

Opinionen som bremsekloss i velferdspolitikken

Når vi interesserer oss for opinionen – det vil si velgernes oppfatninger, holdninger og preferanser – er det fordi politiske reformer blir til i og virker innenfor et representativt demokrati. Politiske ledere er på valg og må stå til rette for de som har valgt dem. Partier som inntar standpunkter i utakt med oppfatningene til sine potensielle velgere, vil med stor sannsynlighet bli straffet på valgdagen. Hvis hele den politiske eliten fører en politikk som går på tvers av velgernes holdninger, vil det kunne svekke tilliten til det politiske systemet og dermed undergrave demokratiet som styringsform.

Selv om påvirkningen går begge veier er det ingen tvil om at opinionen legger begrensninger på hvilken politikk som kan føres av politiske ledere på nasjonalt og lokalt nivå. Vil vi forstå dagens politikk og hvilke frihetsgrader myndighetene opererer innenfor, må vi stille spørsmål som:

** Hvordan reagerer velgerne på politiske reformbudskap og hvordan preger velgernes reaksjoner politikktutformingene og politiske styrkeforhold i regjering og storting?*

** Hva er stabile elementer i velgernes tilnærming til velferdspolitikken og på hvilke områder er de disponert for overtalelse?*

** Hvilke saker mobiliserer velgerne og innvirker på deres stemmegivning, og hvilke stiller de seg mer likegyldige til?*

Jeg skal her først og fremst oppholde meg ved spørsmålet om velgernes holdninger til reformer som har som formål å begrense utgiftsveksten innenfor trygdesystemet..

Begrense veksten i trygdeutgiftene

Både reformen om samordning av trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten (NAV) og den dagsaktuelle pensjonsreformen har som et sentralt premiss at det er nødvendig å begrense veksten i trygdeutgiftene. Reformene skal fremme arbeidslinjen. Både pensjonssystemet og velferdsforvaltningen skal innrettes på en måte som stimulerer til og tilrettelegger for at flest mulig kan delta i inntektsgivende arbeid. Andelen på passive trygdeytelser skal begrenses.

I mandatet til Pensjonskommissjonen, som ble formulert av regjeringen Stoltenberg, heter det blant annet: «Aldringen av befolkningen kombinert med høyere ytelser vil føre til en sterk økning i

pensjonsutgifter utover i dette århundret. Kommisjonen skal blant annet vurdere utviklingen i tidligpensjoneringen og behovet for slike ordninger i framtiden» (NOU 2004: 1, s. 38).

I mandatet til Rattsø-utvalget, som ble nedsatt av Bondevik-regjeringen for å utrede samordning av trygdeetaten, aetat og sosialtjenestene, er ett av målene for organisasjonsreform: «Flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp» (NOU 2004: 13, s. 9).

Nå er det ikke utelukkende bekymring for utgiftsveksten som ligger bak reformdebatten. Det er bred politisk enighet om at enkeltpersoners deltakelse i arbeidsmarkedet er et viktig virkemiddel for å forebygge fattigdom i husholdningene og fremme sosial inklusjon. Jeg kommer imidlertid til å begrense meg her til opinionens oppfatninger av premisset om utgiftsvekst.

Populær velferdsstat

Debatten om reformer innenfor trygdesystemet og andre velferdsordninger er ikke sæmorsk. Økte trygdeutgifter og en aldrende befolkning har bidratt til at velferdspolitiske reformer er på dagsorden i alle moderne velferdsstater. Temaet står følgelig også sentralt innenfor den internasjonale velferdsforskningen. Det har vokst fram en stor litteratur som studerer velferdspolitiske innsparingsstrategier og hvilke betingelser som hemmer og fremmer reform (Svallfors & Taylor Gooby 1999, Bonoli, George & Taylor-Gooby 2000). Mange bidragsyttere framholder opinionen som en av de største bremseklosser for utgiftsbegrensende reformer. Velferdsstaten har blitt for populær blant velgerne.

Dette argumentet har blant annet blitt anført av den kjente velferdsstatsforskeren og professor ved Harvard, Paul Pierson (1994). I boken «Dismantling the welfare state» hevder han at den folkelige støtten til velferdsstaten er både bred, intens og at den slår ut i folks stemmegivning. Partienes velferdspolitiske standpunkter avgjør deres oppslutning blant velgerne. Upopulære nedskjæringer straffer seg ved valget. Det gjør det vanskelig å bygge politiske flertallskoalisjoner knyttet til reformer som sikter mot utgiftsbegrensning. Gevinsten for et politisk parti, i form av økt velgeroppslutning, ved å bryte ut og innta opportunistiske standpunkt er forlokkende stor.

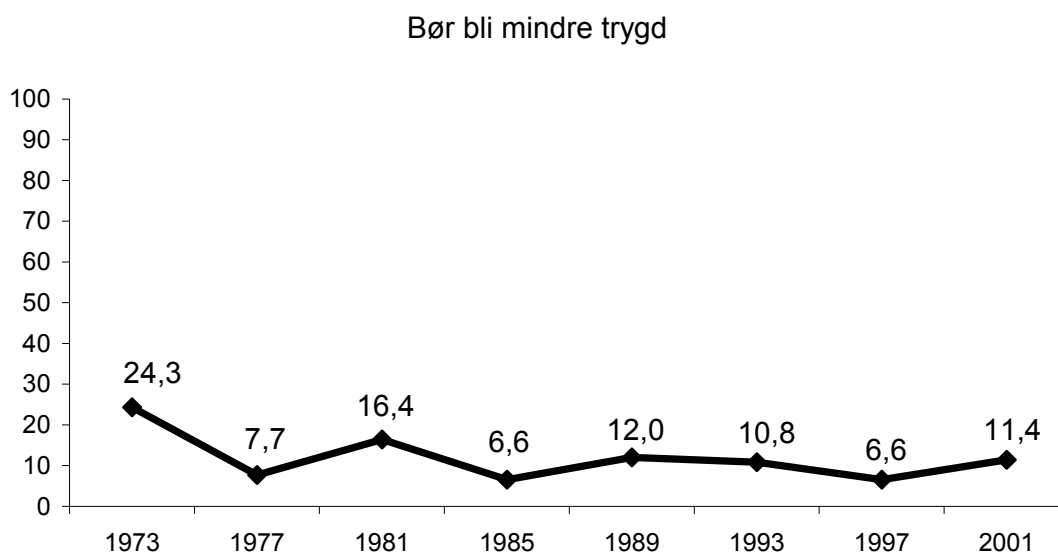
Pierson knytter den store oppslutningen om velferdsstatens ytelser til en mer allmenn statsvitenskapelig tese om at det i et demokrati er vanskelig å redusere offentlige utgifter. Dette fordi de som tjener på kutt, er en mer diffus gruppe enn de som taper. Det gjør det lettere å mobilisere politisk motstand mot, enn støtte for, utgiftsdempende reformer.

Det norske opinionsklimaet

Er opinionen som bremsekloss for utgiftsdpendende reformer en treffende beskrivelse av det norske opinionsklimaet? Har den norske politiske elitens bekymring for økte utgifter og økende trygdeforbruk forankring innenfor velgermassen? Vurdert på rent impresjonistisk grunnlag synes det å framkomme lite motstand mot offentlige trygder eller bekymring for trygdens utgifter i den offentlige opinionen. Det er vanskelig å få øye på noen folkebevegelse mot folketrygden.

Søker vi til forskningen gir heller ikke den et bilde av at opinionen etterspør tiltak for å begrense veksten i trygdeutgiftene. I Valgforskningsprogrammet, som studerer velgerholdninger og stemmegivning i forbindelse med stortingsvalgene, har man siden 1973 stilt spørsmålet «Noen mener at vi etter hvert har fått mer enn nok av trygder, og at vi bør søke å begrense dem i fremtiden, mens andre hevder at vi bør opprettholde våre trygdeordninger, og om nødvendig bygge dem videre ut. Hva er din mening, synes du at det i fremtiden bør bli mindre av trygder, bør de opprettholdes som nå eller bør de bygges videre ut?» (Figur 1.under)

Figur 1. Holdning til trygd over tid. Andel som mener at det bør bli mindre trygd.



Kilde: Aardal 2003, s. 258

Det er til enhver tid en svært liten andel av befolkningen som gir uttrykk for at det bør bli mindre av trygder. Andelen gikk noe opp fra valget i 1997 til 2001, men utgjør fortsatt bare 11 prosent. Blant valgforskerne blir trygd karakterisert som et saksfelt det er bredest enighet om i den norske befolkningen. Dette i motsetning til for eksempel synet på spørsmål om EU-medlemskap, miljøvern eller obligatorisk kristendomsundervisning i skolen, hvor befolkningen i stor grad er delt.

Lite om utgifter i mediene

Heller ikke i media har velferdsstatens utgiftsside stått i fokus, i hvert fall ikke i den mer løpende rapporteringen. I et prosjekt om pressens dekning av velferdsstaten fra 1996 til 1999 undersøkte vi blant annet hvordan velferdsstoff ble vinklet i pressen. Av til sammen 743 artikler hentet fra Aftenposten, Dagsavisen og tidligere Arbeiderbladet, Dagbladet, Verdens Gang og Vårt Land var det bare 22 artikler som omhandlet tiltakenes utgiftsside. Prosjektet viser at det i hverdagsrapporteringen har vært lite oppmerksomhet om utgifter. Befolkningen blir i liten grad minnet på hva velferden koster. Det opinionsmessige klimaet i Norge synes med andre ord ikke å være mer i favør av utgiftsdempende reformer enn i andre land.

Det er heller ikke vanskelig å få øye på partipolitiske utspill som søker å profitere på oppslutningen om velferdsstaten, ikke minst innenfor det partiet som i sin tid ble dannet til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep – Fremskrittspartiet. Partiet framstiller seg i dag ofte som garantist for at folk skal få den service de har krav på fra velferdsstaten, og bidrar nok til at det er vanskelig å danne reformpolitiske koalisjoner på Stortinget. John I. Alvheim, leder av helse- og sosialkomiteen på stortinget og Fremskrittspartiets nestleder gjennom flere år, illustrerer poenget i et debattinnlegg om prioriteringer i helsesektoren. Her hevder han: «Vi har kanskje ikke råd til alt... men vi har faktisk råd til det meste» (Aftenposten 24/9-02).

I Norge er det annerledes

Debatten om velferdspolitiske innsparingstiltak er i en rekke land preget av store budsjettunderskudd og økonomisk stagnasjon. Svake statsfinanser og svak økonomisk vekst gjør det nødvendig å dempe utgiftsveksten for mange velferdsstater. Økonomisk krise og en utbredt kriseforståelse innenfor elite og opinion kan ha stor betydning for muligheten til å realisere reformer.

Den svenske pensjonsreformen som trådte i kraft i 1999, og som har vært en sterk inspirasjonskilde for den norske Pensjonskommisjonen, er et godt eksempel. Reformen innebærer både en betydelig omlegging i aktuarisk retning og en innføring av elementer som skal begrense den framtidige utgiftsveksten.

I boken «Hur blev den stora kompromissen möjlig?» (2001), som er redigert av Joakim Palme, blir den økonomiske situasjonen tillagt betydelig vekt. Ifølge Lundberg, som i boken omhandler sosialdemokratenes rolle i pensjonskompromisset, ga den økonomiske krisen i Sverige på 1990-tallet legitimitet til den svenske pensjonskommisjonen. Reformarbeidet ble oppfattet som et ledd i regjeringens krisepolitikk.

I Norge er som kjent den økonomiske situasjonen en annen. Det er en politisk utfordring å sannsynliggjøre hvorfor vi må bremse veksten i utbetalinger fra folketrygden samtidig som oljefondet har vokst til et nivå som ingen bare for noen få år siden trodde var mulig.

Ønsker mer bruk av oljepenger

Den norske oljeformuen er med på å nøre opp under folks forventninger til offentlig service. Når disse forventningene ikke blir innfridd, eller når de politiske myndighetene endog vurderer innstramminger i gjeldende ordninger, kan dette føre til mistillit til politikerne og det politiske systemet. Oljeformuen kan bidra til å undergrave en folkelig tillit som demokratiet er avhengig av, og som også er viktig ved gjennomføringen av større reformer.

Ola Listhaug (2004) har undersøkt om folks misnøye med forvaltningen av oljeformuen fører til at politikerne og demokratiet taper tillit. Han finner ingen tillitskrise i forholdet mellom stat og innbyggere. Sammenlignet med andre land er den politiske tilliten høy i Norge. Men: tilliten har avtatt og det er i senere år land som har gått forbi Norge i tillit.

Et interessant funn i hans studie er at tilliten til politikere og tilfredshet med hvordan demokratiet fungerer faller nokså kraftig fra stortingsvalget i 1997 til stortingsvalget i 2001, en periode hvor oljefondet har lagt betydelig på seg. Hans konklusjon er at noe av fallet i tillit kan føres tilbake til en misnøye med at politikerne ikke bruker en større del av oljepengene til å øke dagens velferd. Konklusjonen blir underbygget av et spørsmål i valgundersøkelsen for 2001 om bruk av oljepengene. To tredjedeler av velgerne oppgir her at de ønsker at det skal brukes mer av oljeformuen. Det er også

interessant å merke seg at det å gå inn for lavere skatt, noe som vanligvis impliserer ønske om lavere offentlig forbruk, korrelerer sterkt med et ønske om økt bruk av oljepenger (Narud og Valen 2001).

Den politiske elitens bekymring for utgiftsvekst ser med andre ord ut til å ha svak forankring blant velgerne. Dette er et stabilt og gjennomgående funn. Det opinionsmessige nedslagsfeltet for trygd- og velferdspolitiske reformforslag er en opinion som i utgangspunktet stiller seg spørrende til behovet for å dempe utgiftsveksten, som er positive til velferdsstaten generelt og offentlig inntektssikring spesielt, og som ser med skepsis på politikernes uvilje mot å bruke en større del av oljeformuen.

For å selge en velferdspolitisk reform til velgerne er det altså ikke nok at den framstår som egnet til å spare penger. Det må være andre kvaliteter ved reformen som kan vekke begeistring. Reformen må utformes og formidles på en måte som appellerer til folks velferdspolitiske idealer og interesser for å oppnå tilslutning.

Artikkelen er basert på notatet "Er den norske opinion en bremsekloss mot velferdspolitiske reformer? I NOVA Skriftserie 1/05 av Ann-Helén Bay. Hun baserer seg i artikkelen på forskning som hun har holdt på med i flere år om forholdet mellom opinion og velferdspolitik og om medienes dekning av velferdsstaten.

Ann Helén Bay er forsker ved NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Hennes forskningsområder er trygd og velferdspolitik. ann.h.bay@nova.no

Kronikken er publisert i Tidsskriftet Velferd, nr. 5/05

Litteratur

- * Bay A-H & J Saglie: *I verdens rikeste land*. Oslo: NOVA-Rapport 25/2003
- * Bonoli G, V George & P Taylor-Gooby: *European welfare Futures. Towards a theory of retrenchment*. Cambridge: Polity Press 2000
- * Bjørklund T & J Saglie: *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*. Oslo: ISF. Rapport nr. 12, 2000
- * Jessen, JT: *Regionalisering av trygdetjenester- erfaringer hos brukere og ansatte. Evaluering av et forsøksprosjekt*. Oslo: NOVA-Rapport 21/2002
- * Listhaug O: A mild Resource curse: The impact of oil wealth dissatisfactions on political trust in Norway. Paper prepared for the Conference of the World Values Survey Association, Collegium Budapest, Budapest September 2-5, 2004
- * Palme J: *Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen*. Stockholm: pensions forum 2001

SITATER:

”Folk etterspør ikke utgiftsdempende reformer.”

”Velferdsstaten har blitt for populær blant velgerne.”

”Det er vanskelig å få øye på noen folkebevegelse mot folketrygden.”

”Det er en politisk utfordring å sannsynliggjøre hvorfor vi må bremse veksten i utbetalinger fra folketrygden samtidig som oljefondet har vokst til et nivå som ingen bare for noen få år siden trodde var mulig.”

”For å selge en velferdspolitisk reform til velgerne er det ikke nok at den framstår som egnet til å spare penger.”