

Tone Fløtten & Sissel Trygstad
(red.)

Post korona – en ny fase for den nordiske modellen?



Tone Fløtten & Sissel Trygstad (red.)

Post korona – en ny fase for den nordiske modellen?

Fafo-notat 2020:11

Fafo-notat 2020:11

© Fafo 2020

ISSN: 0804-5135

Omslagsfoto: iStock: xavierarnau

Innhold

Forord.....	5
En ny fase?	6
1 Innledning	9
2 Hva er «den nordiske modellen»?.....	11
2.1 Forutsetninger for den nordiske modellen.....	12
2.2 Den nordiske modellen i krisetider.....	13
3 Et felles verdigrunnlag.....	15
3.1 Solidaritet og samhold i krisetider.....	16
3.2 Tillit som forutsetning for solidaritet.....	17
3.3 Likheter.....	20
3.4 Hva slags holdningsendringer <i>kan</i> komme?.....	21
3.5 Oppsummering	25
4 Arbeidsliv	27
4.1 Tidligere kriser.....	27
4.2 Hvem rammes hardest?	28
4.3 Mer atypiske ansettelsesformer?	29
4.4 Hva med det «ordinære» arbeidslivet?.....	32
4.5 Digitalisering.....	33
4.6 Oppsummering	36
5 Trepartssamarbeidet.....	37
5.1 Sjokkbølger i arbeidsmarkedene	37
5.2 Forholdet mellom partene.....	38
5.3 Avtaledekningen og organisasjonsgraden i krisetider	39
5.4 Dagens situasjon	41
5.5 Oppsummering	43
6 Velferdsstatens bærekraft og rettferdig fordeling.....	45
6.1 Var velferdsstaten godt nok forberedt?.....	45
6.2 Økt ulikhet i kjølvannet av korona?	47
6.3 Leverer velferdsstaten godt nok til at skatteviljen opprettholdes?	48
6.4 Vitaliseres diskusjonen om privatisering?.....	49
6.5 Oppsummering	50
7 Konsekvenser for næringsstruktur og inntektsskaping.....	52
7.1 Koronakrisa og inntektsskapingen	53
7.2 Krisepakker og støttetiltak	54
7.3 Den norske tilleggsutfordringen	54
8 Et grønnere samfunn og arbeidsliv.....	55
8.1 Utfordringen: erstatte og redusere forurensende produksjon og forbruk	55
8.2 Direkte endringer	56
8.3 Indirekte endringer gjennom ny mentalitet	57
8.4 Indirekte endringer gjennom mye maktforhold.....	57
8.5 Dilemmaer og utfordringer	58

9 Internasjonal påvirkning.....	60
9.1 Utviklingen i global handel	60
9.2 Sosial uro	61
9.3 EUs rolle	61
9.4 Arbeidsinnvandring	63
Litteratur	64
Vedlegg	70
Noter	71

Forord

Dette notatet springer ut av en forespørsel fra SAMAK til Fafo om å utarbeide et notat om hvilke trusler, utfordringer og muligheter den nordiske modellen kan stå overfor i kjølvannet av koronakrisa. Siden de nordiske landene er midt oppe i krisa, er det ikke mulig å trekke konklusjoner om hvilken effekt pandemien vil ha på de nordiske landene i et lengre perspektiv. Vi baserer oss i hovedsak på foreliggende forskning og utredninger om hva som har skjedd under tidligere kriser. I tillegg benytter vi oss av noen få ferske forskningsbidrag som har sett på hvordan denne krisa har slått ut på ulike områder. Ut fra dette har vi pekt på en rekke spørsmål som myndigheter og andre aktører kan måtte forholde seg til i kjølvannet av krisa.

Flere forskere har deltatt i skrivingen av notatet: Kristin Alsos har skrevet om en europeisk minstelønn. Olav Elgvin har hatt ansvar for kapittelet om grønn omstilling. Hanne C. Kavli har skrevet om situasjonen til personer med innvandrerbakgrunn, mens avsnittene om organisasjonsgrader er forfattet av Kristine Nergaard. Rolf Røtnes (Samfunnsøkonomisk Analyse) er hovedansvarlig for kapittelet om konsekvensene for næringsstruktur og inntektsskaping, samt om skattevilje og utviklingen i global handel, mens Johan Røed Steen har skrevet om digitalisering. Vi takker for gode bidrag fra disse. Takk også til Hanne C. Kavli og Kristine Nergaard som har kvalitetssikret notatet. Tone Fløtten og Sissel Trygstad har skrevet de andre delene av rapporten og hatt ansvar for helheten.

Prosjektets referansegruppe har bestått av Lene Larsen, Fredrik Lasserre, Kristina Liina, Johan Hassel, Kristin Mattson, Liv Sannes, Peter Gerlach, Iben Merrild og Øyvind Grøslie Wennesland. Takk til referansegruppa for gode og innsiktsfulle kommentarer til notatet.

Vi retter også en stor takk til våre nordiske forskerkolleger – Søren Kaj Andersen, Tomas Berglund, Olli E. Kangas, Katrín Ólafsdóttir, Stefán Ólafsson og Antti Saloniemi – for at de tok seg tid til å dele sin kunnskap om nasjonale forhold under koronakrisa med oss.

Sist, men ikke minst takker vi Jan-Erik Støstad for at han tok initiativ til dette prosjektet og for mange gode kommentarer og innspill underveis i arbeidet.

Oslo, 18/6 2020

Tone Fløtten & Sissel Trygstad

En ny fase?

Den nordiske modellen har vært en suksessrik samfunnsmodell. Under de økonomiske krisene på 1980- og 1990-tallet mente mange at modellen ikke var levedyktig i en global økonomi, men de siste tiårene har demonstrert at den har vært i stand til å absorbere økonomiske sjokk og eksternt påførte kriser. De nordiske landene har kommet seg raskere og bedre ut av kriser enn de fleste andre europeiske land. Landene kan blant annet vise til god økonomisk styring og solide offentlige finanser, høy sysselsetting, høy produktivitet, lite korrupsjon, lite ulikhet, kjønnslikestilling, høy kompetanse i befolkningene, god levestandard, fredelige samfunn og høy grad av tillit mellom mennesker og mellom mennesker og institusjoner. I Norden har man lyktes med å forene økonomisk vekst og fordeling av goder mellom innbyggerne.

Det er godt kjent at modellen i 2013 ble utropt som en supermodell i *The Economist*. Mye av forklaringen på suksesshistorien ligger i hvordan de nordiske landene har bygget opp og organisert sin samfunnsmodell, med sterke institusjoner, sterke organisasjoner og mekanismer for å koordinere politikkområder og institusjoner. Samspillet mellom modellens tre grunnpilarer – økonomisk styring, organisert arbeidsliv og offentlig velferd – koordineres gjennom treparts-samarbeidet.

Samtidig konkluderte forskerne i NordMod-prosjektet med at det er tegn til sprekkdannelser i flere av modellens grunnpilarer (Dølvik, Fløtten, Hippe & Jordfald 2014a:149). I prosjektet ble det blant annet vist til høyere arbeidsledighet og stagnerende sysselsettingsrater og at andelen fagorganiserte går ned i alle de nordiske landene. Dersom svekkelsen av fagbevegelsen og partssamarbeidet vedvarer, vil dette kunne rokke ved stabiliteten i lønnsdannelsen og arbeidslivspilaren, og det kan redusere de nordiske landenes konkurranse- og omstillingsevne, verdiskaping og fordeling på den enkelte arbeidsplass og på samfunnsnivå.

Etter at NordMod-prosjektet ble fullført i 2014, har noen av utfordringene de nordiske landene står overfor blitt tydeligere:

- Landene sto overfor en flyktningkrise i 2015. Til Sverige kom det over 160 000 asylsøkere dette året, mens det kom over 80 000 til de øvrige nordiske landene (Djuve 2016). I alle landene har arbeidsmarkedsintegreringen av personer med flyktning- og innvandrerbakgrunn lenge blitt diskutert, og denne diskusjonen ble forsterket under flyktningkrisa. Hvordan skulle man lykkes med å integrere et stort antall asylsøkere i samfunn og arbeidsliv, og hva var konsekvensene for de nordiske velferdsstatenes bærekraft dersom man ikke lyktes med dette?
- Digitaliseringen har for alvor skutt fart. Diskusjonene om digitalisering dreier seg ikke bare om bruk av digitale (arbeids)verktøy og kunstig intelligens, de dreier seg også om arbeidsbetingelser, arbeidsplasser og fordelingseffekter i et mer digitalt samfunn. At digitaliseringen skaper store omstillingsbehov, er opplagt.
- Klimautfordringene har blitt satt ettertrykkelig på dagsordenen. Alle landene undertegnet Parisavtalen i 2015 og forpliktet seg dermed til å redusere klimagassutslippene. Avtalen understreker viktigheten av å lykkes med en grønn omstilling i Norden.
- Det er en vedvarende bekymring for økt ulikhet. Siden 2013 har inntektsulikheten økt i alle de nordiske landene unntatt Finland. I Norge har også lønnsulikheten økt betydelig, mens det har vært moderate endringer i de andre landene. En samfunnsmodell der noen blir hengende etter i den økonomiske utviklingen, kan skape grobunn for misnøye.

- Det har blitt diskutert om selve verdigrunnlaget til den nordiske modellen og de nordiske landenes sammenhengskraft står på spill. Blir oppslutningen om kollektive løsninger svakere, får populistiske krefter større innflytelse, og svekkes tilliten? Populismen er på frammarsj i Europa, og ytterliggående partier får større oppslutning, ikke minst i enkelte østeuropeiske land. I Norden er det politiske bildet mer stabilt, men i kriser kan populistiske ideer få fotfeste.

Og så kom koronapandemien. Sett i lys av de nevnte sprekkdannelsene i modellen, og de utfordringene modellen står overfor, er det naturlig å spørre seg hvordan den pågående koronakrisa kan påvirke den nordiske modellen. Vil krisa forsterke sprekkdannelsene, eller skaper den et handlingsrom for å tette dem?

Så langt har den nordiske modellen mobilisert og vist styrke. I utgangspunktet stiller de nordiske landene sterkt, med god offentlig økonomi, et velregulert arbeidsmarked og omfattende velferdsordninger. Under krisa har myndighetene, i samarbeid med partene i arbeidslivet, raskt vedtatt omfattende tiltakspakker for å dempe de personlige og samfunnsmessige konsekvensene av koronapandemien. Dette er i tråd med hvordan modellens mekanismer har bidratt til at Norden har kommet bedre og raskere ut av tidligere kriser enn mange andre land. Gjennom samarbeid og koordinering av modellens tre grunnpilarer har man evnet å finne løsninger som har sikret landenes økonomi og befolkningens levekår.

Koronakrisa kan bli det største sjokket de nordiske landene har blitt utsatt for i moderne tid. Store oppgaver står i kø. Krisa kan bli langvarig og et kraftig fall i BNP er ventet. Dette vil gi et begrenset økonomiske handlingsrom i lang tid framover. Gjennom trepartssamarbeidet og den nordiske modellens institusjonelle særtrekk må man finne løsninger for å gjenopprette økonomien, sikre sysselsettingen, sikre et godt helse- og velferdstilbud og understøtte den grønne omstillingen. At det er sterk oppslutning om de grunnleggende verdiene som modellen bygger på, er en viktig forklaring på at man klarer å samarbeide om løsninger. Oppslutningen om disse verdiene har ikke sunket i tidligere kriser, og det er ingenting som tyder på at de foreløpig er i endring under denne krisa. En viktig forutsetning for at verdibasen opprettholdes, er at innretningen på politikken post korona sikrer likhet og rettferdig fordeling av goder og byrder.

Koronakrisa har synliggjort noen av sprekkdannelsene i modellen. I alle de nordiske landene blir det allerede diskutert hva som *ikke* har fungert godt nok under krisa. Det diskuteres om kriseberedskapen var god nok, og det er nedsatt en rekke ekspertgrupper og utvalg som skal evaluere ulike sider ved den nasjonale krisehåndteringen. Dessuten diskuteres det blant annet om helse- og omsorgstjenestene var godt nok organisert, om det er en hensiktsmessig balanse mellom private og offentlige tjenesteleverandører, om de ansatte hadde den kompetansen som trengtes i denne situasjonen og om bemanningen var god nok. Det diskuteres om velferdsstatens inntektssikringsordninger er innrettet slik at alle dekkes godt nok ved plutselig tap av arbeid. Og det diskuteres om velferdstjenesten og utdanningssystemet var i stand til å ivareta særskilt sårbare barn og unge i krisesituasjonen.

Det vil ta tid før vi har svarene på hva som har vært de største utfordringene og svakhetene i denne krisa. Koronakrisa er ikke over, og det er alt for tidlig å trekke bastante konklusjoner. Denne krisa har med all tydelighet vist at navet i den nordiske modellen har fungert. Dette er viktige erfaringer å ta med seg i tiden framover. Spørsmålet er som sagt om krisa vil forsterke sprekkdannelsene, eller skape et handlingsrom for å tette dem. Hvordan de nordiske landene, og den nordiske modellen, vil utvikle seg videre, avhenger av hvilke politiske valg som treffes.

Ut av kriser kan det komme nye muligheter. Kanskje koronakrisa gir et handlingsrom til å videreutvikle den nordiske modellen til en ny fase? Da må i tilfelle styringsdyktige partier og koalisjoner bidra til fornyelse og finne løsninger på nasjonale og internasjonale utfordringer og sikre rettferdige og bærekraftige samfunn. Den nordiske modellen er i kontinuerlig endring, og det må den fortsette å være. Den trenger vedlikehold og fornyelse. I stedet for å tenke på

modellen som en statisk samfunnsmodell kan den ses om en metode man kan ta i bruk for å løse internt oppståtte og eksternt påførte utfordringer som koronakrisa kan synliggjøre.

«Den nordiske modellen er en politisk konstruksjon. Nye utfordringer kan ikke løses med bekjennelser til en abstrakt modell, men krever konkrete politiske svar.» (Dølvik et al. 2014a:174).

1 Innledning

Koronakrisa har rammet verden med full tyngde. I skrivende stund er nær 10 millioner mennesker registrert smittet av viruset og nesten 500 000 er døde. I Norden er det over 94 000 registrerte sykdomstilfeller og nesten 6 500 har mistet livet.¹ Når det gjelder antall smittede er mørketallene store.

I tillegg til de belastningene sykdom og bekymring for smitte innebærer på individuelt nivå, og en helsetjeneste som mange steder er presset til sitt ytterste, er så å si alle deler av samfunnet påvirket. Da pandemien nådde Norden, ble skoler og barnehager stengt (i alle land unntatt Sverige og Island), virksomheter fikk driftsforbud, det har vært strenge reiserestriksjoner, kollektivtilbudet ble redusert, og ansatte som hadde mulighet til det, ble henvist til hjemmekontor. I tillegg falt den globale etterspørselen, og internasjonale handelskjeder har blitt brutt. Konsekvensene har vært driftsnedgang, omsetningssvikt og konkurser og et stort antall arbeidsledige og permitterte.²

Tall for arbeidsledige og økonomisk nedgang viser at koronakrisa kan bli det største sjokket de nordiske landene har blitt utsatt for i moderne tid. Det er trukket paralleller til krisa på 1930-tallet. Det store spørsmålet er hvordan situasjonen i de nordiske landene vil være på andre siden av pandemien, og om den nordiske modellen har mestret krisa. Utfordringene står i kø: Vil vi få mer polariserte samfunn? Blir det store endringer i næringsstrukturen? Blir den globale samhandlingen vanskeligere? Vil vi se en økning i ulikhet, forverring i levekår, mer ustabil arbeidstilknytning og permanent høy ledighet? Vil organisasjonsgradene blant virksomheter og arbeidstakere, og partssamarbeidet, påvirkes? Hva skjer med den sjenerøse, universelle velferden?

Koronakrisa skjer heller ikke i et vakuum. Samtidig som den akutte krisa utspiller seg og må håndteres, står landene overfor store klimautfordringer, og omleggingen til et mer digitalt og grønnere arbeidsmarked (og samfunn) må holdes på dagsordenen.

De nordiske landene har møtt koronakrisa ulikt, og Sverige har valgt en annen strategi enn de andre landene. Det som har vært likt, er at alle lands myndigheter har lansert krisepakke etter krisepakke for å dempe de økonomiske og menneskelige konsekvensene av koronapandemien. Utfordringen er at ingen vet når pandemien stopper. Beslutninger som tas, må derfor tas under stor usikkerhet. Myndigheter, arbeidsgivere og befolkningen for øvrig planlegger uten en tidshorisont. Hvordan de ulike strategiene i siste instans vil slå ut, er for tidlig å si.

Med utgangspunkt i den nordiske triangelmodellen, slik denne er beskrevet i NordMod2030-prosjektet (Dølvik et al. 2014a), vil vi i dette notatet løfte fram utfordringer og muligheter som den nordiske modellen kan stå overfor i kjølvannet av koronakrisa. Vi diskuterer hvordan koronakrisa og dens følger kan påvirke

- holdninger og verdier og derigjennom handlingsrommet for politikk innenfor den nordiske modellen
- synet på hva som er den ønskede samfunnsmessige utviklingen, det vil si hvilke resultater modellen skal frambringe
- arbeids- og velferdspilaren
- den nordiske samarbeidsmodellen

Siden koronakrisa rammer alle deler av samfunnet, har vi måttet gjøre avgrensninger. Prosjektet gir ikke rom for dyptgående analyser og innhenting av nye data, og notatet er derfor ikke et

forskningsarbeid i tradisjonell forstand. Notatet er konsentrert om å peke på mulige utviklingstrekk og løfte fram interessante problemstillinger i lys av situasjonen som er oppstått. Vi baserer oss på tilgjengelig statistikk og litteratur, mediene og innspill fra nordiske forskere og representanter for SAMAKs medlemsorganisasjoner, som alle har blitt bedt om å besvare noen spørsmål om den nordiske modellen og koronakrisa (se spørsmålene i vedlegg). Vi har konsentrert oss om arbeidslivs- og velferdspilaren i den nordiske modellen og trepartssamarbeidet. Vi går ikke inn på den økonomiske styringen.

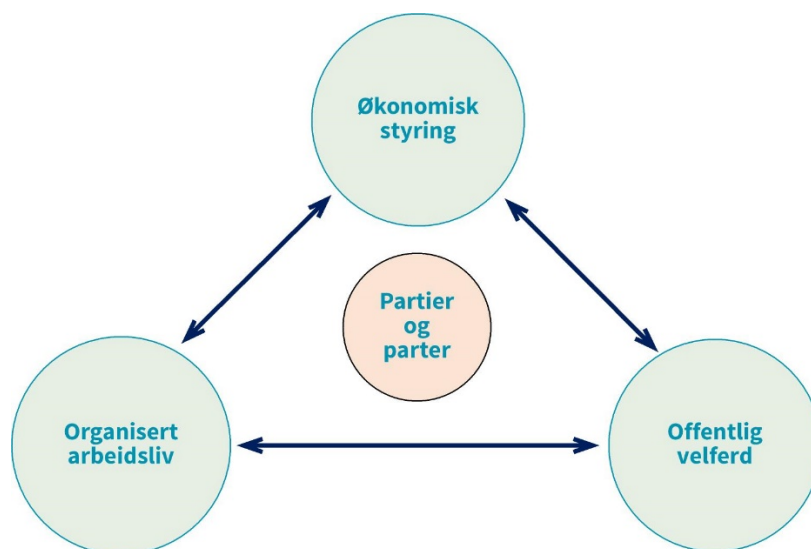
Notatet er organisert slik at vi først gir en kortfattet beskrivelse av den nordiske modellen, før vi diskuterer hvordan koronakrisa kan påvirke noen av de verdiene den nordiske modellen bygger på. Deretter tar vi for oss krisas mulige påvirkning på arbeidslivet, trepartssamarbeidet, velferdsstaten og næringsstrukturen. Til sist diskuterer vi hvordan den eventuelt kan påvirke det grønne skiftet, og vi peker på noen internasjonale utviklingstrekk som kan påvirke de nordiske landene.

2 Hva er «den nordiske modellen»?

De nordiske landene er forskjellige langs mange dimensjoner. Det er likevel vanlig å gruppere dem under betegnelsen «den nordiske modellen» siden de skiller seg fra andre lands arbeidslivs- og velferdsmodeller på flere områder. Blant de viktigste fellestrekkene er høy sysselsetting, høy produktivitet, lite ulikhet, sosial investering, effektivt partssamarbeid og universelle og sjenerøse velferdsstater. Den nordiske modellen er blitt gjenstand for hyllest og omfavnelse fra partier over hele det politiske spektrum for sin evne til å kombinere *effektivitet og likhet*.

Den nordiske modellen er ikke statisk, men i stadig endring for å møte ulike samfunnsutfordringer. Den måten de nordiske landene er organisert på, kan ses på som en metode for hvordan man løser interne eller eksterne utfordringer. Modellen hviler på tre grunnpillarer: økonomisk styring, offentlig velferdspolitik og organisert arbeidsliv (figur 2.1). De tre grunnpillarene er ikke isolerte, men virker sammen og er gjensidig avhengige av hverandre.

Figur 2.1 Grunnpillarene i den nordiske modellen (Dølvik et al. 2014a:18).



I NordMod2030-prosjektet (Dølvik et al. 2014a:19) beskrives disse tre grunnpillarene slik:

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

2.1 Forutsetninger for den nordiske modellen

Det er vanskelig å lage en udiskutabel liste over forutsetningene for at den nordiske modellen skal fungere. Det kan også være vanskelig å skille mellom hva som er en *forutsetning* for og hva som er et *resultat* av modellen, siden det ofte er snakk om gjensidig forsterkende effekter. Den grunnleggende forutsetningen for modellen er at de tre pilarene i figur 2.1 (økonomisk politikk, arbeidsmarkedspolitik og velferdspolitik) koordineres av partiene og partene i arbeidslivet, og at de virker sammen. Punktene nedenfor illustrerer hvordan viktige deler, i samspill, underbygger triangelmodellens funksjonsmåte (Dølvik et al. 2014a; Djuve 2016; Fløtten & Jordfald 2019):

- Modellen springer ut av en politisk kultur der noen *felles mål og verdier* står sentralt. Eksempler på disse er likhet, arbeid til alle, likestilling, medbestemmelse, sosial trygghet, tillit og en balanse mellom «plikt og rett». Disse målene kan, på overordnet nivå, finnes igjen i de fleste partiprogrammer.
- En viktig forutsetning for modellen er *høy organisasjonsgrad*, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, samt sterke politiske partier. Dette sikrer en jevnbyrdig *maktbalanse*.
- Maktbalansen er viktig for at trepartssamarbeidet og det politiske systemet skal kunne *koordinere* modellens pilarer. Sterke aktører koordinerer politikkområder og avveier interesse-motsetninger i et *konfliktpartnerskap*, der man har gjensidig respekt og forståelse for hver- andres roller. For at aktørene skal kunne ha en slik koordinerende funksjon, må de politiske partiene og partene i arbeidslivet ha nok medlemmer, nok makt og innflytelse, nok trover- dighet og nok legitimitet til å sørge for en helhetlig samordning i utformingen av ny politikk. Uten dette koordinerende elementet er det vanskelig å se for seg at modellen skal kunne videreutvikles og respondere på utfordringene fra de internasjonale eller nasjonale marke- dene de nordiske landene befinner seg i.
- Koordineringen av politikkområder har gitt, og er avhengig av, *sterke institusjoner, avtaler, lover og regler* som setter rammer som bidrar til at man når de målene man har satt seg.
- *Høy sysselsetting* gir gode skatteinntekter og sikrer finansieringen av velferdsordningene. Det gir også de nordiske landene økonomiske muskler som gjør det mulig å iverksette mot- konjunkturpolitikk når det er nødvendig.
- *Gode velferdsordninger* bidrar til mobilitet, omstilling og utjevning, samtidig som det gir in- sentiver og muligheter til arbeid, utdanning og kompetanseutvikling.
- Videre er det kompetansekrevene nordiske arbeidslivet avhengig av en kompetent arbeids- stokk. *Sosial investering* har stått sentralt i Norden, og det investeres både i barne- og ung- domsårene og i livslang læring.
- Også den høye *tilliten* i de nordiske landene må nevnes. Tilliten mellom mennesker og mel- lom mennesker og sentrale samfunnsinstitusjoner er en viktig forutsetning for at modellen fungerer som den gjør. Tillit forutsetter forutsigbarhet, og det er modellen med på å sikre. Tillit kan ses som både en forutsetning for og et resultat av modellen.
- Sist, men ikke minst, fungerer den nordiske modellen både på *makro- og mikronivå*. På mak- ronivå sikrer modellen at sentrale parter samarbeider for å håndtere samfunnsutfordringer. På mikronivå, den enkelte arbeidsplass, sikrer modellen at de lokale partene samarbeider om lokale utfordringer og om å utvikle virksomhetene.

Krisa vi nå er oppe i, kan bli langvarig, og ha et omfang som savner sidestykke i moderne tid. Det er vanskelig å vite hva slags grep som er nødvendige og hensiktsmessige når vi er midt oppe i krisa, samt å overskue hvilke langsiktige konsekvenser krisetiltakene kan få. Et sentralt spør- mål er om vi i kjølvannet av pandemien vil se en videreføring av den gjeldende politikken i

Norden, eller om innførte tiltak og virkninger av disse kan medføre større endringer i noen av den nordiske modellens grunnpilarer (tilsiktet eller utilsiktet).

2.2 Den nordiske modellen i krisetider

Den nordiske modellen, har håndtert mange kriser tidligere. I vår nære fortid har landene stått overfor økonomiske kriser, terroranslag, naturkatastrofer og flyktningkriser. Foregående kriser har slått ulikt ut i Norden, og oppslutningen om den nordiske modellen har variert, men en generell konklusjon fra forskningslitteraturen, er at modellen har vist seg robust og effektiv i krisesituasjoner (Jochem 2006; Dølvik, Andersen & Vartiainen 2014b; Dølvik et al. 2014a). De nordiske landene har maktet å tilpasse seg endrede rammebetingelser og kommet seg raskere og bedre gjennom ulike kriser enn mange andre land.

Målet om full sysselsetting er sentralt i Norden, og gratis utdanning legger til rette for høy yrkesdeltaking. De universelle ordningene for inntektssikring sikrer mobilitet. I krisetider synliggjøres den nordiske modellens styrke: De offentlige velferdsordningene sikrer at arbeidstakere som mister jobben, har et sosialt sikkerhetsnett som skaper trygghet, mens en aktiv kompetansepolitikk skaper en kompetent og mobil arbeidskraft. I den pågående krisa bidrar for eksempel sykepengeordningene til at arbeidstakere kan være hjemme fra jobb når de er syke, noe som begrenser smittespredningen. Arbeidsledighetsforsikringene og permitteringsordningene reduserer fallet i husholdenes inntekter når produksjonen svekkes og arbeidsplasser forsvinner. Skattefinansierte helse- og velferdstjenester gir alle rett til nødvendig oppfølging under sykdom. Det velutbyggede sosiale sikkerhetsnettet gjør dermed de nordiske landene bedre rustet til å møte kriser enn mange andre land.

Koordinering gjennom trepartssamarbeid

Særlig har landenes evne til å koordinere politikkområder gjennom et aktivt trepartssamarbeid blitt trukket fram som en viktig forklaring på at man, om enn i ulik grad, har klart å gjenskape økonomiske vekst, hindre langvarig arbeidsledighet, bevare likhet og opprettholde stor grad av tillit (Dølvik et al. 2014a). Under hundreårs markeringen av ILO i 2019 uttalte Guy Ryder følgende om trepartssamarbeidet i Norden:

«The Nordic labour model is a problem-solver and adapts to new circumstances, while retaining its fundamental cooperation between the social partners» (Guy Ryder, Director-General of the ILO).³

I Norge manifesterte dette seg under den pågående koronakrisa da den norske kronprinsen lovpriste det norske trepartssamarbeidet under et videomøte med LO-leder Hans-Christian Gabrielsen og NHO-direktør Ole Erik Almlid:

«Han la særlig vekt på hvor viktige bidragene fra LO og NHO er i møtet med koronakrisa. Kronprinsen viste til at den norske modellen og trepartssamarbeidet er bygd opp over veldig mange år. Selv om LO og NHO ofte er uenige, har trepartssamarbeidet skapt tillit og en tradisjon for å finne gode løsninger, påpekte kronprins Haakon.»⁴

Finanskrisa og den nordiske modellen

Katzenstein (1985) har argumentert for at det kollektive sikkerhetsnettet som preger de nordiske arbeidslivs- og velferdsregimene, demper ustabilitet og fremmer legitimitet for politiske tilpasninger muliggjort gjennom samråd mellom de sosiale partene og staten (Dølvik, under arbeid). Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom tilpasninger i arbeidsmarkedspolitikken, som er sterkt påvirket av etterspørsel etter arbeidskraft. Dette har vist seg nyttig i foregående kriser, som den på 1990-tallet. Da ble særlig Finland, Norge og Sverige rammet. Bakteppet

var blant annet liberalisering av bankenes utlånspolitikk og makroøkonomisk koordinerings-
svikt. Dette førte til banksammenbrudd, tosfret arbeidsledighet og drastiske produksjonstap.
Robustheten og fleksibiliteten i den nordiske modellen ble testet (Dølvik, under arbeid).

Det norske solidaritetsalternativet (1992–1997) er en god illustrasjon på den nordiske for-
men for krisehåndtering. Solidaritetsalternativet innebar en kombinasjon av moderate lønns-
tillegg, sysselsettingsskapende tiltak, forenkling av offentlig regelverk, opplæringstiltak for ar-
beidslivet og stabilisering av norsk valuta.⁵ Også under finanskrisa så vi liknende tiltak. Krise-
håndteringen mellom Teknikföretagen og IF Metall i Sverige og framforhandlet lønnskutt i
Danmark under finanskrisa er eksempler på dette (Svalund et al. 2013; Ibsen 2016; Dølvik &
Marginson 2018).

De nordiske landene møtte finanskrisa på ulike måter. Finland og Danmark fulgte eurounio-
nens sparepolitikk og strukturreformer for å styrke konkurranseevnen. I Danmark førte dette
blant annet til de omtalte lønnskuttene, halvering av dagpengeperioden og store innsparinger
i offentlig sektor. Outsourcing av tjenester var ett svar på dette. Innenfor renholdsbransjen
skyldtes eksempelvis mye av veksten i perioden etter finanskrisa nettopp outsourcing av ren-
hold fra offentlig sektor. For arbeidstakere som ble outsourcet fra offentlig til privat sektor, ble
arbeidssituasjonen mer usikker og arbeidsvilkårene intensivert (Trygstad et al. 2018; Larsen &
Mailand 2018).

I Sverige og Norge ble det iverksatt andre tiltak. I Norge fikk man en rentenedgang som førte
til at husholdningene netto fikk redusert sine årlige renteutgifter med rundt 40 milliarder kro-
ner. Bedrifter med gjeld fikk det lettere, og flere investeringsprosjekter ble lønnsomme med
lavere rente. Lav kronekurs bidro også til å lette konkurransesituasjonen for den eksportrettede
industrien. I tillegg førte staten motkonjunkturpolitikk og igangsatte offentlige byggeprosjek-
ter. Også i Sverige ble det igangsatt motkonjunkturtiltak, men den borgerlige regjeringen sat-
set i større grad på skattelette, noe som også viste seg å ha positiv effekt på sikt. Samlet redu-
serte tiltakene i Norge og Sverige nedgangen i sysselsettingen.

Samtidig konkluderte forskerne i NordMod2030-prosjektet med at det i 2014 var tegn til
sprekkdannelser i «flere av modellens grunnpilarer» (Dølvik et al. 2014a:149). Det ble blant

annet vist til høyere arbeidsledighet og stagnerende sysselsettingsra-
ter. Videre ble det vist til at dersom svekkelsen av fagbevegelsen og
partssamarbeidet vedvarer, vil dette kunne rokke ved stabiliteten i
lønnsdannelsen og arbeidslivspilaren og redusere de nordiske landenes
evne til omstilling, verdiskaping og fordeling på den enkelte arbeids-
plass og på samfunnsnivå. Det er derfor naturlig å spørre seg hvordan
den pågående koronakrisa kan påvirke den nordiske modellen. Vil krisa
forsterke sprekkdannelsene, eller skaper den et handlingsrom for å
tette dem?

Spørsmål 1

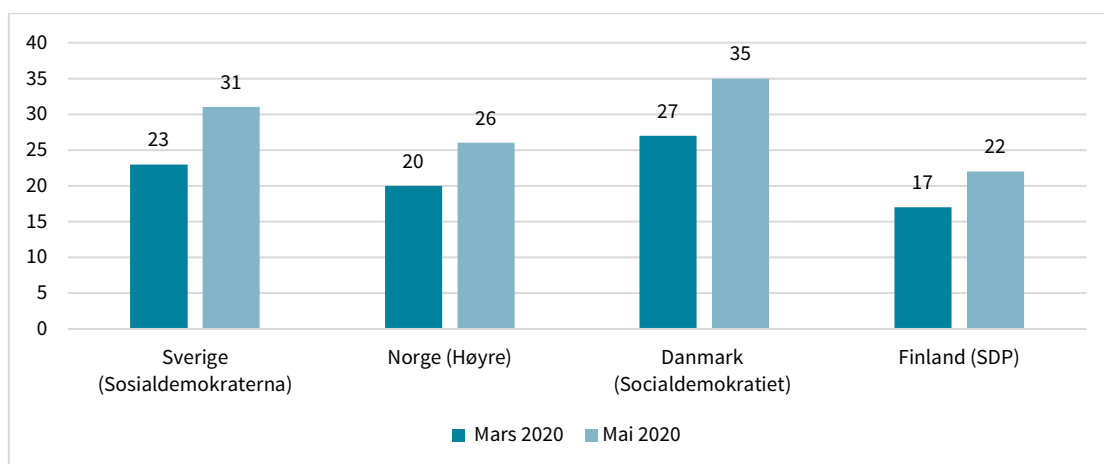
Vil koronakrisa forsterke sprek-
kdannelsene i den nordiske model-
len, eller skape et handlingsrom
for å tette dem?

3 Et felles verdigrunnlag

Pandemien har allerede endret måten vi lever på. Et stort antall mennesker mistet jobben omtrent over natta, og ble enten permittert eller helt ledige. Blant dem som fortsatt har en jobb har arbeidsformen endret seg, med hjemmekontor og bruk av digitale løsninger. Det har også vært store endringer i det private konsumet. Generelt har forbruket stupt, men det er store bransjeforskjeller. Dagligvare, IT og netthandelen er eksempler på bransjer som har hatt et oppsving, mens reiseliv, transport, restauranter og kulturliv har opplevd det motsatte. Legger vi til frykt for egen og andres helse, pålegg om å holde avstand og forbud mot å reise, både ut av eget land og til dels også innad i landene, er det opplagt at de nordiske samfunnene er utsatt for enorme omveltninger.

Under kriser blir beslutningstakere ofte utsatt for kritikk, og befolkningen kan stille krav om ny politikk. Særlig har økonomiske kriser vært en viktig årsak til politisk endring (Frieden et al. 2017). Kriser fører imidlertid ikke automatisk til politiske endringer (Hogan & Feeney 2012). Skal endringer finne sted, må alternative politiske ideer kunne forklare hvordan og hvorfor tidligere politikk har slått feil, og det må være tilstrekkelig oppslutning blant toneangivende og sterke aktører om de nye ideene (Walsh 2006). Så langt har utviklingen under pandemien vist en økt oppslutning om de dominerende styringspartiene (figur 3.1).

Figur 3.1 Oppslutning om største regjeringsparti, mars og mai 2020. Snitt av meningsmålinger.



Kilde: Polico / Poll of polls

Krav om en ny politisk kurs kan både følge av endringer i grunnleggende samfunnsverdier og av endringer i synet på hvilke politiske tiltak som best fremmer målene for samfunnsutviklingen. Den nordiske modellen bygger på et sett av omforente verdier og mål, som likhet, arbeid til alle, likestilling, medbestemmelse og sosial trygghet. I dag balanseres hensynet til disse verdiene og målene gjennom et samarbeid om den økonomiske politikken, arbeidsmarkedspolitikken og velferdspolitikken.

Spørsmål 2

Vil koronakrisa svekke eller forsterke oppslutningen om verdiene den nordiske modellen bygger på?

Holdningsendringene kan gå i flere retninger, og de er påvirkbare. De valgene politikere og andre beslutningstakere tar, har betydning for befolkningens holdninger og for den politiske oppslutningen, eller mangel på oppslutning, om ulike løsninger. Koronakrisa har vist verdien av god offentlig velferd. Særlig har behovet for gode sykepengeordninger og arbeidsledighetsforsikringer blitt tydelig. Velferdsordningene gir trygghet når arbeidsinntekten faller bort, og de reduserer ulikhet. Spørsmålet om ulikhet har stått på dagsordenen i Norden under krisa, ikke minst sett i lys av at pandemien rammer befolkningen ulikt. Mange har dessuten tatt til orde for at koronakrisa reder grunnen for større vektlegging av grønne verdier. Samtidig er det bekymring for om det er brukt så store ressurser for å redusere virkningene av pandemien at det vil være vanskelig å finne midler til både velferdstiltak og grønt skifte. I det følgende skal vi se nærmere på tre grunnleggende verdier i de nordiske samfunnene: solidaritet, tillit og likhet. Kan koronakrisa utfordre oppslutningen om en eller flere av disse verdiene?

3.1 Solidaritet og samhold i krisetider

Koronakrisa har vært en sterk påminnelse om betydningen av solidaritet og samhold. Politiske partier og arbeidslivets organisasjoner har samarbeidet om krisetiltak og krisepakker for å begrense pandemiens konsekvenser. Folk har stått sammen i privatlivet og på arbeidsplasser. Vi har lojalt fulgt myndighetenes pålegg for å hindre smittespredning, og det er mange historier om hvordan folk har stilt opp for hverandre. Mange gjør en ekstraordinær innsats til beste for fellesskapet, som at små og store bedrifter har lagt om produksjonen for å framstille varer som verden nå trenger. Dette lover i seg selv godt for solidariteten. Enkelte har hevdet at kriser der man står overfor en ny «fiende», som koronakrisa representerer, styrker samhold og solidaritet (Coleman, under arbeid).

Men det er forskjell på å handle for venner og familie, ringe gamle slektninger og være lojal mot smitteverntiltak, og det å sette andres interesse foran sine egne. Det er også forskjell på å bevilge enorme pengesummer i en akutt krise og å enes om tiltak når situasjonen trekker ut. Vil vi slutte opp om tiltak som kan ramme oss selv og gagne andre? Det er nærliggende å tro at solidariteten vil settes på prøve når ressursene blir knappe, slik de til dels er allerede, og slik det antas at de vil være i etterdønningene av koronapandemien.

Solidaritet etter finanskrisa

For å få et inntrykk av hvordan fellesskapsfølelsen og solidariteten kan påvirkes av koronakrisa, er det nyttig å se til hva som har skjedd under tidligere kriser. Et EU-prosjekt har undersøkt hvordan solidariteten utviklet seg i et utvalg land i kjølvannet av finanskrisa.⁶ En av hovedkonklusjonene fra prosjektet er at europeerne, også etter finanskrisa, handler solidarisk og støtter opp om solidarisk politikk (Ross 2018).

En annen studie (Lahusen & Grasso 2018) har undersøkt faktisk solidariske handlinger og holdninger rettet mot seks målgrupper (folk i eget land, folk i et annet EU-land, folk i land utenfor EU, funksjonshemmede, arbeidsledige og flyktninger/immigranter) i utvalgte europeiske land, herunder Danmark. Denne studien viser at et betydelig antall europeiske borgere (over 50 prosent) engasjerer seg i ulike former for solidariske handlinger (som å delta i demonstrasjoner, donere penger til en bestemt sak eller være medlem i en organisasjon). Engasjementet er sterkest for borgere i eget land, og solidariteten med andre EU-borgere er lavere enn solidariteten med borgere i land utenfor EU. Når det gjelder de tre utsatte gruppene, er det flere som har engasjert seg for funksjonshemmedes rettigheter enn for arbeidsledige og flyktninger/immigranter. Undersøkelsen viser videre at mer enn to av tre sier seg enige i en påstand om at man må eliminere store økonomiske ulikheter mellom borgerne for at samfunnet skal være rettferdig (Lahusen & Grasso 2018:257).

Tilsvarende uttrykk for solidariske holdninger finner man i The European Social Survey. Denne undersøkelsen gjennomføres hvert andre år, og ved å sammenlikne dataene fra 2008/2009 og 2016/2017 finner man at det er stor oppslutning om ulike solidariske holdninger. Det er størst oppslutning om at myndighetene skal ta ansvar for å sikre at eldre har god levestandard. Det er også stor støtte til at de arbeidsledige skal motta offentlig stønad, dog med betingelser knyttet til å motta stønad, som at man ikke kan si nei til jobb. De fleste mener at immigranter skal ha samme rettigheter som befolkningen for øvrig, også her under gitte betingelser. Flyktningkrisa i 2015 medførte dermed ikke en bølge av velferdssjåvinisme på tvers av Europa. Hovedkonklusjonen i studien er at det etter finanskrisa fremdeles er sterk støtte til at velferdsstaten skal omfordele. Det er fremdeles stor oppslutning om at myndighetene skal ta ansvar for sårbare grupper. Velferdsstatens legitimitet er ikke uthulet (Meuleman et al. 2018).

Solidariteten står sterkt i Norden

Til sammen tyder disse undersøkelsene på at solidariske holdninger står sterkt i Norden og Europa, men det er ikke gitt at dette vil være tilfelle uansett hva slags kriser samfunnene ut-

Spørsmål 3

Hvordan videreføre dugnadsånden som har preget befolkningen under koronakrisa?

settes for. Selv om folk i Norden og Europa handler solidarisk og har solidariske holdninger, skjer dette under visse betingelser. Solidariske holdninger er betinget av at det er en form for gjensidighet og at de gruppene man er solidariske overfor, oppfattes som verdig trengende. De solidariske holdningene omfavner først og fremst befolkningen i eget land. Dessuten er folk mer solidariske dersom de har kontakt med, eller kjennskap til, den gruppen det er snakk om (Lehulen & Grasso 2018:273).

I den offentlige debatten under krisa har det i alle de nordiske landene blitt løftet fram at mange av dem som har gjort en ekstraordinær innsats under pandemien, befinner seg i klassiske lavlønnsgrupper (som renholdsarbeidere og butikkmedarbeidere), samt at ansatte i helsevesenet heller ikke er høytlønte. Flere har tatt til orde for at statusen til disse yrkesgruppene må heves, og at de må tilgodeses med høyere lønninger.⁷ Sammen med den generelle «stå sammen og løfte i takt»-holdningen som har rådet, må dette kunne ses som uttrykk for rettferdighetssans og solidariske holdninger under krisa.

3.2 Tillit som forutsetning for solidaritet

De nordiske landene er kjennetegnet ved høy tillit: mellom folk, mellom folk og politikere og mellom folk og viktige samfunnsinstitusjoner. Høy grad av tillit kan sies å være en *verdi*, et *resultat* av modellen og en *forutsetning* for at den nordiske modellen fungerer som den gjør. Tillit er en forutsetning for samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og for at innbyggerne ser de beslutningene som tas av ulike myndighetsorganer som legitime. Brandl (2019) finner eksempelvis at det er en høyere grad av gjensidig tillit mellom arbeidslivets parter i Danmark og Sverige enn i en rekke andre europeiske land. Tillit er også en forutsetning for en godt utbygget, og skattefinansiert, velferdsstat.

I Lehulen og Grassos studie (2018) står tillit til medborgere fram som den viktigste forutsetningen for solidariske holdninger og handlinger. En kjernefaktor for solidaritetens kår er med andre ord om det høye tillitsnivået i Norden bevares. Dette stiller store krav til politikerne. Tiltakene som iverksettes for å håndtere koronakrisa må ikke bidra til svekket tillit, og de må oppfattes som rettferdige, legitime og effektive. Jo lenger krisa varer, jo mer vidtrekkende de sosiale og økonomiske konsekvensene blir, og jo flere dyptgripende tiltak som iverksettes, jo mer krevende kan det bli å bevare tilliten og legitimiteten til politikken.

Høy tillit til myndighetene under pandemien

Den høye graden av tillit trekkes fram som en viktig forklaring på hvorfor man har klart å gjennomføre så drastiske smitteverntiltak i de nordiske landene. Folk slutter opp om politikernes tiltak fordi de har tillit til at beslutningene tas til et felles beste. Politikerne har snakket direkte til folk og manet til felles innsats.

«Vi plejer som danskere at søge fællesskab og være tæt. Nu skal vi stå sammen ved at holde afstand.» (Mette Fredriksen, Pressemøte 11.3.2020)⁸

«De närmsta månaderna kommer att bli påfrestande. Men vårt samhälle är starkt. (...) Jag är säker på att alla i Sverige kommer ta just sitt ansvar göra ditt yttersta för att säkra andras hälsa, hjälpa varandra och därför kunna se tillbaka på den här krisen och vara stolt över just din roll, dina insatser för dina medmänniskor, för vårt samhälle och för Sverige.» (Stefan Löfven i tale til den svenske befolkningen, 22.3.2020)⁹

«Derfor er det nå helt avgjørende at alle landets innbyggere deltar i en dugnad for å bremse smitten. [...] Vi står sammen gjennom denne perioden – ikke med klemmer og håndtrykk – men ved å holde avstand. Det krever mye av hver enkelt av oss. Vi må bry oss om hverandre og hjelpe hverandre som best vi kan.» (Erna Solberg, pressekonferanse, 12.3.2020)¹⁰

«During the pandemic here in Iceland we sensed a great solidarity [...] The responsibility was placed on the shoulders of each and every one of us.» (Katrín Jakobsdóttir, Time 100-talk, 21.5.2020)¹¹

Forskere var tidlig ute med å påpeke at mange av landene med størst smittespredning i befolkningen også var blant landene der befolkningen har lav tillit til myndighetene. Det er klare unntak fra denne regelen (for eksempel høye smittetall i Sverige og lave i Hellas, to land som befinner seg på hver sin ende av tillitsskalaen), men Holte og Clench-Aas (2020) har gått så langt som å hevde at «mistillit er dødelig under coronakrisa», og at «det norske tillitsfondet er enda viktigere enn oljefondet for å sikre den norske velferden».¹² Deres antakelse er at befolkninger som har høy tillit til myndighetene, i større grad enn andre vil følge myndighetenes råd for å unngå smittespredning. Så langt vi kjenner til, finnes det ikke komparative studier som har undersøkt om det faktisk er slik at befolkningen i land med høy tillit i større grad enn andre følger myndighetenes smitteråd. Men en norsk undersøkelse, gjennomført i pandemiens første fase, viser at den tilliten nordmenn har til myndighetene i utgangspunktet, har betydning for hvordan de reagerer på koronatiltakene. De som har høyest tillit til myndighetene, følger flere av koronarådene enn de med lav tillit. Det som har størst betydning for om man følger rådene, er imidlertid hvor bekymret man er for å bli smittet (Wollebæk et al. 2020).

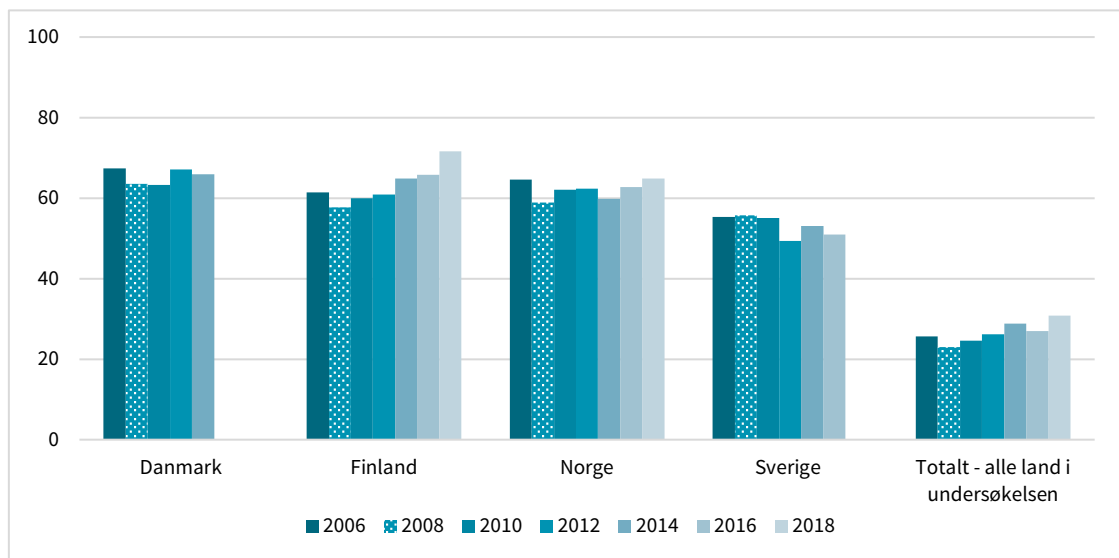
Hvordan bringes de nordiske landene ut av kriser uten at tilliten går tapt?

Politikerne i de nordiske landene står overfor store utfordringer når de skal avgjøre hvilke tiltak som er de rette for å bringe landene ut av krisa, og ikke minst når igangsatte støttetiltak skal fases ut. For å kunne implementere politikken er tillitsnivået avgjørende. Redusert tillit kan føre til mindre oppslutning om tiltakene, og det kan gjøre at folk i mindre grad følger opp regler og pålegg. Koronakrisa aktualiserer spørsmålet om hvor stabil tilliten til samfunnsinstitusjonene er. I situasjoner der omkostningene ved politiske tiltak kan være store (som for eksempel de effektene koronatiltakene har hatt på arbeidsmarkedene) og der de positive effektene av tiltakene kan ligge langt fram i tid og/eller være vanskelige å se (se for eksempel kapitlet om grønt skifte), er det særlig viktig at myndighetene har tillit i befolkningen. Flere undersøkelser gjennomført i Norden i løpet av de siste par månedene har vist at tilliten til myndighetene

generelt, og helsemyndighetene spesielt, er rekordhøy nå (se nedenfor). Men kan man ta for gitt at dette høye tillitsnivået vedvarer?

Også når det gjelder utviklingen i tillit er det relevant å se på hvordan tillitsnivået har utviklet seg i tidligere kriser. Utviklingen etter finanskrisa i 2008 er et nærliggende sammenlikningsgrunnlag. Data fra EES-undersøkelsen bekrefter at det er høy grad av tillit mellom folk i Norden, og at tillitsnivået er stabilt (figur 3.2). Hvis vi sammenlikner resultatene fra tiden før og etter 2008, er det få tegn til at tilliten er svekket. Den lille nedgangen mellom 2008 og 2016 i Sverige er knapt signifikant (merk for øvrig at Danmark og Sverige ikke deltok i undersøkelsen alle årene).

Figur 3.2 Andel som plasserer seg på verdiene fra 7 til 10 på en skala fra 0 til 10, der 0 representerer ingen tillit til folk flest og 10 full tillit til folk flest. N for alle land varierer fra 56752 (2008) til 36015 (2018).

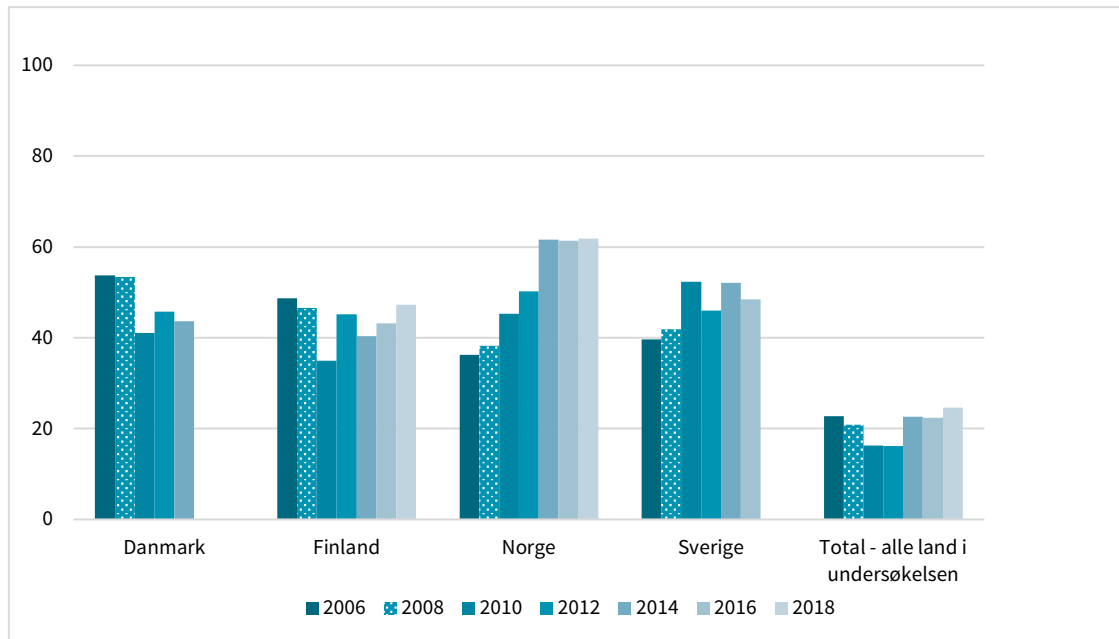


Kilde: ESS Round 3-9. Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.

Heller ikke når det gjelder tillit til myndighetene (her representert ved landenes parlamenter), viser det generelle bildet en svekkelse etter finanskrisa (figur 3.3). I Danmark og Finland sank tilliten til parlamentene noe mellom 2008 og 2010, for så å ta seg opp igjen, men for Danmarks del ikke til samme nivå som før finanskrisa. I Norge har tilliten vært jevnt stigende, og også i Sverige steg tilliten til Riksdagen etter finanskrisa.

En svensk undersøkelse (Segerberg 2020) har konkludert med at svenskers tillit til samfunnsinstitusjonene ikke har blitt svekket under tidligere kriser. Segerberg har analysert utviklingen i tillit fra 1986 til 2017, og han finner ikke tegn til varige endringer i tillitsnivået i kjølvannet av de mange krisene i denne perioden (som tidligere epidemier, finanskriser, terrorhandlinger og naturkatastrofer). I Norge har tilliten etter terrorangrepet 22. juli i 2011 blitt analysert. Her var konklusjonen at tillitsnivået steg umiddelbart etter angrepet, og at det i 2012 var tilbake på samme nivå som før 2011 (Wollebæk et al. 2013).

Figur 3.3 Andel som plasserer seg på verdiene fra 7 til 10 på en skala fra 0 til 10, der 0 representerer ingen tillit til landets parlament og 10 full tillit til landets parlament. N for alle land varierer fra 56752 (2008) til 36015 (2018).



Kilde: ESS Round 3-9. Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.

Blant årsakene som trekkes fram for å forklare det høye tillitsnivået i Norden, er fravær av korrupsjon, eksistensen av velfungerende og rettferdige samfunnsinstitusjoner og stor grad av trygghet gjennom velferdsstaten (Nordisk ministerråd 2017:7).

3.3 Likhet

De nordiske landene er særpregget av stor grad av økonomisk likhet, og ingen andre regioner kan skilte med like lav ulikhet. Men ulikheten har økt de siste årene, også i Norden. De siste to tiårene har ulikheten i disponibel inntekt økt mest i Danmark og Finland (tall fra Eurostats databank, ikke vist her). Når det gjelder ulikhet i lønnsinntekter, har den økt betydelig i Norge og noe mindre i de andre nordiske landene (tall fra OECDs databank, ikke vist her). Dessuten er vekstraten i kapitalavkastning høyere enn vekstraten i lønnsinntekter (Aaberge & Stubhaug 2018), slik at den rikeste delen av den nordiske befolkningen drar fra resten. Forskning viser at kapitalinntektene har blitt stadig skjevare fordelt, og at dette forklarer en stor del av økningen i ulikhet i Sverige og Finland (Søgaard 2018). Den økte ulikheten i disponibel inntekt henger imidlertid også sammen med at sosialforsikringsordningene har blitt mindre sjenerøse, for eksempel arbeidsledighetstrygdene og sykepengene (Pareliussen, Hermansen, André & Cause 2018).

Den nordiske befolkningen er likhetsorientert

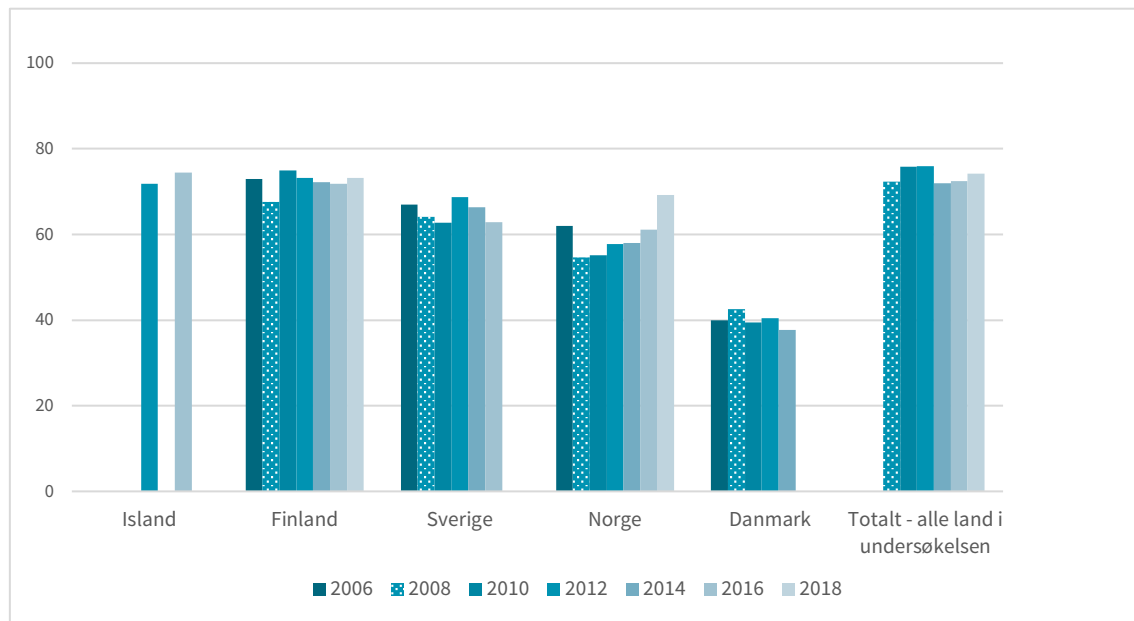
Selv om ulikhetene øker, uttrykker ikke den nordiske befolkningen økt aksept for ulikhet. I European Social Survey blir man spurt om man mener at det er myndighetenes oppgave å sørge for små økonomiske forskjeller i samfunnet. Vi har sett på svarene for de nordiske landene i perioden 2008–2018. Dersom finanskrise hadde medført større aksept for ulikhet, kunne det

Spørsmål 4

Vil likhetsidealet styrkes i kjølvannet av koronakrisa?

tolkes som mindre solidariske holdninger etter finanskrisa. Dataene tyder ikke på at dette er tilfelle (figur 3.4). I Norge er det en signifikant økning i andelen som mener at myndighetene skal redusere inntektsforskjeller, mens det er stabil oppslutning om dette i de andre landene (merk at Danmark, Sverige og Island ikke deltar i alle rundene av ESS). Det er for øvrig verdt å merke seg hvordan Danmark skiller seg fra de andre landene på dette spørsmålet.

Figur 3.4 Andel som er helt eller delvis enige i utsagnet «Myndighetene bør redusere inntektsforskjeller». Utvalgte land. 2008 – 2018. N for alle land varierer fra 56752 (2008) til 36015 (2018).



Kilde: ESS Round 4-9. Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.

3.4 Hva slags holdningsendringer *kan* komme?

Folks holdninger er generelt stabile (Svallfors (red.) 2012:6). Det er likevel ikke utenkelig at en krise som koronakrisa, med så store konsekvenser for samfunnene og folks liv, kan medføre holdningsendringer. Men er det grunn til å tro (eller frykte) at pandemien følges av endringer i de grunnleggende verdier som de nordiske landene er tuftet på? Kan solidaritet og samhold bli mindre viktig og individualistiske verdier vinne terreng? Vil det bli mindre tillit mellom folk, eller mellom folk og samfunnets institusjoner? Vil det bli mer aksept for ulikhet? Eller kan krisa styrke kollektive og solidariske holdninger og bane vei for en *mer* omfordelende politikk? Og kan brå endringer i levesett være et «vippepunkt» for sterkere oppslutning om grønne verdier, eller blir det så viktig å skape vekst og nye arbeidsplasser at grønne verdier må vike?

Det er selvfølgelig ikke mulig å si med sikkerhet hvordan holdninger – eventuelt – kan endres som følge av koronakrisa, men vi vil peke på noen forhold som kan ha betydning for meningsdannelsen i kjølvannet av pandemien.

Mer samhold og solidaritet eller mindre oppslutning om kollektive løsninger?

Gjennomgangen foran kan tyde på at solidaritetsholdningen er rotfestet i den nordiske befolkningen. Dersom ressurskampen hardner til, kan det bli vanskeligere å få oppslutning om fellesskapsløsninger, og flere vil kjempe for sin egen sak. Alternativt vil flere se behov for kollektive løsninger. Man kan ikke ta for gitt at en godt etablert solidaritetsholdning i Norden vil gi

seg utslag i sterk oppslutning om solidarisk og omfordelende politikk. Dette vil trolig ha sammenheng med hvordan «regningen» skal betales. En rekke dårlige lønnsoppgjør vil for eksempel kunne innvirke, særlig hvis de høyest lønte drar fra.

På samme måte som for tilliten, vil opplevelsen av at politikken er rettferdig ha stor betydning. Folk må ha en opplevelse av gjensidighet og delt ansvar for situasjonen, slik man har hatt under koronakrisa. Dette krever et sterkt sivilsamfunn, og sterke og tillitsskapende organisasjoner som fremmer behovet for gjensidig støtte.

Spørsmålet er hvor langt solidariteten strekker seg. Sentraliserte forhandlinger, der konkurranseutsatt industri går i front, står sterkt i Norden. Krisa har vist at de lavest lønte ble de viktigste aktørene i kampen mot pandemien. Nå argumenterer flere for å prioritere lønnsøkning blant enkelte grupper i offentlig sektor, som sykepleiere og annet helsepersonell. I skrivende stund mobiliserer sykepleiere på Island til streik. De er ikke villige til å akseptere forslagene i årets lønnsforhandlinger. Å fravike prinsippet om at offentlig sektor i hovedsak følger etter konkurranseutsatt sektor i lønnsforhandlingene, kan skape motsetninger mellom offentlig og privat sektor. Konsekvensen av dette kan være splittelser innad i fagbevegelsen.

Spørsmål 5

Vil koronakrisa føre til økte spenninger mellom offentlig og privat sektor?

Solidaritet og samhold er grunnsteiner i det kollektive arbeidslivet. I lys av koronapandemiens krav om å holde avstand, minimere sosial kontakt og jobbe hjemmefra dersom det er mulig, er det grunn til å undre seg over hva slike nye sosiale strukturer kan bety for solidaritets- og samholdsfølelse. Koronakrisa har definitivt bekreftet den kollektive «spiriten» i Norden. Der som situasjonen trekker ut, er likevel det grunn til å spørre om redusert sosial kontakt, både i privatlivet og på arbeidsplassen, kan ha konsekvenser for kollektivfølelsen, i tillegg til at det kan ha betydning for arbeidsmiljø, arbeidsmiljøarbeid og partssamarbeid (se mer om dette i kapittel 4).

Mindre eller mer tillit til myndighetene i kjølvannet av korona?

Tilliten til myndighetene er særlig kritisk i krisetider. Som sagt har den nordiske befolkningens tillit til myndighetene holdt seg høy gjennom tidligere kriser, og de første undersøkelsene om tillit i koronatiden, viser at man også i denne situasjonen stoler på myndighetene.

- En dansk undersøkelse viser historisk høy tillit til myndighetene i mars i 2020 (Hede, Jørgensen & Andersen 2020). Myndighetene og organisasjonene får toppkarakter for sin håndtering av krisa. Den danske befolkningen opplever også at tilliten i samfunnet er stigende. En annen forsker (Svendsen 2020) påpeker at man i Danmark heller ikke har fått mange konspirasjonsteorier eller sett stor panikk spre seg i forbindelse med håndteringen av koronakrisa.
- I Sverige har Kantar Sifo målt tilliten til myndighetene ukentlig siden 20. mars. I en oppsummering av disse undersøkelsene 29. mai (Wennö 2020), slås det fast at tilliten er høy, men på noen områder har den sunket de siste ukene. Mens befolkningen tidligere sto samlet om krisehåndteringen, er det nå tegn til mer misnøye. Størst er nedgangen for regjeringen, men også tilliten til folkehelsemyndighetene ser ut til å svekkes i Sverige.
- I Norge har Opinion etablert en koronamonitor. Også deres undersøkelser viser at tilliten til de norske helsemyndighetene er «all time high».¹³ Tilliten til at man vil få den hjelpen man trenger, har økt jevnt siden det norske koronautbruddet startet.

Tilliten, som tidligere har blitt omtalt som Nordens gull (Nordisk ministerråd 2017) kalles nå x-faktoren, som er det viktigste kortet på hånden når koronakrisa skal håndteres (Svendsen 2020). Til tross for rekordhøye tillitsmålinger foreløpig, kan koronaepidemien komme til å rokke ved tilliten til myndighetene.

Hva kan rokke ved tilliten?

For det første kan befolkningen begynne å trekke myndighetenes håndtering av koronasmitten i tvil, slik man ser tegn til i Sverige. Det samme gjelder hvis arbeidsledigheten stiger, eller hvis den holder seg på et høyt nivå, og/eller hvis folks levekår blir betydelig forverret på lengre sikt. Det gjelder også dersom man i ettertid mener at tiltakene som ble iverksatt har vært for omfattende, slik det diskuteres for eksempel i Norge og Danmark. En fersk undersøkelse fra Euro-

Spørsmål 6

Vil oppslutningen om smitteverntiltak opprettholdes dersom de har en vedvarende negativ påvirkning på folks liv?

fund (2020) viser at mange allerede har opplevd at deres levekår har blitt dårligere, og at framtidsoptimismen er lavere nå enn i 2016. Hvis befolkningen ikke stoler på at myndighetenes politikk ivaretar deres behov, vil tilliten kunne svekkes. «Motkraften» her vil være om myndighetene klarer å etablere en felles forståelse av at man må regne med dårligere levestandard en periode, og at tiltakene som iverksettes, vil ha positive effekter for samfunnene på lengre sikt. Særlig viktig er det at koronakrisa ikke fører til økt ulikhet, og at grupper som i utgangspunktet stiller svakt, må betale prisen for tiltakene.

For det andre kan misnøye med krisehåndteringen skape politiske splittelser. Hittil har de politiske partiene i Norden stått forholdsvis samlet om politikken som har blitt ført. At det er diskusjoner om den politiske innretningen på noe så viktig som krisehåndteringen, er naturlig og nødvendig i velfungerende demokratier. Men om misnøyen blir stor, kan det skape grobunn for ytterliggående holdninger og populistiske partier. Samtidig har oppslutningen om de største regjeringspartiene i Norden økt betydelig under krisa (figur 3.1). De temaene som diskuteres mest i krisetider som denne, er dessuten knyttet til velferdsstaten, helsevesenet, trygghet på arbeidsmarkedet og økonomisk politikk. Dette er ikke temaene som de populistiske partiene først og fremst fokuserer på, men temaer som i større grad følger en tradisjonell høyre-venstre-akse.

For det tredje er det vanskeligere å opprettholde tilliten i samfunn der informasjonsflyten går raskt, og der informasjonen spres gjennom tradisjonelle medier, sosiale medier, internett og nettverksgrupper. Folk har ulik tilgang på informasjon, og mange uses for falske nyheter. Forskning fra USA tyder på et stort omfang av falske koronanyheter på Twitter. Det har blitt anslått at roboter har stått for mellom 45 og 60 prosent av twittermeldingene som angår Covid-19, og at disse har spredt feilaktig medisinsk informasjon og presset på for gjenåpning av samfunnet (Hao 2020). Vi har ikke funnet forskning som undersøker informasjonsspredningen i de nordiske landene under koronakrisa, men en undersøkelse fra det norske Medietilsynet viste at i midten av mars 2020 hadde 45 prosent av de spurte kommet over en eller flere falske nyheter om koronaviruset i løpet av den siste uken (Medietilsynet 2020). Den første vitenskapelige studien om informasjonsflyt under koronakrisa tyder, heldigvis, på at faktabaserte twittermeldinger om korona retweetes oftere enn de falske (Pulido, Villarejo-Cabrallido, Redondo-Sama & Gómez 2020). Situasjonen illustrerer likevel betydningen av åpenhet rundt politiske beslutninger og myndighetenes utfordring med å nå ut med riktig informasjon som begrunner deres politikk.

Spørsmål 7

Vil myndighetene klare å nå ut med korrekt informasjon om koronahåndteringen, eller vil «fake news» skape uro og misnøye?

For det fjerde varierer tillitsnivået innad i befolkningene. Innvandrere har i utgangspunktet høy tillit til det politiske systemet (Röder & Mühlau 2012; Støren 2020). De økonomiske konsekvensene krisa produserer, treffer innvandrere særlig hardt. Det hevdes ofte at sykdom ikke diskriminerer. Vi begynner imidlertid nå å se konturene av en sosial gradient i utbredelsen av Covid-19. I Sverige var det tidlig en overdødelighet blant somaliere. Tall, både fra Danmark og Norge, tyder på at innvandrere er mer utsatt for å bli smittet av Covid-19 enn andre.¹⁴ I første fase skyldtes dette trolig at innvandrere med dårlige ferdigheter i bostedslandets språk ikke

mottok presis informasjon så raskt som de burde. I neste fase skyldtes spredningstillene trolig mer innvandreres utsatthet, blant annet relatert til trangboddhet. Ulikhet i smitteutbredelse kan ha konsekvenser for tilliten til myndighetene og deres håndtering av situasjonen, men det kan også ha betydning for sosial tillit i samfunnet sett under ett.

De studiene som foreløpig er gjennomført om tillit til myndighetene etter utbruddet av Covid-19, er generelle befolkningsundersøkelser. Det er rimelig å anta at misnøyen med rådende politikk vil melde seg først i de gruppene som treffes hardest av de økonomiske konsekvensene av Covid-19 (lavt utdannede, lavt lønte, innvandrere). Dette er de samme gruppene som er

Spørsmål 8

Hvordan kan høy tillit i *alle* deler av befolkningen sikres?

underrepresentert i spørreundersøkelser som ikke er spesielt tilrettelagt for å nå disse målgruppene. I den grad dette er tilfelle, vil foreliggende studier gi et for positivt bilde av befolkningens tillit til nasjonale myndigheters håndtering av Covid-19. Dessuten: Hvis noen grupper, som innvandrere, kommer systematisk dårligere ut i kjølvannet av pandemien, kan dette gi lommer av mistillit. Det kan rokke ved tilliten til institusjonene og ved viljen til å delta.

For det femte kan koronakrisa gi langvarige sosioøkonomiske problemer som fattigdom og arbeidsledighet. Dette kan skape grobunn for sosial uro og svekket tillit samtidig som forskning viser at risikoen for sosial uro er mindre i samfunn der tillitsnivået er høyt (Pritchard 2014). Dette understreker betydningen av at koronapolitikken demper negative sosialøkonomiske konsekvenser og ikke bidrar til økt ulikhet. Internasjonale studier tyder imidlertid på at tillit ikke bare påvirkes av langsiktig økonomisk utvikling og faktisk levestandard, men også av kultur og av om politikken møter folks forventninger (OECD 2013). Forventningsavklaring, åpenhet, inkludering i politiske beslutninger samt en politikk som oppleves som rettferdig, er derfor nøkkelelementer for å bevare høy tillit.

Større aksept for ulikhet?

I den offentlige debatten rundt koronakrisa, er det mye oppmerksomhet om ulikhet. For det første viser oversikter fra mange land at antall smittede og døde i koronaepidemien har gått hardest ut over folk som bor trangt, arbeidstakere som ikke kan ha hjemmekontor, minoritetsgrupper og lavtlønte. For det andre viser de første analysene av hvem som har falt ut av arbeidsmarkedet (mistet jobben eller blitt permittert), at dette, i alle fall i Norge og Danmark, særlig har rammet de i lavlønnsgruppen (Alstadsæter et al. 2020) og de med kort utdanning.¹⁵ For det tredje har det vært oppmerksomhet om at de som ikke har fast ansettelse, eller ikke er ansatt i det hele tatt, faller igjennom velferdsstatens sikkerhetsnett, for eksempel plattformarbeidere og selvstendige. For det fjerde har det blitt trukket fram at mens «vanlige arbeidstakere» mister jobben og inntektsgrunnlaget, i Norden og resten av verden, har mange store multinasjonale selskaper tjent på krisa. Dette oppleves ikke som rettferdig.

Oppmerksomheten om ulikhet i krisesituasjonen forsterker den allerede eksisterende debatten om ulikhet og utenforskap i Norden. Det uttrykkes bekymring for at ulikheten vil øke som følge av pandemien, dels fordi mange mister jobben, dels fordi inntektssikringsordningene ikke er gode nok til å sikre folks levekår. Dette taler for at krisa foreløpig ikke har skapt noen økt aksept for ulikhet, tvert imot. Dersom ledigheten forblir på et høyt nivå, vil store grupper oppleve redusert inntekt med påfølgende levekårsutfordringer. De nordiske landene har en forholdsvis sjenerøs ledighetsforsikring gjennom stat/a-kasser (Pedersen, Grødem & Wagner 2019). Myndighetene har dessuten innført ekstraordinære tiltak for å bedre ledighetstrygden i dagens situasjon. Men disse forbedringene kan raskt trekkes tilbake. Da vil den økonomiske situasjonen til de arbeidsledige bli dårligere enn i dag. Dersom ledigheten blir langvarig, vil dessuten en del bruke opp sine rettigheter til ledighetstrygd.

Spørsmålet er om en forverring av arbeidslediges kår vil ha aksept i befolkningen. Dersom en vedvarende høy ledighet blir «normalen», er det åpent om dette vil føre til større eller mindre press for å bedre arbeidsledighetsforsikringen. På den ene siden kan befolkningens solidariske holdninger medføre at man ser positivt på tiltak som bedrer de lediges situasjon. Det at mange blir avhengige av støtte fra velferdsstaten, kan øke oppslutningen og skatteviljen. På den andre siden kan de nordiske økonomiene få en langvarig knekk, og i prioriteringene mellom mange

Spørsmål 9

Hvordan kan man unngå økt ulikhet når krisetiltakene utfases?

gode tiltak framstår ikke nødvendigvis forbedring av ledighetstrygden som det viktigste. Bedre eldreomsorg (sett i lys av at pandemien har rammet eldre på institusjoner særlig hardt), bedre helsevesen (sett i lys av at pandemien har vist helsevesenets kapasitetsutfordringer) og bedre utdanningssystem (sett i lys av at pandemien kan ha medført redusert læringsutbytte for en del elever) er opplagte «ressurskonkurrenter». Skal ulikheten holdes nede, blir det dermed en kamp om ressursene for å sikre de ledige en inntekt de kan leve på.

Det er imidlertid ikke bare arbeidslediges kår som er et viktig mål på ulikhet. Også situasjonen til grupper som står helt utenfor arbeidslivet, eller som har en svært marginal tilknytning, må tas med i betraktningen. Det samme må utviklingen i vedvarende lavinntekt og situasjonen for marginaliserte innvandrergupper. Studier vi refererte til tidligere i dette kapitlet viste at det generelt er størst oppslutning om å sikre levekårene til eldre. Oppslutning om tiltak for å sikre arbeidsledige er noe mindre, og oppslutningen om å sikre innvandrerbefolkningen er enda lavere. Skal ulikheten i Norden holdes på et lavt nivå, må de positive holdningene til ulikhetsdempende politikk favne *hele* befolkningen. Dette er særlig viktig når krisetiltakene skal fases ut. Å utvikle politikk som sikrer omstilling, skaper jobber, sørger for kompetanseheving av ledige (eller andre grupper som stiller svakt på arbeidsmarkedet) og ivaretar situasjonen til dem som står helt utenfor arbeidslivet, blir enda viktigere enn før pandemien.

3.5 Oppsummering

De felles verdiene som den nordiske modellen bygger på, er stabile, men ikke hugget i stein. Store endringer i modellens grunnpilarer (tilsiktete eller utilsiktede) kan påvirke befolkningens holdninger. Erfaringer fra tidligere kriser tyder ikke på at kjerneverdier som solidaritet, tillit og likhet svekkes. Disse holdningene er gjensidig forsterkende. Solidaritet danner grunnlag for likhetsskapende politikk, men politikken må oppleves som rettferdig. At modellens virkemidler må oppleves som rettferdige for å få støtte, er like opplagt som det er vanskelig.

Tillit er en verdi, et resultat av den nordiske modellen og en forutsetning for at modellen fungerer som den gjør. Verdiene likhet og tillit er gjensidig avhengige av hverandre. I kjølvannet av koronakrisa er det helt essensielt at den økonomiske politikken, arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken fremdeles oppleves som rettferdig. En dreining mot større ulikhet kan rokke ved dette. I Norden øker ulikheten, både på grunn av at de lavest lønnede blir hengende etter i lønnsutviklingen og fordi de rikeste drar ifra. I en økonomisk nedgangsperiode, med knappe ressurser, kan det bli krevende å opprettholde velferdspilaren slik vi kjenner den i dag. Pandemien kan forsterke diskusjonen om hva som er en rettferdig lønnsfordeling, og hva som skal være nivået på og nedslagsfeltet til velferdsordningene. Den kan også forsterke diskusjonene om hva som er en rimelig skattebyrde på ulike nivåer i inntektsfordelingen.

Det er et åpent spørsmål hva som skjer med ulike grupper når krisetiltakene skal fases ut, og hvem som kommer til å betale prisen. Koronakrisa har vist at det måtte etableres ekstraordinære tiltak for mange av dem som falt ut av arbeidsmarkedet, som forbedrede permitteringsordninger og egne ordninger for selvstendige. Framtidens arbeidslivs- og velferdspolitikken må favne alle. Særlig dersom vi går mot en situasjon med varig arbeidsledighet, må det sikres at alle utenfor arbeidslivet har gode levekår. Diskusjonene om borgerlønn eller minsteinntekt har

blusset opp i flere av de nordiske landene. Det samme har diskusjonene om ulike velferdsordningers varighet, eksempelvis dagpengeperioden.

Så langt har det vært lite konspirasjonsteorier knyttet til koronapandemien i de nordiske landene. I enkelte andre land har falske nyheter florert i de sosiale mediene, blant annet med den hensikt å undergrave myndighetenes informasjon. Desinformasjon kan nøre opp under sosial uro, så det er en viktig oppgave å sikre at hele befolkningen har tilgang på korrekt informasjon om pandemien og tiltakene for å bekjempe pandemiens konsekvenser for individer og samfunn.

Gitt stabiliteten i holdninger ser det ikke umiddelbart ut til at ambisjonene for modellen endres som følge av krisa. Det vil trolig fortsatt være ønskelig at den nordiske modellen frembringer høy yrkesaktivitet, effektivitet, likhet, likestilling og gode velferdsordninger. Det som er utfordringen, er å finne de riktige virkemidlene for å nå disse målene, og det innenfor et trangere økonomisk handlingsrom. Dette kan gi både endringer og tilpasninger i eksisterende virkemidler, og det å enes om nye.

Det som *kan* bli forsterket i kjølvannet av krisa, er vektleggingen av grønn omstilling (se kapittel 8). For det første fordi dette er en trend man uansett må forvente vil forsterkes, gitt kunnskapen om klima- og miljøutfordringene og fordi mange vil mene at koronakrisa skaper et unikt handlingsrom for grønn omstilling. For det andre fordi krisa har vist at de nordiske samfunnene er i stand til å omstille aktivitet hyperraskt. Og for det tredje fordi ressursbruken under krisa har vist at de nordiske landene har økonomiske muskler som eventuelt også kan brukes i en grønn omstilling. Samtidig er det mulig at den store ressursbruken under koronakrisa, koblet med fall i sysselsetting, økning i ledighet og utsikter til negativ vekst, fortrenger vektleggingen av grønn politikk. Også på individnivå kan økonomiske bekymringer medføre at folk blir mindre opptatt av å gjøre noe med klimaet. Skal man lykkes med grønn omstilling må de nordiske landene evne å forsterke modellens grunnpilarer med grønn politikk.

4 Arbeidsliv

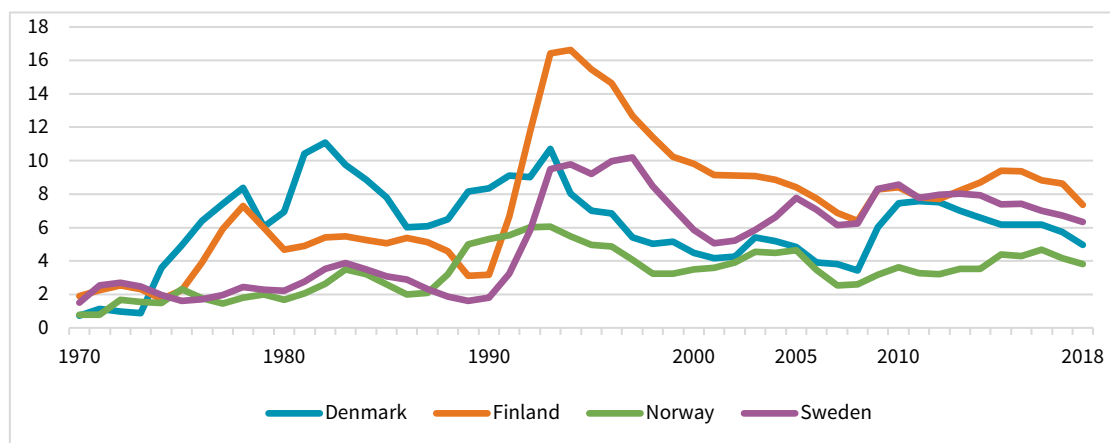
Høy grad av yrkesdeltakelse er et av de sentrale kjennetegnene ved de nordiske velferdsstatene, og den er særlig høy blant kvinner. Arbeid er den viktigste kilden til økonomisk uavhengighet og personlig velferd for den enkelte. Samtidig finansierer arbeid fellesgoder gjennom skatter og ved å minske press på offentlige velferdsordninger som kompenserer for fravær av inntekt (Nørgaard & Rønning 2010).¹⁶ I krisetider blir dette særlig tydelig. Økt arbeidsledighet, enten som følge av permitteringer eller permanent bortfall av arbeid, øker presset på velferdsytelsene. I denne delen av notatet spør vi hva koronakrisa kan bety for blant annet sysselsetting og tilknytningsform.

4.1 Tidligere kriser

Tidligere kriser har rammet de nordiske landene i ulik grad. Krisa på 1990-tallet slo særlig hardt inn i Finland, Sverige og Norge, mens finanskrisa rammet Danmark, Island og Finland i langt sterkere grad enn Norge og Sverige. I Sverige og Finland var man først i 2008 oppe på sysselsettningsnivå tilsvarende det man hadde i 1990. Begge landene hadde en oppadgående kurve før finanskrisa slo inn. I Danmark var man først oppe på samme sysselsettningsnivå som før krisa i 2016 (OECD 2019). Mens Danmark, Finland og Sverige har hatt en oppadgående kurve hva gjelder sysselsettingen de senere år, har Island og Norge hatt en nedadgående trend.

Når det gjelder arbeidsledighet har det også variert mellom landene (figur 4.1). Ledigheten økte markant fra 2008 til 2013 – med opp mot 200 000, og i 2013 var det nesten én million arbeidsledige. Dette utgjorde om lag 7 prosent av den nordiske arbeidsstyrken (Dølvik et al. 2014a:29). Særlig økte arbeidsledigheten i Danmark. Også i Sverige ser vi en klar økning, men der lå ledigheten i forkant av krisa på et høyere nivå enn i Danmark. I Finland, som hadde hatt vedvarende høy ledighet etter krisa på 1990-tallet, var nivået i ferd med å stabilisere seg på et lavere nivå før finanskrisa slo inn. Det var bare Norge som i liten grad opplevde en økning av arbeidsledige som følge av finanskrisa. La oss se nærmere på hvem i arbeidsmarkedet som er særlig utsatt i perioder med kriser.

Figur 4.1 Oversikt over andel arbeidsledige i perioden 1970 til 2018.



Kilde: OECD¹⁷

Hva vet vi så om sysselsettingsutviklingen og arbeidsledigheten etter at koronakrisa slo inn? Selv om også den pågående pandemien rammer arbeidsmarkedene i samtlige land, viser tallene at den treffer i noe ulik styrke. Tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) i Finland viser at det var et fall i sysselsettingen fra april 2019 til april 2020, fra 71,2 til 70,1 prosent. I Norge viser AKU en nedgang på 54 000 sysselsatte fra februar til april, og likeledes kan det registreres et fall i Danmark, men mindre.

Når det gjelder arbeidsledigheten var den i begynnelsen av juni 2020 lavest i Danmark og høyest på Island, med 17,8 prosent. Den største økningen har derimot Norge hatt, der NAV i juni hadde mottatt søknad om dagpenger fra 460 000 personer etter at koronakrisa slo inn. De

Spørsmål 10

Norden er kjennetegnet av høy sysselsetting. Vil dette endre seg som følge av krisa?

aller fleste gjelder dagpenger ved permittering, og økningen må ses i sammenheng med at permitteringsreglene ble endret 16. mars. I Danmark, der andelen ledige altså er lavest, har man framfor å endre permitteringsreglene heller benyttet lønnstilskudd til virksomhetene, noe som har opprettholdt sysselsettingen. Det er derfor vanskelig å sammenlikne tallene på tvers av land. Det kan komme til å vise seg at noen av tallene vi i dag ser, ikke gjenspeiler koronakrisas reelle effekt på arbeidsmarkedene i Norden.

4.2 Hvem rammes hardest?

Arbeidstakere har merket virkningene av koronakrisa på ulike måter. Under krisa har arbeidstakere innen blant annet helse og omsorg, politi og transport måttet utføre viktige samfunnsoppgaver. Flere av disse arbeidstakerne har våren 2020 hatt et betydelig arbeidspress og vært i situasjoner med stor smittefare, noe som mest sannsynlig har påvirket deres opplevelse av arbeidssituasjonen og arbeidsmiljøet. Andre arbeidstakere har, som omtalt over, opplevd at virksomheten stengte ned, eller at arbeidet forsvant.

Forskning på ledighet og utsatthet under tidligere kriser viser at arbeidstakere med lav utdanning, innvandrere og arbeidsinnvandrere var mer utsatt enn andre (Bratsberg et al. 2017). Dette er arbeidstakere vi gjerne finner i bransjer der kravene til formell utdanning er lave, og der forekomsten av mer ustabile ansettelsesformer er større. Det er foreløpig for tidlig å si hvordan koronakrisa vil påvirke arbeidsmarkedet på sikt. I Sverige rapporteres det om at krisa rammer bredt, også den gjennomsnittlige lønnsinntaker.¹⁸ En norsk studie gjennomført i april 2020 gir noen indikasjoner (Alstadsæter et al. 2020). Ni av ti som mottok dagpenger var på dette tidspunktet permitterte.

Alstadsæter og medforfattere (2020) finner at risikoen for å bli permittert eller sagt opp i den første fasen av koronakrisa, var høyere jo lavere utdanning, lavere inntekt og timebetaling arbeidstakeren hadde. Videre var arbeidstakere født utenfor Norge mer utsatte enn arbeidstakere født i Norge, og menn var mer utsatt enn kvinner. Dette relaterer forskerne til sektor. Det er flere kvinner enn menn som arbeider i offentlig sektor, og offentlig sektor har i liten grad benyttet permittering eller oppsigelser. I privat sektor fant forskerne at kvinner med barn under 13 år hadde høyere sannsynlighet for å bli permittert enn andre. Her skal det likevel tilføyes at dette er en studie som ble gjennomført få uker etter at Norge ble nedstengt, og at mønsteret i hvem som er mest utsatt, derfor kan endre seg noe når krisa går inn i nye faser. I juni ble det publisert en ny undersøkelse, som viste at halvparten av de som søkte dagpenger grunnet permittering i starten på pandemien, nå har sluttet på NAV-tiltak eller er tilbake i mer enn 80 prosent arbeid. Men også i denne studien finner forskerne at ledigheten er høyest og veien inn i jobb brattest for de med kort utdanning, lav inntekt og kort arbeidserfaring, samt innvandrere. Veien tilbake til arbeid kan derfor bli lang for de som fremdeles står utenfor nå (Bratsberg et al. 2020).

I Danmark er det flest med korttidsutdanning som har mistet jobben under koronakrisa.¹⁹ I Finland ble selvstendig næringsdrivende uten ansatte («solo self-employment») tidlig rammet. Andelen «solo self-employed» er høyere i Finland enn i andre nordiske land. Krisa viste med tydelighet at disse til dels sto uten sikkerhetsnett da krisa rammet. Dette er nå endret, i form av at de ble gitt økte rettigheter til arbeidsledighetstrygd.

Tidligere studier av effekter av kriser har vist at de som blir arbeidsledige grunnet permittering har større sannsynlighet for på sikt å være i arbeid enn arbeidstakere som blir arbeidsledige grunnet permanent bortfall av arbeid (Yagan 2019, sitert i Alstadsæter et al. 2020:1). Under krisa i 1990 til 1993 var det eksempelvis kun en andel på 15 prosent av de permitterte som ikke kom tilbake til sin opprinnelige jobb (Berg et al. 2015, sitert i Alstadsæter et al. 2020:1).

Hva med arbeidsinnvandrerne?

Arbeidsinnvandrerne var særlig utsatt for arbeidsledighet og permitteringer under finanskrisa. Spørsmålet er om denne gruppen også rammes hardt under nåværende krise. I Norge viser beregninger, uavhengig av kriser, at ledighetsnivået er om lag tre ganger høyere i denne gruppen, sammenliknet med nasjonale arbeidstakere. Videre er det kun et mindretall av dem som har opptjent rett til ledighetstrygd, som returnerer til hjemlandet (Bratsberg, Raaum & Røed 2014:187). Også i Sverige og Finland er returraten lavere enn ventet. Det er med andre ord mange som slår seg til i Norden og henter familien sin hit, til tross for et lavt inntektsnivå, ustabil sysselsetting og en høyere risiko for arbeidsledighet (Dølvik et al. 2014a:70).

På grunn av stengte grenser ble arbeidsinnvandrere forhindret i å reise inn i nordiske land, og flertallet av dem som er her, har enten valgt å bli værende eller har blitt forhindret i å reise hjem grunnet strenge karanteneregler. I Norge viste en undersøkelse blant Fellesforbundets polske medlemmer gjennomført i mars 2020, at 32 prosent av arbeidstakerne var permittert, mens ytterligere 23 prosent var arbeidsledige (Eldring, 23.4.2020).²⁰ Krisa hadde på det tidspunkt rammet dem som jobber i industri og verft, hardest. Samtidig vet vi at i Norden, på lik linje med Europa forøvrig, har hotell- og restaurantbransjen vært særlig rammet. Foruten arbeidstakere med innvandrerbakgrunn finner vi her mange arbeidstakere fra EU-landene i øst. Det samme gjelder bemanningsbransjen. Bruken av innleid arbeidskraft står for mellom 1 og 2 prosent av arbeidsstyrken i de nordiske landene (Nergaard et al. 2011; Håkansson & Isidorsson 2014). I enkelte bransjer økte andelen betraktelig etter EU-utvidelsen i 2004, eksempelvis i verftene, i næringsmiddelindustrien og i bygg og anlegg.

I løpet av koronakrisa har det i Danmark, Finland og Norge blitt tydelig at man i visse deler av arbeidsmarkedet er avhengig av arbeidsinnvandrere. I Finland og Norge har særlig landbruket merket fraværet av arbeidskraft fra andre land. Det kan antas at noen av disse virkningene også vil vedvare etter krisa, ved at flyreiser blir dyrere, absolutt og enda mer relativt. Alt annet likt bidrar det til å redusere insentivene til arbeidsinnvandring. Hvordan dette vil påvirke de nordiske arbeidsmarkedene er det imidlertid for tidlig å si noe om (se også 6.2).

Spørsmål 11

Vil krisa forsterke problemene til grupper som stiller svakt i arbeidsmarkedet?

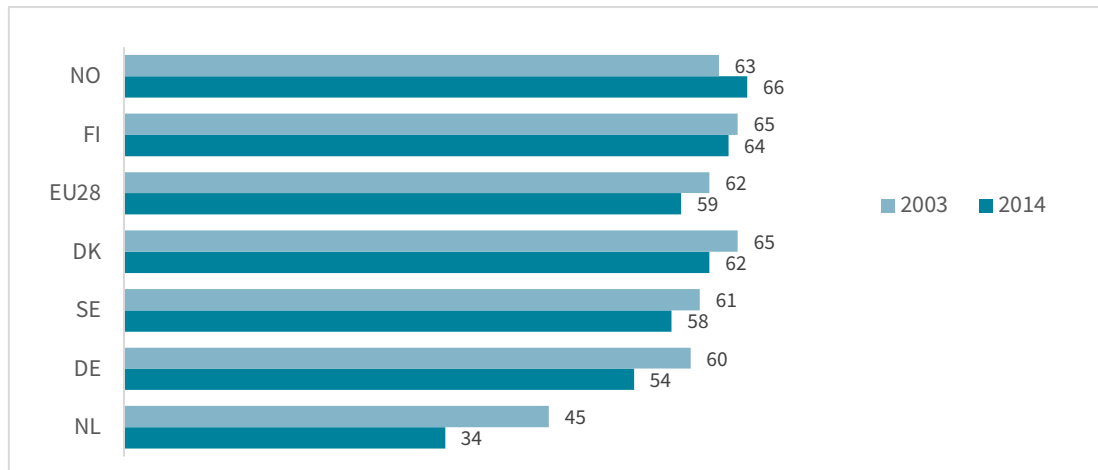
4.3 Mer atypiske ansettelsesformer?

Koronakrisa har med tydelighet synliggjort fordelene med faste hele stillinger. Dette har under krisa gitt trygghet i form av rettigheter til sykepenger og dagpenger. Kriser kan i kraft av seg selv medføre endringer, men kriser kan også forsterke allerede pågående strukturelle drivere. I Europa har arbeidslivsforskere vært særlig opptatt av hvordan finanskrisa har påvirket arbeidstakernes tilknytning til arbeidslivet. I de nordiske landene har det vært knyttet bekymring til de deler av arbeidsmarkedet der det kollektive arbeidslivet står svakt, som i deler av privat

service sektor (Dølvik et al. 2014a; Nicolaisen et al. 2019). I disse delene av arbeidsmarkedet er forekomsten av atypiske ansettelsesformer større. Atypiske ansettelsesformer omfatter blant annet kort deltid, innleie og andre former for midlertidighet, samt selvstendig næringsdrivende uten ansatte (solo self-employed).

Når vi diskuterer forskjellige ansettelsesformer, er et sted å begynne å se på andelen i fulle heltidsstillinger. I figur 4.2 ser vi på utviklingen i Norden og noen nord-europeiske land, samt i EU-28, på to ulike tidspunkter – 2003 og 2014.

Figur 4.2 Andel i faste heltidsstillinger i 2003 og 2014.



Kilde: Broughton et al. 2016:59; Nergaard 2018:154.

I Norden har de fleste arbeidstakere faste hele stillinger. Utviklingen i samtlige land, bortsett fra Norge, går imidlertid i retning av en nedgang i andel faste heltidsstillinger i perioden, om enn varierende grad. Nedgangen i Nederland er markant, det samme kan sies om utviklingen i Irland og Tyskland. Blant de nordiske landene vi har data fra, er nedgangen mindre og i prosentpoeng like stor i Danmark som i Sverige. Norge skiller seg ut ved en økning av heltidsstillinger i perioden. Dette skyldes at flere kvinner arbeider heltid i 2014 sammenliknet med i 2003 (Nergaard 2018).

En nedgang i andel faste hele stillinger betyr vekst i andre ansettelsesformer. Rasmussen og medforfattere har undersøkt forekomsten av atypiske ansettelsesformer i Danmark, Finland, Norge og Sverige. De finner at utviklingen fra 1995 til 2015 preges av stabilitet, men med unntak. I Danmark ser man en økning i atypiske arbeidsmarkedstilknytninger særlig fra 2008. Dette kobler forfatterne til finanskrisa, som rammet Danmark hardt (Rasmussen et al. 2019:25).

I europeiske tverrsnittstudier framgår det at den sosiale usikkerheten knyttet til atypisk arbeid er mindre utbredt i de nordiske landene (Broughton et al. 2016). Forklaringene som trekkes fram, er gjerne at de nordiske velferdsstatene sikrer sosial trygghet og anstendige lønninger. Det å ha en atypisk arbeidsmarkedstilknytning er derfor forbundet med mindre risiko her enn i andre europeiske land (Rasmussen et al. 2019). Samtidig viser egne analyser av OECD-data at lønnsforskjellene har økt i Norden de siste 20 årene, og mest i Norge (se kapittel 3).

Spørsmål 12

Vil koronakrisa føre til økning i atypiske tilknytningsformer?

Tegn til polarisering

Forskere finner tegn til polarisering i deler av det nordiske arbeidsmarkedet. Polarisering viser til en sysselsettingsstruktur der man får en vekst i antall jobber nederst og øverst i lønnshierarkiet. En av forklaringene er at digital teknologi forbedrer produktiviteten til arbeidstakere som i hovedsak utfører kognitivt arbeid, ved at de mer rutinemessige sidene av jobben automatiseres. Jobber som er manuelle og ikke preget av rutine, forblir mer eller mindre uendret (Dølvik & Steen 2018).

Spørsmål 13

Vil pandemien føre til økt polarisering og et klarere skille mellom arbeidsmarkedets insidere og outsiders?

Berglund og kolleger (2020) har analysert utviklingen i Norden i perioden 2000 til 2015. Også de finner at utviklingen i Danmark viser tegn til polarisering. Utviklingen i Norge viser imidlertid tendenser til en oppgradering. Oppgradering skjer når ny teknologi, særlig innen industrien, reduserer etterspørselen etter ufaglærte arbeidstakere fordi oppgavene disse utfører, overtas av arbeidsbesparende ny teknologi. Sverige plasserer seg et sted midt imellom. Som vi kommer tilbake til under, har digitaliseringen i arbeidslivet skutt fart under koronakrisa. Om dette vil føre til polarisering eller snarere oppgradering i Norden, vil være et interessant spørsmål å forfølge i de kommende år.

Dualisering

Polarisering er koblet til et annet begrep, «dualisering». Dualisering viser til dikotomien «insidere» og «outsidere» i arbeidsmarkedet (Emmenegger et al. 2012). «Insidere» er de med faste og stabile jobber, gjerne heltid eller lang deltid. «Outsiderne» er de med en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet. De er gjerne å finne i atypiske ansettelsesforhold og beveger seg mellom usikre jobber og arbeidsledighet. Outsiderne har typisk færre etablerte rettigheter i trygdesystemet, og en dualisering av velferdsrettigheter kan gjøre enkelte kategorier av arbeidstakere mer utsatte enn andre. Lav, formell kompetanse gjør det vanskelig å få innpass i arbeidslivet, men er også en utfordring for videre opplæring og kvalifisering. I en norsk studie viser man at blant innvandrere med lite skoleerfaring er progresjonen i norskopplæringen så lav at de også har vansker med å dra nytte av videre opplæringstilbud i regi av NAV (Djuve, Kavli, Sterri & Bråten, 2017). Arbeidstakere med lav, formell kompetanse stiller også svakere når det gjelder å ta i bruk rettigheter som er innført for å beskytte de mest utsatte gruppene i arbeidslivet (Nicolaisen et al. 2019).

Vil plattformarbeidet øke?

Outsiderne er også å gjenfinne innenfor plattformarbeid, selv om det er stor variasjon knyttet til denne formen for arbeid og de kvalifikasjoner som etterspørres. Manglende rettigheter til for eksempel sykepenger kan medføre at arbeidstakere jobber selv om de har sykdomssymptomer, noe som i pandemisituasjonen utgjør en samfunnsrisiko. Insider og outsider-problematikken er særlig et problem dersom rettigheter når det gjelder lønn og arbeidsvilkår er markant forskjellige mellom de to gruppene.

Plattformarbeid oppsto i kjølvannet av finanskrisa (Jesnes & Oppegård 2020) og har i Norden vokste fram på siden av det organiserte og velregulerte arbeidslivet. Foreløpig er omfanget begrenset målt i antall arbeidstakere. Ulike surveyundersøkelser gjennomført i perioden 2017 og 2018 indikerer at mellom 0,3 og 2,5 prosent i arbeidsdyktig alder hadde arbeidet via plattform i løpet av det siste året (Jesnes & Oppegård 2020:14). Det er imidlertid knyttet usikkerhet til dette anslaget, fordi denne gruppen av respondenter er vanskelig å nå i spørreundersøkelser (Alsos et al. 2017). Samtidig forventes det at arbeid som formidles gjennom ulike former for digitale plattformer, vil øke i de nordiske landene i årene som kommer. Spørsmålet er om den pågående koronakrisa vil kunne bidra til dette.

Living wage og living hour

Over nevnte vi at det har blitt større lønnsforskjeller også i Norden. Internasjonalt har begrepet «living wage» bredt om seg. I Storbritannia igangsatte frivillige organisasjoner og fagforeninger kampanjer for å øke minstelønna. I 2015 resulterte dette i at minstelønna for arbeidstakere på 25 år eller mer ble økt. Kampanjene har imidlertid fortsatt, og det appelleres til både kunder og virksomheter om å ta samfunnsansvar og sikre at arbeidstakere får en lønn som er til å leve av (Trygstad et al. 2018). I kjølvannet av diskusjonen rundt Living wage, har Ilsøe og medforfattere påpekt at det hjelper lite å ha en god timelønn, dersom antall timer man faktisk arbeider, fortsatt ikke gir en lønn som er til å leve av. De har derfor innført begrepet «living hour». Living hour er blant annet koblet til utviklingen i Danmark, der forskere har påvist en økning av kort deltid siden 2008. Kort deltid er definert som 15 timer eller mindre arbeidstid per uke. Økningen i kort deltid er særlig konsentrert i deler av privat servicesektor, som renhold, handel og hotell og restaurant. Dette er områder med lav tariffavtaledekning, og i handel, hotell og restaurant er det mange studenter som arbeider i disse jobbene (Larsen et al. 2019).

Kort deltid er også et fenomen i Norge, og i tillegg til de nevnte sektorene er dette noe vi finner blant hjelpepleiere og pleieassistenter i pleie- og omsorgssektoren, der innvandrere er sterkt representert (Nicolaisen et al. 2019).

4.4 Hva med det «ordinære» arbeidslivet?

Selv om tidligere kriser særlig har rammet arbeidstakere som befinner seg i randsonen eller utenfor det organiserte arbeidslivet, er det grunn til å tro at etterdønningene av koronakrisa vil treffe langt bredere. Vi har omtalt at arbeidsvilkårene i de atypiske jobbene gjerne er dårligere enn hva vi finner blant dem som har faste og hele stillinger. Innen nordisk arbeidslivsforskning har det imidlertid vært en generell bekymring for utviklingen i arbeidslivet.

Nordisk arbeidsliv omtales som produktivt. I løpet av de siste tiårene mener forskere å registrere at kravene til effektivitet har tiltatt, og at tempoet er skrudd ytterligere opp (Trygstad et al. 2019). Dette skaper utfordringer for arbeidstakere som i kortere eller lengre perioder har nedsatt arbeidskapasitet. Videre diskuteres det om arbeidstakernes autonomi og mulighetene til å utøve skjønn har blitt redusert, særlig i jobber der kravene til formell utdanning er mindre (Holt & Hvid 2014; Boxwall & Wintersen 2015:33). Dette kan påvirke arbeidstakernes muligheter for deltakelse og innflytelse, både gjennom tillitsvalgte og i kraft av seg selv. Det foreligger ingen komparative studier som har studert utviklingen i ansattes deltakelse og innflytelse over tid i Norden. Vi vet derfor ikke om denne er blitt redusert, er stabil eller har økt (Trygstad et al. 2019). Undersøkelser i Norge viser imidlertid at de deltakelsesmulighetene som lov- og avtaleverket gir, ikke benyttes godt nok. Bransjer innen privat servicesektor kommer dårligst ut, mens industrien i større grad praktiserer partssamarbeid på virksomhetsnivå (Alsos & Trygstad 2019). Dette tyder på at potensialet i den nordiske mikromodel-

len ikke utnyttes godt nok. Barth og Nergaard (2015) studerte utbredelse av organer for medbestemmelse over tid i Norge. Organer for medbestemmelse og medvirkning er definert som tilstedeværelse av organer for samarbeid og konsultasjon på arbeidsplassene. De ser en «betydelig» nedgang i utbredelse av organer for medbestemmelse mellom 2003 og 2012 (Barth & Nergaard 2015:103).

Spørsmål 14

Hvordan sikre at kravene til effektivitet og tempo ikke skyver arbeidstakere ut av arbeidslivet?

Det lokale partssamarbeidet vil bli viktig i kjølvannet av koronakrisa, både for å finne de produktive og smarte løsningene for virksomhetene og for å sikre at ansatte tilbys lønns- og arbeidsvilkår som oppleves som rettferdige. Koronakrisas innvirkning på arbeidsmarkedet i form av økt ledighet har vist at tillitsvalgte rolle i tilknytning til permitteringer og oppsigelser er viktig. Utgangspunktet, de mulighetene som springer ut av lov- og avtaleverket, gir gode muligheter hvis de bare benyttes i tråd med intensjonen.

Spørsmål 15

Hvordan sikre et velfungerende partssamarbeid på virksomhetsnivå?

4.5 Digitalisering

Som følge av pandemien har millioner av nordiske arbeidstakere jobbet hjemmefra. De har digitale møter via videokonferanser og bruker digitale plattformer til å samarbeide. De teknologiske løsningene har i all hovedsak vært tilgjengelige allerede. Utbredelse og bruk har derimot eksplodert, og arbeidstakere har blitt tvunget inn i en digital arbeidshverdag på rekordtid. Dette akselererer digitaliseringen i store deler av arbeidslivet og øker den digitale kompetansen i arbeidsstyrken samt arbeidsgiveres erfaring med digitale verktøy og fjernarbeid. Barrierene mot å bruke slik teknologi vil dermed bli mindre enn før krisa, også etter at samfunnet gjenåpnes.

Økt digital kommunikasjon og samhandling

Koronakrisa har ført til at interne og eksterne møter, kundebehandling og annen tidligere fysisk interaksjon er flyttet til digitale kanaler. I andre bransjer har digitale løsninger blitt tatt i bruk for å minimere fysisk kontakt, eksempelvis i form av kontaktløs betaling og bruk av QR-koder og smarttelefoner til bestillinger m.m. Undervisning, offentlige tjenester og underholdning leveres også digitalt i en annen skala enn tidligere. En Fafo-undersøkelse fra april 2020 viser, ikke overraskende, utstrakt bruk av digitale verktøy under koronakrisa, som videooverførte møter og kommunikasjon og arbeid i delte dokumenter eller på servere. Kun en femtedel av arbeidstakerne oppgir at de ikke bruker slike verktøy (Nergaard 2020). En undersøkelse blant bedriftsledere i Norge viser at 77 prosent av bedriftslederne hevder at bedriften nå skal investere mer tid og penger i løsninger som gjør at ansatte kan jobbe mer produktivt og effektivt.²¹

Veksten kan ses i selskaper som tilbyr digitale løsninger. For eksempel rapporterer det norske videokonferanse-selskapet Pexip syv ganger så mye bruk på tvers av eksisterende og nye kunder, og selskapet var kort tid etter børsnotering verdsatt til ti milliarder kroner.²² Netthandelen og tidsbruk på digitale flater øker og teknologigiganter som Amazon og Facebook har ristet av seg uroen på børsen og handles til rekordnivåer.

Spørsmål 16

Hvordan vil økt netthandel og tidsbruk på digitale flater påvirke arbeidsmarkedet framover?

Økt bruk av hjemmekontor under krisa – vil det vedvare?

Et stort antall arbeidstakere ble henvist til hjemmekontor da pandemien brøt ut i Norden. Dette innebar en stor omlegging for mange. Flere bedrifter har annonsert at de fristiller sine arbeidstakere til å jobbe hvor de vil, for alltid. Store multinasjonale selskaper som Twitter og Barclays kunngjorde dette allerede tidlig i krisa, i begynnelsen av juni sa Telenor det samme.

I den nevnte Fafo-undersøkelsen oppga 49 prosent av norske arbeidstakere at de har utført sin jobb fra andre plasser enn virksomhetens lokaler, for eksempel på hjemmekontor. Det er også mange som tror på varige endringer: 63 prosent tror at de i større grad vil fortsette å jobbe

hjemme/digitalt mer enn før også når hverdagen er tilbake til det normale. Her er ansatte innen undervisningssektoren og arbeidstakere med høyere utdanning på topp (Nergaard 2020).

Også i Danmark har arbeidstakerne fått øynene opp for hjemmearbeid. En undersøkelse gjengitt i Finans viser at drøyt 35 prosent svarer at de kan tenke seg å jobbe to dager i uken eller mer på hjemmekontor.²³ En situasjon som framsto som relativt fjern for noen måneder

Spørsmål 17

Hva vil økt bruk av hjemmekontor bety for arbeidsmiljø og partssamarbeid?

siden, har dermed raskt blitt en realitet. Muligheter for å jobbe hjemmefra kan ha både positive og negative konsekvenser. Blant de positive konsekvensene hjemmekontor kan ha, er økt autonomi og kontroll over egen arbeidssituasjon, at det er lettere å kombinere arbeid med omsorgsoppgaver, økt produktivitet, mindre belastning på transportsystemene og derigjennom mindre utslipp samt reduserte utgifter for virksomhetene til lokaler. Det kan også bidra til at flere arbeidstakere som i dag kan ha problemer med å få fotfeste i arbeidslivet, gis nye muligheter.

Blant de negative konsekvensene som trekkes fram er manglende støtte fra kolleger og ledelse, tap av sosialt arbeidsmiljø, mer ensomhet og et mer uklart skille mellom arbeid og privatliv.

Mer utstrakt bruk av hjemmekontor aktualiserer også spørsmål om hva som vil skje med «arbeiderkollektivet» dersom store deler av de ansatte arbeider hjemmefra. Hvordan vil fjernarbeid for eksempel påvirke nyskaping og innovasjonsevne? En av verdens ledende forskere på hjemmekontor, Stanford-professor Nicholas Bloom, har påpekt at selv om mange kan være produktive på hjemmekontoret, har de fleste utbytte av omgang med kolleger, og en del får ikke gjort jobben sin skikkelig hjemmefra. Han frykter derfor at innovasjonstakten i verden kan halveres i 2020.

Det er også et spørsmål hvordan mer hjemmekontor vil påvirke det lokale partssamarbeidet. En forutsetning for et velfungerende partssamarbeid er ikke bare klare regler og avtaler, men også den uformelle kontakten mellom ledelse og tillitsvalgte og mellom medlemmene på den enkelte arbeidsplass. Selv om digitale plattformer muliggjør kontakt, mangler det ikke på bekymringer for det man taper når man ikke møter fysisk. En eventuell omlegging av måten mange jobber på, kan dermed ha betydning for partssamarbeidet og partenes rom for å bidra til videreutvikling av den enkelte virksomhet og til å finne løsninger på interessemotsetninger.

Dersom hjemmekontor blir en mer vanlig løsning for en større andel av nordiske arbeidstakere, vil det kreve innovasjon i arbeidsmiljøarbeidet og det lokale partssamarbeidet for at dette ikke skal forvitte. Om mer utstrakt bruk av hjemmekontor vil ha hovedsakelig positive eller negative konsekvenser, for arbeidsplassen og den enkelte, får tiden vise. Uansett må det understrekes at hjemmekontorløsning ikke er en mulighet for alle. For ansatte i mange yrkesgrupper, som helsepersonell, ansatte i servicenæringene, undervisningspersonell, er hjemmekontor *ikke* et alternativ.

Innovasjonsbrems?

En langtidsvirkning av nedstengningen kan bli mindre nyskaping i flere år framover, som vil redusere økonomiens vekstevne.

Å utvikle eller ta i bruk nye digitale løsninger krever ofte betydelige og langsiktige investeringer i forskning, utvikling eller innkjøp av maskiner og utstyr. For mange bedrifter som nå opplever lav likviditet, må permittere mange ansatte eller trues av konkurs, vil investeringer i digital teknologi og digitale forretningsmodeller naturlig nok ikke ha høyeste prioritet. Dersom den økonomiske krisa blir langvarig, vil dette også kunne gjelde mer langsiktig teknologiutvikling og forbedringsprosesser.

Spørsmål 18

Vil den teknologiske innovasjonen avta i deler av næringslivet grunnet økonomiske nedgangstider?

Dersom de negative spådommene slår til vil de langsiktige konsekvensene av koronakrisa dermed kunne bli redusert teknologisk innovasjon og digitalisering av betydning for produktivtetsvekst, på tross av de svært synlige endringene som fjernjobbing, kontaktløs betaling og QR-koder på restaurantene.

Bransjeavhengige konsekvenser

Smitteverntiltakene som er satt inn, har truffet servering og hotellvirksomhet, reiseliv og deler av detaljhandelen hardt. Etterspørsel etter dagligvarer har imidlertid vært høyere enn normalt. De økonomiske og teknologiske effektene på lengre sikt vil trolig variere mellom bransjer.

Bedrifter som har eksperimentert med nye digitale leveringsplattformer eller opplever at ansatte på hjemmekontor er like eller mer produktive enn ellers, vil kunne dra nytte av disse erfaringene og framskynde permanent omstilling til digitale løsninger. Eksempelvis har Face-

Spørsmål 19

Vil de digitale kløftene bli tydeligere og føre til at flere vil ha problemer i arbeidsmarkedet?

book uttalt at de vil fortsette å oppfordre sine ansatte til å jobbe hjemmefra også etter krisa. En kriserammet underholdningsbedrift som nå tjener penger på streaming av kulturarrangementer, vil kunne dra nytte av erfaringene også etter krisa. For en industribedrift som har vært nødt til å permittere flertallet av de ansatte, opplever kollapsende etterspørsel og er avhengig av statlig krisehjelp for å overleve, vil situasjonen gi langt færre insentiver til å digitalisere, særlig dersom dette innebærer store investeringer i kostbar teknologi.

På lengre sikt vil pandemien likevel kunne gi insentiver til ytterligere digitalisering også innen vareproduksjon. Økt bruk av avanserte produksjonsteknologier og automatisering kan erstatte lange globale leverandørkjeder som har vist seg usikre. Bruk av kunstig intelligens, automatisering og roboter kan gjøre forsyningskjeder og logistikk mindre sårbare ved å redusere manuelle oppgaver og behovet for direkte kontakt, samtidig som det kan gjøre produksjon og distribusjon enklere skalerbar.²⁴

Nordiske fortrinn?

De nordiske landene er langt framme når det gjelder utbredelse og bruk av digital teknologi og digital kompetanse i befolkningen. Finland, Sverige, Nederland, Danmark og Norge scoret høyest på EUs Digital Economy and Society Index (DESI) i 2019. Norden regnes dermed blant de mest digitaliserte landene i verden.²⁵ Dette har gjort at vi er godt rustet til å takle den raske overgangen til digitale systemer og arbeidsverktøy under koronakrisa. Den nordiske modellen kan også være et fortrinn med tanke på å takle konsekvensene av pandemien mer generelt. Eksempelvis har forsikringsgiganten FM Global utarbeidet en indeks som vurderer hvor godt ulike land kan takle kriser og bygge seg opp igjen, basert på faktorer som politisk stabilitet, selskapsstyring, risikovurdering, forsyningssituasjon og åpenhet.²⁶ Norge rangeres her som det landet i verden som er best rustet til å komme sterkt tilbake. På de neste plassene kommer Danmark, Sveits, Tyskland, Finland og Sverige.²⁷

Dersom de nordiske økonomiene klarer å utnytte dette potensialet, vil det kunne skape et komparativt fortrinn i kjølvannet av pandemien. Samtidig vil bruk av stadig mer digitale verktøy fordele opplæring. En undersøkelse gjennomført blant organiserte i Norsk Arbeidsmandsforbund viste at av dem som hadde måttet sette seg inn i ny teknologi de siste tolv månedene, hadde omlag halvparten ikke fått god nok opplæring i bruken. Dette reiser spørsmål om kompetanse og blant annet hvilke grupper arbeidstakere som vil få tilbud om opplæring og kompetansehevende tiltak for å mestre en ny hverdag. Eksempelvis viser en undersøkelse gjennomført i Norge at framfor å bruke midler på å videreutvikle seniorennes kompetanse velger flere arbeidsgivere heller å bruke midler på sluttpakker. Eldre arbeidstakere erstattes med yngre arbeidstakere (inFuture 2017).²⁸

4.6 Oppsummering

Høy grad av sysselsetting er et viktig kjennetegn ved arbeidsmarkedene i Norden. I tidligere kriser har sysselsettingen sunket, om enn forbigående. I kjølvannet av finanskrisa tok det flere år før Danmark og Finland var oppe på det samme nivået som de hadde i 2008. Det er for tidlig å si noe bastant om utviklingen denne gangen, men omfanget av denne krisa tilsier at det denne gangen kan bli vanskeligere. Arbeidsledigheten har nådd tosifrede tall i flere av landene, og vi ser tegn til en reduksjon i sysselsettingen.

Tidligere studier har vist at kriser rammer skjevt. Arbeidstakere med lav utdanning, unge, de i atypiske jobber og innvandrere/arbeidsinnvandrere er mer utsatt enn andre. I Norge viser en studie gjennomført etter at pandemien slo inn, nettopp en slik utvikling, mens den i Sverige har rammet bredere. Et viktig spørsmål er om vi i kjølvannet av krisa vil se en økning i atypiske ansettelser, eller om faste hele stillinger fortsatt vil være den foretrukne bemanningsstrategien blant nordiske arbeidsgivere. Videre om kravene til effektivitet og tempo vil tilta ytterligere, og hva dette i så fall vil bety for arbeidstakerne og arbeidsmiljøet.

I hele Norden vil økt digitalisering påvirke næringsstrukturen, arbeidsmarkedet og jobbene våre i årene framover. Koronakrisa har forsterket denne driveren. Økt netthandel, bruk av ulike former for kommunikasjonsplattformer og hjemmekontor har tiltatt kraftig. Hvem som får ta del i denne utviklingen, vil være et viktig spørsmål i tiden som kommer.

Utfordringene vi ser konturene av, er ikke nye, men kan bli kraftig forsterket som følge av pandemien. Dersom partene benytter de virkemidlene som lov- og avtaleverket gir, kan det være mulig å motvirke at de mest sårbare er de som må betale regningen. Dette vil i tilfelle kreve et aktivt trepartssamarbeid.

5 Trepartssamarbeidet

«Världen som vi känner den kan förändras för alltid. Men Norden kan ta en ledande roll i anpassningen till denna nya verklighet med hjälp av våra gemensamma nordiska värderingar samt vårt orubbliga fokus på hållbarhet och integration.»

Slik beskrev de nordiske statsministrene koronakrisa i en felles uttalelse som kom i etterkant av et skypermøte (10.4.2020).

Også International Monetary Funds (IMFs) framtidsscenarioer er dystre. De tror at koronakrisa vil føre til en økonomisk tilbakegang vi ikke har sett maken til siden 1930-tallet (IMF 2020). Krisa vil med all sannsynlighet ha negative konsekvenser for arbeidsmarkedene både på kort og lang sikt, noe som igjen vil gi omfattende samfunnsmessige konsekvenser. Spørsmålet er om den krisa vi nå står i, vil føre til mer dyptgående endringer. Eller vil den sosiale dialogen og trepartssamarbeidet også denne gangen bringe oss helberget igjennom? Dette vil bero på flere faktorer som vi skal omtale i dette kapitlet. Sentrale stikkord er forholdet mellom partene, avtaledekning og organisasjonsgrad, hvilke bransjer som rammes og hva som vokser fram av virksomheter i kjølvannet av krisa.

5.1 Sjokkbølger i arbeidsmarkedene

Finanskrisa i 2008 hadde i flere av de nordiske landene etterdønninger. Sysselsettingsnivåene i Danmark og Finland viste ved inngangen til 2020 oppadgående piler. Ingen hadde da sett for seg at vi i juni 2020 ville ha tosifrede ledighetstall i flere av de nordiske landene. Mottiltak har blitt iverksatt i alle de nordiske landene, og trepartssamarbeidet ble mobilisert, og ulike krisepakker har blitt etablert for å begrense skadevirkningene av pandemien.

Som vist i innledningskapitlet har de nordiske landene valgt ulike løsninger for å håndtere tidligere kriser. Også i den pågående krisa har landene valgt noe ulik tilnærming, men en fellesnevner er at staten i både Danmark og Finland har vært mer aktiv under denne krisa enn de var under finanskrisa. I Danmark og Sverige har man innført lønnskompensasjon for privatansatte. I Danmark er det åpnet for arbeidsdeling ved at arbeidsgiver inngår avtale med den lokale foreningen, tillitsvalgte eller annen representant for arbeidstakerne innenfor overenskomstens område. Arbeidsdeling er ment som et virkemiddel for å unngå oppsigelser. Partene har også blitt enige om å utvide en eksisterende avtale rettet mot lærlinger og elever på yrkesfag-

Spørsmål 20

Hvor lenge skal de innførte krisetiltakene vare, og hvem skal betale regningen i den andre enden?

lige studieretninger ved å gi økonomisk bistand til virksomheter for å øke inntaket av lærling- og praksisplasser. Kontaktpersoner i Finland rapporterer om mer partssamarbeid våren 2020 enn på 20 år. Partene har blant annet blitt enige om å oppheve karensdager i arbeidsledighetstrygd og øke rettighetene til arbeidsledighetstrygd for selvstendig næringsdrivende.²⁹ Videre ble permitteringsreglene endret i Norge, og i Sverige iverksatte Riksdagen en korttidsordning for permittering. Denne ordningen ble etablert i etterkant av finanskrisa, etter oppfordring fra arbeidslivets parter.

Et viktig spørsmål er hvor lenge de innførte krisetiltakene skal vare, og dernest hvem som kommer til å betale regningen når krisepakkene fases ut.

5.2 Forholdet mellom partene

I Danmark, Sverige, Finland og Island opprettholdes den høye tariffavtaledekningen av sterke fagforbund og høy organisasjonsgrad både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, selv om Finland også har allmenngjøring. I Norge er avtaledekningen lavere. Dersom vi ser på utviklingen i privat sektor over tid, er det få endringer i Danmark i løpet av 2000-tallet. Nedgangen er mer markant i Norge og Sverige (Nergaard 2018:31).

Til tross for at avtaledekningen over tid har blitt redusert i Norge, har organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden økt klart på 2000-tallet. Også de øvrige nordiske landene viser en liten vekst (Nergaard 2018:29). Samtidig er kunnskapen om hvorfor arbeidsgivere organiserer seg, begrenset (Barry & Wilkinson 2011; Demougin et al. 2018). Et spørsmål som likefullt stilles er om begrunnelsene er endret, og hvordan i så fall arbeidsgiverorganisasjonene tilpasser seg dette. Har det å tilby tjenester og service til arbeidsgiverne blitt viktigere enn det å være en sterk forhandlingspart? Internasjonalt ser man tegn til en slik utvikling. I Danmark er det nå åpnet for at arbeidsgiverne kan være organisert uten å inngå tariffavtale, i Norge er dette en etablert praksis. Dette kan indikere at arbeidsgiverorganisasjonene tilpasser sine aktiviteter, medlemstilbud og vedtekter til en hverdag der kollektive forhandlinger spiller mindre rolle og der andre oppgaver prioriteres (Demougin et al. 2018; Ibsen & Naverbjerg 2018). Dette vil med all sannsynlighet også variere mellom bransjer. Hvordan koronakrisa påvirker næringsstrukturen vil derfor kunne ha betydning. Den tradisjonelle forhandlingsrollen står langt sterkere i

Spørsmål 21

Vil avtaledekningen reduseres grunnet endret næringsstruktur?

industrien enn i privat service sektor. Dersom privat service-sektor skulle øke på bekostning av industrien, vil dette kunne påvirke avtaledekningen i de nordiske landene. Samtidig, og som vi omtalte i kapittel 4, har våren 2020 vist at lange globale leverandørkjeder er sårbare for globale kriser. Mindre outsourcing til lavkostland og mer produksjon i Norden kan bli et resultat av pandemien. Dette vil i så fall kunne føre til økt vareproduksjon og en vekst i de deler av arbeidsmarkedet der de kollektive partene står sterkt.

Setter koronakrisa fagbevegelsen under press?

Utenfor Nordens grenser er det mange eksempler på at økonomiske kriser har trigget store strukturelle reformer knyttet til arbeidsmarkedsreguleringer, kollektive forhandlinger og sosialpolitikk. Baccaro og Howell (2017) argumenterer for at forholdet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har blitt forrykket i en rekke land, til fordel for arbeidsgiversiden. De ser også tegn til endrede maktforhold mellom partene innenfor den nordiske modellen. Denne utviklingen settes i sammenheng med fallende organisasjonsgrad på arbeidstakersiden. Spørsmålet er hvordan nåværende krise vil slå inn.

Et mulig utfall er at koronakrisa setter fagbevegelsen under ytterligere press. Dersom den globale økonomien kollapser, kan arbeidsledigheten bite seg fast. Dette kan redusere medlemsmassen og dermed svekke maktposisjonen til fagbevegelsen. Medlemsmassen kan også bli redusert ved endret næringsstruktur og større grad av atypisk arbeidskraft. På den andre siden kan en periode med rask økning i arbeidsledighet vise nytten av å være fagorganisert. Koronakrise kan dermed også føre til en styrking av fagbevegelsen i de nordiske landene. Dette fordrer at fagbevegelsens innsats og løsninger oppleves som relevante og nyttige blant arbeidstakerne og arbeidsgiverne. For fagbevegelsen blir det viktig å favne nye grupper arbeidstakere, så som de selvstendige, de innleide og plattformarbeiderne. Fra Norge har vi eksempel på at Foodora og Fellesforbundet har inngått tariffavtale, og Fellesforbundet har satt polske arbeidstakers situasjon på dagsordenen. Mange mistet jobben og måtte reise ut av landet da krisa traff, uten

støtte fra det norske inntektssikringssystemet i bagasjen.³⁰ I Finland har det lenge vært konsensus om at det sosiale sikkerhetssystemet ikke ivaretar det store antallet «solo self-employed».

En tredje mulighet er at krisa følges av politiske endringer og holdningsendringer som kan påvirke oppslutningen om det kollektive arbeidslivet og partssamarbeidet.

5.3 Avtaledekningen og organisasjonsgraden i krisetider

Koronakrisa har hatt en sterk påvirkning på de nordiske arbeidsmarkedene. Som allerede omtalt har de kortsiktige smitteverntiltakene ført til at arbeidstakere blir midlertidig permittert eller mister jobben. Mange virksomheter har i perioder vært stengt ned, eller de opplever en betydelig nedgang i etterspørsel etter tjenester og produkter og driver derfor med redusert kapasitet. Krisa vil også ha en langsiktig effekt på arbeidsmarkedene og næringslivet i form av lavere internasjonal etterspørsel. Noen bransjer rammes hardere enn andre, for eksempel reiselivsbransjen, og arbeidsledigheten varierer mellom landene.

Hvor sterke eller langsiktig effektene blir, er det for tidlig å si noe om. Likefullt vil organisasjonsgraden og antall organiserte arbeidstakere med all sannsynlighet bli påvirket. Det finnes per i dag ikke tall for hvor mange organiserte som har mistet jobben eller er permittert. Mange av dem som er midlertidig ute av arbeid våren 2020, er tilbake eller vil komme tilbake i arbeid i løpet av året. Tall for antall organiserte beregnes vanligvis med utgangspunkt i situasjonen ved årsskiftet (31.12. eller 1.1. påfølgende år). Man må dermed vente til våren 2021 for å få de første indikasjonene på hvordan krisa påvirker organisasjonsgraden. Fra tidligere kriser vet vi imidlertid at antall organiserte og organisasjonsgraden kan påvirkes på ulike måter.³¹

Spørsmål 22

Vil koronakrisa medføre at organisasjonsgraden synker slik at fagbevegelsens forhandlingsmakt svekkes?

De nordiske organisasjonsgradene over tid

Med unntak av Island har samtlige nordiske land hatt en nedgang i organisasjonsgraden over tid. I alle landene var organisasjonsgraden på sitt høyeste på 1990-tallet. Utviklingen har imidlertid vært noe ulik. I Sverige og Danmark førte endringer i ordningen med arbeidsledighetstrygden (a-kassene) til et markant fall i organisasjonsgraden i årene mellom 2005 og 2010. Disse endringene sprang ut av politiske vedtak (Høgedahl & Kongshøj 2017; Kjellberg & Ibsen 2016) og artet seg ulikt i Sverige og Danmark. I Sverige førte en økning i kostnadene til et akassemedlemskap (2007) til en markant nedgang i organisasjonsgraden i løpet av få år, mens regelendringer i Danmark medførte en overgang av medlemmer fra de tradisjonelle fagforbundene (overenskomstbærende forbund) til forbund og a-kasser som ikke har som mål å forhandle om tariffavtaler eller ha tillitsvalgte på arbeidsplassene. I Finland har organisasjonsgraden gått gradvis ned over tid (Böckerman & Uusitalo 2005), med et større fall de siste årene. Dette kan delvis knyttet til den frittstående a-kassen YTK som har økt antall medlemmer markant. I 2000 var 2,6 prosent av lønnstakerne tilknyttet YTK. Andelen var økt til 9,2 prosent i 2004, og YTK oppgir at de i dag har om lag 20 prosent av lønnstakerne som medlemmer.³² YTK har også opprettet en medlemsorganisasjon som ivaretar oppgaver som en arbeidstaker ofte får hjelp til fra sin fagforening, blant annet forsikringer og juridisk rådgivning.³³

Nedgangen i organisasjonsgrad kan likevel ikke kun tilskrives institusjonelle endringer. I Sverige startet nedgangen i organisasjonsgrad før omleggingen av a-kassene og har fortsatt fram til i dag. Effekten er sterkest blant arbeidere. Organisasjonsgraden blant arbeidere har gått ned fra 87–88 prosent på midten av 1990-tallet til om lag 60 prosent i 2018 (LO i Sverige

2019). Det har også vært en nedgang blant funksjonærer (tjenestemenn), men mindre dramatisk. I Norge gikk organisasjonsgraden ned med 7-8 prosentpoeng fra midten av 1990-tallet til 2018 uten at dette kan ses i sammenheng med institusjonelle endringer av den typen man fant i nabolandene. Nedgangen i Norge gjelder kun for privat sektor, i offentlig sektor er fortsatt organisasjonsgraden høy. I Danmark er det særlig unge og arbeidstakergrupper som sokner til LO som har gått fra tradisjonelle (overenskomstbærende) forbund til såkalte budget unions og/eller deres a-kasser. Kjellberg og Ibsen (2016) argumenterer for at de institusjonelle endringene knyttet blant annet til organiseringen av a-kassene medfører et skift i lønnstakernes tilbøyelighet til organisere seg som ikke kan reverseres. Island er unntaket. Landet har en svært høy organisasjonsgrad og denne har økt fra 2010 og framover (Aðalsteinsson & Guðlaugsson 2019). Det er verdt å nevne at en endret næringsstruktur også påvirker organisasjonsgraden. En oppsummering av endringene de siste 20-30 årene er dermed:

- Med unntak av Island har det vært en nedgang i organisasjonsgraden i alle land.
- Institusjonelle endringer har trigget en nedgang i Sverige, Finland og Danmark (først og fremst gjennom vekst i organisasjoner utenfor den tradisjonelle fagbevegelsen). Slike endringer har en langsiktig og ikke-reversibel effekt på organisering og organisasjonsvalg.
- Det er i tillegg andre faktorer som påvirker organisasjonsgraden, jamfør at det i flere av landene er en nedgang som ikke kan forklares av institusjonelle endringer (omlegging av a-kassene).
- Endringene er særlig markante blant arbeidstakere i arbeideryrker/for LO-forbundene.

Tabell 5.1 De nordiske organisasjonsgradene 1985 – 2018.

	Finland	Danmark	Danmark – overenskomst bærende	Norge	Sverige	Island
1985	69	70	69	57	78	
1990	73	68	67	57	80	
1995	80	73	71	56	84	
2000	74	72	69	52	80	
2005	71	72	68	50	78	84
2008	70	68	62	49	71	85
2010	70	67	60	50	71	85
2015	66	67	55	49	69	92
2018	60	67	53	49	68	91
Endring 1995-2010	-10	-6	-11	-6	-13	-
Endring 2010-2018	-10	-1	-7	-1	-3	6
Endring 1995-2018	-20	-7	-18	-7	-16	-
Kilde:	OECD	Faos/ Kjellberg	Faos/ Kjellberg	Fafo	Kjellberg	Statistics Iceland

Kilde: Nergaard 2020

Hvordan påvirker kriser organisasjonsgraden?

Studier av hvordan organisasjonsgraden utvikler seg, tyder på at det er en positiv sammenheng mellom økonomisk vekst (oppgangstider) og vekst i organisering og organisasjonsgrad, mens økende arbeidsledighet gir lavere organisasjonsgrad (Checchi & Visser 2005; Checchi & Nun-

ziata 2011; Schnabel 2013). Unntaket er land med a-kasser, hvor sammenhengen er den motsatte. Her er det slik at et mer usikkert arbeidsmarked og økende arbeidsledighet gjør at flere vil ønske den tryggheten en fagforening og en a-kasse gir.

I hvilken grad usikre tider fører til at arbeidstakere melder seg inn i fagforeninger (og a-kasser), avhenger også av hvilken kompensasjon arbeidsledige får. I flere av de nordiske landene har kompensasjonsraten falt de siste tiårene. Samtidig kan kriser ha andre effekter, for eksempel at fagforeningene i mindre grad oppnår gode resultater gjennom forhandlinger, eller at arbeidsgivere blir mer negative til tariffavtaler og tillitsvalgte når økonomi og overskudd er under press.

Vi kjenner ikke til studier som har sett på effekten på organisasjonsgraden av økonomiske kriser og arbeidsledighet de senere årene. De fleste slike studier krever et langt tidsperspektiv og data fra flere land. Kjellberg (2011) viser imidlertid til at finanskrisa ikke førte til en oppgang i den svenske organisasjonsgraden, i motsetning til erfaringene fra tidlig 1990-tall da både arbeidsledighet og organisasjonsgrad steg markant.

5.4 Dagens situasjon

Effekten av koronakrisa på de nordiske organisasjonsgradene er usikker, blant annet fordi vi ikke vet hvor langvarig krisa blir og hvilken effekt den får på sysselsetting og arbeidsledighet. Noen antakelser kan vi gjøre.

På kort sikt kan vi anta at mange av dem som blir permittert eller mister jobben, vil beholde medlemskapet. I Norge får permitterte og ledige medlemmer redusert kontingent. I LO beholder de forsikringsordningene, blant annet hjemforsikringen. I Sverige, Danmark og Finland bidrar a-kassene til at forbundene på kort og mellomlang sikt beholder arbeidsledige medlemmer. Permitterte har fremdeles en relasjon til arbeidsplassen og håp om å komme tilbake til jobben. Dersom den økte arbeidsledigheten er forbigående, vil dermed konsekvensene kunne bli små. Dersom arbeidsledigheten biter seg fast på et høyt nivå, kan man anta at en høyere andel av dem som forblir arbeidsledige, faller fra. De vil miste kontakten med arbeidsplassen og de tillitsvalgte. Fellesskapet på arbeidsplassen og mulighetene for å få hjelp i arbeidsforholdet er viktige drivkrefter for organisering. Dersom dette bortfaller, vil beveggrunnene for å være fagorganisert forsvinne. Det er likevel grunn til å tro at frafallet vil variere etter hvor systematisk forbundene arbeider med å holde kontakt, hvilke individuelle medlemsgoder de har til medlemmer uten arbeid og om arbeidstaker regner med å komme tilbake i en jobb der de kan være medlem av samme forbund.

Det er uklart om dagens økte risiko for ledighet gjør at flere av dem som i dag er sysselsatt, velger å organisere seg. Økonomisk teori tilsier at dette vil skje i land med a-kasser, men det er usikkert om en slik effekt er like sterk i dag som ved tidligere kriser. Fagforbund forteller ofte at de opplever økt pågang /interesse når jobbene blir utrygge. Vi vet imidlertid ikke om dette er en varig effekt og om omfanget er såpass stort at det veier opp for medlemmer som forsvinner.

Hvor vil veksten komme?

Koronakrisa vil med all sannsynlighet medføre strukturelle endringer i arbeidsmarkedet (se kap. 7). Noen bransjer vil krympe mens andre vil øke hva gjelder sysselsetting og omsetning. Tidligere kriser har for eksempel ført til nedgang i sysselsetting innen industri og finansnæring. Dette gjør at noen forbund taper flere medlemmer enn andre. Koronakrisa skjer samtidig som forskere og politikere forventer store endringer grunnet digitalisering, globalisering, klima

Spørsmål 23

Hvordan skal fagbevegelsen beholde medlemmer som er permitterte eller arbeidsledige?

og demografi (Dølvik & Steen 2018). I tillegg har vi omtalt den tidligere polariseringshypotesen. Dersom jobbene i «midten» blir vesentlig færre, vil dette ha innvirkning på organisasjonsgraden. Det er her fagbevegelsen gjerne organiserer godt (Steen & Trygstad 2019). Et sentralt spørsmål er derfor hvordan arbeidsmarkedet vil se ut i årene framover. I Sverige har de jobbene som oppsto etter finanskrisa, i gjennomsnitt hatt lavere produktivitet enn de som forsvant.³⁴

Vil vi over tid se en framvekst av nye typer virksomheter? Og vil disse likne de som forsvant, eller vil de være driftet på en annen måte? Et sentralt spørsmål i så måte er om bemanningsstrategiene vil endre seg. I foregående kapittel omtalte vi at andelen atypiske ansettelsesformer har holdt seg relativt stabil i perioden 1995 til 2015. Spørsmålet er om den vil være like stabil 20 år fram i tid, eller om vi vil se kraftigere forskyvninger fra fast ansatte lønnstakere og til andre typer tilknytninger (innleie, midlertidig ansatte, oppdragstaker, ansatte i små stillinger)?

Og så er spørsmålet om de nye bedriftene som kommer til, vil velge å være en del av det kollektive arbeidslivet. Et spørsmål er om de vil velge å melde seg inn i en arbeidsgiverorganisasjon, et annet er om de vil inngå tariffavtaler eller om de vil forsøke å unngå dette. Det overordnede spørsmålet er om fagbevegelsen vil klare å opprettholde en tradisjon for organisering på arbeidstakersiden. Undersøkelser fra Danmark viser at sannsynligheten for at en ny arbeidstaker organiserer seg, henger sammen med organisasjonsgraden i virksomheten. Tall fra Norge – som har lavere organisasjonsgrad og tariffavtaledækning enn de øvrige nordiske landene – viser at lav tariffavtaledækning gir lav organisasjonsgrad og motsatt.

Spørsmål 24

Vil virksomheter i nye bransjer velge å være del av det kollektive arbeidslivet?

Et 80/20 samfunn?

Endring i sysselsettingsstrukturen kan føre til en polarisering. Som tidligere omtalt (kapittel 4) er polarisering nært beslektet med begrepet dualisering. Dualisering kan ta ulike former (Emmenegger et al. 2012). Vi har nevnt todelingen «insidere» og «outsidere», som viser til en utdyping av eksisterende skillelinjer der vi på mange måter får et A- og et B-lag i arbeidsmarkedet. Dette kan oppstå som følge av at allerede eksisterende virksomheter endrer sin bemanningsstrategi, eller ved at nye former for virksomheter vokser fram, der mer atypiske ansettelsesformer benyttes snarere enn faste heltidsstillinger.

En annen form for dualisering kan oppstå som følge av institusjonelle endringer og kan føre til at tidligere insidere kommer i en mer utsatt posisjon. Et nærliggende eksempel er outsourcing av tjenester fra offentlig til privat sektor, der lønns- og arbeidsvilkårene ofte er dårligere.

Spørsmål 25

Vil koronakrisa medføre økt polarisering og dypere dualisering i de nordiske arbeidsmarkedene?

For det tredje kan dualisering oppstå som følge av politiske valg, herunder valg om ikke å handle på en slik måte at stadig flere arbeidstakere befinner seg i en outsider-posisjon. Eksempelvis vil en deregulering i lov- og avtaleverk kunne føre til dette. Økt polarisering og dualisering vil kunne medføre at vi får en større andel arbeidstakere som ikke nyter godt av de godene det kollektive arbeidslivet bringer med seg, fordi de befinner seg i deler av arbeidsmarkedet der partene står svakt eller er til dels fraværende. Konturene av et 80/20-samfunn avtegner seg gradvis, også knyttet til statsborgerskap.

Både i Danmark og Norge er det innført (stadig strengere) krav til beståtte språkprøver for å få innvilget varig opphold og, på sikt, statsborgerskap (Brochmann & Grødem 2017; Djuve & Kavli 2019). Det er også eksempler på at tidligere universelle rettigheter i større grad gjøres betinget av – for eksempel – botid i landet eller deltakelse i aktivering. I Norge er muligheten for å motta kontantstøtte dersom barn ikke bruker barnehage, betinget av botid i Norge. Det

kan være grunn til å spørre om dette vil kunne ha konsekvenser for tilliten til nasjonale institusjoner i deler av befolkningen. Modellen kan likevel fungere godt for de øvrige. Spørsmålet er hva som vil prege hverdagen til dem som befinner seg utenfor.

Trepartssamarbeid på nye måter

Norge har toppet statistikken hva gjelder arbeidsinnvandrere fra de nyeste EU-landene i øst. Men også Island har fått mange arbeidstakere fra øst. I Norge førte arbeidsinnvandringen til at partene sentralt og på bransjenivå så behovet for å styrke vernet om arbeidstakers liv og helse. Flere tiltak for å demme opp for lavlønnskonkurranse og kritikkverdige arbeidsvilkår ble fremmet, herunder bransjerettede satsinger. Fra 2010 har det i tur og orden blitt etablert treparts bransjeprogram i renhold, uteliv og transportbransjen. I disse bransjene er organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen lav.

Hensikten med bransjeprogrammene er å mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til i fellesskap å dokumentere og ta fatt i erkjente utfordringer når det gjelder arbeidsforhold, arbeidsmiljø og skjeve konkurranseforhold som rammer de virksomhetene som følger lover og avtaler (Trygstad et al. 2018). Det er et mål at partene i bransjeprogrammene skal utvikle nye innfallsvinkler, arbeidsformer og metoder som bidrar til bedre resultater enn det myndighetene og partene oppnår hver for seg.³⁵ En viktig effekt av bransjeprogrammene er en felles virkelighetsoppfatning og problemforståelse. Bransjeprogrammene har ført til at flere harde tiltak er innført i de tre bransjene. Harde tiltak skiller seg fra myke i den forstand at de ikke er frivillige, og at brudd blir sanksjonert.

Spørsmål 26

Treparts bransjeprogram har revitalisert det norske trepartssamarbeidet. Kan dette overføres til andre land i Norden?

Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling er et ytterligere norsk eksempel på en ny form for samarbeid mellom partene der formålet er å stimulere til utvikling av opplæringstilbud som svarer på behovene. Bakgrunnen er de store og raske endringene i arbeidslivet, som fører til økt behov for kompetanseutvikling i form av kurs eller utdanninger som kan gjennomføres raskt og kombineres med jobb, gjerne i form av kortere opplæringstilbud / moduler. Bransjeprogrammene er foreløpig etablert i den kommunale helse- og omsorgssektoren og i bygg og anlegg. Begge de to formene for bransjeprogram er eksempler på videreutvikling av trepartssamarbeidet i norsk arbeidsliv, selv om trepartssamarbeid knyttet til kompetanse langt fra er nytt.

Den nordiske modellen og trepartssamarbeidet gir verktøy for kompetanseheving, men forutsetter sterk satsing på kompetanse for å være bærekraftig. Endrede og økte krav til kompetanse oppstår blant annet fordi små lønnsforskjeller legger press på utskifting av gammel teknologi til ny og for flytting av ressurser fra lavproduktive virksomheter til høyproduktive. Hvis ikke arbeidsstyrken rustes med kompetanse for å holde tritt med endringene faller andelen som er i jobb og velferdsstaten sett under press. Trepartssamarbeidet kan bidra til at vi fortsatt vil ha en koordinert lønnsdannelse som gir en sammenpresset lønnsstruktur, som igjen legger press på virksomhetene til å investere i kompetansen til kortutdannede samtidig som det gir insentiver til å etterspørre høy kompetanse. Det har så langt bidratt til flat struktur i arbeidslivet og derigjennom til samarbeid og deling av kunnskap og har ført til at mange arbeidstakere raskt får erfaring med ny teknologi.

5.5 Oppsummering

Koronakrisa har rammet alle de nordiske landene. Så langt har trepartssamarbeidet vært kraftfullt. Partene i arbeidslivet og partiene har vist at de kan håndtere uforutsette hendelser på en

effektiv måte. Under pandemien har de tre partene spilt hverandre gode. Dette er viktige erfaringer å ta med seg når man snart skal ta fatt på etterarbeidet og utfasing av tiltak.

I NordMod-prosjektets sluttrapport framheves sterke, jevnbyrdige partsforhold i arbeidslivet som en viktig forutsetning for de nordiske landenes evne til omstilling, produktivitet og verdiskaping (Dølvik et al. 2014a). Det er imidlertid noen utfordringer knyttet til det å opprettholde et jevnbyrdig partsforhold. Svekket organisasjonsgrad og avtaledekning er et trekk som går igjen i alle de nordiske landene. Dette kan bli ytterligere forsterket av de endringer som vi vil se i kjølvannet av pandemien. Hvordan oppslutningen rundt trepartssamarbeidet vil være noen år fram i tid er derfor et svært interessant spørsmål. Svaret vil blant annet bero på hvor krisa rammer, hvilke bransjer som berøres hardt og mindre hardt, og hvilke nye områder som vil vokse fram i etterkant. For arbeidslivets parter er det viktig at nye næringer og nye typer arbeidstakere oppfatter det å være organisert og å være omsluttet av en tariffavtale som relevant. I tillegg må de politiske løsningene som trepartssamarbeidet frambringer oppfattes som legitime. For de politiske partiene og for myndighetene vil det være viktig å både ta og å være åpen for nye initiativ som kan videreutvikle trepartssamarbeidet. I Norge har nye initiativ oppstått for å arbeide for at de arbeidstakere som i dag ikke er omfattet av de goder som følger av det organiserte arbeidslivet, sikres anstendige arbeidsforhold og en lønn å leve av.

Samfunnene i Norden forandrer seg nå fort. Digitalisering og teknologisk endring gjør at kompetanse blir en av de viktigste faktorene i dagens og morgendagens arbeidsliv. Det å sørge for at de som trenger det mest får ta del i en oppgradering av egen kompetanse og faglighet, er avgjørende for at de nordiske landene fortsatt skal være effektive, innovative og konkurransedyktige. En oppgradering av arbeidstakernes kompetanse og faglighet vil kunne motvirke en mer permanent todeling av arbeidsmarkedet. En slik oppgradering vil kreve samarbeidsvillige parter og politisk vilje.

6 Velferdsstatens bærekraft og rettferdig fordeling

Velferdspolitikken har vært et viktig element i utviklingen av den nordiske modellen. Politiken bygger på ideen om «produktiv rättvisa», det vil si en sterk vektlegging av høy sysselsetting og høye fordelingsambisjoner. Offentlig sektor tilbyr skattefinansierte helse- og omsorgstjenester av god kvalitet. Sosial investering gjennom utdanning og familiepolitikk står dessuten sentralt i Norden, det samme gjør aktiveringspolitikken. Den nordiske velferdsstaten gir trygghet, den sikrer et anstendig livsopphold for dem som ikke kan forsørge seg selv, og tryggheten den universelle velferdsstaten gir, bidrar til tillit.

Velferdspolitikken har likevel blitt kritisert i flere tiår. Dels har man vært bekymret for velferdsstatens bærekraft. Med eldrebølge, innvandring, endringer i familiemønster og nye behandlingsformer skapes det nye behov som det blir krevende for det offentlige å finansiere. Dels har de sjenerøse velferdsordningene blitt kritisert for å svekke arbeidsinsentivene, og dels har det blitt diskutert om offentlig sektor kan levere tjenester og ytelser av den kvalitet som en velstående befolkning forventer. Det har vært diskusjoner om liberalisering, privatisering og deregulering. Kritikken har blitt møtt med tilpasninger, omlegginger og store og små reformer, og velferdspolitikken har generelt høy oppslutning i befolkningen (Dølvik et al. 2014a:84ff.).

Under koronakrisa har de nordiske velferdsstatene vist sin verdi. Krisa har understreket betydningen av en velfungerende velferdsstat, som sikrer helsetjenester, omstiller utdannings-systemet i rekordfart og sørger for inntekt til dem som mister jobben. Velferdsstaten har gitt trygghet. Koronakrisa har umiddelbart medført en sterk økning i de offentlige utgiftene. Økningen kommer i helse- og omsorgssektoren, så vel som i kontantoverføringene knyttet til permitteringer og arbeidsledighet. De nordiske landene har sterke offentlige finanser og har derfor kunnet iverksette mange kraftfulle tiltak. Spørsmålet er hvordan situasjonen blir når tiltakene skal fases ut, og hvordan de nordiske velferdsstatene skal videreutvikles post-korona. Dels vil det diskuteres om velferdsstatene var godt nok forberedt på en pandemi, og hva som eventuelt kreves for at de skal være bedre forberedt i framtiden. Dels vil kjente diskusjoner om bærekraft, insentiveffekter, privatisering og kvalitet videreføres. I tillegg kan det komme diskusjoner om mer radikale omlegginger av velferdspolitikken, ikke bare når det gjelder følgene av pandemien, men også for å tilpasse velferdspolitikken til generelle samfunnsendringer.

6.1 Var velferdsstaten godt nok forberedt?

I krisetider prioriteres grunnleggende trygghet, og det er noe den nordiske velferdsstaten tilbyr. Samtidig har pandemien vist at de nordiske landene kanskje ikke var godt nok forberedt. Nedstengningen av samfunnene ble begrunnet med at helsetjenestene ikke var forberedt (nok) på det antallet smittede som kunne komme. For å hindre kollaps i helsetjenestene iverksatte myndighetene drastiske tiltak for å kontrollere smitteutbruddet og trekke det ut i tid. Og fordi det var mangel på smittevernutstyr. Dette var til tross for at det i mange år har vært antatt at den største samfunnsrisikoen (som var mest sannsynlig og hadde størst konsekvenser) var en stor influensapandemi (DSB 2019).

Et av særtrekkene ved den nordiske velferdsmodellen, er inntektssikringsordningene. Under koronakrisa har viktigheten av for eksempel sykepengeordningen vært tydelig. Sikkerheten for inntekt under sykdom har gjort det lettere å forhindre at personer med lettere sykdomssymptomer har møtt opp på jobb og utgjort en potensiell smitterisiko. Arbeidsledighetsforsikringsordningene har redusert de økonomiske konsekvensene av oppsigelser og permitteringer.

Spørsmål 27

Hvordan finne balansen mellom et forsvarlig beredskapsnivå og overkapasitet i tider der det ikke er krise?

Styrking av arbeidsledighetsordningene

Det akutte behovet for å endre arbeidsledighetsforsikringene i Norden tyder på at disse ordningene ikke var tilstrekkelig tilpasset en krisesituasjon. At kompensasjonsnivåene ble hevet for å ivareta de mange som mistet sitt arbeid over natta, er tegn på rask omstillingsevne, og det er ikke opplagt at man skal kritisere velferdspolitikken for at man i en normalsituasjon er opp tatt av å balansere ytelsesnivå mot insentiveffekter. Vi tar ikke her stilling til hva som er den riktige balansen på dette området, men det er godt kjent at arbeidsledighetstrygdene i Norden har blitt mindre sjenerøse over tid (Ferrarini et al. 2012; Kangas & Saloniemi 2013; Berglund & Esser 2014; Pedersen & Grødem 2019).

At man måtte hasteinnføre ordninger for grupper som *ikke* var dekket av velferdsordningene i utgangspunktet, er det større grunn til å stoppe opp ved. Det har for eksempel vært en lang-

Spørsmål 28

Vil koronakrisa gi større oppslutning om inntektssikringsordninger som dekker befolkningen bedre?

varig diskusjon i Finland om den manglende sosiale sikkerheten til selvstendige, men det måtte en krise til før man raskt innførte en ordning som gjorde det lettere for selvstendige å få støtte.³⁶ Også i Norge ble det innført en midlertidig ordning for å kompensere tap av inntekt for selvstendige.³⁷ Dessuten har Norge og Finland innført tiltak for å bedre situasjonen til dem som permitteres,^{38 39} og Danmark har innført en ordning med lønnskompensasjon for å holde igjen oppsigelsene og permitteringene.⁴⁰ I Norge kom det dessuten krav om at arbeidsinnvandrere som ble permittert, og som måtte reise fra landet da pandemien kom, skulle få dagpenger.

Var velferdstjenestene godt nok forberedt?

For Norges del har koronakrisa dessuten vist at NAV (arbeids- og velferdsforvaltningen) ikke var rigget for den plutselige og enorme økningen i arbeidsledige og permitterte. Utbetalings-systemet måtte legges om, og det ble satt stadig nye datoer for når alle ledige skulle få sine rettmessige trygdeutbetalinger. Først i juni kom dette i orden, tre måneder etter at Norge stengte ned. Nå skal det sies at det er vanskelig å forberede seg på en så omfattende tilstrømming av trygdesøknader som det norske NAV opplevde, og det er ikke meldt om tilsvarende problemer i de andre nordiske landene.

Utfordringene i eldreomsorgen

Koronakrisa har satt eldreomsorgen på prøve. Pandemien har rammet eldre innbyggere i størst grad, og det har vært urovekkende mye smitte og mange dødsfall på sykehjem. I slutten av mai viste en oversikt fra International long term care policy network (Comas-Herrera, Zalakain, Litwin, Hsu, Lane & Fernandez-Blotka 2020) at 58 prosent av Covid-19 dødsfallene i Norge hadde skjedd på sykehjem, mens det samme gjaldt for 49 prosent av dødsfallene i Sverige og 34 prosent av dødsfallene i Danmark.⁴¹

Det er godt kjent at eldre er mer utsatt for smitte og død enn yngre, og det er derfor ikke uventet at en stor andel av dødsfallene skjer på sykehjem. Det er dessuten forskjell mellom de nordiske landene (og antakelig mellom Norden og andre land/regioner) når det gjelder hvor skrøpelige de eldre er når de kommer på sykehjem.⁴² Spørsmålet er om mange av disse dødsfallene kunne vært unngått dersom testkapasiteten var høyere, nedstengningen raskere eller omsorgsinstitusjoner hadde vært bedre forberedt og høyere prioritert da smitten brøt ut. Uansett forklaring, har situasjonen tydeliggjort behovet for en gjennomgang av hvordan eldreinstitusjonene kan bli bedre forberedt på å takle smittsomme sykdommer, hva slags bemanning som er nødvendig, og hva slags kompetanse denne bemanningen skal ha.

Spørsmål 29

Vil koronakrisa gi et handlingsrom for å tenke nytt om den nordiske eldreomsorgen?

En nordisk borgerlønn?

I flere av de nordiske landene har koronakrisa revitalisert en diskusjon om nye måter å tenke inntektssikring på. Både i Finland og Norge har spørsmålet om en form for borgerlønn blitt satt på dagsordenen. Finland har allerede et pågående borgerlønnforsøk, og i Norge har flere tatt til orde for at en borgerlønn eller en midlertidig grunninntekt kan være et godt vern i krisetider.⁴³ Det blir i tillegg pekt på at en slik inntektssikring kan være et alternativ for å sikre en rettferdig fordeling av inntekter i et mer digitalisert arbeidsmarked. Det er mange vektige argumenter for og imot borgerlønnsordninger, og det er ikke rom for å ta denne diskusjonen her. Innskrenkning i det økonomiske handlingsrommet på grunn av negativ vekst, høy arbeidsledighet og mulig tap av arbeidsplasser på grunn av digitalisering, kan imidlertid øke oppslutningen om alternative velferdsordninger.

6.2 Økt ulikhet i kjølvannet av korona?

Støtten til velferdsstaten vil blant annet avhenge av om den evner å holde ulikheten nede. Etter hvert som kriseordningene skal fases ut, er det et åpent spørsmål hvordan ulike grupper rammes. En del vil komme tilbake til sitt ordinære arbeid, men for eksempel i Danmark frykter man at ledighetstallene vil skyte i været når lønnstilskuddsordningen opphører. I Norge har man den samme diskusjonen knyttet til permitteringsregulverket, og blant annet LO har tatt til orde for å utvide permitteringsordningen for å hindre at mange blir helt arbeidsledige i løpet av høsten (dvs. før økonomien har tatt seg opp igjen).

Spørsmål 30

Hvordan skal velferdsstatene håndtere økte utgifter til arbeidsledige og til de som skyves helt ut av arbeidslivet?

Dersom pandemien blir langvarig vil det neppe være tilfeldig hvem som faller ut av arbeidsmarkedet. Som vi så i kapittel 4, er unge, innvandrere, arbeidsinnvandrere og personer med lav kompetanse i risikozonen i Norge. Dette er sårbare grupper hvor mange allerede befinner seg i den nedre delen av lønnsfordelingen. Informasjon fra Danmark tyder på det samme mønsteret, mens krisa har rammet arbeidstakere mer jevnt i Sverige. Så er det selvfølgelig også i disse landene usikkert hvordan ledigheten vil fordele seg etter hvert som tiltakspakker fases ut, og dersom ledighetssituasjonen blir langvarig.

Økt konkurranse om jobbene kan medføre at personer med lite formell kompetanse ytterligere svekker sine muligheter på arbeidsmarkedet. En varig økt ledighet i disse gruppene vil opplagt ha betydning for ulikheten i de nordiske landene. Og det vil øke kostnadene i velferdssystemet da en del kanskje går over på helserelaterte velferdsytelser.

Et annet tema som har vært framme i debatten, er hvordan koronapandemien kan ha forsterket forskjeller i utdanningssystemet. Digital undervisning med oppfølging av foreldre har fungert godt for mange barn og unge, men dårlig for andre. Her har blant annet situasjonen til

trangbodde innvandrere blitt trukket fram. I noen hjem er det vanskelig å finne ro og rom for skolearbeid. I tillegg tyder de første undersøkelsene om hvordan hjemmeskolen har fungert, på at de sårbare elevene ikke har blitt fulgt godt nok opp (Federici & Vika 2020). Det er frykt for at forskjeller mellom elevene vil forsterkes, og at frafallet fra videregående skole vil øke.

Skolen er dessuten helt essensiell når det gjelder å oppdage barn som har problemer hjemme. Fra Norge meldes det om langt færre rapporter til barnevernet under krisa, og det er stor bekymring for at barn og unge som har problematiske oppvekstvilkår ikke har blitt fanget opp og ivare tatt.

Også i aktiveringspolitikken ser vi konturene av en todeling. Krisa treffer deltakere i obligatoriske opplæringsaktiviteter ulikt. I Norge har for eksempel de arbeidsrettede aktivitetene i obligatoriske introduksjonsprogram for flyktninger og innvandrere vært vanskelige å gjennomføre under krisa, fordi arbeidsplassene som typisk benyttes, har vært lukket eller har måttet innføre strenge helseverntiltak. De utdanningsrettede aktivitetene møtte tilsvarende utfordringer da skoler og utdanningsinstitusjoner stengte ned. Arbeidslinja og aktivitetsplikten som er blitt stadig mer sentral i alle de nordiske landene, møter åpenbare utfordringer i den situasjonen krisa skapte. Kontakt med brukere måtte i langt større grad enn tidligere foregå via digitale plattformer. Dette aktualiserer, mellom annet, behovet for å etablere en bedre digital infrastruktur i kommunene og blant de ansatte, og det illustrerer betydningen av at brukere av offentlige tjenester får hjelp til å utvikle sine digitale ferdigheter.

Spørsmål 31

Vil koronakrisa medføre at kompetanseforskjellene i befolkningen øker, og at frafallet fra videregående skole blir større?

6.3 Leverer velferdsstaten godt nok til at skatteviljen opprettholdes?

Utgiftsøkningen som følger av korona kan påvirke den allerede pågående debatten om velferdsstatens bærekraft. Hvis krisa blir kortvarig, er det ikke sikkert bekymringene for finansieringen av velferden blir betydelig forsterket, men hva om den trekker ut? På den ene siden kan det

Spørsmål 32

Kan koronakrisa bane veien for en velferdspolitik der samfunnets sosiale sikkerhetsnett får høyere prioritet?

føre til at man ikke tror at velferdsstaten kan makte å levere gode tjenester og ytelser til befolkningen i kjølvannet av krisa, når krisepakker skal spares inn og skattebasen muligens reduseres. Dersom utgiftsøkningen fører til et dårligere tjenestetilbud eller reduserte ytelser, kan tilliten til velferdsstatens leveringsevne svekkes og dermed oppslutningen om velferdspolitikken. På den andre siden kan en vedvarende krisesituasjon, med mange som er avhengige av tjenester og ytelser medføre at befolkningen slutter opp om velferdspolitikken i solidaritet og at støtten til velferdsstaten øker.

Hvis utgiftene blir store, og byrdefordelingen skjev, kan det få konsekvenser for oppslutningen om velferdspolitikken. Det kan svekke oppslutningen om et høyt skattenivå for å finansiere velferden. Befolkningens skattevilje henger grunnleggende sammen med om befolkningen opplever at det er en sammenheng mellom skatt og velferdsstatens ytelser, og at velferdspolitikken oppleves som rettferdig. Historisk har befolkningen i Norden hatt høye forventninger til offentlige ytelser og derfor akseptert et høyt skattenivå.

Over tid har skatteviljen trolig blitt noe svekket både av at velferdsstatens tjenester har blitt mange og mer uoversiktlige, og som følge av at mange opplever en privat inntektsøkning som

Spørsmål 33

Hvordan fordele byrdene når koronaregningen skal betales slik at ikke oppslutningen om velferdspolitikken svekkes?

gir en følelse av «frikobling» fra velferdsstatens tjenester. Samtidig viser studier av skattevilighet i Norge at den faktisk har vært jevnt økende (Hippe & Berge 2013:128; Ottar Hellevik til *Vårt Land* 28.8.2017).

Koronakrisa kan tenkes å endre oppfatningen av hva velferdsstaten skal produsere. Det er blitt synlig for «alle» at et godt utbygget helsevesen, god beredskap og tilstrekkelig finansiering er avgjørende for et velfungerende samfunn. Varslede eldrebølger til tross, det er først i krisetider dette står tydelig fram. Det er rimelig å anta at helsevesenet heller blir styrket enn svekket de kommende årene. Det vil i så fall legges beslag på en økende andel av offentlige ressurser, noe det trolig er flertall for i alle land.

Prioriteringsutfordringen

Samtidig er det åpenbart et behov for prioriteringer av hva velferdsstatene skal produsere uten skatteøkninger, og hva som kan realiseres ved skatteøkninger. Kampen om offentlig ressurser kan følgelig bli langt hardere i årene som kommer.

Et mulig utfall av denne «prioriteringskampen» er økte angrep på overføringer til personer utenfor arbeidslivet og til kultur og allmennyttige formål. For den nordiske modellen kan dette bli utfordrende. Dersom velferdsstaten beskjæres i «ytterkantene», kan det ikke utelukkes svekket oppslutning om fellesløsninger og lavere tillit til statens evne til å sikre de manges behov, slik man ser i USA.

For fagbevegelsen blir det trolig nødvendig å gå inn i denne diskusjonen. Akkurat som det i

koronakrisa er viktig å ta vare på samfunnets relasjonskapital og tillitskapital i næringslivet, vil det være det innenfor offentlig sektor. Det samme gjelder tilliten befolkningen har til offentlig sektor. Det kan argumenteres for at fagbevegelsen i alle land har et ansvar i å vektlegge fordelingsegenskapene ved offentlig pengebruk i enda større grad. Med andre ord kan det bli behov for en prioritering også i fagbevegelsen mellom hvilke offentlige tjenester som er viktige, og hvilke skatter som må til. Hvordan skal man balansere ulike velferdshensyn når knappe ressurser skal fordeles?

Spørsmål 34

Hvor vil kampen om de offentlige ressursene stå? Hva vil være de store stridstemaene?

Det har vært mange diskusjoner om hvordan de store offentlige utgiftsøkningene under koronakrisa skal dekkes inn. Noen tar til orde for kutt i offentlig sektors utgifter,⁴⁴ noen ønsker en koronaskatt på de høyeste inntektene,⁴⁵ noen mener at en innføring av grønne skatter er veien å gå. Den norske regjeringen foreslo i sin tredje krisepakke at dyre boliger skulle beskattes hardere. Det har også blitt diskutert hvordan balansen er mellom den offentlige bistanden til næringslivet (fulgt opp med oppfordringer om at eierne av bedrifter som får støtte, ikke skal ta ut store utbytter) og graden av offentlig støtte til arbeidstakerne. Det er vel liten tvil om at det vil bli lagt sterk vekt på å sikre de offentlige finansene i etterkant av koronakrisa. De store utfordringene vil være å se til at eventuelle sparetiltak ikke gir en skjevhet i byrdefordeling som rammer grupper som i utgangspunktet står svakt, at ikke sparingen går på bekostning av beredskapen, samt at det ikke kuttes i inntektssikringsordningene på en slik måte at de som er avhengige av disse, får forverret økonomisk sikkerhet og dårligere levekår.

6.4 Vitaliseres diskusjonen om privatisering?

I alle de nordiske landene har staten vist sin nytte under koronakrisa. Det er få som tar til orde for en svakere stat i disse dager, og blant annet har næringslivet i de nordiske landene ønsket mer, snarere enn mindre, statlig bistand. Befolkningen har blitt kraftig minnet på viktigheten av et velutviklet og kompetent helsevesen. I flere av de nordiske landene er det nå en tiltakende debatt om ansvarsfordelingen mellom offentlig og privat sektor. Forskerkolleger fra Finland og

Danmark kan rapportere om at kritikken mot offentlig sektor så godt som har forstummet. Vi vet ikke om dette er forbigående, eller om vi nå ser tegn til en politisk vending, der fornyet ønske om økt offentlig kontroll over velferdstjenester utfordrer ulike markedsløsninger.

Den svenske velferdsmodellen er i skandinavisk målestokk den som har gjennomgått de mest grunnleggende endringene når det gjelder konkurranseutsetting og privatisering (Sive-sind & Trætteberg 2017). Her er koronadødsfallene blant de høyeste i verden, målt etter antall innbyggere, og beboere på sykehjem har vært hardt rammet. Dette har blant annet igangsatt en debatt i Sverige om de private leverandørenes evne til å håndtere koronakrisa, herunder

igangsette nødvendige beskyttelsestiltak overfor de pleietrengende.⁴⁶ Oppgavefordelingen mellom private og offentlige tjenesteleverandører skaper diskusjon i alle de nordiske landene, og det er argumenter både for og imot bruk av markedsløsninger innenfor helse og omsorg. Det er viktig å understreke at det ikke finnes forskning som kan belegge eller avkrefte om det er en forskjell mellom private og offentlige aktører under krisa. På generelt nivå vil det i etterkant av krisa være interessant å undersøke hvilke tjenester og institusjoner som har håndtert situasjonen spesielt godt eller dårlig, og hva som kan forklare forskjellene.

Spørsmål 35

Vil man se mindre konkurranseutsetting og privatisering av offentlige tjenester i kjølvannet av pandemien?

I Norge har vi over tid målt befolkningens holdninger til konkurranseutsetting. Funnene viser en nedadgående trend. I 2018 svarer 34 prosent at de er ganske eller svært positive til konkurranseutsetting. Den tilsvarende andelen i 2012 var 45 prosent. Politisk tilhørighet hadde ikke overraskende innvirkning på svarene. De i befolkningen som ville stemt «rødgrønt» dersom det var stortingsvalg i morgen, var langt mer negative enn de som ville stemt «blått». Det interessante er at den største endringen i holdninger ser vi blant velgere i blå blokk. Det var signifikant færre av de som svarte at de ville stemt Høyre eller Frp dersom det var stortingsvalg i morgen, som var svært eller ganske positive til konkurranseutsetting på generelt grunnlag i 2018 sammenliknet med 2013 (Bjørn et al. 2019:110–111).

6.5 Oppsummering

Selv om de nordiske velferdsstatene har vist sin verdi under koronakrisa, har noen svakheter blitt synliggjort. Det kan spørres om velferdssektoren var godt nok forberedt, for eksempel når det gjelder smittevernutstyr og pandemiberedskapen i helse- og omsorgstjenestene. For ettertiden blir det en utfordring å finne balansen mellom et forsvarlig beredskapsnivå og overkapasitet i tider der det ikke er krise. Dette vil kreve diskusjoner om hva slags kompetanse man må ha tilstrekkelig tilgang på, og hvordan denne personalkapasiteten skal benyttes når det ikke er en krisesituasjon. Diskusjonen vil måtte favne både helsevesenet og eldreomsorgen.

Når samfunnene åpner opp igjen og tiltakspakker fases ut, blir det essensielt å rette oppmerksomheten mot de skjevhetene som kan oppstå i arbeidsmarkedet. Særlig viktig vil det være å sikre at arbeidstakere med lav kompetanse får mulighet til videreutdanning, slik at de står bedre rustet i et stadig mer kompetansekrevende nordisk arbeidsliv, blant annet grunnet økt digitalisering.

Diskusjonene om velferdsstatens prioriteringer er ikke ny, men den kan bli forsterket av koronakrisa. Hvordan opprettholde befolkningens tillit til at velferdsstaten leverer de tjenestene du trenger, når du trenger dem? Hvordan skal man prioritere mellom ulike velferdstjenester og -ytelser, og hvor stort skattetrykk kan befolkningen akseptere? Kort sagt: Hvor sjenerøs velferdsstat har de nordiske landene råd til?

Når pandemien er over, må det undersøkes hvilke institusjoner som håndterte situasjonen særlig godt, og hvilke som håndterte den særlig dårlig, samt hva som forklarer forskjellene.

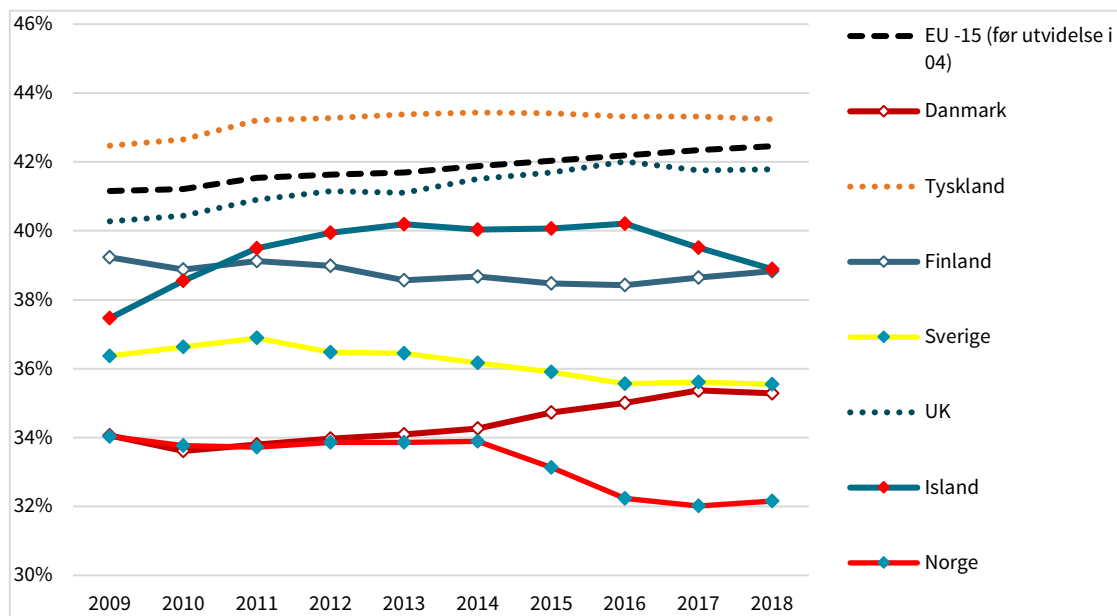
Det kommer mange forslag til hvordan utgiftene til å håndtere pandemien kan finansieres. Diskusjonen om borgerlønn er revitalisert i flere av de nordiske landene, noen har foreslått en koronaskatt og noen har foreslått grønne skatter. Kreativitet i hvordan velferdsstaten skal innrettes og finansieres, vil være sentralt.

7 Konsekvenser for næringsstruktur og inntektsskaping

Arbeidsmarkedene i de nordiske landene er alle sterkt påvirket av hvilke næringer som konkurrerer på internasjonale markeder. Den nordiske modellen har derfor som et premiss at lønnsdannelse og økonomisk politikk skal sikre at en tilstrekkelig stor del av virksomhetene kan konkurrere på internasjonale markeder, samtidig som inntekt og produktivitetsgevinstene som realiseres, kan tas ut som lønn. For at inntektene realisert i konkurranseutsatt sektor skal gi velferdsgevinster for landet, er det også et premiss at konkurranseutsatte virksomheter bidrar til å øke, ikke redusere, lønnsnivået i samfunnet. Konkurranseutsatte virksomheter må med andre ord både ha en høy lønnsevne og være lønnsledende.

Det er samtidig viktig å være klar over at i de fleste land arbeider under halvparten innenfor det som i bred forstand kan sies å utgjøre konkurranseutsatt sektor. Dersom vi lar konkurranseutsatt sektor bestå av alle virksomheter som produserer varer og tjenester som handles, eller i teorien *kan* handles, over lange avstander, kan konkurranseutsatt sektor defineres som primærnæringer, industri, tilknyttede faglige tjenester, IKT, finansielle tjenester og hotell og servering (via turisme). Figur 7.1 viser omfanget av denne brede definisjonen av konkurranseutsatt sektor for de nordiske landene og noen andre sammenlikningsland.

Figur 7.1 Andel av alle årsverk i utvalgte land knyttet til næringene; landbruk, fiskeri, oppdrett, gruver, petroleumsvirksomhet, industri, IKT, faglige tjenester, finansielle tjenester, servering og overnatting. 2009 – 2018.



Kilde: Eurostat. Nedgangen i andel etter 2015 knytter seg særlig til nedgang i petroleumssektoren og leverandørindustri etter oljeprisfall i 2014/2015. Den gradvise økningen i Danmark er særlig forårsaket av gradvis vekst i faglige tjenester samt reiseliv.

Definisjonen av konkurranseutsatt sektor skal her ses på som indikativ og en forenkling. Definisjonen omfatter virksomheter som ikke er konkurranseutsatt og utelater næringer som utenriks sjøfart og deler av flytransport. Definisjonen er valgt for å synliggjøre at de fleste arbeidstakere produserer tjenester som skal holde landet sammen på en forhåpentligvis god måte, men er like fullt påvirket av hvordan konkurranseutsatt sektor utvikler seg. Som det framgår, arbeider mellom en tredjedel og 40 prosent av årsverkene i Norden innenfor denne brede definisjonen av konkurranseutsatt sektor. Resten av økonomien består av nødvendige andre tjenester, som i hovedsak utvikler seg i takt med befolkningens direkte og indirekte behov, det vil si helse, omsorg, undervisning, varehandel, transport, kultur, underholdning, media, personlig tjenesteyting som frisører, vaskerier o.a. samt alle offentlige tjenester utover foranstående.

Den lavere andelen sysselsatt i konkurranseutsatte virksomheter i Norden sammenliknet med andre land kan delvis forklares med at disse virksomhetene i Norden frambringer et stort nok overskudd slik at det kan brukes relativt mer ressurser i samfunnet til å produsere andre tjenester, som er viktig for et velfungerende samfunn. I et langsiktig perspektiv er trolig oppslutningen om den nordiske modellen knyttet til at landene fortsatt klarer å opprettholde tilstrekkelig mange virksomheter med høy produktivitet og høyt lønnsnivå.

Spørsmål 36

Vil de nordiske landene opprettholde tilstrekkelig mange virksomheter med høy produktivitet og høyt lønnsnivå?

7.1 Koronakrisa og inntektsskapingen

Koronakrisa påvirker inntektsskapingen i samfunnet på disse måtene:

- Deler av husholdningsrettede tjenester har vært midlertidig stengt. Det gjelder spesielt personlig tjenesteyting, undervisning og kollektiv persontransport.
- Enkelte konkurransesektorer har vært midlertidig stengt, som hotell og servering
- Øvrige konkurranseutsatte næringer er primært påvirket av at internasjonal etterspørsel faller som følge av reduserte inntekter i alle land, samt av at deler av varebyttet blir vanskeligere og dyrere.
- I noen land er også større fabrikker stengt, enten som følge av mangel på etterspørsel eller råvarer eller på grunn av smittefare. Flere som har vært stengt er i ferd med å gjenåpnes, men det kan ta tid før full drift er tilbake på samme nivå som før krisa. Det gjelder for eksempel bilprodusenter, noe som rammer spesielt Sverige og bildelprodusenter i Norge.

Koronakrisa er likevel ikke i utgangspunktet en etterspørselskrise, men en tilbudskrise. Virusbekjempelsen har gjort at land over hele verden stopper produksjonen av viktige tjenester og noen varer. Dermed er det en rekke produkter husholdningen ikke får kjøpe, selv om de har inntekter til det. Husholdninger som fortsatt kan arbeide eller få inntekt, blir dermed tvunget til å spare. Senere vil denne sparingen bli benyttet til konsum igjen. Vi kan derfor se for oss en V-formet kurve. Usikkerhet om kriseforløpet er imidlertid stort og på lengere sikt er det ikke opplagt at alle deler av konkurranseutsatt sektor vil gjenoppstå, jamfør nedenfor.

Dersom krisa ikke varer altfor lenge (f.eks. flere år) og myndighetene kan kompensere husholdninger og virksomheter som midlertidig blir uten arbeid, er det grunn til å regne med at konsum og produksjon vil ta seg opp igjen til nesten tidligere nivåer.

Men mye kan gå tapt på veien. I tillegg til de sosiale utfordringene er det viktig at det som kan kalles kunnskapskapital og relasjonskapital i samfunnet ikke ødelegges. Med kunnskapskapital menes all den kompetanse som menneskene har knyttet til det vi ønsker å produsere. Med relasjonskapital menes både arbeidstakernes forhold til hverandre og til arbeidsgiverne og arbeidsgiveres relasjoner til kunder og leverandører (jamfør tillitsdiskusjonen i kapittel 3).

I perioder med omstillinger vil relasjoner måtte brytes opp, men i perioder med en midlertidig nedstenging vil ødelegging av opparbeidede relasjoner bare gi tap. Over tid vil det også svekke berørtes evne til å lære å utvikle samfunnets kunnskapskapital. Det er derfor av stor betydning at myndighetene prøver å opprettholde samfunnets kunnskapskapital og relasjonskapital i en periode med en midlertidig tilbudskrise.

Inntektstapet er likevel reelt og deles mellom de husholdningene som har mistet arbeid (som i hovedsak er lavinntektsgrupper), og myndighetene. Myndighetenes utgifter vil på en eller annen måte nødvendigvis bli dekket av framtidige generasjoner. Over tid kan dermed reduserte inntekter medføre at det som var en tilbudskrise, blir en etterspørselskrise.

7.2 Krisepakker og støttetiltak

I økonomisk forstand har de nordiske landene møtt krisa med liknende tiltak i form av midlertidige støttetiltak og overføringer i et omfang vi tidligere knapt har sett, og trolig mer enn i de fleste andre land. De nordiske krisetiltakene kan både begrunnes med og være viktige for oppslutningen av den nordiske modellen. Det er følgelig all grunn til å støtte innsatsen for å opprettholde virksomheter som vil være levedyktige i en normal situasjon, samt inntektene til personene som arbeider der.

Spørsmål 37

Hvordan påvirkes samfunnets omstillingsevne av krisetiltakene under pandemien? Holdes det liv i virksomheter som burde bukke under?

Alle store støttepakker kan gi uheldige insentiver til opportunistisk adferd og forsøk på utnyttelse. I Norge har NAV fått en del meldinger om mistenkt misbruk, og i Danmark diskuteres det å etablere en spesiell varslerordning. De nordiske landenes støttepakker er ikke like, men er alle innrettet mot midlertidighet, noe som er det viktigste for å unngå at de skaper varig svekkelse av samfunnets omstillingsevne.

Den internasjonale krisa får imidlertid langsiktige konsekvenser som kan være mer krevende å møte. Både generell inntektsnedgang og trolig mer kostbare flyreiser i årene framover vil spesielt redusere etterspørselen etter reiseliv. Internasjonalt reiseliv er særlig følsomt for endringer i husholdningens inntekter. For områder og land som er sterkt avhengig av internasjonalt reiseliv kan det innebære store omstillingsutfordringer. I Norden gjelder det særlig Island og Danmark (Kastrup og København). På den annen side er denne delen av konkurranseutsatt sektor ikke lønnsledende. Tvert imot. Både som følge av at reiseliv utgjør en mer begrenset del av de nordiske lands økonomi enn for eksempel i Sør-Europa, og fordi lønnsnivået er relativt lavt, er det rimelig å regne med at den nordiske modellen kan takle denne utfordringen.

7.3 Den norske tillegg utfordringen

Norge står imidlertid overfor en tillegg utfordring som både er spesiell og trolig mer utfordrende enn i de andre nordiske landene, ved at petroleumssektoren utgjør en så stor del av konkurranseutsatt sektor. Petroleumsinvesteringene betyr også svært mye for leverandørindustrien og statens inntekter. Dersom oljeprisen holder seg lav over lang tid vil det framskynde en særnorsk omstillingsutfordring som treffer den mest lønnsledende delen av konkurranseutsatt sektor. For Norges del blir det avgjørende at partene i arbeidslivet blir i stand til å slippe fram andre konkurranseutsatte virksomheter som også har en relativt høy lønnsevne.

8 Et grønnere samfunn og arbeidsliv

Mange politikere, forskere og samfunnsdebattanter har ment at koronakrisa kan være en mulighet til å legge om samfunnet i grønn retning (Hessen 2020; Nielsen & Lindqvist 2020). I de andre delene av dette notatet er spørsmålet i stor grad hvordan man kan *bevare* viktige trekk ved den nordiske modellen i møte med krisa koronaviruset har medført. Når det gjelder grønn omstilling er spørsmålet også hvordan samfunnet kan *forandres*.

I det 20. århundre skjedde det flere ganger at kriser førte til grunnleggende politiske og teknologiske endringer (Blyth 2002; Klein 2007; Starke et al. 2013). Finanskrise i 1929 og på 1930-tallet førte til *New Deal* i USA og til oppblomstring av både sosialdemokrati og fascisme i ulike land. Oljekrise på 1970-tallet førte til en liberalisering av økonomien mange steder, men også til teknologisk endring. Oljekrise fikk for eksempel Sverige og Frankrike til å bygge ut kjerne-kraftverk i stedet for fossile kraftverk (Bezatz 2007), noe som har gjort at disse landene fortsatt har en strømprduksjon med lavere CO₂-utslipp enn de fleste andre landene i Europa.

I dag er det bred politisk enighet om at det er et mål å avverge klimaendringene i så stor grad som mulig. Problemet er at mesteparten av den økonomiske aktiviteten, og mange arbeidsplasser, fortsatt er tett knyttet til forurensende energikilder. Det er derfor ikke gjort i en håndvending å legge om til en grønnere økonomi. Mange aktører har dessuten sterke økonomiske interesser i å videreføre måten produksjon og forbruk fungerer på i dag. Hva skal til for at koronakrise kan hjelpe oss til å gjennomføre et grønt skifte?

8.1 Utfordringen: erstatte og redusere forurensende produksjon og forbruk

De fleste politiske aktører er enige om hva som er utfordringen samfunnene våre står overfor, sånn i prinsippet. For å avverge katastrofale klimaendringer må menneskeheten slutte å produsere og forbruke fossile brennstoff. Men der slutter enigheten. Hvor raskt skal denne endringen skje? Unge klimaaktivister ønsker ofte at denne endringen skal skje veldig raskt, slik at vi øker sjansen for å unngå katastrofale klimaendringer. Etablerte aktører i samfunnet ønsker ofte en gradvis og mer langsom omlegging, som i mindre grad går ut over næringsliv og arbeidstakere i dag.

Erstatning eller reduksjon?

Videre er det uenighet om hvor radikale endringer som trengs i måten økonomien fungerer på. Den dominerende tilnærmingen til klimapolitikk handler om *erstatning*. De aktivitetene og arbeidsplassene som i dag er forurensende, skal erstattes av liknende aktiviteter og arbeidsplasser som er langt mindre forurensende. Satsing på elbiler er et eksempel på en slik tilnærming. Vi fortsetter å kjøre bil, men gjør det med elmotor i stedet for forbrenningsmotor. På samfunnsnivå kan erstatningstilnærmingen innebære at man erstatter forurensende industri med utslippsfri industri, for eksempel gjennom karbonfangst- og lagring.

Spørsmål 38

Gir koronakrisa et større handlingsrom for å justere den grønne omleggingen? Eller vil behovet for økonomisk gjenreising og oppslutning om målet om full sysselsetting medføre at klimahensyn settes på benken?

Tilhengerne av *reduksjon* mener at erstatnings-tilnærmingen ikke går langt nok, og at vi i tillegg trenger å gjøre mindre av en del aktiviteter som forurensere. Så langt har det vist seg vanskelig å for eksempel gjøre den eksisterende industrien grønn. På tross av mange planer og initiativ er det fortsatt krevende å få karbonfangst og -lagring til å fungere i stor skala. Et eksempel på reduksjonstilnærmingen er *jag stannar på marken*-aksjonen i Sverige, der klimaktivister annonserte at de skulle slutte å fly, og krevde tiltak for mindre flyreiser generelt.

Det er et åpent spørsmål om koronakrisa gir et større handlingsrom til å justere ambisjonsnivået når det gjelder den grønne omleggingen, enten man ønsker erstatning eller reduksjon eller en kom-

binasjon av disse tilnærmingene. Kriser gir mulighet for endring. Samtidig kan det akutte behovet for økonomisk gjenreising og å bevare arbeidsplasser føre til at klima- og miljøhensyn legges til. Vi redegjør under for noen mulige utviklingslinjer vi kan komme til å se framover, og vurderer hvilke handlingsalternativer de nordiske samfunnene har.

8.2 Direkte endringer

En av de viktigste måtene kriser har endret samfunn på i tidligere tider, er ved at kriser har ført til direkte endringer der og da, som senere blir mer eller mindre permanente. De to verdenskrigene var for eksempel sentrale årsaker til teknologisk endring, fordi statene opplevde det nødvendig å investere i ny teknologi. Første verdenskrig førte til kraftige forbedringer i flyteknologien, og andre verdenskrig førte til utviklingen av både atomkraft og radar (Gray 2014). I tillegg fører både pandemier og andre kriser ofte til direkte politiske endringer. Historikeren Walter Scheidel har for eksempel hevdet at pandemier og andre store kriser har vært blant de viktigste driverne for reduksjon av ulikhet gjennom historien, blant annet fordi statene får økt behov for inntekter og øker skattenivået (Scheidel 2018).

Kan vi si noe om hvilke direkte endringer krisa har ført til så langt? Den første fagfelle-vurderte studien av virkningen koronakrisa hadde på klimautslippene, viste at det førte til en betydelig nedgang, rundt 17 prosent per dag når de globale restriksjonene var på det mest omfattende, med aller størst reduksjoner i transportsektoren (Le Quéré et al. 2020). Men disse reduksjonene blir med all sannsynlighet kortvarige når den økonomiske aktiviteten begynner å ta seg opp igjen. Spørsmålet er derfor hvilke endringer koronakrisa har skapt, som vil bli videreført etter krisa.

En viktig direkte endring som med all sannsynlighet vil få varige konsekvenser, er at krisa har ført til oppblomstring av teknologi for digitale møter. Mange arbeidstakere med kontorjobber har hatt hjemmekontor under krisa, og mange bedrifter har i langt større grad enn tidligere tatt i bruk teknologi for digitale møter. For bedrifter og virksomheter er det økonomisk rasjonelt å kunne erstatte en del reising og fysiske møter med digitale møter. Sannsynligvis vil vi framover se mindre reising i jobbsammenheng og mer bruk av hjemmekontor. I seg selv er dette drivere som vil føre til mindre reising og mindre bruk av fossile brennstoff. Disse endringene vil imidlertid i liten grad gjøre noe med det private reisemønsteret på fritiden.

En viktigere endring er antakelig de økonomiske krisepakkene som nå er i ferd med å bli vedtatt. Dersom krisepakkene gir fordeler til forurensende virksomhet, kan utfallet av korona-

Spørsmål 39

Bidrar krisepakkene til sementering av eksisterende næringsstruktur og i mindre grad til et grønt skifte?

krise bli mindre miljøvennlige samfunn. Dersom krisepakken gir større fordeler til grønn virksomhet, kan resultatet bli det motsatte. Så langt har mange land prioritert å støtte næringene slik de eksisterer i dag, framfor å bruke krisa til å vri næringene i grønn retning. Det har blitt gitt støtte til grønne næringer, men med noen viktige unntak er den støtten lav sammenliknet med støtten som har blitt gitt til for eksempel bil-, fly- og oljenæringen. Dersom det mønsteret vedvarer, vil det direkte resultatet av koronakrise antakelig være at samfunnet blir mindre og ikke mer grønt.

8.3 Indirekte endringer gjennom ny mentalitet

Samtidig kan det godt være at koronakrise vil føre til langsiktige endringer i mentalitet, ideologi og velgeradferd, som på sikt kan føre de nordiske samfunnene i grønnere retning. Sosiologen Gudmund Hernes skrev to rapporter om klimautfordringen, i 2012 og 2014, hvorav en for NordMod-prosjektet, som blant annet tok for seg hvordan ulike hendelser kan påvirke ideologi og mentalitet (Hernes 2012, 2014). Slik Hernes viser, kan store og uforutsette kriser fungere som kritiske hendelser som endrer hvordan mennesker ser på samfunnet. På sikt vil det kunne endre hvordan mennesker stemmer, og hvilke samfunnsløsninger man ønsker.

Spørsmål 40

Kan koronakrise medføre en forsterkning av grønne verdier? Vil flere mene at det er mulig å omstille samfunnet i grønn retning raskt?

Per i dag er det for tidlig å si noe om hvordan koronakrise vil endre folks mentalitet, og hvordan dette vil påvirke folks ønske om å gjøre noe for klimaet. Blant sosiologer og statsvitere er det ulike oppfatninger om hvordan økonomiske bekymringer påvirker folks syn på klimaet. Noen forskere har ment at økonomiske bekymringer fører til at folk blir mindre opptatt av å gjøre noe med klimaet (Kenny 2018). Andre forskere har ment at økonomi har mindre betydning enn man gjerne har tenkt, og at det som har aller mest å si er hvilke signaler velgere får fra politiske ledere (Mildenberger & Leiserowitz 2017). På tvers av land ser det ikke ut til at mennesker i rike land er mer opptatt

av klimaet enn folk i fattige land, snarere er tendensen motsatt (Yougov 2019). Tidligere forskning viser at det derfor ikke er gitt at den økonomiske krisa vi gjennomgår nå, vil gjøre at velgere slutter å være opptatt av klima. Kanskje vil samfunnets respons på koronakrise gi klimabevisste velgere og aktivister blod på tann: Når samfunnet har vist én gang at man kan gjennomføre radikale endringer for å møte en eksistensiell pandemikrise, er man kanskje også i stand til å gjennomføre tilsvarende endringer for å møte den eksistensielle klimakrise.

Per i dag er dette for tidlig å si noe om. Kanskje vil koronakrise føre til at velgere flest blir mer opptatt av sin umiddelbare økonomiske situasjon enn av klodens framtid. Men kanskje fører krisa til nye verdier, og en revurdering av hvilke mål som bør være viktige for samfunnet.

8.4 Indirekte endringer gjennom mye maktforhold

En annen måte koronakrise kan tenkes å skape endringer på, er dersom den fører til varige endringer i samfunnets maktforhold. Den innflytelsesrike statsviteren Stein Rokkan hevdet at samfunnsutviklingen ikke bare blir bestemt gjennom valgkanalen. Det som kanskje har like mye eller mer å si, er maktforholdene mellom ulike grupper utenom valg: fagbevegelse, kapitaliere, bønder og fiskere, osv. (Rokkan 1966). En rapport i NordMod-prosjektet tok for seg hvordan dette har utspilt seg i nordisk historie. De skandinaviske velferdsstatene vokste i stor grad fram på grunn av endringer i maktforholdet mellom arbeid og kapital, der kapitalsiden ble svekket og arbeiderbevegelsen styrket (Elgvin & Hernes 2014).

I en ny bok som kom tidlig i 2020, har den amerikanske statsviteren Mattio Mildenberger undersøkt hvordan Rokkan sin hypotese passer på klimapolitikken, med grundige studier av den historiske klimapolitikken i USA, Australia, Norge, Japan, Canada og Tyskland (Mildenberger 2020). Spørsmålet Mildenberger stiller er hvorfor det er så få land som har gjennomført

klimapolitikk som monner, selv om politikere og velgere har vært opptatt av klimaendringene i nærmere 40 år. Mildenbergers svar er at mange av de mektigste økonomiske aktørene i samfunnet veldig ofte har motsatt seg radikal klimapolitikk, fordi den politikken ville gå ut over dem. Det gjelder både næringslivet og fagbevegelsen. Innenfor både næringsliv og fagbevegelse finnes det imidlertid sektorer som har interesse av strengere klimapolitikk, for eksempel industrier og fagforeninger innenfor grønne sektorer. Fram til i dag har imidlertid disse delene av industrien og fagforeningen vært svakere enn de delene som har vært knyttet til de forurensende industriene.

Spørsmålet framover er hvordan koronakrisa og den økonomiske gjenreisningen vil påvirke disse maktforholdene. Dersom noen av aktørene innenfor den tradisjonelle karbonintensive industrien blir varig svekket, kan det føre til at de får mindre evne til å motarbeide radikal klimapolitikk i årene framover, og til at aktører innenfor fagbevegelsen som ønsker klimatiltakene velkommen, vil styrke seg. Men også her er det for tidlig å si hvordan utviklingen blir.

8.5 Dilemmaer og utfordringer

Hvordan kan de sosialdemokratiske partiene og fagbevegelsen møte denne situasjonen? Utfordringen man står overfor, er sammensatt. På den ene siden må klimakrisa møtes. Dersom klimaendringene ikke bremses opp, kan resultatet bli en klode som i stor grad blir ulevelig, der samfunnsinstitusjoner og økonomisk produksjon kollapser, og der ulike grupper går til krig over ressursene som gjenstår (Lynas 2008; Wallace-Wells 2020). Men for at samfunnet skal klare å legge om, trenger politikken støtte blant et tilstrekkelig antall velgere og i viktige samfunnsgrupper. For de sosialdemokratiske partiene og for fagbevegelsen er det også et dilemma at de tradisjonelle kjernegruppene i bevegelsen – industriarbeiderne – i stor grad jobber i sektorer som i dag er blant de mest forurensende, og som kan oppleve problemer dersom det blir kraftige begrensninger på utslipp.

Grønn flexicurity, statsledet grønn ny deal – eller begge deler?

Grunnleggende kan man tenke seg to ulike måter arbeiderbevegelsen kan møte disse utfordringene på framover. Den første måten er å utvide tanken om «flexicurity», som har vært spesielt dominerende i Danmark. I sitt NordMod-notat om klima i den nordiske modellen foreslo Gudmund Hernes å utvide flexicurity-tenkningen til «flexisustainability» (Hernes 2014). Flexicurity-modellen innebærer at man ikke nødvendigvis kan være sikker på å beholde jobben sin. Til gjengjeld sikrer gode universelle velferdsordninger at det ikke nødvendigvis er en krise for den enkelte dersom man mister jobben. En mer robust flexicurity-modell kan antakelig gjøre det lettere for samfunnet å gå i grønn retning. Dersom folk blir mindre engstelige for å miste jobben sin, vil de antakelig bli mer åpne for å støtte radikale klimatiltak. En slik modell bryter imidlertid med organiseringen av arbeidsmarkedene i de fleste nordiske landene i dag, som er preget av en arbeidslinjetenkning som skal gjøre det lite attraktivt å ikke være i jobb. En flexicurity-tilnærming til klimapolitikken vil antakelig kreve vesentlige endringer, enten ved innføring av en borgerlønn eller garantert minimumsinntekt eller ved å gjøre de eksisterende ordningene for dagpenger mer robuste og generøse.

Den alternative strategien kan være å satse på en statsledet «grønn ny deal», der statene investerer massivt i nye grønne teknologier og industrier. På kort sikt vil antakelig ikke slike satsinger føre til at den eksisterende forurensende produksjonen blir erstattet av renere typer

Spørsmål 41

Kan flexicurity-modellen gjøres grønnere med bedre dagpengeordninger og mer kompetansestøtte, og slik lette de nødvendige omstillingene?

produksjon. Likevel kan slike satsinger føre til betydelige endringer på sikt. Slike industrisatsinger vil føre til forskyvninger i maktforholdene i samfunnet og blant annet føre til at nye grupperinger innenfor næringsliv og fagbevegelse vil presse på for sterkere klimapolitikk. I dag blir fagbevegelsen og de sosialdemokratiske partene dratt mellom krefter som ønsker en mer radikal klimapolitikk, og krefter som ønsker at den eksisterende industrien skal bli prioritert. Med et sterkere innslag av grønne industrier vil dette dilemmaet bli mindre: Klimaaktivistene og industrirepresentantene vil i større grad dra i samme retning.

Alternativt kan man tenke seg en kombinasjon av disse to tilnærmingene, der staten både investerer betydelige summer i nye grønne industrier og gjør det lettere å stå utenfor arbeidslivet i perioder for dem som blir berørt av de grønne reguleringene.

9 Internasjonal påvirkning

Koronakrisa kommer utenfra, og den rammer alle land i verden. Allerede IMFs World Economic Outlook April 2020 viser en historisk nedgang («The Great Lockdown»), samtidig som den framhever ekstrem usikkerhet i det økonomiske bildet. Det antas at krisa kan komme til å påvirke internasjonal økonomi, politikk og ideologiske strømninger på grunnleggende måter. Det gjelder ikke minst i Europa og EU, som Norden er sterkt avhengig av. Hvordan kan den nordiske modellen påvirkes av at det globale omlandet endres?

9.1 Utviklingen i global handel

Den nordiske modellen er del av den globaliserte økonomien, og krisa understreker utfordringer som kan komme som følge av at ulike økonomier utvikler seg i ulik retning. Noen land vil kanskje komme seg forholdsvis greit gjennom krisa, mens andre kastes inn i en langvarig nedgangskonjunktur og stor statsgjeld. De nordiske landene har alle utadvendte økonomier, tett sammenvevde med globaliserte verdikjeder. Likevel kan det tenkes at de nordiske landene har noen fortrinn framfor andre mindre land, ved at en større del av konkurranseutsatt sektor består av relativt kunnskapsbaserte virksomheter med viktig nisjekompetanse. Etter hvert som nye behov oppstår, vil slike virksomheter normalt ha mer å tilby enn virksomheter som tilbyr mer standardiserte produkter.

Som vi skrev i kapittel 7, har virusbekjempelsen gjort at land over hele verden har stoppet produksjonen av viktige tjenester og enkelte varer. I noen land har større fabrikker stengt, for eksempel bilprodusenter, og dette rammer særlig Sverige og bildelprodusenter i Norge. Framtiden for bilindustrien vil i stor grad være påvirket av hvordan de møter «det grønne skiftet». Det er all grunn til å regne med at markedsandelene til elbiler og eventuelt hydrogenbiler vil øke. Slike biler har andre materialbehov og teknologibehov enn biler med forbrenningsmotorer.

Spørsmål 42

Vil vi se redusert outsourcing, og tilbakeflytting av til Norden for å begrense sårbarheten?

For Norge og Island som har sterke virksomheter innen produksjon av aluminium og lettmetaller, kan det være en fordel. Likevel må produsenter av clutcher og bensintanker omstille. I sum er det rimelig å anta at nordiske bil- og bildelprodusenter klarer det. Hvorvidt verdens samlede behov for biler holdes oppe, er imidlertid ikke opplagt. Trolig vil det avhenge av fortsatt inntektsvekst i husholdningen. Det kan tilsi at det tar tid før bilindustrien når produksjonsnivået den hadde før krisa.

Et aspekt ved krisa som kan få positiv betydning for særlig de nordiske landene er økt oppmerksomhet om at internasjonal vareflyt er mer sårbar enn tidligere antatt. Ikke minst gjelder det produksjon av helserelaterte produkter. For industrien generelt sammenfaller oppmerksomheten om behov for leverandører nær hovedvirksomheten med at transaksjonskostnadene ved outsourcing har vist seg høyere enn mange så for seg tidligere. I tillegg kommer at automatisering av mange oppgaver gjør produksjon i høykostland rimeligere enn før. Som følge av landenes begrensede størrelse og åpenhet for internasjonal handel har industrielle virksomheter i Norden vært særlig utsatt for outsourcing av industrielle oppgaver. Det er nå flere argumenter for at denne utviklingen bør snu. For nordisk fagbevegelse kan koronakrisa styrke en argumentasjon for aktivt å legge til rette for lokalisering av flere industrielle oppgaver i Norden.

9.2 Sosial uro

Kriser medfører gjerne sosial uro, men koronakrisa har ikke medført sosial uro i Norden. Situasjonen er ikke den samme i alle andre land. Steve Killelea, grunnleggeren av Institute for Economics and Peace (IEP), frykter at den økonomiske nedturen i kjølvannet av pandemien vil føre til økt sosial uro, særlig i Europa.⁴⁷ Koronakrisa kan påvirke den politiske stabiliteten, på grunn av økt arbeidsledighet og økte sosiale forskjeller. USA, Tyskland og Frankrike har allerede opplevd flere protestaksjoner.

Den politiske stabiliteten i Norden gjør at de nordiske landene har bedre forutsetninger enn mange andre land for å unngå sosial uro. I følge IEPs fredsindeks er Island rangert som verdens mest fredfulle land, mens alle de andre nordiske landene befinner seg innenfor topp 20 (IEP 2020). Likevel kan vi ikke ta for gitt at Norden vil gå klar. Også her er det eksempler på at store sosioøkonomiske forskjeller har gitt grobunn for opptøyer, for eksempel i etnisk segregerte boområder i Sverige. 19. juni 2020 la Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) i Norge fram en trusselforbedring. PST vurderte det som sannsynlig at «et økt antall nordmenn vil bli sårbare for radikaliserings, som følge av sosiale og økonomiske utfordringer i kjølvannet av Covid-19 pandemien».⁴⁸ PSTs begrunnet denne vurderingen med at mange under pandemien sitter hjemme og har mye tid å bruke på ekstreme nettsider. Og de ser heller ikke bort fra at økt arbeidsledighet kan generere høyere ekstrem tilknytning.⁴⁹

Hvorvidt koronapandemien øker risikoen for sosial uro vil avhenge av hvor langvarig og dyp koronakrisa blir samt hvordan Norden påvirkes av strømninger i Europa og resten av verden. Som vi har nevnt, kan radikale krefter få økt oppslutning (blant annet) dersom man ikke klarer å sikre korrekt informasjon om pandemien og om tiltakene som iverksettes for å dempe konsekvensene. Det å sikre at byrdefordelingen i kjølvannet av pandemien oppleves som rettferdig, kan også ha betydning for samfunnets stabilitet.

Spørsmål 43

Vil den politiske stabiliteten i Norden redusere risikoen for sosial uro i tiden som kommer?

9.3 EUs rolle

EU ble i de første ukene under koronakrisa sterkt kritisert for sendrektighet blant annet knyttet til samordning av smittevernutstyr og tiltak for å avhjelpe den akutte krisa. Noe av sendrektigheten skyldtes at EU må forholde seg til allerede etablerte avtaler, og folkehelse er et anliggende landene skal håndtere hver for seg. Kommisjonens oppgave var og er fortrinnsvis å sørge for at medlemslandene får tilgang på tilstrekkelig beskyttelsesutstyr. Håndtering av denne oppgaven ble kritisert, og EU-kommisjonens president Ursula von der Leyen måtte i april 2020 beklage overfor det italienske folk at EU ikke kom dem tilstrekkelig til unnsetning da pandemien slo til. Det kan reises spørsmål om hvorvidt EU i kjølvannet av koronakrisa vil komme med flere initiativer til en felles helsepolitikk innen unionen, og hva dette eventuelt kan bety for nasjonalstatenes handlingsrom.

Selv om EU reagerte sent da pandemien brøt ut, viser historien at EU tidligere har kommet godt ut av kriser. Trondal og medforfattere (2020) drøfter tre mulige utviklingstrekk for unionen etter koronapandemien: Deler av EUs institusjoner bryter sammen, unionens medlemsland blir ytterligere integrert, eller EU gjør små justeringer.⁵⁰ Forskerne har liten tro på at sammenbrudd er noe sannsynlig framtidsbilde. De viser i stedet til at tidligere kriser har styrket EU-systemet, fordi EUs ulike institusjoner har gjennomført endringer og tilpasninger og ny politikk for å møte de nye utfordringene. Den grønne krisepakken som ble lansert i mai 2020, er et eksempel på dette.

I mai la EU-kommisjonen fram en grønn krisepakke, til en verdi av 750 milliarder euro. 500 milliarder vil deles ut til medlemslandene gjennom EU-budsjettet, mens 250 milliarder skal gis

som lån. Denne mekanismen, kalt «Next Generation EU», kommer i tillegg til selve langtidsbudsjettet på 1 150 000 milliarder og lånegarantiene fra den europeiske investeringsbanken EIB på 540 milliarder, som ble vedtatt i april 2020.⁵¹

Spørsmål 44

Tilsier den internasjonale situasjonen og den teknologiske utviklingen et sterkere EU, og hvordan bør Norden forholde seg til dette?

Krisepakken skal gi støtte til bedrifter og arbeidstakere, men har to klare føringer. Støtten skal stimulere til grønn næringsutvikling og «grønne jobber» og digitalisering av det indre markedet. Ulike områder er prioritert. EU skal blant annet doble den årlige andelen av renovering av eksisterende bygg, noe som også skal avhjelpe ledigheten innen blant annet bygg og anlegg. Videre skal krisepakken bidra til fortgang i EUs arbeid med energieffektivisering. Det skal også satses på mer bruk av fornybar energi, ren teknologi og infrastruktur. Kommisjonen varsler satsing på fornybar energi til havs, og foreslår å sette opp en million ladepunkter for elbil og å gi støtte

til elbilsatsing i den europeiske bilindustrien. I tillegg kommer en storsatsing på hydrogen.

Før koronakrisa slo inn, la kommisjonen fram en handlingsplan for sirkulær økonomi, som skal gi 700 000 jobber i Europa innen 2030. Handlingsplanen skal gjøre EU mindre avhengig av import av ressurser og råvarer, noe som vil kunne redusere sårbarheten ved nye kriser. Forsyningssikkerhet i energimarkedene har lenge stått høyt på dagsordenen i EU, nå blir forsyningssikkerhet for andre ressurser og råvarer langt viktigere.

Som nevnt viser forskning at EU har endret eller tilpasset sin politikk i kjølvannet av kriser. Under og i etterkant av finanskrisa ble det eksempelvis gjennomført kutt i offentlig sektor i en rekke medlemsland (Dølvik, under arbeid). Noe som har vært diskutert og som igjen vil kunne bli aktualisert i kjølvannet av nåværende krise, er innføring av en europeisk minstelønn.

Minstelønn

Den europeiske fagbevegelsen har arbeidet for å få på plass EU-reguleringer av europeisk minstelønn. Dette er til tross for at 21 av landene allerede har nasjonal minstelønn. Bakgrunnen er at flere av de nasjonale satsene er lave, og at mange av landene heller ikke har noen sterk tradisjon for sikring av minstelønn gjennom kollektive avtaler. Samtidig øker andelen arbeidende fattige i mange land. Da EU-kommisjonens president von der Leyen tiltrådte i desember 2019, lovt hun å komme tilbake med et forslag om minstelønnsregulering innen 100 dager. I januar i år inviterte kommisjonen arbeidslivets parter til å gi innspill til hvordan en slik regulering kan utformes. Kommisjonen så for seg at nivået på minstelønn skulle fastsettes i de enkelte land med hensyn til de økonomiske og sosiale forholdene i de enkelte medlemsland, at de skulle dekke en høy andel av arbeidstakerne, at partene involveres i prosessen med å fastsette nivået, og at kriteriene skulle være klare og sikre jevnlig oppdateringer.

Den nordiske fagbevegelsen har hatt forståelse for behovet for å gjøre noe med minstelønnsreguleringer i europeiske land, men har så langt gått mot forslag om en felleseuropeisk regulering. De frykter at en slik regulering kan underminere effekten av de kollektivt avtalte lønnsulvene og bli en alternativ minstestandard (Eldring & Alsos 2012). Dette er til tross for at EU-kommisjonen i høringsdokumentet skrev:

«In particular, an EU action would not seek the introduction of a statutory minimum wage in countries with high coverage of collective bargaining and where wage setting is exclusively organised through it.»⁵²

Det er imidlertid usikkert hva som ligger i en slik forsikring, hvordan den vil bli utformet i et eventuelt direktiv, og for eksempel hvilke krav det vil stilles til tariffavtaledekning for at et land skal komme inn under denne kategorien. De nordiske arbeidstakerorganisasjonene (med unntak for de finske) stemte mot ETUCs innspill til EU-kommisjonen. De har også sendt et eget

brev til kommisjonen der de forklarer sitt standpunkt.⁵³ Der påpeker de for det første at EU ikke har kompetanse til å regulere lønn etter artikkel 153 (5) TFEU. De skriver videre:

«Legally binding rules concerning wages and many of the ETUC proposals of binding EU rules concerning collective bargaining would have huge negative effects on our Nordic labour market models. Binding rules on EU level would entail a change in the balance of power between state/EU-level and the social partners and would undermine the foundation for the social partners self-regulation of the labour market.»

Det neste trinnet ble tatt 3. juni 2020 da EU-kommisjonen lanserte andre trinn i høringen sin. På basis av hørings svarene har kommisjonen vurdert at det er et behov for tiltak på EU-nivå, og de ber høringsinstansene om å svare på hvordan et initiativ skal se ut, og om det skal være et direktiv eller en ikke-bindende anbefaling. Når det gjelder minstelønsregulering gjennom tariffforhandlinger, sier EU-kommisjonen at i land der dette er den eneste måten å fastsette minstelønn på, skal den omfatte alle arbeidstakere enten direkte eller ved at de indirekte drar nytte av det. Kommisjonen ber også om tilbakemelding på om partene på europeisk nivå vil forhandle om en ny regulering eller anbefaling, eller om EU-kommisjonen skal komme med sitt forslag. Fristen er 4. september.

9.4 Arbeidsinnvandring

Etter 2004 har det vært en sterk arbeidsinnvandring til Norden fra de nye EU-landene i Øst-Europa. Den økonomiske oppgangen på 2000-tallet ble forsterket av denne arbeidsinnvandringen. Som det påpekes i NordMod, har arbeidsinnvandringen hatt mange positive effekter for økonomien i mottakerlandene. For Norges del førte en utvidelse av arbeidsstyrken til at kostnadspresset ble dempet. Videre bidro arbeidsinnvandringen til å styrke tjenesteutbudet, øke fleksibiliteten for arbeidsgiverne og gi rom for en mer ekspansiv økonomisk politikk stimuleres veksten og sysselsettingen (Dølvik et al. 2014a:69). Samtidig har det blitt diskutert om stagnasjonen i produktivitet de senere årene kan ha sammenheng med økt vekst og bruk av innvandret arbeidskraft i yrker som i utgangspunktet har svak produktivitet (NOU 2013: 13).

Som omtalt i kapittel 4 medførte koronakrisa umiddelbart store endringer for den innvandrede arbeidskraften i Norden. Mange dro til hjemlandet, og for bedrifter som baserer seg på arbeidstakere som vanligvis pendler mellom et nordisk land og hjemlandet, skapte karantenebestemmelser utfordringer. Noen utenlandske permitterte ansatte følte seg presset til gratis dugnadsarbeid i nedstengte bedrifter.⁵⁴

Etter hvert som smitten avtar, vil grensene åpnes for arbeidsinnvandring igjen. Spørsmålet er om arbeidsinnvandrerne kommer tilbake. I etterkant av finanskrisa var satsing på byggeprosjekter et viktig motkonjunkturtiltak. I byggebransjen har øst-europeisk arbeidskraft vært dominerende. Hvis arbeidsinnvandrerne ikke kommer tilbake, vil dette kunne vanskeliggjøre et slikt motkonjunkturtiltak etter koronakrisa.

Også i helsesektoren i Norden er det mange arbeidsinnvandrere, og det samme gjelder i servicenæringen. Uten arbeidsinnvandring kan det bli vanskelig å levere varer og tjenester på viktige områder, på grunn av mangel på arbeidskraft. Og selv om arbeidsinnvandrerne ofte befinner seg i yrker med små kvalifikasjonskrav og stort innslag av manuelt arbeid, har de en kompetanse som nordiske arbeidsgivere etterspør. Under koronakrisa har dette allerede blitt tydeliggjort i primærnæringene. Her er det et stort innslag av utenlandske sesongarbeidere (ikke bare fra Øst-Europa), og selv om det for eksempel fra Norge meldes om at permitterte arbeidstakere har bidratt under våronna, understreker norske bønder at de ønsker sine utenlandske sesongarbeidere tilbake.⁵⁵

Spørsmål 45

Hva vil skje dersom arbeidsinnvandringen til Norden avtar drastisk?

Litteratur

- Aðalsteinsson, G. D. & Guðlaugsson, P. Ö. (2019). Stéttarfélagsaðild á Íslandi (Trade union density in Iceland). *STJÓRNMÁL & STJÓRNSÝSLA/Icelandic Review of Politics and Administration*. Vol. 15, Issue 1 (67-90)
- Alsos, K. & Trygstad, S. C. (2019). Workplace Democracy: Representation and Participation Gaps in the Norwegian Labour Market Model. In F. Engelstad, C. Holst, G. C. Aakvaag (eds.), *Democratic State and Democratic Society. Institutional Change in the Nordic Model* (pp 232-254). De Gruyter.
- Alsos, K., Jesnes, K., Øistad, B. S. & Nesheim, T. (2017). *Når sjefen er en app*. Fafo-rapport 2017:41. Oslo: Fafo.
- Alstadsæter, A., Bratsberg, B., Eielsen, G., Kopczuk, W., Markussen, S., Raaum O. & Røed K. (2020). *The first weeks of the coronavirus crisis: Who got hit, when and why? Evidence from Norway*. Working Paper 27131 <http://www.nber.org/papers/w27131>
- Baccaro, L. & Howell, C. (2017). Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations since the 1970s. Cambridge: Cambridge University Press
- Baccaro, L. & Pontusson, J. H. (2016). Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective. *Politics & Society*, Vol 44, Issue 2, pp 175-207.
- Barry, M. and A. Wilkinson (2011). Reconceptualising employer associations under evolving employment relations: countervailing power revisited. *Work, employment and society*, 25, 149 – 162.
- Barth, E. & Nergaard, K. (2015). Kollektive partsforhold. Status que eller endring? I H. Dale-Olsen (red.), *Norsk arbeidsliv i turbulente tider*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bezat, J.-M. (2007). France Trusts in Nuclear Future. *The Guardian*, juni 8. 2007.
- Berglund, T. & Esser, I. (2014). *Modell i förändring. Landrapport om Sverige*. NordMod 2030. Delrapport 8. Faforapport 2014:10. Oslo: Fafo.
- Berglund, T., Alasoini, T., Dølvik, J. E., Rasmussen, S., Steen, J. R. & Varje, P. (2020). *Changes in the occupational structure of Nordic employment: Upgrading or polarization?* Nordic future of work project 2017–2020: Working paper 2, 2nd edition. Oslo: Fafo.
- Bjørø, E.C., Hippe, J.M., Holte, J.H., Røtnes, R., Trygstad S.C. & Bergene, A.C. (2019). *Når velferd er til salgs. Ideelle og kommersielle leverandører av velferdstjenester*. Fafo-rapport 2019:11. Oslo: Fafo
- Blyth, M. (2002). Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century. Cambridge University Press.
- Boxwall, P. & Winterton, J. (2015). Which conditions foster high-involvement work processes? A synthesis of the literature and agenda for research. *Economic and Industrial Democracy*, 39(1).
- Brandl, B. (2019). Variations and (a)symmetries in trust between employees and employers in Europe: Some (not so) well-known stylized facts. *European Journal of Industrial Relations*. DOI: 10.1177/0959680119850721
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2014). Labour migrant adjustments in the aftermath of the financial crisis. I T. Valkonen & V. Vihriälä (red.), *The Nordic model – challenged but capable of reform*. TemaNord 2014: 531.
- Bratsberg B., Raaum, O. & Røed, K. (2017). Immigrant labor market integration across admission classes. *Nordic Economic Policy Review*. 17–54. DOI: <http://dx.doi.org/10.6027/TN2017-520>
- Bratsberg, B., Markussen, S., Røed, K. & Raaum, O. (2020). *Koronakrisa etter 10 uker - hvem er (ikke) tilbake i jobb?* Oslo: Frischsenteret/NMBU.
- Brochmann, G., & Grødem, A. S. (2017). Den norske modellens møte med innvandring-et regime i endring. I M. A. Stamsø (red.), *Velferdsstaten i endring: Om norsk helse-og sosialpolitikk* (3. utg). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Broughton, A., Green, M., Rickard, C., Swift, S., Eichhorst, W., Tobsch, V., Magda, I., Lewandowski, P., Keister, R., Jonaviciene, D., Ramos Martin, N. E., Valsamis D. & Tros, F. (2016). *Precarious*

- Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies*. European Parliament/ IES.
- Böckerman, P. & Uusitalo, R. (2005). Union membership and the erosion of the Ghent system: Lessons from Finland. *Labor and Demography* 0508008, University Library of Munich, Germany.
- Checchi, D. & Visser, J. (2005). Pattern persistence in European trade union density: A longitudinal analysis 1950–1996. *European Sociological Review*. 21: 1–21.
- Checchi, D. & Nunziata, L. (2011). Models of unionism and unemployment. *European Journal of Industrial Relations*, 17(2), 141–152. <https://doi.org/10.1177/0959680111400896>
- Coleman, P. T. (under arbeid). *The Way Out: How to Overcome Toxic Polarization*. <https://www.politico.com/news/magazine/2020/03/19/coronavirus-effect-economy-life-society-analysis-covid-135579>, lest 3/6 2020.
- Comas-Herrera, A., Zalakain, J., Litwin, C., Hsu, A. T., Lane N. & Fernandez-Blotka, J.-L- (2020). *Mortality associated with COVID-19 outbreaks in care homes: early international evidence*. International Long Term Care Network. Itccovid.org.
- Demougin, P., Gooberman, L., Haputmeier, M. & Heery, E. (2019). Employer organisations transformed. *Human Resource Management Journal*, 29, 1 – 16.
- Djuve, A. B. (2016). *Flyktninger - krise for den nordiske modell?* Fafo-notat 2016:2. Oslo: Fafo
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2019). Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(1), 25–42.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31, Oslo: Fafo.
- DSB (2019). *Analyser av krisescenarier 2019*. Oslo: Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap
- Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe J. M. & Jordfald, B. (2014a). *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* Fafo-rapport. 2014:46. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Dølvik, J. E., Andersen, J. G. & Vartiainen, J. (2014b). The Nordic Social Model in Turbulent Times: Consolidation and Renewal. I: Dølvik, J. E. & Martin, A. (red): *European Social Models Faced with Global Crisis*. Oxford University Press.
- Dølvik, J. E. & Steen, J. R. (2018). *The Nordic future of work. Drivers, institutions, and politics*. TemaNord 2018:555. Nordic Council of Ministers
- Dølvik, J.E. & Marginson, P. (2018). Cross-sectoral coordination and regulation of wage determination in northern Europe. Divergent responses to multiple external pressures. *European Journal of Industrial Relations*. 24 (4): 409-425. <https://doi.org/10.1177/0959680118790820>
- Dølvik, J. E. (under arbeid). Welfare as a productive factor: Nordic approaches to growth and social policy reform. I Hassel, A. & Palier, B. (red). *The political economy of welfare state reforms*.
- Eldring, L. & Alsos, K. (2012). *Lovfestet minstelønn: Norden og Europa*. Fafo-rapport 2012:07
- Elgvin, O. & Hernes, G. (2014). Demokrati og deltakelse i den nordiske modellen Knirker det i gulvet? NordMod2030. Oslo: Fafo.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier B. & Seeleib-Kaiser, M. (eds.) (2012). *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. New York: Oxford University Press.
- ESS Round 9: European Social Survey Round 9 Data (2018). Data file edition 2.0. NSD - Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC. [doi:10.21338/NSD-ESS9-2018](https://doi.org/10.21338/NSD-ESS9-2018).
- ESS Round 8: European Social Survey Round 8 Data (2016). Data file edition 2.1. NSD - Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC. [doi:10.21338/NSD-ESS8-2016](https://doi.org/10.21338/NSD-ESS8-2016).
- ESS Round 7: European Social Survey Round 7 Data (2014). Data file edition 2.2. NSD - Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC. [doi:10.21338/NSD-ESS7-2014](https://doi.org/10.21338/NSD-ESS7-2014).
- ESS Round 6: European Social Survey Round 6 Data (2012). Data file edition 2.4. NSD - Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC. [doi:10.21338/NSD-ESS6-2012](https://doi.org/10.21338/NSD-ESS6-2012).
- ESS Round 5: European Social Survey Round 5 Data (2010). Data file edition 3.4. NSD - Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC. [doi:10.21338/NSD-ESS5-2010](https://doi.org/10.21338/NSD-ESS5-2010).
- ESS Round 4: European Social Survey Round 4 Data (2008). Data file edition 4.5. NSD - Norwegian Centre

- for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC. doi:10.21338/NSD-ESS4-2008.
- ESS Round 3: European Social Survey Round 3 Data (2006). Data file edition 3.7. NSD - Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC. doi:10.21338/NSD-ESS3-2006.
- Eurofund (2020). Living, working and COVID-19. First findings – April 2020. www.eurofund.eu.
- Federici, R. A. & Vika, K. S. (2020). Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoleeiere, skoleledere og lærere under korona-utbruddet i 2020. Rapport 2020:13. Oslo: NIFU.
- Ferrarini, T., Nelson, K., Palme, J. & Sjöberg, O. (2012). Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv: En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010. Rapport till parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Fløtten, T. & Jordfald, B. (2019). *Den norske modellen - en supermodell?* Oslo: LO stat, Fafo & Spekter.
- Frieden, J. A., Lake, D. A., Nicholson M. & Ranganath, A. (2017). *Economic Crisis and Political Change in the United States, 1900 to the Present*. www.semanticscholar.org.
- Gray, P. (2014). How WW1 Changed Aviation Forever. *BBC News*, oktober 20.
- Hede, A., Jørgensen, S. S. & Andersen, J. G. (2020). Undersøgelse af befolkningens adfærd, tillid og informationsvaner under coronakrisa. 20. marts 2020. TrygFonden.
- Hao, K. (2020). Nearly half of Twitter accounts pushing to reopen America may be bots. *MIT Technological Review*, 21/5 2020.
- Hernes, G. (2012). Hot topic-cold comfort: climate change and attitude change. Nordic Council of Ministers.
- Hernes, G. (2014). *Klimapolitikk i den nordiske modellen*. Fafo-notat 2014:19. Oslo: Fafo
- Hessen, D. (2020). Tiden er mentalt og teknologisk moden for et vippepunkt. *Morgenbladet*, mars 20.
- Hippe, J. M. & Berge, Ø. (2013). *Ombyggingens periode. Landrapport om Norge 1990-2012*. Fafo-rapport 2013: 15. Oslo: Fafo.
- Hogan, J. & Feeney, S. (2012). Crisis and Policy Change: the Role of the Political Entrepreneur. Risk, Hazards & Crisis in Public Policy. Vol. 3: Iss. 2, Article 6.
- Holmberg, S. & Weibull, L. (2004). Rimeligt førtroende? I Holmberg, S. & Weibull, L. (red). *Lyckan kommer, lyckan går*. Göteborg universitet: SOM-instituttet. <http://hdl.handle.net/2077/25188>
- Holt, H. & Hvid, H. (2014). Management and employee control in current industrial work. *Nordic journal of working life studies*, 4(3), August 2014.
- Holte, A. & Clench-Aas, J. (2020). Hva er viktigst for den norske velferden framover, oljefondet eller tillitsfondet? Svaret er enkelt: tillitsfondet. Ytringer. Psykologisk.no
- Høgedahl, L. & Kongshøj, K. (2017). New Trajectories of Unionization in the Nordic Ghent Countries: Changing Labour Market and Welfare Institutions. *European Journal of Industrial Relations*. 23(4), 365-380. [3]. <https://doi.org/10.1177/0959680116687666>
- Håkansson, K. & Isidorsson, T. (2014). The trade union response to agency labour in Sweden. *Industrial relations journal*. 45: 22–38.
- Ibsen, C. L. (2016). The role of mediation institutions in Sweden and Denmark after centralized bargaining. *British Journal of Industrial Relations*. 54 (2): 285–310.
- Ibsen, C. L. & Naverbjerg, S. E. (2019). Adapting to survive: The case of Danish employers' organisations. *Human Resource Management Journal*. 29, 1, p. 36-50).
- International Monetary Fund (2020). *World Economic Outlook: The Great Lockdown*. April 2020.
- inFuture (2017). <https://seniorpolitikk.no/wp-content/uploads/2019/10/1den-digitale-senior.pdf>
- Jesnes, K. & S. M. N. Oppegaard (eds.) (2020). *Platform work in the Nordic models: Issues, cases and responses*. Nordic Council of Ministers. TemaNord 2020:513.
- Jochem, S. (2006). Nordic Employment Policies – Change and Continuity Before and During the Financial Crisis. *Social Policy and Administration*. Vol 45: 2 (131-145).
- Kangas, O. & Saloniemi, A. (2013). Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland. NordMod-rapport 6. Fafo-report 2013:40. Oslo: Fafo.
- Katzenstein, P. (1985). *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca, New York: Cornell University Press
- Kenny, J. (2018). The role of economic perceptions in influencing views on climate change: an

- experimental analysis with British respondents. *Climate policy* 18(5):581–92.
- Kjellberg, A. (2011). The Decline in Swedish Union Density since 2007. *Nordic journal of working life studies*, vol. 1, no. 1, pp. 67–93.
- Kjellberg, A. & Ibsen, C.L. (2016). Attacks on union organizing: Reversible and irreversible changes to the Ghent-systems in Sweden and Denmark. In T. P. Larsen, & A. Ilsøe (Eds.), *Den Danske Model set udefra - komparative perspektiver på dansk arbejdsmarkedsregulering: Et festschrift til professor emeritus Jesper Due og professor emeritus Jørgen Steen Madsen* (pp. 279–302). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Klein, N. (2007). *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*. Macmillan.
- Lahusen, C. & M. T. Grasso (red) (2018). *Solidarity in Europe. Citizens' Responses in Time of Crisis*. Palgrave Studies in European Political Sociology. Cham: Palgrave Macmillan.
- Larsen, T. P., Ilsøe, A. & Felbo-Kolding, J. (2019). Part-time work in Danish private services: a (mis)match between wage flexibility and living hours, I: Nicolaisen, H., Kavli, H.C. & Jensen, R. S. (red.). *Dualisation of part-time work*. Bristol: Policy Press, s. 133–157.
- Larsen T.P. & Maitland, M. (2018). Lifting wages and conditions of atypical employees in Denmark – the role of social partners and sectoral social dialogue. *Industrial Relations Journal*, 9, 2, p. 88–108.
- Le Quéré, C., Jackson, R. B., Jones, M. W., Smith, A. J. P., Abernethy, S., Andrew, R. M., De-Gol, A. J., Willis, D. R., Shan, Y., Canadell, J. G., Friedlingstein, P., Creutzig, F. & Peters, G. P. (2020). Temporary Reduction in Daily Global CO₂ Emissions during the COVID-19 Forced Confinement. *Nature Climate Change* 1–7.
- Lynas, M. (2008). *Six degrees: Our future on a hotter planet*. National Geographic Books.
- Medietilsynet (2020). *Nær halvparten av befolkningen har sett falske nyheter om koronautbruddet*. <https://medietilsynet.no/om/aktuelt/nar-halvparten-av-befolkningen-har-sett-falske-nyheter-om-koronautbruddet/>
- Meuleman, B., van Oorschot, W., Baute, S., Delespaul, S., Gugushvili, D., Laenen, T., Roosma F. & Rossetti, F. (2018). The Past, Present and Future of European Welfare Attitudes: Topline Results from Round 8 of the European Social Survey. *ESS Topline Result Series: 8*. London: University of London.
- Mildenberger, M. (2020). *Carbon Captured: How Business and Labor Control Climate Politics*. MIT Press.
- Mildenberger, M. & Leiserowitz, A. (2017). Public opinion on climate change: Is there an economy–environment tradeoff? *Environmental Politics* 26(5):801–24.
- Nergaard, K., Nesheim, T., Alsos, K., Berge, Ø., Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2011). *Utleie av arbeidskraft 2011*. Fafo-rapport 2011:33. Oslo: Fafo
- Nergaard, K. (2020). *Hjemmekontor og digitale løsninger*. Fafo Faktaflak, april 2020. Oslo: Fafo
- Nergaard, K. (2018). Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2016/2017. Fafo-notat 2018:20. Oslo: Fafo
- Nergaard, K. (2020). Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2017/2018 Fafo-notat 2020:02. Oslo: Fafo
- Nicolaisen, H., Kavli, H. C. & Jensen, R. S. (red.). (2019). *Dualisation of part-time work*. Bristol: Policy Press.
- Nielsen, L. & Lindqvist, M. (2020). Energiministrar: Grön energiomställning ska driva på nystarten efter covid-19. Nordiskt samarbete. *Nordisk ministerråd*. www.norden.org/sv/news/energiministrar-gron-energiomstallning-ska-driva-pa-nystarten-efter-covid-19. Hentet 3. juni 2020
- Nordisk ministerråd (2017). *Tillid – det nordiske guld*. København: Nordisk Ministerråd sekretariat
- NOU (2003: 13). Konkurransesevne, lønnsdannelse og kronekurs.
- Nørgaard, E. & Rønning, E. (2010). *Er det arbeid til alle i Norden?* https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/141908?_ts=141823878a8
- OECD (2013), Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda. *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-6-en
- OECD (2019) Economic Survey of Norway. OECD: Paris.
- Pareliussen, J. K., Hermansen, M., André, C. & Orsetta, C. (2018). Income inequality in the Nordics from an OECD perspective. I Aaberge, R., André, C., Boschini, A., Calmfors, L., Gunnarsson, K., Hermansen, M., Langørgen, A., Lindgren, P., Orsetta, C., Pareliussen, J., Robling, P-O., Roine, J. & Sogaard, J. E.: *Increasing Income Inequality in the Nordics*. *Nordic Economic Policy Review 2018*. Tema-Nord 2018:519. Nordisk Ministerråd.

- Pedersen, A. W., Grødem, A. & Wagner, I. (2019). *Trygdepolitikk og trygdemottak i åtte nordeuropeiske land. Rapport 2019:14*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning
- Pritchard, D. (2014). Unrest and inequalities. Comparing Welfare States. I: Pritchard, D. & F. Pakes (red): *Riot, unrest and protest on the global stage*. Houndmills: Palgrave Macmillian.
- Pulido, C. M., Villarejo-Carballido, B., Redondo-Sama, G. & Gómez, A. (2020). COVID-19 infodemic: More retweets for science-based information on coronavirus than for false information. *International Sociology*. Vol. 35, Issue 4. <https://doi.org/10.1177/0268580920914755>
- Rasmussen, S., Nätti, J., Larsen, T. T., Ilsøe, A. & Garde, A. H. (2019). Nonstandard Employment in the Nordics – Toward Precarious Work? *Nordic journal of working life studies*, Vol. 9, No. S6
- Röder, A. & Mühlau, P. (2012). Low expectations or different evaluations: What explains immigrants' high levels of trust in host-country institutions? *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38: 777-792.
- Rokkan, S. (1966). *Norway: Numerical democracy and corporate pluralism*. Bergen: Chr. Michelsens institutt.
- Ross, M. (2018). *Solidarity in Europe. Active and alive*. Brussel: European Commission.
- Scheidel, W. (2018). The great leveler: Violence and the history of inequality from the stone age to the twenty-first century. Bd. 74. Princeton University Press.
- Schnabel, C. (2013). Union membership and density: Some (not so) stylized facts and challenges. *European Journal of Industrial Relations*, 19(3), 255–272.
- Segerberg, T. (2020). Det motståndskraftiga förtroendet. Kriser och institutionellt förtroende i Sverige 1986-2017. JMG. Göteborg: Göteborg universitet
- Sivesind, K. H. & Trætteberg, H. S. (2017). Does Out-Contracting of Welfare Services Promote Active Citizenship? I: Sivesind, K. H. & Saglie, J. (red.): *Promoting Active Citizenship: Markets and Choice in Scandinavian Welfare*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Starke, P., Kaasch, A. & Van Hooren, F. (2013). The welfare state as crisis manager: Explaining the diversity of policy responses to economic crisis. Springer.
- Steen, R.J. & Trygstad, S.C. (2019). Arbeid, teknologi og kompetanse. Fafo-notat 2019:16. Oslo: Fafo
- Støren, K. S. (2020). Innvandrere har mindre tillit til sine medmennsker. SSB analyse 2019/13: *Innvandrerens og norskfødte med innvandrerforeldres tillit til mennesker og politisk system*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Svallfors, S. (red.) (2012). *Contested welfare states. Welfare Attitudes in Europe and Beyond*. Stanford: Stanford University Press.
- Svalund, J., Dølvik, J. E., Bergström, G., Håkonsson, K., Jarvensivu, A., Kervinen, H., Juul Moberg, R. & Piirainen, T. (2013). Stress-testing the Nordic Models: Manufacturing Labour Adjustment During Crisis. *European Journal of Industrial relations*. 19 (3): 183-200.
- Svensden, G. T. (2020). *Danmarks verdensrekord i tillid hjælper os i kampen mod corona*. <https://videnskab.dk/kultur-samfund/forsker-danmarks-verdensrekord-i-tillid-hjaelper-os-i-kampen-mod-corona>, lest 1/6 2020
- Søgaard, J. E. (2018). Top incomes in Scandinavia - Recent Developments and the Role of Capital Income. I: Aaberge, R. et al. *Increasing Income Inequality in the Nordics*. TemaNord 2018:519. Nordic Council of Ministers.
- Trygstad, S., Larsen, T. P. & Nergaard, K. (2018). Dealing with austerity and migration in the northern European cleaning sector: Social partner strategies to strengthen wage floors. *European Journal of Industrial Relations*.
- Trygstad, S.C., Alsos, K., Bråten, M. & Hagen, I.M. (2019). Arbeidstakeres rett til medbestemmelse og medvirkning. En kunnskapsstatus. Fafo-notat 2019:23. Oslo: Fafo
- Walsh, J. I. (2006). Policy Failure and Policy Change: British Security Policy after the Cold War. *Comparative Political Studies* 39 (4): 490-518.
- Wallace-Wells, D. (2020). *The uninhabitable earth: Life after warming*. Tim Duggan Books.
- Wennö, J. (2020). Allmänhetens tillit, tankar och beteende under coronakrisa. Kantar Sifo, 29/5 2020
- Wollebæk, D., Enroljas, B. & Ødegård, G. (2013). Tillit, frykt og kontroll ett år etter 22. juli. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 02/2013 (Volum 54).
- Wollebæk, D., Enroljas, B., Fladmoe, A. & Steen-Johnsen, K. (2020). *Tillit og bekymring. Hva avgjør om folk følger koronarådene*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- YouGov (2019). *International Poll: Most Expect to Feel Impact of Climate Change, Many Think It Will Make Us Extinct* | YouGov. Hentet 4. juni 2020 (<https://yougov.co.uk/topics/science/articles-reports/2019/09/15/international-poll-most-expect-feel-impact-climate>).
- Aaberge R. & Stubhaug, K. (2018). *Formuesulikhet i Norge 1995–2016*. SSB analyse 2018/18. Oslo: SSB (<https://bit.ly/33YfBpq>)

Vedlegg

Spørsmål stilt til nordiske forskerkolleger og medlemmene i prosjektets referansegruppe:

- 1 Hva mener du er de største samfunnsutfordringene som allerede har oppstått, eller som kan oppstå, på grunn av pandemien?
- 2 Hva mener du er de største utfordringene for den nordiske modellen som kan følge av koronakrisa
 - a) For arbeidslivet?
 - b) For velferdsstaten?
 - c) For samarbeidet mellom partene og mellom partene og myndighetene?
 - d) For den økonomiske styringen med vekt på full sysselsetting?
- 3 Har koronapandemien skapt noen nye muligheter for ditt land? I tilfelle hvilke?
- 4 Tror du koronapandemien har gjort at det blir lettere eller vanskeligere å gjennomføre det grønne skiftet i ditt land (og hvorfor)?
- 5 Hva mener du vil være de viktigste veivalgene for å videreutvikle den nordiske modellen (med sterke parter i arbeidslivet, universell velferdsstat, velregulert arbeidsliv)?
- 6 Har du andre synspunkter og innspill du ønsker å løfte fram i denne sammenhengen?

Noter

¹ <https://www.worldometers.info/coronavirus/>, lest 9/6 2020.

² De nordiske landene har ulike ordninger for midlertidig suspensjon av arbeidsforhold. Se Svalund og Oldervold 2018 for en oversikt.

³ <https://www.norden.org/en/nyhed/nordic-region-inspires-ilo-pursue-equal-pay-and-life-long-learning>

⁴ <https://fagbladet.no/meninger/forstar-kommunale-ledere-betydningen-av-trepartssamarbeidet-6.115.701969.2c9c03c91e>

⁵ www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Foredrag-og-taler/2011/17-02-11-Okonomiske-perspektiver/

⁶ www.solidush2020.eu

⁷ <https://frifagbevegelse.no/nyheter/okonomiprofessor--flau-smak-i-munnen-a-se-at-de-viktigste-jobbene-er-darligst-betalt-6.158.701454.c2463d24af>

⁸ <https://www.regeringen.dk/nyheder/2020/statsminister-mette-frederiksens-indledning-paa-pressemoeede-i-statsministeriet-om-corona-virus-den-11-marts-2020/>

⁹ <https://www.regeringen.se/tal/2020/03/statsministerns-tal-till-nationen-den-22-mars-2020/>

¹⁰ <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/zG1b4r/statsminister-erna-solbergs-tale-om-koronatiltakene>

¹¹ <https://time.com/collection/time-100-talks/5838375/katrin-jakobsdottir-time-100-talks-iceland/>

¹² www.psykologisk.no/2020/03/mistillitslommene-i-samfunnet-er-dodelige-derfor-er-tillitsfondet-enda-viktigere-enn-oljefondet/, 23/3 2020

¹³ opinion.no/2020/04/tre-av-fire-stoler-pa-at-de-far-behandling-ved-koronasmitte/, lest 1/6 2020.

¹⁴ <https://www.ssi.dk/aktuelt/nyheder/2020/borgere-med-ikkevestlig-baggrund-udgor-9-af-danmarks-befolkning-men-18-af-de-covid-19-smittede>; <https://www.nettavisen.no/nyheter/innvandrere-utgjor-stadig-storre-andel-av-smittede-i-norge---ikke-tilfeldig/3423963619.html>

¹⁵ <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/nye-tal-flest-med-korte-uddannelser-mister-jobbet-under-corona-krise?publisherId=90520&releaseId=13591247>

¹⁶ https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/141908?_ts=141823878a8

¹⁷ https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=36324&fbclid=IwAR2C9KgsF4R66_4JdcYAGxz9hL6EIms1vP3mHGzCTG3LtbRN8vFZP0FvpwM

¹⁸ <https://www.arbetsvarlden.se/sa-ser-den-nya-corona-arbetslosheten-ut/>

¹⁹ <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/nye-tal-flest-med-korte-uddannelser-mister-jobbet-under-corona-krise?publisherId=90520&releaseId=13591247>

²⁰ <https://fafoestforum.no/images/Lysark/200423-line-eldring.pdf>

²¹ <https://ledernett.no/bedriftsledere-digitalisering-hjemmekontor/8-av-10-vil-investere-mer-i-digitale-arbeidsformer/611726>

-
- ²² <https://e24.no/boers-og-finans/i/qL08vO/boersraketten-pexip-tror-pandemien-vil-ha-en-langsiktig-effekt>
- ²³ finans.dk/erhverv/ECE12189814/danskerne-vil-have-mere-hjemmearbejde-efter-corona/?ctxref=ext
- ²⁴ Mohit Joshi (2020) "Who will be the winners in a post-pandemic economy?" Online: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/post-pandemic-economy-favour-fastest-movers/>
- ²⁵ EU-Kommisjonen (2020) The Digital Economy and Society Index (DESI) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>
- ²⁶ <http://www.bbc.com/travel/story/20200405-covid-19-how-global-economies-will-recover-from-coronavirus>
- ²⁷ 2020 FM GLOBAL RESILIENCE INDEX Online: fmglobal.com/research-and-resources/tools-and-resources/resilienceindex
- ²⁸ <https://seniorpolitikk.no/wp-content/uploads/2019/10/1den-digitale-senior.pdf>
- ²⁹ <https://ek.fi/sv/aktuellt/2020/03/18/arbetsmarknadsorganisationernas-forslag-for-att-hjalpa-foretag-i-coronakrisa-ett-steg-i-ratt-riktning-men-fler-atgarder-behovs/>
- ³⁰ <https://www.fafoestforum.no/index.php/seminarer/item/ny-undersokelse-blant-polske-arbeidsinnvandrere>
- ³¹ Det er også viktig å huske at organisasjonsgraden består av to elementer, antall organiserte og antall organiserbare. I Norge regnes denne ut fra organiserte lønnstakere og lønnstakere i alt. I de andre nordiske landene inkluderes ofte arbeidsledige i tallene for så vel medlemmer som potensielle medlemmer (organiserbare).
- ³² <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2005/independent-unemployment-insurance-fund-undermining-unions> og <https://se.ytk.fi/om-oss>
- ³³ <https://se.ytk-yhdistys.fi/>
- ³⁴ <https://kvartal.se/artiklar/bygg-broar-till-de-nya-jobben/>
- ³⁵ https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/so-sial_dumping/treparts-bransjeprogram/id2339870/
- ³⁶ <https://svenska.yle.fi/artikel/2020/04/02/lattare-for-foretagare-att-fa-arbetsloshetsskydd>
- ³⁷ <https://www.nav.no/arbeid/no/arbeidsledig/>
- ³⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/slik-blir-endringene-i-permitterings--og-dagpengeregelverket/id2694346/>
- ³⁹ <https://ek.fi/sv/aktuellt/2020/03/18/arbetsmarknadsorganisationernas-forslag-for-att-hjalpa-foretag-i-coronakrisa-ett-steg-i-ratt-riktning-men-fler-atgarder-behovs/>
- ⁴⁰ <https://fho.dk/blog/2020/03/26/vejledning-i-trepartsaftalen-om-loenkompen-sation-faa-svar-paa-hvem-der-er-omfattet-af-aftalen/>
- ⁴¹ Tallene er ikke helt sammenliknbare. For Sverige og Danmark er det antall dødsfall blant beboere i sykehjem som er registret, mens det for Norges del omfatter registreringen dødsfall som har skjedd på et sykehjem. En del sykehjemsbeboere vil ha dødd på sykehus.
- ⁴² <https://www.dagensarena.se/innehall/darfor-skiljer-sig-dodligheten-nordens-aldrevard/>, lest 10/6 2020.
- ⁴³ <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/wPQLg5/midlertidig-grunninntekt-som-kri-sehjelp-5000-eller-10000-til-alle-rett-inn-paa-konto-kalle-moene-og-sverre-munck>
- ⁴⁴ <https://klassekampen.no/utgave/2020-06-11/vil-slanke-staten>
- ⁴⁵ https://www.mdg.no/nyheter_hermstad_koronakur_ma_bli_en_klimakur
- ⁴⁶ <https://www.allehanda.se/artikel/corona-avslojar-bristerna-i-svensk-aldreomsorg>
- ⁴⁷ <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/civil-unrest-has-doubled-and-covid-19-could-make-things-worse/>
- ⁴⁸ <https://pst.no/alle-artikler/pressemeldinger/terrortrusselen-mot-norge-fra-hoyreekst-reme-og-ekstreme-islamister/>

⁴⁹ <https://www.nrk.no/norge/pst-tror-korona-pandemien-kan-fore-til-at-flere-blir-hoyre-ekstreme-1.15059571>

⁵⁰ ⁵⁰ <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/04/21/what-previous-crises-tell-us-about-the-likely-impact-of-covid-19-on-the-eu/>

⁵¹ <https://www.kruselarsen.no/b/slik-er-eus-groenne-krisepakke-paa-750-milliarder-euro>

⁵² C(2020) 83 final s. 2.

⁵³ Brev av 24. Februar 2020 til President von der Leyen fra LO Sverige, TCO, Saco, FH, LO Norge, Unio, YS, ASI BSRB og BHM

⁵⁴ <https://www.abcnyheter.no/nyheter/norge/2020/05/27/195680129/permitterte-hotellansatte-jobbet-videre-gratis-pa-dugnad>

⁵⁵ www.bondebladet.no/aktuelt/onsket-a-bidra-i-landbruket

Post korona – en ny fase for den nordiske modellen?

Koronapandemien har rammet Norden med stor tyngde. Krisa rammer alle deler av samfunnslivet. Siden de nordiske landene er midt oppe i krisa, er det ikke mulig å trekke konklusjoner om hvilken effekt pandemien vil ha på de nordiske landene og den nordiske modellen i et lengre perspektiv. I notatet peker vi på en rekke spørsmål som myndigheter og andre aktører kan måtte forholde seg til i kjølvannet av pandemien.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2020:11
ID-nr.: 10328