninger og rett til full lønn under sykdom i første halvpart av dette århundre en selvfølgelig del av funksjonærenes ansettelsesvilkår. I et arbeiderleksikon fra 30-tallet blir pensjon rett og slett definert som en ytelse til tidligere funksjonærer og deres familier (Arbeidernes leksikon 1935).

Et annet alternativ til offentlig velferd med lange tradisjoner i Norge er selvhjelpsordninger i tilknytning til fag-

foreningene. Fagforeningenes Sentralkomite offentliggjorde i 1884 et program der det blant annet heter:

” Fagforeningene maa optage Understøttelsessystemet gjennom hensigtsmæssige Selvhjelpsinstitusjoner som Formaal ja endog som Grundprincip for at kunne faa den størst mulige Tilslutning” (sitert etter Ousland 1949).

Syke-, begravelses- og arbeidsledighetskasser ble framhevet som de mest nødvendige. Slike selvhjelpsordninger i fagforeningsregi har langt inn i dette århundre spilt en betydelig rolle som økonomisk sikkerhetsnett for store grupper av arbeidere i tilfelle av arbeidsledighet, sykdom eller uførhet (Bull 1968).

Mellomkrigstidens arbeidsdeling i sosialpolitikken hadde sine røtter i det forrige århundrets industrialisering. Selv om de offentlige ordningene ble utvidet og forbedret på 20- og 30-tallet fortsatte de arbeidsmarkedsbaserte velferdsordningene og selvhjelpsordningene å spille en betydelig rolle. Det var først i etterkrigstiden at en sterk utvidelse av det politiske ansvaret i velferdspolitikken ble realisert. Dermed ble rammebetingelsene for bedriftsbaserte velferdstiltak og selvhjelpsordninger drastisk forandret.

3.2 Bedriftsbasert velferd på 50-tallet

50-tallet var på mange måter en gullalder for bedriftsbasert velferd i Norge. På denne tiden var viktige elementer i den universalistiske velferdsstaten på plass. I siste halvpart av 30-årene var det etablert et sosialt sikkerhetsnett i form av en offentlig arbeidsløshetsforsikring, og en offentlig alderstrygd med flate, behovsprøvde ytelser til alle over 70 år. Den offentlige syketrygden, også den med karakter av minsteforsikring, ble i første halvdel av 50-årene utvidet til å omfatte alle lønnstakere. Selv om ytelsene var inntektsgradert, ga de

bare delvis kompensasjon for inntektsbortfall for lønnstakere med middels og høye inntekter.

Et offentlig velferdstilbud basert på sosial minstesikring etterlot et betydelig spillerom for bedriftsbasert velferd.

De fleste store bedrifter innen industri og bergverk var på 50-tallet engasjert i en rekke ulike typer av velferdstiltak til fordel for de ansatte. En undersøkelse blant 476 medlemsbedrifter i NAF fra 1954 gir et bilde av sammensetningen, omfanget og utbredelsen av den bedriftsbaserte velferden innen industri- og bergsverksbedrifter.¹⁰

Tabell 3.1 viser hvor stor andel av bedriftene i undersøkelsen som oppga å ha utgifter til pensjonsordninger, sykelønn, sykekasser, boligstøtte og kantinedrift for henholdsvis arbeidere og funksjonærer. De 476 bedriftene i undersøkelsen sysselsatte til sammen 23.431 funksjonærer og 99.039 arbeidere. Tabell 3.1 viser også hvor stor andel av det totale antall funksjonærer og arbeidere inkludert i undersøkelsen, som jobbet på bedrifter med de forskjellige typer velferdstiltak.

Tabell 3.1 Prosent av NAF-bedriftene som oppgir å ha utgifter til ulike former for bedriftsbaserte velferdsordninger for funksjonærer og arbeidere, 1954

	Funksjonærer		Arbeidere	
	Prosent av:		Prosent av:	
	Bedriftene	Ansatte	Bedriftene	Ansatte
Pensjonsordninger	84	94	64	76
Lønn under sykdom	91	97	12	13
Tilskudd til sykekasser	21	16	31	38
Boligstøtte	45	65	38	60
Kantinedrift	40	66	42	61
Sum	100	100	100	100

Kilde: NAF 1965

¹⁰ Denne og senere undersøkelser av medlemsbedriftenes indirekte personalkostnader gjennomført i regi av NAF omfattet bare bedrifter med mer enn 50 ansatte.

Den bedriftsbaserte velferden var på denne tiden preget av klare formelle og praktiske skiller mellom arbeidere og funksjonærer. NAFs undersøkelse viser at henholdsvis 84 og 91 prosent av bedriftene oppga at de hadde utgifter til pensjonsordninger og lønn under sykdom for sine funksjonærer. Sammen med avlønningsformen (månedslønn) var disse velferdsgodene noe som systematisk skilte funksjonærenes ansettelsesvilkår fra timelønnte (og fagorganiserte) arbeidere.

Det er mulig å forstå funksjonærenes spesielle ansettelsesvilkår som en stilltiende overenskomst med sikte på å integrere dem i bedriftens målsystem. Funksjonærene og arbeidsgiverne hadde felles interesser i å utvikle ansettelsesvilkår og tilknytningsformer som var forskjellig fra de som gjaldt for de fagorganiserte arbeidene. Ved hjelp av gode pensjonsordninger og utbetaling av full lønn under sykdom, signaliserte arbeidsgiverne en vidtgående forpliktelse for funksjonærenes velferd. Til gjengjeld forventet arbeidsgiveren høy grad av lojalitet og identifikasjon i forhold til bedriftens mål.

Funksjonærenes pensjonsordninger var som hovedregel innrettet på å garantere en inntekt etter pensjonering som sto i forhold til sluttlønnen, f.eks. 60 eller 66 prosent. Funksjonærer med full opptjening i en slik pensjonsordning ville dermed vanligvis oppnå en inntekt som var så høy at man mistet retten til å motta offentlig alderstrygd.

Bedriftsbasert velferd var likevel ikke forbeholdt funksjonærer. Bedriftsvise pensjonsordninger for arbeidere var for alvor begynt å vinne alminnelig utbredelse fra slutten av 30-årene (Hippe og Pedersen 1988, Øverbye 1990). I 1954 oppga nærmere to tredjedeler av NAFs medlemsbedrifter å ha utgifter til pensjonsordninger for ansatte arbeidere. Innretningen på arbeidernes pensjonsordninger skilte seg imidlertid fundamentalt fra funksjonærenes tjenestepensjoner.

I langt de fleste tilfeller var pensjonsordninger for arbeidere innrettet på å gi et flatt supplement til den offentlige alderstrygden. Ytelsene ble holdt innenfor de friinntektsgrensene som gjaldt behovsprøvingen i alderstrygden. Reglene

om behovsprøving blokkerte i praksis for en økning av ytelsene i bedriftspensjonsordningene for arbeidere. Dette er et godt eksempel på at innretningen på det offentlige pensjonssystemet (inntektsprøving) var med på å strukturere de bedriftsvise pensjonsordninger, slik at det tradisjonelle skillet mellom funksjonærenes og arbeidernes pensjonsvilkår ble opprettholdt.¹¹

Det var en lignende forskjell mellom arbeidere og funksjonærer i systemene for inntektssikring ved sykdom. Funksjonærene hadde som hovedregel full lønn under sykdom, og eventuelle utbetalinger fra den offentlige sykestrygden gikk med til å refundere deler av arbeidsgivernes utgifter. I det omfang arbeidsgiverne engasjerte seg til fordel for arbeidere, skjedde det ved å utbetale tilskudd til en sykekasse, som ofte ble drevet av fagforeningen. Sykekassen supplerte ytelsene fra den offentlige sykestrygden. Nærmere en tredjedel av bedriftene i NAFs undersøkelse oppga at de utbetalte tilskudd til en sykekasse for arbeidere.

For de øvrige velferdstiltakene som ble registrert i NAFs undersøkelse var det mindre forskjeller mellom arbeidere og funksjonærer. Mellom 35 og 45 prosent av bedriftene oppga at de hadde utgifter til boligstøtte og til kantinedrift på vegne av henholdsvis arbeidere og funksjonærer. Støtten til boligformål kunne ha forskjellig utforming. I noen tilfeller hadde bedriftene oppført egne bedriftsboliger som ble leid ut til de ansatte til subsidierte priser. I andre tilfeller ga bedriftene lån til boligbygging eller bedriftene utbetalte husleietilskudd (Jakhelln 1953).

Den praktiske betydningen av disse bedriftsbaserte velferdstiltakene kommer klarere fram om vi ser på omfanget av NAF-bedriftenes utgifter til utvalgte velferdstiltak målt i prosent av bedriftenes direkte lønnsutgifter (tabell 3.2). Gjennomsnittstallene i tabell 3.2 omfatter alle bedrifter i

11 Behovsprøvingen i alderstrygden ble opphevet fra 1959.

undersøkelsen – både de som hadde og de som ikke hadde utgifter til de enkelte formål.

Tabell 3.2 NAF-bedriftenes gjennomsnittlige utgifter til frivillige velferdstiltak i prosent av direkte lønn, 1954

	Funksjonærer	Arbeidere
Pensjonsordninger	15,8	3,0
Sykepenges/sykekasse	2,8	1,3
Boligstøtte	2,7	1,7
Kantinedrift	0,4	0,4
Totale frivillige personalkostnader	23,0	8,3

Kilde: NAF 1965

Pensjonsordninger var den klart viktigste utgiftspost på bedriftenes velferdsbudsjett. I gjennomsnitt utgjorde utgiftene til pensjonsformål nærmere 16 prosent av de totale direkte lønnsutgifter til funksjonærene, og 3 prosent for arbeidere. Som nevnt hører det med i bildet at funksjonærer med lang opptjeningstid i bedriftens pensjonsordning ville miste retten til offentlig alderstrygd, mens bedriftspensjon for arbeidere var innrettet på å gi et tillegg til alderstrygden.

Utgiftene til boligformål var betraktelig lavere, men utgjorde likevel en betydelig post både for arbeidere og funksjonærer, henholdsvis 2,7 og 1,7 av de totale lønnsutgifter.

Skillet i bedriftenes velferdsinnsats mellom funksjonærer og arbeidere viser seg tydelig i summen av de frivillige personalkostnader. De utgjorde samlet sett 23 prosent av lønnsutgiftene for funksjonærer og 8 prosent av lønnsutgiftene for arbeidere.

Disse gjennomsnittstallene for sosiale utgifter blant industri- og bergverksbedrifter dekker over meget store forskjeller mellom de enkelte bransjer og industrigrener. I tabell 3.3 er bedriftenes gjennomsnittlige utgifter til fire sentrale velferdstiltak; pensjonsordninger, sykelønn og sykekasser, boligstøtte og kantinedrift, oppgitt for hver av de ulike industrigrenene.

Tabell 3.3 NAF-bedriftenes utgifter til frivillige velferdstiltak (pensjoner, sykelønn, kantiner og boliger) i prosent av direkte lønn

	Funksjonærer	Arbeidere
Bergverk	49,0	13,0
Elektrokjemisk industri	32,7	10,7
Kjemisk industri	22,4	6,3
Mekanisk industri	16,9	3,8
Tre- og papirvarer	23,5	3,7
Sten-, jord og sement	13,9	3,3
NN-industri	17,2	2,9
Tekstilindustri	9,0	2,2
Bekledningsindustri	7,3	0,8

Kilde: NAF 1965

Samtidig som utgiftene for funksjonærer og arbeidere viser systematiske forskjeller innen alle bransjene, var det meget stor variasjon mellom dem. Målt i forhold til lønnsutgiftene var de sosiale utgifter klart høyest i bergverk og elektrokjemisk industri og lavest i tekstil- og bekledningsindustrien.

Det var først og fremst utgiftene til pensjoner og boligformål som varierte mellom de enkelte industrigrener. I bergverksbedriftene utgjorde utgiftene til pensjoner 28,7 prosent av lønnsutbetalingene til funksjonærene og 4,8 prosent av lønnsutgiftene for arbeidere. De tilsvarende tallene for elektrokjemisk industri var 22,6 og 5,3 prosent (NAF 1956).

Utgiftene til boligformål var også spesielt høye i bergverksbedriftene og i elektrokjemisk industri, der det som på Kongsberg og i Rjukan, var bygget opp hele samfunn rundt bedriften. Blant bergverksbedriftene utgjorde utgiftene til boligformål henholdsvis 18,4 og 7,4 prosent av netto lønnsutgifter for funksjonærer og arbeidere, mens tilsvarende tall i bekledningsindustrien var 0,2 og 0,1 prosent (NAF 1956).

På 50-tallet var pensjoner, sykelønn og boligstøtte de viktigste elementer i et omfattende bedriftsbasert velferdstilbud. Det var et gjennomgående kvantitativt og kvalitativt skille mellom velferdstiltakene for funksjonærer og arbeidere,

og samtidig stor variasjon mellom ulike bransjer og industri- grener.

Forskjellene mellom arbeidere og funksjonærer gikk både på nivået for inntektssikringen og på samspillet mellom offentlige og private ytelser. For funksjonærene var inntekts- sikringen ved alderdom og sykdom direkte knyttet til ordnin- ger på den enkelte bedrift. Funksjonærene hadde lite utbytte av den offentlige alderstrygden på grunn av ordningen med økonomisk behovsprøving. Noe lignende gjorde seg gjeld- ende for sykepenger, selv om den offentlige sykestrygden i prinsippet var universell. Bedriften sto som hovedregel for den direkte utbetalingen av lønn under sykefravær, mens sykepenger fra den offentlige ordningen ble utbetalt til bedriften som en delvis refusjon.

Arbeideme var på en helt annen måte direkte avhengige av offentlig alderstrygd og offentlige sykepenger. Bedriftsvisе pensjonsordninger og sykepengeordninger for arbeidere var innrettet på å supplere heller enn å erstatte de offentlige ytelser.

3.3 Delvis fortrenkning på 60- og 70-tallet

Den norske velferdsstaten hadde sin største vekstperiode på 60- og 70-tallet med framveksten av offentlig tjenesteyting og overgangen fra minstesikring til standardsikring i trygde- systemet. Inntektsgraderte tilleggspensjoner ble innført i folketrygdreformen i 1967 og retten til full lønn under syk- dom for alle ble lovfestet i 1978.

Disse reformene betydde en radikal forandring av ramme- betingelsene for bedriftsbasert velferd. Mange av de behove- ne som bedriftsbaserte velferdsordninger tidligere hadde dekket, ble nå ivaretatt innenfor generelle offentlige systemer. Vi kan langt på vei avlese denne utviklingen i NAF-statistik- ken i form av endringer i nivået og sammensetningen av de indirekte lønnskostnadene til norske industribedrifter fra 1954

til 1983. I denne statistikken er indirekte personalkostnader definert som alle typer utgifter knyttet til bruken av arbeidskraft foruten direkte lønn for arbeidet tid (time- eller månedslønn, akkordlønn, bonusordninger m.v). Tabell 3.4 viser utviklingen i størrelsen og sammensetningen på de indirekte personalkostnader fra 1954 til 1983. I tabellen er de indirekte personalkostnader oppdelt i tre hovedkategorier:

Lønn for ikke arbeidet tid. Denne posten inkluderer ferie og hellidagsbetaling samt lønn under permisjoner. For perioden før 1978 er også frivillige utgifter til sykepenger tatt med i denne posten.

Arbeidsgiveravgift, obligatoriske utgifter til sykepenger m.v. I tillegg til arbeidsgiveravgift til staten inkluderer denne posten mindre utgifter til tariffestete ordninger som sluttvederlagsordningen og lavtlønnsfondet. I tabell 3.4 har vi lagt obligatoriske utgifter til sykelønn inn i denne kategorien. De samlede utgiftene på denne posten er relativt høyere for arbeidere enn for funksjonærer på grunn av et høyere registrert fravær blant arbeidere.

Frivillige sosiale kostnader. Denne gruppen omfatter i hovedsak utgifter til det vi kaller arbeidsmarkedsbasert velferd. Enkelte utgiftsposter innen denne kategorien kan imidlertid være obligatoriske, f.eks. vermetiltak og bedriftshelsetjeneste.

Tabell 3.4 Indirekte personalkostnader i prosent av direkte lønn for arbeidere og funksjonærer i industri og bergverk samt realutvikling i brutto-lønninger. 1954-1983

	Arbeidere			Funksjonærer		
	1954	1968	1983	1954	1968	1983
Lønn for ikke-arbeidet tid	8.2	13.6	14.1	10.1	13.8	13.7
Arbeidsgiveravgift m.v.	2.4	12.9	23.5	1.3	11.4	20.8
Frivillige sosiale kostnader	8.3	5.7	9.0	23.5	12.8	10.3
Totale indirekte personalkostnader	18.9	32.2	46.6	34.9	38.0	44.8
Bruttolønn (1954=100)	100	140	190	100	153	192

Kilde: NAF. 1985

Som de foregående tabellene i dette kapitlet er tabell 3.4 basert på NAFs medlemsbedrifter innen industri og bergverk med mer enn 50 ansatte. Selv om tallene dermed bare dekker en begrenset del av det norske arbeidsmarkedet illustrerer de fire tendenser som utvilsomt kan generaliseres til hele det norske arbeidsmarkedet:

- De totale indirekte personalkostnader økte langt raskere enn de direkte lønningene. I 1983 utgjorde de indirekte personalkostnadene 46,6 og 44,8 prosent av de direkte lønnsutgifter for henholdsvis arbeidere og funksjonærer.
- Veksten i indirekte sosial kostnader skyldes en dramatisk økning i arbeidsgiveravgiftene til staten og etter 1978 obligatoriske utgifter til sykelønn.
- Bedriftenes utgifter til frivillige velferdstiltak for funksjonærene sank i samme periode – fra 23,4 prosent av de direkte lønnskostnader i 1954 til 10,3 prosent i 1983. De frivillige utgiftene til arbeidere var derimot relativt stabile. De sank noe fra 1954 til 1968, men har igjen økt til 9 prosent av direkte lønn i 1983.
- De tidligere markerte forskjeller i relative sosiale lønnskostnader mellom arbeidere og funksjonærer var nesten helt forsvunnet i 1983. Målt i forhold til direkte lønn var de obligatoriske lønnskostnadene noe høyere for arbeidere enn for funksjonærer, mens frivillige kostnader fortsatt var lavere for arbeidere.

Disse tallene bekrefter langt på vei hypotesen om at offentlig velferd fortrenger bedriftsbasert.

60- og 70-tallets reformer i de offentlige sosialforsikringene bidro til å fortrenge store deler av den bedriftsbaserte velferden. Samtidig har det tidligere skille mellom arbeidere og funksjonærer i sosiale lønnskostnader langt på vei forsvunnet. Det er videre interessant å merke seg at utjevningen i de sosiale lønnskostnader fant sted uten at ulikhetene i

bruttolønninger mellom arbeidere og funksjonærer har endret seg vesentlig.

Denne fortreningsseffekten skyldes først og fremst at de offentlige sosialforsikringene kom til å dekke store deler av de behovene som tidligere ble ivaretatt gjennom den bedriftsbaserte velferden. Mest tydelig gjelder dette for sykelønn og sykeforsikring. Med sykelønnsreformen i 1978 fikk alle arbeidstakere den samme rett til full lønn under sykdom som funksjonærene. Dermed ble det lite rom for frivillige tilleggssordninger.

Overgangen fra minstesikring til standardsikring i trygde-systemet kan oppfattes som et knefall for markedskreftene. Historikeren Trond Nordby (1991) har blant andre argumentert for et slikt standpunkt. Det er imidlertid hevet over en hver tvil at denne utvidelsen av det sosialpolitiske ansvaret hadde en sterkt utjevnerende virkning mellom arbeidere og funksjonærer. På den ene siden ble markedsløkkene brakt inn i sosialpolitikken ved at inntektsulikhetene ble gjenspeilet i trygdeytelsene. På den andre siden ble fordelingsresultatet bedre enn ved en rent markedsbasert løsning av behovet for sikring mot inntektsbortfall.

Bedriftsbasert velferd var likevel ikke blitt fullstendig fortrenget ved inngangen til 80-tallet. Tabell 3.5 viser størrelsen på de frivillige personalkostnader i industri- og bergverksbedrifter fordelt på hovedkategorier i 1954 og 1983.

Bedriftenes utgifter til pensjonsordninger og boligstøtte var blitt sterkt redusert i forhold til i 1954. Det gjelder først og fremst for funksjonærene, for hvem utgiftene var særskilt store på 50-tallet. Bedriftenes utgifter til pensjonsordninger har vært jevnt fallende siden 1967 i takt med utbyggingen av folketrygdens tilleggspensjonssystem. For arbeidere har derimot pensjonsutgiftene vist en svakt økende tendens fra midten av 70-tallet og fram til 1983 (NAF 1985). Fortsatt var det betydelig forskjell mellom arbeidere og funksjonærer når det gjelder størrelsen på utgifter til pensjonsformål; 2,6 mot 5,5 prosent av direkte lønn.

Tabell 3.5 Frivillige personalkostnader i prosent av direkte lønn fordelt på hovedkategorier. Gjennomsnitt for industri og bergverk 1983

	Funksjonærer		Arbeidere	
	1954	1983	1954	1983
Pensjonsordninger	15,8	5,5	3,0	2,6
Boligstøtte	2,7	0,4	1,7	0,5
Kantinedrift	0,4	1,0	0,4	1,0
Yrkesopplæring	0,3	1,5	0,3	1,3
Sum frivillige kostnader	23,0	10,3	8,3	9,0

Kilde: NAF. 1985

Det er imidlertid ikke alle kategorier av frivillige personalkostnader som har vist en fallende tendens. Utgiftene til bedriftsintern yrkesopplæring har hatt en klar økning fram til 1983 både for arbeidere og funksjonærer.

Selv om forskjellene mellom arbeidere og funksjonærer langt på vei har blitt utjevnet, er det fortsatt slik at gjennomsnittstallene for industri og bergverk dekker over store variasjoner mellom de enkelte bransjer og industrigrener. Figur 3.1 viser størrelsen på de frivillige lønnskostnader i ulike bransjer sammen med gjennomsnittlig brutto-lønn.

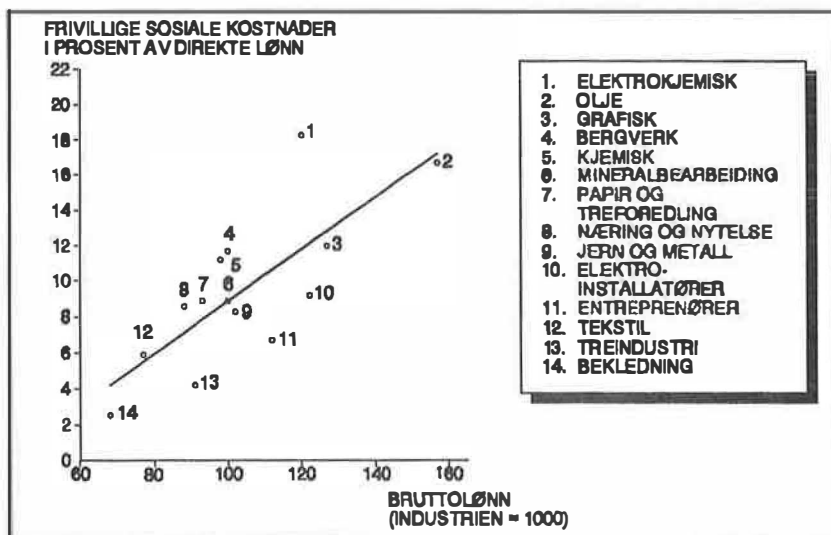
Størrelsen på de frivillige personalkostnader varierer fra 18,3 i elektrokjemisk industri og til 2,6 prosent i bekledningsindustrien. Figur 3.1 viser en klar sammenheng mellom sosiale utgifter og generelt lønnsnivå i de enkelte bransjer: Jo høyere lønnsnivå i forhold til industrien som helhet, jo større er de sosiale lønnskostnader relativt til den direkte lønn. Det er først og fremst utgiftene til pensjoner og bedriftsintern opplæring som viser variasjon mellom de ulike bransjer.

Ved inngangen til 80-tallet var den bedriftsbaserte velferden blitt delvis fortrent av offentlige velferdsordninger. Det klare skillet i omfang og kvalitet på bedriftsbasert velferd mellom arbeidere og funksjonærer, som vi fant på 50-tallet, hadde nesten forsvunnet.

Alle lønnstakere hadde gjennom generelle offentlige ordninger fått rett på standardsikring i forbindelse med

sykdom og pensjonering som tidligere var forbeholdt funksjonærene gjennom bedriftsbaserte ordninger. Samtidig var finansieringen av velferdsytelsene blitt basert på generelle obligatoriske arbeidsgiveravgifter og alminnelige skatteinntekter.

Figur 3.1 Frivillige sosiale lønnskostnader i prosent av direkte lønn og gjennomsnittlig årslønn (industrien som helhet=100). Industri og bergverk 1983



Kilde: NAF. 1985

Bedriftsbaserte pensjonsordninger fortsatte imidlertid å spille en betydelig rolle og nye kategorier frivillige personalkostnader, som utgifter til bedriftsintern opplæring, var i vekst. Omfanget og sammensetningen av den bedriftsbaserte velferden varierte i betydelig grad mellom bransjer og industrigrener innen NAF-området.

Nedbyggingen av ulikhetene i bedriftenes velferdstiltak overfor arbeidere og funksjonærer kan neppe utelukkende tilskrives endringer i det offentlige velferdstilbudet. Siden 70-tallet var det for industrien som helhet vært en klar tendens

til økning i de indirekte personalkostnadene til arbeidere. Dette har trolig sammenheng med at mange bedrifter ikke lenger opprettholder et klart skille mellom funksjonærenes og arbeidernes ansettelsesvilkår, og i stedet fører en personalpolitikk som tar sikte på å integrere fast ansatte arbeidere på linje med funksjonærene. I visse bransjer står skillet derimot mellom arbeidere og funksjonærer fortsatt sterkt i den interne personalpolitikken (Waldrop 1992).

3.4 Ny vekst på 80-tallet?

Vi skrev innledningsvis i dette kapitlet at 80-tallet må betegnes som en stagnasjonsperiode i velferdsstatens utvikling etter de store reformene på 60- og 70-tallet. Spørsmålet er hvordan den bedriftsbaserte velferden har utviklet seg på 80-tallet i en situasjon preget av reformpause og omprioriteringer i det offentlige velferdstilbudet.

Vi skal i dette avsnittet trekke inn kostnadsdata fra andre bransjer i privat sektor i tillegg til industri- og bergverk. Bakgrunnen er for det første av rent praktisk natur. Statistisk sentralbyrå innsamlet data om indirekte personalkostnader i varehandelen, bankvesen og forsikringsvirksomhet for 1978 og 1988. Disse undersøkelsene gir mulighet for å kartlegge utviklingen på 80-tallet. NAF gjennomførte derimot sin hittil seneste undersøkelse av de indirekte personalkostnader i 1983. Dermed savner vi håndfaste data om kostnadsutviklingen i industrien utover på 80-tallet

Det er samtidig gode grunner til å utvide perspektivet til å omfatte andre sektorer enn industrien. Industriens andel av den totale sysselsetting har falt sterkt i løpet av de siste tjue årene. Sysselsettingen innen offentlig og privat tjenesteyting har derimot økt sterkt. For å få et bilde av den bedriftsbaserte velferdens betydning i det norske arbeidsmarkedet er det viktig å få med sektorer utenfor tradisjonell industri.

Tabell 3.6 viser utviklingen i størrelsen på de frivillige personalkostnader i utvalgte bransjer innen privat sektor.

Tabell 3.6 Frivillige personalkostnader i prosent av direkte lønn. Utvalgte bransjer

	1978/79	1988
Varehandelen	5,7	7,7
Forsikring	20,1	32,3
Bankvesen	15,4	22,3
Forretningsmessig tjenesteyting	-	11,5
Industri og bergverk	8,7	9,7

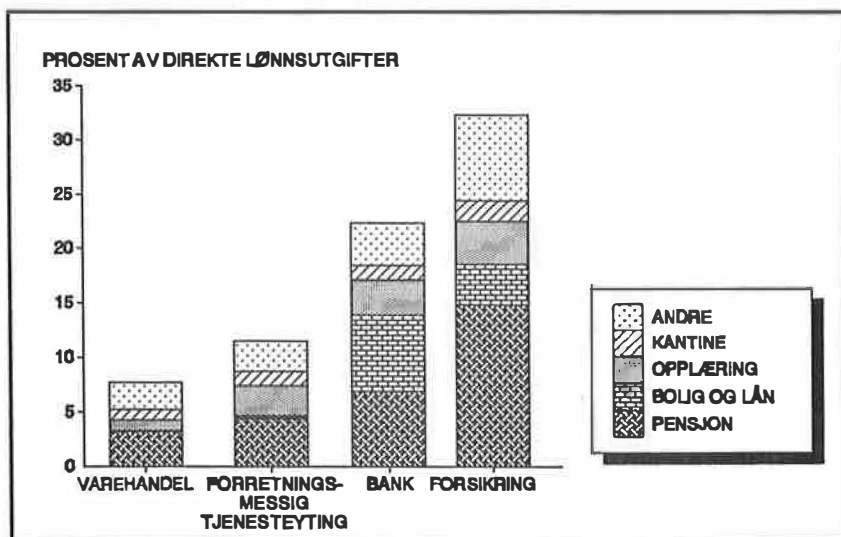
Kilder: SSB 1989; varehandel, forsikring, bankvesen og forretningsmessig tjenesteyting. NAF 1985; industri og bergverk.

Forsikring og bankvesen skiller seg ut med meget høye frivillige personalkostnader. I 1978 utgjorde disse utgiftene henholdsvis 20 og 15 prosent av de direkte lønnsutgifter, mot 9 prosent i industrien og bare 6 prosent i varehandelen.

Tabell 3.6 viser også at det på 80-tallet har vært meget sterk vekst i frivillige personalkostnader innen tjenesteytende næringer. Det er sterk økningen fra 1978 til 1988 både i bransjer som i utgangspunktet hadde relativt beskjedne utgifter (varehandelen) og i bransjer med et relativt høyt utgiftsnivå (forsikringsbransjen). I forsikringsbransjen utgjorde de frivillige personalkostnadene ikke mindre enn 32 prosent av de direkte lønnsutgifter i 1988.

Pensjonsordninger er den dominerende posten blant de frivillige sosiale utgifter i tjenesteytende næringer. I forsikringsbransjen utgjør utgiftene til pensjonsordninger og livsforsikring i underkant av 15 prosent av de direkte lønnsutgifter. De tilsvarende tallene er 7 prosent i bankvesenet, 4 prosent i forretningsmessige tjenesteyting og 3 prosent i varehandelen. Bankvesenet skiller seg ut med store utgifter til boligstøtte og personallån. Utgiftene til disse formål utgjorde i 1988 7 prosent av de direkte lønnsutgifter.

Figur 3.2 Sammensetningen av de frivillige personalkostnader i privat tjenesteyting 1988



Kilde: SSB 1989

Bildet av meget sterk vekst i utgiftene til sosiale frynsegoder på 80-tallet går igjen i alle tjenesteytende næringer i privat sektor. Vi mangler imidlertid data for industrien etter 1983. De frivillige sosiale utgiftene økte fra 9 prosent i 1978 til 10 prosent i 1983, og det er grunn til å tro at de frivillige personalkostnader har økt innen industrien siden 1983. Blant de faktorene som kan ha ført til økte sosiale utgifter utover på 80-tallet kan vi nevne:

- Utbredelse av bedriftsvisse pensjonsordninger har økt sterkt på 80-tallet og aldring av arbeidsstyrken kan i mange bedrifter ha ført til økte premieutgifter (se kapittel 8)
- I siste halvdel av 80-tallet vokste det fram bedriftsbaserte førtidspensjonsordninger (se kapittel 9)
- Innstramminger i sykelønnsordningen på 80-tallet har i mange bedrifter blitt kompensert gjennom frivillige ordninger (se kapittel 10)

- Tendensen til økt satsing på bedriftsintern yrkesopplæring som kunne registreres på 70-tallet fortsatte trolig på 80-tallet. Ved inngangen til 90-tallet er det imidlertid tegn som tyder på at denne veksten har stoppet opp.

Det er umulig å anslå hvor stor økningen i utgifter har vært, så lenge det ikke samles inn regnskapsdata blant NHOs medlemsbedrifter om den aktuelle størrelsen og sammensetningen på frivillige personalkostnader.

For å komplettere bildet av størrelsen på og utviklingen i utgiftene til sosiale frynsegoder i det norske arbeidsmarkedet skulle vi i prinsippet hatt med offentlig sektor. For offentlig sektor finnes det ikke tilsvarende lønnskostnadsstatistikk som den vi har brukt til å belyse utviklingen i privat sektor. Vi vet imidlertid at stat og kommuner på en rekke områder har et godt utviklet tilbud av sosiale goder til sine ansatte (se kapittel 7).

Det er store huller i det tilgjengelige data-materialet. Likevel kan vi med stor sikkerhet fastslå at det på 80-tallet har vært en tendens til vekst i utgiftene til frivillige sosiale tiltak i det norske arbeidsmarkedet. Tendensene til fortrengning av arbeidsmarkedsbasert velferd fra 50-tallet og fram til slutten av 70-tallet gjør seg ikke lenger gjeldende på 80-tallet. Tvert i mot er det klare indikasjoner på at bedriftenes utgifter til sosiale tiltak på vegne av de ansatte har hatt en sterk økning det siste tiåret.

Veksten kan ikke forklares med vesentlige nedskjæringer i det offentlige velferdstilbudet. Den kan imidlertid ha sammenheng med at avstanden mellom nivået og kvaliteten på de offentlige ordninger og behovsutviklingen og etterspørslen etter velferdsgoder blant lønnstakerne har økt.

Den tilgjengelige statistikken viser samtidig at det er meget store forskjeller mellom bransjer og næringer innen privat sektor, når det gjelder størrelsen på frivillige sosiale utgifter. Forsikringsnæringen og bankene skiller seg ut med særskilt høye utgifter. Varehandelen og deler av den arbeids-

kraftsintensive industrien utmerker seg derimot med relativt beskjedne frivillige utgifter.

Mens den bedriftsbaserte velferden på 50-tallet var preget av et markert skille mellom arbeidere og funksjonærer innen den enkelte bedrift, er det i dag først og fremst forskjeller mellom ulike bransjer og næringer som dominerer bildet.

Kapittel 4

Offentlig og privat samspill i pensjonspolitikken

Hensikten med dette kapitlet er å beskrive de politiske drivkreftene bak endringene i arbeidsdelingen mellom offentlige og private pensjoner i etterkrigstiden. Vi fokuserer på standpunktene til de politiske partiene og på fagbevegelsens strategier. Partene i arbeidsmarkedet har viktige roller i spillet om pensjonssystemets utforming. Det gjelder såvel for folketrygdens etablering som for de pågående endringer i pensjonssystemet sammensetning.

Vi skal drøfte den faglige og politiske prosessen omkring fire viktige veivalg i etterkrigstidens pensjonspolitikk: Avviklingen av den økonomiske behovsprøvingen i alderstrygden i 1957 (avsnitt 4.2). Innføringen av en generell tariffestet tilleggspensjonsordning for LO-NHO-området som formelt trådte i kraft i 1962 (avsnitt 4.3). Etableringen av folketrygdens tilleggspensjonssystem i 1966 (avsnitt 4.4). Nedskjæringene i folketrygden som ble endelig vedtatt av Stortinget i 1990 og den aktuelle debatten om folketrygdens tilleggspensjonssystem (avsnitt 4.5).

Den gjennomgående ideen er at beslutningsprosessen i forbindelse med disse veivalgene ikke kan forstås uten å ta hensyn til rollen som arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger har spilt for å forme interessene og strategiene til sentrale politiske aktører. Vi skal derfor begynne med å beskrive utviklingen av offentlige og arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger fram til midten av 50-tallet.

4.1 Alderstrygd og arbeidsmarkedspensjon – et historisk utgangspunkt

Norge var ett av de siste land i vest-Europa som fikk etablert en offentlig alderstrygd. Spørsmålet kom på den politiske dagsorden i 1880-årene i forbindelse med den "Store arbeiderkommisjonen". Men verken den eller senere initiativer omkring århundreskiftet førte til praktiske resultater.

Årsaken var ikke minst en sterk uenighet om prinsippene for finansiering av en eventuell aldersforsikring. Representantene for den framvoksende arbeiderbevegelsen insisterte på skattefinansiering, mens de borgerlige partiene (med partiet Venstre i spissen) foretrakk et forsikringssystem basert på premieinnbetalinger. I 1923 vedtok et Stortingsflertall bestående av Arbeiderpartiet og deler av Høyre, en alderstrygdlov basert på skattefinansiering. På grunn av den økonomiske krisen ble imidlertid loven ikke iverksatt (se Pettersen 1982).

Norge fikk sin første lov om alderspensjon i 1936. Loven påla kommunene å yte alderspensjon etter nærmere fastsatte minimumsatser til alle innbyggere over 70 år. Satsene var forholdsvis beskjedne. For et pensjonistektepar i byene utgjorde samlet alderstrygd omkring en femtedel av en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn.¹²

Alderstrygdloven lå tett opp til et rendyrket skatteprinsipp (Hatland, 1984). Finansieringen av alderstrygden var delt mellom kommunene, staten og den yrkesaktive befolkningen som ble pålagt en øremerket pensjonsavgift på en prosent av inntekten. Retten til alderstrygd ble gjort gjeldende uten krav om forutgående opptjening, og kombinasjonen av flate ytelser og proporsjonale avgifter/skattefinansiering innebar en sterk omfordeling til lavinntektsgruppene.

¹² Minimumssatsene var forskjellig i land- og bykommuner, og kommunene sto for øvrig fritt til å yte pensjon etter høyere satser finansiert av egne midler.

Omfordelingsvirkningene ble forsterket gjennom bestemmelser om økonomisk behovsprøving. Hvis pensjonisten hadde alternative inntekter utover en viss "fri-inntekt", ble alderstrygden avkortet med 60 øre for hver krone (Pettersen 1982).¹³ Reglene forhindret ikke at det store flertall av de eldre hadde krav på alderstrygd. Ved lovens ikrafttreden mottok omkring 80 prosent av de eldre over 70 år offentlig alderstrygd (Pettersen 1982).

Ved krigsavslutningen var det bred politisk oppslutning om en målsetning om å videreutvikle trygdesystemet med utgangspunkt i de samme prinsippene som alderstrygdloven. I 1948 la Arbeiderparti-regjeringen fram en Stortingsmelding, "Om folketrygd" (St. meld. nr. 58; 1948). Stortingsmeldingen trakk opp hovedlinjene i et framtidig trygdesystem som skulle dekke de viktigste typer uforskyldt inntektsbortfall, og i prinsippet omfatte hele befolkningen.

Meldingen drøftet bl.a. spørsmålet om inntektsgradering av de offentlige trygdene. Arbeiderpartiregjeringen gikk inn for at stønader som kompenserer for kortvarig inntektsbortfall - arbeidsløshetsstrygd og sykelønn - skulle graderes etter mottakernes tidligere inntekt (inntektstrygder). Alderstrygden og en kommende uføretrygd (pensjonstrygder) skulle derimot garantere en tilfredsstillende minimumsinntekt som var lik for alle:¹⁴ "Samfunnets oppgave synes her å måtte være å trygge en viss minimumsstandard for alle i tilfelle av inntektsbortfall" (St. meld. nr. 58 1948, s 3).

Stortingsmeldingen anbefalte en sterk økning av satsene i alderstrygden, men finansieringen av tilleggsytelser utover en slik minimumsstandard måtte skje i privat regi. I tråd med disse anbefalingene ble satsene i alderstrygden gradvis hevet

13 Av formue over en viss grense skulle det beregnes en antatt avkastning på hele 10 prosent som skulle regnes med i inntektsgrunnlaget.

14 Man gikk imidlertid inn for at nivået på ytelsene skulle tilpasses regionale variasjoner i leviekostadene.

i løpet av 1950-årene. Det forhindret imidlertid ikke at arbeidspensjoner fikk en stadig større utbredelse – fortrinnsvis, men ikke utelukkende blant offentlig ansatte og funksjonærer i privat sektor.

Arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger

Staten har vært en pioner i utviklingen av arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger i Norge. Statens pensjonskasse ble opprettet i 1917 til erstatning for en del spredte ordninger med enke- og egenpensjon for ansatte i statsforvaltningen.

Lov om Statens Pensjonskasse fra 1917 garanterte statens tjenestemenn pensjon ved oppnådd alder og ved uførhet som tilsvarte 66 prosent av sluttlønn. Statens pensjonskasse omfattet i utgangspunktet embets- og tjenestemenn i staten, men medlemskretsen ble i mellomkrigstiden og den første etterkrigstid stadig utvidet (Orvin 1967).

Enkelte store kommuner hadde allerede før første verdenskrig opprettet pensjonskasser for sine funksjonærer (Hatland; 1984). I 1949 ble det opprettet et felleskommunalt livsfor sikringsselskap (KLP) som åpnet for at også mindre og mellomstore kommuner kunne etablere pensjonsordninger for sine ansatte. I 1950 vedtok Stortinget å opprette en pensjonsordning for statens *arbeidere*. Ordningen var imidlertid relativt beskjeden. Den ga flate pensjonsytelser i motsetning til embedsmennenes inntektsgraderte pensjoner.

Staten stimulerte også til etableringen av bedriftsbaserte pensjonsordninger i privat sektor ved hjelp av gunstige skatteregler. Allerede i skatteloven av 1911 fikk arbeidsgivere fradragsrett for pensjoner og andre ytelser betalt til tidligere ansatte og deres familier (Pedersen og Hippe 1988).

Det var først og fremst funksjonærskiktet som ble omfattet av private arbeidsmarkedspensjoner. For private funksjonærer var Statens pensjonskasse og pensjonsvilkårene for tjenestemenn i offentlig sektor et naturlig referansepunkt. Som nevnt i kapittel 3 må man anta at pensjonsordninger for

funksjonærer var et viktig virkemiddel for å knytte dem til bedriften og stimulere lojalitet.

Arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger fortsatte ikke å være utelukkende et funksjonærphenomen. Fra slutten av 1930-årene begynte store og velstående bedrifter å opprette supplerende pensjonsordninger også for sine arbeidere (Pedersen og Hippe 1988).

Utover på 50-tallet ble kollektive pensjonsforsikringer og bedriftsvis pensjonskasser stadig mer alminnelige. Utbredelsen var størst i bransjer som bank og forsikring. Men også blant store industribedrifter ble det etterhvert vanlig å ha pensjonsordninger med inntektsgraderte ytelser til funksjonærene og flate ytelser til arbeidene.

Det er ikke mulig å tegne noe fullstendig bilde av utbredelsen av tjenstepensjonsordninger blant lønnstakerne på 40- og 50-tallet. Tabell 3.1 gir en delvis oversikt over utviklingen fra 1947 til 1957.

Tabell 3.1 Aktive medlemmer i tjenstepensjonsordninger

	1947	1957
Statens Pensjonskasse	48.837	88.000
Statsbanenes pensjonskasse	25.000	25.000
Pensjonstrygden for statens arbeidere	-	28.000
Kommunale pensjonskasser	?	?
Kollektiv pensjonsforsikring (inkl. KLP)	41.516	100.000
Bedriftspensjonskasser	23.138	55.000
Pensjonstrygden for sjømenn	-	45.000
Pensjonstrygden for skogsarbeidere	-	22.000
Sum (uten kommunale pensjonskasser)	138.491	363.000
Antall yrkesaktive lønnstakere	930.900	1.026.900

Kilde: Innstilling fra skattelovutvalget for pensjonsordninger (1950) og Innstilling fra LOs og NAFs pensjonskomite (1960). Pensjonsordninger finansiert over driftsregnskapet og såkalte pensjonsfond er ikke medregnet.

Det tilgjengelige datamaterialet antyder at medlemstallet i offentlige og private tjenstepensjonsordninger ble mer enn fordoblet fra 1947 til 1957. I 1957 var over en tredjedel av lønnstakerne omfattet av en tilleggspensjonsordning på arbeidsplassen.

Nærmere to tredeler av lønnstakerne sto fortsatt uten tilleggspensjonsdekning i 1957. Blant LOs medlemmer var det først og fremst ansatte i stat og kommuner som hadde "ordnede pensjonsforhold". Samtidig hadde bedriftspensjone-ring fått et ganske betydelig omfang blant LOs kjernetropper i privat sektor, og både sjømennene og skogsarbeiderne hadde fått sin egen lovfestede pensjonsordning. LO-arbeider-nes pensjonsordninger var som hovedregel svært beskjedne. Selv i kombinasjon med den offentlige alderstrygden ga de en langt svakere inntektsgaranti enn den som gjaldt for medlemmene i Statens Pensjonskasse.

Vi kan konkludere at det norske pensjonssystemet på midten av 50-tallet besto av en universell behovsprøvet alderstrygd supplert med et i internasjonal sammenheng omfattende system, av arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordnin-ger med store ulikheter mellom arbeidere og funksjonærer.

4.2 Striden om behovsprøving i alderstrygden

Arbeiderparti-regjeringen gikk i stortingsmeldingen "Om folketrygden" fra 1948 prinsipielt inn for å avvikle behovs-prøvingen i alderstrygden. Regjeringen mente imidlertid at en slik reform måtte gis lav prioritet i forhold til andre sosiale forbedringer: innføring av en alminnelig uføretrygd og en sterk økning av satsene blant annet i alderstrygden.

Da meldingen kom til behandling i Stortinget i 1952 viste det seg å være uenighet om prioriteringsrekkefølgen ved utviklingen av trygdesystemet. De borgerlige partiene ville gi førsteprioritet til en umiddelbar avskaffelse av inntektsprøvin-gen i alderstrygden. Arbeiderparti-regjeringen mente derimot

at en alminnelig uføretrygd og en heving av satsene i alders-trygden måtte gjennomføres før det kunne bli tale om å avvikle inntektsprøvingen.

Blant de borgerlige partiene la man vekt på prinsippet om likebehandling. Behovsprøvingen bidro til å svekke alders-trygdens karakter av universell rettighet, og den kunne skape assosiasjoner til den gamle fattigforsorgen. For Høyre var det et viktig poeng at behovsprøvingen rammet folk som hadde spart til sin egen alderdom og at ordningen sto i veien for at privat pensjonssparing kunne spille en større rolle i forsørgelsen av de eldre (Hagen og Hippe (red) 1989).

Som nevnt gikk Arbeiderpartiregjeringen inn for å avvikle behovsprøvingen, men man var ikke villig til å gi første-prioritet til en slik reform. Det hører med i bildet at det i store deler av Arbeiderpartiet var en dyptgående skepsis til å "gi rikfolk trygd" (Bergh 1985).

I debatten om behovsprøving inntok LO offisielt et standpunkt som lå nært de borgerlige partienes, og årsaken var at den økonomiske behovsprøving i alderstrygden skapte spenninger i forhold til framvoksende tjenstepensjonsordninger.

På LO-kongressen i 1949 la Kommuneforbundet fram forslag til en resolusjon som krevde at alderstrygden skulle gjøres til en ubetinget rettighet for alle:

"Kongressen anser det riktig å ta ut av loven bestemmelsen om at alderspensjonen blir redusert av andre inntekter som pensjonisten har" (PfK (Protokoll fra Kongressen) 1949, s 342).

Kongressen vedtok resolusjonen uten nevneverdig debatt. Det var likevel motstand i fagbevegelsen mot å oppheve behovsprøvingen. Så sent som i 1957 forlangte en rekke delegater på LOs Kongress at behovsprøvingen skulle videreføres.

Kravet om en universell alderstrygd fra Kongressen i 1949 var først og fremst motivert av framveksten av tjenstepensjonsordninger blant grupper av LOs medlemmer. Avkorting av den offentlige alderstrygden mot andre inntekter

rammet pensjonister med relativt små tilleggspensjoner. Blant LOs medlemmer var det først og fremst offentlig ansatte som begynte å føle dette på kroppen. Det er derfor ikke tilfeldig at spørsmålet først ble reist av Kommuneforbundet.

I begrunnelsen for resolusjonsforslaget ble det framhevet at behovsprøvingen hindret en videre utbredelse av tjenestepensjonsordninger i offentlig og privat regi:

” Bestemmelsen om friinntekt virker som det sees uheldig for alle alderspensjonerte, men ikke bare det, den medvirker også til å vanskeliggjøre arbeidet med å få arbeidsgiverne med på å gjennomføre tilfredsstillende pensjonsordning for sine arbeidere” (PfK 1949, s 341).

Behovsprøvingen sto altså i veien for at de brede lag av arbeidere skulle få tilleggspensjon. Etterhvert som deler av medlemsmassen fikk tilgang til tjenestepensjon, og LOs ledelse så muligheter for å utvide tilleggspensjonsdekningen blant sine medlemmer, ble kravet om en universell alderstrygd satt på den faglig/politiske dagsorden. LOs positive holdning til en avvikling av den økonomiske behovsprøving må derfor oppfattes som et første skritt i retning av å kreve tilleggspensjoner for arbeiderne.¹⁵

Ved flere anledninger framførte LOs Sekretariat kravet om avvikling av behovsprøvingen overfor Sosialdepartementet (Bergh; 1987). Det ble avvist med henvisning til den økonomiske situasjonen og til den prioriteringsrekkefølge i sosialpolitikken som Departementet hadde lagt opp til i Stortingsmeldingen om Folketrygd (PfR (Protokoll fra LOs Representantskapsmøte) mai 1951).

15 En tilsvarende utvikling fant sted i dansk LOs standpunkt på begynnelsen av 60-tallet: ”As supplementary pension schemes were put on the unions agenda in the early 1960s, the labor movement was given additional reason to favor an end to targeting and to ensure that workers were not deprived of their claim to national pensions”. (Baldwin; 1989, s. 73)

Stortingets sosialkomite kom i 1954 fram til et tverr-politisk kompromiss om alderstrygden som kombinerte en plan for opptrapping av satsene etterfulgt av en fullstendig avvikling av behovsprøvingen (Pettersen, 1987). Først i 1957 la Sosialdepartementet fram et endelig forslag om å oppheve behovsprøvingen i alderstrygden, det ble vedtatt med virkning fra 1.1. 1959.

Det er vanskelig å bedømme hva LOs standpunkt betydde for den gradvise oppmykning av Arbeiderpartiets og regjeringens holdning utover på 50-tallet. Presset fra de borgerlige partiene spilte utvilsomt en viktig rolle i seg selv.

Med avviklingen av den økonomiske behovsprøving i alderstrygden var grunnlaget lagt for en arbeidsdeling basert på offentlig ansvar for grunnsikkerheten og privat organisering av tilleggssystemene. Storbritannia og Danmark er eksempler på land hvor offentlige grunnpensjoner i denne perioden førte til at det utviklet seg et omfattende system av pensjonsordninger i arbeidslivet, med sterkt varierende vilkår for ulike grupper av lønnstakere (O'Higgins 1986, Vesterø-Jensen 1985).

LOs dominerende posisjon som lønnstakerorganisasjon er trolig den viktigste årsak til at utviklingen i Norge kom til å gå bort fra en arbeidsdeling basert på statlig ansvar for grunnsikringen, kombinert med arbeidsmarkedsbaserte tilleggssordninger.

4.3 Tariffestet tilleggspensjon

LO satte allerede tidlig på 1950-tallet spørsmålet om tilleggspensjoner på dagsordenen. I takt med den alminnelige velstandsutviklingen fikk LO-arbeiderne større interesse i ordninger som kunne sikre tilvant inntektsstandard. De åpenbare forskjeller i utbredelse og kvalitet på eksisterende pensjonsordninger for henholdsvis arbeidere og funksjonærer gjorde det lett for fagbevegelsen å mobilisere mot det man oppfattet

som statusbetinget diskriminering. Sist, men ikke minst, var framveksten av bedriftsbaserte pensjonsordninger blant deler av fagbevegelsens medlemmer i seg selv et motiv for at LO måtte utvikle en aktiv politikk for tilleggspensjonering. Bedriftsvise pensjonsordninger skapte ulike pensjonsvilkår blant LOs medlemmer og truet med å undergrave solidariteten innad i fagbevegelsen.

LOs Pensjonsalderkomite pekte allerede i 1951 på det utilfredsstillende i et system med bedriftsvise tilleggspensjonsordninger:

” Økonomisk sterke bedrifter kan ha opprettet slike pensjonsordninger mens økonomisk svake bedrifter eller bedrifter med en lite sosialt interessert ledelse ikke har slike innretninger” (PfR mai 1951, s 118).

Dette var ikke bare i strid med LOs sosialpolitiske målsetninger, men også et brudd på fagbevegelsens bestrebelser for å etablere ordnete lønns- og arbeidsvilkår:

” I realiteten kan derfor arbeidere og funksjonærer innen ett og samme fag ikke sies å ha ensartede lønns- og arbeidsvilkår selv om de lønnes etter samme tariff eller overenskomst, hvis de ikke også har like uangripelige pensjonskrav” (PfR mai 1951, s 118).

LO vaklet mellom ulike strategier for å oppnå pensjonsordninger for fagbevegelsens kjernegrupper som kunne måle seg med funksjonærenes tjenestepensjonsordninger. Det ene hovedalternativet var å gjøre som svensk LO, som på 50-tallet insisterte på en tilleggspensjonsreform via lovgivningen. I 1952 henvendte LO seg til Stortinget med en oppfordring om å igangsette utredningen av et offentlig tilleggspensjonssystem (PfR 1952). Forslaget ble imidlertid avvist. Sosialkomiteen uttalte at inntektsgraderte pensjoner ikke var ”noe naturlig ledd i folketrygden på det nåværende tidspunkt” (sitert etter Hatland, 1984).

Da spørsmålet om tilleggspensjon for alvor ble satt på dagsordenen, på LOs Kongress i 1957, hadde LOs ledelse besluttet seg for en alternativ strategi: Å gi tarifforhandlingene førsteprioritet som virkemiddel for å ivareta medlemmenes pensjonsbehov. Kongressen påla Sekretariatet å utrede mulighetene for å etablere en tariffestet pensjonsordning for LOs kjemegrupper i det private arbeidsmarkedet.

En tariffestet tilleggspensjonsordning skulle sikre at lønnstakerne kunne opprettholde den tilvante levestandard, når de avsluttet yrkeskarrieren. Det ble på kongressen pekt på en alderspensjon på ca. 60% av den tidligere lønn som en rimelig målsetning. For å nå et slikt mål kunne ikke arbeidernes pensjonsvilkår utelukkende knyttes til den universelle offentlige alderstrygd. Satsene for alderstrygden måtte i tilfelle tredobles – noe som ble oppfattet som en åpenbart urealistisk målsetning.

Målet om standardsikring ble knyttet til et krav om likestilling mellom arbeidernes og funksjonærenes pensjonsvilkår. I sitt innledningsforedrag trakk Konrad Nordahl opp en svært ambisiøs målsetning for fagbevegelsens pensjonspolitik:

” Det som er målet for vårt strev er at vi skal komme fram til samme pensjonsordning for samtlige lønnstakere i det norske samfunn, uansett om de arbeider i det private næringsliv, i stat eller kommune” (Pfk 1957).

Likestillingen skulle oppnås ved at de hittil ”pensjonsløse” arbeiderne ble hevet opp til nivået i de beste tjenestepensjonsordningene. Funksjonærenes ordninger ble det naturlige referansepunkt for LOs pensjonspolitiske krav.

Når LO i 1957 foretrakk forhandlingsveien framfor lovgivning henger det sammen med to forhold:

Hvis LO og Arbeiderpartiet hadde satt spørsmålet om offentlige tilleggspensjoner på den politiske dagsorden, ville det trolig ha blitt møtt med heftig motstand fra borgerlig

side, og Arbeiderpartiet hadde risikert å støte viktige velgergrupper fra seg. LO ledelsen antok derfor at et ambisiøst offentlig tilleggspensjonssystem neppe lot seg realisere på kort sikt. Derimot håpet LOs ledelse at en tariffestet tilleggspensjonsordning kunne gjennomføres raskt - selv om man i første omgang måtte ta til takke med en relativt beskjeden ordning.

Behovet for å handle raskt ble forsterket av den forestående avviklingen av økonomisk behovsprøving i alderstrygden. Denne ville antakeligvis sette enda større fart i utviklingen av bedriftsvis pensjonsordninger blant sterke lønnstakergrupper i privat sektor. Hvis denne utviklingen fikk lov å gå for langt kunne den etterhvert blokkere for en kollektiv, solidarisk strategi.

For det andre trakk LOs strategiske og organisasjonspolitiske interesser i retning av å løse tilleggspensjonssaken i tarifforhandlingene. LOs interesse for forhandlingsbaserte tilleggspensjoner må ses i lys av stagnerende medlemstall på slutten av 1950-årene. Sentrale aktører i LOs ledelse håpet at en tariffestet pensjonsordning for LOs medlemmer kunne bidra til å motvirke den negative trenden i medlemsutviklingen og styrke LOs renomme som interesseorganisasjon (Pedersen 1990).

I tillegg til å imøtekomme medlemmenes pensjonsbehov og forbedre LOs rekrutteringsevne var det et tredje viktig motiv bak ønsket om tariffestet pensjon. Ordningen skulle bidra til kollektiv pensjonssparing som blant annet kunne brukes til aktive investeringer i næringslivet.

Et internt LO-utvalg, som ble nedsatt for å utrede hovedlinjene i en tariffestet tilleggspensjonsordning, la i sin innstilling vekt på at det skulle bygges opp et fond som kunne bidra til å lette den framtidige finansieringsbyrde, øke sparingen i samfunnet og ikke minst gi LO innflytelsesmuligheter over investeringspolitikken. Man hevdet at lønnstakerne hadde "et sterkt moralsk og reelt krav på å delta i kontrollen over forvaltningen av fondskapitalen" (LO 1957, s 41).

Utvalget la fram et detaljert forslag til en tariffestet pensjonsordning som skulle omfatte lønnstakerne innen LO/NAF-området. Mulighetene for å la ordningen omfatte bare organiserte LO-medlemmer ble diskutert, men utvalget trakk ikke noen endelig konklusjon på dette punktet. En avtalefestet tilleggspensjonsordning måtte nødvendigvis få en forsiktig start. LO-utvalget mente at man etterhvert skulle etablere et inntektsgradert system som kunne måle seg med funksjonærenes tjenestepensjoner. Man nøyde seg likevel i første omgang med å foreslå en ordning basert på relativt beskjedne, flate ytelser.

Ved tariffoppgjøret i 1958 lyktes det å få NAF med på en prinsippavtale om tilleggspensjon. Selve utformingen av Fellesordningen for tariffestet pensjon (FTP) ble avtalt i 1960 etter langvarige og harde forhandlinger.

FTP-ordningen kom i hovedtrekk til å følge LOs opplegg – men med tre vesentlige unntak: Premieinnbetalinger og ytelser ble ikke indeksert, mulighetene for aktive plasseringer av fondsmidlene ble sterkt begrenset og NAF avviste kategorisk tanken om å ekskludere uorganiserte lønnstakere fra ordningen. Spørsmålet om fondsoppbygging og fondsforvaltning var det mest kontroversielle tema i forhandlingene.

Forhandlingsresultatet fikk en svært kjølig mottakelse i LOs representantskap. Den store lønnsmoderasjon som ble vist ved fellesoppgjøret i 1958, skapte slitasjeproblemer innad i LO, og mange var skuffet over at det ikke ble anledning til å ekskludere uorganiserte fra FTP-ordningen. Dertil kom at ytelsene var forholdsvis beskjedne, slik at det fortsatt var langt igjen til pensjonsnivået som var vanlig blant funksjonærer i offentlig og privat sektor.

Da det på begynnelsen av 60-tallet viste seg å bli interesse blant de politiske partiene for en offentlig tilleggspensjonsreform, valgte LO å gå aktivt inn i arbeidet med å utrede mulighetene for en slik reform. LO var mer enn villig til å gi fra seg pensjonssaken, da man fikk utsikt til en lovfestet

ordning som i kvalitet langt overgikk det man hadde oppnådd i forhandlingssystemet.

4.4 Standardsikring i Folketrygden

Stortingets Sosialkomite hadde i 1952 avvist LOs forslag om å nedsette et offentlig utvalg som kunne legge fram forslag til et inntektsgradert tilleggspensjonssystem. I løpet av 1961 kom det signaler som pekte i retning av en større interesse for en tilleggspensjonsreform blant de politiske partier.

FTP-ordningen var en medvirkende årsak til at flere av de politiske partiene endret syn på begynnelsen av 60-tallet når det gjaldt spørsmålet om offentlige tilleggspensjoner. FTP-ordningen kom dermed i praksis til å virke som en brekkstang for en offentlig tilleggspensjonsreform.

Selv om avtalen om FTP ikke vakte større begeistring innad i LO hadde den viktige signaleffekter i forhold til lønnstakergrupper utenfor LO og selvstendige innen jordbruk og fiske som fortsatt sto uten tilleggspensjonsdekning. LO hadde vist både evne og vilje til å sørge for sine egne medlemmer, og dette bidro til at spørsmålet om lovgivningsinitiativ i tilleggspensjonssaken fikk et nytt politisk innhold. Hvis Arbeiderpartiet på 50-tallet hadde tatt initiativ til en offentlig tilleggspensjonsreform, ville det blitt oppfattet som sosialistisk maktpolitikk, og man hadde risikert å mobilisere motstand fra en samlet borgerlig blokk.¹⁶ Nå kunne imidlertid ønsket om et direkte statlig engasjement i tilleggspensjonssaken oppfattes som et krav på vegne av yrkesgrupper uten sterk representasjon i forhandlingssystemet.

Videre spilte det stor rolle for de taktiske vurderinger til partiene i Norge at de svenske sosialdemokratene i 1959 gikk

¹⁶ Det var i hvert fall slik situasjonen på det daværende tidspunkt ble oppfattet i LOs ledelse - se avsnitt 4.5.

seirende ut av en sterkt tilspisset strid om statens rolle i pensjonspolitikken (Molin 1965, Heclo 1974).

Før Stortingsvalget i 1961 gikk både Venstre og Kristelig Folkeparti inn for å etablere en generell lovfestet tilleggspensjonsordning. Arbeiderpartiet var i sitt program mere nølende til spørsmålet om offentlige tilleggspensjoner, men åpnet for lovgivningsinitiativ for yrkesgrupper som fortsatt sto uten supplerende pensjonsdekning (Arbeiderpartiet 1961).

I 1962 nedsatte Arbeiderparti-regjeringen en korporativt sammensatt komité (Pensjonsutredningskomiteen) som fikk i oppdrag å utrede et system med tilleggspensjonsordninger for alle grupper yrkesaktive. Det viste seg tidlig å være bred tilslutning i komiteen til et obligatorisk offentlig tilleggspensjonssystem som tok utgangspunkt i sykestrygdens system med inntektsklasser (Pedersen 1990). Pensjonsutredningskomiteens arbeid ble imidlertid foreldet før den hadde rukket å avgi sin innstilling.

I forbindelse med Kings Bay-krisen i 1963 valgte Arbeiderpartiet å bruke tilleggspensjonsspørsmålet som en parti-politisk markeringssak (Rokkan 1966, Bergh 1987). I den såkalte Moterklæringen forpliktet Arbeiderpartiet seg til å arbeide for en pensjonsreform som skulle sikre alle yrkesaktive en pensjon tilsvarende to tredjedeler av inntekten i yrkesaktiv alder. Høyre var i utgangspunktet svært skeptisk til en så omfattende tilleggspensjonsreform (Seip, 1986). Partiet valgte likevel å holde lav profil blant annet av hensyn til samholdet mellom de borgerlige partier.

Disse partitaktiske manøvrene betydde at det høsten 1963 plutselig var bred politisk oppslutning om en tilleggspensjonsreform, som tegnet til å bli mer vidtgående enn det forslaget som Pensjonsutredningskomiteen hadde arbeidet med. I 1964 la Arbeiderparti-regjeringen fram en stortingsmelding (St. meld. nr. 75 1963-64) som skisserte hovedlinjene i et pensjonssystem, som skulle kombinere universelle grunnpensjoner med lovfestede tilleggspensjoner for alle yrkesaktive. Et viktig element i regjeringens forslag var at

det i tilknytning til tilleggspensjonssystemet skulle bygges opp et stort offentlig pensjonsfond, som kunne benyttes til aktive investeringer og næringsutvikling – ikke minst i distriktene.

For LO var det avgjørende at regjeringens opplegg forespeilte LO-arbeiderne et pensjonsnivå som hittil hadde vært forbeholdt offentlig ansatte og funksjonærer i privat sektor. I denne situasjonen hadde ikke LO vesentlige innvendinger mot å gi fra seg pensjonssaken. Andre interesseorganisasjoner var imidlertid mere kritiske. NAF motsatte seg ikke prinsippet om en generell tilleggspensjonsreform, men kritiserte regjeringens forslag for å være for ambisiøst. Særlig hadde man innvendinger mot planene om å bygge opp et stort offentlig pensjonsfond.

Under lovforberedelsen var det bred enighet mellom de politiske partier om Arbeiderpartiregjeringens opplegg. De borgerlige partiene var imidlertid kritiske til planene om et stort offentlig pensjonsfond. Da forslag til Lov om folketrygd endelig ble lagt fram for Stortinget i 1966, valgte den nye borgerlige regjering å nedprioritere målsetningen om fondsoppbygging og unnlot å legge fram en fast finansieringsplan.

Innføringen av et ambisiøst offentlig tilleggspensjonssystem betydde en realisering av LOs pensjonspolitiske målsetninger slik de hadde utviklet seg fra midten av 50-tallet. Den politiske løsningen på tilleggspensjonsspørsmålet hadde imidlertid også en kostnadsside sett fra LO-arbeidernes synspunkt. Tilleggspensjonsreformen kom i høy grad til å bli preget av andre gruppers interesser.

LO hadde opprinnelig krevet at selvstendig næringsdrivende skulle finansiere sine egne tilleggspensjoner fullt ut. Lempelige avgiftsregler for disse gruppene ble imidlertid en del av prisen for å sikre tverrpolitisk oppslutning om en offentlig tilleggspensjonsreform (Pedersen 1990).

Videre ble forsikringsbransjen og lønnstakergrupper som hadde gode tjenestepensjonsordninger fra før tilgodesett ved den praktiske gjennomføringen av reformen. Allerede Arbei-

derpartiregjeringens stortingsmelding fra 1964 åpnet for en videreføring av de eksisterende tjenstepensjonsordninger i offentlig og privat sektor. I kjølvannet av folketrygdreformen ble de gunstige skatteregler for privat pensjonssparing opprettholdt og på visse punkter utvidet (Hippe og Pedersen 1988). Arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger har i årene etter innføringen av folketrygden fått en stadig økende utbredelse blant lønnstakerne (se kapittel 8).

Folketrygden er av mange framhevet som kronen på verket i utviklingen av den norske velferdsstaten (Seip 1981). Universelle grunnpensjoner ble nå kombinert med et tilleggspensjonssystem som skulle sikre høy grad av standardsikring for alle grupper av lønnstakere. Den brede politiske enigheten under lovforberedelsen, og det faktum at samtlige partier uttrykte støtte til folketrygden i sine partiprogrammer utover på 1970-tallet, synes å bekrefte at reformen representerte et avgjørende gjennombrudd for en felles, moderne velferdsstatsideologi (Kuhnle og Solheim, 1981).

Utviklingen fram til vedtaket av folketrygdreformen er et eksempel på ekspansiv dynamikk i samspillet mellom private og offentlige pensjonssystemer. Gunstige pensjonsordninger for bestemte grupper av lønnstakere bidro i første omgang til å mobilisere fagbevegelsen til å ta initiativ via forhandlings-systemet, og i neste omgang til å utløse krav om lovgivning for å sikre alle yrkesaktive rett til tilleggspensjon. Den politiske prosessen umiddelbart forut for folketrygdreformen var imidlertid preget av partitaktiske motiver, heller enn en grunnleggende enighet om målsetningen med og kravene til et offentlig tilleggspensjonssystem.

4.5 Nye frontlinjer i pensjonsdebatten?

Den tverrpolitiske enighet som hersket i tiden etter folketrygdens etablering har i 80-årene blitt avløst av en tiltakende

kritikk og en utbredt skepsis til mulighetene for å nå de målsetningene som var innebygget i folketrygden.

I 1982 nedsatte Willoch-regjeringen Trygdefinansieringsutvalget som skulle vurdere folketrygdens økonomi og fremme forslag til tiltak for å styrke finansieringssiden og redusere det framtidige utgiftspresset. Utvalget tegnet et dystert bilde av den framtidige finansieringsbyrde knyttet til folketrygdens pensjonssystem. Man foreslo derfor flere innstramminger i regelverket i folketrygden, hvorav den viktigste var innføring av et tak på opptjening av tilleggspensjon ved 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (NOU 1984:10).

På bakgrunn av utvalgets innstilling la regjeringen Brundtland i 1988 frem en stortingsmelding om "Folketrygdens økonomi og pensjonssystem" (Trygdemeldingen, Stortingsmelding nr. 12 1988-89). Departementet gikk i Trygdemeldingen inn for å redusere pensjonsopptjeningen for middels og høyere inntekter, men ikke så mye som Trygdefinansieringsutvalget hadde foreslått. Konkret foreslo Departementet å innføre et skråtak for opptjening av tilleggspensjon for inntekter mellom 6 og 12 ganger folketrygdens grunnbeløp.

Statsfinansielle hensyn og skepsis til mulighetene for en sterk omfordeling av inntekter fra den yrkesaktive befolkningen til en stadig økende gruppe av pensjonister inngikk som vesentlig elementer i begrunnelsen for forslaget. Samtidig la man vekt på behovet for å øke den samlede sparingen i samfunnet. Når ideen om betydelig fondsoppygging i folketrygden ikke var blitt realisert, ville den videre utbyggingen av folketrygdens pensjonssystem "i noen grad kunne redusere sparingen" (Trygdemeldingen s 13).

Innstramminger i tilleggspensjonssystemet kunne derimot få positive effekter på sparingen, fordi de måtte antas å stimulere til vekst i arbeidsmarkedsbaserte og individuelle pensjonsordninger. Departementet uttrykte på den annen side bekymring for at en slik vekst skulle føre til større forskjeller i pensjonsvilkår mellom lønnstakerne. For å balansere disse hensynene gikk Departementet inn for å begrense fradrags-

mulighetene for private arbeidsmarkedspensjoner og individuell pensjonssparing, slik at nivået på ytelsene om lag tilsvarer ytelsene i Statens pensjonskasse:

” Innenfor rammen av de ytelsene som gis gjennom Statens pensjonskasse vil *private* og *kollektive pensjonsordninger* være et naturlig supplement til folketrygden” (St. meld. nr. 12 1988-89, s 29).

Under behandlingen av meldingen i Stortingets sosialkomite oppsto det høsten 1989 bred politisk enighet om innstramminger, som gikk lenger enn Departements forslag. I tillegg til innføring av et skråtak på opptjening av tilleggspensjon ved 6 G gikk flertallet i Sosialkomiteen inn for å senke pensjonsprosenten fra 45 til 42 prosent. Mens både Trygdefinansieringsutvalgets og Trygdemeldingens forslag bare ville ramme høyinntektstakere, får reduksjoner i pensjonsprosenten betydning for alle framtidige tilleggspensjonister. Endringene ble endelig vedtatt av Stortinget i desember 1990 og satt i kraft fra 1.1. 1992 (se kapittel 8).

Den politiske behandlingene av Trygdemeldingen videreførte den norske tradisjonen for tverrpolitiske kompromisser i sosialpolitikken fra ekspansjonsfasen på 50-, 60- og 70-tallet. Stortingets behandling av innstrammingsforslagene viste imidlertid at det er ulikhete syn på fradragsordningene for privat pensjonssparing. Arbeiderpartiet ønsker å begrense fradragsretten både for bedriftsbaserte og individuelle pensjonsordninger, mens Høyre vil utvide fradragsmulighetene og dermed den skattemessige begunstigelsen av pensjonsordninger utenom folketrygden.

Selv om det var et bredt flertall i Stortinget bak de nylig vedtatte innstrammingene i folketrygdens tilleggspensjonssystem, har det ikke dempet spekulasjonene om ytterligere innstramminger. Den brede politiske enigheten i pensjonspolitikken truer med å slå sprekker. Den aktuelle kritikken mot tilleggspensjonssystemet kommer særlig fra to sider: Høyresiden som ønsker å stimulere privat pensjonssparing,

og kvinnegrupper i de politiske partiene og på Stortinget som ønsker en større resultatlikhet mellom menn og kvinner i pensjonsutbetalingene fra folketrygden.

Fremskrittspartiet gikk i sitt nyeste program inn for å avvikle folketrygdens tilleggspensjonssystem. Det samme gjorde SV, dog med den forskjell at SV vil gjøre tjenstepensjonsordninger obligatoriske for alle lønnstakere. Senterpartiets og Høyres programformuleringer foran Stortingsvalget i 1989 gikk ikke så langt, men de åpnet for en gradvis nedbygging av Folketrygdens tilleggspensjonssystem (Hagen og Hippe (red) 1989). Clemet-komiteen gikk i sitt forslag til Høyres nye prinsipp-program inn for å avvikle tilleggspensjonssystemet, men forslaget ble ikke tatt til følge av Høyres landsmøte i april 1992.

NHO er likhet med andre sentrale aktører bekymret for de økonomiske konsekvensene av en fortsatt utbyggingen av folketrygdens pensjonssystem. En hel eller delvis nedbygging av tilleggspensjonssystemet vil imidlertid i mange år framover føre til økte personalkostnader for bedriftene. Man må anta at lønnstakerne vil kreve kompensasjon i form av forbedringer i bedriftenes pensjonsordninger i sentrale eller lokale forhandlinger. Arbeidsgiverne har dermed en åpenbar interesse i å opprettholde de inntektsgraderte elementene i Folketrygdens pensjonssystem (Magnussen 1989).

LO og de øvrige lønnstakerorganisasjonene har i liten grad mobilisert mot Stortingets vedtak om innstramminger i tilleggspensjonssystemet. Konsekvensen av innstrammingen er at tjenstepensjonsordningene får stadig større betydning for pensjonsnivået. Dermed øker presset på LO og de andre hovedorganisasjonene for å engasjere seg aktivt i å sikre medlemmene gode pensjonsordninger i arbeidsmarkedet.

LOs handlingsprogram fra 1989 åpner for å utvikle tilleggsordninger til Folketrygden i fagbevegelsens egen regi eller ved forhandlinger med arbeidsgiversiden. Dette representerer et klart linjeskift i forhold til tidligere handlingsprogrammer på 70- og 80-tallet. YS og AF har i flere år hatt

pensjonsforsikringer som et frivillig tilbud til sine medlemmer, og særlig AF og flere av de AF-tilknyttete forbundene har de siste årene aktivt engasjert seg i utredninger og opplysningsvirksomhet om arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger.

Kravene om at menn og kvinner skal få like ytelser fra folketrygden, høyresidens ønske om større privat pensjonsparing og fagbevegelsens åpning for forhandlingsbaserte løsninger kan til sammen peke i retning av en ny arbeidsdeling basert på offentlige grunnpensjoner og et omfattende nettverk av tjenstepensjoner. En slik utvikling vil etter alt å dømme forsterke de eksisterende ulikhetene i pensjonsvilkårene – med mindre nivået på grunnpensjonene (sært tilleggset) økes merkbart og fagbevegelsen lykkes med å forankre supplerende pensjonsordninger i forbundsvise eller sentrale tariffavtaler.

Kapittel 5

Inntektssikring under sykdom - offentlig og privat samspill

Den norske sykepengeordningen fra 1978 blir ofte betegnet som verdens beste fordi den sikrer lønnstakere i alle deler av arbeidsmarkedet samme rett til full lønn under sykdom fra første dag. Den er vårt beste eksempel på en idealtypisk nordisk velferdsordning. Framveksten av denne ordningen er også et godt eksempel på en korporativ beslutningsprosess. Partene i arbeidslivet har spilt en sentral rolle i utviklingen av norsk sykepengepolitikk.

I løpet av 80-årene har den politisk striden om det offentlige sykepengesystemet tiltatt. Ordningen kritiseres for å være for god. Den stimulerer skulk og svekker arbeidsmoralen. Som en generøs offentlig ordning kommer den førs når innstramminger i offentlige utgifter. Sykepengeordningen gir likevel fortsatt full lønn fra første dag for arbeidstakere med inntekt under 219 000 kroner (6 G). På 90-tallet har forslag om redusert kompensasjonsnivå og/eller karensdager kommet på den politiske dagsorden med fornyet tyngde også Arbeiderpartiregjeringen har signalisert at innstramminger kan komme på dagsorden hvis ikke organisasjonene i arbeidslivet i fellesskap klarer å redusere fraværet og dermed utgiftene (Hagen og Hippe 1989, 91 og Høyre 1991).

Endringene i sykepengesystemet på 80-tallet og ikke minst forslagene til nye innstramminger åpner for en vekst i arbeidsmarkedsbaserte ordninger Reformen i 1978 erstattet et system hvor rettighetene ved sykdom varierte betydelig mellom ulike lønnstakergrupper. I dag er det grunn til å spørre om det igjen vil vokse fram et blandingssystem av kontinental europeisk type, hvor bedriftsbaserte ordninger og

særregler for offentlige ansatte kommer i tillegg til den offentlige sykepengeforsikringen?

Dette aktualiserer spørsmålet om hvilken dynamikk som styrer endringene i det norske sykepengesystemet. Hva kan forklare at Norge innførte en offentlig ordning som sikret full lønn fra første dag? Kunnskap om den historiske prosessen er avgjørende for å forstå hva som vil skje ved ytterligere endringer i dagens ordning. Hvilke prosesser vil innføring av karensdager eller redusert kompensasjonsnivå sette i gang i arbeidsmarkedet?

Vi skal i dette kapitlet drøfte utviklingen i det offentlige og private samspillet på dette området i et historisk perspektiv. I punkt 5.1 ser vi nærmere på de historiske røttene til norsk sykepengepolitikk. Vi vil argumentere for at de arbeidsmarkedsbaserte ordningene spilte en betydelig rolle i det samlede sykepengesystemet allerede fra århundreskiftet. I det neste avsnittet (5.2) drøftes hvordan denne arbeidsdelingen mellom offentlige og markedsbaserte ordninger bidro til sosiale ulikheter som skapte betydelige politiske spenninger. Ikke minst for fagbevegelsen ble denne situasjonen svært problematisk. De store ulikhetene i rettigheter gikk på tvers av medlemsmassen. I avsnitt 5.3 tar vi for oss LOs valg mellom politiske og forhandlingsbaserte løsninger på denne utfordringen. Kapitlet avsluttes med en drøfting av de nye konfliktene som utspilles rundt sykepengeordningen.

5.1 Historiske røtter

Inntektssikring ved sykdom hører til velferdsstatens kjerneområde. Sentrale europeiske land som Tyskland og England innførte allerede i forrige århundre begrensede offentlige ordninger for sykeforsikring. Også i Norge kom spørsmålet om et politisk ansvar for sykeforsikring opp i velferdsstatens spede barndom.

Kampen om sykeforsikringen hadde imidlertid startet utenfor den politiske arena. En rekke bedriftsbaserte sykekasser eksisterte lenge før den offentlige ordningen (Jakhelln, 1953). I tillegg hadde fagforeninger etablert selvhjelpsordninger som ga støtte til medlemmer under sykdom. På oppdrag av arbeiderkommisjonen i 1885 ble det utarbeidet en oversikt som viste at det var 220 syke- og begravelsekasser i virksomhet (Ousland 1949). Av disse kassene var omkring en tredjedel såkalte brukskasser. Det vil si at de var knyttet til en enkelt bedrift eller et bruk. Brukskassene var upopulære i fagbevegelsen fordi de ga arbeidsgiverne stor innflytelse og bidro til å gjøre arbeiderne avhengige av arbeidsgiveren. De resterende syke- og begravelsekassene var knyttet til arbeidssamfunn og fagforeninger. I overkant av 10 prosent av kassene var etablert før 1850. Stønadene var sterkt varierende i de ulike kassene.

Interessen for etableringen av sykekasser var stor innenfor fagbevegelsen på 1880- og 90-tallet. I denne perioden vokste kravet om offentlig innsats på dette området fram. Veien til en offentlig sykeforsikring ble imidlertid svært lang. Arbeiderkommisjonen fra 1885 tok opp spørsmålet om en offentlig syketrygd og innstilling om sykeforsikring ble levert Stortinget i 1890 uten at den ble tatt til behandling. Dette ga startskuddet til nedsettelsen av en rekke komiteer som alle foreslo å etablere en offentlig sykeforsikring. Først i 1909 ble forslaget til sykeforsikring vedtatt, med virkning fra 1911 (Ousland 1949).

Denne første statlige syketrygden ga en liten kontantytelse ved sykefravær fra arbeid og rett til gratis legehjelp. Ordningen omfattet bare industriarbeidere med lav inntekt. Selv om ordningen hadde et svært begrenset omfang, innebar den at en viktig sosialpolitisk grense ble krysset: Ansvar for å sikre arbeidstakere mot inntektsbortfall ved sykdom ble erkjent av de politiske myndighetene. Medlemskap i sykeforsikringen var obligatorisk. Ordningen ble finansiert av arbeidstakerne, arbeidsgiverne, staten og kommunene og den

ble administrert gjennom sykekasser i de ulike kommunene (NOU 1990:23). I løpet av årene fram til første verdenskrig ble sykeforsikringen gradvis utvidet til nye arbeidergrupper.

Fagbevegelsen sto i sykepengesaken overfor et valg mellom å satse på selvhjelpsordninger basert på offentlige tilskudd, eller å gå inn for rene offentlige ordninger. I første omgang var kravet fra den framvoksende fagbevegelsen å sikre offentlig støtte til den foreningsmessige sykeforsorgen. Etter hvert endret dette standpunktet seg, og man krevde at samfunnet tok ansvar for sykeomsorgen. Dette var dels begrunnet i et ønske om velferdsforbedringer for arbeidere, men også ut fra at en forståelse av at "sykekassene lå i periferien av deres (fagforeningenes) egentlige oppgaver" (Ousland 1949).

Denne strategiendringen ble ikke fulgt opp på alle områder. I spørsmålet om arbeidsledighetsforsikring gikk fagbevegelsen fortsatt inn for å drive kassene selv, men delvis basert på offentlige tilskudd. Kontroll over arbeidsledighetsforsikring ble i motsetning til sykepengene definert som helt vesentlig for den videre organisasjonsbyggingen. Man fikk i 1906 politisk gjennomslag for offentlige tilskudd til arbeidsledighetskassene.¹⁷

Mens loven om tilskudd til arbeidsledighetskasser førte til at det ble opprettet flere kasser, medførte sykeforsikringsloven at de fleste forbundene avviklet sine kasser og overførte medlemmene til de offentlige kretssykekassene. Den offentlige ordningen etterlot seg imidlertid et behov for to typer tilleggssytelser. For det første et høyere stønadsnivå i forhold til arbeidsinntekten og for det andre ekstra stønad for de som var syke i lengre perioder. Framveksten av bedrifts-

17 På tross av skepsis i deler av fagbevegelsen ble dette standpunktet endret og vi fikk i 1938 en heloffentlig arbeidsledighetsordning. Denne endringen i strategi fra fagbevegelsens side hang nært sammen med den høye ledigheten i mellomkrigstiden, som bidro til å svekke kassens økonomisk grunnlag (Haagensen 1976).

baserte ordninger fortsatte derfor utover på 1900-tallet. I tillegg opprettet klubber og fagforbund egne hjelpekasser som bl.a. ga støtte til medlemmer som var syke i lengere perioder (Jahkelln 1953).

Som på pensjonsområdet var staten som arbeidsgiver en pioner i å utvikle arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger. Allerede i 1918 fikk statens tjenestemenn rett til full lønn i tre måneder, med mulighet for forlengelse. Ordningen spredte seg til kommunene og ble etterhvert en rettighet nedfelt i avtaleverket (NOU 1976:23).

Den offentlige ordningen og ulike arbeidsmarkedsbaserte systemer var likevel ikke nok til å gi alle arbeidstakere en minimumssikring ved sykdom. I tillegg var store grupper selvstendige, ikke minst bønder og fiskere, uten sykepengeordninger. På 30-tallet ble det derfor reist spørsmål om å innføre tvungen forsikring for alle borgere med en viss inntekt (Epland, 1990). Gjennomslaget for den universelle sykeforsikringen kom likevel ikke før på 50-tallet. Debatten om universalisme var ingen trussel mot de mange private tilleggssordningene. Det var først og fremst snakk om å utvide ordningen i bredden for at den skulle omfatte alle borgere. Ulike former for markeds- eller foreningsbaserte tilleggssytelser hadde en naturlig plass i systemet.

Framveksten av private sykepengeordninger opphørte ikke under den andre verdenskrig. Tvert i mot var økonomiske problemer blant folk årsak til etablering av både bedrifts- og fagforeningsbaserte sykekasser. Martin Byrkjeland (1986) gir i sin historie om Høyanger Verk nettopp et eksempel på at sykekasser ble etablert i krigsårene.

Samspill i sykepengepolitikken – et eksempel

Historien om Høyanger Verk viser hvordan fagbevegelse, bedrift og politiske myndigheter alle har vært deltakere og samarbeidspartnere i en gradvis utbygging av sykepengerettighetene. Det kommer tydelig fram hvordan initiativet kom-

mer nedenfra, og hvordan de lokale ordningene legger grunnlaget for den ekspansjon som kulminerte i politiske vedtak.

Arbeiderforeningen ved Høyanger Verk opprettet en egen sykekasse som direkte følge av krigen. Mange medlemmer fikk økonomiske problemer under sykdom og ba om hjelp fra klubben i et slikt omfang at klubbkassen raskt ble tømt. Selv om kommunen og bedriften i første omgang ikke ga tilskudd til sykekassen tok foreningen selv opp lån i Folkets Hus for raskt å kunne etablere en egen ordning. Også sykekassen ble fort tom og det var nødvendig på ny å søke bedriften og kommunen om støtte, denne gangen med større suksess.

Arbeiderforeningens sykekasse var ment å være i drift bare så lenge krigen varte. Et enstemmig medlemsmøte i arbeiderforeningen vedtok imidlertid å opprettholde sykekassen i 1946. Medlemmene som tjente 1 krone eller mer i timen gikk inn med en engangssum på kr. 5. Bedriften sa seg villig til å opprettholde sin støtte til sykekassen, men gjorde den avhengig av tilskudd fra kommunen. Ordningens økonomiske problemer var imidlertid store og fra 1951 fikk kassen ikke lenger støtte fra kommunen.

Foreningen henvendte seg derfor i 1952 til bedriften med forespørsel om opprettelse av en egen syke- og uføretrygd for arbeidene. Bedriften var positivt innstilt til forslaget, og opprettet et sykehjelpsfond hvor bedriftene skjøt inn kr. 36 000 og arbeidene kr. 16 000 per år. I tillegg ble det opprettet et uføretrygdfond. Den nye bedriftsbaserte ordningen medførte også en forbedring av de utbetalte stønadene. De ansatte fikk nå 8 kroner dagen i ett år, mot 2 kroner tidligere. Ordningen ble også innarbeidet i tariffavtalen. I 1956 ble sykekassen tilpasset reglene i den sentrale avtalen mellom LO og NAF som krevde at det skulle opprettes sykepengeordninger ved alle bedrifter.

5.2 Etterkrigstid og utvidet offentlig ansvar

Til tross for at debatten om tvungen forsikring for alle startet allerede på 30-tallet, var det først i 1953 at Stortinget vedtok en sykepengeordning som omfattet alle arbeidstakere.¹⁸ Det gikk ytterligere tre år før målet om et universelt system ble realisert: I 1956 ble ordningen utvidet til også å omfatte selvstendig næringsdrivende.

Dermed fulgte Norge samme vei som de andre nordiske landene; bort fra statusspesifikke ordninger man kjente fra andre europeiske land over til obligatoriske ordninger for alle borgere.

Den obligatoriske syketrygden fra 1953 baserte seg på en oppdelingen av ytelsene etter inntekstklasser. En av årsakene til at man valgte en inntektsrelatert syketrygd framfor lik stønad til alle var nettopp eksistensen av arbeidsmarkedsbaserte sykepengeordninger. Debatten rett etter krigen kan tjene som et eksempel på hvordan de politiske vedtak ble påvirket av beslutninger fattet i bedrifter og fagforeninger i mellomkrigstiden. I Stortingsmeldingen om folketrygden fra 1948 (nr. 58) argumenteres det prinsipielt for å etablere en ordning som ga like ytelser til alle.

” Om de økonomiske forhold i landet gjør det mulig, vil i regelen sterkere argumenter tale for å heve selve minimumsstandarden for alle trygdete enn å gi stats-tilskott til høyere trygd for høyere inntektsgrupper.”

Det ble her siktet både til de kortvarige stønadene – arbeidsledighet- og syketrygd – og til pensjonsytelsene. Konklusjonen ble likevel en annen for sykepengeordningens vedkommende:

¹⁸ I praksis skjedde dette ved at inntektsgrensene for pliktig syketrygd ble opphevet ved lov av 17 juli 1953. Dermed kan man si at alle lønntakere fikk rett til syketrygd.

” Diskusjonen blir imidlertid i stor utstrekning av akademisk natur, idet en rent faktisk må ta omsyn til den ordningen vi har i dag.”

På tross av etableringen av en offentlig inntektsrelatert sykeforsikring for alle yrkesaktive var den faktiske lønnskompensasjonen svært lav sett med dagens øyne. For industriarbeidere var kompensasjonsnivået tidlig på 1950-tallet ikke høyere enn drøyt en tredjedel av normal inntekt; omkring 36 prosent for voksne mannlige industriarbeidere – noe mindre for enslige og noe mer for familier (LO, 1954). På grunn av et tak på utbetalingene av sykepenger sank kompensasjonsnivået raskt for høyere inntekter.

Det offentlige sykepengesystemet ble derfor bare ett element i et sinnrikt system av arbeidsmarkedsbaserte ordninger og selvhjelpskasser organisert av fagforeninger og forbundene. Ulike lønnstakergrupper ble dekket av forskjellige ordninger, og som for andre sosialforsikringer (særlig pensjoner) hadde de offentlig ansatte og private funksjonærer de mest generøse rettighetene.

I offentlig sektor hadde funksjonærer rett til full lønn i fra tre til seks måneder, med mulighet til forlengelse av stønadsperioden i spesielle tilfeller. Arbeidere i statens og kommunenes tjeneste hadde samme rett til full lønn som funksjonærene. Det forekom imidlertid enkelte avvik i spørsmålet om lønn de tre første dagene for arbeidere. Ikke overraskende fungerte standarden i offentlig sektor som et sentralt referansepunkt for de privatansattes kamp for bedre sykkelønn såvel i mellomkrigstiden som i årene etter krigen. På en tilsvarende måte var det de statsansattes pensjonsrettigheter som fungerte normsettende i kampen om bedre alderspensjoner for ansatte i kommunal og privat virksomhet (Øverbye, 1990).

I den første etterkrigstiden var hovedregelen i privat sektor at funksjonærer hadde rett til full lønn i en til tre måneder. Ordningene var frivillige i den forstand at arbeidsgiver hadde opprettet dem på eget initiativ, og at rettighetene ikke var nedfelt i noen avtale mellom partene. Som i dagens

sykepengesystem ble arbeidsgivers utgifter til sykelønn refundert av den offentlige sykeforsikringen, og det var opp til arbeidsgiver om det skulle betales ut mer.

Også blant arbeidere ble en liten, men voksende minoritet dekket av arbeidsmarkedsbaserte sykepengeordninger. Disse systemene ga normalt rett til stønad i tre måneder per år med tre karensdager. Kompensasjonsnivået var som hovedregel to tredjedeler av normal inntekt, inklusive syketrygden. I enkelte tilfeller ble det også betalt full lønn.

For arbeidere uten ekstradekning i bedriftsbaserte ordninger var ulike selvhjelpsordninger et mulig alternativ for å bedre inntektssikringen. Mange fagforeninger hadde sin egen sykekasse. Disse ga bare et begrenset tillegg til de offentlige utbetalingene. Antall karensdager varierte i selvhjelpskassene fra tre dager til flere uker. Av de som sto uten annen dekning enn den offentlige ordningen regnet LO med at vel en fjerdedel kunne få stønader fra hjelpekasser (LO 1954).

Gjennom den offentlige sykepengeordningen var spørsmålet om (grunn)sikring for alle yrkesaktive løst, og de sosiale forskjellene som fulgte av svært ulike tilleggssystemer ble stående som det sosiale og politiske hovedproblemet.

5.3 Utfordring for LO

– forhandlinger eller politikk?

For fagbevegelsen representerte de åpenbare ulikheter i sosiale rettigheter en sentral utfordring.

Funksjonærenes privilegerte posisjon i forhold til store grupper av arbeidere la grunnlag for krav om en jevnere fordeling av standarden på sykepengeordningene.

På begynnelsen av 1950-tallet hadde om lag 217 000 av LOs 537 000 medlemmer (rundt 40 prosent) full lønn under sykdom. (LO, 1954). Blant de resterende LO-medlemmene var det i overkant av 15 000 lønnstakere som hadde tariffestet rettigheter som ga omkring to tredjedeler av inntekten. I

den største av disse ordningene, som var innarbeidet i avtalen for de grafiske fag i 1954, opererte man med tre karensdager og varighet på inntil tre måneder per kalenderår. I tillegg fantes det tilsvarende ordninger innenfor jern og metall området, bl.a. i militære bedrifter.

Et flertall av LOs medlemmer hadde likevel bare eventuelle hjelpekasser å falle tilbake på utover den offentlige syketrygden.

De store ulikhetene som dermed fantes mellom LO-grupper når det gjaldt rettigheter under sykdom skapte spenninger innenfor fagbevegelsen. Dette bidro til at LO satte forbedringer av ordningene på dagsorden. I denne sammenheng er det interessant å se at initiativet kom fra fagbevegelsen og på de enkelte bedriftene, heller enn fra Stortinget eller det partipolitiske miljøet.

LO sto i prinsippet overfor et valg mellom to hovedstrategier. På den ene siden kunne de gjennom det fagligpolitiske samarbeidet med et regjerende Arbeiderparti søke en politisk løsning på problemet. På den andre siden kunne de legge spørsmålet på forhandlingsbordet for å finne en løsning med Norsk Arbeidsgiverforeningen.

LO forsøkte de første årene etter krigen å oppnå en forbedring for arbeidergruppene ved hjelp av begge disse strategiene. Sekretariatet uttalte imidlertid til LO-kongressen i 1953 at:

” Landsorganisasjonen har forsøkt forhandlinger med Norsk Arbeidsgiverforening om en løsning av dette spørsmålet for arbeidernes vedkommende, men uten resultat. Etter de drøftelser som har funnet sted har sekretariatet ment at den heldigste ordningen ville være å søke syketrygden bedret, slik at de satser trygden skulle utbetale ga den syke et rimelig underhold” (LO, 1954).

For LO viste det seg vanskelig å oppnå betydelige forbedringer av det offentlige systemet på kort sikt. På denne bak-

grunn ble det foreslått for kongressen å nedsette en komite for å avgjøre om det skulle reises tariffkrav på dette området eller om man fortsatt skulle satse på en utvidelse av den offentlige trygdeordningen. Innstillingen fra "Komiteen for lønn under legitimert sykefravær" ble lagt fram i 1954 (legg merke til navnet).

Komiteen konkluderte med at det var lite sannsynlighet for å oppnå forbedringer gjennom politiske tiltak alene. Som alternativ ble sentrale forhandlinger anbefalt som den strategien som hadde størst muligheter for raskt å gi positive resultater (LO, 1954). I de sentrale forhandlingene i 1954 ble LO og N.A.F enige om å bygge opp et fond for å finansiere framtidige sykepengesystemer. To år senere ble partene enige om å innarbeide et forslag om sykepenger i oppgjøret.

LO stilte i disse forhandlingene krav om at ordningen skulle forbeholdes organiserte. Dermed forsøkte man å oppnå en direkte rekruteringsgevinst. LOs ledelse var først og fremst bekymret for det store antallet uorganiserte. Forslaget ble imidlertid avvist av NAF. Nettopp dette spørsmålet har igjen dukket opp i dagens debatt. Nå gjelder bekymringen først og fremst konkurransen fra andre hovedorganisasjoner. Erfaringene fra 1950-tallet kan gi en viktig pekepinn om mulighetene for å oppnå eventuelle særordninger for organiserte innenfor avtaleverket i dag.

Den avtalefestete ordningen fra 1956 bidro til å heve kompensasjonsnivået for store grupper arbeidere. Likevel oversteg kompensasjonen ikke 50 prosent av inntekten for enslige med gjennomsnittlig inntekt. Systemet hadde også seks karendager i motsetning til tre i den offentlige ordningen. Teknisk sett var det avtalebaserte systemet nært knyttet til det offentlige ved at man fulgte de samme inntektsklassene for å beregne tilleggssytelsene. Partene var også enige om at ordningen skulle administreres av Rikstrygdeverket. Nok et eksempel på den sterke sammenfiltringen av offentlig og private aktører i utviklingen av velferdspolitikken.

Den avtalefestete ordningen kom imidlertid raskt i økonomiske problemer. Fraværet økte og fondet som var bygget inn i LO/NAF-ordningen sank raskt (NOU 1976:23). LO og NAF ble derfor enige om å redusere utgiftene ved å øke antall karensdager fra seks til 14, samtidig som kompensasjonsnivået ble noe lavere. Som et resultat av disse endringene gikk ordningen etterhvert i økonomisk balanse, og mindre forbedringer lot seg gjennomføre. Tidlig på 60-tallet ble lengden på stønadperioden forlenget.

I 1966 kom det store prinsipielle gjennombruddet i forhold til ulikhetene i rettigheter mellom arbeidere og funksjonærer. Dette året ble LO og NAF enige om en prinsipiell erklæring som slo fast at forskjellene i kompensasjonsnivå mellom arbeidere og funksjonærer ikke kunne rettferdiggjøres (Pettersen, 1975). Denne prinsipperklæringen ble fulgt opp i de følgende år. For å likestille kompensasjonsnivåene mellom ulike grupper i arbeidsmarkedet ble nivået i LO/NAF-ordningen hevet til 90 prosent av netto-inntekten fra 1. april 1969. Hva angår karensdagene i LO/NAF-ordningen ble disse redusert fra fjorten til ni dager i 1966, på ny til seks dager i 1968 og til tre dager i 1973. Året etter ble antallet karensdager i den offentlige ordningen redusert til en, og LO/NAF-ordningen foretok en tilsvarende reduksjon.

Politisk løsning

Midt på 70-tallet sto likevel mer enn 20 prosent av arbeidstakerne fortsatt uten en supplerende sykepengeordning. Det eksisterte også forskjeller mellom ulike gruppers sykepenge-rettigheter - mellom offentlig og privat ansatte, og mellom arbeidere og funksjonærer i privat sektor. Tabell 5.1 viser fordelingen av sykepengerettigheter i arbeidsmarkedet i 1975. I tillegg til arbeidstakerne som tabellen omfatter, sto noe over 200 000 selvstendige næringsdrivende uten særlige sykepengeordninger.

Tabell 5.1 Antall arbeidstakere som dekkes av ulike systemer for sykepengeforsikring 1975

	Antall
Offentlig sektor	
Full lønn	320 000
Privat sektor	
Full lønn	240 000
90 prosent, LO/NAF-ordningen	330 000
90 prosent, Andre ordninger	100 000
Bare folketrygd	330 000

Kilde: Ot.prp.nr 68 1976-77

Partene i arbeidsmarkedet klarte ikke å realisere prinsippet om likebehandling som man ble enige om i 1966 fullt ut. Dette la grunnlaget for et politisk initiativ på dette området. I 1975 foreslo det såkalte Arbeidsgiverperiodeutvalget i en delutredning at det burde innføres generell skatteplikt for sykepenger, og at sykelønnsnivået i folketrygden samtidig skulle heves. På grunn av dette ble utvalgets mandat utvidet. I mandatets første punkt het det: "Ved innføring av skatteplikt heves folketrygdens sykepenger til 90-100 prosent av brutto arbeidsinntekt" (Ot.

prp. nr. 68 1976-77). I mandatet het det også at det var en forutsetning at sykepengene skulle ytes uten karenstid.

Utvalget foreslo vinteren 1976 at sykepengenivået ble fastsatt til 90 prosent av bruttolønningen (NOU 1976:23). LOs leder Leif Haraldset var medlem av utvalget, men tok ikke stilling til om nivået på sykepengene burde være 90 eller 100 prosent. For LO ville en 90 prosent-ordning fortsatt gi spillerom for forhandlingsbaserte ordninger. Et mulig forbilde var det svenske systemet som nettopp består av en kombinasjon av en offentlig 90 prosent ordning og omfattende avtalebaserte ordninger på toppen. Forslaget om 90 prosent fikk støtte fra de ulike arbeidsgiverforeningene. NAFs medlem i utvalget gikk inn for en karenstid, men støttet ellers forslaget. Også Forbruker- og administrasjonsdepartementet anbefalte 90 prosent for å sikre økonomisk motivering for å være i arbeid.

Likevel foreslo Sosialdepartementet ett år senere at sykepengenivået skulle heves til 100 prosent. Hovedgrunnen var nettopp de ulikheten som fortsatt ville eksistere hvis man valgte et lavere kompensasjonsnivå:

” Departementet finner det ikke aktuelt å ta noe skritt i retning av å få redusert sykepengerettighetene for den som på slikt grunnlag (særlig tilte lovbestemmelser og inngåtte tariffavtaler) får full lønn. Dersom en tar sikte på en likestilling mellom arbeidstakerne må ytelsene under sykdom m.a.o. heves til 100 prosent for alle” (Ot.prp.nr. 68 1976-77).

Forslaget om full lønnskompensasjon henger sammen med at LO valgte å forlate den svenske modellen til fordel for en rent offentlig løsning. LO fikk gjennomslag for sitt standpunkt i Arbeiderpartiet og veien var åpnet for verdens beste *offentlige* sykepengeordning. Forslaget om full lønnskompensasjon fikk bred støtte under behandlingen i Stortinget og ble enstemmig vedtatt våren 1977. Høyre markerte en viss bekymring for virkningene på fraværet, men gikk ikke mot forslaget som sådan. Den nye sykelønnsordningen trådte i kraft i 1978 basert på full lønn fra første dag. Året etter ble det etablert en egen ordning for fiskere som ga 100 prosent dekning fra første dag, og en særlig ordning for jordbrukere som innebar 100 prosent dekning etter 14 dager.

Den brede politiske enigheten hadde sin bakgrunn i at det bare var små grupper som ikke hadde tilleggsordninger. Likebehandling var derfor det sentrale målet med reformen, snarere enn en vesentlig heving av stønadsnivået i forhold til det som allerede var realiteten for store grupper av lønns-takere. Man må også ta i betraktning at norsk økonomi nå merket virkningene av oljeforruen. Det var derfor politisk vanskelig å gå mot en slik heving.

5.4 Den nye konflikten

Innføringen av sykepengeordningen i 1978 medførte en effektiv fortrengning av markedsbaserte tilleggsordninger fordi den ikke bare var universell, den ga også alle full

standardsikkerhet. Dette gjør ordningen til det beste eksempelet vi har på et sosialforsikringssystem av nordisk type.

Gjennomgang av den historiske utviklingen viser at grunnlaget for det omfattende offentlige ansvaret på dette området i stor grad lå utenfor den politiske arena. Initiativet til forbedringer av sykepengesystemet kom ofte fra fagforeninger og sosialt innstilte arbeidsgivere. Selvhjelpsordninger og forhandlingssystemet har vært viktige virkemidlene for å oppnå forbedringer av sykepengerettighetene. De arbeidsmarkedsbaserte ordningen for offentlige og private funksjonærer, i tillegg til enkelte grupper av arbeidere, la i sin tur sterke føringer for hvordan det offentlige systemet skulle utformes. Dagsorden for sykepengepolitikken ble satt i arbeidsmarkedet og fagbevegelsen lokalt og sentralt spilte rollen som sosialpolitisk entreprenør.

Beslutningsprosessen har i løpet av denne perioden utviklet stadig sterkere korporative trekk. Partene har så å si fulgt ordningen inn i det politiske systemet. Selv med en helt offentlig ordning tildeles partene en avgjørende rolle i politikkutformingen. Dels ved at de er (tungt) representert i offentlige utvalg, og dels ved at en enighet mellom partene vanskelig kan overses av regjeringen. Det nåværende sykepengeprosjektet mellom LO og NHO er et godt eksempel på den posisjonen partene har.

Den generelle økonomiske framgang har selvsagt vært en viktig forutsetning for denne utviklingen. Gjennomslaget for en likhetstankegang er samtidig et resultat av politiske maktforhold. Fagbevegelsen har imidlertid stått i klemme mellom ulike hensyn når den sosialpolitiske strategien skulle velges. Arbeidsmarkedsbaserte ordninger og selvhjelpskasser ga fagbevegelsen drahjelp i organisasjonsbygging. Kravet om at de avtalefestete ordningene skulle være forbehold organiserte er et tydelig eksempel på at organisasjonshensyn har spilt en sentral rolle. På den annen side viste det seg umulig å oppnå full likestilling mellom arbeidere og funksjonærer via for-

handlingssystemet alene, og betydelige grupper av arbeidstakere falt utenfor de forhandlingsbaserte systemene.

Til tross for at sykepengeordningen ble enstemmig vedtatt i Stortinget ble den raskt kritisert for å være for generøs. Den første regjeringen Willoch begynte på 1980-tallet en prosess som ledet til en del mindre innstramminger fram til 1985. Allerede i 1982 ble reglene om sykepengetidens lengde endret slik at sykeperiodene legges sammen uansett diagnose. Året etter kom en mer betydningsfull lovendring ved at sykepenger ikke lenger utbetales for inntekt opp til åtte ganger folketrygdens grunnbeløp. Samtidig ble minsteinntekten for å få sykepenger hevet fra 4 000 til 10 000 kroner per år. I 1984 ble antall egenmeldinger redusert fra seks til fire og retten til sykepenger i lovbestemt ferie falt bort. I 1985 ble taket for utbetaling av sykepenger ytterligere redusert fra åtte til seks ganger folketrygdens grunnbeløp. Samtidig ble minsteinntekten hevet til 50 prosent av grunnbeløpet og det ble foretatt enkelte andre innstramminger (se Hippe 1988).¹⁹

Ved inngangen til 90-tallet kom også forslag om å innføre karensdager og å kutte kompensasjonsnivået i sykepengeordningen. Riktignok hadde Fremskrittspartiet lenge hatt forslaget om 80 prosent kompensasjonsnivå på sitt program og mellompartiene gikk prinsipielt inn for karensdager. Mer avgjørende var imidlertid at Arbeiderpartiregjeringen gikk inn for å redusere utgiftene til sykepengeordningen over statsbudsjettet gjennom tiltak for å redusere fraværet. I denne sammenheng inngikk NHO og arbeidstakerorganisasjonene et samarbeid for å redusere fraværet – sykefraværprosjektet. Til gjengjeld har regjeringen lovet å fryse planer om innstramminger. Hvis dette partssamarbeidet ikke lykkes ligger

19 Den eneste utvidelse av den offentlige ordningen har vært økning i antall dager man kan være fraværende med sykt barn, og at sykepenger ved barns livstruende eller annen alvorlig sykdom ikke lenger legges sammen med sykepenger ved egen sykdom (1987). I denne sammenheng må det også nevnes at lengden på fødselspermisjonen er økt flere ganger på slutten av 80-tallet, etter flere års stillstand.

det i kortene at større endringer raskt kan komme på dagsorden. Høyre valgte imidlertid å gå raskere fram, og la i september 1991 fram et forslag til innstramminger identisk med hva den sosialdemokratiske regjeringen hadde gjennomført i Sverige (Høyre 1991).

Skulle det bli foretatt endringer i den offentlige sykepengeordningen vil det medføre en stimulans til utvikling av markedsbaserte ordninger. Reduksjonen i inntektstaket i 1983 og 1985 medført kompensasjon gjennom markedsbaserte ordninger for en rekke arbeidstakere (se kapittel 10). I offentlig sektor får alle ansatte med inntekter over dette nivået utbetalt full lønn under sykdom. I de fleste private bedrifter betaler arbeidsgiver full lønn også for inntekter utover dette nivået.

Fra Danmark vet vi at innføringen av karensdager ga den samme virkningen – bedriftene betalte sykepenger fra første dag likevel (NOU 1990:23). For å unngå en slik stimulans av markedsbaserte ordninger har Høyre foreslått, i tråd med det den Svenske sosialdemokratiske regjeringen gjorde, at dette skal hindres gjennom endringer i regelverket. Bedrifter som betaler ut mer en det som følger av lovverket skal få dette trukket i sitt tilskudd fra folketrygden. En slik bruk av statlig politikk er ny sett i et historisk perspektiv.

Hvis staten ikke på denne måten prøver å hindre markedet og forhandlingssystemet å fungere er det svært sannsynlig at store grupper kan reetablere retten til full lønn fra første dag. Om dette kan skje gjennom sentrale forhandlinger er tvilsomt. En slik privatisering av sykeforsikringen vil være det samme som å øke lønnsforskjellene mellom bedrifter. De som har råd kan kompensere, de andre står over. Resultatet av en slik lokal tilpasningsprosess vil bli store sosiale forskjeller i sykepengerettigheter. Spørsmålet er om disse ulikheten vil følge de samme synlige skillelinjene som på 50 og 60-tallet, og dermed danne grunnlaget for en ny mobilisering i fagbevegelsen.

Kapittel 6

Lønnskostnader og arbeidsmarkedsbasert velferd i et internasjonalt perspektiv

I alle industrialiserte land hersker det en form for velferdspluralisme. Tariffestete eller bedriftsbaserte ordninger supplerer eller erstatter det offentlige velferdstilbudet på ulike områder. Balansen mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd er derimot forskjellig fra land til land.

Felles for offentlige og arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger er at de kanaliserer samfunnsmessige ressurser mot tilfredsstillelsen av sosiale behov. Begge modifierer den rene markedslogikken, fordi de innskrenker det frie forbruksvalget til lønnstakerne (Rein, 1983), og begge inngår i bedriftenes samlede arbeidskraftkostnader. På den andre siden er det vanlig å anta at arbeidsmarkedsbasert velferd har andre fordelingsvirkninger enn generelle offentlige ordninger. Et stort innslag av tariffestete og frivillige velferdsordninger betyr at kvaliteten på lønnstakernes sosiale rettigheter varierer mellom tariffområder, bransjer eller bedriftstyper, og mye arbeidsmarkedsbasert velferd er ofte ensbetydende med store variasjoner både i lønnskostnadenes størrelse og på næringers og enkeltbedrifters struktur (Edling 1991).

I kapittel 1 argumenterte vi for at det er viktig å inkludere bedriftsbasert velferd i sammenliknende studier av moderne velferdssamfunn. Det gjelder både når en skal studere finansieringssiden og rettighetssiden til det samlede velferdstilbudet:

- Finansieringssiden: Er det forskjeller i utgiftsnivå og finansieringsbyrde mellom ulike velferdsstater når kostnadene til bedriftsbasert velferd trekkes inn?
- Rettighetssiden: Er det forskjeller i hvor godt ulike grupper lønnsstakere er sikret mot inntektsbortfall ved alderdom, uførhet, sykdom o.a.?

Det er store forskjeller mellom moderne industriland når det gjelder innretningen på den offentlige velferdspolitikken. I USA er vesentlige deler av det offentlige velferdstilbudet begrenset til minimumsytelser for de som står utenfor arbeidsmarkedet. Ikke minst helsesektoren i USA skiller seg ut ved et stort innslag av privat finansiering og privat drift av helseinstitusjoner. I skandinavia og i de kontinentale europeiske land er derimot de fleste offentlige trygdeordninger bygget opp med henblikk på å dekke lønnsstakernes behov for inntektssikring, og staten har et overordnet ansvar for produksjon og finansiering av helsetjenester. Men også blant de europeiske land er det åpenbart store forskjeller mellom trygdesystemenes utforming og finansiering.

Det er omdiskutert, hvorvidt man på bakgrunn av disse forskjellene kan snakke om klart adskilte velferdsstatsmodeller, eller om det tvert i mot hersker en høy og økende grad av likhet mellom vestlige industriland. Det har blitt hevdet at den bedriftsbaserte velferden i USA fyller de samme funksjonene som den offentlige sosialforsikringen i Europa, og at inntrykket av forskjeller i den totale velferdsinnsats modifiseres, når man trekker inn bedriftenes utgifter til arbeidsmarkedsbasert velferd (Rein 1983).

Det er store dataproblemer knyttet til internasjonale sammenligninger av arbeidsmarkedsbasert velferd. Statistikken på dette området er ofte svært mangelfull i de enkelte land, og vanskelighetene blir ikke mindre når man skal foreta sammenligninger mellom flere land.

Vi skal i dette kapittel benytte oss av internasjonal statistikk for å kartlegge variasjoner i bedriftenes utgifter til arbeidsmarkedsbasert velferd.

I avsnitt 6.1 beskrives forskjeller i arbeidskraftskostnadenes struktur i utvalgte OECD-land, med hovedvekt på størrelsen og sammensetningen av de ikke-lovfestede sosiale kostnader. I avsnitt 6.2 skal vi undersøke samspillet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd. Har arbeidsmarkedsbasert velferd størst omfang i land med svakt utbygget velferdsstater. Betyr det i tilfelle at det ikke er særlige forskjeller mellom land når det gjelder andelen av samfunnets ressurser som kanaliseres til velferdsformål?

I avsnitt 6.3 skal vi se på utviklingen i utgiftene til arbeidsgiveravgift og frivillige sosiale frynsegoder på 80-tallet. Går utviklingen mot større likhet eller mot større ulikhet i lønnskostnadenes størrelse og struktur mellom sentrale OECD-land. Til slutt, i avsnitt 6.4, skal vi forlate kostnadsstatistikken, og i stedet fokusere på rettighetssiden. Hvilken rolle spiller tariffavtaler og bedriftsbaserte ordninger for lønnstakernes rett til inntektssikring ved sykdom?

6.1 Arbeidskraftskostnadenes struktur og utgiftene til arbeidsmarkedsbasert velferd

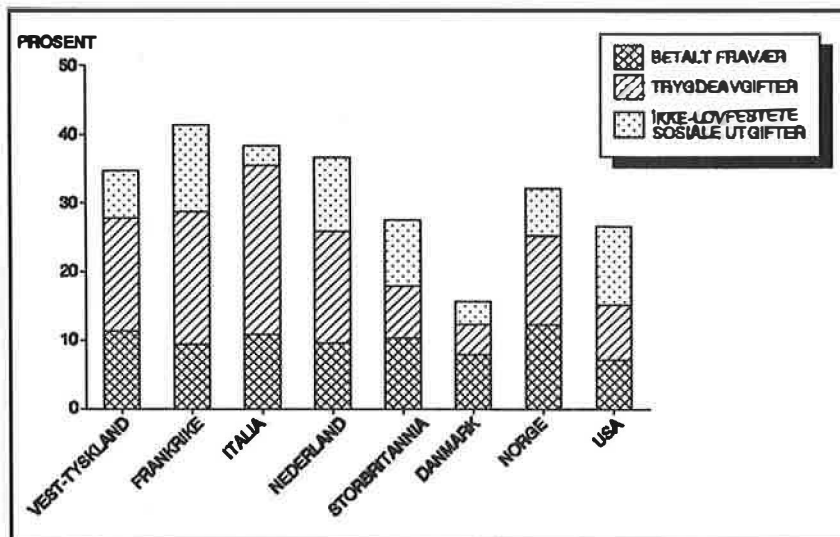
EFs statistiske kontor, Eurostat, publiserer med jevne mellomrom data om arbeidskraftskostnadenes størrelse og sammensetning i medlemslandenes industribedrifter. Denne statistikken er bygget opp etter de samme hovedprinsippene som NHOs statistikk for medlemsbedriftenes personalkostnader (se kapittel 3). Bedriftenes kostnader deles opp i fire hovedkategorier:

- Direkte lønn for arbeidet tid (timelønn, akkordlønn, bonus)
- Utgifter til fravær (ferie og sykelønn betalt av bedriften),

- Obligatoriske trygdeavgifter (arbeidsgiveravgift)
- Ikke-lovfestete sosiale utgifter (utgifter som følge av tariffavtaler eller frivillige ordninger på den enkelte bedrift)

Den siste kategorien samsvarer i grove trekk med vår definisjon av arbeidsmarkedsbasert velferd.²⁰

Figur 6.1 Arbeidskraftskostnadenes struktur i utvalgte land 1984. Prosent av de totale kostnader i industrien



Kilder: Eurostat 1987 (EF-land), Hart m.fl. 1988 (USA), NAF 1985 (Norge).

Det er store forskjeller i arbeidskraftskostnadenes struktur mellom moderne industriland. Lønn for arbeid tid utgjør 85 prosent av de samlede lønnskostnader i Danmark og bare i underkant av 60 prosent i Frankrike. Norge ligger derimot midt på treet med 68 prosent.

²⁰ Statistikken er basert på innberetninger fra de nasjonale myndigheter. Særlig når det gjelder størrelsen på de ikke-obligatoriske sosiale utgiftene, kan kvaliteten på dataene variere.

Det er først og fremst store forskjeller i størrelsen på de obligatoriske arbeidsgiveravgifter og de ikke-lovfestete sosiale utgiftene mellom de landene som er med i oversikten i figur 6.1.

I de kontinentale europeiske landene er store deler av velferdsstaten finansiert ved arbeidsgiveravgifter. Arbeidsgiveravgiften utgjør nærmere 25 prosent av de samlede lønnskostnader i Italia og 20 prosent i Frankrike. Bare i Danmark, USA og Storbritannia utgjør arbeidsgiveravgiften en lavere andel enn i Norge, hvor arbeidsgiveravgiften er tretten prosent av samlede arbeidskraftkostnader. Danmarks særstilling i denne oversikten skyldes at den danske velferdsstaten i all hovedsak finansieres ved direkte og indirekte skatter.²¹

For vårt formål er det først og fremst av interesse å konstatere at arbeidsgivernes utgifter til tariffestete og frivillige velferdstiltak viser meget stor variasjon. Industribedriftene i Frankrike, USA, Nederland og Storbritannia ligger på topp, med utgifter til slike ordninger på rundt ti prosent av de samlede lønnskostnader.

Når det gjelder Frankrike og Nederland går en stor del av de ikke-lovfestete velferdsutgiftene til å finansiere supplerende pensjonsordninger. I de senere årene har slike pensjonsordninger blitt tilnærmet obligatoriske for arbeidsgivere i industrien, slik at det er misvisende å gruppere disse utgiftene som frivillige (Langendonck 1986).

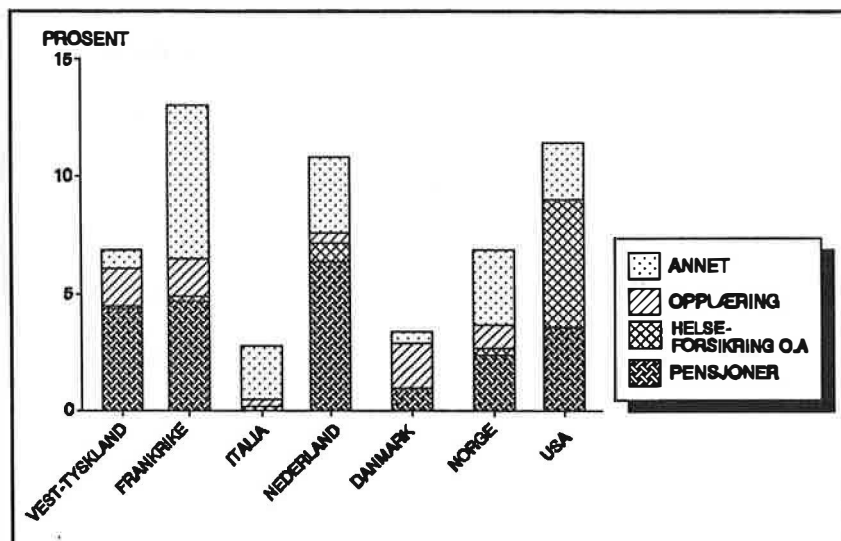
I den motsatte enden av skalaen ligger Danmark og Italia med utgifter på rundt tre prosent av de samlede lønnskostnader. Heller ikke på dette området skiller Norge seg ut. Man skulle ut fra de konvensjonelle antakelser i velferdslitteraturen, forvente at den frivillige bedriftsbaserte velferden

21 Hvis man vil ha et bilde av hvor stor en del av de samlede lønnskostnadene som blir igjen til forbruk, må man korrigere for den del av lønningene som går til trygdepremier, inntektsskatt og forbruksbeskatning. Vi skal komme tilbake til dette nedenfor.

spiller liten rolle i Norge sammenlignet med andre industri-land. Det ser bare delvis ut til å være tilfellet. De frivillige sosiale lønnskostnader i Norge utgjør i underkant av syv prosent av de samlede lønnskostnadene, nøyaktig den samme andelen som i Vest-Tyskland.

Vi kan konkludere at arbeidsmarkedsbasert velferd spiller en forholdsvis liten rolle i Danmark og Italia og en forholdsvis stor rolle i USA og Storbritannia. Norge og Vest-Tyskland plasserer seg mellom disse ytterpunktene.

Figur 6.2 Ikke-lovfestede sosiale utgifter i prosent av de totale arbeidskraftskostnader i industrien 1984, etter type og formål



Kilder: Eurostat 1987 (EF-land), Hart m.fl. 1988 (USA), NAF 1985 (Norge).

Kostnadsstatistikken gir også mulighet til å studere sammensetningen av de ikke-lovfestede sosiale utgiftene. Vi har i figur 6.2 oppdelt bedriftenes utgifter til tariffestede og frivillige velferdsordninger i fire hovedgrupper: Pensjonsordninger, helse- og personalforsikringer, opplærings- og utdanningstiltak og en samlepost for andre utgiftskategorier.

I Frankrike og Nederland har arbeidsgiverne store utgifter til supplerende pensjonsordninger. Som nevnt er det tvilsomt om de kan betraktes som frivillige. Også i Vest-Tyskland er bedriftenes utgifter til pensjonsordninger som andel av de samlede arbeidskraftskostnader høye – vel fire prosent.

Overraskende nok er utgiftene til bedriftspensjon høyere i vesttyske enn i amerikanske industribedrifter, der pensjonsordningene legger beslag på i underkant av fire prosent av de samlede arbeidskraftskostnader. Danske og italienske industribedrifter har de laveste utgiftene til arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger, relativt sett.

Amerikanske industribedrifter skiller seg ut når det gjelder utgiftene til helseforsikringer. I USA brukte industribedriftene i gjennomsnitt vel fem prosent av de totale arbeidskraftskostnader til helseforsikringer for de ansatte. Dette er en utgiftspost vi vanligvis ikke finner i europeiske bedrifter.

I Frankrike utgjør posten "andre utgifter" vel seks prosent av de samlede arbeidskraftskostnadene. Her inngår bl.a. utgifter til ikke-obligatorisk arbeidsløshetsforsikring på nærmere tre prosent. Ingen av de øvrige landene har vesentlige utgifter til ikke-offentlig arbeidsløshetsforsikring.

To forhold er viktige å være oppmerksom på når disse resultatene skal fortolkes. For det første inkluderer tallene bare bedrifter innen industri og bergverk. I de fleste land har arbeidsmarkedsbasert velferd et forholdsvis stort omfang i offentlig sektor, innen offentlig kommunikasjon (jernbaner, telekommunikasjon m.v.) og innen finansnæringene. Tilsvarende er det typisk at de har et beskjedent omfang i varehandelen og i deler av privat tjenesteyting (se Nathan 1987). For å gjøre bildet komplett skulle vi ideelt sett ha hatt med tall for disse næringene.²²

22 Arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger spiller f.eks. en meget stor rolle blant grupper av offentlig ansatte i Danmark, slik at Danmarks posisjon i forhold til andre land trolig ville blitt en annen om vi hadde inkludert offentlig sektor.

For det andre er tallene uttrykk for gjennomsnittet blant landenes industri- og bergverksbedrifter. I samtlige land er det store forskjeller mellom de enkelte industrigrener, når det gjelder størrelsen på utgiftene til sosiale frynsegoder. I noen bransjer og bedriftstyper har ikke arbeidsgiver pådratt seg nevneverdige utgifter til sosiale frynsegoder, mens utgiftene i andre bransjer ligger langt over gjennomsnittet for industrien som helhet. Det ser ut til å være et gjennomgående trekk at store bedrifter og bedrifter innen høytlønnsbransjer har de relativt største utgiftene til arbeidsmarkedsbasert velferd (Hart m.fl. 1988).

6.2 Forholdet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd

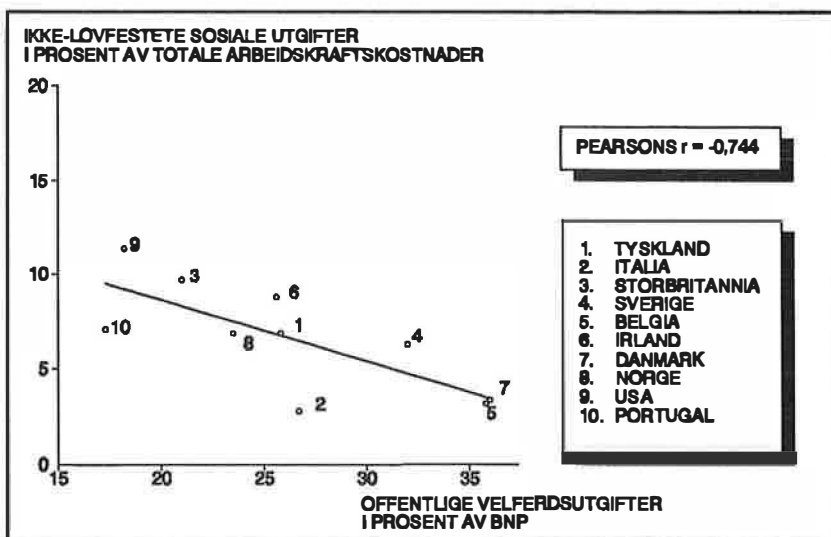
Det er vanlig å anta at omfanget av den bedriftsbaserte velferden har sammenheng med kvaliteten på det offentlige velferdstilbudet. Vi vil derfor forvente at bedriftenes utgifter til arbeidsmarkedsbasert velferd er størst i land med svakt utbygget offentlig velferdstilbud. Det skulle videre innebære at forskjellene i de samlede velferdsutgiftene er mindre når bedriftenes utgifter til arbeidsmarkedsbasert velferd trekkes inn i sammenlignende analyser.

For å belyse samspillet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd har vi i figur 6.3 vist størrelsen på de offentlige utgiftene til velferdsformål og industribedriftenes ikke-lovfestede sosial utgifter i utvalgte OECD-land. Størrelsen på de offentlige velferdsutgiftene som andel av BNP, er ikke nødvendigvis det beste mål på kvaliteten til det offentlige velferdstilbudet. Derimot er den et uttrykk for den relative finansieringsbyrden knyttet til offentlig velferdsproduksjon.

Figuren bekrefter antakelsen om en negativ sammenheng mellom nivået på de offentlige velferdsutgiftene og omfanget av arbeidsmarkedsbasert velferd (Pearsons $r = -0,74$). USA og

Storbritannia har (sammen med Portugal) de laveste offentlige velferdsutgiftene og de høyeste utgiftene til arbeidsmarkedsbasert velferd. Danmark og Belgia har de høyeste offentlige utgiftene, og samtidig utgjør bedriftenes utgifter til sosiale frynsegoder en svært beskjeden andel av de samlede arbeidskraftskostnader.

Figur 6.3 Offentlige velferdsutgifter i prosent av BNP og industri-bedriftene utgifter til "frivillige" velferdstiltak i prosent av de totale lønnskostnader 1984, utvalgte land

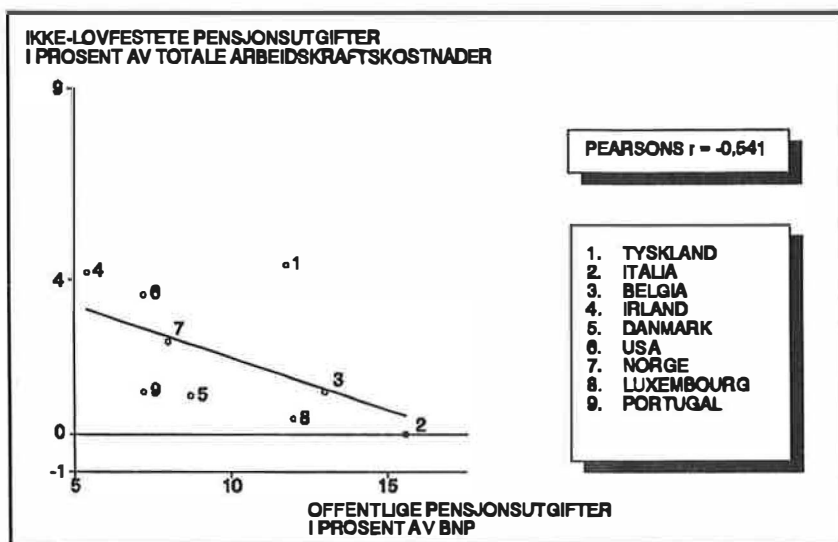


Kilder: OECD 1988 (offentlige velferdsutgifter). Eurostat 1986, Hart m.fl. 1988 (utgifter til arbeidsmarkedsbasert velferd).

Sammenhengen er imidlertid langt fra perfekt. I Sverige, Irland og Vest-Tyskland har bedriftene store utgifter til arbeidsmarkedsbasert velferd samtidig som de offentlige velferdsutgiftene er forholdsvis høye som andel av BNP. Portugal har de laveste offentlige velferdsutgiftene, men likevel ikke de største utgifter til arbeidsmarkedsbasert velferd. Norge ligger midt på treet både når det gjelder størrelsen på de offentlige velferdsutgifter og bedriftenes utgifter til sosiale frynsegoder.

Spørsmålet er om dette mønsteret gjentar seg, når vi bare ser på utgiftene til pensjonsformål. Esping-Andersen (1987) og Palme og Kangas (1989) har tidligere analysert sammenhengen mellom trekk ved de offentlige pensjonssystemene og omfanget av private pensjonsordninger i OECD-landene. De finner en negativ sammenheng mellom kvaliteten på de offentlige pensjonssystemene²³ og omfanget av private ordninger. Esping-Andersen finner på den annen side at forskjellene i totale pensjonsutgifter (offentlige og private) mellom land er større enn forskjellene mellom de offentlige pensjonsutgiftene alene (Esping-Andersen 1987, s 54). Dermed skulle overraskende nok, private pensjonsutgifter gjennomgående være høyest der de offentlige utgiftene er høye.

Figur 6.4 Offentlige utgifter til pensjoner i prosent av BNP og industribedriftene utgifter til "frivillige" pensjonsordninger i prosent av de totale lønnskostnader 1984



Kilder: OECD 1988, Eurostat 1986, Hart m.fl. 1988

23 Operasjonalisert ved kompensasjonsnivået for en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn og størrelsen på minstepensjonene m.m.

Blant de ni landene, som er vist i figur 6.4, er det som forventet en negativ sammenheng mellom størrelsen på de offentlige pensjonsutgiftene og bedriftenes utgifter til ikke-lovfestede pensjonsordninger (Pearsons $r = -0,54$). Men bildet er langt fra entydig. Vest-Tyske industribedrifter har de høyeste utgifter til arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger, samtidig som landet har forholdsvis høye offentlige pensjonsutgifter. Portugal har både lave offentlige utgifter og lav andel av de totale arbeidskraftskostnader til pensjonsformål. Norge har forholdsvis lave offentlige pensjonsutgifter, samtidig som norske industribedrifter har moderate utgifter til arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger. Det er grunn til å tro at sammenhengen ville vært enda sterkere om vi hadde kunnet kontrollere for alderssammensetningen i befolkningen og landenes økonomiske utviklingsnivå.

Vi kan konkludere at det er en tendens til at arbeidsmarkedsbasert velferd har størst omfang i land med et svakt utbygget offentlig velferdstilbud. Arbeidsmarkedsbasert velferd fungerer åpenbart i et visst omfang som en alternativ mekanisme for å sikre lønnstakerne mot sosiale risiki, selv om man må anta at de fordelingsmessige effektene er andre enn av obligatoriske offentlige ordninger.

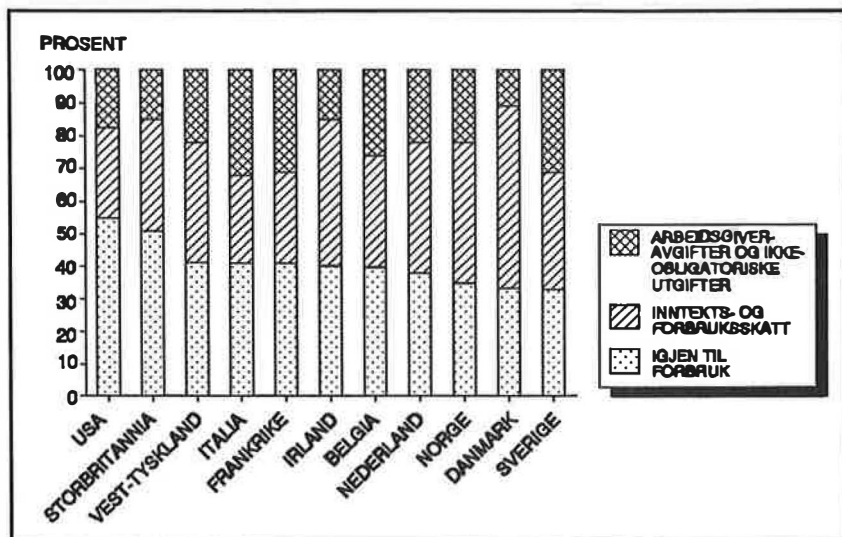
Inntrykket av forskjeller i total velferdsinnsats svekkes når man tar hensyn til bedriftenes utgifter til arbeidsmarkedsbasert velferd. Likevel kan vi ikke konkludere at finansieringsbyrden knyttet til velferdsproduksjon og kollektivt forbruk er like stor i alle vestlige land.

Edling (1991) har beregnet hvor stor andel av de samlede arbeidskraftskostnader for industriarbeidere i ulike land som blir igjen til privat forbruk etter at arbeidsmarkedsbasert velferd, arbeidsgiveravgifter, inntektsskatter og forbrukskatter er betalt. Resultatene er gjengitt i figur 6.5.

Selv om man tar hensyn til den rolle arbeidsmarkedsbasert velferd spiller, er det meget store forskjeller mellom moderne industriland i den måten de totale arbeidskraftskostnader for en industriarbeider forbrukes. I Sverige, Danmark og Norge

er det bare en tredjedel av de samlede arbeidskraftskostnader for en industriarbeider, som blir igjen til privat forbruk. I USA er det derimot vel 55 prosent av arbeidskraftskostnadene som er til rådighet for privat forbruk. De øvrige europeiske landene plasserer seg mellom disse ytterpunktene.

Figur 6.5 Arbeidskraftskostnadenes fordeling på frivillige og obligatoriske arbeidsgiveravgifter, inntektsskatter og forbruksskatter og rest til rådighet for privat forbruk, utvalgte land 1989



Kilde: Edling 1991

Det er med andre ord slik at inntektssikring og kollektivt forbruk tar opp en større andel av arbeidskraftskostnadene i noen avanserte velferdssamfunn enn i andre. De skandinaviske land skiller seg ut med det høyeste kollektive forbruket.

Ved vurderingen av disse resultatene må man for det første ta hensyn til at industriarbeiderne i USA i et visst omfang selv må bidra til å finansiere sitt helseforbruk, og at amerikanske industriarbeidere jevnt over har dårligere ferieordninger og sosial trygghet, selv etter at det er tatt hensyn til arbeidsmarkedsbaserte ordninger. For det andre er yrkesdeltakelsen blant kvinner i de skandinaviske land betraktelig

høyere enn på kontinentet. Kvinners omsorgsarbeid har i Skandinavia blitt en del av det kollektive offentlige forbruk, mens mannlige industriarbeidere i kontinentale europeiske land ofte forsørger sine hjemmearbeidende hustruer.

6.3 Øker eller minker forskjellene mellom land?

I etterkrigstiden har det vært et felles utviklingstrekk i moderne industrialiserte velferdssamfunn, at en stadig større andel av den samlede lønnen går med til å dekke velferdsmessige behov via obligatoriske arbeidsgiveravgifter eller utgifter til arbeidsmarkedsbasert velferd. Som vi har sett har denne utviklingen gått i retning av vekst i arbeidsmarkedsbasert velferd i USA og Storbritannia, mens det både i Norge og de fleste europeiske land fram til slutten av 70-tallet har vært en markert økning i de obligatoriske arbeidsgiveravgiftene. Spørsmålet er om disse forskjellene holder på å forsterkes eller reduseres.

Tabell 6.1 Utgifter til arbeidsgiveravgift og ikke-lovfestede sosiale ordninger i prosent av bedriftenes samlede lønnskostnader i utvalgte land 1978 og 1984, samt endringer i perioden

	Arbeidsgiveravgift			Ikke-lovfestede sosiale kostnader		
	1978	1984	78-84	1978	1984	78-84
Vest-Tyskland	16,5	16,4	-0,1	5,2	6,9	+1,7
Frankrike	19,5	19,4	-0,1	9,91	2,6	+2,7
Italia	26,7	24,6	-2,1	2,5	2,8	+0,3
Nederland	17,2	16,3	-0,9	9,3	10,8	+1,5
Storbritannia	8,5	7,5	-1,0	9,5	9,7	+0,2
Norge	13,2	13,0	-0,2	5,1	6,9	+1,8
USA	7,5	8,0	+0,5	10,2	11,4	+1,2

Tabell 6.1 viser utviklingen i obligatoriske arbeidsgiveravgifter og ikke-lovfestede sosiale utgifter i utvalgte industriland for perioden fra 1978 til 1984. To klare utviklingstendenser viser seg:

- Blant de europeiske land har veksten i obligatoriske arbeidsgiveravgifter snudd til en svak nedgang i perioden 1978 til 1984. I lys av økende internasjonal konkurranse og finansieringspress i de offentlige velferdsprogrammene har mange land valgt å kutte i de obligatoriske arbeidsgiveravgiftene. Bakgrunnen er trolig at reduksjoner i arbeidsgiveravgiftene er et enkelt virkemiddel for politikere til å begrense veksten i bedriftenes lønnskostnader og dermed forbedre landets konkurranseevne.
- I Skandinavia og på kontinentet har det i den samme perioden vært en klar tendens til at utgiftene til bedriftsbasert velferd som andel av bedriftenes totale lønnskostnader øker. Arbeidsmarkedsbasert velferd er på frammarsj nesten alle land. Denne utviklingen er antakelig et resultat av innstramninger eller stagnasjon i det offentlige velferdstilbudet kombinert med økende realinntekt og etterspørsel etter velferdsgoder blant lønnstakerne.

Det er videre verdt å merke seg at i mange land har veksten i bedriftenes utgifter til arbeidsmarkedsbasert velferd har vært sterkere enn reduksjonen i de obligatoriske arbeidsgiveravgiftene. Det er fortsatt en tendens til at sosiale utgifters andel av de samlede arbeidskraftskostnader øker, men balansen ser ut til å forskyves i retning av tariffestede og frivillige velferdsordninger.

Det er med andre ord felles utviklingstendenser i arbeidskraftskostnadenes struktur i vestlige industriland. Samtidig har forskjellene i samlede arbeidskraftskostnader for industriarbeidere mellom OECD-landene blitt mindre i løpet av 80-tallet.

Tabell 6.2 Totale lønns-kostnader per arbeidet time for voksne industriarbeidere, utvalgte land 1980 og 1990

	1980	1990
Norge	100	100
Sverige	112	99
Tyskland (vest)	105	99
Finland	69	93
Nederland	103	87
Belgia	112	87
Danmark	95	83
Italia	69	75
Frankrike	76	71
USA	84	67
Japan	48	58
Storbritannia	63	57
Irland	50	52

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget 1991

Tabell 6.2 viser nivået på de samlede arbeidskraftskostnader i utvalgte land i 1980 og 1990 målt i felles valuta (Norge=100). Belgia, Sverige, Vest-Tyskland og Nederland hadde i 1980 høyere arbeidskraftskostnader per arbeidet time enn Norge. I 1990 lå Norge derimot helt i verdenstoppen sammen med Sverige og Tyskland (vest), samtidig som forskjellene mellom industrilandene hadde blitt vesentlig redusert.

Valutakursendringer, den nominelle lønnsutviklingen og arbeidsgiveravgiftenes størrelse tillegges vanligvis avgjørende betydning for utviklingen i de samlede arbeidskraftskostnader per arbeidet time. Vi har imidlertid sett at også utgiftene til arbeidsmarkedsbasert velferd

spiller en rolle for lønnskostnadsnivået i det enkelte land. Bedriftenes ikke-obligatoriske velferdsutgifter er en kostnads-komponent som myndighetene vanskelig kan påvirke direkte.

6.4 Offentlig og privat arbeidsdeling i inntektssikringen ved sykdom

I samtlige europeiske land er arbeidstakere sikret mot bortfall av inntekt ved sykdom gjennom lovfestede rettigheter. Utformingen av ordningene varierer imidlertid betydelig avhengig av historiske og politiske forhold.

I tabell 6.3 har vi stilt sammen opplysninger om karensdager og kompensasjonsnivå i de offentlige sykepengeordningene for Norge, Sverige, Finland og EF-landene.

Tabell 6.3 Offentlige sykepengesystemer i Europa 1990. Antall karensdager og kompensasjonsnivå

	Karensdager	Kompensasjonsnivå i prosent
Norge	0	100
Sverige	0	75/90
Finland	7	Maks 80
Belgia	0	Fra 60 til 100
Danmark	0	90
Tyskland	1	100 i 6 uker, deretter 80
Hellas	3	50 + 10 pr barn
Spania	3	75 - 60
Frankrike	3	90 - 70 (anslag)
Irland	3/18	Max 75
Italia	3	70 - 50
Luxembourg	0	100
Nederland	2	70
Portugal	3	70 - 65
Storbritannia	3	To inntektsklasser

Kildene for denne sammenligningen er:

- Background report, EF-kommisjonen 5/10-90 – Social protection in the community and the member states, European Institute of Social Security, 1991.
- MISOC-rapport – Social protection in the community and the member states, EF-kommisjonen 1990. MISOC-rapport. – Det sociale skyddsnätet i Västευropa 1990. Landredgjørelser, Konsulentrapport til den Svenske arbeidsgiverforeningen.
- Tables og Social Benefit Systems in the European Communities, Department of Social Security, London 1989. – NOU 1990:23 Sykepengeordningen

Sykepengene bestemmes av antall dager uten erstatning (karensdager) og kompensasjonsnivå i forhold til inntekt. Utformingen av ordningene varierer betydelig - fra 50 til 100 prosent av bruttolønnen og fra null til tre karensdager.

Heller enn å dele landene opp i klare grupper kan det være fruktbart å betrakte dem som spredt langs en skala. De mest generøse statlige ordningene finnes i Norge og Luxembourg, som begge sikrer 100 prosent lønnskompensasjon fra første dag. På de neste plassene følger Tyskland, Danmark og

Sverige, mens man i den andre enden av skalaen finner Storbritannia, Hellas og Irland.

I tillegg til de offentlige ordningene finnes det i de fleste europeiske land supplerende forhandlings- og bedriftsbaserte systemer som sikrer store arbeidstakergrupper bedre ytelser.

Inntrykket av variasjon mellom de europeiske land modifieres imidlertid mye når en trekker inn betydningen av avtalefestede og frivillige sykepengeordninger.

Det kanskje mest iøyenfallende trekk er at offentlig ansatte svært ofte er dekket av egne sykkelønnsystemer. Selv om disse kan være lovfestet må de betraktes som en særskilt rettighet knyttet til arbeidsmarkedet. Tradisjonelt har offentlige funksjonærer fått full lønn under sykdom i sentrale europeiske land som England, Belgia, Tyskland o.a.

I privat sektor synes det å være et fellestrekk at funksjonærer og i noen tilfelle arbeidere, har sikret seg full inntektskompensasjon gjennom arbeidsmarkedsbaserte ordninger. I Frankrike er det vanlig med private tilleggssytelser som sikrer 75 prosent av lønn pluss 5 prosent for hvert barn som forsørges. I Tyskland er 50 prosent av arbeidstakerne sikret 100 prosent inntektskompensasjon også utover 6 uker. I Italia har høyere funksjonærer full lønn i ett år, og enkelte avtaler dekker også arbeidere. I Nederland har store grupper forhandlet seg fram til 0 karensdager og kompensasjonsnivået er økt ved forhandlinger mellom partene i arbeidsmarkedet. I Nederland krever slike supplerende ordninger i prinsippet godkjenning fra regjeringen. Omfanget av disse ordningene er imidlertid ikke kjent.

Dette bildet går igjen også i det sydlige Europa, om enn i noe mindre omfang. Avtaler sikrer store arbeidstakergrupper et relativt høyt kompensasjonsnivå. I Portugal gir de fleste arbeidsgivere 100 prosent kompensasjon avhengig av tjenestetid. I Spania sikrer enkelte nasjonale tariffavtaler full lønn under sykdom. Tilsvarende finnes det i Hellas private avtaler som gir ansatte med mer enn et års ansettelse 100 prosent lønn i 30 dager ved sykdom. Enkelte arbeidsgivere betaler

også lønn ved lengere tids fravær (normalt 60 prosent). Man kan si at de private sykelønnsordningene i Sør-europa i sterkere grad enn i andre land bidrar til å forsterke forskjellene mellom et A- og B-lag i arbeidslivet.

Også i de nordiske land spiller arbeidsmarkedsbaserte ordninger en rolle i det samlede sykepengesystemet. I Finland har spørsmålet om karensdager vært gjort til gjenstand for forhandlinger. Det finske sykepengesystemet opererer med syv karensdager. Seks av disse er imidlertid dekket gjennom avtaler, slik at finske arbeidstakere i praksis bare har én karensdag. Omfanget av tilleggsordninger i det finske arbeidsmarkedet har vi ikke nøyaktige opplysninger om, men også i Finland har store grupper full lønn under sykdom.

I Danmark har mange arbeidstakere avtale om full lønn under sykdom. Dette gjelder for alle funksjonærer og enkelte grupper av arbeidere. I Sverige har det store flertallet av lønnstakerne tidligere vært dekket av tilleggsordninger som har sikret dem full lønn – dvs. 10 prosent på toppen av det offentlige systemets 90 prosent. Den siste reformen i Sverige baseres imidlertid på at den offentlige andelen skal reduseres til 80 prosent i tilfeller hvor det er kollektiv avtale om 10 prosent tilleggssytelser. Om dette systemet faktisk lar seg håndheve i praksis er for tidlig å si.

Denne korte oversikten viser at bildet av arbeidstakernes sykepengerettigheter i ulike land blir misvisende om man ikke tar hensyn til den rollen som frivillige og tariffestete ordninger spiller som et supplement til de obligatoriske offentlige ordningene. For store grupper, og da særlig offentlige ansatte og funksjonærer, er full lønn under sykdom hovedregelen snarere enn unntaket i de fleste europeiske land. Dette medfører at variasjoner i kvaliteten på sykepengerettighetene først og fremst går mellom grupper av arbeidstakere og ikke mellom land.

Kapittel 7

Bedriftsbasert velferd – utbredelse og fordeling

Det føres ingen systematisk statistikk over utbredelsen av ulike former for bedriftsbasert velferd i Norge. De viktigste tilgjengelige kildene er NAFs og SSBs statistikk for indirekte personalkostnader (se kapittel 3) og Statistisk Sentralbyrås levekårsundersøkelser.

I levekårsundersøkelsene siden slutten av 70-tallet har det blitt stilt spørsmål om lønnstakernes tilgang til forskjellige frynsegoder. Til vårt formål har denne typen data vesentlige svakheter. For det første dekker spørsmålene bare et lite utvalg velferdsgoder: tjenestepensjoner, livs- og ulykkesforsikring og fri bolig og støtte til bolig. For det andre gir ikke levekårsundersøkelsene informasjon om kvaliteten på og utformingen av de ulike ordningene. For det tredje er det en vesentlig svakhet knyttet til data innsamlet på individnivå. De gir begrensede muligheter til å analysere forskjeller mellom næringer, bransjer og typer av bedrifter, noe vi antar er de viktigste mekanismene bak fordelingen av velferdsfrynser.²⁴

Vi foretok derfor en spørreundersøkelse til et utvalg av private bedrifter for å kartlegge tilbudet av sosiale frynsegoder i det private arbeidsmarkedet. Undersøkelsen ble gjennomført i samarbeid med MMI ved årsskiftet 1990/91. Brutto-utvalget ble trukket tilfeldig fra MMIs bedriftsregister over bedrifter med mer enn ti ansatte. Etter et mindre frafall fikk vi svar fra 403 bedrifter i privat sektor.²⁵

²⁴ For analyser av fordelingen av frynsegoder basert på levekårsundersøkelsene se Øverbye (1985) og Knudsen (1990).

²⁵ Utvalgsteknikken og frafallsprosenten er beskrevet i vedlegg 2

Typen bedriftsbasert velferd

Famillerelaterte ytelser	Sikkerhet mot inntektsbortfall
- full lønn under svangerskapspermisjon for inntekter over 6G - lønnet svangerskapspermisjon ut over lovfestet periode. - lønn til mannlige ansatte som tar 14 dagers permisjon ved fødsler. - Utvidet rett til omsorgspermisjon uten lønn for småbarnsforeldre. - Barnehage eller støtte til barnehageplasser.	- pensjoner - førtidspensjoner - frivillige ulykkes- og gruppelivsforsikringer - lønn under sykdom for inntekter over 6G
Helsetjenester	Andre tiltak
- Bedriftshelsetjeneste - Helseforsikring eller medlemskap i privat helseinstitusjon	- Gunstige låneordninger - Støtte til opplæring og videreutdanning - Støtte til fritidstilbud som hytte m.v. - Støtte til bedriftsidrett

I dette kapitlet analyseres sammensetningen av og bredden i bedriftenes tilbud av velferdsgoder. Først stiller vi spørsmål om utbredelsen av ulike typer velferdsfrynser blant de bedrifter som undersøkelsen omfatter. Deretter analyseres variasjonene i bedriftenes samlede tilbud av velferdsgoder. Avslutningsvis reiser vi spørsmål om beslutningsprosessen, og om det er en tendens til vekst i utgiftene til bedriftsbaserte velferdsordninger.

I de påfølgende kapitlene vil vi gå nærmere inn på enkelte hovedtyper av ordninger: pensjonsordninger i kapittel 8, førtidspensjonsordninger i kapittel 9, og sykepenges, familierelaterte ytelser og helsetjenester i kapittel 10.

Undersøkelsen har først og fremst til hensikt å kartlegge frynsegoder og velferdstiltak som har mer eller mindre klare paralleller i den offentlige velferdspolitikken. Vi valgte derfor å utelate tradisjonelle frynsegoder som tjenestebil, fri telefon og rabatt ved kjøp av varer. Undersøkelsen inneholder spørsmål om femten kategorier av velferdsgoder innenfor fire hovedgrupper.

Felles for disse ordningene er at de fyller huller i eller supplerer det offentlige velferdstilbudet. Når det gjelder låne-

ordninger, støtte til opplæring og støtte til fritidstilbud og bedriftsidrett, er parallellen til den offentlig velferdspolitikken svakere. På den annen side er dette en type frynsegoder som har lange tradisjoner som en del av bedriftenes personalpolitikk.

Med unntak av "andre tiltak", tar samtlige ordninger sikte på å avhjelpe sosiale og helsemessige risiki blant bedriftens ansatte. De utgjør et "solidarisk" element i den totale avlønningen i den forstand at det bare er ansatte som kommer i bestemte sosiale, familiemessige eller helsemessige behovssituasjoner som direkte drar nytte av ordningene.

Samtidig er en del av disse velferdsfrynsene i sin natur utelukkende eller først og fremst relevante for lønnstakere med middels eller høyere inntekter. Den offentlige sykelønnsordningen og svangerskapspermisjonen gir rett til full lønnskompensasjon, men bare for inntekter opp til seks ganger folketrygdens grunnbeløp (219.000 kroner per 1.5. 1992). Hvis bedriften likevel velger å betale ut full lønn ved sykdom og svangerskap for ansatte med årsinntekter utover dette taket, er det et velferdsgode som bare har interesse for bestemte inntektsgrupper. Tilsvarende øker betydningen av medlemskap i en bedriftsbasert pensjonsordning med størrelsen på inntekten til den ansatte (for en nærmere drøfting se kapittel 8 og 10).

For enkelte av ordningene på listen kan man reise spørsmål om de i virkeligheten representerer et (velferds-) gode sett fra de ansattes side. Førtdispensjonsordninger kan tvert i mot være et onde, hvis de innebærer at mottakerne presses til å frasi seg retten til å fortsette i jobb. Spørsmålet om førtdispensjonsordningenes karakter av velferdsgoder eller onder, blir drøftet nærmere i kapittel 9. Videre i dette kapitlet blir førtdispensjonsordninger behandlet som en del av bedriftenes velferdstilbud.

En lang rekke av de velferdsfrynsene som vi med denne undersøkelsen forsøker å kartlegge i privat sektor, er en veletablert del av ansettelsesvilkårene i stat og kommuner.

Pensjonsordninger, sykelønn- og svangerskapslønn over 6G, utvidet svangerskapspermisjon (fram til 1.4 1992), lønnet pappa-pennisjon gjelder stort sett som universelle ordninger både i stat og kommune, og de er forankret i tariffavtalene med de offentlig ansattes organisasjoner. Vi skal underveis i de følgende kapitlene trekke paralleller til offentlig sektor, når dette er relevant.

I tillegg til detaljerte spørsmål om disse velferdsgodene og deres utforming inneholder undersøkelsen et større batteri av bakgrunnsspørsmål, som vi antar er relevante for analyser av velferdstiltakenes utbredelse i ulike deler av arbeidsmarkedet og ikke minst av hvilke mekanismer som ligger bak variasjoner i utbredelsen.²⁶

7.1 Bedriftenes tilbud av velferdsgoder

Når vi i denne undersøkelsen gjør anslag over utbredelsen av forskjellige typer velferdsfrynser i privat sektor som helhet (bortsett fra bedrifter med færre enn 10 ansatte) finnes det to alternative tilnærmingsmåter: Vi kan velge å gi et bilde av utbredelsen i forhold til populasjonen av bedrifter. I mange sammenhenger vil det på den andre siden være vel så interessant å se på fordelingen i forhold til hvor mange ansatte som er sysselsatt i de ulike kategorier bedrifter. Figur 7.1 viser anslag over utbredelsen av de ulike velferdsordningene i det private arbeidsmarkedet.

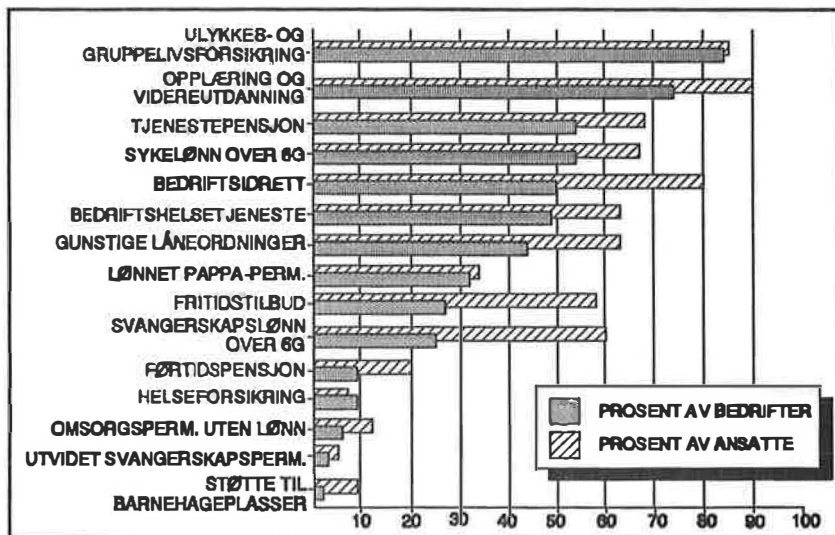
I det første tilfellet vil vi la småbedriftene veie tungt fordi de utgjør en stor andel av det totale antall bedrifter. I det andre tilfellet har vi tvert i mot latt de store bedriftene veie tungt fordi de har en høy andel av den totale sysselsettingen.

Man må være forsiktig når det gjelder tolkningen av anslagene over utbredelsen etter antall ansatte. Det er ikke

²⁶ Spørreskjema er gjengitt i vedlegg 1.

alltid slik at velferdstilbudene omfatter alle ansatte på en bedrift. Selv om mange av velferdsordningene er kollektive i den forstand at de som hovedregel omfatter alle heltidsansatte (Knudsen 1989), vil deltidsansatte, ansatte på korttidskontrakter, vikarer o.l. ofte falle utenfor. Samtidig jobber en ikke ubetydelig del av lønnstakerne i privat sektor i bedrifter med mindre enn ti ansatte og slike bedrifter har etter all sannsynlighet en lavere dekning med velferdsfrynser enn den vi finner i bedrifter med mer enn ti ansatte. Den totale utbredelse av velferdsfrynser blant samtlige arbeidstakere i privat sektor kan derfor være betydelig lavere enn den som kommer til uttrykk i figuren.

Figur 7.1 Prosent av bedriftene og prosent av de ansatte som jobber på bedrifter som tilbyr ulike typer av velferdsfrynser



Blant de ordninger som ser ut til å ha størst utbredelse i det private arbeidsmarkedet var ulykkes/gruppelivsforsikring betalt av arbeidsgiver. Over 80 prosent av bedriftene har tegnet slike forsikringer for sine ansatte. Videre oppgir langt

de fleste bedrifter å ha tilbud om yrkesopplæring og støtte til bedriftsidrett.

Vel halvparten av bedriftene oppgir at de har egen pensjonsordning for sine ansatte. Disse bedriftene sysselsetter mer enn 70 prosent av arbeidstakerne i vårt utvalg. Store bedrifter har altså oftere pensjonsordning enn små. Her bør man i tillegg være oppmerksom på at det er store variasjoner i kvaliteten på ordningene. Vi går nærmere inn på utformingen av pensjonsordningene i kapittel 8.

Utbetaling av full lønn under sykdom til arbeidstakere som tjener mer enn 6 ganger folketrygdens grunnbeløp er et frynsegode som har vært lite omtalt i den offentlige debatt. Dette godet ser ut til å ha fått stor utbredelse i det norske arbeidsmarkedet etter at taket for utbetaling av sykepenge fra folketrygden ble redusert til 8 G i 1983 og til 6 G i 1985. Mer enn halvparten av bedriftene oppgir at de betaler full lønn hele eller deler av sykepengeperioden. Disse bedriftene sysselsetter i underkant av 70 prosent av arbeidstakerne.

Førtidspensjonsordninger og ulike helse- og familie-relaterte ytelser viser seg å ha mer begrenset utbredelse. Ti prosent av bedriftene, som sysselsetter mer enn 20 prosent av arbeidstakerne, oppgir at de hadde et midlertidig eller permanent tilbud om førtidspensjon i 1989-90. Ni prosent av bedriftene oppgir å ha tegnet helseforsikringer eller betalt for medlemskap i en privat helseinstitusjon på vegne av alle eller grupper av de ansatte. Nesten halvparten av bedriftene oppgir at de ansatte har anledning til å benytte bedriftshelsetjenesten til vanlige legekonsultasjoner.

Blant de familierelaterte ytelsene er lønnet pappa-permisjon det mest utbredte godet. 32 prosent av bedriftene oppgir at de utbetaler lønn til fedre som tar ut sin lovfestede rett til fjorten dagers permisjon i forbindelse med barnefødsel. Ordninger som utvidet svangerskapspermisjon med lønn og rett til ulønnet omsorgspermisjon utover ett år finnes bare i henholdsvis tre og seks prosent av bedriftene. To prosent av bedriftene har opprettet bedriftsbarnhager eller på annen

måte sørget for barnehageplasser til sine ansatte. Dette er fortrinnsvis store bedrifter. Bedriftene med barnehagetilbud sysselsetter til sammen ni prosent av de ansatte som er omfattet av undersøkelsen.

7.2 Variasjoner i det samlede tilbudet av velferdsgoder

De velferdsordningene som er kartlagt gjennom denne undersøkelsen, er av svært ulik karakter, og har varierende utbredelse i det private arbeidsmarkedet. Likevel kan vi se dem som elementer i en samlet velferdspakke. Det er klare tendenser til opphopning av de forskjellige kategoriene bedriftsbasert velferd. Noen bedrifter har et svært omfattende tilbud, mens andre bedrifter oppgir å ha få eller ingen av de velferdsgodene som er inkludert i undersøkelsen.²⁷

For å få et samlet inntrykk av bredden i bedriftenes velferdstilbud har vi konstruert to indekser. En indeks hvor alle femten ordninger er inkludert og en snevrere helse- og sosialpolitisk indeks hvor vi utelater gunstige lån, støtte til opplæring, fridstilbud og bedriftsidrett. Den første indeksen betegnes velferdsindeksen (VEL-indeks) og den andre kaller vi sosialpolitisk indeks (SOS-indeks).

Begge indeksene er basert på en opptelling av hvor mange velferdsordninger bedriftene har. Indeksene sier dermed noe om bredden i bedriftenes velferdstilbud heller enn å gi uttrykk for den samlede verdi sett fra de ansattes synspunkt, eller de samlede kostnader for bedriften. Vi har imidlertid gitt de ulike ordninger noe forskjellig vekt i indeksen ut fra antakelser om deres finansielle betydning. For tre av godene, pensjonsordninger, førtidspensjonsordninger og sykkelønn, har

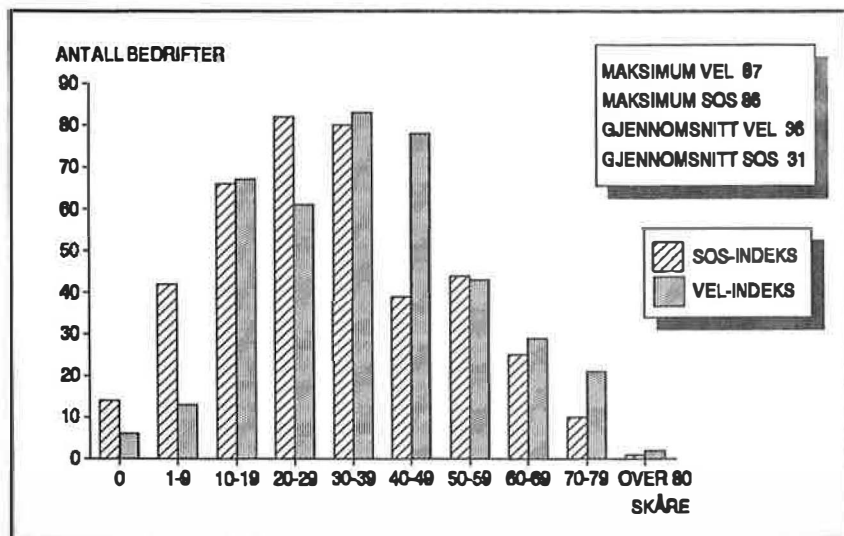
²⁷ Det er positive korrelasjoner mellom nesten alle velferdsordningene i undersøkelsen.

vi nyansert vektingen slik at den tar hensyn til opplysninger om kvaliteten på ordningene. For eksempel gis pensjonsordninger ulik vekt etter størrelsen på samlet pensjon inklusive folketrygden. Den detaljerte oppbyggingen av indeksene er vist i vedlegg 2.

For å forenkle den videre framstillingen har vi laget indeksene slik at de (i prinsippet) varierer mellom 0 og 100. For å få 100 poeng må bedriften tilby samtlige ordninger i oversikten, herunder 66 prosent alderspensjon, permanente førtidspensjoner og ubegrenset rett til full lønn under sykdom. Tilbyr bedriften derimot ingen goder får den null poeng. Vi kan dermed si at skåren på indeksene uttrykker hvor mange prosent av den maksimale velferdspakken som finnes i bedriftene.

Spredningen på de to indeksene er vist i figur 7.2, der bedriftene er fordelt etter hvor mye de skårer på de to indeksene. Hvis vi tar den sosialpolitiske indeksen først er det fjorten bedrifter som står helt uten et tilbud og har dermed null prosent av pakken, mens bare en bedrift tilbyr mer enn

Figur 7.2 Antall bedrifter etter nivå på velferdstilbud

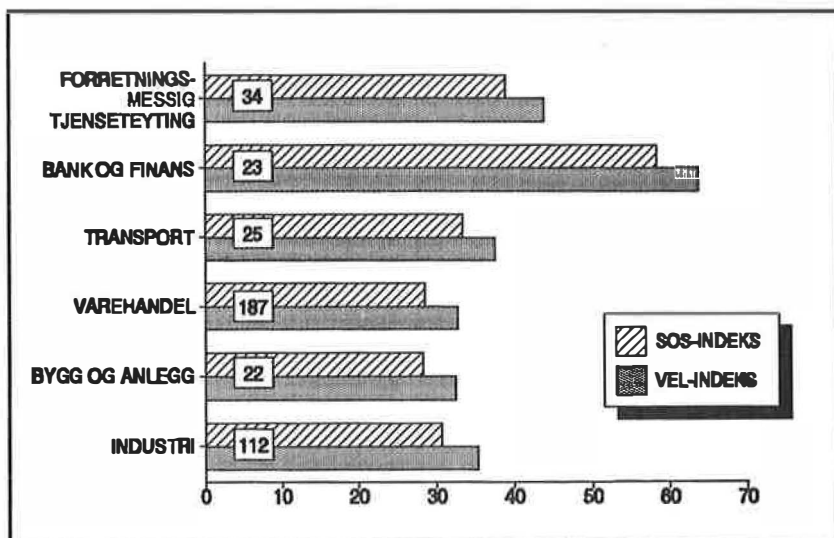


80 prosent av den samlede pakken. Resten fordeler seg jevnt mellom disse ytterpunktene med en topp rundt 30 prosent. Gjennomsnittet for samtlige bedrifter ligger på 31 prosent.

Fordelingen på velferdsindeksen er ikke vesentlig forskjellig. Litt færre bedrifter står helt uten et velferdstilbud, og gjennomsnittet ligger noe høyere, på 36 prosent.

Figur 7.2 viser at det er en relativt jevn spredning av bedriftene, men med et tyngdepunkt som ligger vesentlig under midtpunktet på 50 prosent (venstreskjev fordeling). Dette mønsteret er i seg selv interessant fordi det gir en pekepinn om at det ikke finnes en klar dualisering av bedriftene i det private arbeidsmarkedet. Hvis arbeidsmarkedet var klart segmentert i form av et A-lag med et omfattende tilbud av velferdsordninger og et B-lag med en svært begrenset velferdsinnsats ville vi fått et fordeling med to pukler: en rundt den nedre og en rundt den øvre halvparten av skalaen.

Figur 7.3 Velferdsinnsats etter næring



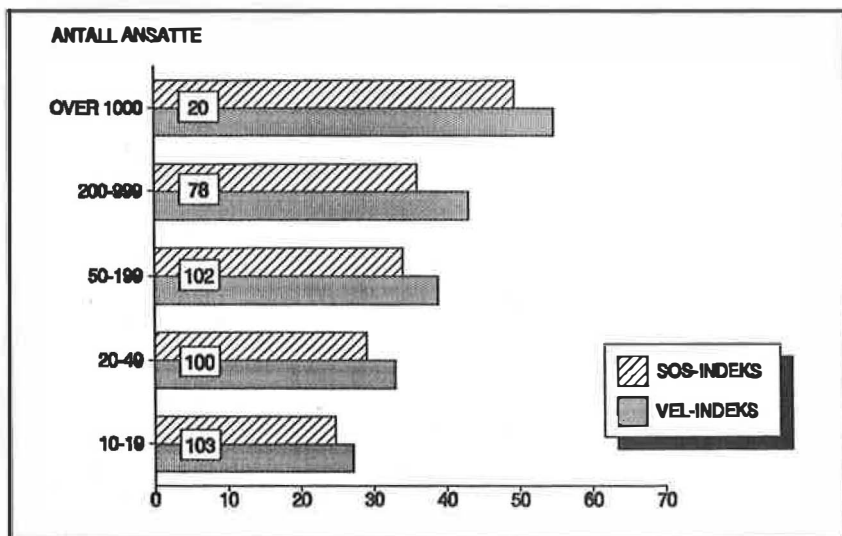
Variasjon i velferdstilbudet

For å gi et førsteinntrykk av hvordan bredden i velferdstilbudet varierer i ulike deler av det private arbeidsmarkedet, har vi sett på sammenhengen mellom velferdsindeksene og seks sentrale variabler: bransje; antall ansatte; andelen av de ansatte med utdanning på høyskolenivå eller høyere; kjønns-sammensetning i bedriften; det gjennomsnittlige lønnsnivået og hvilke forbund (hovedorganisasjon) bedriften har tariff-avtale med.

Det er store variasjoner i velferdsinnsats mellom næringer. Det bildet som tegnes i figur 7.3 samsvarer godt med de forskjellene vi fant i kapittel 3, når det gjelder størrelsen på de frivillige personalkostnader slik de er registret i statistikk-ken fra NHO og SSB.

Banker og forsikringsselskap skiller seg klart ut med en gjennomsnittlig skåre på 64 og 58 prosent på henholdsvis velferdsindeksen og den sosialpolitiske indeksen. I disse bransjene er det lange tradisjoner for at sosiale frynsegoder

Figur 7.4 Velferdsinnsats etter antall ansatte

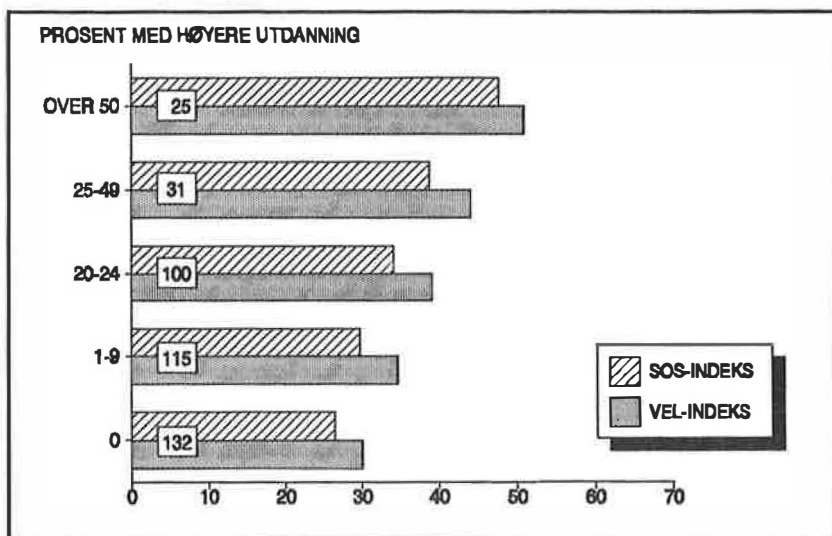


er en viktig del av lønns- og personalpolitikken. Også forretningsmessig tjenesteyting ligger vanligvis høyt på begge indeksene.

Forskjellene mellom de øvrige næringsgruppene er forholdsvis små. Bygg- og anleggsbransjen, varehandel og hotell- og restaurantnæringen ligger lavest med henholdsvis 28 og 33 prosent på de to indeksene. Industri, oljevirkosmhet og bergverk sett under ett, samt transportnæringene ligger nær gjennomsnittet for privat sektor.

Det er en sterk og entydig sammenheng mellom bedriftens størrelse og bredden i velferdstilbudet. Bedrifter med mer enn 1000 ansatte oppnådde i gjennomsnitt 50 prosentpoeng på den sosialpolitiske indeksen og 56 prosent på den mer omfattende velferdsindeksen. Bedrifter med færre enn 20 ansatte kunne bare oppvise halvparten av dette nivået. Forklaringen kan ligge i at store bedrifter har bedre økonomiske og organisatoriske forutsetninger for å tilby velferdsfrynser; at store bedrifter gjennomgående har høy organiseringsgrad og dermed sterke fagforeninger som kan presse fram velferdstil-

Figur 7.5 Velferdsinnsats etter høyere utdanning blant de ansatte



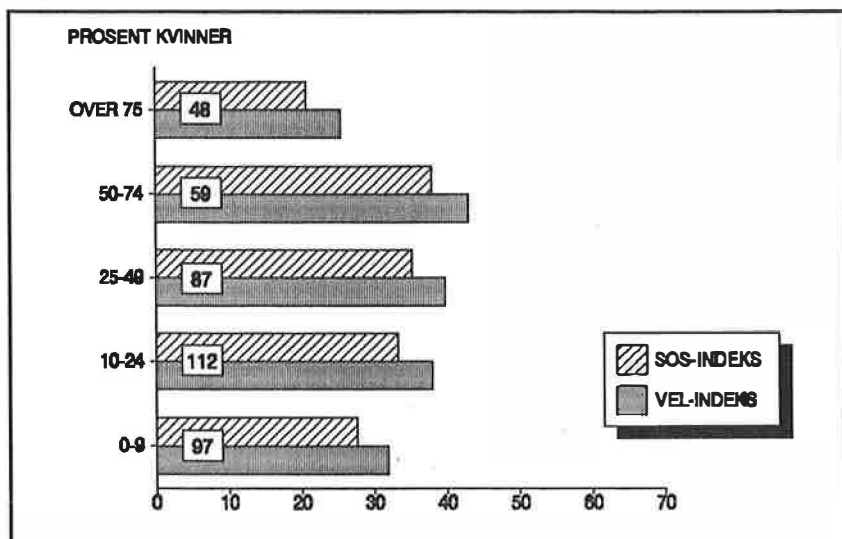
tak; eller at organisasjonskulturen i store bedrifter er preget av mer formalisert og byråkratisert personalpolitikk. Vi skal senere teste disse antakelsene i en multivariat analyse.

Det er videre grunn til å anta at bedriftenes velferdstilbud varierer med karakteren til den arbeidskraften de etterspør. Utdanningskompetanse er en viktig faktor bak lønnsforskjeller i det norske arbeidsmarkedet (Colbjørnsen 1986), og det er grunn til å forvente at bedrifter med stort innslag av høyt utdannet arbeidskraft er mer tilbøyelige til å tilby velferdsgoder for å tiltrekke og holde på kvalifiserte medarbeidere. En slik antakelse ville være i tråd med human capital-teori.

Denne antakelsen blir bekreftet i figur 7.5. Bedrifter, der mer enn 50 prosent av de ansatte har utdanning på høyskolenivå eller høyere, oppnår rundt 50 poeng på de to indeksene, mens bedrifter uten ansatte med høy utdanning skårer henholdsvis 26 og 30 poeng.

Analyser basert på levekårsundersøkelsene har vist at kvinnelige lønnstakere i privat sektor mottar færre frynsegoder enn menn (Knudsen 1989). Vi kunne derfor forvente

Figur 7.6 Velferdsinnsats etter andel kvinner blant de ansatte



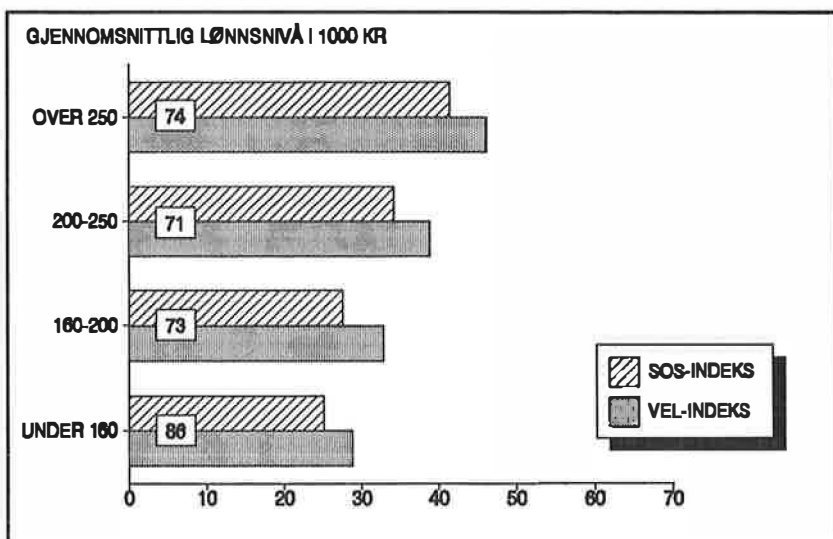
at bedrifter med stort innslag av kvinnelige arbeidstakere har svakere utbygget velferdstilbud enn bedrifter med overvekt av mannlige arbeidstakere. Figur 7.6 viser imidlertid at det ikke er noen entydig sammenheng mellom kjønnssammensetningen på en bedrift og bredden i velferdstilbudet.

Det bredeste velferdstilbudet finnes i bedrifter med en balansert kjønnsfordeling. Både ensidige mannsarbeidsplasser og ensidige kvinnearbeidsplasser har relativt svakt utbyggete velferdsordninger. Arbeidsplasser med mer enn 75 prosent kvinnelig ansatte kommer likevel klart dårligst ut med et gjennomsnitt på henholdsvis 21 og 26 poeng.

Vi så i kapittel 3 at næringer med høyt gjennomsnittlig lønnsnivå hadde relativt høyere utgifter til frivillige velferdstiltak enn næringer med lavt lønnsnivå. Figur 7.7 viser at det er en klar sammenheng mellom lønnsnivået i den enkelte bedrift og bredden i velferdstilbudet. Jo høyere lønnsnivå, jo mer omfattende er bedriftenes tilbud av sosiale frynsegoder.

Bedrifter, med gjennomsnittlig årslønn under 160.000 kroner, oppnår 25 poeng på den sosialpolitiske indeksen og

Figur 7.7 Velferdsinnsats etter gjennomsnittlig lønnsnivå



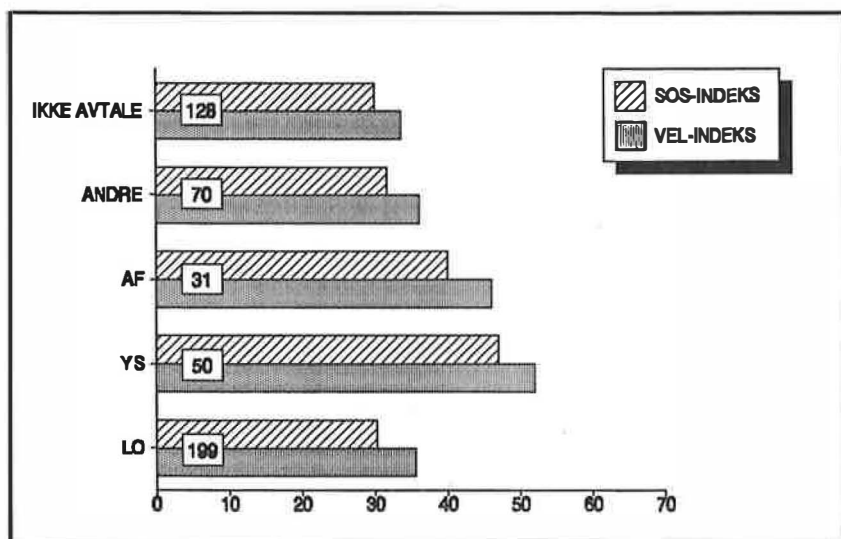
29 poeng på velferdsindeksen. Bedrifter med en gjennomsnittlig årslønn over 250.000 kroner oppnår henholdsvis 42 og 46 poeng. En mulig årsak er at etterspørslen etter sosiale frynsegoder øker med inntektsnivået (og marginals-katten).

Til slutt har vi tatt med en figur som viser at velferdsinnsatsen varierer etter hvilken hovedorganisasjon bedriftene har tariffavtale med.

Bedrifter som har tariffavtale med LO, oppnår i gjennomsnitt 30 poeng på den sosialpolitiske indeksen og 35 poeng på velferdsindeksen. Dette er omtrent samme situasjon som i bedrifter uten tariffavtale. Bedrifter som har tariffavtale med YS eller AF ligger derimot på et vesentlig høyere nivå. Her oppnår bedriftene i gjennomsnitt rundt 50 poeng på velferdsindeksen.

Disse forskjellene må antas å være en følge først og fremst av at de ulike hovedorganisasjonene har sin basis i forskjellige sektorer av det private arbeidsmarkedet. Når for eksempel bedrifter som har tariffavtale med YS skårer høyt på indeksene, skyldes det bl.a. at YS organiserer lønnstakere

Figur 7.8 Velferdsinnsats etter avtalemotpart



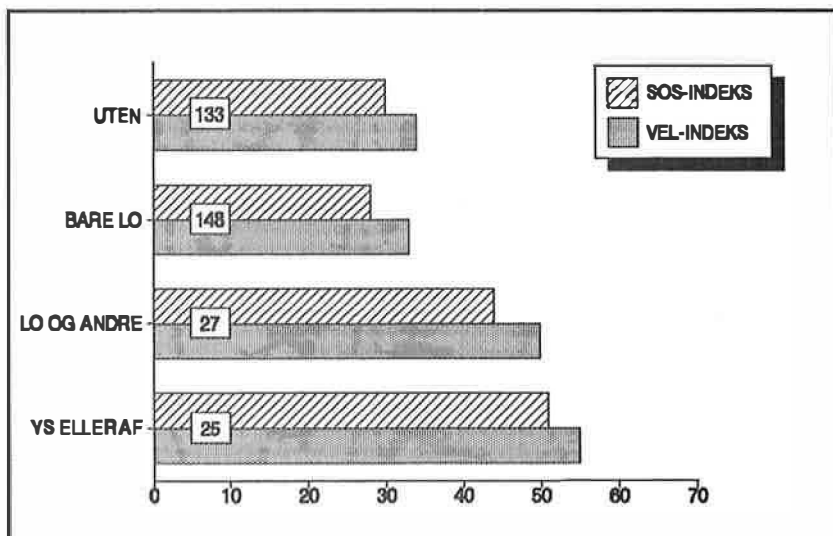
innenfor bank- og forsikringsbransjen. Vi skal komme tilbake til dette spørsmålet i forbindelse med den multivariate analysen nedenfor.

Hver av stolpene i figur 7.8 omfatter samtlige bedrifter som har tariffavtale med et forbund fra en bestemt hovedorganisasjon uansett om de samtidig har tariffavtale med ett eller flere andre forbund/hovedorganisasjoner. De bedriftene som har tariffavtale med forbund fra flere forskjellige hovedorganisasjoner vil dermed inngå i flere av gruppene.

I figur 7.9 har vi i stedet gruppert bedriftene etter følgende kriterier: Uten tariffavtale, bare tariffavtale med et LO-forbund, tariffavtale med et LO-forbund og ett eller flere forbund fra de andre hovedorganisasjonene og til slutt bedrifter som bare har tariffavtale med YS eller AF.

Bedrifter uten tariffavtale og bedrifter som bare har tariffavtale med et LO-forbund, skårer rundt 30 prosent på den sosialpolitiske indeksen. Bedrifter, som både har avtale med et LO-forbund og forbund fra et av de øvrige hovedorganisasjonene, ligger vesentlig høyere, på 44 prosent. Dette

Figur 7.9 Velferdsinnsats etter avtalemotpart



er trolig forholdsvis store bedrifter med et betydelig innslag av høyt utdannet arbeidskraft. Aller høyest ligger imidlertid bedrifter som bare har tariffavtale med YS eller AF.

Velferdseliten

Den systematiske variasjon i velferdsinnsats mellom ulike segmenter i det private arbeidsmarkedet kan også illustreres ved å se på trekk ved de bedriftene som tilhører velferdseliten, og de bedriftene som har et svakt utbygget velferdsstilbud. I tabell 7.1 sammenlignes kjennetegnene ved de bedriftene som oppnår mer enn 60 poeng på den sosialpolitiske indeksen, med bedrifter som oppnår mindre enn 10 poeng, og med utvalget som helhet.

Tabell 7.1 Sammenligning av bedrifter som tilbyr mer enn 60 prosent av den sosialpolitiske pakken med bedrifter som tilbyr mindre enn 10 prosent og hele utvalget. Gjennomsnitt for de tre gruppene

	Mer enn 60 poeng	Mindre enn 10 poeng	Hele utvalget
Antall ansatte	523	67	234
Årslønn	234 000	172 000	210 000
Prosent med høyere utdanning	26	4	11
Prosent kvinner	38	43	32
Prosent fagorganiserte	73	37	49
Prosent LO-avtaler	25	46	49
Prosent YS-avtaler	39	2	12
Prosent AF-avtaler	14	4	8
N	36	56	403

De 36 bedriftene som utgjør velferdseliten er gjennomgående store og de har et høyt lønnsnivå i forhold til hele utvalget. Elitebedriftene har videre et stort innslag av høyt utdannet arbeidskraft og de har en høy andel fagorganiserte. Bedrifter som har tariffavtale med forbund tilknyttet YS og AF er klart overrepresentert i denne gruppen.

Bedriftene som skårer mindre enn 10 poeng på den sosial-politiske indeksen er gjennomgående små; de har lavt lønnsnivå i forhold til utvalget som helhet og har gjennomgående lav organiseringsgrad. I denne gruppen finnes svært få bedrifter som har tariffavtale med YS- eller AF-forbund.

7.3 Modell for variasjon i bedriftenes velferdspolitik

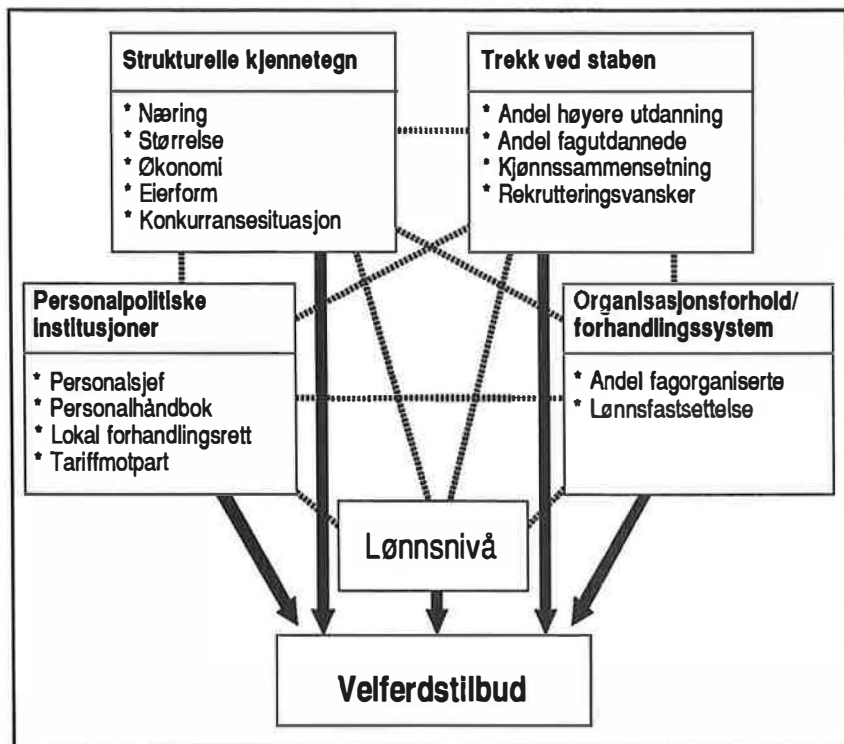
Hvordan kan man forklare de store variasjonene i bedriftenes tilbud av velferdsfrynser? Bedriftene står overfor de samme ytre omgivelser i form av offentlige skatteer og sosial-politiske regelverk – likevel velger de forskjellig. En rekke hypoteser kan være relevante for å forklare hvorfor bedriftene har ulik praksis på dette området.

Den første hypotesen er knyttet til det faktum at bedrifts-basert velferd koster. Dermed vil faktorer som god økonomi, liten grad av konkurranse o.a. bidra til å forklare at enkelte bedrifter har større betalingsevne og dermed et bedre velferdstilbud enn andre.

Den andre hypotesen er at variasjonene i velferdstilbud oppstår på grunn av karakteren til arbeidskraften bedriften benytter. Ansatte med høyt lønnsnivå, høy utdanning o.s.v. må antas å etterspørre flere velferdsordninger, blant annet fordi omfordelingsmekanismene i de offentlige ordningene rammer høyinntektsgruppene hardest. Videre må man anta at bedrifter som konkurrerer om arbeidskraft i det samme markedet blir tvunget til å følge samme praksis for å rekruttere og holde på arbeidskraft. Dette kan bidra til å forklare hvorfor forskjeller mellom bransjer opprettholdes over tid.

Den tredje hypotesen er at bedriftene velger forskjellige strategier i sin personalpolitikk. Noen bedrifter satser på sosiale frynsegoder for å sikre større tilhørighet og lojalitet og dermed høyere effektivitet i produksjonen, mens andre bedrifter satser på direkte kontroll med de ansattes innsats.

Figur 7.10 Modell for variasjon i bedriftenes velferdstilbud



Et omfattende velferdstilbud kan endelig være et resultat av samhandling mellom partene på bedriften og dermed som et resultat av innflytelse og maktrelasjoner. En siste hypotese vil derfor være å ta utgangspunkt i organisasjonsgrad og muligheter for innflytelse, blant annet gjennom lokale forhandlinger.

For å klarlegge hvilke faktorer som kan forklare variasjonen i bedriftenes velferdsinnsats og dermed relevansen av de ulike hypotesene, har vi gjennomført en multivariat analyse. I analysen har vi valgt å skille mellom fem sett av faktorer som direkte eller indirekte kan antas å påvirke bruken av velferdsgoder. Strukturelle trekk ved bedriftene. Trekk ved staben. Organisasjonsforhold, lønnsfastsettelse og

forhandlingssystem. Personalpolitiske institusjoner. Det generelle lønnsnivå i bedriften. Det antatte forholdet mellom disse fem sett av forklaringsfaktorer og bedriftenes velferdstilbud er illustrert i figur 7.10.

Strukturelle trekk ved bedriftene. I den multivariate analysen har vi inkludert fem strukturelle variabler: Næring, størrelse, konkurransesituasjon, økonomi og eierform.

Figur 7.3 og 7.4 viste at bedriftenes velferdsinnsats varierer mellom ulike næringsgrener og etter størrelsen på bedriften. Bank og forsikringsbransjen skilte seg klart ut med et høyere velferdsnivå enn de øvrige. Bygg- og anleggsbransjen sammen med varehandelen lå derimot noe under gjennomsnittet. De tre næringsvariablene som er brukt i analysen skiller mellom bedrifter som tilhører henholdsvis bank- og forsikringsbransjen (næringsgruppe 8,1 og 8,2), varehandelen (næringsgruppe 6) og bygg- og anleggsbransjen (næringsgruppe 5) og alle de øvrige bedriftene.

Videre kan det være grunn til å tro at bedriftenes konkurransesituasjon, økonomi og eierform har betydning for i hvilken utstrekning velferdsgoder inngår i den samlede lønnspakken. I undersøkelsen ble bedriftsledelsen bedt om å vurdere i hvilken grad bedriften var utsatt for konkurranse, og om å karakterisere bedriftens økonomiske resultat de siste fem årene. På bakgrunn av disse spørsmålene har vi konstruert to variabler som begge deler bedriftene i to grupper: de som er utsatt for liten eller ingen konkurranse og alle andre, og de som oppgir at bedriften har hatt et økonomisk resultat over gjennomsnittet i bransjen og alle andre. Når det gjelder spørsmålet om eierform skiller vi i analysen mellom datterselskap av utenlandske konsern og de andre bedriftene.

En multivariat analyse kan vise om slike strukturelle forhold påvirker velferdsinnsatsen direkte, eller om effekten forsvinner når vi kontrollerer for andre (mellomliggende) faktorer.

Trekk ved staben. Tilbøyeligheten til å tilby velferdsgoder kan være en funksjon av hvilken type arbeidskraft bedriften etterspør. For å undersøke om dette er tilfelle har vi inkludert fire variabler i analysen: andelen av de ansatte med høyere utdanning, andelen med fagutdanning, andelen kvinner og endelig om bedriften har hatt vanskeligheter med å rekruttere kvalifisert personell de siste årene.

Figur 7.5 viste at bedrifter med et stort innslag av ansatte med utdanning på høyskole- eller universitetsnivå har større tilbud velferdsgoder enn gjennomsnittet. I den multivariate analysen har vi i tillegg inkludert spørsmål om innslaget av fagutdannede i staben. Vi har også tatt med en variabel som vedrører kjønns sammensetningen blant de ansatte. Denne variabelen skiller mellom bedrifter der mer enn 75 prosent av staben er kvinner og alle andre bedrifter. Den siste variabelen i denne gruppen skiller mellom bedrifter som oppgir at de har hatt vanskeligheter med å skaffe seg kvalifisert arbeidskraft og alle andre bedrifter.

Organisasjonsforhold og forhandlingssystem. Den tredje gruppen av variabler dreier seg om fagorganisering og forhandlingssystem på den enkelte bedrift: andel fagorganiserte, system for lønnsfastsettelse, lokal forhandlingsrett og tariff-motpart.

I amerikanske undersøkelser er det påvist en sterk sammenheng mellom organiseringsgrad og tilbudet velferdsfrynser (Freeman 1981, Freeman og Medoff 1984). Fagorganisering har en positiv effekt på det generelle lønnsnivået, men en enda sterkere effekt på bedriftenes utgifter til velferdsfrynser. I USA ser det ut til at sterke lokale fagforeninger bidrar til at bedriftene prioriterer velferdsgoder som en del av lønningen. Det er interessant å undersøke om vi finner en lignende sammenheng i Norge. Den tilsvarende variabelen i vår analyse skiller mellom bedrifter der mer enn 90 prosent er fagorganisert og alle andre bedrifter.

Videre kan det tenkes at systemet for lønnsfastsettelse har betydning for bredden i velferdstilbudet. Vi har inkludert to variabler som berører spørsmålet om lønnsfastsettelse og forhandlingssystem. Den ene variabelen skiller mellom de bedriftene der lønnsfastsettelsen skjer utelukkende ved individuelle avtaler og de bedriftene der lønningene helt eller delvis er bestemt av kollektive tariffavtaler. Den andre variabelen berører spørsmålet om det ved bedriften er en tariffestet rett til lokale lønnsforhandlinger. Her er ikke forventningene entydige. Det kan imidlertid tenkes at tariffestet rett til lokale lønnsforhandlinger kan brukes som brekkstang av de ansatte for å presse fram bedriftsbaserte velferdstiltak.

Til slutt i denne gruppen har vi tatt med tre variabler som måler hvilken hovedorganisasjon bedriften eventuelt har tariffavtale med. Figur 7.8 viste at bedrifter som har tariffavtale med AF eller YS skårer spesielt høyt på de to indeksene. Vi forventer i utgangspunktet at denne effekten forsvinner etter kontroll for andre variabler, først og fremst næring.

Personalpolitiske institusjoner. Bredden i bedriftenes velferdstilbud kan også være et resultat av personalpolitiske tradisjoner og institusjoner i den enkelte bedrift. I virkelighetens verden er ikke forholdet mellom ansatte og bedrift utelukkende bestemt av markedsmessige tilpasninger og forhandlinger mellom fagforening og ledelse. Både sosiologisk og økonomisk arbeidsmarkedsteori har i de senere år understreket betydningen av institusjonelle faktorer i lønnsdannelsen. Et høyt lønnsnivå og et velutviklet tilbud av velferdsfrynser kan være en rasjonell motivasjons- og belønningsstrategi i bedrifter der kostnadene ved nyrekruttering og oppsigelser er høye, og der mulighetene for løpende kontroll med de ansattes arbeidsinnsats er små (Rebitzer 1989). Forskjeller i velferdsinnsats kan dermed avspeile ulike personalpolitiske filosofier og strategier. Forskjeller som opprettholdes og forsterkes av gjensidige forventninger blant de ansatte og ledelsen.

I vår undersøkelse har vi ikke muligheter til direkte å registrere hvilken rolle personalpolitiske tilnærminger spiller for bruken av velferdsgoder. Vi har imidlertid mulighet for å teste betydningen av to variabler som måler graden av formalisering og byråkratisering av bedriftenes personalpolitikk: om bedriftene har en egen personalsjef/-personalavdeling, og om det ved bedriften er utarbeidet en personalhåndbok.

Lønnsnivå. Sist men ikke minst antar vi at det generelle lønnsnivå i bedriftene påvirker omfanget og kvaliteten på bedriftenes frivillige velferdstilbud. For det første er flere av velferdsfrynsene bare relevante for lønnstakere med et høyt inntektsnivå. For det andre er det grunn til å tro at etterspørselen blant de ansatte etter skattefrie velferdsgoder øker med lønnsnivå og dermed økende marginalsatt. Begge disse momentene innebærer at det bør forventes en positiv sammenheng mellom lønnsnivå og innslaget av velferdsfrynser.

En radikal hypotese i tråd med disse antakelsene kunne være at all systematisk variasjon i bedriftenes velferdsinnsats skyldes forskjeller i lønnsnivået. Det skulle da være en sterk positiv effekt av lønnsnivå i den multivariate analysen, og effekten av de øvrige faktorene skulle helt eller delvis forsvinne når lønnsnivå inkluderes i analysen.

På den annen side kan det tenkes at et høyt lønnsnivå og et velutviklet velferdstilbud utgjør alternative strategier for å tiltrekke og holde på kvalifisert arbeidskraft. Hvis det er tilfelle skulle forholdet mellom lønnsnivå og velferdstilbud bli negativt når det kontrolleres for faktorer som har positiv innvirkning både på lønnsnivå og velferdstilbud.

Resultatene fra den multivariate analysen er presentert i tabell 7.2. Analysen er gjennomført i fem trinn. På det første trinnet er bare de strukturelle bedriftsvariablene med i analysen. På det neste trinnet inkluderes variablene som vedrører sammensetningen av staben, osv. På det siste trinnet er alle fem sett av forklaringsfaktorer med i analysen.

Tabell 7.2 Regresjonsanalyse. Variasjoner i bedriftsbasert velferd, SOS-indeks. Standardiserte regresjonskoeffisienter

	1	2	3	4	5
Uavhengige variabler					
Bank/forsikring	0,30 [#]	0,26 [#]	0,20 [#]	0,16 [#]	0,16 [#]
Bygg og anlegg	-,12 [*]	-,12 [*]	-,10	-,08	-,08
Varehandel	-,09	0,01	0,01	0,05	0,03
Størrelse	0,18 [#]	0,16 [#]	0,07	-,03	-,02
Økonomisk resultat	0,11 [*]	0,10	0,11 [*]	0,10	0,10
Konkurranse	0,14 [*]	0,12 [*]	0,09 [*]	0,09	0,08
Eierform	0,16 [#]	0,09	0,10	0,08	0,06
Andel fagutdannede		0,08	0,08	0,09	0,09
Andel høyere utdanning		0,20 [#]	0,19 [#]	0,17 [#]	0,14 [*]
Andel kvinner		-,13 [*]	-,12 [*]	-,14 [*]	-,13 [*]
Rekrutteringsvansker		-,07	-,06	-,06	-,06
Individuell lønn			0,11 [*]	0,07	0,06
Lokal forhandlingsrett			0,18 [#]	0,16 [#]	0,17 [#]
Andel fagorganiserte			0,17 [#]	0,14 [#]	0,16 [#]
Tariffmotpart: LO			-,14 [*]	-,16 [#]	-,16 [#]
Tariffmotpart: AF			0,04	0,02	0,02
Tariffmotpart: YS			0,12 [*]	0,11 [*]	0,12 [*]
Personalhåndbok				0,16 [#]	0,15 [#]
Personalavdeling				0,14 [*]	0,13 [*]
Lønnsnivå					0,13 [*]
Forklart varians: R2	0,20	0,26	0,33	0,37	0,38
* Signifikant på 5 prosent nivå # Signifikant på 1 prosent nivå					

På første trinn i analysen slår næring, størrelse, økonomi, konkurransesituasjon og eierform ut med til dels sterke effekter. At tilknytning til finansnæringen og størrelsen på bedriften går sammen med et velutviklet velferdstilbud er ikke overraskende. Tilknytning til bygg- og anleggsbransjen, varehandelen eller hotell- og restaurantbransjen trekker som forventet i negativ retning, men effekten er bare statistisk

signifikant for bygg- og anlegg. Bedriftens størrelse har som forventet en sterkt positiv effekt på velferdstilbudets omfang.

Det er bemerkelsesverdig at bedriftens økonomi, svak konkurranse og status som datterselskap av utenlandske konsern gir klare positive utslag. En mulig forklaring på den siste observasjonen er at utenlandske konsern, som etablerer datterselskaper i Norge, tar med seg hjemlandets tradisjoner for et mer velutviklet bedriftsbasert velferdstilbud.

Til sammen forklarer disse syv variablene 20 prosent av den totale variasjon på den avhengige variabelen.

På neste trinn inkluderes variabler som måler trekk ved bedriftens ansatte. Andel med høyere utdanning og kvinneandelen blant de ansatte slår ut i forventet retning og begge effektene er statistisk signifikante. Andelen med fagutdanning gir mindre utslag. Vanskeligheter med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, ser overraskende nok ut til å slå ut i negativ retning, men effekten er ikke statistisk signifikant.

Sett under ett bidrar disse variablene til å øke den samlede forklarte variansen til 26 prosent, samtidig som den opprinnelige effekten av flere av de strukturelle variablene har blitt svekket. At utenlandske datterselskap har et mer omfattende velferdstilbud ser delvis ut til å være et resultat av arbeidsstokkens sammensetning. Det er også interessant å bemerke at den negative effekten av tilknytning til varehandelen og hotell- og restaurantbransjen forsvinner etter kontroll for arbeidsstokkens sammensetning. Derimot består den negative effekten av tilknytning til bygg- og anleggsbransjen.

Den tredje gruppen variabler har til dels sterke effekter på velferdstilbudet, også etter kontroll for strukturelle trekk ved bedriftene og arbeidsstokken.

Det ser ikke ut til å være noen entydig sammenheng mellom forhandlingssystem/fagorganisering og velferdsinnsats. Både bedrifter med helt individuell lønnsfastsettelse og bedrifter med tariffestet rett til lokale forhandlinger har et omfattende velferdstilbud. Sagt på en annen måte: Den bedriftsbaserte velferden er svakt utviklet i bedrifter der

lønnen bestemmes ved kollektive tariffavtaler, uten at det føres lokale lønnsforhandlinger.

Andel fagorganiserte i staben har i seg selv en sterk positiv effekt på den avhengige variabelen. Høy organiseringsgrad og dermed sterke lokale fagforeninger går sammen med et omfattende velferdstilbud. Effekten varierer imidlertid mellom bedrifter med ulike tariffmotparter. Tariffavtale med et LO-forbund slår klart negativt ut. Det kan altså se ut til at LO-avtale virker bremsende på utbredelsen av sosiale frynsegoder dersom alt annet er likt. Forklaringen kan blant annet være at forbund og klubber i LO har liten interesse av å prioritere sosiale frynsegoder som delvis har relevans primært for høyinntektsgruppene. Tariffavtale med AF-forbund ser ikke ut til å spille noen rolle, mens det er et positivt utslag av tariffavtale med et YS-forbund. Det siste er overraskende i og med at det er kontrollert for næring (bank og forsikring).

Når disse variablene inkluderes i analysen øker den forklarte varians til 33 prosent, samtidig som den opprinnelige effekten av bedriftsstørrelse svekkes kraftig. Det kan dermed se ut til at store bedrifter har et omfattende velferdstilbud, blant annet fordi de gjennomgående har høy organiseringsgrad og sterke lokale fagforeninger. Det er gjort lignende funn i USA (Freeman 1981, Freeman og Medoff 1984).

På det fjerde trinn i analysen inkluderes ytterligere to variabler – personalhåndbok og personalsjef eller -avdeling – som avspeiler graden av formalisering og byråkratisering av bedriftenes personalpolitikk. Begge variablene har i seg selv en sterk sammenheng med omfanget av bedriftenes velferdstilbud. De to variablene fanger opp det som var igjen av effekten av bedriftsstørrelse, og de svekker effekten av individuell lønnsfastsettelse og lokal forhandlingsrett. Den samlede forklaringskraften i modellen øker til 37 prosent. Når det gjelder personalhåndbok kan man reise spørsmål om ikke årsaksmekanismen går andre veien: at bedrifter med et velutviklet velferdstilbud vil være tilbøyelige til å utarbeide en personalhåndbok, der de ansattes rettigheter er beskrevet.

Til slutt, på det siste trinnet, er bedriftens generelle lønnsnivå inkludert i analysen. Det generelle lønnsnivået i bedriften har en selvstendig positiv effekt etter kontroll for de øvrige variablene. Hypotesen om en trade-off mellom lønn og sosiale frynsegoder får dermed ingen støtte i materialet. Resultatet tyder på at et høyt lønnsnivå og et omfattende velferdstilbud er komplementære snarere enn alternative strategier for å rekruttere og holde på arbeidskraft ("Matheus-effekten").

Samtidig viser analysen at bredden i bedriftenes velferdstilbud ikke utelukkende kan tilskrives forskjeller i lønnsnivået. Lønnsnivået i bedriften er bare én av en rekke faktorer som gir utslag på det siste trinnet i analysen.

Av de strukturelle bedriftsvariablene står effekten av tilknytning til bank- og forsikringsnæringen fortsatt sterkt. Praksis med hensyn til sosiale frynsegoder i disse næringene skiller seg klart fra andre næringer uten at dette lar seg forklare av de andre variablene som inngår i analysen. Videre spiller trekk ved staben, organisasjonsforhold og forhandlingssystem, samt personalpolitiske institusjoner en viktig rolle.

Andelen med høyere utdanning og andelen kvinner i staben gir signifikante utslag. En kvinneandel på over 75 prosent gir negativt utslag, mens en stor andel ansatte med høyere utdanning har en klart positiv effekt.

Ser vi på organisasjonsforhold og forhandlingssystem slår andel fagorganiserte like sterkt ut etter kontroll for de andre variablene i modellen. Det samme gjelder retten til å føre lokale forhandlinger. I motsetning til hva vi forventet opprettholdes den negative effekten av å ha et LO-forbund som tariffmotpart og den positive effekten av å ha YS som tariffmotpart. Endelig har de to variablene som måler graden av formalisert personalpolitikk klart signifikante effekter etter kontroll for de øvrige variablene i modellen.

At de uavhengige variabler til sammen forklarer 38 prosent av variansen på den sosialpolitiske indeksen viser at

denne modellen i stor grad fanger mekanismene bak variasjonen i bedriftenes velferdstilbud. En tilsvarende analyse basert på den bredere velferdsindeksen gir lignende resultat.

7.4 Utgiftsnivå og utviklingstendenser

Så langt har vi analysert variasjoner i bedriftenes samlede tilbud av velferdsgoder ut fra en indeks hvor vi har talt opp antall goder. Dermed måler vi det vi har kalt bredden i tilbudet snarer enn utgiftsnivået, som ville vært et mer presist mål på velferdsinnsats. Vi har imidlertid stilt to spørsmål som berører bedriftenes utgifter på dette området. Dels har vi stilt spørsmål om hvordan bedriftsledelsen selv oppfatter nivået på sine utgifter til velferdsgoder og dels om hvordan størrelsen på utgiftene har utviklet seg over tid. Disse spørsmålene gjør det mulig å sammenligne ledelsens subjektive opplevelse av utgiftene med hvilken verdi vi har gitt bedriften i våre indekser. Dermed oppnår vi også en kontroll av kvaliteten på indeksene. Videre vil vi benytte disse spørsmålene om utgiftsforhold til å se hvordan krav fra de ansatte påvirker utgiftsnivå og utvikling.

Vi tar utgangspunkt i spørsmålet om utgiftsnivå. Man må anta at aktørene på den enkelte bedrift skjeler til resten av bransjen, når det treffes beslutninger om sosiale og velferdsmessige tiltak. Likevel er det store ulikheter i velferdsinnsats også mellom bedrifter i samme bransje.

I undersøkelsen ble informantene bedt om å vurdere bedriftens utgifter til sosiale tiltak sammenlignet med andre bedrifter innen samme bransje. Svarene er vist i tabell 7.3.

Til sammen 27 prosent av bedriftene oppgir at de bruker mye mer eller noe mer på slike tiltak enn andre bedrifter i bransjen. 53 prosent oppgir at størrelsen på utgiftene er omtrent som vanlig, mens til sammen 11 prosent sier at utgiftene er noe mindre eller mye mindre enn det som er vanlig i bransjen.

Tabell 7.3 Prosent av bedriftene etter ledelsens vurdering av egne utgifter til sosiale tiltak i forhold til andre bedrifter innen bransjen

Betydelig mer enn vanlig	7
Noe mer en vanlig	20
Omtrent som vanlig	53
Noe mindre enn vanlig	9
Mye mindre enn vanlig	2
Vet ikke/ubesvart	9
Sum	100
N	403

Det viser seg å være relativ god overensstemmelse mellom bedriftenes egne vurderinger av størrelsen på de sosiale utgifter, sammenlignet med andre bedrifter innen bransjen, og deres skåre på den sosialpolitiske indeksen.

Tabell 7.4 Skåre på den sosialpolitiske indeksen etter bedriftsledelsens egne vurderinger av størrelsen på de sosiale utgiftene sammenlignet med andre bedrifter innen bransjen

	Skåre SOS-indeks	Antall bedrifter
Betydelig mer enn vanlig	43	26
Noe mer en vanlig	37	79
Omtrent som vanlig	32	213
Noe mindre enn vanlig	26	36
Mye mindre enn vanlig	19	10

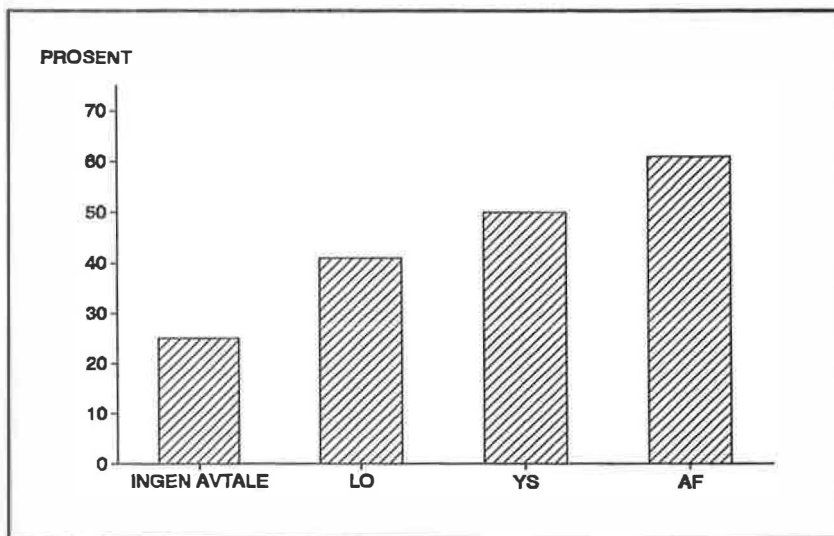
Bedriftene som oppgir å bruke betydelig mer eller noe mer enn vanlig i bransjen, skårer i gjennomsnitt henholdsvis 43 og 37 prosent på den sosialpolitiske indeksen. Bedrifter, som oppgir å bruke noe mindre enn og mye mindre enn vanlig, oppnår i gjennomsnitt henholdsvis 26 og 19 prosent på den samme indeksen.

Resultatene tyder på at aktørene er seg bevisst forskjeller mellom egen bedrift og andre bedrifter i bransjen når det gjelder utgifter til velferdsformål.

Krav fra de ansatte og utgiftsnivå.Analysene av bedriftenes velferdstilbud har vist at fagorganisering og lokal forhandlingsrett gir positive utslag på omfanget av de sosiale frynsegodene. Bedrifter med sterke lokale fagforeninger har et omfangsrikt velferdstilbud. Vi vet imidlertid ikke om dette skyldes at lokale fagforeninger setter krav om velferdsgoder på dagsordenen, om sterke lokale fagforeninger har lettere for å få gjennomslag for slike krav, eller om det er bedriftsledelsen som bruker sosiale frynsegoder som virkemiddel for å oppnå godt forhandlingsklima med fagforeningene.

I undersøkelsen ble informantene på bedriftene spurt om det de siste årene var reist krav fra de ansatte eller deres representanter om større innsats fra bedriften på en rekke utvalgte velferdsområder fra tjenestepensjonsordninger/livs-forsikring til fritidstilbud/bedriftsidrett. Nærmere en tredjedel av bedriftene opplyste at slike krav var blitt satt fram på ett eller flere områder i løpet av de siste to årene. Figur 7.11 viser at krav fra de ansatte på dette området oftere forekom-

Figur 7.11 Prosent av bedriftene som oppgir at det er framsatt krav fra de ansatte om sosiale frynsegoder etter bedriftens tariffmotpart



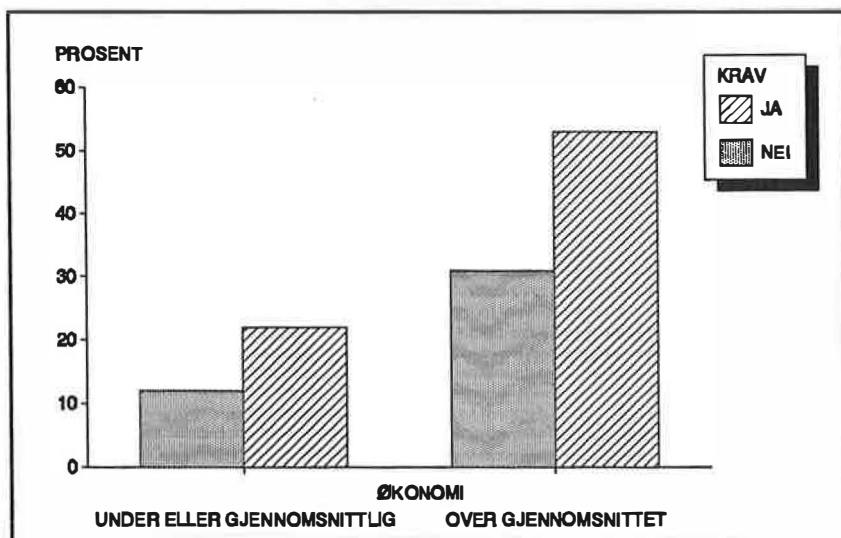
mer i bedrifter med tariffavtale enn bedrifter uten avtale, og det er klare forskjeller mellom bedrifter med LO-forbund og bedrifter med AF-forbund som tariffmotpart.

Spørsmålet er om slike krav fra de ansatte påvirker ledelsens vurderinger av bedriftens utgifter i forhold til andre bedrifter i bransjen.

Figur 7.12 viser at både bedriftens økonomi og at det fra de ansattes side har vært satt fram krav om større innsats på ett eller flere velferdsområder, har en sterk effekt på den subjektive vurdering av bedriftens velferdsinnsats.

Resultatene tyder på at krav fra de ansatte påvirker bedriftens velferdsinnsats; særlig i bedrifter med god økonomi. Blant bedriftene med middels eller dårlig økonomi der det ikke har vært satt fram krav fra de ansatte er det bare 12 prosent som oppgir at bedriften har større sosiale utgifter enn vanlig for bransjen. Blant bedrifter med god økonomi der det samtidig har vært satt fram krav om større innsats oppgir 53 prosent at utgiftene til sosiale formål er større enn vanlig.

Figur 7.12 Prosent av bedriftene som rapporterer om større sosiale utgifter enn vanlig innen bransjen etter bedriftens økonomi og om det er satt fram krav fra de ansatte



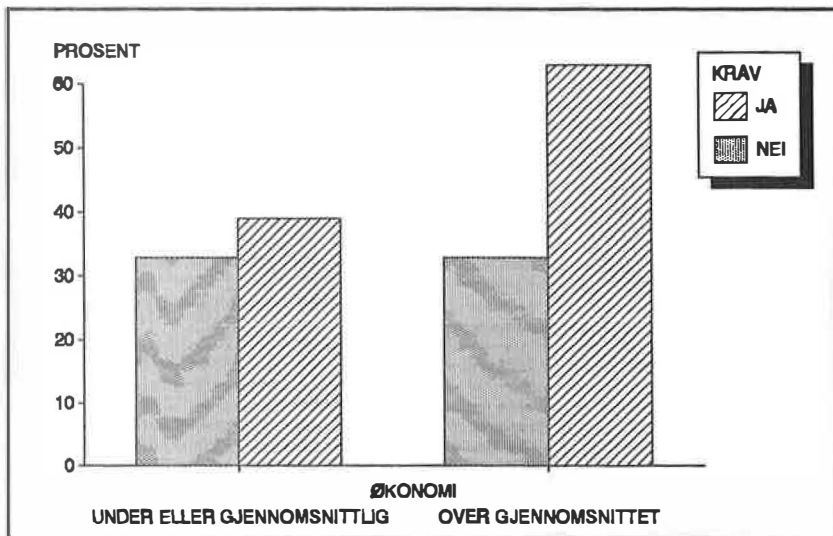
Utgiftsutvikling. Det finnes dessverre ikke tilgjengelige opplysninger om utbredelsen av velferdsfrynser for tidligere år. For å få et grovt inntrykk av utviklingstendensen, spurte vi hvordan bedriftenes utgifter til sosiale frynsegoder hadde utviklet seg de siste fem årene. Svarene er gjengitt i tabell 7.5

Tabell 7.5 Prosent av bedriftene etter utvikling i utgifter til sosiale tiltak de siste fem år

Sterkt økende	8
Svakt økende	31
Stort sett uendret	50
Svakt fallende	7
Sterkt fallende	2
Vet ikke/ubesvart	3
Sum	101
N	403

Til sammen 39 prosent av bedriftene oppga at utgiftene til sosiale og velferdsmessige tiltak hadde vært sterkt eller svakt økende de siste fem årene. Halvparten av bedriftene oppga at utgiftene stort sett var uendret, mens 9 prosent oppga at utgiftene hadde vært svakt eller sterkt fallende. Det viser seg at krav fra de ansatte på et eller flere områder bidrar til å forklare vekst i bedriftenes sosiale utgifter; men at effekten av kravene avhenger av bedriftens økonomi.

Figur 7.13 Prosent av bedriftene som rapporterer vekst i de sosiale utgifter etter bedriftens økonomi og krav fra de ansatte



Blant bedrifter, der det er satt fram krav fra de ansatte om større velferdsinnsats, og der økonomien er bedre enn gjennomsnittet i bransjen, rapporterer 64 prosent at utgiftene til sosiale formål har vært økende siste fem årene. Resultatene viser at bedriftens økonomiske stilling påvirker fagforeningenes sjanser for å få gjennomslag for krav om sosiale frynsegoder.

7.5 Sluttkommentar – mer enn sosialpolitikk

Martin Rein benyttet i 1983 tittelen "The social policy of the firm". I norsk sammenheng kan det lyde forunderlig å snakke om bedriftenes sosialpolitikk. Sosialpolitikk knytter vi til stat og kommune. Vår bedriftsundersøkelse viser likevel at norske bedrifter på en rekke områder har tatt på seg sosialpolitiske oppgaver. Store grupper av arbeidstakerne har tilgang til ytelser som strekker seg fra alderspensjoner til barnehageplasser.

Tilpasninger på den enkelte bedrift skaper en fordeling av bedriftsbaserte velferdsgoder som ligger utenfor politikernes herredømme, og hovedorganisasjonenes kontroll.

Vi har i dette kapitlet forsøkt å avdekke hvilke mekanismer som kan forklare at noen bedrifter tilbyr flere og bedre ordninger enn andre. Analysene har vist at det ligger et komplisert, men langt fra tilfeldig mønster bak forskjeller i bedriftenes praksis. Forklaringskraften til den multivariate modellen som er presentert ovenfor er høy, tatt i betraktning de forholdsvis grove målene vi har benyttet på såvel velferdstilbudet som på trekk ved bedriftene.

Resultatene viser at bedriftenes velferdsinnsats varierer systematisk mellom ulike segmenter i arbeidsmarkedet og dermed mellom forskjellige grupper av lønnstakere. Når vi i denne undersøkelsen har valgt å samle inn data om velferdsordninger fra bedriftene, heller enn fra de enkelte lønns-

takere, har vi mistet mulighetene til å kartlegge fordelingen på individnivå direkte.

Det er et viktig fordelingsmessig poeng som ikke har kommet fram i denne analysen. De fleste sosiale frynsegodene som er kartlagt gjennom denne undersøkelsen er kollektive i den forstand at de omfatter hele kjernearbeidsstokken (se nærmere de følgende kapitlene). Likevel er det grunn til å tro at lønnstakere med mer perifer tilknytning til bedriften, som deltidsansatte, vikarer, midlertidig ansatte og innleiet arbeidskraft, faller utenfor den bedriftsbaserte velferden. Hvis bedriftsbasert velferd får en viktigere rolle i det samlede velferdssystem vil det etter all sannsynlighet føre til en dualisering mellom lønnstakere som er inne i arbeidsmarkedet på normale vilkår og lønnstakere med det EF-kommisjonen kaller a-typisk arbeid.

Kapittel 8

Bedriftenes tilbud om pensjoner

Pensjonsordninger er den klart tyngste posten på bedriftenes velferdsbudsjetter (se kapittel 3), og pensjoner er det velferdsområdet der arbeidsmarkedsbaserte innslag har størst økonomisk og sosial betydning i forhold til det offentlige tilbudet. Rundt halvparten av bedriftene i vår bedriftsundersøkelse oppgir at de hadde etablert en pensjonsordning for de ansatte som supplerer ytelsene fra folketrygden.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på utbredelse og utforming av de bedriftsbaserte pensjonsordningene. Med utgangspunkt i data fra bedriftsundersøkelsen analyserer vi variasjoner i utbredelse og kvalitet på pensjonsordningene i det private arbeidsmarkedet. Deretter diskuteres de lokale fagforeningenes rolle i etablering og utvikling av bedriftspensjoner. Til slutt i dette kapitlet drøftes mulige konsekvenser for arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger av innstrammingene i folketrygdens tilleggspensjonssystem som trådte i kraft 1. januar 1992.

Før vi går over til å presentere resultatene fra bedriftsundersøkelsen skal vi kort se på utformingen av offentlige og private arbeidsmarkedspensjoner og på utviklingen i dekningsgraden blant lønnstakerne på 70- og 80-tallet.

8.1 Medlemsutviklingen på 70- og 80-tallet

Da folketrygden ble innført i 1967 var det en utbredt forventning at arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger ville bli helt eller delvis fortrent i takt med utbyggingen av det offentlige tilleggspensjonssystemet. Før etableringen av

folketrygden ble vilkårene for samordning mellom folketrygden og de eksisterende tjenstepensjonsordninger gjort til gjenstand for forhandlinger med de berørte organisasjoner. For de ansatte i offentlig sektor ble resultatet en såkalt brutto-samordning som sikret Statens pensjonskasse og kommunale tjenstepensjonsordninger en varig plass som supplerende/komplementære ordninger til folketrygdens tilleggspensjonssystem (Øverbye 1990).

På samme måte ble den skattemessige stimuleringen av private tjenstepensjonsordninger opprettholdt. De nye fradragreglene for private tjenstepensjonsordninger som trådte i kraft fra 1968 ga betydelig spillerom i utformingen av ordningene. Det ble ikke lenger satt noen øvre grense for størrelsen på samlet pensjon inklusive folketrygden som kunne sikres gjennom privat bedriftspensjon. Det var dermed formelt opp til arbeidsgiver å fastlegge nivået på pensjonene. Kravet for å få skattefradrag er knyttet til at alle ansatte omfattes av ordningen slik at ikke en gruppe tilbys 60 prosent i pensjon, mens en annen får 70 prosent.

Både offentlige og private pensjonsordninger sikter som hovedregel mot en samlet pensjon, inklusive folketrygden, som utgjør en bestemt prosent av sluttlønnen. Statens pensjonskasse og de fleste kommunale tjenstepensjonsordninger sikter mot en samlet pensjon på 66 prosent av tidligere lønn.²⁸ Private ordninger kan ligge både over og under dette nivået.²⁹

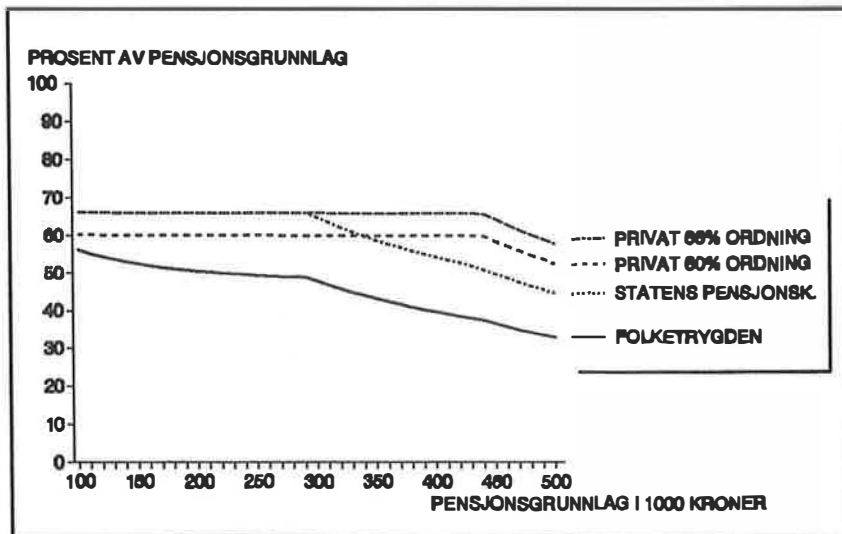
Figur 8.1 viser størrelsen på pensjonen fra folketrygden, og samlet pensjon for medlemmer i Statens pensjonskasse og for medlemmer i to typiske pensjonsordninger fra privat sektor. Det er forutsatt full opptjeningstid i tjenstepensjons-

28 Den delen av inntekten som overstiger et beløp tilsvarende 8 ganger folketrygdens grunnbeløp kompenseres bare med 22 prosent og inntekter over 12 ganger grunnbeløpet kompenseres ikke i det hele tatt.

29 Private pensjonsordninger har ikke anledning til å kompensere inntekt utover 12 ganger folketrygdens grunnbeløp.

ordningene og en inntektsutvikling over livsløpet tilsvarende utviklingen i Folketrygdens grunnbeløp.³⁰

Figur 8.1 Kompensasjonsnivå for gift alderspensjonist. Folketrygden, Statens pensjonskasse og utvalgte private ordninger



Folketrygden har innebygget et utjamnende element som innebærer at kompensasjonsnivået er lavere jo høyere inntekt mottakeren hadde som yrkesaktiv. Pensjonsordningene i privat sektor er innrettet på å dekke opp dette fallet i folketrygdens kompensasjonsnivå for middels og høyere inntekter. Dette gjelder i noe mindre grad for tjenstepensjonsordningene i offentlig sektor. Her teller bare en tredjedel av inntekten mellom 6 og 8 G med i beregningen av pensjonen.

30 Figuren er basert på de "gamle" reglene, før innstrammingene i tilleggspensjonssystemet som trådte i kraft 1.1. 1992. Disse reglene vil gi det beste bildet av pensjonsnivået til ulike grupper i lang tid framover. Først når årskull som har hoveddelen av sin yrkeskarriere etter 1992 blir pensjonister vil de nye reglene få full virkning. Virkningen av de nye reglene på det framtidige pensjonsnivået er vist i figur 8.8.

For høytlønte i privat sektor er medlemskap i en tjenestepensjonsordning av stor betydning for det samlede inntektsnivået som pensjonist. Det gjelder også i de tilfeller ordningen bare sikter mot å kompensere 60 prosent av tidligere lønn. Statens pensjonskasse og den beste av de to private ordningene gir et betydelig supplement til folketrygdens ytelser også for personer med lavere eller middels inntekter. Den dårligste av de to private ordningene som er med i denne oversikten gir derimot forholdsvis beskjedne uttelling for denne inntektsgruppen.

Verdien av medlemskap i en pensjonsordning og størrelsen på arbeidsgivers premieinnbetalinger målt i forhold til den direkte utbetalte lønnen vil dermed variere sterkt i forhold til den enkeltes lønnsnivå, alder og ansiennitet. På den enkelte arbeidsplass er premieinnbetalinger til bedriftsvise pensjonsordninger et klart regressivt element i den samlede avlønningen – de som tjener mye får mest og de som tjener lite får minst (se også Hippe og Pedersen 1988).

Fra 1970 til 1990 har antall lønnstakere som er dekket av en pensjonsordning på arbeidsplassen blitt mer enn fordoblet. Ved inngangen til 1990-tallet tjente mer enn en million norske lønnstakere opp pensjonsrettigheter i en pensjonskasse eller et forsikringsselskap.

Veksten i medlemstallet medfører at en økende del av lønnstakerne har blitt dekket av pensjonsordninger som supplerer Folketrygdens ytelser. I 1970 utgjorde de registrerte medlemmer av offentlige og private tjenestepensjonsordninger 40 prosent av samtlige lønnstakere. Andelen hadde økt til 45 prosent i 1979, 54 prosent i 1985 og til 60 prosent i 1990. Når dekningsgraden vokser såpass sterkt også på slutten av 80-tallet skyldes det ikke bare medlemsvekst, men også en nedgang i antall lønnstakere. Det kan altså se ut til at den negative sysselsettingsutviklingen i størst grad rammer sektorer og lønnstakergrupper med svak pensjonsdekning.

Tabell 8.1 Antall aktive medlemmer (i 1000) og andelen av lønnstakere som er omfattet av supplerende pensjonsordninger; dekningsgrad. 1976 - 1990

	1970	1979	1986	1990
Offentlig sektor				
Statens Pensjonskasse	163	262	300	295
KLP	44	115	177	225
Frittstående kommunale kasser	(30)	(65)	(83)	(90)
I alt offentlig sektor	237	442	560	610
Privat sektor				
Kollektiv pensjonsforsikring	218	246	375	391
Private pensjonskasser	(30)	(40)	(60)	73
I alt privat sektor	248	286	435	464
Sum	485	728	994	1074
Prosent av lønnstakerne	41	45	54	60

Kilder: Statens pensjonskasse, KLP, Forsikringsselskapenes statistiske kontor og Aktuar Consult A/S

I offentlig sektor er nesten alle ansatte dekket av tjenestepensjoner.³¹ Statens pensjonskasse omfatter alle statlige ansatte og ansatte i skoleverket. Ansatte i kommuner og fylkeskommuner er enten forsikret i det felleskommunale forsikringsselskapet Kommunal Landspensjonskasse (KLP) eller i frittstående pensjonskasser.³² Medlemsveksten i de offentlige tjenestepensjonsordningene skyldes utelukkende at den offentlige sysselsettingen har vokst siden 1970. KLP har alene hatt en vekst i medlemstallet på vel 180.000 siden 1970. 110.000 av disse kom i perioden 1979 til 1990.

³¹ Deltidsansatte med mindre enn 13 timers ukentlig arbeidstid i staten og mindre en halv tid i kommunene kan ekskluderes fra ordningene.

³² Enkelte kommuner har forsikret sine ansatte i private livsselskaper.

I privat sektor er spørsmålet om etablering og utforming av pensjonsordninger overlatt til den enkelte bedrift. Det er to måter å organisere en pensjonsordning i privat sektor. Bedriftene kan enten tegne en kollektiv forsikring i et livsforsikringsselskap eller drive en egen pensjonskasse. Den første løsningen er den vanligste, selv om det i de aller siste årene har vært en viss netto overgang fra kollektiv forsikring til bedriftsvis pensjonskasser (se Aktuar Consult 1992).

Opprettelsen av en egen kasse forutsetter at den vil ha minst 50 medlemmer. Valget mellom kollektiv forsikring og etablering en egen kasse er knyttet til hvor store administrasjonskostnader driften vil medføre i forhold til livselskapes driftskostnader. Denne avveiningen vil også bli sett i forhold til forventninger om å kunne sikre en høyere avkastning på kapitalen i kassen enn det livselskapet oppnår på vegne av bedriften. Nettopp en høyere avkastning blir brukt som et argument for etablering av egen kasse. Investeringene av pensjonskapitalen er uansett kasse eller kollektiv forsikring underlagt offentlig regulering og Kredittilsynet fører kontroll med driften av pensjonsordningene.

Medlemstallet i kollektiv pensjonsforsikring og private pensjonskasser økte med til sammen 178 000 personer i perioden 1979-90. Medlemstallene i kollektive forsikringer og private pensjonskasser viser at mer enn halvparten av lønnstakerne i privat sektor fortsatt er uten supplerende pensjonsdekning.

80-tallet - ny gullalder for bedriftspensjoner?

Bildet av sterk tilvekst i bedriftsvis pensjonsordninger under høykonjunkturen på 80-tallet blir indirekte bekreftet i bedriftsundersøkelsen. Bedriftene med en pensjonsordning ble bedt om å angi hvilket år denne ble etablert. Svarene er gjengitt i tabell 8.2.

Tabell 8.2 Etableringstidspunkt for pensjonsordning i bedrifter med pensjonsordning

	Alle	Bedrifter etablert før 1969
Før 1969	21	27
Mellom 1969 og 1979	22	25
Mellom 1980 og 1985	33	30
Etter 1985	24	19
Sum	100	101
N	208	145

Litt over halvparten av bedriftene med tilbud om pensjon oppgir at ordningen ble etablert i perioden etter 1980. Bildet av 80-tallet som ekspansjonsperiode bekreftes også hvis vi bare tar med bedrifter som er etablert før 1969. Blant disse bedriftene er det nærmere 50 prosent som oppgir at pensjonsordningen ble innført i perioden etter 1980.

Den økende utbredelse av pensjonsordninger i privat sektor har åpenbart sammenheng med strukturelle endringer i arbeidsmarkedet. Sysselsettingen har vokst i bransjer som tradisjonelt har brukt pensjonsordninger som et ledd i den totale avlønningen. Et godt eksempel er bank- og forsikringsvirksomhet og forretningsmessig tjenesteyting som hadde sterk sysselsettingsvekst i første halvdel av 1980-tallet.

Forskyvninger i sysselsettingsmønsteret og næringsstrukturen kan likevel ikke forklare hele økningen i privat sektor. I løpet av 80-tallet ble pensjonsordninger stadig mer alminnelig i de fleste bransjer. Denne utviklingen er et resultat av et samspill mellom flere faktorer.

Debatten om folketrygdens finansieringsproblemer, som har pågått siden begynnelsen av 80-tallet, og utsikten til mulige innstramminger i tilleggspensjonssystemet kan ha gjort bedriftsbaserte pensjonsordninger mere ettertraktet som frynsegode. I tillegg kan den alminnelige inntektsutviklingen

ha medvirket til økt etterspørsel etter supplerende pensjonsytelser blant lønnsstakerne.

Det ser likevel ut til at bedriftenes økonomi og situasjonen i arbeidsmarkedet har spilt en avgjørende rolle. Medlemstallet i kollektiv pensjonsforsikring økte spesielt raskt under høykonjunkturen midt på 80-tallet. Et stramt arbeidsmarked gjorde det nødvendig å lokke med pensjonsgodter for å tiltrekke kvalifisert arbeidskraft, samtidig som muligheten for skattefradrag var interessant for bedrifter med store overskudd. Veksten i utbredelse av pensjonsordninger i denne perioden har trolig hatt en selvforsterkende dynamikk. Når stadig flere bedrifter innen samme bransje har etablert pensjonsordninger øker presset for at de resterende bedriftene skal følge etter.

I de siste to-tre årene har medlemsutviklingen i private pensjonsordninger vist tegn til stagnasjon i takt med forverringen av de økonomiske konjunkturerne. Dette til tross for at stortingets sosialkomite i 1989 gikk inn for betydelige innstramminger i tilleggspensjonssystemet som i seg selv skulle føre til økt etterspørsel etter bedriftspensjon.

Stagnasjonen i medlemsutvikling må også ses på bakgrunn av endringer i de økonomiske insentiver og politiske rammebetingelser. I 1988 ble det innført arbeidsgiveravgift på bedriftenes innbetalinger til tjenestepensjonsordninger. Samtidig satte lønnslovene i 1988 og 1989 delvis bom for nyetablering av pensjonsordninger. Opphevelsen av lønnsloven har imidlertid ikke blitt etterfulgt av noen sterk vekst i medlemstilgangen.³³

33 Fra 1989 til 1990 økte antallet aktive medlemmer i kollektiv pensjonsforsikring og private pensjonskasser med til sammen vel 10.000 personer. Til sammenligning var den gjennomsnittlige årlige medlemsveksten fra 1979 til 1986 på vel 20 000 personer.

Intern eksklusjon?

For å få rett til fradrag for innbetalinger til en kollektiv pensjonsforsikring eller pensjonskasse må ordningen som hovedregel omfatte alle ansatte på bedriften. Visse grupper kan likevel ekskluderes fra ordningen uten at fradragsretten går tapt: Det gjelder blant annet deltidsansatte med mindre enn halvparten av vanlig ukentlig arbeidstid, nyansatte med mindre enn 1 års ansiennitet og ansatte under 25 år (med mindre enn 5 års ansiennitet).³⁴ Det samme gjelder selvsagt for innleiet arbeidskraft og for ansatte hos underleverandører. Det er derfor ikke nødvendig at alle som jobber på en arbeidsplass med pensjonsordning faktisk er omfattet av den.

I bedriftsundersøkelsen ble ledelsen i bedrifter med pensjonsordning spurt hvor stor del av de ansatte som var omfattet av ordningen. Resultatene er gjengitt i tabell 8.3.

Tabell 8.3 Andel av ansatte som er omfattet av bedriftens pensjonsordning

Alle eller nesten alle	83
To tredeler	3
Halvparten	5
En tredel eller færre	5
Bare ledelsen	3
Vet ikke/ubesvart	2
Sum	101
N	244

Et overveldende flertall av bedriftene med pensjonsordning oppgir at alle eller nesten alle de ansatte er omfattet av ordningen. 13 prosent av bedriftene oppgir at omtrent halvparten av de ansatte eller færre er omfattet. Disse bedriftene må enten operere på kanten av det regelverket som er fastsatt med hjemmel i skatteloven, eller de unnlater å kreve fradrag for innbetalinger til pensjonsordningen.

³⁴ Regler om private tjenestepensjonsordninger av 28.6. 1968 - kalt reglene

8.2 Variasjoner i utbredelse og kvalitet

Bedriftsbaserte pensjonsordninger er en av de mest utbredte velferdsordningene i det norske arbeidsmarkedet. Blant bedriftene i vår undersøkelse har vel halvparten en egen pensjonsordning og disse bedriftene sysselsetter mer enn to tredjedeler av arbeidstakerne i undersøkelsen.

Som antydnet ovenfor er det stor variasjon i kvaliteten på ordningene i privat sektor.³⁵ Det er derfor interessant å skille, ikke bare mellom bedrifter med og uten pensjonsordninger, men også etter kvaliteten på ordningene.

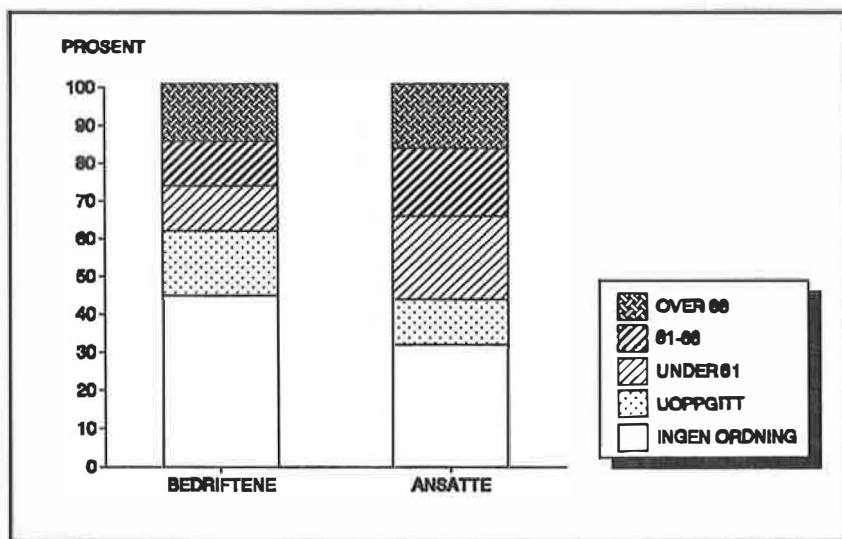
Det tas ofte for gitt at de private pensjonsordningene har et tilsvarende eller bedre ytelsesnivå enn de offentlige tjenestetpensjonsordningene. I en undersøkelse fra 1988 svarte et flertall av de spurte at de privatansattes pensjonsordninger var bedre enn de offentlige ansattes (Hippe og Pedersen 1988). Resultatene fra bedriftsundersøkelsen viser tydelig at situasjonen i privat sektor varierer mer enn tidligere antatt, og at en relativt liten del av de private ordningene kan konkurrere med nivået i Statens pensjonskasse og i de kommunale ordningene.

Med henblikk på den videre kartleggingen har vi delt de bedriftsbaserte pensjonsordningene opp i tre kategorier etter størrelsen på den samlede pensjonsprosenten inklusive folketrygden: mindre enn 60 prosent, mellom 60 og 66 prosent og over 66 prosent. I tillegg er det en del av bedriftene med pensjonsordning som ikke har opplyst størrelsen på pensjonsnivået. Figur 8.2 viser hvordan bedriftene i undersøkelsen fordelte seg etter type av pensjonsordning.³⁶

35 For en nærmere drøfting av spesielle problemer knyttet til rettighetsgrunnlag, konsekvenser ved jobbskifte og inflasjonsjustering vises til Hippe og Pedersen (1988) og Øverbye (1990 og 1991).

36 Figuren er basert på tall vektet i forhold til totalt antall bedrifter og på tall vektet i forhold til antall ansatte.

Figur 8.2 Prosent av bedriftene og prosent av de ansatte som jobber på bedrifter etter utformingen av pensjonsordningen



Et knapt flertall av bedriftene oppgir at de har en pensjonsordning i form av en kollektiv forsikring eller en egen pensjonskasse. Pensjonsnivået (medregnet folketrygden) varierer imidlertid sterkt. 12 prosent av bedriftene, som sysselsetter hele 22 prosent av arbeidstakerne har ordninger som sikter mot 60 prosent eller mindre i samlet pensjon. Dette er ordninger som gir relativ liten uttelling for lønnstakere med lavere og middels inntekter. 12 prosent av bedriftene, med 18 prosent av sysselsettingen, har ordninger som gir mer enn 60, men mindre enn 66 prosent i pensjon. Bare 14 prosent oppgir at de har en pensjonsordning som sikter mot et pensjonsnivå tilsvarende nivået i de offentlige tjenstepensjonsordningene eller høyere. Den siste gruppen med de mest generøse ordninger sysselsetter til sammen 17 prosent av de ansatte. Det hører også med i bildet at en del av bedriftene med pensjonsordning ikke gir opplysninger om pensjonsnivået.

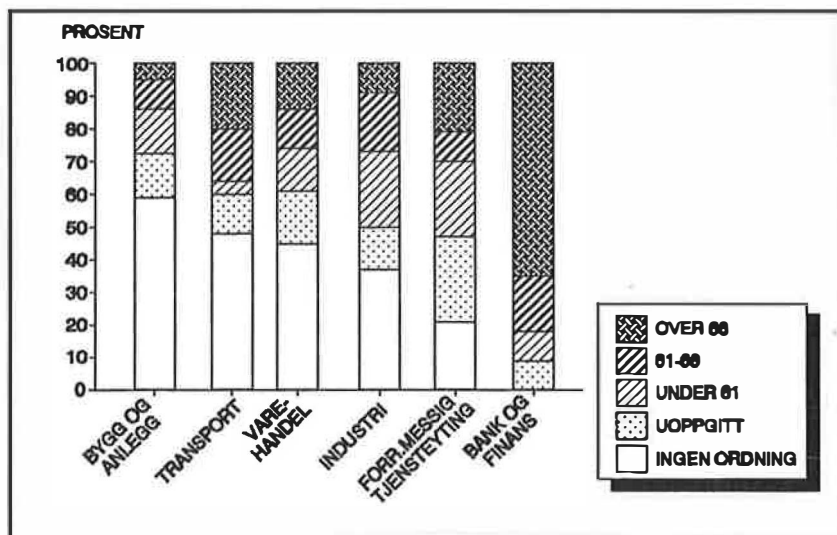
Fordeling etter fem bakgrunnsvariable

Vi skal gå over til å se på variasjoner i utbredelse og kvalitet på pensjonsordningene etter fem variabler: næring, antall ansatte, lønnsnivå, kjønns sammensetning og hvilken hovedorganisasjon bedriften hadde tariffavtale med. De følgende seks figurene er basert på uvektete tall.

Det er meget store variasjoner mellom næringsgruppene når det gjelder utbredelse og kvalitet på pensjonsordninger. Bank- og finansbransjen stiller i en særklasse. Samtlige bedrifter i disse bransjene oppgir å ha en pensjonsordning, og to tredjedeler av bedriftene har pensjonsordninger med 66 prosent eller høyere kompensasjonsnivå.

I andre enden av skalaen finner vi bedriftene innen bygg- og anleggsbransjen. Her står 60 prosent av bedriftene helt uten pensjonsordning, og bare 5 prosent av bedriftene har ordninger innenfor den mest generøse kategorien.

Figur 8.3 Bedriftsbaserte pensjoner etter næring og kompensasjonsnivå. Prosent av bedriftene med ordningen

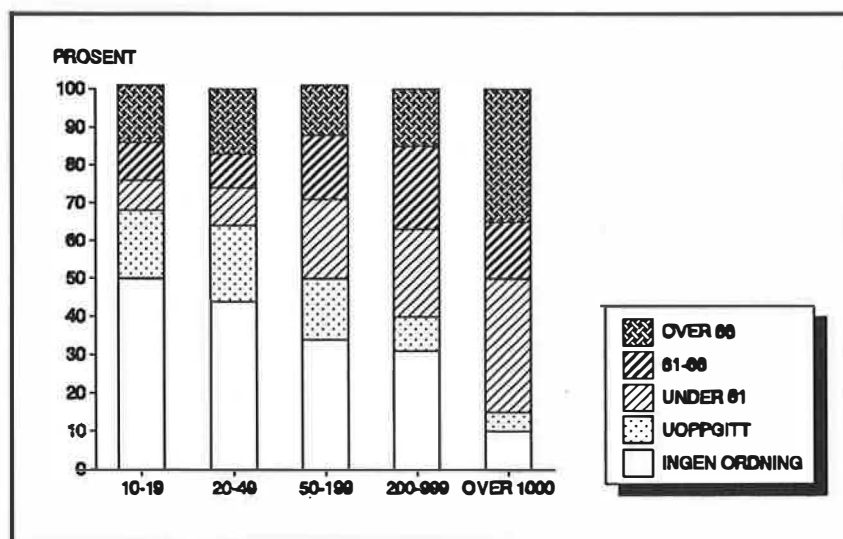


I varehandelen, hotell- og restaurantbransjen og transportnæringen står litt under halvparten av bedriftene uten pensjonsordning.

To tredjedeler av industribedriftene har etablert kollektive pensjonsordninger. Kvaliteten på ordningene er imidlertid lav. Hovedtyngden er ordninger som gir 60 prosent eller mindre i pensjon. Bare 9 prosent av industribedriftene oppgir at de har en pensjonsordning som gir 66 prosent eller mer i pensjon.

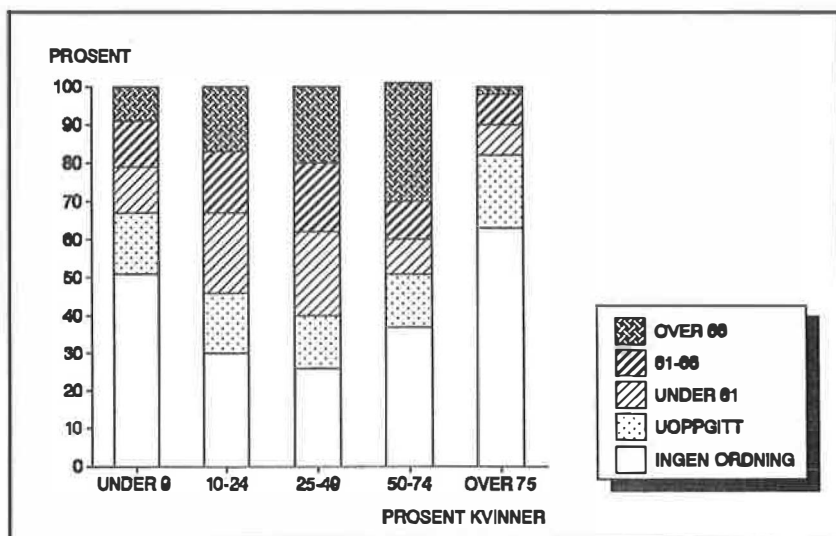
Utbredelsen av pensjonsordninger varierer systematisk med bedriftsstørrelse. Halvparten av småbedriftene (mellom ti og tjue ansatte) har etablert pensjonsordninger, mens pensjonsordninger finnes i ni av ti bedrifter med mer enn 1000 ansatte. Blant de største bedriftene varierer pensjonsnivået sterkt. 35 prosent har ordninger på 60 prosentnivået eller dårligere, mens 35 prosent har ordninger med 66 prosent kompensasjonsnivå eller mer.

Figur 8.4 Bedriftsbaserte pensjoner etter antall ansatte og kompensasjonsnivå



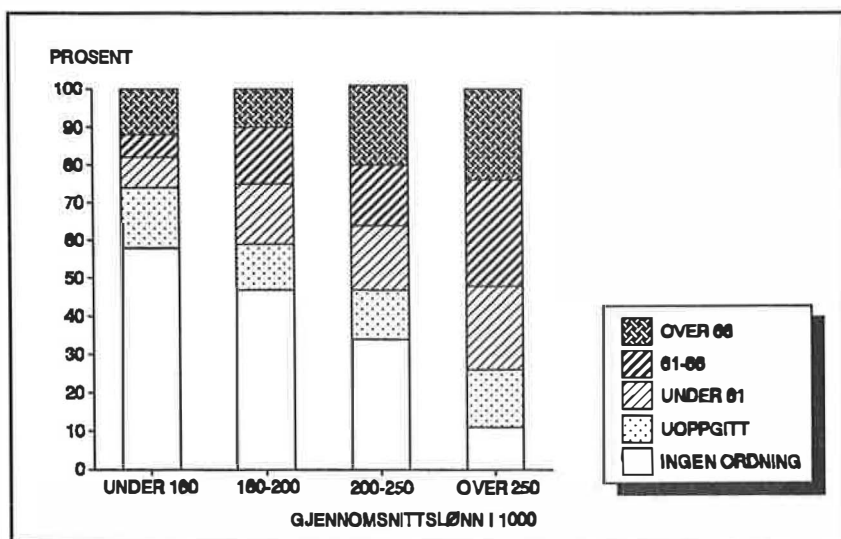
Sammenhengen mellom kjønnsfordelingen i staben og tilbudet av pensjonsordninger er vist i figur 8.5. Pensjonsordninger er forholdsvis sjeldne i bedrifter med en ensidig kjønns sammensetning. Blant bedrifter med mer enn 75 prosent kvinnelig ansatte har bare vel en tredjedel etablert pensjonsordninger, og ordningene i denne gruppen er gjennomgående av dårlig kvalitet. Pensjonsordninger har størst utbredelse og er gjennomgående av høy kvalitet i bedrifter med forholdsvis jevn kjønnsfordeling blant de ansatte.

Figur 8.5 Bedriftsbaserte pensjoner etter kjønns sammensetning og kompensasjonsnivå



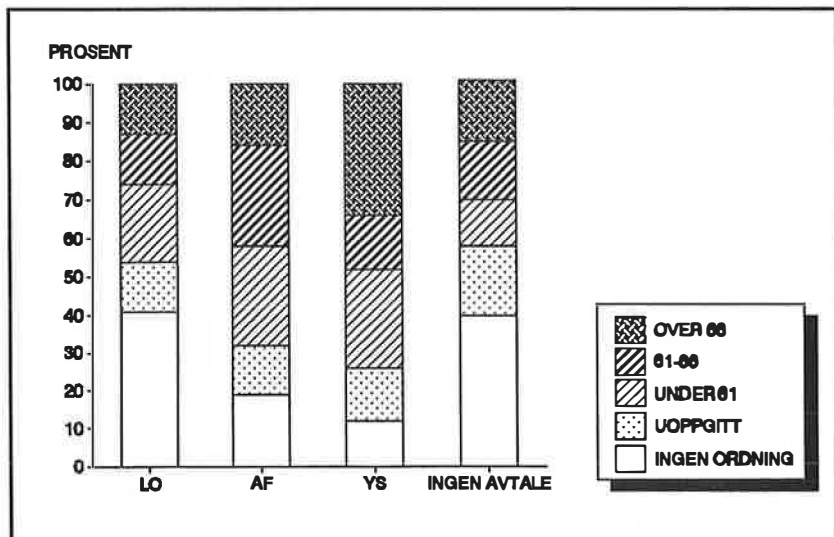
Lønnsnivået i bedriftene gir systematisk utslag både i forhold til utbredelse og kvalitet på pensjonsordningene. Blant bedriftene med et lønnsnivå under 160.000 kroner står nesten 60 prosent uten pensjonsordning. Blant bedrifter med et gjennomsnittlig lønnsnivå over 250.000 kroner er det bare 11 prosent som ikke har en egen ordning. 24 prosent av høylønnsbedriftene har ordninger som sikter mot en samlet pensjon på 66 prosent eller mer av tidligere lønn. Vi finner en dobbel ulikhet: lavtlønte er oftest medlem av ordninger som gir svært lite ekstra i pensjon.

Figur 8.6 Bedriftsbaserte pensjoner etter gjennomsnittlig lønnsnivå og kompensasjonsnivå



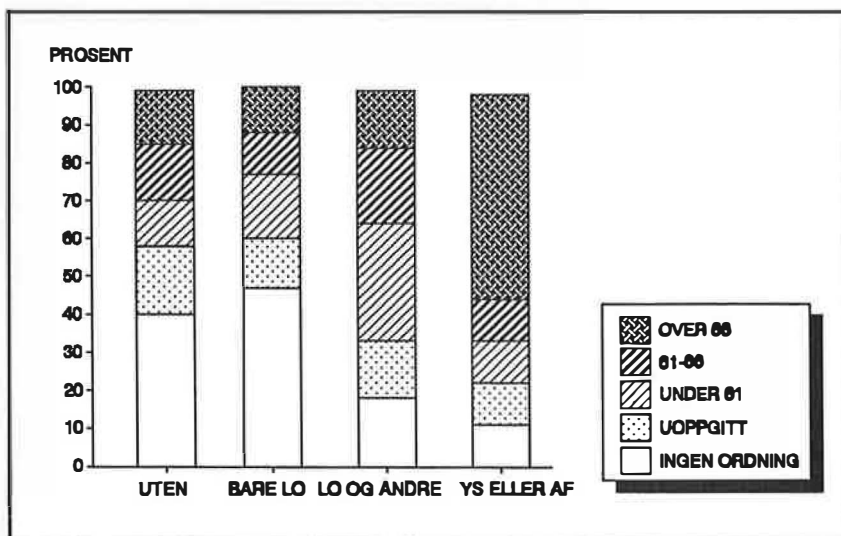
Bedrifter uten tariffavtale og LO-bedriftene kommer dårligst ut når det gjelder utbredelsen av pensjonsordninger. Bedrifter som har avtale med YS og AF skiller seg klart ut med en vesentlig høyere dekningsprosent enn gjennomsnittet. Blant YS-bedriftene har en tredjedel ordninger innenfor den mest generøse kategorien. Når YS-bedriftene kommer ut med den høyeste dekningsprosenten, må man anta at det i all hovedsak skyldes at YS organiserer arbeidstakere innen bank og forsikringsvirksomhet.

Figur 8.7 Bedriftsbaserte pensjoner etter tariffmotpart og kompensasjonsnivå



En rekke av de bedriften som har avtale med en LO-forening vil parallelt kunne ha avtaler med andre foreninger. En bedre forståelse av hva organisasjonsforhold betyr kan vi få ved å sammenligne bedrifter som bare har avtale med LO med bedrifter som bare har avtale med YS eller AF eller hvor både LO og en eller flere av de øvrige organisasjonene har avtale. Denne oppdelingen viser at rene LO-bedrifter skiller seg klart både fra blandete og rene AF/YS bedrifter. Av bedriftene som bare har avtale med LO er det 12 prosent som har en pensjonsordning med over 66 prosent kompensasjonsnivå. For YS/AF er det tilsvarende tallet 54 prosent. Også på de bedriftene hvor LO er tilstede sammen med YS eller AF er det klart høyere pensjonsdekning enn i de rene LO-bedriftene.

Figur 8.8 Bedriftsbaserte pensjoner etter eksklusiv tariffmotpart og kompensasjonsnivå



Modell for variasjoner i utbredelse og kvalitet

For å få et samlet bilde av hvilke faktorer som forklarer bedriftenes tilpasninger i pensjonsspørsmål har vi tatt utgangspunkt i den samme type modell som vi brukte i kapittel 7. Vi vil med andre ord analysere effekten av strukturelle trekk ved bedriftene, trekk ved staben, bedriftens lønns- og forhandlingssystem, personalpolitiske institusjoner og endelig det gjennomsnittlige lønnsnivået. (Vi viser til kapittel 7 der det redegjøres nærmere for de enkelte variablene i modellen.) Den avhengige variabelen, som er brukt i analysen kan anta fem verdier avhengig av om bedriften i det hele tatt tilbyr pensjon og avhengig av størrelsen på samlet pensjon inklusive folketrygden (samme oppdeling som i figurene ovenfor).

På første trinn i analysen har vi bare tatt med strukturelle bedriftsvariabler. Her viser det seg at tilknytning til finansnæringen og eierform (datterselskap av utenlandsk konsern) har en sterk positiv sammenheng med bedriftenes pensjonstilbud. Tilknytning til bygg- og anleggsbransjen slår derimot negativt ut. Totalt sett forklarer disse variablene 17 prosent av variasjonen på den avhengige variabelen.

På det neste trinnet er trekk ved de ansatte inkludert i analysen. Andel av de ansatte med høyere utdanning gir et klart positivt utslag, mens en høy kvinneandel i staben slår negativt ut. Dermed bekreftes antakelsen om at rene kvinnearbeidsplasser har dårligere pensjonsdekning enn andre bedrifter. Total forklart varians har på dette trinnet økt til 22 prosent.

Bedriftenes lønns- og forhandlingssystem som er inkludert på det tredje trinnet i analysen gir overraskende svake utslag. Disse variablene bidrar i liten grad til å øke den totale forklarte variansen, og det er bare lokal forhandlingsrett som har en signifikant effekt etter kontroll for de øvrige variablene.

På det siste trinnet i analysen har vi inkludert variablene som vedrører personalpolitiske institusjoner og lønnsnivået i bedriftene. Personalhåndbok og lønnsnivå har begge sig-

nifikante effekter på bedriftenes tilbud om pensjon. Disse variablene bidrar til å øke den totale forklaringskraft til 26 prosent.

Resultatene fra denne analysen skiller seg på visse punkter fra resultatene av analysen av bedriftenes samlede velferdstilbud i kapittel 7. Det er først og fremst næring, eierform, lokal forhandlingsrett, personalpolitiske institusjoner og lønnsnivå som slår ut i den multivariate analysen. Derimot ser ikke fagorganisering ut til å spille noen selvstendig rolle for bedriftenes pensjonstilbud. Effekten av variablene ved-

Tabell 8.4 Regresjonsanalyse. Variasjoner i tilbudet av pensjoner. Standardiserte regresjonskoeffisienter

	1	2	3	4
Uavhengige variabler				
Bank/forsikring	0,31*	0,29*	0,25*	0,22*
Bygg- og anlegg	-,14*	-,15*	-,13*	-,12*
Varehandel	-,03	0,04	0,06	0,07
Antall ansatte	0,11	0,09	0,04	-,04
Konkurranse	0,09	0,09	0,06	0,05
Eierform	0,19*	0,14*	0,14*	0,11*
Andel fagutdannede		0,05	0,04	0,05
Andel høyere utdanning		0,15*	0,16*	0,11
Andel kvinner		0,14*	-,14*	-,14*
Rekrutteringsvansker		-,01	0,00	0,00
Individuell lønn			0,04	-,00
Lokal forhandlingsrett			0,13*	0,13*
Andel fagorganiserte			0,12	0,11
Tariffmotpart: LO			-,10	0,11
Tariffmotpart: AF			0,00	-,02
Tariffmotpart: YS			0,07	0,07
Personalhåndbok				0,12*
Personalavdeling				0,08
Lønnsnivå				0,15*
Forklart varians: R2	0,17	0,21	0,23	0,26
* Signifikant på 5 prosent nivå * Signifikant på 1 prosent nivå				

rørende bedriftens lønssystem og forhandlingssystem har jevnt over mye svakere effekter på pensjonstilbudet enn på bedriftenes samlede velferdstilbud.

Analysen viser at strukturelle kjennetegn ved bedriftene betyr mye for å forklare ulikheter i pensjonstilbud. Forskjeller i pensjonstilbud er nært knyttet til ulike tradisjoner i bransjer og næringsgrener. Bank- og forsikringsbransjen på den ene siden og bygg- og anleggsvirksomhet på den andre siden, er eksempler på næringer med forskjellige tradisjoner. Det gjenstår imidlertid å forklare hvordan slike forskjeller dannes og opprettholdes.

En del av forklaringen kan ligge på det politiske eller ideologiske plan. Referanser til sammenlignbare grupper benyttes ofte som argument i lønnsforhandlinger. I Arbeids- og bedriftsundersøkelsen nevner bedriftslederne i private bedrifter med kollektive forhandlinger oftest sammenligninger med lønnsnivået i andre bedrifter som den viktigste lønnsdrivende faktoren (ABU, egne analyser). Både de ansatte og ledelsen vil være tilbøyelige til å referere til praksis i andre bedrifter innen samme bransje når det treffes beslutninger om pensjon. Det kreves antakelig sterkere argumenter for å fravike enn for å følge den praksis som gjelder i bransjen for øvrig.

I tillegg kan konkurransen om arbeidskraft tvinge fram en felles praksis på pensjonsområdet innen ulike segmenter av arbeidsmarkedet. En bedrift uten pensjonsordning vil trolig få store vanskeligheter med å rekruttere arbeidstakere som har hatt pensjonsordning i en tidligere jobb.

8.3 Fagforeningenes rolle

De offentlig ansattes organisasjoner har i mange år hatt et aktivt forhold til pensjonsordningene i offentlig sektor, og i 1986 ble dette tydelig markert ved at pensjonsordningene ble tatt inn i tariffavtalene. Veksten i utbredelsen av bedrifts-

pensjon i det private arbeidsmarkedet har derimot forløpt uten aktiv medvirkning verken fra hovedorganisasjonene eller forbundene, og uten at det vært gjort forsøk på å integrere ordningene i sentrale eller forbundsvise tariffoppgjør.

Det er uvisst hvilken rolle de ansatte og lokale fagforeninger spiller i forbindelse med beslutninger om etableringen og utviklingen av bedriftsvise pensjonsordninger. Tradisjonelt har pensjonsordninger i privat sektor blitt etablert ved tosidige avtaler mellom arbeidsgiver og et forsikringsselskap, eller ved at bedriften har etablert egen pensjonskasse. Det finnes enkelte unntak fra denne hovedregelen. For eksempel har Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund tatt inn pensjonsordninger i enkelte av sine avtaler, bl.a. med Norsk Hydro.

En undersøkelse blant et mindre antall bedrifter i 1988 tydet på at initiativet til opprettelse av pensjonsordninger oftest kom fra arbeidsgiverne, og at arbeidsgiverne var tilbakeholdende med å integrere pensjonsspørsmål i de lokale lønnsforhandlingene (Hippe og Pedersen 1988). I forbindelse med utredningen av forslag til ny forsikringslov foreslo Harlem-utvalget at bedriftsvise pensjonsordninger skulle forankres i lokale tariffavtaler (NOU 1983:52). Forslaget ble imidlertid kategorisk avvist i en høringsuttalelse fra Norges Industriforbund og heller ikke fulgt opp av Stortinget i form av lovvedtak (Ot.prp.nr. 41; 1986-87).

Det er ikke noe enestående for Norge at den enkelte arbeidsgiver foretrekker å holde pensjonsspørsmål utenfor lokale lønnsforhandlinger. Lignende erfaringer er gjort i USA og Storbritannia, der fagforeningene først etter sterk motstand fra arbeidsgiversiden har vunnet forhandlingsrett over arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger (Stevens 1984, Hyman og Schuller 1983). Motivet kan dels være at arbeidsgiver av symbolpolitiske grunner vil understreke ordningens karakter av et frivillig tilbud til de ansatte, og dels at man ønsker størst mulig handlefrihet når det gjelder utforming og administrasjon av ordningen.

I bedriftsundersøkelsen ble ledelsen spurt om det i den lokale tariffavtalen eller i særavtaler var tatt inn bestemmelser om de ansattes rettigheter i forhold til bedriftens pensjonsordning eller ordninger med livsforsikring. Som vist i tabell 8.5 opplyste en overraskende stor del av bedriftene med pensjonsordning at det var tatt inn slike bestemmelser i den lokale tariffavtalen eller i særavtalen.

Tabell 8.5 Prosent av bedriftene med pensjonsordning som oppgir at lokal tariffavtale eller særavtale inneholder bestemmelser om pensjonsordning eller livsforsikring

	Alle	Tariffavtale med		
		LO	YS	AF
Avtale om pensjon/livsforsikring	47	48	59	56
N	244	117	44	25

Nærmere halvparten av bedriftene med pensjonsordning oppgir at det i lokale avtaler er tatt inn bestemmelser om pensjon eller livsforsikring. Tabell 8.5 viser videre at andelen med avtalefesting ikke er vesentlig forskjellig i bedrifter med ulik avtalemotpart. Blant bedrifter der YS-forbund er tariffmotpart ligger andelen med avtalefesting i underkant av 60 prosent, men avstanden til de øvrige hovedorganisasjonene er liten.

Bedriftsledelsen ble videre spurt om det i løpet av de siste to årene er reist krav fra de ansatte eller deres organisasjoner om forbedringer i bedriftens tilbud av pensjonsordninger og livsforsikring.

Nærmere 10 prosent av bedriftene i undersøkelsen opplyser at slike krav er blitt satt fram i løpet av de siste to årene. Det er ikke systematiske forskjeller mellom bedrifter med og uten pensjonsordning.

Derimot var det interessante forskjeller etter hvilken hovedorganisasjon bedriften hadde tariffavtale med. Blant bedrifter uten tariffavtale er det bare 4 prosent som oppgir at slike krav er blitt satt fram av de ansatte. Blant bedrifter med

LO- eller YS-forbund som tariffmotpart oppgir henholdsvis 13 og 14 prosent at de ansatte har satt fram krav om forbedringer i tilbudet om pensjon/livsforsikring. Bedrifter med AF-forbund som tariffmotpart skiller seg imidlertid klart ut. Blant disse rapporterer mer enn hver fjerde bedrift at krav knyttet til pensjonsordning eller livsforsikring har blitt satt fram av representanter for de ansatte i løpet av de siste årene. Dette kan ha sammenheng med at AF i de siste årene har drevet opplysnings- og rådgivningsvirksomhet i forbindelse med pensjonsspørsmål rettet mot medlemmene og lokale organisasjonsledd.

Tabell 8.6: Prosent av bedriftene som de siste to årene har møtt krav fra de ansatte om bedre tilbud av pensjoner eller livsforsikring

	Alle	Tariffavtale med			
		LO	YS	AF	Ingen
Krav om pensjon/livsforsikring	9	13	14	26	4
N	403	204	50	31	128

Disse resultatene gir ikke grunnlag for entydige konklusjoner om karakteren av beslutningsprosessen på den enkelte bedrift. Det kan imidlertid se ut til at lokale klubber i noen tilfeller spiller en aktiv rolle i utviklingen av bedriftspensjoner, og at pensjonsrettigheter oftere enn hittil antatt er forankret i det lokale avtaleverket.

8.4 Konsekvenser av innstramminger i folketrygden

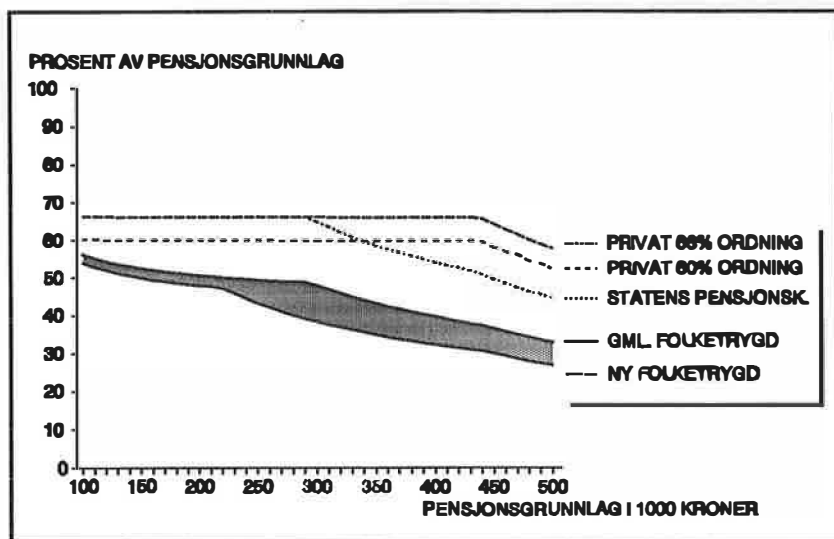
Stortingets beslutning om å redusere den framtidige opptjening av tilleggspensjon i Folketrygden, som trådte i kraft 1.1. 1992 vil trolig bety at arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger får større betydning i det samlede pensjonssystemet. Verdien av medlemskap i en god arbeidsmarkedspensjon vil

bli større på grunn av innstramningene, men det blir ikke nødvendigvis en større utbredelse av bedriftspensjoner blant lønnsstakerne i privat sektor.

I offentlig sektor betyr reglene om brutto-samordning at de ansattes pensjonsrettigheter forblir uberørt av de vedtatte innstramminger i Folketrygden. Det eneste utslaget er at tjenstepensjonsordningene kommer til å bære en større del av framtidige pensjonsutbetalinger. Under Stortingets behandling av innstrammingsforslagene ble det gitt signaler om at man til gjengjeld ville kreve en økning i medlemspremiene til Statens pensjonskasse og kommunale tjenstepensjonsordninger ved tariffforhandlingene i offentlig sektor. Det har imidlertid ennå ikke skjedd.

I utgangspunktet er situasjonen motsatt i privat sektor. Reduksjonene i folketrygden vil slå inn med full tyngde for medlemmer i private ordninger, med mindre man på den enkelte arbeidsplassen velger å tilpasse ordningen slik at pensjonsmålsettingen kan opprettholdes. Det skraverte feltet

Figur 8.9 Samlet pensjonsnivået i folketrygden etter gamle og nye regler for opptjening av tilleggspensjon



i figur 8.9 uttrykker det området som må kompenseres for å opprettholde det tidligere forespeilte pensjonsnivået i de eksisterende ordningene.

Bedrifter som sliter med økonomiske problemer vil trolig være tilbakeholdende med å foreta endringer i sine pensjonsordninger som fører til større vekst i premieinnbetalingene enn det som ellers hadde vært tilfelle. NHO har advart sine medlemsbedrifter mot å kompensere for innstrammingene i folketrygden. Resultatet kan likevel bli forskjellige tilpasninger fra bedrift til bedrift, noe som vil føre til enda større forskjeller i kvaliteten på de bedriftsvisе pensjonsordninger.

Det er derimot langt fra sikkert at utbredelsen av bedriftsvisе pensjonsordninger i privat sektor vil øke på grunn av innstrammingene i folketrygden. På den ene siden vil et lavere nivå på folketrygdpensjonene føre til økt etterspørsel etter ekstra pensjonsytelser blant lønnstakerne dersom alt annet er likt. På den andre siden blir det dyrere å etablere ordninger med et høyt pensjonsnivå. En høyere kostnadstærskel kan gjøre at en del arbeidsgivere blir mindre villige til å satse på bedriftspensjoner.

Det hører videre med i bildet at mange av de bedriftene som etablerte pensjonsordninger på 70-tallet vil oppleve en stadig vekst i premiebetalingen i takt med at arbeidsstokken eldes. Det som i utgangspunktet så ut til å være et forholdsvis billig frynsegode, kan etterhvert bli en større økonomisk belastning enn forventet. På den annen side skal det mye til for at bedriftene velger å stoppe innbetalingene til slike pensjonsordninger.

Alt i alt er det god grunn til varsomhet for den som vil spå om den framtidige utviklingen av arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger. Forholdet mellom offentlige og private har riktignok vært preget av et positivt samspill hvor de arbeidsmarkedsbaserte ordningene banet veien for politiske løsninger. Det er langt fra sikkert at vi i de neste tiårene vil se at en offentlig tilbaketrekking åpner for en ny og sterk vekst i kvalitet og omfang på de markedsbaserte ordningene.

Kapittel 9

Bedriftene og førtidspensjonering

I internasjonal sammenheng kjennetegnes det norske pensjonssystemet av høy pensjonsalder og fravær av en separat offentlig førtidspensjonsordning. Norge kan vise til en yrkesdeltakelse i aldersgruppen 60 til 65 som er blant de høyeste innen OECD-området. Yrkesdeltakelsen blant de eldre er imidlertid i ferd med å reduseres og en stadig større del av befolkningen mellom 50 og 66 år henter sin forsørgelse fra førtidspensjonsordninger og uførepensjon (Hippe og Pedersen 1991).³⁷

En rekke bedrifter har selv etablert tiltak for at arbeidstakere kan forlate yrkeslivet før den regulære pensjonsalderen. I tillegg til de rent bedriftsbaserte systemene fikk vi i 1988 en avtalefestet ordning med førtidspensjon mellom 65 og 66 år som omfatter ansatte innen LO-NHO-området. Ved oppgjøret i 1992 ble partene enige om å senke aldersgrensen til 64 år med virkning fra 1.10. 1993.³⁸ Tilsvarende har det i blitt innført en generell rett til uttak av pensjon fra 65 år i tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor fra 1988.³⁹

37 Dette kapitlet bygger på arbeidsnotatet "Førtidspensjonering i private bedrifter", publisert i 1991. Der legges det noe mer vekt på bl.a. å analysere variasjoner i uførepensjonering.

38 Iverksettelsen av denne avtalen forutsetter at partene i mellomtiden har avklart at dette kan skje uten at det fører til en tilsvarende alminnelig senking av pensjonsalderen i Norge (LO 1992).

39 Årets oppgjør i statssektoren var ikke avklart når denne rapporten gikk i trykken.

De bedrifts- og forhandlingsbaserte ordningene medfører en sammenveving av offentlig og markedsbasert velferd i et svært komplisert mønster, hvor såvel omfang som sosiale og økonomiske konsekvenser er uklare. I dette kapitlet forsøker vi å nøste opp noen av disse sammenhengene ved å analysere bruken av førtidspensjonsordninger i det private arbeidsmarkedet. På bakgrunn av bedriftsundersøkelsen skal vi utarbeide anslag på utbredelsen og utformingen av bedriftsvise førtidspensjonsordninger i ulike deler av det private arbeidsmarkedet (avsnitt 9.2). Videre skal vi se på variasjoner i bruken av bedriftsvise førtidspensjonsordninger (avsnitt 9.3). Avslutningsvis drøftes bruken av AFP-ordningen (avsnitt 9.4) og samspillet mellom bedriftens personalpolitikk og omfanget av uføretrygding i privat sektor (avsnitt 9.5).

9.1 Begrepsbruk og teoretisk perspektiv

Førtidspensjon betegner ordninger som gir inntektskompensasjon for dem som forlater arbeidsmarkedet før 67 år uten at dette formelt er knyttet til en medisinsk diagnose. Avgangen fra arbeidsmarkedet kan være frivillig eller ufrivillig, hel eller delvis. En førtidspensjonsordning må innebære rett til inntektskompensasjon helt fram til vanlig pensjonsalder. Dermed omfatter betegnelsen førtidspensjon ordninger som muliggjør at eldre arbeidstakere kan avslutte sin yrkeskarriere med inntektskompensasjon uten at dette er knyttet til medisinsk prøving av redusert arbeidsevne.⁴⁰

40 Halvorsen og Johannesen har i sin studie av førtidspensjonering valgt en avgrensning som på enkelte punkter avviker fra vår. De tar også utgangspunkt i at tidligpensjonering omfatter alle typer avgang før 67 år. Lovfestede lavere aldersgrensene for enkelte yrkesgrupper og godkjente særaldersgrenser inkluderes imidlertid ikke i førtidspensjonsbegrepet. Derimot åpner de for å betrakte en del av uførepensjoneringen som førtidspensjonering.

Selv om det ikke er noen generell offentlig førtidspensjonsordning i Norge finnes det muligheter for å gå av før regulær pensjonsalder uten at det skjer på medisinsk grunnlag. For det første er det yrkesbaserte lovfestede ordninger som sikrer en lang rekke yrkesgrupper særaldersgrenser, militære, politiet, en rekke profesjonsgrupper i helsesektoren o.a, uttak av alderspensjon før tiden.

For det andre gir ulike arbeidsmarkedsbaserte ordninger mulighet for førtidspensjonering. Det er disse ordningene som er tema her. De arbeidsmarkedsbaserte førtidspensjonsordningene i privat sektor omfatter en rekke ulike typer:⁴¹

- Enkelte yrkesgrupper har tjenstepensjonsordninger som tillater uttak av pensjon tidligere enn 67 år.
- Avtalefestet pensjon (AFP). Rett til å gå av ved 65 år, 64 år fra 1.10. 1993 for ansatte i bedrifter i LO/NHO området.
- Bedriftsbaserte førtidspensjonsordninger for eldre arbeidstakere av permanent eller midlertidig karakter som i sin helhet finansieres av bedriften.
- Bedriftsbaserte ordninger der arbeidsgiver tilbyr tilleggsytelser på toppen av arbeidsledighetstrygd for eldre arbeidstakere.

Uførepensjon er på sin side en ordning som ikke er forbeholdt eldre arbeidstakere, og hvor tildelingen i hvert fall formelt, forutsetter at det foreligger en reduksjon i arbeidsevnen som skyldes "sykdom, skade eller lyte". Et slikt begrepsmessig skille mellom uførepensjon og førtidspensjon hindrer selvføl-

⁴¹ I offentlig sektor benyttes også særlige førtidspensjonsordninger som en del av personalpolitikken:

- Førtidig alderspensjon i offentlige tjenstepensjonsordninger fra 65 år (innført ved avtale i 1988).
- Ventelørm har i en rekke tilfeller blitt brukt som en de facto førtidspensjonsordning
- Særlige førtidspensjonsordninger finansiert over statsbudsjettet

gelig ikke at det i praksis kan være glidende overganger. Fram til 1990 kunne uførepensjon tilstås personer over 64 år på grunnlag av diagnosen "alderssvekkelse". Selv om alderssvekkelse sjeldent ble brukt som primærdiagnose, hadde bestemmelsen trolig betydning både for legenes og trygdeetatens håndtering av søknader om uførepensjon for personer over 64 år.

Selv om uføretrygden og de arbeidsmarkedsbaserte ordningene begrepsmessig må holdes fra hverandre finnes det noen spennende koplinger. Mangelen på alternative muligheter for førtidspensjonering betyr at uføretrygden utsettes for strategiske tilpasninger på individ- og bedriftsnivå som tøyer grensene i forhold til de politiske målsettingene for ordningen. Vi vil derfor i analysen av førtidspensjon også se på samspillet mellom de bedriftsbaserte ordningene og forekomsten av uføretrygding. Benytter bedriftene uføretrygden som en del av sin personalpolitikk?

Førtidspensjonering: utstøting eller eget ønske?

Førtidspensjoner skiller seg fra de andre velferdsgodene i denne studien. De er ikke bare et velferdsgode som arbeidsgiver tilbyr sine ansatte. De kan også være et virkemiddel for å redusere bemanningen eller rekruttere yngre medarbeidere. Vi skal derfor gå litt nærmere inn på førtidspensjonering som personalpolitisk virkemiddel.

Studier av tidlig- og førtidspensjonering tar gjerne utgangspunkt enten i en utstøtingsmodell eller i en preferanse- eller attraksjonsmodell (se Halvorsen og Johannesen 1991 og Kolberg 1991). Ustøtingsmodellen legger vekt på strukturelle forhold i arbeidsmarkedet – for eksempel strukturendringer, rasjonalisering og økte kvalifikasjonskrav – som fører til at eldre, nedslitte arbeidstakere presses ut av arbeidsmarkedet. Ustøtingsmodellen er utpreget aktørløs. Den legger liten vekt på offentlige og private trygdeordninger, og hvordan selve utstøtingsmekanismen virker i praksis er uklart.

Preferansemodellen antar at pensjoneringsmønstrene først og fremst må forstås som individuelle valg mellom arbeid og fritid, hvor tilgjengeligheten og generøsiteten til de offentlige trygdeordninger er den avgjørende faktor. Jo enklere og mer lønnsomt det er å bli pensjonert framfor å fortsette i lønnsarbeid, jo fler vil velge å avslutte yrkeskarrieren. Denne tilnærmingen er riktignok svært aktørorientert, men den overser en sentral arena for spillet om tidligpensjonering; nemlig den enkelte bedrift.

Heller enn å velge mellom utstøtings- og preferansemodellen, vil vi fokusere på samspillet mellom ytre faktorer, interne beslutningsprosesser og tilpasninger i bedriftene. Ustøtingsmodellen og preferansemodellen peker hver for seg på viktige ytre faktorer eller rammebetingelser i forhold til prosesser som utspiller seg på den enkelte bedrift – utstøtingsmodellen peker på strukturendringer/rasjonalisering og preferansemodellen på egenskaper ved det offentlige trygdesystemet.

Videre er det rimelig å anta at bedriftenes økonomiske og organisatoriske ressurser og ikke minst samspillet mellom ledelsen og fagforeningen(e) påvirker måten bedriften opptrer på i forhold til spørsmål om pensjonering. Framveksten av ulike former bedriftsviser førtidspensjonsordninger er det mest iøynefallende eksempel på at bedriftene aktivt påvirker mønstrene for yrkesdeltakelse og yrkesavgang blant eldre arbeidstakere. Fokuseringen på bedriften som beslutningsarena medfører også at det blir relevant å stille spørsmål om bedriftene direkte eller indirekte påvirker omfanget av uførepensjonering blant de ansatte og om de er i stand til å bruke uføretrygden som en de facto førtidspensjonsordning.⁴²

I analysen vil vi konsentrere oss om ordninger i *privat sektor*: utbredelsen og utformingen av bedriftsviser førtidspensjonsordninger, bruken av AFP-ordningen og forholdet til

42 Perspektivet ligger nært opp til Dahl 1991.

uføretrygden. Vi går ikke nærmere inn på de lovfestede ordningene som sikrer permanent lavere pensjonsalder for en rekke grupper og de godkjente særaldersgrensene i enkelte private tjenestepensjonsordninger.

Bedriftenes motiver

I de siste årene har media rapportert om en rekke eksempler på at offentlige og private bedrifter etablerer ordninger med førtidspensjon. Det er typisk at disse tilfellene dreier seg om kriserammete industribedrifter og banker som bruker tilbud om førtidspensjon som et supplement eller alternativ til oppsigelser og permitteringer.

Felles for slike førtidspensjonsordninger er at bedriften forplikter seg til å utbetale pensjonsytelser fram til 67 år mot at mottakerne slutter i jobben. Ordningene kan være permanente eller midlertidige, generelle eller selektive, frivillige eller tvungne (formelt eller de facto), de kan i sin helhet være finansiert av bedriften eller de kan være innrettet som et supplement til arbeidsløshetsstrygden (i avsnitt 9.2 skal vi gå nærmere inn på førtidspensjonsordningenes utforming).

De bedriftsvisе førtidspensjonsordningene er ikke basert på rettigheter i henhold til lov og de er vanligvis heller ikke nedfelt i avtaler mellom partene i arbeidsmarkedet. Det er først og fremst snakk om ordninger som vokser fram lokalt, og som derfor er uttrykk for beslutninger og tilpasninger i den enkelte bedrift. Begrunnelsene for bedriftenes beslutninger om å gi eldre arbeidstakere et tilbud om førtidspensjon kan variere. Vi kan skille mellom minst fire hovedtyper av motiver:

- Innskrenke arbeidsstokken i en situasjon med sviktende markedsutsikter.
- Innskrenke arbeidsstokken som et ledd i bestrebelser på å rasjonalisere produksjonen.

- Fornye arbeidsstokken - åpne for rekruttering av (yngre) arbeidstakere med bedre kvalifikasjoner, høyere motivasjon eller større utviklingspotensiale.
- Førtdispensjonsordninger kan også representere et velferds-gode som inngår i den samlede avlønning på linje med tjenes-tepensjon og forsikringsordninger.

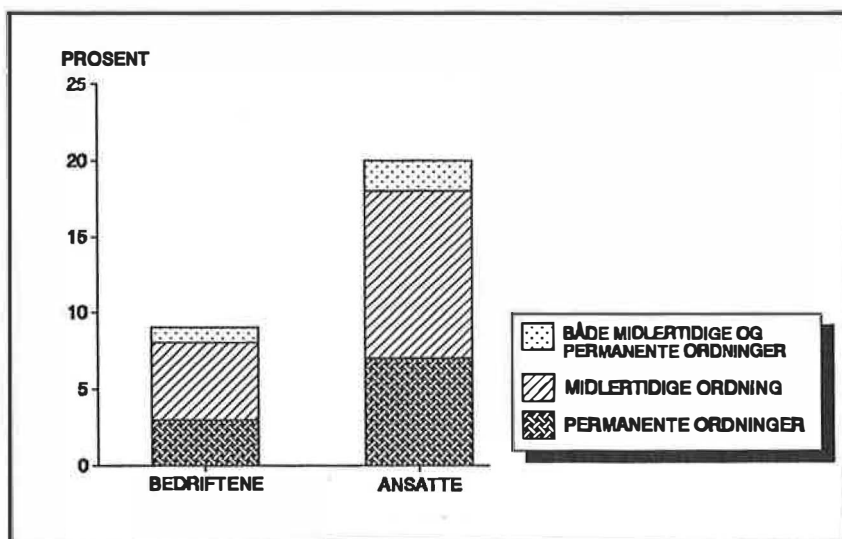
Sett fra arbeidstakernes synsvinkel er framveksten av be-driftsvisе førtdispensjonsordninger et tvetydig fenomen. På den ene siden må mottakerne frivillig eller ufrivillig frasi seg retten til å fortsette i sin jobb fram til vanlig pensjonsalder (for ikke å snakke om den lovfestete aldersgrensen). Over-gangen til førtdispensjon vil vanligvis innebære en viss inntektsnedgang, og mottakeren må gi avkall på andre for-deler som er knyttet til aktivt lønnsarbeid. På den andre siden kan muligheten for å motta pensjonsytelser fram til vanlig pensjonsalder være et gode for den enkelte mottaker (se Halvorsen og Johannesen 1991). Det gjelder ikke minst hvis alternativet er arbeidsledighetstrygd, eller søknad om uføre-pensjon på tvilsomt medisinsk grunnlag.

Det er i de siste årene gjennomført flere kvalitative studier av førtdispensjonsordninger i enkelte utvalgte bedrifter (Johannessen 1990, Hardoy 1989 Seip 1990 og Dahl 1991). En kvalitativ intervjuundersøkelse utført av FAFO bekrefter bildet fra tidligere undersøkelser: At en rekke store bedrifter bruker førtdispensjonering i situasjoner der arbeidsstokken reduseres og som et virkemiddel til å rasjonalisere og om-strukturere virksomheten (Waldrop 1991). Disse kvalitative undersøkelsene gir imidlertid ikke svar på hvilket omfang fenomenet har i norsk arbeidsliv, hvilke former for førtdis-pensjon som er mest utbredt og hvilke motiver som ligger bak.

9.2 Bedriftsvisе førtidspensjonsordninger – utbredelse og utforming

I bedriftsundersøkelsen ble ledelsen spurt om det var opprettet en egen førtidspensjonsordning ved bedriften ut over den avtalefestete AFP-ordningen. 55 av de 403 bedriftene i undersøkelsen svarte at de hadde etablert en permanent eller midlertidig ordning. I figur 9.1 vises andel av bedriftene og andel ansatte som jobber på bedrifter med ulike tilbud om førtidspensjon. Tallene gir et representativt bilde av situasjonen i private virksomheter med mer enn 10 ansatte.

Figur 9.1 Andel bedrifter og andel ansatte som jobber på bedrifter som i perioden 1989-90 har hatt permanente eller midlertidige førtidspensjonsordninger



Det var ialt 9 prosent av bedriftene som oppga at de hadde en permanent eller midlertidig førtidspensjonsordning i 1989-90. Omfanget av de rent bedriftsbaserte førtidspensjonsordningene er likevel ikke så marginalt som man kan få inntrykk av ut fra dette tallet. De bedriftene som hadde opprettet en form for førtidspensjonsordning sto for ca. 20

prosent av det samlede antall sysselsatte som undersøkelsen omfatter. Vi kan dermed anslå at omkring en femtedel av arbeidstakerne i privat sektor (i bedrifter med mer enn 10 ansatte) jobber på en arbeidsplass som i 1989/90 har hatt permanente eller midlertidige tilbud om førtidspensjon. Av disse er det omkring halvparten som oppgir å ha permanente ordninger.

Utforming av førtidspensjonsordninger

Tabell 9.1 Antall bedrifter med førtidspensjon etter nedre aldersgrense for tilbud om pensjon

	Antall bedrifter
Ingen fast aldersgrense	13
60 år	8
62 år	9
63 år	8
64 år	10
65 år	6
Ubesvart	1
Totalt	55

I bedriftsundersøkelsen har vi sett på en rekke sentrale sider ved de bedriftsbaserte ordningene: Er ordningene permanente eller midlertidige? Hva er nivået på pensjonen i forhold til bruttolønn? Finansieres pensjonsytelsene i sin helhet av bedriften eller i kombinasjon med arbeidsledighetstrygd? Opereres det med faste aldersgrenser? Er det frivillig for den enkelte å ta imot tilbud om pensjon og gjelder tilbudet alle (eldre) arbeidstakere i bedriften eller er det rettet mot bestemte grupper eller bestemte personer?

Fra arbeidstakernes synsvinkel er det vesentlige forskjeller på midlertidige og permanente ordninger. Midlertidige tilbud om førtidspensjon vil ofte være satt fram i forbindelse med nedbemanning og omstrukturering av virksomheten. Selv om de fleste bedrifter oppgir at det er frivillig å ta imot tilbudet om førtidspensjon, kan det ved en midlertidig ordning være et sterkt uformelt press for å gå av med pensjon.

Av de 55 bedriftene som hadde en førtidspensjonsordning i 1989/90 var det omtrent halvparten som oppga at dette var et rent midlertidig tilbud, mens halvparten oppga å ha per-

manente ordninger. Et mindretall hadde både permanente og midlertidige ordninger i denne perioden.

Hovedparten av bedriftene oppgir at de opererer med faste aldersgrenser for tilbud om førtidspensjon. Aldersgrensene varierer fra 60 til 65 år.

Tabell 9.2 Antall bedrifter med førtidspensjon etter pensjonstilbudets målrettethet

Antall bedrifter	
Alle ansatte	22
Bestemte grupper	12
Bestemte personer	17
Vet ikke/ubesvart	4
Totalt	55

Videre ble bedriftene spurt om tilbudet om førtidspensjon ble gitt til alle ansatte som fyller alderskriteriene eller om tilbudet var rettet mot bestemte grupper eller bestemte personer. Resultatet er gjengitt i tabell 9.2.

22 bedrifter svarte at tilbudet gjelder alle ansatte innen de relevante aldersgruppene, mens henholdsvis 12 og 17 bedrifter oppga at tilbudet var

rettet mot bestemte grupper av ansatte eller bestemte personer. Særlig de ordningene som retter seg mot enkeltpersoner må antas å virke stigmatiserende og innebære høy grad av uformell tvang.

Undersøker man nivået på pensjonsytelsene er det betydelig variasjon mellom bedriftene. Undersøkelsen viser at halvparten tilbød førtidspensjon på 70 prosent av bruttolønnen eller mer og en tredjedel tilbød 80 prosent eller mer. Her må man ta i betraktning at en del av disse ordningene forutsetter at mottakeren også tar ut arbeidsledighetstrygd.

Mye av debatten omkring førtidspensjonering har nettopp dreid seg om bedrifter som baserer tilbudet om førtidspensjon på en kombinasjon av arbeidsledighetstrygd og utbetalinger fra bedriften. I slike tilfeller baserer bedriften seg på at reglene for tildeling av arbeidsledighetstrygd tillater en person å gå på trygd fram til pensjonsalderen, hvis vedkommende fyller 64 år i løpet av 80-ukers perioden med stønad. Slike kombinasjonsløsninger, som sikrer varig inntektskompensasjon fram til vanlig pensjonsalder, er dermed aktuelle for arbeidstakere som er fylt 62 1/2 år.

Tabell 9.3 Antall bedrifter etter kompensasjonsnivå for henholdsvis arbeidere og funksjonærer

	Arbeidere	Funksjonærer
<60	5	3
60-64	3	3
65-69	6	6
70-74	9	8
75-79	3	3
80-84	8	6
85-89	4	3
>89	2	3
Ikke oppgitt	15	20

Sett fra mottakerenes synsvinkel er det vesentlig forskjell mellom ordninger som forutsetter uttak av arbeidsledighetstrygd og fullfinansierte førtidspensjonsordninger. For mange vil det være forbundet med ubehag å melde seg arbeidsledig, og de fullfinansierte ordninger åpner en mulighet for å påta seg andre jobber som kan supplere inntekten.

Av bedriftene i undersøkelsen oppga over halvparten at tilbudet om førtidspensjon i sin helhet ble finansiert av bedriften. En fjerdedel utbetalte førtidspensjon bare i kombinasjon med

ledighetstrygden, mens de resterende benyttet seg av begge finansieringsformer.

Vi kan konkludere at tilbudet om bedriftsbasert førtidspensjon i private bedrifter kan være uttrykk for alt fra generelle tilbud om alderspensjon før tiden, til situasjonsbestemte tiltak rettet mot bestemte arbeidstakere. Tiltakene kan sies å bevege seg på en skala fra sterk rettighetsorientering til ordninger med et klart innslag av målrettet utstøting.

Det ene ytterpunkt av skalaen er permanente og generelle ordninger hvor bedriften påtar seg å finansiere hele pensjonen. I den foreliggende undersøkelsen var det ni av de 55 bedriftene med førtidspensjon som oppfyller alle disse kriteriene. Ved den andre ytterkanten har vi midlertidige og målrettede ordninger hvor det forutsettes at mottakeren melder seg arbeidsledig. Det var i alt åtte bedrifter med ordninger som entydig faller i denne kategorien.

I de 55 bedriftene var det til sammen 399 personer som i 1989/90 hadde gått av med førtidspensjon. Elleve bedrifter rapporterte at ingen hadde tatt i mot tilbudet i den aktuelle perioden. Blant de resterende hadde i gjennomsnitt ni per-

soner gått av med førtidspensjon i 1989/90. Det største antall førtidspensjonerte i én bedrift var 100 personer.

9.3 Variasjoner i bedriftsbaserte førtidspensjoner

I dette avsnittet skal vi se på hvilke bedrifter som tilbyr førtidspensjon. I kapittel 7 og 8 opererte vi med fem sett av uavhengige variable: strukturelle trekk ved bedriften, trekk ved staben, organisasjonsforhold og forhandlingssystem, personalpolitiske institusjoner og til sist gjennomsnittlig lønnsnivå. I analysen av førtidspensjoner skal vi justere dette utgangspunktet noe. Som i de tidligere analysene inkluderes variabler som måler strukturelle kjennetegn ved bedriften og staben. Det er rimelig å forvente at denne typen grunnleggende kjennetegn ved en virksomhet preger de løsninger man velger i personalpolitikken overfor eldre arbeidstakere.

Videre inkluderes organisasjonsforhold og bedriftenes personalpolitiske tradisjoner i analysen. Vi antar at førtidspensjonsordninger først og fremst forekommer i bedrifter som har forholdsvis sterke fagforeninger. I slike bedrifter vil det være store kostnader forbundet med rene oppsigelser uten kompensasjon til de som blir rammet. Førtidspensjoningering representerer et "sivilisert", og kostnadskrevende instrument for å gjennomføre reduksjoner i arbeidsstokken eller oppnå fleksibilitet i bruken av arbeidskraft.

Tallene i tabell 9.4 viser at førtidspensjonsordninger sjelden forekommer i bedrifter med lav organiseringsgrad og i bedrifter hvor lønnsfastsettelsen utelukkende skjer ved individuelle avtaler. I bedrifter med sterke fagforeninger vil trolig ledelsens handlingsrom når det gjelder oppsigelser være begrenset.

Tilbud om førtidspensjon på gunstige vilkår kan representere et kompromiss mellom fagforeningens motstand mot oppsigelser og ledelsens ønske om innskrenkninger og rasjonaliseringer.

Tabell 9.4 Andel bedrifter og andel ansatte som jobber på bedrifter med førtidspensjonsordninger i 1989/90 etter andel fagorganiserte og metode for lønnsfastsettelse

	Prosent av bedriftene	Prosent av de ansatte
Andel fagorganiserte		
Over halvparten	14	25
Under halvparten	5	11
Lønnsfastsettelse		
Helt gjennom kollektive avtaler	4	20
Delvis gjennom kollektive avtaler	14	22
Bare ved individuelle avtaler	6	8
N	403	94297

Videre antar vi at den fjerde gruppen forklaringsvariabler, en velutviklet og formalisert personalpolitikk, er av særlig stor betydning for førtidspensjonering. I tabell 9.5 har vi sett på hvorvidt det finnes en personalavdeling eller personalleder på arbeidsplassen, om det er utarbeidet en personalhåndbok og om bedriften har bedriftshelsetjeneste.

Resultatene bekrefter antakelsen om at bruken av førtidspensjon har klar sammenheng med forekomsten av andre personalpolitiske institusjoner. Det er først og fremst bedrifter som har en høyt utviklet og formalisert personalpolitikk som går ut med tilbud om førtidspensjon.

Den siste forklaringsfaktoren i vår tidligere modell, gjennomsnittlig lønnsnivå på bedriften, regner vi med vil ha liten betydning for valg av strategi for førtidspensjonering. Dette henger nettopp sammen med at førtidspensjon ikke er et rent velferdsgode. Variabelen er derfor utelatt fra analysen.

Spørsmål knyttet til bedriftens økonomiske og markedsmessige situasjon må derimot forventes å ha særlig stor betydning for de valg som gjøres på dette området. Her er våre forventninger ikke entydige. Er det bedrifter med akutte økonomiske problemer som utvikler tilbud om førtidspensjon, eller er det tvert imot virksomheter med god økonomi? Er etableringen av en førtidspensjonsordning resultat av nedskjæringer i antall ansatte, eller av endringer i arbeidsstokkens sammensetning? Som nevnt kan førtidspensjonering i prinsippet være en løsning både på innstrammingsbehov og på ønsker om å endre arbeidsstokkens sammensetning i en vekstperiode.

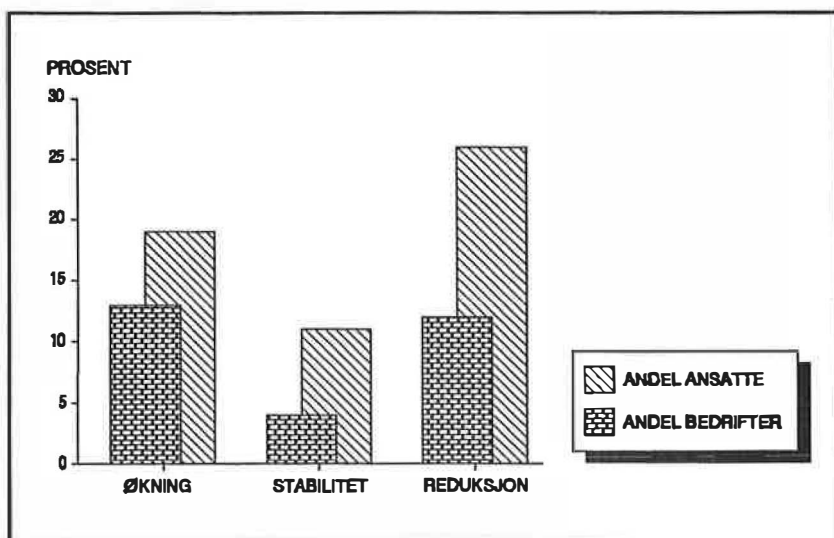
Tabell 9.5 Andel bedrifter og andel ansatte som jobber på bedrifter med førtidspensjonsordninger i 1989/90 etter forekomsten av forskjellige personalpolitiske institusjoner

		Prosent av bedriftene	Prosent av de ansatte
Tjenestepensjonsordning	Ja	14	24
	Nei	2	10
Personalsjef/-avdeling	Ja	14	25
	Nei	7	12
Personalhåndbok	Ja	17	24
	Nei	3	11
Bedriftshelsetjeneste	Ja	14	22
	Nei	1	2
N		403	94297

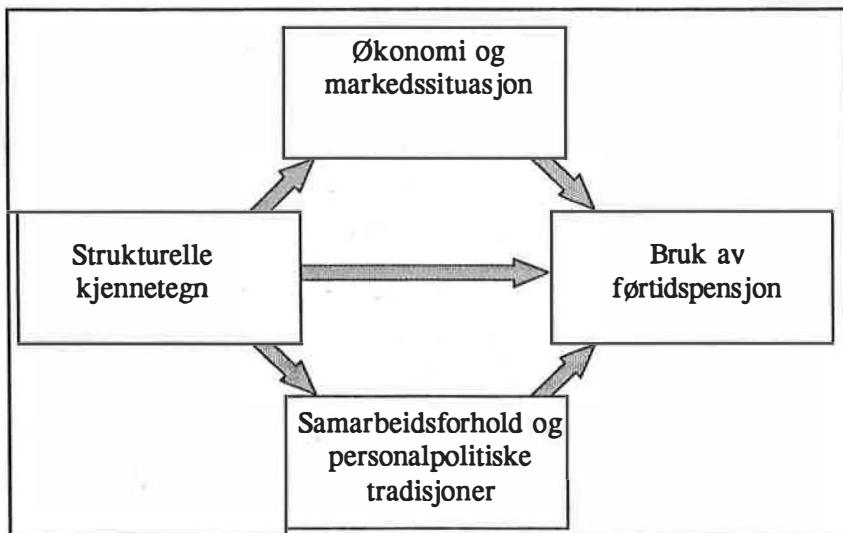
Figur 9.2 viser sammenhengen mellom endringer i arbeidsstokkens sammensetning og førtidspensjonering. På bakgrunn av medias oppslag om førtidspensjonsordninger i kriserammede bedrifter innen industri og banknæring skulle man forvente at førtidspensjonsordninger var konsentrert blant bedrifter som er inne i en periode med generelle reduksjoner i bemanningen. Det viser seg bare delvis å være tilfelle.

Førtidspensjonsordninger er forholdsvis hyppige i reduksjonsbedriftene. Henholdsvis 12 prosent av bedriftene og 26 prosent av de ansatte i bedrifter som er inne i en reduksjonsperiode oppgir at de har etablert førtidspensjonsordninger. Figur 9.2 viser imidlertid at blant bedrifter, som i løpet av de siste to år har hatt en netto økning i antall ansatte, har 13 prosent i samme periode hatt tilbud om førtidspensjon. Disse resultatene tyder på at førtidspensjonsordninger i en del tilfeller enten brukes som tiltak for å fjerne deler av arbeidsstokken eller som et generelt velferdstilbud.

Figur 9.2 Andel bedrifter og andel ansatte som jobber på bedrifter med førtidspensjonsordninger i 1989/90 etter utvikling i antall ansatte i løpet av de to siste år



Figur 9.3 Faktorer som påvirker bedriftenes tilbøyelighet til å bruke førtidspensjon



Vi antar at de ulike gruppene av bakgrunnsvariabler inngår i et årsaksmønster slik vi har illustrert i figur 9.3. I figuren er organisasjonsforhold og personalpolitiske institusjoner slått sammen til: samarbeidsforhold og personalpolitiske tradisjoner.

Med utgangspunkt i denne modellen skal vi presentere en multivariat analyse, hvor alle tre hovedtyper av årsaksfaktorer inngår samtidig. Til dette formål har vi valgt å bruke trinnvis variansanalyse. Modellen antyder at en del av sammenhengen mellom strukturelle kjennetegn og førtidspensjon går via de to andre settene av forklaringsfaktorer – økonomi/markeds-situasjon og forhandlingssituasjon/personalpolitiske tradisjoner – i bedriftene.

I analysen, som er presentert i tabell 9.6, har vi inkludert variabler som avspeiler to strukturelle forhold – størrelse og bransje. Som mål på økonomi og markedssituasjon har vi inkludert endringer i antall ansatte over de to siste årene og

ledelsens vurdering av bedriftens økonomi. Organisasjonsgrad, eksistensen av en tjenestepensjon og personalhåndbok er tatt med som mål på samarbeidsforhold og personalpolitiske tradisjoner.

Tabell 9.6 Variansanalyse; strukturelle, konjunkturrelle variabler, organiseringsgrad og personalpolitiske institusjoner. Trinnvis analyse. Beta-koeffisient

	1	2	3
Uavhengige variable			
Størrelse	0,26*	0,25*	0,15
Bransje	0,07	0,07	0,02
Endringer i arbeidsstokken		0,10	0,09
Økonomi		0,06	0,08
Organiseringsgrad			0,08*
Tjenestepensjon			0,13*
Personalhåndbok			0,13*
Forklart varians R ² :	0,08	0,09	0,14
* signifikant på 5 prosent nivå * signifikant på 1 prosent nivå			

Det første trinnet i analysen viser at bedriftens størrelse har en sterk effekt (målt ved en beta-koeffisient⁴³ på 0,26) når vi også tar hensyn til bransje. Derimot er effekten av bransje⁴⁴ mer beskjeden og ikke lenger statistisk signifikant (på 5 prosent nivå) etter kontroll for størrelse.

Det oppstår bare små endringer i analyseresultatet når vi inkluderer de to konjunkturrelle variablene i trinn to. Sam-

43 Beta-koeffisienten uttrykker effekten av variablen etter kontroll for de andre variablene i modellen.

44 For enkelthets skyld har vi gjort om bransje-variablen til en dummy-variabel som skiller mellom bank- og forsikringsbransjen og alle andre bransjer.

menhengen mellom størrelse og bruken av førtidspensjon svekkes praktisk talt ikke. Ingen av de to nye variablene har signifikante effekter etter kontroll for størrelse og bransje, og den totale forklarte varians (R^2) er praktisk talt uendret.

I det siste trinn i analysen inkluderer vi variablene som organiseringsgrad og personalpolitiske institusjoner (tjenestepensjon og personalhåndbok). De tre siste variabler fanger opp mye av den tidligere sammenhengen mellom størrelse og bruk av førtidspensjon. Når det gjelder størrelse reduseres beta-koeffisienten til 0,15 og effekten av denne variabelen er ikke lenger signifikant (på 5 prosent nivået). Forekomsten av tjenestepensjonsordninger og personalhåndbok har hver for seg en statistisk signifikant effekt på bruken av førtidspensjon, selv etter kontroll for de andre variabler i modellen. Også organiseringsgrad øker sannsynligheten for at bedriften skal ha et tilbud om førtidspensjonering. Betydningen av organiseringsgrad og andre personalpolitiske institusjoner understrekes av at den forklarte varians i modellen blir vesentlig større når disse variablene inkluderes i analysen.

Vi kan konkludere at en stor del av sammenhengen mellom bedriftsstørrelse og bruk av førtidspensjon går via organisasjonsforhold og personalpolitikken i den enkelte bedrift. Bedrifter med en velutviklet personalpolitikk og med sterke fagforeninger tar oftere på seg kostnadene ved å benytte førtidspensjonering som virkemiddel for å gjennomføre endringer i arbeidsstokken, eller som et generelt velferdstiltak. Vi får langt på vei støtte for vår hypotese om at bedriftsinterne forhold er av betydning for å forstå variasjoner i førtidspensjonering.

9.4 Avtalefestet pensjon - AFP

I 1988 avtalte LO og NAF å innføre en avtalefestet førtidspensjonsordning fra 1989. I 1989 gjaldt ordningen fra 66 år, mens den fra 1990 gjelder fra 65 år. Ved tariffoppgjøret i 1992 partene enige om å redusere aldersgrensen til 64 år med virkning fra 1.10. 1993. Dette skjer under forutsetning av at

” partene i mellomtiden har avklart at dette kan skje uten at det fører til en tilsvarende alminnelig senkning av pensjonsalderen i Norge” (LO 1992, s 3).

Ordningen omfatter arbeidstakere innen LO/NHO-området.⁴⁵ For å få rett på AFP-pensjon forutsettes det at motakeren har hatt minst 10 år med poengopptjening i folketrygden etter fylte 50 år og en gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt på minst to ganger folketrygdens grunnbeløp i de ti beste opptjeningsår etter 1967. Størrelsen på AFP-pensjonen skal i grove trekk tilsvare alderspensjonen fra folketrygden vedkommende vil ha krav på fra 67 år. Det ble i oppgjøret i 1992 enighet om å øke ytelsene med 950 kroner i måneden med virkning fra 1.10. 1992. Det ble forutsatt at dette tillegget ble skattefritt, tilsvarende den ordningen som finnes for sluttvederlag. Dermed vil kompensasjonsnivået for en gjennomsnittlig industriarbeider ligge på rundt 60 prosent av tidligere inntekt.

Mottakerne av AFP-pensjon skal i likhet med alders- og uførepensjonistene betale trygdeavgift etter laveste sats, men de får ikke rett til særfradrag. Finansieringen av AFP er delt mellom de tilsluttete bedrifter som betaler en generell avgift på 1,2 prosent av den samlede lønnssummen (økes til 0,27

⁴⁵ I tillegg til medlemsbedrifter i NHO omfatter også avtalen bedrifter hvor LO-forbund har tariffavtale og det er åpnet for at andre bedrifter kan slutte seg til ordningen hvis arbeidstakerne og arbeidsgiver blir enige om det.

prosent fra 1.10. 1992), staten som finansierer 40 prosent av de samlede utgiftene og endelig den enkelte arbeidsgiver som betaler en egenandel på 10 prosent av den årlige pensjonen.

Ved inngåelsen av den opprinnelig avtalen la partene vekt på at AFP skulle representere "et verdig alternativ til ordninger som i dag praktiseres" (Avtale mellom LO og NAF om AFP). Her tenkte man dels på rent bedriftsvisse førtidspensjonsordninger kombinert med arbeidsledighetstrygd og dels på den utstrakte bruk av uførepensjon blant arbeidstakere som nærmer seg vanlig pensjonsalder. Statens tilskudd til ordningen ble eksplisitt begrunnet ut fra en antakelse om at ordningen ville føre til redusert tilgang til uførepensjon og dermed lavere utgifter (Ot.prp. nr 15. 1988-89). Med henvisning til AFP-ordningen har Stortinget vedtatt å fjerne bestemmelsen i folketrygdloven om tildeling av uførepensjon til personer over 64 år på grunn av alderssvekkelse.

AFP-ordningen fikk liten oppslutning i starten. Dette må ses på bakgrunn av samspillet med folketrygdens uførepensjon, private tjenstepensjonsordninger og de eksisterende bedriftsvisse førtidspensjonsordninger.

For det første er AFP mindre gunstig for den enkelte enn uttak av uførepensjon, blant annet fordi AFP-pensjonistene ikke får særfradrag. Det ligger derfor økonomiske insentiver til å søke uførepensjon framfor AFP. Dette vil endre seg noe når fra 1.10. 1993 blir gitt et skattefritt månedlig tillegg til AFP-pensjonistene.

For det andre er sammenlikningen mellom uførepensjon og AFP enda mer ugunstig for de arbeidstakerne i privat sektor som er omfattet av en tjenstepensjonsordning. AFP-pensjonen utmåles etter satsene i folketrygden, mens uføretrygding vil gi tjenstepensjon i tillegg. I tillegg kan AFP-pensjonistene risikere å miste to års innbetalinger til tjenstepensjonsordningen slik at også alderspensjonen vil bli sterkt

reduisert som følge av uttak av AFP (Hippe og Pedersen; 1988).

For det tredje opererer de bedriftsvise førtidspensjonsordninger ofte med lavere aldersgrenser enn 65 år. Vi har allerede sett at bedriftsvise førtidspensjonsordninger fortsetter å ha en betydelig utbredelse etter innføringen av AFP. Den planlagte reduksjonen til 64 år kan bidra til å øke AFP-ordningens betydning. Likevel vil en rekke bedriftsvise ordninger fortsatt ha lavere aldersgrenser.

Ved utgangen av 1989 var det totale antall personer med AFP-pensjon (LO/NHO-ordningen) 539. Ved utgangen av 1990 hadde tallet økt til 1075, og igjen til 1439 et år senere (Rikstrygdeverket). Totalt har ca. 4000 personer tatt imot tilbudet om AFP-pensjon i løpet av de tre og et halvt år ordningen har fungert (Fellesutvalget LO-NHO).

I bedriftsundersøkelsen ble ledelsen spurt hvor mange arbeidstakere som i løpet av 1989/90 hadde gått av med AFP-pensjon. Når vi skal se på variasjoner i bruken av AFP innen LO-NHO-området må antallet AFP-pensjonister vurderes i forhold til totalt antall ansatte i bedriften. Til det formål har vi konstruert en "AFP-rate" som viser forholdet mellom antall personer gått av med AFP og totalt antall ansatte i den enkelte bedrift.⁴⁶

Det ser ut til å være tre forhold som i særlig grad påvirker bruken av AFP-ordningen: om bedriften er inne i en periode med bemanningsreduksjoner, om det ved bedriften er etablert en tjenstepensjonsordning og om bedriften har en egen ordning med førtidspensjon.

Tabell 9.7 viser at uttaket av AFP er relativt stort i bedrifter som i løpet av perioden har redusert antall ansatte. Det er interessant at sammenhengen mellom endringer i arbeidsstok-

⁴⁶ De følgende analysene er begrenset til bedrifter som har tariffavtale med et LO-forbund.

Tabell 9.7 AFP-rate etter endringer i arbeidsstokken i de to siste årene

Økning	0,20
Stabilitet	0,34
Reduksjon	0,52
Alle	0,41
N	195

bedriftens situasjon og personalbehov.

Bruken av AFP har videre sammenheng med hvorvidt bedriften har en alminnelig tjenstepensjonsordning og en egen ordning med førtidspensjon (se tabell 9.8).

Tabell 9.8 Gjennomsnittlig AFP-rate etter forekomsten av ulike personalpolitiske tiltak

Tjenstepensjonsordning	
Ja	0,34
Nei	0,51
Førtidspensjonsordning	
Ja	0,27
Nei	0,44
N	195

ken og bruken av AFP er såpass entydig og sterk. Resultatet tyder på at eldre arbeidstakere er mer tilbøyelige til å ta i mot tilbud om AFP-pensjon, hvis bedriften er inne i en periode med bemanningsreduksjoner. Selv om AFP i prinsippet er et frivillig tilbud blir den enkelte arbeidstakers valg mellom AFP og fortsatt arbeid påvirket av

AFP brukes relativt sjeldent i bedrifter som har en tjenstepensjonsordning. Som påpekt tidligere vil AFP framstå som mindre gunstig for arbeidstakere med en privat tjenstepensjonsordning. Det gjelder særlig hvis arbeidsgiveren velger å avbryte innbetalingen av premier for arbeidstakere som går av med AFP.

Bruken av AFP er også beskjedent i bedrifter med en egen førtidspensjonsordning. Trolig er forklaringen at en del av de potensielle brukere av AFP allerede har blitt førtidspensjonert. AFP vil heller ikke kunne konkurrere med kompensasjonsnivået i de mest generøse førtidspensjonsordningene.

Samtidig viser resultatene at AFP brukes relativt ofte av ansatte i bedrifter uten et eget førtidspensjonstilbud. Man kan derfor konkludere at AFP når ut til, og i et visst omfang brukes av, lønnstakergrupper som ikke tidligere har hatt tilbud om alderspensjon før tiden.

9.5 Benyttes uføretrygden som førtidspensjon?

Tidligere studier har vist at uttak av uførepensjon varierer systematisk med trekk ved bedriftene. På en rekke sentrale punkter skiller bedriftene med høye uførerater seg fra den typiske bedrift med egen førtidspensjonsordning. Uføreratene er størst i bedrifter som er inne i en periode med bemanningsreduksjoner, har egen bedriftshelsetjeneste, men ellers lite formalisert personalpolitikk (Hippe og Pedersen 1991).

Det er også interessant å merke seg at tjenstepensjonsordning ikke ser ut til å ha innvirkning på uføreraten (Hippe og Pedersen 1991). I bedrifter med tjenstepensjonsordning vil kompensasjonsnivået ved uttak av uførepensjon jevnt over være større enn i bedrifter uten tjenstepensjon. Vi finner dermed ikke støtte for en hypotese om at stønadsnivået spiller en avgjørende rolle for uttaket av uførepensjon (jf. preferansemodellen).

Påpekningen av systematiske sammenhenger mellom kjennetegn ved bedriftene og omfanget av uføretrygdingen er ikke nødvendigvis uttrykk for et aktivt misbruk av uføretrygden fra bedriftenes side.

For det første kan økonomiske problemer, rasjonaliseringstiltak og omstillingsprosesser i bedriftene påvirke terskelen for helsemessig og ervervsmessig funksjonsdyktighet. Den enkelte arbeidstakers mulighet for å mestre et helseproblem i jobben kan derfor variere fra bransje til bransje og fra bedrift til bedrift. Dertil kommer at dårlig økonomi og bemanningsreduksjoner i seg selv kan forverre det psykiske arbeidsmiljøet og innebære helserisiko for de ansatte.

For det andre kan forskjeller i bedriftenes økonomi og organisasjon gi ulike muligheter for aktiv forebygging av uføretrygding – for eksempel gjennom frivillig bedriftsintern atferd eller omplassering av personer med helseplager.

For det tredje vil en egen førtidspensjonsordning i bedriften trolig fungere som et alternativ til bruk av uførepensjon. Sagt på en annen måte: En del av de personer som går av med førtidspensjon ville før eller siden ha søkt om og fått tilsagn om uførepensjon, hvis ikke førtidspensjonsordningen hadde eksistert.

Vi næmmer oss først situasjoner med mer aktiv bruk av uførepensjonsordningen i bedriftens personalpolitikk, hvis for eksempel bedriften oppfordrer eldre ansatte til å søke uføretrygd, hvis bedriftslegen etter samråd med personalledelsen systematisk innkaller eldre arbeidstakere med henblikk på å utrede mulighetene for uføretrygding, eller hvis bedriften bevisst forsøker å gjøre det mer attraktivt for de ansatte å søke om uførepensjon. At slike tiltak forekommer i en del større private og offentlige bedrifter har blitt påvist i flere kvalitative undersøkelser (Seip 1990 og Dahl 1991).

På bakgrunn av våre data har vi begrensede muligheter for å vurdere om bedriftene gjør aktivt bruk av uførepensjonen på denne måten. Undersøkelsen inneholder imidlertid spørsmål om ett slikt aktivt tiltak - nemlig om bedriften utbetaler gavepensjoner over driftsbudsjettet til ansatte som går av med uførepensjon.

Utbetaling av gavepensjon på toppen av uførepensjon forekom i 26 bedrifter. Dette tilsvarer ca. 5 prosent av bedriftene i privat sektor med mer enn ti ansatte. Disse bedriftene står for til sammen 10 prosent av de ansatte som er omfattet av undersøkelsen.

Tilbud om utbetaling av gavepensjon ved uførepensjonering brukes fortrinnsvis av bedrifter som har behov for å redusere bemanningen. 19 av de 26 bedriftene med et slikt tilbud oppga at de var inne i en periode med generelle bemanningsreduksjoner. I disse bedriftene må man si at uførepensjonering brukes som et aktivt virkemiddel i personalpolitikken

Tiltaket ser ut til å virke i den forstand at forekomsten av slike utbetalinger går sammen med relativt høye uførerater. De 26 bedriftene hadde i gjennomsnitt en uførefrekvens på vel to prosent (mot under en prosent i bedriftene uten et slikt tilbud). De høye uførefrekvenser i disse bedriftene kan dels skyldes den rene insentivvirkning av slike utbetalinger, dels at det samtidig er et formelt eller uformelt press i retning av å søke om uførepensjon.

9.6 Oppsummering

– bedriftene og førtidspensjonering

Bedriftsvise førtidspensjonsordninger, uttak av AFP-pensjon og uførepensjon representerer alternative og komplementære muligheter for tidlig yrkesavgang med inntektskompensasjon i det private arbeidsmarked. De varierer med hensyn til hvor attraktive de er for arbeidstakerne og hvilke kostnader de utløser for henholdsvis staten og den enkelte bedrift.

Bedriftsvise førtidspensjonsordninger kan være forholdsvis attraktive sett fra arbeidstakernes synsvinkel. Det gjelder særlig hvis kompensasjonsnivået er høyt, hvis tilbudet om førtidspensjon reelt er frivillig og hvis pensjonsytelsene i sin helhet blir finansiert av bedriften. Ved slike ordninger blir ikke statskassen belastet i det hele tatt. Fullfinansierte og permanente førtidspensjonsordninger er imidlertid svært kostnadskrevenende for bedriftene. I praksis er nesten halvparten av de eksisterende førtidspensjonsordninger i privat sektor organisert som suppleringsordninger til arbeidsledighetstrygden. Ved disse ordningene er det i realiteten staten som bærer den største delen av kostnadene.

Uførepensjonering vil ofte gi et relativt høyt kompensasjonsnivå, særlig hvis bedriften samtidig har en tjenstepensjonsordning, og hvis bedriften eventuelt utbetaler gavepensjoner på toppen. Sett fra arbeidstakernes synsvinkel er ulempen ved uførepensjonering at mottakere må definere seg selv som medisinsk uegnet til fortsatt yrkesaktivitet. Det er staten og eventuelt forsikringsselskapene som bærer kostnadene ved uførepensjonering. For den enkelte bedrift er avgang på uførepensjon et kostnadsfritt alternativ bortsett fra eventuelle gavepensjoner.

AFP-pensjon har så langt vært den økonomisk minst attraktive ordning for arbeidstakerne. Dette vil kunne endre seg noe når de nye reglene om et skattefritt tillegg trer i kraft. Fordelen med AFP, sett fra arbeidstakernes synsvinkel, er at den gjelder generelt og at den ikke forutsetter noen form for medisinsk diagnostisering. For den enkelte arbeidsgiver er egenandelen ved ordningen forholdsvis beskjeden. Hvis arbeidsgiver i tillegg slipper å betale premie til tjenstepensjonsordningen, kan avgang til AFP representere en vesentlig innsparing (selv om vedkommende blir erstattet av en yngre arbeidstaker).

Man må anta at bruken av disse tre formene for tidligpensjonering har sammenheng med tildelingskriteriene, hvor attraktive de er for arbeidstakerne og hvor store kostnader de representerer for bedriftene (Dahl og Colbjørnsen 1991). Vi har i dette kapitlet forsøkt å påvise hvordan økonomiske rammevilkår og institusjonelle forhold på den enkelte bedrift påvirker bruken av ulike former for tidligpensjonering.

På bakgrunn av bedriftsundersøkelsen kan vi anslå at bedriftsvisе førtidspensjonsordninger forekommer i ca. 9

prosent av bedriftene i privat sektor.⁴⁷ Disse bedriftene står for ca. 20 prosent av samlet antall sysselsatte i privat sektor.

Bedriftsvisе førtidspensjonsordninger blir fortrinnsvis etablert i store bedrifter med sterke fagforeninger og/eller en velutviklet og formalisert personalpolitikk. Etableringen av førtidspensjonsordninger er ikke entydig knyttet til økonomiske kriser eller situasjoner hvor bedriftene ønsker å redusere arbeidsstokken. Men, midlertidige førtidspensjonsordninger blir som hovedregel etablert i bedrifter som reduserer bemanningen, og permanente ordninger forekommer ofte i bedrifter som er stabile eller ekspanderer. De observerte førtidspensjonsordninger fordeler seg på en skala fra generøse, rettighetsbaserte tilbud til tiltak med et klart preg av målrettet utstøting.

Etablering av førtidspensjonsordninger kan i alle tilfelle oppfattes som et implisitt eller eksplisitt kompromiss mellom ledelsen og de ansatte/fagforeningen(e). De mest rettighetsorienterte og generøse førtidspensjonsordningene representerer et genuint velferdsgode for de ansatte samtidig som de øker bedriftens omstillingsevne og åpner for rekruttering. Midlertidige ordninger blir trolig akseptert av de ansatte og fagforeningene som et akseptabelt alternativ til direkte oppsigelser, for eksempel basert på ansiennitetsprinsippet.

Fraværet av førtidspensjonsordninger i småbedriftene kan dels skyldes at de generelt har større fleksibilitet, små-bedrifter har erfaringsmessig høyere gjennomtrekk og de har lettere for å benytte direkte oppsigelser, og dels at småbedriftene savner den nødvendige økonomiske styrke til å etablere egne ordninger med førtidspensjon.

Uførepensjonering fra private bedrifter har en klar sammenheng med bedriftenes økonomiske situasjon og behovet for personalreduksjoner. Det har tidligere blitt påvist at

47 Anslaget omfatter bare bedrifter med mer enn ti ansatte.

bedriftsnedleggelse og arbeidsledighet fører til økt risiko for uføretrygding (se blant andre Westin 1989). Vår undersøkelse viser at økonomiske vanskeligheter og personalmessige rasjonaliseringstiltak i eksisterende bedrifter fører til økt risiko for uførepensjonering. En velutviklet og formalisert personalpolitikk trekker i retning av lavere uførerater, mens en egen bedriftshelsetjeneste trekker i motsatt retning.

Det er ikke mulig å trekke generelle konklusjoner om hvorvidt disse sammenhengene er uttrykk for at bedriftene aktivt bruker uføretrygden som strategisk virkemiddel. En del bedrifter med akutte overbemanningsproblemer har imidlertid gått ut med tilbud om utbetaling av gavepensjoner til ansatte som får innvilget uførepensjon. Bedrifter med slike tilbud rapporterer som svært høye uførerater.

AFP-ordningen som ble etablert i 1988 representerer det første generelle førtidspensjonstilbud i privat sektor (LO/-NHO-området). Hensikten med AFP var å etablere et "verdige alternativ" til bedriftsvis førtidspensjonsordninger og bruk av uførepensjon for eldre arbeidstakere.

Selv om ordningen i prinsippet er frivillig finner vi systematiske forskjeller i bruken av AFP. Arbeidstakerne er mer tilbøyelige til å ta ut AFP i bedrifter som reduserer bemanningen. Det kan altså se ut til at bruken av AFP til en viss grad avspeiler bedriftenes behov for tilpasninger i arbeidsstokken. AFP brukes relativt sjeldent i bedrifter med tjenstepensjonsordning og i bedrifter som har en egen ordning med førtidspensjon.

Kapittel 10

Familietyelser, sykelønn og helsetjenester

Helsetjenester, sykelønn og familietyelser er områder, som de færreste av oss forbinder med bedrifters lønns- og personalpolitikk. Den offentlige sykelønnsordningen gir full lønn fra første fraværsdag, vi har en nasjonal helseforsikring som skal sikre alle et godt helsetilbud, og ulike former for støtte til barnefamilier er definert som et av sosialpolitikkenes kjerneområder.

Likevel etterlater det offentlige tilbudet nisjer, som kan fylles av bedriftsbasert velferd. Et godt eksempel er regelen om at det ikke skal utbetales sykepenger for inntekter over seks ganger folketrygdens grunnbeløp. Høyinntektstakere har dermed ut fra loven ikke krav om full inntektskompensasjon ved sykdom. Her kan både tariffestete ordninger fra perioden før sykelønnsordningen ble innført og frivillige ordninger på den enkelte bedrift bety at det likevel utbetales full lønnskompensasjon.

Kapasitetsproblemer i det offentlige tjenestetilbudet og ønsket om høyere standard enn i de offentlige institusjonene kan skape etterspørsel etter bedriftsbaserte ordninger. Typiske eksempler kan være lett (og gratis) tilgang til individuelle legekonsultasjoner, bedriftsbarnehager, lengre fødselspermisjoner enn det den offentlige ordningen tilbyr o.a. Bedriftenes sosialpolitikk er dermed nært knyttet til utformingen av og svakheter i det offentlige tilbudet – også på områder som familiepolitikk, sykepenger og helsetjenester. I dette kapitlet skal vi se nærmere på utbredelsen av bedriftsbaserte ordninger på disse tre områdene.

10.1 Bedriftenes familiepolitiske tiltak

For mange kan denne betegnelsen virke svært uvanlig og kanskje motsetningsfylt. Familiepolitikk forbinder vi med ordninger som gjør det mulig å bruke mindre tid i arbeidslivet til fordel for familien.

Det er imidlertid ikke noe i veien for at partene i arbeidsmarkedet eller den enkelte bedrift kan etablere ordninger som letter økonomien og hverdagslivet for ansatte med forsørgeransvar for barn.

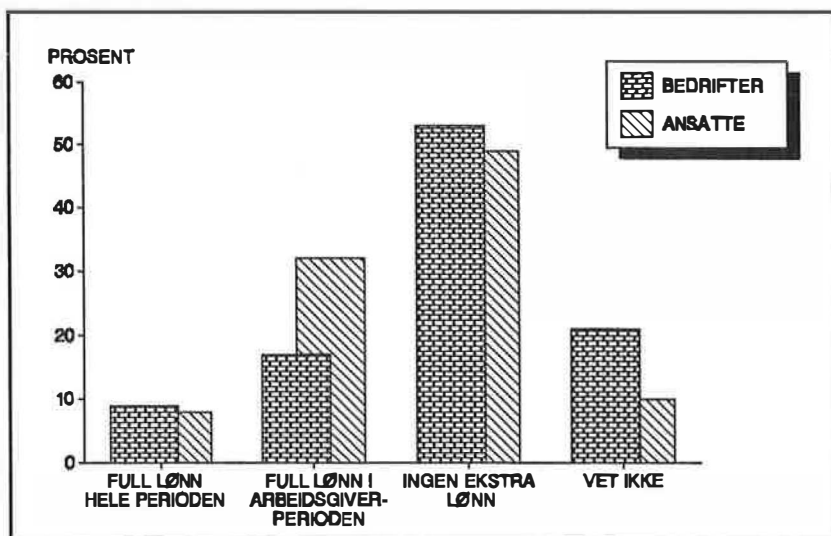
Bedriftsbarnehager er forholdsvis utbredt i deler av offentlig sektor (se Barth og Gulbrandsen 1990) og offentlig ansatte har gjennom det meste av 80-tallet hatt en tariffestet rett til to ukers fødselspermisjon utover den lovfestede perioden. Også i privat sektor har det de siste årene vært eksempler på at familiytelser har blitt trukket inn i tarifforhandlingene. Journalistene fikk i forbindelse med tariffoppgjøret i 1990 gjennomslag for kravet om ni måneders fødselspermisjon med full lønn.

I bedriftsundersøkelsen har vi kartlagt innslaget av barnehageordninger i bedriftene, om det tilbys lengre fødselspermisjoner, om det betales ut full lønn ved fødselspermisjon også for den delen av inntekten som overstiger 6 G. Vi har også spurt om bedriften betaler lønn til fedre som tar ut sin lovfestede 14 dagers permisjon i forbindelse med barnefødsler. En siste familiepolitisk ordning vedrører retten til permisjon uten lønn for småbarnsforeldre. Arbeidsmiljøloven slår fast at småbarnsforeldre har krav på sammenlagt ett års permisjon uten lønn. Rett til permisjon ut over den lovfestede perioden kan oppfattes som en av de sosiale frynsegodene.

Fødselspermisjon. Lønnskompensasjonen ved fødselspermisjon følger de samme reglene som ved sykefravær. Alle har i krav på full lønn, men bare for den delen av inntekten som ikke overstiger 6 ganger folketrygdens grunnbeløp. Arbeidsgiver

står imidlertid fritt til å betale ut full lønn, også for den delen av inntekten som overstiger 6 G. Arbeidsgiver kan videre velge å betale full lønn bare i arbeidsgiverperioden (14 dager) eller under hele fødselspermisjonen. Offentlig ansatte har en slik tariffestet rett til utbetaling av full lønnskompensasjon ved svangerskapspermisjon for inntekter over 6 G.

Figur 10.1 Full lønn under fødselspermisjonen. Andel bedrifter med tilbud og antall ansatte som jobber på bedrifter med dette tilbudet



Utbetaling av full lønn for inntekter over 6 G i forbindelse med svangerskapspermisjon er relativt utbredt i det private arbeidsmarkedet. Omkring en fjerdedel av bedriftene oppgir å ha en slik praksis. Av disse var det klart flest som utbetalte full lønn i hele fraværperioden. Sett i forhold til antall ansatte, viser undersøkelsen at 32 prosent av arbeidstakerne jobber på bedrifter som betaler full lønn under hele fødselspermisjonen, mens 8 prosent jobber på bedrifter som betaler full lønn i arbeidsgiverperioden.

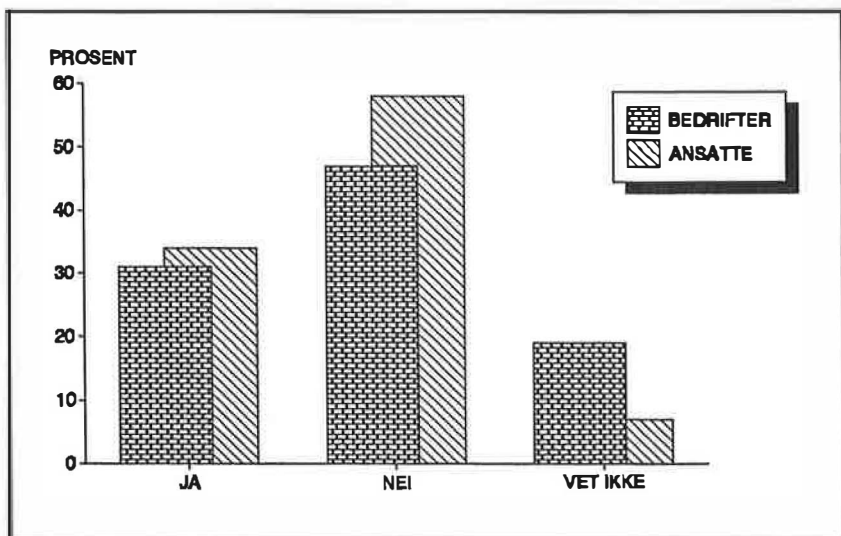
Offentlig ansatte har gjennom det meste av 80-tallet hatt en tariffestet rett til to ukers lengre fødselspermisjon enn den

som har vært gjeldende i Folketrygden. Som nevnt forhandlet Norsk journalistforbund seg i 1990 fram til en ordning med ni måneders fødselspermisjon. Lønnet fødselspermisjon utover den lovfestete perioden ser imidlertid ikke ut til å være et særlig utbredt gode i det private arbeidsmarkedet. Bare tre prosent av bedriftene oppgir å ha et slikt tilbud. I denne eksklusive gruppen er lengden på ekstrapermisjonen stort sett et par uker.

Pappa-permisjon. I følge arbeidsmiljøloven har fedre rett til 14 dagers ulønnet permisjon i forbindelse med barnefødsler. Bedriftene står fritt til å utbetale lønn i permisjonsperioden. For mange vil en slik ordning være en nødvendig om ikke tilstrekkelige betingelse for at retten til permisjon faktisk utnyttes.

Blant bedriftene i vår undersøkelse oppgir ca. en tredjedel at menn som tar ut sin lovfestete rett til pappa-permisjon får utbetalt full lønn. Litt under halvparten av bedriftene med

Figur 10.2 Lønnet pappapermisjon. Andel bedrifter med tilbud og andel av de ansatte som jobber på bedrifter med dette tilbudet



nærmere 60 prosent av de ansatte svarer at de ikke praktiserer en slik ordning.

I de foregående figurene har vi også tatt med de som svarer vet ikke. Det skyldes at en forholdsvis stor del av bedriftslederne ikke visste om det ble utbetalt lønn eller ikke til dem som tok ut pappapermisjon. Så mye som en femtedel av bedriftslederne kjenner ikke til hvilken praksis som følges. Det er særlig blant småbedriftene vet ikke prosenten er høy.

Bedriftsbarnehager. Knappheten på kommunale barnehageplasser har vært gjenstand for stor oppmerksomhet de senere årene. På dette området etterlater åpenbart det offentlige tilbudet store udekkede behov, som kan imøtekommes av arbeidsmarkedsbaserte ordninger. Barnehageordninger i direkte tilknytning til arbeidsplassen kan i tillegg gi rasjonaliseringsgevinster for travle småbarnsforeldre:

” Det kan bli det nye frynsegodet som trekker mer enn parkeringsplass, firmabil og billige lån. Det vil lette folks dagligliv og skape større overskudd til arbeidslivet” (Andreas Hompland, Økonomisk Rapport nr. 5 1988).

Det er derfor overraskende at bedriftsbarnehager ser ut til å ha en relativt begrenset utbredelse blant private bedrifter. I vår undersøkelse oppga bare to prosent av bedriftene at de har opprettet en egen barnehage eller at de på annen måte sørger for barnehageplasser til sine ansatte. Det er mange store blandt de bedriftene som har etablert et slikt tilbud, de sysselsetter tilsammen ni prosent av de ansatte i undersøkelsen. Bedriftsbaserte barnehager har dermed en viss utbredelse sett i forhold til det samlede antall ansatte som undersøkelsen omfatter.

Forklaringen på at bedriftsbarnehager fortsatt er relativt sjeldne blant private bedrifter, kan ligge på det organisatoriske plan. Å etablere en barnehage i bedriftens egen regi

er et nokså krevende prosjekt, som blant annet vil medføre ansettelse av en kategori arbeidstakere som bedriftene har liten erfaring med. Det er i det hele tatt karakteristisk for de sosiale frynsegoder som har stor utbredelse i det private arbeidsmarkedet at de krever liten administrativ og organisatorisk innsats. Vekstpotensialet på dette området ligger etter alt å dømme først og fremst i at bedriftene får større muligheter til å kjøpe plasser i kommunale eller private barnehager.

Blant de bedriftene i undersøkelsen som hadde en form for barnehage tilbud oppga litt under halvparten at tilbudet omfattet mer enn 20 plasser. Ingen av disse bedriftene har gratis tilbud. Den månedlige betalingen per barn ligger i gjennomsnitt på litt under 2.300 kroner. Her spiller trolig skattereglene en rolle, fordi gratis eller sterkt subsidierte barnehagepriser etter gjeldende regler skal behandles som skattepliktig inntekt på den ansattes hånd (Risanger 1989). Forskifter gitt med hjemmel i skattelovens paragraf 42 slår fast at forutsetningen for skattefrihet er at foreldrenes egenbetaling overstiger 18.000 kroner for det første barnet og 9.000 kroner for hvert ytterligere barn.

Skattereglene på dette området ble nylig presisert slik at skattefrihet for bedriftens tilskudd til barnehageplass i en privat eller kommunal institusjon bare gjelder hvis bedriften har eierinteresser i eller har gjort et kapitalinnskudd i institusjonen som står i et rimelig forhold til det antall plasser bedriften disponerer. Motivasjonen for denne bestemmelsen er trolig at bedriftsbaserte barnetilsynsordninger skal komme som et supplement til den eksisterende offentlige og private barnehagedekningen.

Bedriftene ble videre spurt om det de siste årene var reist krav fra de ansatte eller deres representanter om større innsats fra bedriften i forbindelse med barnetilsynsordninger. Bare i underkant av fire prosent av bedriftene svarer at slike

krav har blitt satt fram. Det er altså svært få bedrifter som opplever en sterk etterspørsel etter barnetilsynsordninger blant sine ansatte.

Det er i deler av offentlig sektor, først og fremst sosial- og helsesektoren, at bedriftsbarnehager har vunnet stor utbredelse som en del av personalpolitikken. Men heller ikke i offentlig sektor er det mer enn i underkant av 10 prosent av virksomhetene som oppgir at de har tilbud om barnehageplasser til sine ansatte (Barth og Guldbrandsen 1990).⁴⁸

Rett til ulønnet omsorgspermisjon. Ulønnet omsorgspermisjon, utover den lovfestede perioden på ett år, kan være attraktivt for småbarnsforeldre som ønsker å være hjemme med sine barn uten å miste den tryggheten som ligger i fast ansettelse. Slike ordninger kan, i tillegg til å være et sosialt gode for de ansatte, fra bedriftens side være motivert ut fra hensyn til å redusere bemanningen uten å gå til direkte oppsigelser.

I det private arbeidsmarked er det i følge vår undersøkelse 6 prosent av bedriftene med 12 prosent av arbeidstakerne som har etablert permanente tilbud om omsorgspermisjon uten lønn utover den lovfestede perioden på ett år.

10.3 Analyse av variasjon i familiepolitiske ytelser

For å få et bedre bilde av familieytelsenes fordeling i det private arbeidsmarked har vi slått de ulike ordningene sammen til en indeks. Med utgangspunkt i denne indeksen har vi

⁴⁸ Enkelte kommuner gir grupper av ansatte fortrinn til kommunale barnehageplasser. Selv om det ikke ligger et direkte lønns gode i disse ordningen kan de være av stor betydning for den enkelte arbeidstaker og dermed et effektivt virkemiddel for å tiltrekke seg arbeidskraft.

analysert hvilke faktorer som påvirker bredden i bedriftenes familiepolitiske innsats. I modellen har vi inkludert bransje, bedriftsstørrelse, utdannings- og kjønns sammensetning, organiseringsgrad, lønnsnivå og personalpolitiske institusjoner.

Resultatene av analysen er presentert i tabell 10.1. Tabellen viser hvordan tilbudet av familieytelser varierer etter verdi på de ulike forklaringsfaktorene - både når vi ser på faktorene hver for seg (Eta-koeffisienten) og etter at det er kontrollert for effekten av de øvrige variablene i modellen (Beta-koeffisienten).

Ser vi på de enkelte faktorene hver for seg viser det seg at det bredeste tilbudet av familiepolitiske ytelser finnes innen finansnæringen, i store bedrifter, blant bedrifter der en stor del av staben har høy utdanning, og der det er en moderat overvekt av kvinner i staben. Videre er familieindeksen høy i bedrifter med høy organiseringsgrad, i bedrifter med tariffavtale med AF eller YS og ikke minst i bedrifter med en velutviklet og formalisert personalpolitikk (både personalleder og personalhåndbok). Sist men ikke minst er det et bredt tilbud av familieytelser i bedrifter med et høyt gjennomsnittlig lønnsnivå.

Tabell 10.1 Variansanalyse av bedriftenes tilbudet av familieytelser

	Eta	Beta
Uavhengige variabler		
Næring: Bank og forsikring	.30	.20 [#]
Antall ansatte	.25	.05
Andel med høyere utdanning	.18	.13
Andel kvinner	.21	.08
Andel fagorganiserte	.22	.12 [#]
Lokal forhandlingsrett	.12	.06
Tariffmotpart: AF eller YS	.25	.05
Personalpolitiske institusjoner	.41	.28 [#]
Lønnsnivå	.29	.20 [#]
Forklart varians R ²		.30

Ser vi derimot på effekten etter at det er kontrollert for de øvrige variabler i modellen er det bare fire av faktorene som gir direkte utslag på familieindeksen. Det er signifikante effekter av tilknytning til bank- og forsikringsnæringen, organiseringsgrad, lønnsnivå og personalpolitiske institusjoner.

Kjønns sammensetningen på staben har ikke signifikant effekt når vi kontrollerer for de andre variablene i modellen. Dette resultatet må imidlertid ses i sammenheng med at høy kvinneandel slo klart negativt ut i forhold til de samlede velferds- og sosialpolitiske indeksene (analysert i kapittel 7) og i forhold til sjansen for at bedriften har en god tjenestetpensjonsordning (analysert i kapittel 8). Kvinnedominerte arbeidsplasser kommer derimot ikke spesielt dårlig ut når det gjelder tilbudet av familierelaterte ytelser.

10.4 Sykepenger

Den norske sykepengeordningen omtales ofte som svært generøs. Sykelønnsreformen fra 1978 innebar at arbeidstakerne fikk rett til full lønn fra første fraværsdag.

Da den nye sykelønnsordningen ble innført i 1978 ble det satt et tak for utbetalinger av sykelønn ved 12 ganger folketrygdens grunnbeløp. Under regjeringen Willoch ble den øverste grensen senket til 8 G i 1983, og deretter til 6 G i 1985. På grunn av den fordelingspolitiske profilen foregikk innstrammingene uten større protester. Men hvor hardt rammet denne nedskjæringen høyinntektsgruppene? Hvor mange fikk kompensert tapet gjennom tariffestete eller frivillige ordninger i arbeidsmarkedet?

Som arbeidsgiver har stat og kommuner valgt å skjerme de høytlønte fra de innstramminger i sykepengesystemet som ble gjennomført på 80-tallet. I offentlig sektor gjelder fortsatt

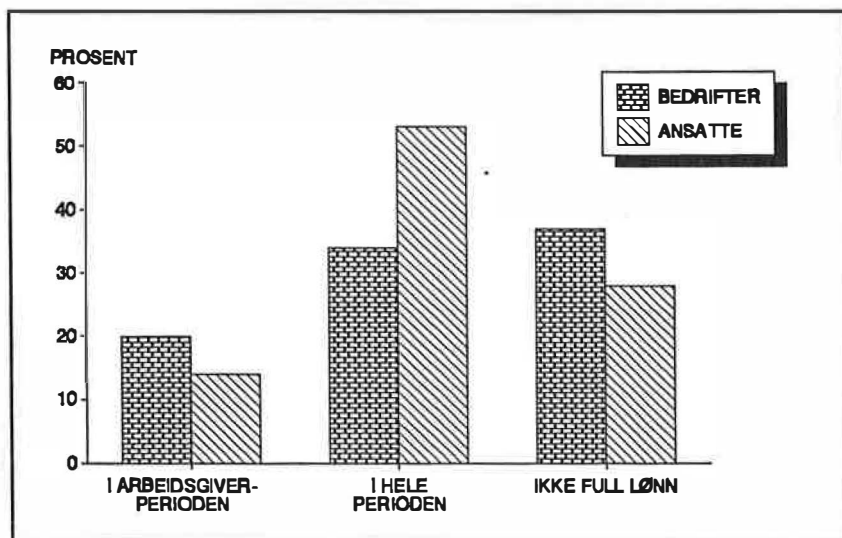
tariffestete ordninger som sikrer de høytlønnte full lønn under fravær i opp til tre måneder.

Bedriftsundersøkelsen viser at et klart flertall av arbeidstakerne i privat sektor jobber på bedrifter som betaler full lønn ved sykdom også for inntekter over 6 G. De fleste bedriftene har dermed frivillig kompensert virkningen av innstrammingene i det offentlige regelverket.

En tredjedel av bedriftene oppgir at de betaler full lønn i hele fraværperioden, og 20 prosent oppgir at denne praksis bare følges i de første 14 dagene av fraværperioden – altså i arbeidsgiverperioden. Bare 28 prosent av de ansatte jobber på bedrifter som oppgir at ansatte med inntekter over 6 G trekkes i lønn ved sykefravær.

Selv om bedriftene, ved å holde seg til reglene i folkestrygdloven, kunne oppnå visse besparelser i form av reduserte sykelønnsutgifter velger de fleste å ignorere inntektstaket.

Figur 10.3 Utbetaling av sykelønn for inntekter over 6 ganger folkestrygdens grunnbeløp. Andel bedrifter og andel arbeidstakere som jobber på bedrifter med en slik ordning



Rent administrative forhold kan spille en rolle i denne sammenheng. Det krever aktiv registrering av sykefraværet og administrative tiltak fra bedriftens side for å følge regelverket i folketrygden. Dermed velger mange bedrifter den enkleste og mest praktiske løsningen – de fortsetter den vanlige lønnsutbetalingen.

Utbetaling av full lønn under sykdom kan selvsagt også være en del av en bevisst personalpolitisk profil på tross av at kostandene økes noe. Arbeidsgiver ønsker ikke å trekke høytlønte arbeidstakere fordi det kan gi en negativ signaleffekt. Innsparingspotensialet vil i ofte være svært begrenset.

Tabell 10.2 Prosent av bedriftene som oppgir at retten til full lønn ved sykefravær er nedfelt i tariffavtaler eller lokale særavtaler.

	Prosent	N
Alle	42	238
Tariffavtale med		
LO	47	118
YS	64	43
AF	67	24

Retten til full lønn under sykefravær er i noen tilfeller nedfelt i tariffbestemmelser som var gjeldende allerede før sykelønnsreformen i 1978. I bedriftsundersøkelsen ble ledelsen spurt om retten til full lønn under sykdom for inntekter over taket på 6 G var nedfelt i tariffavtaler eller lokale særavtaler. Resultatet er gjengitt i tabell 10.2.

Blant de bedrifter som utbetaler full lønn under sykdom, er det 42 prosent som oppgir at ordningen er nedfelt i avtaleverket. Avtalefesting er hyppigere blant YS og AF-bedriftene enn blant bedriftene som har tariffavtale med et LO-forbund.

Det har i de siste årene versert forslag til innstramminger i den offentlige sykelønnsordningen. Det er foreslått såvel innføring av karensdager som lavere kompensasjonsnivå og strengere egenmeldingspraksis. Det er grunn til å anta at slike innstramminger i varierende grad vil bli kompensert gjennom tariffestete og frivillige ordninger på samme måten som det har skjedd med de innstramminger som ble gjennomført på 80-tallet.

10.5 Helsetjenester

Arbeidsmiljølovens paragraf 30 fastslår at det skal være verne- og helsepersonell ved bedriften når dette er nødvendig for å gjennomføre særlig overvåking av arbeidsmiljøet eller foreta helsekontroller. Arbeidstilsynet vurderer den enkelte virksomhets behov for slik tjeneste.

Blant private bedriftene med over 10 ansatte oppgir 13% at de har eget ansatt helsepersonell og 47 prosent kjøper inn tjenester utenifra. De resterende 40 prosent av bedriftene har ikke noe eget helsetilbud.

Eget ansatt helsepersonell finnes først og fremst i de største bedriftene. I de 13 prosent av bedriften som oppgir at de har eget ansatt personell jobber hele 36 prosent av de ansatte. Tilsvarende sysselsetter de 40 prosent av bedriftene som ikke har et helsetilbud bare 14 prosent av de ansatte som undersøkelsen omfatter.

I følge forskrifter for bedriftshelsetjenesten⁴⁹ kan arbeidsoppgavene deles inn i bedring av arbeidsmiljøet og overvåking av helse til den enkelte arbeidstaker eller grupper av arbeidstakere i forhold til arbeidssituasjonen.

Målsettingen med bedriftshelsetjenesten er forebygging av yrkesskader og yrkessykdommer og tilrettelegging av det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet. Konsultasjoner og behandling er ikke definert som en sentral oppgave. I følge forskriftene skal eventuell behandling skje i samarbeid med den enkeltes behandlende lege, og konsultasjoner skal knyttes til problemer man antar har sammenheng med arbeidsmiljøet.

Likevel kan bedriftshelsetjenesten i praksis fungere som et tilbud om generelle helsetjenester, hvor den enkelte ikke må betale egenandeler. For å kartlegge omfanget av dette har

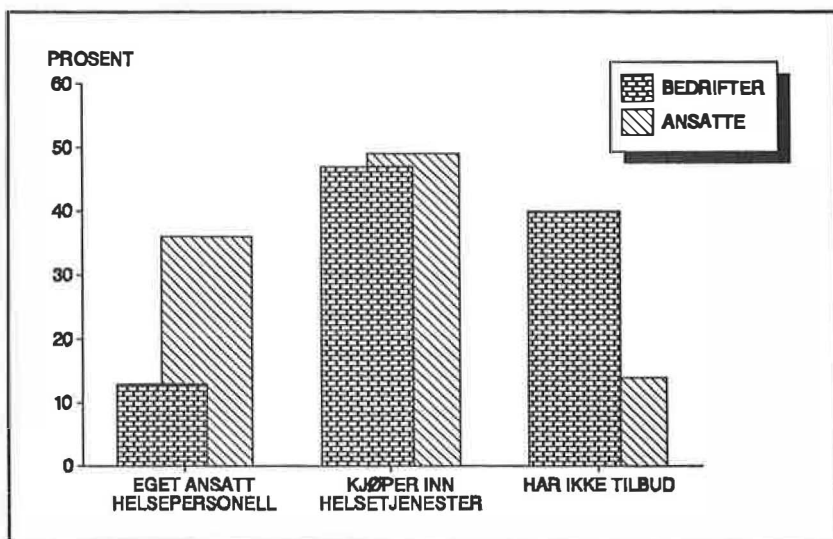
⁴⁹ I forskrifter om bedriftshelsetjeneste paragraf 3 og i forskrifter om vernepersonale paragraf 3 finnes bestemmelser om arbeidsoppgavene.

vi stilt spørsmål om de ansatte på eget initiativ kan benytte bedriftshelsetjenesten til konsultasjoner.

Halvparten av bedriftene oppgir at den enkelte ansatte på eget initiativ kan benytte helsetjenesten til konsultasjoner. Bare 10 prosent av bedriftene svarer negativt på spørsmålet. Dette kan ses som et tegn på at bedriftshelsetjenesten ikke bare arbeider med forebygging og helsekontroller, men i mange tilfeller også fungerer som et praktisk og billig alternativ til den kommunale primærhelsetjenesten for de ansatte.

Det er som kjent kapasitetsproblemer i deler av det offentlige helsevesen. Ventetiden for behandling av bestemte lidelser kan i mange tilfeller være lang. Denne situasjonen bidrar til å aktualisere helseforsikringer og medlemskap i private helseklinikker som et attraktivt frynsegode. Det er for eksempel mulig å tegne forsikringer som garanterer finansiell bistand til behandling ved en utenlandsk helseinstitusjon hvis det er lang ventetid i det offentlige helsevesen.

Figur 10.4 Andel av bedriftene som har bedriftshelsetjenester og andel ansatte som jobber på bedrifter med helsetjeneste



Sammenlignet med bedriftshelsetjenesten er dette ordninger som klart antar form av et frynsegode. Likevel er medlemskap i en privat helseklinikk betalt av arbeidsgiver etter gjeldende regler fradragsberettiget for arbeidsgiver og undratt skatt på den ansattes hånd (Risanger 1989).

For bedriften kan det være rasjonelt å kjøpe slike tjenester på vegne av de ansatte, hvis det kan bidra til å forkorte eventuelle sykefraværperioder blant medarbeidere som vanskelig lar seg erstatte.

Ni prosent av bedriftene med syv prosent av de ansatte i undersøkelsen oppga at de hadde tegnet helseforsikringer eller betalt for medlemskap i en privat helseklinikk på vegne av alle eller grupper av de ansatte. Det er altså ikke først og fremst store bedrifter som har etablert slike tilbud.

I utgangspunktet skulle man forvente at tilbud om helseforsikringer o.a. er forbeholdt ledelsen eller et forholdvis snevert skikt av de ansatte på bedriften. Det ser imidlertid ikke ut til å være et gjennomgående trekk. Av de 30 bedriftene som oppga å ha et slikt tilbud opplyste 26 at tilbudet gjaldt alle eller nesten alle ansatte. Bare en bedrift opplyste at tilbudet bare gjaldt for ledelsen.

10.6 Sluttkommentar

Resultatene fra bedriftsundersøkelsen som er presentert i dette kapitlet viser at den bedriftsbaserte velferden også omfatter områder vi tradisjonelt ikke har knyttet til arbeidslivet, men til offentlig politikk. Bedriftenes sosialpolitikk omfatter i dag tradisjonell familiepolitikk, sykepenger, helse-tjenester og helseforsikringer. Utbredelsen av disse ordningene varierer imidlertid betydelig. Mens barnehageplasser har liten betydning, har full lønn under sykdom og fødselspermisjon, samt lønnet pappa-permisjon relativt stor utbredelse.

Den store variasjonen i utbredelse kan henge sammen med at ordninger som har karakter av inntektsoverføringer er lettere å opprette enn tjenesteproduksjon. Etablering av tjenester representerer et større prosjekt i form av ansettelsler og andre organisatoriske utfordringer enn å administrere ulike inntektsoverføringer. Det kan være grunn til å tro at en videre ekspansjon innenfor tjenestområdet forutsetter at det vokser fram private leverandører som selger disse tjenestene til bedriftsmarkedet.

Likevel er ikke dette nødvendigvis en tilstrekkelig betingelse for at disse ordningene skal få økt utbredelse. Samspillet mellom bedriftenes betalingsvilje og utformingen av de offentlige skattereglene vil være av avgjørende betydning.

Hvis vi skal forklare hvorfor familieytelser jevnt over har en forholdsvis begrenset utbredelse, kan et annet moment trekkes inn: Nedslagsfeltet til familieytelser, som pappapermisjoner utvidet fødselspermisjon og barnehageplasser vil nødvendigvis være snevrere enn for eksempel pensjonsordninger og livsforsikring. De fleste ansatte vil, uansett alder, ha interesse i bedriftspensjoner og livsforsikring. Av naturlige årsaker vil det derimot være store grupper av de ansatte som ikke har noen direkte egeninteresse i familieorienterte ytelser. Man må anta at jo snevrere nedslagsfelt en yttelse har, jo mindre tilbøyelig vil staben eller fagforeningen være til å prioritere nettopp denne på bekostning av andre sosiale frynsegoder eller direkte lønn.

Et viktig motiv for etablering av familieorienterte ytelser er knyttet til rekruttering og å holde på yngre kvalifiserte medarbeidere. Hvis konkurransen mellom bedriftene om å tiltrekke yngre medarbeidere blir større som følge av et fallende antall personer i de nye ungdomskullene, kan familierelaterte ytelser bli et viktigere virkemiddel i bedriftenes rekrutteringspolitikk.

Kapittel 11

Forskningsmessig og politisk relevans

I dette sluttkapitlet skal vi samle de viktigste trådene i rapporten. Det kan være nyttig å skille mellom konklusjoner som hovedsaklig gjelder teoretiske spørsmål, og de mer politisk orienterte konklusjoner, f.eks. om fordelingsvirkningene av det arbeidsmarkedsbaserte velferdstilbudet.

Arbeidsmarkedsbasert velferd spiller en viktig rolle for velferdsnivået til store grupper lønnstakere. Kunnskap om disse ordningene har betydning for utformingen av offentlig trygde-, skatte- og arbeidsmarkedspolitikk. Samtidig er slik kunnskap viktig for utviklingen av velferdspolitiske strategier i fagbevegelsen og på arbeidsgiversiden.

Resultatene fra analysen gir også innspill til den forskningsmessige debatten om endringsprosessene i moderne velferdsstater og de antatte virkningene av ulike velferdspolitiske modeller. Videre kan analysen av beslutningsprosesser på bedriftsnivå bidra til innsikt i lokale beslutnings- og forhandlingssystemers betydning for lønnsdannelse og personalpolitiske strategier.

Vi tar i avsnitt 11.1 utgangspunkt i de teoretiske og mer forskningsorienterte spørsmålene. I avsnitt 11.2 ser vi nærmere på den praktisk politiske betydningen av resultatene fra denne analysen. Kapitlet avsluttes med en drøfting av betingelsene for å føre en solidarisk velferdspolitikk innenfor forhandlingssystemet og på den politiske arena.

11.1 Betydning for forskningsdebatten

Som representant for den skandinaviske velferdsstatsmodellen er Norge et interessant studieobjekt. En analyse av norske erfaringer gjør det mulig å prøve ut sentrale elementer i de teoretiske byggverkene – ikke for å rive ned teoriene som sådan, men for å modifisere dem og utdype forståelsen av hvordan moderne velferdsstater fungerer og hvordan de endres.

Fra velferdsstatsforskning har vi trukket fram tre teoretiske forestillinger hvor de norske erfaringene er særlig relevante – forestillingen om arbeiderbevegelsen som en *enhetlig aktør* i kampen for politiske løsninger, forestillingen om at det som en hovedregel eksisterer et *negativ samspill* mellom arbeidsmarkedsbasert og offentlige velferdsordninger, og sist men ikke minst hypotesen om at markedsbaserte velferdsordninger er *marginalisert* innenfor den skandinaviske velferdsstatsmodellen.

I tillegg har bedriftsundersøkelsen gitt oss mulighet til å studere mekanismer på bedriftsnivå som påvirker omfanget og kvaliteten av det lokale velferdstilbudet. Resultatene fra bedriftsundersøkelsen kan gi innspill til arbeidslivsforskningen: Hvilken betydning har organisatoriske forhold på bedriften for nivået på de frivillige indirekte lønnskostnadene eller det vi kaller sosiale frynsegoder?

Arbeiderbevegelsen som en enhetlig aktør?

Et av stridsspørsmålene innenfor velferdsstatsforskningen er synet på de politiske drivkreftene bak velferdsstatens utvikling. Kan framveksten av velferdsstaten forklares på bakgrunn av interessemotsetninger og maktkamp, eller ut fra politisk enighet basert på økonomisk framgang? Det er interessant å se at det på tross av ulikheter i teoretisk grunnoppfatning synes å være enighet om å fokusere på de politiske partiene når historien skal analyseres. I den grad

fagbevegelsen trekkes inn er det ofte underforstått, som en integrert del av en homogen arbeiderbevegelse.

Med spesiell referanse til sykepengeordningen og pensjonssystemet har vi i denne rapporten argumentert for at fagbevegelsen har spilt en *selvstendig* rolle i utviklingen av den norske velferdsstaten. Kravet om høy grad av standardisering og likestilling mellom arbeidere og funksjonærer ble satt på LOs dagsorden lenge før spørsmålet for alvor dukket opp i den politiske debatten. På 50-tallet forhandlet LO fram avtalefestete ordninger både på sykepenge- og pensjonsområdet. Først på 60- og 70-tallet ble disse avtalene avløst av generelle offentlige ordninger med høy grad av standardisering for alle yrkesaktive.

Å tillegge LO en aktiv rolle på disse politikk-områdene betyr at man må oppgi forestillingen om at fagbevegelsen har en entydig preferanse for universelle offentlige ordninger. På 50-tallet valgte LO bevisst å forhandle direkte med arbeidsgiverne om etablering av supplerende sykepenger og pensjonsordninger – framfor å satse ensidig på offentlige løsninger.

Valget av forhandlingsløsningen hadde delvis sammenheng med en erkjennelse av at det var politisk og økonomisk urealistisk å få gjennomslag for tilsvarende forbedringer i de offentlige systemene. Det var lettere for fagbevegelsen å ta vare på sine egne gjennom forhandlingssystemet enn å dra med seg alle kategorier yrkesaktive i en ambisiøs offentlig velferdsreform. Valget var også motivert ut fra organisatoriske og strategiske hensyn. LO ønsket å utvikle tariffestete ordninger for å styrke sitt renommé som lønnskategorisorganisasjon og for å forbedre sin rekrutteringsevne. Tydeligst så man dette illustrert gjennom kravet om at forhandlingsbaserte velferdsordninger skulle forbeholdes de organiserte.

Trekker man inn fagbevegelsen som selvstendig aktør følger det også at arbeidsgiversiden må få en plass i den politiske prosessen. Partene har hatt stor betydning for velferdsstatens utvikling på to måter. For det første er en svært stor del av framveksten av velferdsordninger kommet i

bedriftene og i *forhandlingssystemet*. For det andre har forhandlingssystemet, med fagbevegelsen som drivkraft, bidratt til å sette *dagsordenen* for den sosialpolitiske prosessen. På sykepengeområdet kom LO og NAF til enighet om et prinsipp om lik behandling av arbeidere og funksjonærer tolv år før Stortinget vedtok iverksettingen av den store sykepengereformen i 1978.

Fokuseringen på fagbevegelsen og forhandlingssystemets plass i utviklingen av velferdsstaten medfører også et noe annet syn på graden av *interessekonflikt* omkring velferdspolitikken i Norge. Som framhevet av en lang rekke forfattere, hadde de store sosialpolitiske reformene, som folketrygdreformen i 1966 og sykepengereformen i 1978, oppslutning fra et stort flertall i Stortinget.

Denne enigheten kan imidlertid ikke ses løsrevet fra de forutgående prosessene i forhandlingssystemet. LO hadde til en viss grad klart å ta vare på sine kjernegrupper gjennom avtalefestete ordninger. Dermed kunne hensynet til svakt organiserte lønnstakergrupper og selvstendige i jordbruk og fiske framstå som et viktig argument for generelle offentlige ordninger.

Dette er viktig å ha med seg når man ser framover. Selv om styrkeforholdet mellom partene har endret seg, samtidig som fagbevegelsens struktur i dag er en ganske annen enn på 50- og 60-tallet, kan forhandlingssystemet komme til å spille en sentral rolle i den sosialpolitiske utvikling: som *spydspiss* i den videre reformprosessen, gjennom etablering av nye ordninger (som førtidspensjoner), og som arena for *reetablering* av tapte sosiale rettigheter – i hvert fall for visse grupper av arbeidstakere.

Foreløpig er hovedtyngden av den arbeidsmarkedsbaserte velferden i Norge forankret i bedriftsvisе ordninger. Bredere avtalefestete ordninger har imidlertid blitt etablert på førtidspensjonsområdet. Det skjedde ved etableringen av AFP-ordningen i 1988, og ordningen har blitt vesentlig forbedret ved oppgjøret i 1992.

Positivt eller negativt samspill?

Hypotesen om at det er et negativt samspill mellom de to velferdsarenaene, politikk og marked, tar utgangspunkt i en antakelse om at valg i velferdspolitikken skaper bestemte interessekonstellasjoner som legger føringer for den videre politiske prosessen. Dette kalles ofte for programeffekter (Esping-Andersen 1990; Baldwin 1991). USA brukes gjerne som eksempel på at en tidlig etablering av arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger hindret framveksten av en offentlig velferdspolitik. Motsatt brukes Norge og de nordiske land som eksempel på land der veien lå åpen for politiske løsninger nettopp fordi offentlige systemer kunne etableres på jomfruelig mark. Dette forklares dels ved en sen industrialisering og dels ved at arbeiderbevegelsen prinsipielt ønsket politiske løsninger og dermed benyttet den nyerobrete politiske makten til å oppnå offentlige løsninger på lønns-takernes behov for sosialforsikring.

På bakgrunn av den norske velferdsstatsutviklingen er det god grunn til å stille spørsmål ved den generelle gyldigheten av hypotesen om et negativt samspill mellom arbeidsmarkedsbasert og offentlig velferd. Det har i store deler av etterkrigstiden vært et nært positivt samspill mellom de to velferdsarenaer. Vekst i arbeidsmarkedsbasert velferd har heller stimulert enn blokert universalistiske reformer.

På 50-tallet fantes det et relativt velutviklet nettverk av arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger som supplerte og i noen tilfeller erstattet offentlige ordninger for store grupper lønnstakere. De iøynefallende sosiale forskjellene mellom arbeidere og funksjonærer bidro til at LO mobiliserte for å forbedre inntektssikringen for sine kjernegrupper.

Som nevnt valgte LO i første omgang å satse på tariffestet ordninger framfor lovgivning. Både for pensjoner og sykepenger forhandlet LO og NAF fram avtalefestete ordninger som supplerte utbetalingene fra de offentlige trygdene. Heller ikke disse brede sosialpolitiske overenskomstene virket

i praksis som et effektivt bolverk mot offentlige reformer. På pensjonsområdet rakk den avtalefestete FTP-ordningen ikke engang å tre i kraft før spørsmålet om en offentlig tilleggspensjon kom på dagsordenen. På sykepengeområdet sam-eksisterte derimot bedriftsbaserte og avtalefestete sykepengeordninger med den offentlige syketrygden helt fram til 1978. I denne sammenheng må man også trekke inn den store betydning staten har hatt som arbeidsgiver. Velferdsordningene for de offentlig ansatte har vært et referansepunkt for privatansattes kamp for høyere sosiale standarder (Øverbye 1990 og 1991).

Spørsmålet er om det er mulig å peke på avgjørende betingelser for at etterkrigstidens velferdsutvikling i Norge har vært preget av et positivt samspill mellom arbeidsmarkedsbasert og offentlig velferd. Vi vil argumentere for at organisasjonsstrukturen i det norske arbeidsmarkedet og LOs dominerende posisjon som representant for lønnstakerne har vært en svært viktige om ikke avgjørende faktor.

De grupper av lønnstakere, som på 50-tallet var tilgodesett med arbeidsmarkedsbasert velferd, manglet en sterk selvstendig organisering (Øverbye 1991). LO organiserte på sin side lønnstakergrupper med både sterk og svak markedsrett. Bredden i LOs medlemsmasse, og hensynet til å opprettholde samholdet mellom ulike grupper i LO-familien, betydde at LOs evne til selvberging tross alt var forholdsvis begrenset. LO har derfor ved sentrale sosialpolitiske korsveier vært villig til å gi opp selvbergingsstrategien til fordel for offentlige løsninger.

Det faktum at LO hadde en begrenset evne til selvberging, bidrar til å forklare at det på 60- og 70-tallet oppsto tverrpolitisk enighet om å erstatte arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger med inntektsgraderte offentlige ordninger. Det hjalp selvsagt at den økonomiske veksten i denne perioden gjorde det mulig å gi alle grupper yrkesaktive høy grad av standardsikring uten å sette sysselsettingen og mulighetene for reallønnsvekst over styr.

Fører offentlige ordninger til fortrenkning av arbeidsmarkedsbasert velferd?

Hypotesen om et negativt samspill mellom arbeidsmarkedsbasert og offentlig velferd har en parallell i antakelsen om at brede og generøse offentlige velferdsordninger vil føre til fortrenkning av markedsbasert velferd. Antakelsen om fortrenkning danner grunnlag for forestillingen om at sosiale rettigheter er jevnere fordelt i Norge og det øvrige Norden enn i andre land.

Både det historiske materialet presentert i kapittel 3 og sammenlikningen mellom land i kapittel 6 har langt på vei bekreftet antakelsen om substitusjon mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd: Et høyt nivå og kvalitet på offentlige velferdsytelser fører til en (delvis) fortrenkning av arbeidsmarkedsbasert velferd, dersom alt annet er likt.

I Norge var arbeidsmarkedsbasert velferd av stor betydning på 50-tallet – ikke minst for funksjonærene. De sosiale forskjellene mellom arbeidere og funksjonærer, som den arbeidsmarkedsbaserte velferden ga opphav til, avspeilet seg tydelig i statistikkene over indirekte lønnskostnader. I prosent av direkte lønn ble det brukt mer enn dobbelt så mye på sosiale frynsegoder for funksjonærer som for arbeidere.

Den aktive reformperioden på 60- og 70-tallet med overgang til standardsikring i trygdesystemet, førte langt på vei til en fortrenkning av arbeidsmarkedsbaserte ordninger. Bedriftenes frivillige sosiale utgifter på vegne av funksjonærene falt dramatisk fra 1954 til 1983, mens utgiftene på vegne av arbeidere var nesten konstante i denne perioden.

Fortrenkningseffekten må antas å ha vært enda sterkere, om det hadde vært mulig å se den i forhold til en alternativ utviklingsbane uten framvekst av offentlig tjenesteproduksjon og overgang til standardsikring i trygdesystemet. Den sterke inntektsutviklingen i denne perioden ville etter alt å dømme ha skapt en betydelig økning i etterspørselen etter markedsbaserte velferdsordninger.

Gjennomgangen av internasjonal lønnskostnadsstatistikk i kapittel 6 bekrefter antakelsen om at arbeidsmarkedsbasert velferd jevnt over spiller en større rolle i land med svakt utbygget offentlig velferdstilbud. Det er likevel langt fra noen perfekt substitusjon mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd. Arbeidsmarkedsbasert velferd spiller en betydelig rolle i land med et velutbygget offentlig tilbud. I land med svakt utviklete velferdsstater (som USA) har ikke arbeidsmarkedsbasert velferd et så stort omfang som man skulle forvente på bakgrunn av hypotesen om substitusjon. Den norske statistikken over arbeidskraftskostnader viser videre at framveksten av den moderne velferdsstaten på 60- og 70-tallet førte til en utjamning av sosiale lønnskostnader mellom arbeidere og funksjonærer. I løpet av en 20-års periode fram til slutten av 70-tallet ble arbeidergruppene løftet opp mot funksjonærenes nivå samtidig som det fant sted en sterk vekst såvel i direkte som indirekte avlønning. Overgangen til offentlige ordninger har samtidig den effekt at finansieringsbyrden spres på alle kategorier lønnstakere uavhengig av forskjeller i sosiale risiki – for eksempel forskjeller i sykefravær og uførepensjonering (Baldwin 1991).

Fortrengningen av arbeidsmarkedsbasert velferd i Norge var imidlertid ikke fullstendig ved inngangen til 80-årene. Bildet av offentlige ordninger som erstatter de markedsbaserte systemene og dermed opphever sosiale ulikheter i tilgangen til velferdsordninger har slått ytterligere sprekker på 80-tallet.

Bedriftsbaserte velferdsordninger har ekspandert i løpet av det siste tiåret til tross for det høye nivået på de offentlige ordningene. Tydeligst har vi sett dette på pensjonsområdet, hvor antall medlemmer av arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger har vist en dramatisk vekst, og i dag omfatter nesten 60 prosent av de sysselsatte. Den nye veksten i bedriftsbaserte ordninger kom før det var vedtatt vesentlige nedskjæringer i folketrygdens pensjonssystem. Revitaliseringen av den arbeidsmarkedsbaserte velferden kan derfor ikke

umiddelbart forklares med en tilbaketrekning av det offentlige ansvaret.

En del av forklaringen kan ligge i et økende gap mellom et stagnerende offentlig tilbud og den faktiske etterspørsel etter velferdsgoder blant lønnstakerne. Det er likevel grunn til å tro at drivkrefter i arbeidsmarkedet, personalpolitikken og forhandlingssystemet spiller en selvstendig rolle. God økonomi i bedriftene og et stramt arbeidsmarked på store deler av 80-tallet har utvilsomt vært medvirkende årsaker til den sterke økningen i utbredelsen av bedriftsvisse pensjonsordninger i det private arbeidsmarkedet.

Når et høyt nivå på de offentlige ytelsene ikke er en tilstrekkelig betingelse for å fortrenge arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger, er det heller ikke gitt at nedskjæringer automatisk vil føre til vekst i andre velferdsarenaer.

På noen områder kan man registrere at arbeidsmarkedsbasert velferd har fylt de hullene som har oppstått som følge av offentlige innstramminger. Ett eksempel er at store deler av høyinntektsgruppene har fått kompensert innstrammningene i sykepengeordningen som ble iverksatt i 1983 og 85.

Andre typer nedskjæringer kan derimot tenkes å få mer blandeteeffekter. Nedskjæringene i folketrygdens tilleggspensjonssystem som er iverksatt fra 1.1. 1992 vil i prinsippet åpne for ekspansjon i arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger. De offentlig ansattes tjenestepensjonsordninger vil automatisk kompensere for nedskjæringene. I privat sektor vil opprettholdelsen av tidligere forespeilte pensjonsmålsettinger derimot kreve en vesentlig økning i premieinnbetalingene. En slik heving av kostnadsterskelen kan gjøre arbeidsgiverne mer tilbakeholdne med å etablere nye ordninger. Dermed kan det paradoksalt nok tenkes at nedskjæringene i folketrygdens pensjonssystem bidrar til å dempe veksten i de bedriftsbaserte ordningers utbredelse i privat sektor.

Tradisjonelle velferdsstatsforskning blir svar skyldig når det gjelder omfang og fordeling av den arbeidsmarkedsbaserte velferden i Norge. Resultatene fra bedriftsundersøkel-

sen viser at organisasjonsstrukturen i arbeidslivet, systemene for lønnsforhandlinger og bedriftenes personalpolitiske praksis direkte og indirekte påvirker systemene for inntektssikring og velferdsproduksjon. Dermed kan en integrering av arbeidsmarkedsperspektiver gi nyttige bidrag til å øke forståelsen av velferdssamfunnets utforming.

I motsetning til i Sverige der den arbeidsmarkedsbaserte velferden er dominert av brede avtalefestete ordninger, er hovedtyngden av ordningene i privat sektor i Norge forankret i den enkelte bedrift – enten gjennom lokale avtaler eller på ensidig initiativ fra arbeidsgiver. Det betyr at tilgangen på velferdsgoder varierer sterkt mellom ulike grupper av arbeidstakere.

Bedriftsundersøkelsen viser at praksis når det gjelder sosiale frynsegoder er sterkt varierende mellom bransjer og bedriftstyper i det private arbeidsmarkedet. Noen bedrifter har få eller slett ingen av de godene vi har søkt å kartlegge i undersøkelsen, mens andre bedrifter har et sammensatt og omfattende velferdstilbud. På den annen side finner vi ingen klar dualisering av bedriftene etter omfanget av de sosiale frynsegodene.

Konklusjonen på analysene er at det ikke finnes noen enkel mekanisme som forklarer variasjon i bedriftenes velferdstilbud. Bedrifter med et høyt gjennomsnittlig lønnsnivå har et mere omfattende velferdstilbud enn lavtlønnsbedriftene, men både bransjespesifikke personalpolitiske tradisjoner, fagorganisering og forhandlingssystemet på den enkelte bedrift har en selvstendig effekt på omfanget av sosiale frynsegoder.

Implikasjoner for arbeidsmarkedsforskningen

Sosiale frynsegoder er i liten grad trukket inn i norsk arbeidsmarkeds- og arbeidslivsforskning. Bedriftsundersøkelsen viser imidlertid at velferdsgoder inngår i bedriftenes belønningssystemer. Det betyr at sosiale frynsegoder burde få en

større plass i studier både av den lokale lønnsdannelsen og andre sider ved arbeidsmarkedets funksjonsmåte.

Studier av frynsegoder i Norge har for en stor del vært sosiologisk orientert, med hovedvekt på frynsegodenes funksjon som management-instrument og som en belønningsform innad i bedriftene (Ryen 1984).

Med henblikk på å forstå mekanismene bak fordelingen av *sosiale* frynsegoder, er ikke et slikt perspektiv fullt ut dekkende. I dagens arbeidsliv er de fleste sosiale frynsegoder kollektive i den forstand at de som hovedregel omfatter hele kjernearbeidsstokken på den enkelte bedrift (Knudsen 1990). Vår bedriftsundersøkelse viser, i likhet med amerikanske studier, at fagorganisering og mønstrene for samhandling mellom ledelsen og de ansatte spiller en viktig rolle i utviklingen av sosiale frynsegoder. At bedrifter med høy fagorganisering gjennomgående har et omfattende tilbud av velferdsgoder, kan være et resultat av at lokale klubber aktivt setter fram krav på disse områdene, eller det kan være et resultat av en ledelsesstrategi for å få fram et bedre samarbeidsklima.

Bedriftsundersøkelsen viser også at det er meget store forskjeller mellom ulike bransjer og næringer, når det gjelder utbredelsen og bruken av sosiale frynsegoder. Det er en tendens til at sosiale frynsegoder spiller en forholdsvis stor rolle i sektorer og næringer der lønnsutviklingen er underlagt politiske heller enn markedsmessige beskrankninger. Med slike rammebetingelser kan arbeidsgiver tenkes å akseptere en større samlet kostnad, hvis en del av avlønningen tas ut som sosiale goder. Det høye nivået på de sosiale frynsegoder i offentlig sektor og bank- og forsikringsbransjen kan være et utslag av slike mekanismer.

11.2 Betydning for den politiske debatten

Med utgangspunkt i analysen av den arbeidsmarkedsbaserte velferden skal vi diskutere fem konklusjoner som er særlig relevante i et anvendelsesperspektiv. For det første er det stor interesse for hvilken betydning vår velferdspolitik har for *lønnskostnadsnivået* i Norge. For det andre er fordelingen av de arbeidsmarkedsbaserte velferdsgodene viktig i en tid hvor debatten om *økende sosiale ulikheter* og to tredjedels samfunnet står sentralt. For det tredje er det grunn til å sette spørsmålsteget ved mulighetene for å *omfordele* mellom sosiale grupper gjennom utformingen av de offentlige ordningene, f.eks gjennom lavere inntektstak for opptjening av rettigheter. Denne typen omlegginger av den offentlige velferdspolitikken er populære fordi man oppnår en innsparing med en sosialpolitisk akseptabel profil, som det så fint heter. For det fjerde er det viktig å stille spørsmål om *markedet kan fylle hullene* i det offentlige velferdstilbudet, og ikke minst hvilke konsekvenser dette i så fall vil ha. Som et siste punkt diskuterer vi statens rolle i velferdspolitikken: skal den *regulere eller stimulere* markedet?

Bidrar obligatoriske velferdsordninger til et eksepsjonelt høyt lønnskostnadsnivå i Norge?

Norge har et lønnskostnadsnivå for industriarbeidere som ligger blant de høyeste i verden. Noen vil legge vekt på at dette bidrar til å svekke konkurranseevnen, mens andre vil hevde at evnen til å opprettholde høye lønnskostnader nettopp må tas som uttrykk for en høy grad av konkurranseevne (Mosley og Schmid 1992).

Det er ikke grunnlag for å konkludere at de obligatoriske arbeidsgiveravgiftene i Norge er spesielt høye eller at de skulle være årsaken til at nivået på de totale lønnskostnadene er høyt. En rekke europeiske land har høyere arbeidsgiveravgifter enn Norge, og arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger

spiller i en rekke land (også i Norge) en betydelig rolle for det samlede kostnadsnivået.

Det har på 80-tallet vært en tendens blant de europeiske land til å senke de obligatoriske arbeidsgiveravgiftene – trolig i forsøk på å forbedre konkurranseevnen. Reduksjon av obligatoriske arbeidsgiveravgifter er for de politiske myndigheter et enkelt virkemiddel for å senke eller i det minste dempe veksten i lønnskostnadene. Samtidig er det en generell tendens blant OECD-landene at utgiftene til arbeidsmarkedsbasert velferd (ikke-obligatoriske sosiale utgifter) vokser. Det er dermed ikke gitt at en tilbaketrekning av det offentlige ansvaret i velferdsproduksjonen er noen god strategi for å forbedre konkurranseevnen på lang sikt.

Hvem har tilgang til de arbeidsmarkedsbaserte velferdsgodene?

Tilgangen til sosiale frynsegoder følger av den enkeltes posisjon i arbeidsmarkedet. Den avgjørende mekanismen for fordelingsresultatet på individnivå er systematiske ulikheter mellom tariffområder og ikke minst de enkelte bedrifters velferdspolitikker. Analysen har vist at variasjonene i bedriftenes tilbud av velferdsgoder følger et komplisert men langt fra tilfeldig mønster. Store bedrifter som har en formalisert personalpolitikk, en godt organisert stab og et høyt lønnsnivå har det klart største tilbudet av velferdsgoder til sine ansatte.

Denne situasjonen gir opphav til systematiske ulikheter i tilgangen til arbeidsmarkedsbaserte velferdsgoder. Vurderingen av disse forskjellene avhenger av hvilken referanseramme man velger.

På den ene siden påvirkes fordelingen av velferdsgoder på en måte som bryter med et sosialpolitisk hovedprinsipp om lik tilgang til sosial sikkerhet. Samtidig påvirkes bildet av lønnsforskjeller i det norske arbeidsmarkedet. De frivillige indirekte lønnskostnadene bidrar utvilsomt til å forsterke

forskjellene i direkte lønn, men vårt datagrunnlag er for svakt til å anslå betydningen for den samlede lønnspredningen.

Arbeidsmarkedsbasert velferd kan også føre til sosiale skiller mellom de som har en fast tilknytning til arbeidsmarkedet ved ansettelse på standard arbeidskontrakter, og de som har en mer marginal posisjon i arbeidsmarkedet. Selv om en stor del av de sosiale frynsegodene omfatter hele kjernearbeidsstokken på den enkelte bedrift, vil arbeidstakere med en mer perifer tilknytning til bedriften ofte falle utenfor. Et større innslag av arbeidsmarkedsbasert velferd kan skape nye skiller mellom fast- og fulltidsansatte på den ene siden og deltidsansatte, vikarer, innleiet arbeidskraft m.v. Det er grunn til å tro at dette vil ramme kvinner oftere enn menn. For å kartlegge slike fenomener må man ha tilgang til individdata. Dette er et tema for videre forskning med stor praktisk politisk relevans.

Opphever markedet fordelingsprofilen i de offentlig ordningene?

To hovedprinsipper preger utformingen av våre sosialforsikringssystemer: de skal gi universell minstesikring og høy grad av standardsikring. Det siste prinsippet betyr at ytelsene vil avspeile de eksisterende inntektsforskjellene. Prinsippet om standardsikring gjenfinnes i tilleggspensjonsordningen, sykepenger, fødselspermisjoner o.a.

I utformingen av de offentlige sosialforsikringsordningene er det likevel bygget inn et markedsmodererende element. Virkemiddelet er at ytelsesnivået for personer med de høyeste inntektene begrenses. I tilleggspensjonssystemet gir bare en tredjedel av inntekten mellom 6 og 12 ganger grunnbeløpet opptjening av pensjonspoeng.⁵⁰ I sykepengeordningen betales det ikke stønad for den delen av inntekten som overstiger

⁵⁰ Ved de reglene som gjaldt i folketrygden fram til 1.1. 1992

6 G. Listen kunne vært gjort lengre, hovedpoenget er at slike tak utgjør en del av den offisielle fordelingspolitikken.

Denne rapporten viser imidlertid at fordelingseffekten bygget inn i de offentlige ordningene i stor grad oppheves av de bedriftsbaserte systemene. De private tjenstepensjonene dekker som hovedregel all inntekt opp til 12 G. Det store flertallet av høytlønte er medlem av slike bedriftsbaserte pensjonsordninger. På samme måte viser våre data at et flertall av bedriftene betaler ut full lønn under sykdom også for den delen av inntekten som overstiger 6 G.

I offentlig sektor er praksis mer varierende. De offentlige tjenstepensjonsordningene kompenserer bare for en tredjedel av den inntekten som overstiger 8 G. Dermed har man innebygget et omfordelende element, men dette knekkpunktet ligger høyere enn det Stortinget, med virkning fra 1.1. 1992, har bestemt for folketrygden. Når det gjelder sykepenger har staten som arbeidsgiver derimot valgt å utbetale full lønn i tre måneder også for de høytlønte.

Dette gir opphav til to betraktninger: For det første er det usikkert hva de reelle fordelingsvirkningene av inntektstakene faktisk er. De har først og fremst den betydning at de flytter sosiale utgifter fra folketrygden til arbeidsgiverne. For det andre er det vanskelig å se et klart mønster i den politiske styringen på dette området. Minst tre ulike strategier følges. En for reglene i de offentlige ordningene, en annen for statens politikk som arbeidsgiver og en tredje for reguleringen av velferdsordningene i privat sektor.

Fyller markedet hullene i det offentlige velferdstilbudet?

På noen områder har myndighetene valgt å ikke ha tilbud, feks. førtidspensjoner. På andre områder er det offentlige tilbud klart mangelfullt i forhold til etterspørselen, f.eks. barnetilsynsordninger. Begge disse forholdene kan medfører at partene på arbeidsmarkedet går inn og fyller de hullene som finnes i den offentlige velferdspolitikken.

Førtidspensjon er et godt eksempel på et sosialt behov som ikke blir imøtekommet i den offentlige velferdspolitikken. I motsetning til i de fleste andre moderne kapitalistiske land har norske arbeidstakere ikke mulighet for tidligpensjonering på ikke-medisinske kriterier. Aktørene i arbeidsmarkedet har reagert på denne situasjonen på to måter. Lokalt har enkelte bedrifter selv utviklet tilbud om permanente og midlertidige ordninger for førtidspensjon. Disse ordningene finnes likevel bare på et lite mindretall av bedriftene. Store bedrifter med en velutviklet personalpolitikk er klart overrepresentert i denne gruppen.

Den andre tilpasningen finner man på sentralt hold hvor det i 1988 ble enighet om etableringene av en avtalefestet førtidspensjonsordning for LO/NHO-området (AFP). Hensikten med denne avtalen var å gi større arbeidstakergrupper mulighet for førtidspensjonering, og å etablere et verdig alternativ til å avslutte yrkeskarrieren med uføretrygd eller med en kombinasjon av arbeidsledighetstrygd og pensjonsutbetalinger fra bedriften.

Dette illustrerer hvordan hovedorganisasjonene har en sosialpolitisk funksjon. Muligheten til å fylle hullene i den offentlige velferdspolitikken avhenger dermed av evnen til å finne løsninger i sentrale forhandlinger.

Våren 1992 fikk LO gjennomslag for kravet om høyere ytelsesnivå i AFP-ordningen.

Førtidspensjon er ikke det eneste området der det offentlige tilbudet ikke dekker etterspørselen. Barnehageplasser og lengre svangerskapspermisjoner er to andre typiske eksempler. Våre data viser at bedriftene bare i begrenset omfang tilbyr sine ansatte denne typen goder. Skal slike ordninger få en større utbredelse er det grunn til å tro at spørsmålet må inn på forhandlingsarenaen.

Skal staten stimulere eller regulere markedsbasert velferd?

Arbeidsmarkedsbasert velferd har stor betydning for lønnsforskjeller, velferdsnivå og fordelingspolitikk. Likevel er det ikke utviklet noen konsekvent politikk på dette området.

De politiske myndighetene kan i prinsippet velge mellom tre strategier overfor arbeidsmarkedet som velferdsarena. For det første kan man velge å stimulere ulike velferdsordninger gjennom gunstige skatteregler. For det andre kan man aktivt forsøke å regulere denne velferdsarenaen – enten for å begrense omfanget eller for å sikre arbeidstakernes rettigheter. Et godt eksempel er den svenske regjeringens forslag om å hindre arbeidsgiverne å gi tillegg utover det offentlige sykepengesystemet. Et annet eksempel er den norske skattelovens bestemmelser om at alle ansatte på en bedrift må omfattes av en pensjonsordning for at skattefritak kan bli invilget. Sist men ikke minst kan man velge ikke å ha noen politikk ved å trekke et skarpt skille mellom det offentlige og beslutningene tatt i arbeidsmarkedet.

De politiske signalene spriker fra område til område. Under visse betingelser er fordelen ved å benytte bedriftsbarnehager unndratt beskatning. Det samme gjelder arbeidsgivers betaling for medlemskap i en privat helseklinikk. Livs- og ulykkesforsikringer betalt av arbeidsgiver blir derimot beskattet som vanlig lønnsinntekt.

Samtidig har de politiske partiene i en del tilfeller inntatt forskjellige standpunkter til spørsmålet om regulering av arbeidsmarkedsbasert velferd. Beskatningen av pensjonsordninger er det klareste eksempel. Det er bred politisk enighet om at arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger er kommet for å bli og at det er ønskelig med en viss skattemessig særbehandling, men der slutter også enigheten. Arbeiderpartiet har gått inn for å stramme inn fradragsordningene for pensjonsordninger utenom folketrygden. Høyre ønsker derimot å utvide fradragmulighetene og skattestimuleringen.

Standpunktene for og mot stimulering av arbeidsmarkedsbasert velferd følger likevel ikke alltid en klar høyre-venstre skillelinje. I forbindelse med sitt forslag om å senke kompensasjonsnivået i den offentlige sykepengeordningen har Høyre gått inn for å iverksette tiltak for å forhindre utviklingen av arbeidsmarkedsbaserte ordninger.

11.3 Betingelsene for solidariske løsninger

Den norske velferdsmodellen er fortsatt preget av ordninger som er mer solidariske enn det vi kan finne i andre land – i den forstand at sosialforsikringssystemene omfatter alle lønnstakere uavhengig av bedriftstilknytning, lønn og organisasjonsmedlemskap.

Et hovedpoeng i denne rapporten har vært at grunnlaget for solidariske løsninger er nært knyttet til samspillet mellom markedet og politikken. Etterkrigstidens samfunnsutvikling skapte betingelser for et positivt samspill i velferdspolitikken. Tre forhold er i denne sammenheng særlig viktige.

For det første var *makt- og innflytelsesforhold* i arbeidsmarkedet slik at de ulike fagforbundene og LO-sentralt hadde muligheter til å drive en selvstendig velferdspolitikk. For det andre var den brede prinsipielle *politiske enigheten* om et omfattende statlig ansvar for såvel grunnsikkerhet som standardsikkerhet, en viktig betingelse for utviklingen av den norske velferdsstaten. Disse faktorene kan ikke ses løsrevet fra den tredje avgjørende forutsetningen for enighet såvel i forhandlingssystemet som i Stortingssalen, nemlig en *gunstig økonomisk utvikling* i store deler av etterkrigstiden.

Betingelsene for å opprettholde solidariske løsninger er imidlertid under endring. Vi vil avslutningsvis trekke fram fem forhold som er av særlig stor betydning for den velferdspolitiske utviklingen.

For det første har LO ikke den samme dominerende posisjon som arbeidstakerorganisasjon som på 50- og 60-

tallet. I 1956 organiserte LO nesten 50 prosent av alle lønns-takeme. Bare 10 prosent var organisert utenfor LO-familien. I dag organiserer LO i underkant av 35 prosent av arbeids-takeme, samtidig som de konkurrerende organisasjonene har økt sin andel til over 23 prosent (Odnes m.fl. 1989). Dette kan bety at presset for å søke eksklusive løsninger for egne medlemmer blir større. Når det gjelder sykepenger, har likevel hovedorganisasjonene foreløpig gjort felles front mot forslag til innstramminger i den offentlige ordningen.

For det andre er styrkeforholdet mellom partene på ar-beidsmarkedet endret. Synet på hvilke lønnsforskjeller som er akseptable har endret seg det siste tiåret, uten at man skal overdrive graden av endring. Nyliberal økonomisk teori om deregulering og fleksibilisering av arbeidsmarkedet har et betydelig gjennomslag også på den hjemlige politiske arena. Samtidig gir kombinasjonen av sterkere internasjonal konkur-ranse og frie kapitalbevegelser arbeidsgiversiden en sterkere forhandlingsposisjon i de sentrale tariffoppgjørene og i den velferdspolitiske debatten. På den annen side kan en større vekt på lokal lønnsfastsettelse, sette enkelte bedrifter og virksomheter i en posisjon hvor de vanskelig kan stå i mot press for reetablering av sosiale rettigheter eller forbedring av eksisterende ordninger. Det er ikke gitt at arbeidskrafts-kostnadene lettere kan holdes under kontroll, om velferds-ordninger i stadig større utstrekning gjøres til et lokalt for-handlingstema.

Et tredje sett av faktorer som har fått stor oppmerksomhet både i Norge og andre vestlige land, er sammenfallet mellom aldring av befolkningen og lav økonomisk vekst. Det kan i årene framover bli vanskelig å forene hensynet til reallønns-vekst med hensynet til opprettholdelse av sosiale standarder, og prioriteringskonfliktene i velferdspolitikken blir større. Når krybben er tom bites hestene. Etter årtier med grunnleg-gende enighet viste partiprogrammene som ble utarbeidet på slutten av 80-tallet store prinsipielle uenigheter (Hagen og Hippe (red) 1989).

For det fjerde har det oppstått nye sosiale konfliktlinjer i velferdspolitikken. På 50- og 60-tallet utgjorde arbeidere, funksjonærer og selvstendige de viktigste interessegruppene i den velferdspolitiske debatten. På 70- og 80-tallet har kvinner i økende grad blitt definert som en sosial kategori med spesifikke interesser i forhold til velferdspolitikken. Interesser som hevdes å gå delvis på tvers av de gamle klassebaserte konfliktlinjene og på tvers av de eksisterende organisasjoner og partier. Kvinner har jevnt over lavere yrkesdeltakelse, lavere lønn og mer ustabile yrkeskarrierer enn menn. Det betyr at kvinner sett under ett får dårligere uttelling i et offentlig trygdesystem basert på inntektsgraderte ytelser. Ønsket om resultatlikhet mellom menn og kvinner har ført til krav om avvikling av folketrygdens tilleggspensjonssystem. Spørsmålet er imidlertid om kvinner som samlet gruppe vil komme bedre ut om ansvaret for standardsikring overlates til forhandlingsbaserte eller bedriftsvisе ordninger.

Avslutningsvis er det grunn til å ta med at det i løpet av de senere årene har blitt vanligere å kople utformingen av trygdepolitikk til målsettinger om økt sparing og ikke minst behovet for institusjonelle investorer i næringslivet. Slike hensyn har vært brukt som argument for å privatisere hele eller deler av tilleggspensjonssystemet. Både livsforsikringsselskapene, arbeidsgiverne og fagbevegelsen vil i tilfelle forsøke å få del i kontrollen med forvaltningen av slike pensjonsmidler (von Nordheim Nielsen 1988). Det er i den forbindelse verdt å merke seg at de gamle konfliktlinjene om offentlig eller privat sparing er i ferd med å viskes bort. Det har siden 1990 vært tverrpolitisk enighet om å la det hittil sovende folketrygdfondet investere en del av sine midler på børsen. Når den nødvendige kapitaltilførselen og den nasjonale kontrollen med næringslivet står på spill, kommer de tradisjonelle ideologiske standpunktene i bakgrunnen.

Samlet medfører disse endringene at den velferdspolitiske debatten i 90-årene har blitt langt mer komplisert og åpen enn i tidligere tiår.

Sammendrag

Kapittel 1 Arbeidsplassen som velferdsarena

Etter flere tiår med store reformer og rask ekspansjon, har velferdsstatens utvikling på 80-tallet vært preget av reform-pause og innstramminger i enkeltytelser. Både blant politike-re og interesseorganisasjoner øker interessen for private alternativer til offentlig velferdsinnsats. Ikke minst frivillige organisasjoner har fått positiv oppmerksomhet.

I denne rapporten tar vi opp den kanskje viktigste formen for privat velferdsproduksjon. Nemlig sosiale ordninger utviklet på den enkelte bedrift eller ved avtale mellom parte-ne i arbeidsmarkedet. Velferdsordninger betalt av arbeids-giver uten at det er pålagt gjennom lovgivningen, betegnes i rapporten som arbeidsmarkedsbasert velferd.

Rapporten tar opp tre hovedtema i tilknytning til den arbeidsmarkedsbaserte velferden:

- Historisk

Samspillet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd har vært et tilbakevendende stridstema. Det legges stor vekt på å analysere betingelsene for endring i arbeidsdelingen mellom offentlig og bedriftsbasert velferd. Vi har valgt ut alderspensjoner og sykepenger for en nærmere historisk gjennomgang.

- Komparativt

Ved å integrere den arbeidsmarkedsbaserte velferden i sammenligninger mellom land, får man et bedre bilde av ulikheter i sosiale rettigheter og et riktigere inntrykk av finansie-ringsbyrden knyttet til velferdsproduksjon.

- Fordelingspolitisk

Hovedproblemstillingen i rapporten er å kartlegge og analyse-re variasjonen i bedriftenes tilbud av sosiale frynsegoder. Vi

har derfor valgt å gjennomføre en spørreundersøkelse i et tilfeldig utvalg av private bedrifter.

Kapittel 2 Teoretiske perspektiver

Både velferdsstats- og arbeidslivsforskningen har utviklet teorier om arbeidsmarkedsbasert velferd. Innenfor velferdsstatsforskningen har man forsøkt å forklare forskjeller mellom land når det gjelder samspillet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd, mens arbeidslivsforskere i større grad er opptatt av å forklare beslutninger og tilpasninger på den enkelte bedrift. Det er dermed fruktbart å kombinere perspektiver fra de to forskningstradisjonene i konkrete studier av arbeidsmarkedsbasert velferd.

Velferdsstatsforskning

Det pågår en debatt innen velferdsstatsforskningen om særtrekk ved de skandinaviske velferdsstatene, og om slike særtrekk kan tilskrives sosialdemokratiens sterke parlamentariske posisjon i etterkrigstiden. Tilhengerne av den såkalte mobiliseringstesen hevder at de skandinaviske velferdsstatene utmerker seg ved at universelle offentlige ordninger har fortrenget markedsbaserte velferdstilbud. Sentralt i mobiliseringstesen står tre hypoteser om samspillet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd.

For det første antas det at et omfattende og generøst offentlig velferdssystem vil føre til fortrengning av arbeidsmarkedsbaserte ordninger (fortrengningshypotesen).

For det andre antas det at jo mindre innslaget av markedsbasert velferd er, jo jevnere blir den samlede fordelingen av velferdsgoder (fordelingshypotesen).

Den tredje hypotesen tar utgangspunkt i en antakelse om et negativt samspill mellom offentlige og arbeidsmarkedsbaserte ordninger. Muligheten for reformer i det offentlige

velferdstilbudet og oppslutningen om disse ordningen svekkes, hvis store grupper av lønnstakere får dekket sine velferdsbehov gjennom arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger.

Selv om det er mulig å reise kritikk mot disse hypotesene, er de velegnet som utgangspunkt for både historiske og sammenlignende analyser av forholdet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd.

Arbeidslivsforskningen

Videre argumenterer vi for at sosialøkonomiske og sosiologiske teorier er relevante for å forklare bruken av sosiale frynsegoder i bedriftenes lønns- og personalpolitikk. Neoklassisk teori forutsetter at det er en grunnleggende trade-off mellom lønn og sosiale frynsegoder. Lønnstakere som tar ut en del av avlønningen i form av sosiale frynsegoder, må akseptere lavere kontantlønninger enn det de ellers kunne ha oppnådd. Andre sosialøkonomiske teoriretninger åpner derimot for at arbeidsgiver kan ha et selvstendig motiv for å tilby sosiale frynsegoder som et supplement til kontantlønn. Det gjelder særlig i bedrifter der kostnadene ved rekruttering og opplæring er høye, og der mulighetene for nitidig kontroll med de ansattes arbeidsinnsats er små. Det finnes også innenfor sosialøkonomien teoriretninger som tillegger fagforeningene en viktig rolle for å forklare bruken av sosiale frynsegoder. Undersøkelser blant amerikanske bedrifter viser at innslaget av sosiale frynsegoder er større i organiserte enn i uorganiserte bedrifter.

Sosiologiske teorier peker på at sosiale frynsegoder kan være et virkemiddel for å fremme lojalitet fra de ansatte, og at denne typen ordninger historisk har vært brukt for å forebygge fagorganisering. Teorien om det segmenterte arbeidsmarked, som står sterkt i arbeidsmarkedssosiologien, kan videre være nyttig som utgangspunkt for studier av

fordelingen av frynsegoder blant ulike grupper av lønns-
takere.

Hypoteser hentet fra arbeidslivsforskningen ligger til grunn for analysen av bedriftenes velferdspolitik (kapittel 7 - 10).

Kapittel 3 Arbeidsmarkedsbasert velferd i etterkrigstiden

Bedriftsbasert velferd har røtter tilbake til det forrige århundrets industrialisering. Velferdsordninger etablert av arbeidsgiverne og selvhjelpsordninger i tilknytning til fagforeninger var alternativer til en svært begrenset offentlig velferdsinnsats konsentrert rundt fattigomsorg. I løpet av mellom- og etterkrigstiden har betingelsene for bedriftsbaserte velferdstiltak og selvhjelpskasser blitt drastisk forandret.

50-tallet var på mange måter en gullalder for bedriftsbasert velferd i Norge. Det offentlige velferdstilbudet var basert på minstesikring, og det etterlot seg et betydelig spillerom for bedriftsbasert velferd. Pensjoner, sykelønn og boligstøtte var de viktigste elementene i den bedriftsbaserte velferden. Disse ordningene var preget av klare formelle og praktiske skiller mellom arbeidere og funksjonærer. I 1954 utgjorde de totale frivillige personalkostnadene i industri og bergverk 23 prosent av direkte lønnsutgifter for funksjonærer og 8 prosent for arbeidere. Disse gjennomsnittstallene dekket over store forskjeller mellom de enkelte bransjer og industrigrener.

Fortrengning av markedet

60- og 70-tallets velferdsstatsreformer, med blant annet inntektsgraderte tilleggspensjoner i 1967 og retten til full lønn under sykdom for alle fra 1978, har bidratt til å fortrenge store deler av den bedriftsbaserte velferden. Samtidig

har de store forskjellene i sosial velferd mellom arbeidere og funksjonærer langt på vei forsvunnet. Denne utjamningen i sosiale lønnskostander har funnet sted uten at forskjellene i bruttolønninger mellom arbeidere og funksjonærer har endret seg vesentlig.

Ny vekst?

Bedriftsbasert velferd har likevel ikke blitt fullstendig foretrengt av offentlige ordninger. Utgiftene til frivillige velferdstiltak for funksjonærer har sunket fra 23 til 10 prosent, mens den for arbeidere har holdt seg stabil på rundt 10 prosent. I industrien fortsatte bedriftsbaserte pensjonsordninger å spille en betydelig rolle samtidig som nye kategorier av frivillige personalkostnader har vokst.

Det er i dag store variasjoner i sosiale utgifter mellom bransjer og næringer. Bank- og forsikringsbransjen utmerker seg med svært høye utgifter til sosiale frynsegoder, mens varehandelen generelt har lave utgifter.

Arbeidsmarkedsbasert velferd har vært på frammarsj på 80-tallet. Det har siden slutten av 70-tallet vært en generell tendens til vekst i bedriftenes frivillige personalkostnader. I forsikringsbransjen økte utgiftene til sosiale frynsegoder fra 20 til 30 prosent av de direkte lønnsutgifter i perioden fra 1978 til 1988.

Kapittel 4 Privat og offentlig samspill i pensjonspolitikken

Forholdet mellom offentlige og arbeidsmarkedsbaserte pensjonssystemer har stått sentralt i etterkrigstidens pensjonspolitiske debatt.

På 50-tallet spilte arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger en betydelig rolle som supplement eller alternativ til den flate, behovsprøvde alderstrygden. Strukturen på pensjons-

systemet skapte store forskjeller i pensjonsvilkår mellom ulike grupper av lønnstakere. Offentlig og privat ansatte funksjonærer var som hovedregel dekket av tjenstepensjonsordninger som sikret dem en alderspensjon utmålt i forhold til sluttlønnen. En del arbeidere var dekket av bedriftsbaserte og lovfestede pensjonsordninger som ga et beskjedent supplement til alderstrygden, mens nærmere to tredjedeler av lønnstakerne (fortrinnsvis arbeidere) var uten tilleggspensjonsdekning.

Da Stortinget i 1957 besluttet å oppheve den økonomiske behovsprøvingen i alderstrygden, var det lagt til rette for en ytterligere ekspansjon i bedriftsbaserte og avtalefestede tilleggspensjonsordninger.

LO som pådriver

LO formulerte i 1957 en målsetning om full likestilling av pensjonsvilkårene til alle kategorier av lønnstakere. Arbeiderne skulle løftes opp til nivået i de beste tjenstepensjonsordninger for funksjonærer. LO valgte i første omgang å forhandle fram en forholdsvis beskjeden avtalefestet tilleggspensjonsordning for sine kjemegrupper (FTP). Når LO på slutten av 50-tallet foretrakk en forhandlingsbasert løsning, var det blant annet ut fra hensynet til medlemsrekruttering. FTP-ordningen som ble avtalt mellom LO og NAF i 1960 kom i praksis til å virke som en brekkstang for en offentlig tilleggspensjonsreform.

Offentlig tilleggspensjon

Mens det i de første etterkrigsår hadde vært tverrpolitisk enighet om at staten skulle konsentrere seg om grunnsikringen, oppsto det på 60-tallet bred politisk enighet om innføring av et ambisiøst offentlig tilleggspensjonssystem. Det kunne nå argumenteres for en offentlig tilleggspensjonsreform ut fra hensynet til blant andre de selvstendige og lønnstakergrupper med en svak posisjon i forhandlingssyste-

met. LO var på sin side villig til å gi fra seg tilleggspensjonssaken, når man kunne oppnå en ordning som forespeilte et pensjonsnivå på linje med de beste tjenestepensjonsordningene i offentlig og privat sektor.

Den brede politiske enigheten om folketrygdloven dekket imidlertid over en grunnleggende uenighet om målsetningen med en offentlig tilleggspensjonsreform. For Arbeiderpartiet og LO var det viktig å sikre like pensjonsvilkår for alle kategorier av lønnstakere, og erstatte privat pensjonssparing med et stort offentlig pensjonsfond. De borgerlige partiene som kom til makten i 1965 valgte derimot å nedtone målsetningen om fondsoppbygging i tilknytning til folketrygden.

Kapittel 5 Sykepenger - offentlig eller privat ansvar?

Den offentlige syketrygden fra 1909 omfattet i utgangspunktet bare grupper av industriarbeidere. Selv om ordningen i løpet av mellomkrigstiden ble kraftig utvidet, etterlot den seg et behov for to typer tilleggsytelser - et høyere stønadsnivå i forhold til inntekten og ekstra stønad for de som var syke i lengere perioder. Allerede i 1918 fikk statens tjenestemenn rett til full lønn i tre måneder, med mulighet til forlengelse. Mange bedrifter opprettet egne sykellønnsordninger eller valgte å gi tilskudd til fagforeningsdrevne sykekasser.

Forhandlinger eller politikk?

Den offentlige syketrygden ble gjort universell på 50-tallet, men ytelsesnivået var så beskjedent at private tilleggssordninger hadde en naturlig plass. Det offentlige sykepengesystemet ble bare ett element i et sinnrikt system av arbeidsmarkedsbaserte ordninger og selvhjelpskasser. Forskjellene i rettigheter var dermed store. I motsetning til funksjonærer i offent-

lig og privat virksomhet, måtte flertallet av arbeidere utelukke basere seg på den offentlige sykeforsikringen - eventuelt supplert med fagforeningsdrevne hjelpekasser.

For fagbevegelsen representerte de åpenbare forskjellene i sosiale rettigheter en sentral utfordring. LO måtte velge mellom to hovedstrategier. Enten søke en politisk løsning på problemet eller legge spørsmålet på forhandlingsbordet. I de sentrale forhandlingene i 1954 ble LO og N.A.F. enige om å etablere en avtalefestet ordning med virkning fra 1956. Denne bidro til å heve kompensasjonsnivået for store grupper av arbeidere.

Den avtalefestede ordningen ble gradvis utvidet fra midten av 60-tallet. I 1966 ble partene enige om en prinsipiell erklæring som slo fast at forskjellene i kompensasjonsnivå mellom arbeidere og funksjonærer ikke kunne rettferdiggjøres. For å oppnå en større grad av likestilling ble ytelsesnivået i LO/NAF-ordningen hevet fra 1969, slik at den sammen med den offentlige syketrygden ga 90 prosent lønnskompensasjon.

Midt på 70-tallet var likevel ikke arbeidere og funksjonærer fullt ut likestilt, og mer enn 20 prosent av arbeidstakerne sto uten en supplerende sykepengeordning. Denne forskjellsbehandlingen ble politisk mer og mer problematisk å opprettholde. Et offentlig utvalg ble derfor satt ned i 1975 med mandat til å foreslå en offentlig sykepengeordning, som ville gi 90-100 prosent av bruttointekten for alle arbeidstakere. Sosialedepartementet gikk inn for 100 prosent kompensasjonsnivå med henvisning til at en 90 prosentsordning fortsatt ville medføre sosiale ulikheter i tilgangen til inntektssikring ved sykdom.

Den brede politiske enigheten omkring sykelønnsreformen i 1978 må forstås på bakgrunn av det brede nedslagsfeltet til de arbeidsmarkedsbaserte ordningene. Det var vanskelig å akseptere at enkelte mindre grupper falt utenfor.

Kapittel 6 Lønnskostnader og arbeidsmarkedsbasert velferd i et internasjonalt perspektiv

I alle industrialiserte land spiller arbeidsmarkedsbasert velferd en rolle som alternativ eller supplement til obligatoriske offentlige ordninger. Det er likevel stor forskjell fra land til land når det gjelder arbeidsdelingen mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd. Gjennomgangen i dette kapitlet er hovedsakelig basert på internasjonal lønnskostnadsstatistikk.

Industribedriftenes utgifter til frivillige og avtalefestede velferdsordninger er svært høye i land som USA og Storbritannia. Særlig de store utgiftene til helseforsikringer på vegne av de ansatte skiller USA fra andre vestlige industriland. Norge ligger derimot på samme nivå som flere kontinentale land, heriblant Tyskland (Vest). Danmark og Italia skiller seg ut ved at industribedriftene har svært lave utgifter til arbeidsmarkedsbasert velferd.

Supplerende pensjonsordninger er en gjenganger blant de sosiale frynsegodene i alle industriland. Bedriftenes utgifter til arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger er høye i Frankrike, Nederland, Tyskland (Vest) og USA. Norge ligger imidlertid ikke langt etter.

Alternativ til offentlig velferd?

Det har vært hevdet at arbeidsmarkedsbasert velferd i noen land fungerer som et alternativ til offentlig velferd, og at forskjellene i samlet velferdsinnsats i virkeligheten er liten mellom moderne industriland. Denne antakelsen blir delvis bekreftet. Det ser ut til å være en negativ sammenheng mellom størrelsen på de offentlige utgiftene til velferdsformål og omfanget av den arbeidsmarkedsbaserte velferden. Jo svakere utbygget den offentlige velferden er, jo større utgifter

har bedriftene til tariffestede og frivillige velferdstiltak på bedriftsnivå.

Sammenhengen er imidlertid langt fra perfekt. Det er flere land som har høye utgifter både til offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd, og i land med et svakt utbygget offentlig tilbud, er ikke bedriftenes utgifter til arbeidsmarkedsbasert velferd så høye som man kunne forvente. Det er med andre ord forskjeller på størrelsen av den samlede velferdsinnsatsen mellom industrilandene.

Felles utviklingstrekk?

Det ser ut til å være felles utviklingstrekk i sammensetningen av bedriftenes arbeidskraftskostnader. På 80-tallet har de obligatoriske arbeidsgiveravgiftene i mange land blitt redusert samtidig med at utgiftene til frivillige og avtalefestede velferdsordninger øker. Arbeidsmarkedsbasert velferd er på frammarsj i de fleste vestlige industriland.

Kapittel 7 Bedriftenes tilbud av velferdsgoder

Med utgangspunkt i en spørreundersøkelse gjennomført i et utvalg av private bedrifter ved årsskiftet 1990/91 analyseres bedriftenes tilbud av velferdsgoder. Undersøkelsen er gjennomført i bedrifter med mer enn 10 ansatte og den kartlegger sosiale frynsegoder som har paralleller i den offentlige velferdspolitikken. Samlet er 15 forskjellige velferdsgoder inkludert i undersøkelsen. Ordningene kan deles i fire hovedgrupper: inntektssikring, helsetjenester, familierelaterte ytelser og en gruppe av mer almene velferdstiltak.

De forskjellige former for sosiale frynsegoder inngår i en samlet velferdspakke, hvis størrelse og sammensetning varierer mellom bedriftene. For å måle bedriftenes tilbud av velferdsgoder er det konstruert to indekser - en indeks hvor alle 15 ordningene er inkludert (velferdsindeksen) og en

sosialpolitisk indeks hvor gunstige lån, opplæring, bedrifts-idrett og støtte til fritidsaktivitet er utelatt. Noen bedrifter står helt uten tilbud om velferdsgoder, mens andre bedrifter tilbyr nesten hele spekteret.

Ulikheter i bedriftenes velferdstilbud

Det er store variasjoner i velferdstilbudet mellom forskjellige næringer. Bank og forsikring skiller seg klart ut med et høyt nivå på de to velferdsindeksene. Det minst utbygde velferdstilbudet finnes i bygg- og anleggsbransjen, samt varehandelen og hotell- og restuarantbransjen. Det er som forventet en sterk positiv sammenheng mellom antall ansatte og bredden i velferdstilbudet.

Analysen viser videre at bedrifter med et høyt lønnsnivå, en stor andel høytutdannede og med en relativt jevn kjønns-sammensetning, har et større velferdstilbud enn andre. Etter-som de ulike hovedorganisasjoner har sin basis i forskjellige sektorer av det private arbeidsmarkedet, varierer velferds-nivået etter hvilken avtalemotpart bedriftene har. Bedrifter uten tariffavtale og de som har avtale med LO ligger vesent-lig lavere enn bedrifter som har avtale med YS eller AF.

For å kartlegge årsakene til variasjon i bedriftenes velferdsinnsats er det gjennomført en multivariat analyse med fem sett av variable: 1) strukturelle trekk ved bedriften, 2) trekk ved staben, 3) organisasjonsforhold, lønnsfastsettelse og forhandlingssystem, 4) personalpolitiske institusjoner og 5) det generelle lønnsnivået i bedriften.

Analysen viser at det er et komplisert, men langt fra tilfeldig, mønster bak variasjoner i bedriftenes velferds-innsats. Følgende faktorer slår positivt ut i den multivariate analysen: tilknytning til bank- og forsikringsnæringen, andel av de ansatte med høyere utdanning, andel fagorganiserte, lokal forhandlingsrett, tariffavtale med et YS-forbund, personalpolitiske institusjoner (personalsjef og personalhånd-bok) og det generelle lønnsnivået i bedriften. En høy kvinne-

andel i staben og tariffavtale med et LO-forbund slår derimot negativt ut.

Lønn eller velferdsgoder?

Vi finner ikke støtte for teorien om en trade-off mellom lønn og velferdsgoder. Det ser tvert imot ut til at Matheus-effekten gjør seg gjeldende: Bedrifter med et høyt gjennomsnittlig lønnsnivå har gjennomgående det mest utviklede velferdstilbudet. På den andre siden forklarer ikke lønnsnivået alt. Praksis for bruk av sosiale frynsegoder i bank- og forsikringsbransjen skiller seg klart ut fra andre næringer, uten at det kan forklares verken med utdanningsnivå, lønnsnivå eller andre forhold. I likhet med det mønsteret som er påvist i amerikanske undersøkelser, gir fagorganisering og lokal forhandlingsrett positive utslag på velferdstilbudet. Det kan imidlertid se ut til at foreninger med tilknytning til LO sjeldnere får gjennomslag for sosiale frynsegoder enn foreninger tilknyttet AF og særlig YS.

Dette bildet bekreftes ved at AF- og YS-bedriftene noe oftere enn LO-bedriftene rapporterer om at det er fremmet krav fra de ansatte om større innsats fra bedriftens side på det velferdsmessige området.

Slike krav fra de ansatte ser ut til å påvirke nivået på bedriftenes velferdsutgifter og ikke minst utviklingen i bedriftens utgifter til velferdsformål. Effekten avhenger imidlertid av bedriftens økonomi. Ikke overraskende er sjansen for å få gjennomslag for krav om sosiale frynsegoder størst i bedrifter med god økonomi.

Kapittel 8 Alderspensjoner

Da folketrygden ble innført i 1967, var det en utbredt forventning at arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger ville bli helt eller delvis overflødiggjort. Denne forventningen har blitt

gjort til skamme. Arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger i offentlig og privat virksomhet gir et betydelig tillegg til folketrygdens ytelser, og verdien av en slik pensjonsordning øker med inntektsnivået.

Sterk medlemsvekst

Fra 1970 til 1990 har antallet lønnstakere som er dekket av en pensjonsordning på arbeidsplassen blitt mer enn fordoblet. Ved inngangen til 1990-tallet opptjente mer enn en million norske lønnstakere pensjonsrettigheter i en pensjonskasse eller et forsikringsselskap. I 1970 utgjorde de registrerte medlemmene av offentlige og private pensjonsordninger 40 prosent av samtlige sysselsatte. Andelen økte til 45 prosent i 1979 og til 60 prosent i 1990.

I privat sektor er spørsmål om etablering og utforming av pensjonsordninger overlatt til den enkelte bedrift. Medlems-tallet i kollektiv pensjonsforsikring og private pensjonskasser økte sterkt i løpet av 80-tallet, men likevel er fortsatt mer enn halvparten av ansatte i privat sektor uten supplerende pensjonsdekning.

Kvalitetsforskjeller

Det er stor variasjon i kvaliteten på pensjonsordningene i privat sektor. Resultatene fra bedriftsundersøkelsen viser at en relativt liten del av de private ordningene kan konkurrere med nivået i Statens pensjonskasse og kommunale tjenestepensjonsordninger. Likevel kan selv de mest beskjedne av de private pensjonsordningene gi et vesentlig supplement til folketrygdens ytelser for høytlønnsgruppene.

Med utgangspunkt i de samme bakgrunnsvariablene som i kapittel 7 analyseres variasjoner i pensjonstilbudet blant private bedrifter. Resultatene viser at det først og fremst er næring, lønnsnivå og personalpolitiske institusjoner som kan forklare variasjoner i pensjonstilbudet. Bedrifter med et høyt lønnsnivå og en formalisert og velutviklet personaladmini-

strasjon tilbyr oftere og bedre pensjonsordninger enn andre bedrifter. Bank og forsikringsbransjen inntar ikke overraskende en særstilling på dette området, mens bedrifter innen bygg- og anleggsbransjen har et dårligere utviklet pensjonstilbud enn andre. Arbeidsplasser med en klar dominans av kvinnelige ansatte kommer dårligere ut enn andre.

Nærmere analyser av fagforeningenes betydning i beslutningsprosessen på den enkelte bedrift tyder på at lokale klubber i noen tilfeller spiller en aktiv rolle i utviklingen av bedriftspensjoner. Pensjonsrettigheter er ikke sjeldent forankret i de lokale avtaler.

Stortingets beslutning om å redusere den framtidige opptjeningen av tilleggspensjon i folketrygden vil trolig bety at arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger får større betydning i det samlede pensjonssystemet. Verdien av medlemskap i en god arbeidsmarkedspensjon vil bli større som følge av innstrammingene, men det blir ikke nødvendigvis en større utbredelse av bedriftspensjoner blant lønnstakere i privat sektor.

Kapittel 9 Førtidspensjoner

Norge kan vise til en svært høy yrkesdeltakelsene i aldersgruppen 60 - 65 år sammenlignet med andre vestlige land. Yrkesdeltakelsen blant de eldre er imidlertid i ferd med å reduseres. I det private arbeidsmarked finnes det ulike former for førtidspensjoning: Enkelte yrkesgrupper har tjenestepensjonsordninger som gir pensjonsutbetalinger tidligere enn 67 år. Avtalefestet pensjon (AFP) gir rett til å gå av ved 65 år (64 år fra 1/10-93) for ansatte i bedrifter i LO/NHO-området. En rekke bedrifter har selv etablert tiltak av permanent eller midlertidig karakter for at arbeidstakere kan forlate yrkeslivet før den regulære pensjonsalderen. Det finnes også ordninger hvor bedriftene tilbyr tilleggssytelser på toppen av arbeidsledighetstrygd for eldre arbeidstakere.

I bedriftsundersøkelsen har vi kartlagt utbredelsen og utformingen av rent bedriftsvisе førtidspensjonsordninger. Resultatene fra bedriftsundersøkelsen viser at i alt ni prosent av bedriftene oppgir at de har hatt en permanent eller midlertidig førtidspensjonsordning i perioden 1989-90. Disse bedriftene står for vel 20 prosent av det samlede antall sysselsatte. Av disse er det omkring halvparten som oppgir å ha permanente ordninger.

Førtidspensjonsordninger forekommer oftest i store bedrifter med en velutviklet personalpolitikk og god økonomi. I halvparten av bedriftene med førtidspensjon ble ordningen i sin helhet finansiert av bedriften, mens ordningene i den andre halvparten var basert på kombinasjoner med uttak av arbeidsledighetstrygd. Førtidspensjonsordningene har i noen bedrifter karakter av et generelt, frivillig tilbud, mens de i andre har karakter av målrettet utstøting av eldre overtallige medarbeidere. Det er dermed ikke alle de bedriftsbaserte førtidspensjonsordningene som uten videre kan betraktes som et velferdsgode.

Kapittel 10 Familieytelser, sykepenger og helsetjenester

Innenfor sentrale velferdspolitiske områder som familieytelser, sykelønn og helsetjenester etterlater det offentlige tilbudet nisjer som kan fylles av bedriftsbasert velferd. Det offentlige barnehagetilbudet er ikke tilstrekkelig for å møte etterspørselen, den offentlige sykepengeordningen gir bare full inntektskompensasjon for inntekter opp til 6 G (219.000 kroner fra våren 1992) og det er åpenbare kapasitetsproblemer i deler av det norske helsevesenet.

Resultatene fra bedriftsundersøkelsen viser at private bedrifter i varierende grad har utviklet tiltak innenfor disse sosialpolitiske områdene.

Bedriftenes familiepolitikk

Blant familieytelsene har ordninger med lønnet pappa-permisjon og utbetaling av svangerskapslønn for inntekter utover 6 G en forholdsvis stor utbredelse i private bedrifter. Utvidet svangerskapspermisjon og bedriftsbarnehager har derimot en forholdsvis begrenset utbredelse. På tross av gunstige skatteregler og mulige rasjonaliseringsgevinster for de ansatte, er det bare to prosent av bedriftene i undersøkelsen som oppgir å ha etablert tilbud om barnetilsyn. Disse bedriftene sysselsetter til sammen 9 prosent av de ansatte som er omfattet av undersøkelsen. Bedriftsbarnehager har dermed en klart lavere utbredelse i privat enn i offentlig sektor.

Sykepenger

Flertallet av bedriftene i undersøkelsen oppgir at de utbetaler full lønn ved sykefravær også for inntekter som overstiger 6 G. Det er videre en stor andel av bedriftene som oppgir at retten til full lønn under sykdom er forankret i lokale eller forbundsvise tariffavtaler. Disse resultatene gir en pekepinn for hva som kan skje hvis sykelønnsordningen strammes inn i form av karensdager eller senket kompensasjonsnivå. Med mindre det settes i verk spesielle tiltak fra myndighetenes side, vil trolig mange bedrifter fortsette å utbetale full lønn under sykdom, slik tilfellet var før den offentlige sykelønnsreformen fra 1978.

Helsetjenester

Bedriftshelsetjeneste er i noen bransjer påbudt og i andre et frivillig tilbud. 60 prosent av bedriftene med mer enn 80 prosent av de ansatte oppgir å ha bedriftshelsetjeneste. Av disse er det ca. halvparten som oppgir at de ansatte kan benytte bedriftshelsetjenesten til vanlige konsultasjoner. Det ser altså ut til at bedriftshelsetjenesten i tillegg til sine primære funksjoner ofte fungerer som et praktisk og billig

alternativ til den kommunale primærhelsetjenesten. Andre helsetilbud som helseforsikringer og betalt medlemskap i private helseklinikker har en forholdsvis begrenset utbredelse i det private arbeidsmarkedet.

Selv om bedriftsbasert velferd på noen områder fyller hullene i det offentlige velferdstilbudet, er det andre områder hvor bedriftene i overraskende liten grad har utviklet alternative tilbud. Det gjelder blant annet barnetilsyn der det må antas å være en stor udekket etterspørsel. Administrative og organisatoriske forhold kan forklare at ordninger som har karakter av inntekstoverføringer lettere lar seg etablere enn ordninger som involverer produksjon av tjenester. Videre har trolig ordninger med et bredt nedslagsfelt blant de ansatte et større potensiale enn ordninger som bare etterspørres blant grupper i bestemte sosiale situasjoner.

Kapittel 11 Forskningsmessig og politisk relevans

Resultatene fra denne analysen gir innspill til både utformingen av velferdspolitikken og til forskningsdebatten.

Betydningen for forskningsdebatten

Studiet av de norske erfaringene har gjort det mulig å prøve ut sentrale elementer i de eksisterende teorier om arbeidsmarkedsbasert velferd. Vi har trukket fram tre teoretiske forestillinger hvor resultatene er særlig relevante.

- Arbeiderbevegelsen som enhetlig aktør Fagbevegelsen har spilt en selvstendig rolle i utviklingen av den norske velferdsstaten. Man må imidlertid oppgi forestillingen om at LO har hatt en entydig preferanse for universelle offentlige ordninger. En stor del av framveksten av velferdsordninger har kommet i bedriftene og i forhandlingssystemet. Fagbeve-

gelsen har i perioder foretrukket å bruke forhandlingssystemet til å utvikle tilleggsordninger for sine kjemegrupper.

Den store politiske enigheten om viktige sosiale reformer i etterkrigstiden kan ikke ses løsrevet fra de forutgående prosesser i forhandlingsystemet. En stor del av interessekonfliktene utspant seg i arbeidsmarkedet snarere enn på den politiske arenaen. Forestillingen om enighet blir derfor lett overdrevet når man utelukkende fokuserer på partienes rolle.

- Negativt samspill. Det blir ofte antatt at tidlig etablering av arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger vil hindre framveksten av universelle offentlige ordninger.

Etterkrigstidens velferdsstatsutvikling i Norge er imidlertid et eksempel på et positivt samspill. Både på sykepenge- og pensjonsområdet var det på 50-tallet et omfattende nettverk av arbeidsmarkedsbaserte ordninger som supplerte den offentlige minstesikringen. Organisasjonsstrukturen i det norske arbeidsmarkedet og LOs dominerende posisjon har vært en viktig forutsetning for at ikke sterke lønnstakergrupper forskanset seg i forsvar for eksklusive arbeidsmarkedsbaserte velferdsordninger. Både på pensjons- og sykepengerområdet valgte LO i første omgang å utvikle forhandlingsbaserte tilleggsordninger, men disse kom i praksis til å fungere som brekkstang for offentlige reformer.

- Drivkrefter på bedriftsnivå. Sosiale frynsegoder er i svært liten grad trukket inn i norsk arbeidslivs- og arbeidsmarkedsforskning. Bedriftsundersøkelsen viser imidlertid at disse ordningene inngår som en vesentlig del i bedriftenes belønningssystemer. De fleste av godene er kollektive i den forstand at de omfatter kjemearbeidsstokken på den enkelte bedrift. Fagorganisering og mønstrene for samhandling mellom ledelsen og de ansatte spiller en viktig rolle for utviklingen av velferdstilbudet på bedriftene.

Betydningen for den politiske debatten

Det er ikke grunnlag for å konkludere at de obligatoriske arbeidsgiveravgiftene er spesielt høye i Norge eller at de skulle være årsaken til at nivået på de totale lønnskostnadene ligger høyt i Norge. Tendensen til reduksjon i obligatoriske arbeidsgiveravgifter i de europeiske land faller sammen med en generell tendens til å øke utgiftene til arbeidsmarkedsbasert velferd. Det er dermed ikke gitt at en tilbaketrekning av det offentlige ansvaret i velferdsproduksjonen er en god langsiktig strategi for å forbedre konkurranseevnen.

Tilbudet av sosiale frynsegoder varierer sterkt mellom ulike bransjer og bedriftstyper. Dermed oppstår det systematiske ulikheter i lønnstakernes tilgang til velferd og sosial sikkerhet. De bedriftsbaserte velferdsordningene bidrar til å forsterke ulikheter i direkte avlønning.

En del av de sosiale frynsegodene tar direkte sikte på å kompensere høytlønnsgruppene for den utjevningsprofil som er innebygget i de offentlige trygdene. Inntektstak i de offentlige trygdene får dermed ofte bare som konsekvens at kostnadene flyttes fra de offentlige budsjetter til bedriftene. I andre tilfeller fyller den arbeidsmarkedsbaserte velferden huller i det offentlige velferdstilbudet. Førtidspensjonering, der det både finnes tariffestede og bedriftsbaserte ordninger, er et godt eksempel.

Sist, men ikke minst, påpekes det at myndighetenes politikk overfor den arbeidsmarkedsbaserte velferden er preget av mangel på konsistens.

Betingelsene for solidariske løsninger

Rammebetingelsene for velferdspolitikken er blitt forandret siden ekspansjonsperioden på 50-, 60- og 70-tallet. Endringer i organisasjonsmønstrene, internasjonaliseringen av økonomien, eldrebølgen og endrede politiske styrkeforhold kan svekke mulighetene for å oppnå brede solidariske løsninger. Mye vil imidlertid avhenge av hvilke strategier de politiske aktøre-

ne og partene i arbeidsmarkedet velger i møtet med nye velferdspolitiske utfordringer.

Litteratur

Aktuar Consult 1992

Rapport om pensjonskasser 1990.

Arbeidernes Leksikon Bind V. Arbeidermagasinets forlag, Oslo, 1935.

Baldwin, Peter 1990

The Politics of Social Solidarity. Class Bases of The European Welfare State 1875 - 1975. Cambridge University Press.

Barth, Erling og Guldbrandsen 1990

"Alternative belønningssystemer" i Torp, Hege og Skollerud (red) *Oranisasjon, arbeidsmiljø og mobilitet. Resultater fra Arbeids- og Bedriftsundersøkelsen.* Institutt for Samfunnsforskning, Oslo.

Bull, Edvard 1968

Norsk Fagbevegelse. Tiden forlag, Oslo.

Byrkjeland, Martin 1990

Bluss. Arbeidarar og fagforening ved Høyanger Verk 1916 - 1986. Høyanger Kjemiske Industriarbeiderforening.

Colbjørnsen, Tom 1986

Dividers in the Labor Market. Universitetsforlaget. Oslo.

Dahl, Sven Åge 1990

Dekruttering og trygd. Rapport. Senter for anvendt forskning. Norges Handelshøyskole.

- Dahl, Sven Åge og Tom Colbjørnsen 1991
 "Trygdens virkninger på bedriftenes nedbemanning" i
 Hatland (red.) *Trygd som fortjent?* Ad Notam, Oslo.
- Dobbin, Frank R. 1991
 "The Origins of Private Social Insurance: Public Policy
 and Fringe Benefits in America 1920 - 1950". Kommer i
American Journal of Sociology.
- Drago, Robert and Richard Perlman 1989
 "Introduction" i Drago & Perlman (ed.) *Microeconomic
 Issues in Labour Economics. New Approaches*. Harvester
 Wheatsheaf, UK.
- Edebalk, Per Gunnar og Eskil Wadensjø 1989
*Contractually determined insurance schemes for manual
 workers*. Paper, reprint series no. 241. Swedish Institute
 for Social Research. Stockholm.
- Edling, Jan 1991
Lön och välfärd i ett internationellt perspektiv. LO.
 Stockholm.
- Epland, Jon 1990
 "Høgreperti og velferdsstatsekspansjon i Norge og Sverige
 1945 - 65" i Kuhnle og Selle (red.) *Frivillig organisert
 velferd - alter-nativ til offentlig?* Alma Mater, Bergen.
- Esping-Andersen, Gösta 1987
*State and Market in the Formation of Social Security
 Regimes. A Political Economy Approach*. European Uni-
 versity Institute, Firenze.
- Esping-Andersen, Gösta 1990
The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity Press,
 Cambridge, UK.

Esping-Andersen, Gösta and Walter Korpi 1987

"From Poor Relief to Institutional Welfare States: The development of Scandinavian Social Policy" i Erikson et al (ed.) *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*. M.E. Sharpe, New York.

Eurostat 1987

Omkostninger til arbejdskraft 1984. Luxembourg.

Freeman, Richard B. 1981

"The Effect of Unionism on Fringe Benefits" i *Industrial and Labor Relations Review*, Vol 34 No 4.

Freeman, Richard B. and James L. Medoff 1984

What Do Unions Do? Basic Books, US.

Goldthorpe, John H. 1988

"The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies" i Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Studies in the Political Economy of Western European Nations*. Clarendon Press, Oxford.

Gough, Ian 1979

The Political Economy of the Welfare State. Macmillan London.

Hagen, Kåre og Jon M. Hippe (red.) 1989

Svar skyldig? Velferdsstatens utfordringer - partienes svar. FAFO-rapport 92, Oslo.

Hagen, Kåre og Jon M. Hippe 1991

Alle vet jo at... FAFO-rapport 119, Oslo.

Hagen, Kåre 1991

"Linjer i velferdsstatsforskningen. Velferdsstaten fra myte til samfunnsformasjon" i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, årgang 32, 187-216.

Halvorsen, Knut 1990

Innføring i sosialpolitikk. TANO, Oslo.

Halvorsen, Knut og A. Johannesen 1991

Når bedriften ikke har bruk for deg lenger. NKSH, Oslo.

Hannah, Leslie 1986

Inventing Retirement. Cambridge University Press, Cambridge.

Hardoy, Ines 1990

Beslutningen om å trekke seg tilbake. Økonomiske faktorer som påvirker overgangen fra yrkesaktivitet til yrkespassivitet. Hovedoppgave i Sosialøkonomi. Universitetet i Oslo.

Hart, Robert A. 1984

The Economics of Non-Wage Labour Costs. George Allen and Unwin, London.

Hart, Robert A. 1985

"Wage Supplements through Collective Agreement or Statutory Requirement?" i *KYKLOS* Vol 38-1985 - Fasc. 1, 20-42.

Hatland, Aksel 1984

Folketrygdens framtid. Universitetsforlaget, Oslo.

Hatland, Aksel 1987

Oslotrygden. Fra nasjonal modell til lokal fortidslevning. INAS-rapport 87:10. Oslo.

- Hippe, Jon M. 1988
Sosialpolitisk kalender. FAFO-rapport 82, Oslo.
- Hippe, Jon M. og Axel West Pedersen 1988
For lang og tro tjeneste? Pensjoner i arbeidsmarkedet.
FAFO-rapport 84, Oslo.
- Hippe, Jon M. og Axel West Pedersen 1990
The Labour Movement, Social Policy and Occupational Welfare in Norway. Paper presented at the XIIth World Congress in Sociology. Madrid 9-13 July 1990. FAFO, Oslo.
- Hippe, Jon M. og Axel West Pedersen 1991
Førtidspensjonering i private bedrifter. Arbeidsnotat FAFO, Oslo.
- Holmer Hoven, Finn 1982
"Regressive Welfare. Distribution Effects of Occupational Welfare Benefits" i *Acta Sociologica*, vol 25 no. 1.
- Hompland, Andreas 1988
Økonomisk Rapport nr. 5.
- Høyres Hovedorganisasjon 1991
Sykelønnsordningen - behov for endringer. Oslo.
- Jakhelln 1953
"Sosialt arbeid i industri og handel" i *Sosial håndbok for Norge bind II*. Norsk forening for sosialt arbeid, Oslo.
- Johannessen, Asbjørn 1990
Førtidspensjonering i det postindustrielle samfunn. En presentasjon av forskning om førtidspensjonering. NKSH-notat. Oslo.

Kangas, Olli og Joakim Palme 1989

Public and Private Pensions: The Scandinavian Countries in Comparative Perspective. Institutet för Social Forskning. Meddelande 3/1989. Stockholm.

Knudsen, Knut 1990

Kjønn og frynser. En analyse av fordelingen av frynsegoder i privat sektor, med fokus på forskjeller mellom kvinner og menn. Notat, Høgskolesenteret i Rogaland.

Korpi, Walter 1981.

Den demokratiske klasskampen. Svensk politik i jämförande perspektiv. Tidens Forlag. Stockholm.

Kochan, Thomas A. og Harry C. Katz 1988

Collective Bargaining and Industrial Relations. From Theory to Policy and Practice. Irwin, Homewood, Illinois.

Kolberg, Jon Eivind 1991

"En empirisk prøving av utstøtingsmodellen" i Hatland (red.) *Trygd som fortjent?* Ad Notam, Oslo.

Kuhnle, Stein og Liv Solheim 1981

Party Programs and the Welfare State. Consensus and Conflict in Norway 1945 - 1977. Skrifter. Sosiologisk Institutt, Universitetet i Bergen.

Kuhnle, Stein 1983

Velferdsstatens utvikling - Norge i komparativt perspektiv. Universitetsforlaget, Oslo.

Kuhnle, Stein 1990

Velferdsstaten og europeisk utvikling" i *Nytt Norsk Tidsskrift* 3.

Kuhnle, Stein og Per Selle (red.) 1990

Frivillig organisert velferd - alternativ til offentlig? Alma Mater forlag, Bergen.

Langendonck, J. van 1986

Privatization and Social Security. Report for the Commission of the European Communities. European Institute of Social Security. Louvain.

LO 1944

Framtidens Norge. Utgitt av Arbeidernes Opplysningsforbund 1945.

LO 1954

Innstilling fra komiteen for lønn under legitimert fravær. Oslo.

LO 1957

Innstilling fra Utvalget for Bedriftspensionering. Oslo

LO/N.A.F. 1956

Innstilling fra Sykelønnskomiteen av 1956. Oslo.

Lysebu-erklæringen, 1989

Politisk grunnlag for en ny regjering utgått av Høyre, Kriselig Folkeparti og Senterpartiet. 4/10-1989. Stortingsbiblioteket, Oslo.

Marklund, Staffan 1982

Klass, Stat och Sosialpolitik. Arkiv forlag, Lund.

Mosley, Hugh og Günther Schmid 1992

"Public Services and Competitiveness" i Hughes, Kirsty (red) *European Competitiveness.* Cambridge University Press. Cambridge (under utgivelse).

N.A.F. 1965

Bedriftens indirekte ("sosiale") personalkostnader. Utvikling og sammensetning. Norsk Arbeidsgiverforening, Oslo.

N.A.F. 1985

Bedriftens indirekte ("sosiale") personalkostnader. Utvikling og sammensetning. Norsk Arbeidsgiverforening, Oslo.

Nathan, Felicia 1987

"Analyzing employers' costs for wages, salaries, and benefits" i *Monthly Labor Review* Vol. 110 no 10. U.S. Department of Labor. Washington, DC.

von Nordheim Nielsen, Fritz 1988

Occupational Pensions in Northern Europe. Arbeidspapir nr. 1 Sociologisk Institutt, København.

NOU 1976:23

Omlegging av sykepengeordningen

NOU 1983:52

Forsikring i Norge

NOU 1990:23

Sykelønnsordningen

NOU 1991:23

Etter inntektsoppgjørene 1991.

Odnes, Dag m.fl. 1989

Kampen om framtiden. FAFO-rapport 98, Oslo.

OECD 1988

The Future of Social Protection. OECD Social Policy Studies No. 6.

Ousland, Gunnar 1949

Fagorganisasjonen i Norge. Fra avmakt til stormakt. 1870 - 1920. AFL i kommisjon hos Tiden Norsk Forlag, Oslo.

Ot.prp. nr. 15 (1988-89)

Ot.prp. nr. 42 (1986-87)

Om lov om forsikringsvirksomhet

Pedersen, Axel West 1990

Fagbevegelsen og folketrygden. Los målsettinger, strategi og innflytelse i pensjonspolitikken 1945 - 1966. FAFO-rapport 110, Oslo.

Pettersen, Per Arnt 1982

Linjer i norsk sosialpolitikk. Universitetsforlaget, Oslo.

Pettersen, Per Arnt 1987

Pensjoner, penger, politikk. Universitetsforlaget, Oslo.

Reid, G.L. og D.J. Robertson (ed.) 1965

Fringe Benefits, Labour Costs and Social Security. George Allen and Unwin, London.

Rein, Martin 1983

From Policy to Practice. M.E. Sharpe. New York.

Risanger, Otto 1989

Frynsegoder. N.W. Damm & Søn as.

Ryen, Anne 1984

Frynsegoder i norsk næringsliv. Kristiansand: Agder DH. Forskningsserien.

Seip, Åsmund Arup 1990

Personalpolitikk for eldre arbeidstakere. Arbeidsnotat. FAFO, Oslo.

Shalev, Michael 1991

"Occupational Welfare and the Welfare State in Comparative Perspective - Introduction" kommer i Shalev (ed.) *The Political Economy of Occupational Welfare.*

Smeeding, Timothy 1983

"The Size Distribution of Wage and Nonwage Compensation: Employer Cost Versus Employee Value" i Triplett (ed.) *The Measurement of Labor Cost*. Chicago University Press.

Social and Labor Bulletin 2/90

Stevens, Beth 1984

In the Shadow of the Welfare State. Ph.D. Thesis, Harvard University, USA.

Stevens, Beth 1986

Complementing the Welfare State: The development of private pension, health insurance and other employee benefit in the United States. ILO. Labour-Management Relations Series No. 65. Geneva.

Stephens, John D. 1979

The Transition from Capitalism to Socialism. Macmillan, London.

St.meld. nr. 58 1948

Om folketrygd

St.meld. nr. 75 (1963-64)

Om folkepensjon

St.meld. nr. 4 1988-89

Langtidsprogrammet 1990-93

Sørensen, Aage B. 1991.

Evaluering av AFI og IFIM. Arbeidsnotat, NORAS. Oslo.

Titmuss, Richard 1958

Essays on the Welfare State. George Allen & Unwin LTD. London.

Triplett, Jack E. 1983

"Introduction: An Essay on Labor Cost" i Triplett (ed.)
The Measurement of Labor Cost. Chicago University
Press.

Zoetewij, H. 1986

Indirect Remuneration. An international Overview. ILO,
Geneva.

Waldrop, Anne 1991

Uførepensjonering i offentlig og privat virksomhet. Upub-
lisert notat. FAFO, Oslo.

Waldrop, Anne 1992

*Før vi vet ordet av det. En analyse av personalpolitiske
tiltak for eldre arbeidstakere*. FAFO-rapport 133, Oslo.

Wilensky, Harold 1975

The Welfare State and Equality. University of California
Press, Berkely.

Øverbye, Einar 1985

Den skjulte inntekten. INAS-rapport 85:5. Oslo.

Øverbye, Einar 1990

*God tjenestepensjon eller høy lønn? En analyse av "priva-
te" pensjoner i Norge*. INAS-rapport. Oslo.

Øverbye, Einar 1991

*Offentlige og private pensjoner i Norden. En analyse av
deres framvekst og samfunnsøkonomiske konsekvenser*.
INAS-rapport 91:10. Oslo.

Vedlegg 1

Oppdragsnr.	01-04	0430
Respondentnr.	05-08	
Korttype	09	

God dag, mitt navn er Jeg ringer fra Markeds- og Medialinstituttet i Oslo. Vi holder for tiden på med en undersøkelse om (SE BRIEFING), og vil gjerne stille noen spørsmål. Svarene vil selvsagt bli behandlet konfidensielt slik at Ingen kan knytte ditt navn eller din bedrift til svarene som gis.

1 Registrer bransjekode fra listen.

NOTE:  110-16

2 Registrer postnummer fra listen.

NOTES 117-20

3 | Hva er din plassering organisasjonsmessig i din bedrift?

Tryppestilling/toppleder	1
Øvrig leder	2
Møllomsbiling/avd leder	3
Underordnet	4
Annet, noter	5

4 Hvilke av de følgende funksjoner arbeider du spesielt med på din arbeidsplass?

LES OPP SVARENE.

Innkjøp	122
Administrasjon/ledelse	123
Personal	124
Produksjon/drift	125
Forskning/produktutvikling	126
Kontroll	127
Salg	128
Markedsføring	129
Lager	130
EDB	131
Økonomi/regnskap/finans	132
Annet	133

5 Hvilken type bedrift/arbetsplass er du ansatt på?

134-35

Jordbruk/skogbruk	01
Utvinning av olje/gass	02
Bergverksdrift	03
Nærings-/nyttelsesmiddelproduksjon	04

Tekstil/bekledning/lævareproduksjon	05
Trevareproduksjon	06
Treforedling/grafisk forlag	07
Kjemisk/teknisk produksjon	08

Mineralske produkter/glassproduksjon	09
Produksjon av metaller	10
Industriproduksjon ellers	11
Kraft- og vannforsyning	12

Bygge- og anlægsvirksomhet.....	13
Engros- og agenturhandel.....	14
Hotell- og restaurantdrift.....	15
Transport og lager.....	16

Post og telekommunikasjon	17
Bank- og finansieringsvirksomhet	18
Forsikringsvirksomhet	19
Forretningsmessig tjenesteyting	20

Offentlig administrasjon	21
Undervisning/forskningsinstitusjon	22
Forening/organisasjon	23
Shipping	24

Annel. noler: 25
Jobber ikke 26

6 Omtrent når ble bedriften etablert?

NOTER ÅRSTALL:

--	--	--	--

 136-39

7	Hva var bedriftens omsetning i 1989?
---	--------------------------------------

NOTER 1 MILLIONER
KR:

--	--	--	--	--

 140-44

8 Hva var bedriftens samlede lønnsutgifter i 1989?

KAN ANGIS I OMTRENTLIG SUM.

NOTER I MILLIONER

KR: 145-49

9 Hvordan bedømmer man fra ledelsens side lønnsnivået i bedriften sammenlignet med andre bedrifter innen samme bransje?

LES OPP SVARENE.

Betydelig høyere enn gjennomsnittet	1
Noe høyere enn gjennomsnittet	2
Omtrent som gjennomsnittet	3
Noe lavere enn gjennomsnittet	4
Mye lavere enn gjennomsnittet	5
(Vet ikke)	6

10 Hadde bedriften et positivt eller negativt driftsresultat i 1989, eller var det omtrent i balanse?

Positivt	1
Negativt	2
I balanse	3
Vet ikke	4

11 Hvilken betegnelse passer best på denne bedriften? Er det....

LES OPP SVARENE.

Personlig eiet firma	1
Børsnotert aksjeselskap	2
Annet aksjeselskap/andelslag e.l.	3
Stiftelse	4
(Annet, noter:)	5

12 Er selskapet et datterselskap, dvs. at det finnes et moderselskap som eier mer enn 50% av bedriften. I såfall er det et norsk eller utenlandsk moderselskap?

Datterselskap med norsk moderselskap	1
Datterselskap med utenlandsk moderselskap	2
Ikke datterselskap	3
Annet, noter:	4

13 Omtrent hvor mange personer var ansatt i bedriften i 1989 (gjennomsnittstall)?

NOTER ANTALL: 154-57

14 Omtrent hvor stor prosent-andel av de ansatte er kvinner?

NOTER %-ANDEL KVINNER: 158-59

15 Hvor stor andel av de ansatte menn jobber deltid, og hvor stor andel av de ansatte kvinner jobber deltid?

NOTER %-ANDEL MENN: 160-61

NOTER %-ANDEL KVINNER: 162-63

16 Omtrent hvor stor prosent-andel av de ansatte har høyere formell utdanning, dvs. utdanning på høyskole og universitetsnivå o.l.

NOTER %-ANDEL: 164-65

17 Hvor mange av de ansatte har fagutdanning eller spesiell yrkesutdanning?

NOTER %-ANDEL: 166-67

18 Er bedriften organisert i NHO eller i en annen arbeidsgiverorganisasjon?

Ja, NHO	1
Ja, annen arbeidsgiverorg.	2
Nei	3

19 Omtrent hvor stor prosent-andel av de ansatte er fagorganisert?

NOTER %-ANDEL: 169-70

20 Fastsettes lønnen til de ansatte gjennom kollektive tariffavtaler, eller blir lønnen utelukkende avtalt individuelt med den enkelte ansatte?

LES OPP SVARENE.

Helt gjennom kollektive tariffavtaler	1
Delvis gjennom kollektive tariffavtaler	2
Bare ved individuelle avtaler	3
(Vet ikke)	4

21 Har bedriften eller konsernet tariffavtale med forbund tilknyttet....

LES OPP SVARENE.

LO - (Landsorganisasjonen)	172
AF - (Akademikernes Fellesorganisasjon)	173
YS - (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund)	174
Andre organisasjoner	175
Nei	176

22 Foretas det lokale lønnsforhandlinger i bedriften eller konsernet, og er dette i såfall en tariffestet rett?

Ja, det er tariffestet rett til lokale forhandlinger	1
Ja, det foregår vanligvis lokale forhandlinger	2
Nei	3

23	Har bedriften innenfor de siste to år tatt i bruk innleiet arbeidskraft?	
LES OPP SVARENE.		
		178
Ja, i stor grad	.....	1
Ja, i noe grad	.....	2
Nei	.....	3
(Vet ikke)	.....	4
24	Når det gjelder konkurransesituasjonen, vil du si at denne bedriften er utsatt for svært stor, ganske stor, ganske liten eller svært liten konkurranse fra norske eller utenlandske bedrifter?	
LES OPP SVARENE.		
		179
Svært stor konkurranse	.....	1
Ganske stor konkurranse	.....	2
Ganske liten konkurranse	.....	3
Svært liten konkurranse	.....	4
Ikke aktuelt	.....	5
Vet ikke	.....	6
25	Hvordan vil du alt i alt vurdere bedriftens økonomiske resultat de siste 5 år, sammenlignet med andre bedrifter i samme bransje?	
LES OPP SVARENE.		
		180
Godt over gjennomsnittet	.....	1
Noe over gjennomsnittet	.....	2
Omtrent som gjennomsnittet	.....	3
Noe svakere enn gjennomsnittet	.....	4
Mye svakere enn gjennomsnittet	.....	5
(Vet ikke/annet)	.....	6
26	Har bedriften innenfor de siste 2 årene økt eller redusert antall ansatte, eller har antall ansatte vært omtrent stabilt?	
LES OPP SVARENE.		
		210
Slerkt økning	.....	1
Svak økning	.....	2
Stabilt	.....	3
Svak reduksjon	.....	4
Slerk reduksjon	.....	5
(Vet ikke)	.....	6
27	Uavhengig av hvor mange som har sluttet i 1989/90, hvor mange personer er blitt ansatt i bedriften i løpet av 1989/90?	
NOTER ANTALL:		211-13

28	I hvilken grad har bedriften i de siste årene hatt vanskeligheter med å skaffe seg nok kvalifisert arbeidskraft?	
LES OPP SVARENE.		
		214
I stor grad	.....	1
I noen grad	.....	2
Ikke særlige vanskeligheter	.....	3
(Vet ikke)	.....	4
29	Har bedriften opprettet en tjenstepensjonsordning, dvs. pensjonskasse eller kollektiv pensjonsforsikring for de ansatte?	
LES OPP SVARENE.		
		215
Ja, pensjonskasse	.....	1
Ja, kollektiv pensjonsforsikring	.....	2
Nei, ingen tjenstepensjon (GÅ TIL SPM. 33)	.....	3
30	HVIS JA.	
Hvor stor omtrent blir samlet alderspensjon for medlemmer med full opptjeningsstid?		
ANGI STORRELSEN SOM PROSENT AV TIDLIGERE LØNN.		
NOTER SAMLET PENSJON I %		
AV TIDLIGERE LØNN:		216-17
31	Hvor mange av de ansatte er omfattet av denne ordningen?	
LES OPP SVARENE.		
		218
Alle eller nesten alle	.....	1
Omtrent to-tre deler	.....	2
Omtrent halvparten	.....	3
Omtrent en tre-del eller færre	.....	4
Bare ledelsen	.....	5
(Vet ikke)	.....	6
32	Omtrent hvilket år ble pensjonsordningen etablert?	
NOTER ÅRSTALLET:		219-22
33	Har bedriften tegnet frivillig ulykkes- eller gruppelivsforsikring på vegne av de ansatte?	
LES OPP SVARENE.		
		223
Ja	.....	1
Nei (GÅ TIL SPM. 35)	.....	2
Vet ikke (GÅ TIL SPM. 35)	.....	3

34 Hvor mange av de ansatte er omfattet av denne ordningen?

LES OPP SVARENE.

	224
Alle eller nesten alle	1
Omtrent to-tre deler	2
Omtrent halvparten	3
Omtrent en tre-del eller færre	4
Bare ledelsen	5
(Vet ikke)	6

35

Nå følger noen spørsmål om førtidspensjonsordninger. Her tenker vi ikke på ordningen med avtalt førtidspensjonering, altså den såkalte AFP-ordningen som er avtalt mellom NHO og LO, men på andre ordninger som er opprettet av bedriften.

Har bedriften permanente ordninger eller har man i løpet av 1989/90 hatt midlertidige ordninger med førtidspensjon?

	225
Ja, permanente	1
Ja, midlertidige	2
Ja, begge deler	3
Nei, ingen av delene (GÅ TIL SPM. 45)	4
Vet ikke	5

Nå kommer det noen spørsmål om krav til alder og ansettelsestid i forbindelse med førtidspensjonering.

36 Er det krav til nedre aldersgrense for å få tilbud om førtidspensjonering?

	226
Ja	1
Nei	2
Vet ikke	3

37

HVIS JA.

Hva er den nedre aldersgrensen?

NOTER ANTALL ÅR: **227-28**

38 Er det krav til en minste ansettelsestid for å få tilbud om førtidspensjon?

	229
Ja	1
Nei	2
Vet ikke	3

39

HVIS JA.

Hva er den minste ansettelsestiden?

NOTER ANTALL ÅR: **230-31**

40 Får alle ansatte som fyller de forutsetningene vi snakket om, tilbud om førtidspensjon, eller har tilbudet bare gått ut til bestemte grupper eller bestemte personer?

LES OPP SVARENE.

	232
Alle ansatte	1
Bestemte grupper	2
Bestemte personer	3
(Vet ikke)	4
(Annet, noter)	5

41 Er det frivillig for den enkelte ansatte å ta i mot tilbudet om førtidspensjon?

	233
Ja	1
Nei	2
Vet ikke	3

42 Betaler bedriften hele førtidspensjonen alene eller gis førtidspensjonen i kombinasjon med arbeidsledighetstrygd?

LES OPP SVARENE.

	234
Dekkes av bedriften alene	1
Gis bare i kombinasjon med arbeidsledighetstrygd	2
Både og	3

43 Hvor stor er førtidspensjonen (eventuelt sammen med arbeidsledighetstrygden) i prosent av bruttolønn det første året etter yrkesavgang?

Hvis det er ulik kompensasjonsgrad for arbeidere eller funksjonærer oppgi prosenten for hver kategori.

Prosent av bruttolønn for arbeidere	235-36
Prosent av bruttolønn for funksjonærer	237-38

Hvis "VET IKKE", ring 2/39 1

44 Angi omtrent hvor mange ansatte som ble førtidspensjonert i 1989/90?

NOTER ANTALL: **240-42**

45 Angi omtrent hvor mange av bedriftens ansatte som i løpet av 1989/90 har gått av med alderspensjon?

NOTER ANTALL: 243-45

46 Angi omtrent hvor mange av bedriftens ansatte som i løpet av 1989/90 har gått av med avtalefestet førtidspensjon (AFP-avtale)?

NOTER ANTALL: 246-48

47 Angi omtrent hvor mange av bedriftens ansatte som i løpet av 1989/90 har gått av med uførepensjon.

HVIS 0 GÅ TIL SPM. 49

NOTER ANTALL
UFØREPENSJONERTE: 249-51

48 Har bedriften i løpet av 1989/90 utbetalt gavepensjon til ansatte som går av med uførepensjon?

Ja 252
Nei 2
Vet ikke 3

49 Utbetaler bedriften full lønn ved sykdom også for inntekt utover 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (G)? Hvis ja, gjelder dette bare i arbeidsgiverperioden eller under hele sykefraværet?

Ja, men bare i arbeidsgiverperioden 253
Ja, under hele sykefraværet 2
Både og 3
Nei 4
Vet ikke 5

50 Utbetaler bedriften full lønn ved svangerskapspermisjon også for inntekt utover 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (G)? Hvis ja, gjelder dette bare i arbeidsgiverperioden eller under hele svangerskapspermisjonen?

Ja, men bare i arbeidsgiverperioden 254
Ja, under hele svangerskapspermisjonen 2
Både og 3
Nei 4
Vet ikke 5

51 Har ansatte tilbud om lønnet svangerskapspermisjon utover den lovfestede perioden som for tiden er på 28 uker?

Ja 255
Nei (GÅ TIL SPM. 54) 2
Vet ikke (GÅ TIL SPM. 54) 3

52 Hvor mange av de ansatte kvinner er omfattet av denne ordningen?

LES OPP SVARENE.

256
Alle eller nesten alle 1
Omtrent to-tre deler 2
Omtrent halvparten 3
Omtrent en tre-del eller færre 4
Bare ledelsen 5
(Vet ikke) 6

53 Hvor lenge vil disse motta lønn utover den lovfestede svangerskapsperioden?

NOTER ANTALL UKER: 257-58

54 Betaler bedriften lønn til mannlige ansatte som tar ut sin lovfestede rett til 14 dagers (ulønnet) permisjon i forbindelse med barnefødsel?

259
Ja 1
Nei (GÅ TIL SPM. 56) 2
Vet ikke (GÅ TIL SPM. 56) 3

55 HVIS JA.

Hvor mange av de ansatte menn er omfattet av denne ordningen?

LES OPP SVARENE.

260
Alle eller nesten alle 1
Omtrent to-tre deler 2
Omtrent halvparten 3
Omtrent en tre-del eller færre 4
Bare ledelsen 5
(Vet ikke) 6

56 Er det ved bedriften etablert permanente tilbud om omsorgspermisjon uten lønn for småbarnsforeldre utover den lovfestede perioden på ett år?

261
Ja 1
Nei 2
Vet ikke 3

57 Har bedriften et tilbud om bedriftshelsetjeneste for de ansatte?

LES OPP SVARENE.

262
Ja, har eget ansatt helsepersonell 1
Ja, kjøper inn helsetjeneste utenifra 2
Nei (GÅ TIL SPM. 59) 3
(Vet ikke) (GÅ TIL SPM. 59) 4

58	Kan de ansatte på eget initiativ benytte bedriftshelsetjenesten til konsultasjoner?	263
Ja	.....	1
Nei	.....	2
Varierer	.....	3
Vet ikke	.....	4
59	Har bedriften tegnet en egen helseforsikring eller sørget for medlemskap i en privat helseinstitusjon for deler av de ansatte?	264
Ja	.....	1
Nei (GÅ TIL SPM. 61)	.....	2
Vet ikke (GÅ TIL SPM. 61)	.....	3
60	HVIS JA PÅ SPM. 59	
Hvor mange av de ansatte er omfattet av denne ordningen?		
LES OPP SVARENE		
		265
Alle eller nesten alle	.....	1
Omtrent to-tre deler	.....	2
Omtrent halvparten	.....	3
Omtrent en fjerdedel eller færre	.....	4
Bare ledelsen	.....	5
(Vet ikke)	.....	6
61	Driver bedriften en egen barnehage eller på annen måte bidrar med støtte til barnehageplasser for de ansatte?	266
Ja	.....	1
Nei (GÅ TIL SPM. 65)	.....	2
Vet ikke/ubesvart (GÅ TIL SPM. 65)	.....	3
62	HVIS JA.	
Er dette en ordning som alle de ansatte kan benytte seg av, eller er ordningen kun for de som oppfyller visse krav til ansenhet og/eller fartstid?		
		267
Ordningen er for alle	.....	1
Ordningen er for de som oppfyller visse krav	.....	2
Vet ikke/ubesvart	.....	3
63	Hvor mange barnehageplasser omfatter denne ordningen?	268
1-2 plasser	.....	1
3-5 plasser	.....	2
6-9 plasser	.....	3
10-19 plasser	.....	4
20 plasser eller mer	.....	5
Vet ikke/ubesvart	.....	6

64	Må de ansatte betale for barnehageplassen?	
HVIS JA, NOTER BELØP.		
NOTER KR.:		269-72
65	Har bedriften en egen personalavdeling eller personalsjef?	273
Ja	.....	1
Nei	.....	2
Vet ikke	.....	3
66	Er det ved bedriften utarbeidet en personalhåndbok?	274
Ja	.....	1
Nei	.....	2
Vet ikke	.....	3
67	Har bedriften i løpet av de siste 5 årene hatt utgifter til noen av de følgende formål	
LES OPP OG MERK AV FOR HVERT SVAR		
	JA	NEI
• Støtte til bedriftsidrettslag	1	2
• Personallytte eller fritidstilbud	1	2
• Støtte til opplæring og videreutdanning	1	2
• Personallån	1	2
• Kurs i forberedelse til pensjonsalderen	1	2
68	Er det i lokale tariffavtale eller i særavtaler tatt inn bestemmelser om de ansattes rettigheter innen ett eller flere av de følgende områder?	
LES OPP ETT OG ETT SVAR OG MERK AV FOR JA SVARENE.		
	JA	NEI
• Tjenestepensjon, livs- og ulykkesforsikring	1	2
• Førtidspensjon	1	2
• Sykelønn og permisjonsordninger	1	2
• Helsetjenester, helseforsikring	1	2
• Opplæring og utdanning	1	2
• Barnepass	1	2
• Fritid/idrett	1	2
• (Ikke lokale tariff eller særavtaler)	1	2

69 Har de ansatte Innenfor de siste par år, i forbindelse med lokale lønnsforhandlinger eller i andre sammenhenger, reist krav om større innsats fra bedriftens side på ett eller flere av de følgende områder:

LES OPP ETT OG ETT SVAR OG MERK AV FOR JA SVARENE.

	JA	NEI	
• Tjenestepensjon, livs- og ulykkesforsikring	1	2	<u>318</u>
• Førtidspensjon	1	2	<u>319</u>
• Sykelønn og permisjonsordninger	1	2	<u>320</u>
• Helsetjenester, helseforsikring	1	2	<u>321</u>
• Opplæring og utdanning	1	2	<u>322</u>
• Barnepass	1	2	<u>323</u>
• Fritid/idrett	1	2	<u>324</u>

70 Har du inntrykk av at bedriften bruker mer penger eller mindre penger på sosiale tiltak i forhold til andre bedrifter innen samme bransje?

LES OPP SVARENE.

	<u>325</u>
Betydelig mer enn vanlig	1
Noe mer enn vanlig	2
Omtrent som vanlig	3
Noe mindre enn vanlig	4
Mye mindre enn vanlig	5
Bruker ingenting	6
(Vel ikke)	7

71 Hvordan har bedriftens utgifter til sosiale tiltak utviklet seg over de siste 5 årene?

LES OPP SVARENE.

	<u>326</u>
Sterkt økende	1
Svakt økende	2
Stort sett uendret	3
Svakt fallende	4
Sterkt fallende	5
(Vet ikke)	6

TUSEN TAKK FOR HJELPEN.

DETTE INTERVJUET ER UTFØRT I HENHOLD TIL INSTRUKSER GITT AV MMI.

Intervjuers signatur:

Vedlegg 2

Redegjørelse for bedriftsundersøkelsen

Utvalget

To kriterier er brukt ved avgrensning av undersøkelsespopulasjonen. Bedriftene måtte tilhøre en av næringsgruppene fra 2 til og med 8 og de måtte ha mer enn ti ansatte.

MMI trakk et rent tilfeldig utvalg av bedrifter innen fire undergrupper av bedrifter avgrenset etter antall ansatte: 10 til 19, 20 til 49, 50 til 199 og mer enn 200 ansatte. Det ble på forhånd bestemt at vi ønsket 100 gjennomførte intervjuer med bedrifter i hver av de fire størrelses-kategoriene. Bruttoutvalget besto av til sammen 683 bedrifter. Det ble ikke oppnådd kontakt med 243 bedrifter og til sammen 37 bedrifter nektet å delta i undersøkelsen. Dermed sto vi igjen med et nettoutvalg på 403 bedrifter.

Tabell

	Antall ansatte				
	10-19	20-49	50-199	200+	Alle
Bruttoutvalg	193	154	192	144	683
Ikke kontakt	78	44	84	37	243
Nekt	12	10	10	5	37
Nettoutvalg	103	100	98	102	403

Langt den viktigste frafallsårsaken var at det ikke lyktes å oppnå kontakt med de aktuelle bedriftene. Årsaken kan i noen tilfeller være at bedriften var lagt ned, fusjonert eller lignende. Bare 37 av de kontaktede bedriftene nektet å være med i undersøkelsen. Det er særlig dette frafallet som kan

tenkes å skape problemer for generaliserbarheten til undersøkelsen.

Gjennomføring

Bedriftsundersøkelsen er basert på telefonintervjuer gjennomført av MMI. Intervjuerne i MMI hadde instruks om å etablere kontakt med en personal- eller økonomiansvarlig i bedriften.

Vekter

Både brutto- og nettoutvalget var disproporsjonale utvalg. Med henblikk på å kunne generalisere resultatene fra undersøkelsen, ble det konstruert to sett av vekter med basis i nettoutvalget og fordelingen i populasjonen.

Det første settet av vekter ble utformet med henblikk på å kunne generalisere resultatene til populasjonen av bedrifter med mer enn ti ansatte innen de aktuelle næringsgruppene. Det ble brukt 20 ulike vekter for å oppnå proporsjonalitet i forhold til både størrelse og næringsgruppe. I dette settet ble først og fremst småbedriftene tillagt stor vekt. Fordelinger basert på denne vekten danner grunnlag for utsagn av typen: *X prosent av bedriftene i privat sektor (med mer enn 10 ansatte) tilbyr gode Y til sine ansatte.*

Det andre settet av vekter ble utformet med henblikk på å kunne generalisere til populasjonen av ansatte innen de ulike bedriftstypene. Det ble brukt 20 vekter for oppnå proporsjonalitet i forhold til antall ansatte i de ulike bedriftstypene. I dette settet ble bedrifter med mange ansatte tillagt forholdsvis stor vekt. Fordelinger basert på denne vekten danner grunnlag for utsagn av typen: *X prosent av de ansatte som er omfattet av undersøkelsen jobber på bedrifter som tilbyr gode Y til sine ansatte.*

Konstruksjon av indekser over velferdsinnsats

Det ble konstruert to indekser for å måle omfanget av bedriftenes velferdsinnsats. Indeksene er i utgangspunktet basert på en opptelling av antall goder som tilbys i den enkelte bedrift, men de enkelte typer av velferdsgoder er tillagt forskjellig vekt ut fra grove antakelser om deres økonomiske verdi for bedriften og de ansatte.

Sammensetningen av indekser over bedriftenes velferds- og sosialpolitiske tiltak.

Nummer	Ordning	Verdi
1	Alderspensjon <61%	2
	Alderspensjon 61-65%	4
	Alderspensjon >65%	6
2	Permanent førtidspensjon	3
	Midlertidig førtidspensjon	1
3	Ulykkes/gruppelivsforsikring	3
4	Full lønn ved sykdom	4
	Full lønn ved sykdom i 14 dager	2
5	Full lønn ved svangerskapsperm.	4
6	Forlenget svangerskapsperm.	3
7	Lønn i fars fødselsperm.	1
8	Omsorgspermisjon uten lønn	1
9	Individuell helsekonsultasjon	3
10	Helseforsikring	4
11	Barnetilsyn	2
12	Gunstige lån	2
13	Støtte til opplæring/utdanning	2
14	Støtte til fritidstiltak	2
15	Støtte til bedriftsidrett	2

VEL-indeks: Ordning 1-15. Verdiskala: 0-40.

SOS-indeks: Ordning 1-11. Verdiskala 0-34.





NÅR JOBBEN BETALER

Den norske velferdsstaten er preget av reformpause og innstramminger. Interessen for private alternativer øker. Velferdsordninger utviklet på den enkelte bedrift eller ved avtale mellom partene er trolig det viktigste alternativet til offentlig innsats. Arbeidsmarkedsbasert velferd får stadig større betydning for lønnstakernes sosiale sikkerhet.

Rapporten tar opp tre sider ved denne delen av samfunnets velferdsproduksjon:

- * For det første kartlegges utbredelsen, sammensetningen og fordelingen av den bedriftsbaserte velferden i dagens norske arbeidsmarked.
- * For det andre drøftes hvordan arbeidsdelingen mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd i Norge skiller seg ut i forhold til andre land.
- * Sist, men ikke minst, analyseres de politiske drivkreftene bak endringer i forholdet mellom offentlig og arbeidsmarkedsbasert velferd i Norge.



FAFO-rapport nr. 136

ISBN 82-7422-087-0

Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon
Fossveien 19, 0551 OSLO
Tlf. (02) 71 60 00