

Chapter:

Norsk trygdepolitikk i internasjonalt perspektiv / Axel West Pedersen

(POSTPRINT – final accepted version: RoMEO green/Green open access):

This document is the author's postprint (final accepted version). The document belongs to/is archived in the institutional archive of Institute for Social Research. The final publication is available in:

I: Stamsø, Mary Ann (ed.), Velferdsstaten i endring : Om norsk helse- og sosialpolitikk, (pp 382-401). Oslo : Gyldendal Akademisk, 2017 (3. utg.). (ISBN 978-82-05-42400-5)

Norsk trygdepolitikk i internasjonalt perspektiv

1. Innledning

I alle økonomisk utviklede land har staten påtatt seg et omfattende ansvar for å ivareta innbyggernes sosiale sikkerhet gjennom etableringen av offentlige trygdeordninger. Den utbredte politiske viljen til å opprette og finansiere trygdeordninger har blitt bekreftet gjennom konvensjoner i regi av ILO – FNs særorgan for arbeidslivet. Den viktigste ILO-konvensjonen på dette området er Konvensjonen om sosial sikkerhet (minstestandarder) av 1952.¹ Konvensjonen, som er ratifisert av 56 land inkludert en del utviklingsland, forplikter de deltakende landene til å ha etablert trygdeordninger som beskytter mot inntektsbortfall ved alderdom, sykdom, arbeidsledighet, uførhet, arbeidsskade, svangerskap, foreldreledighet mm. USA er et av de få økonomisk utviklede land som ikke har ratifisert denne konvensjonen, men likevel har landet et offentlig trygdesystem som dekker flere av de viktigste behovssituasjoner som konvensjonen omtaler: alderdom, arbeidsledighet, arbeidsskade og uførhet.²

ILO-konvensjonen stiller minimumskrav til hvor stor en andel av arbeidstakerne/befolkningen som skal være omfattet av de ulike trygdeordningene. Derimot sier den lite eller ingenting om hvordan ordningene skal være innrettet: hva slags finansieringsordninger og prinsipper for tildeling og utmåling av ytelsene som skal gjelde. Og den sier lite konkret om nivået på ytelsene.

Noe tilsvarende kan man si om de forsøkene som har vært gjort i EU på å formulere felles retningslinjer for medlemslandenes sosialpolitikk – blant gjennom det såkalte European Social Charter som sist ble revidert i 1996.³ EU-landene har gjennom Charteret forpliktet seg til å sørge for ulike sider ved den sosial sikkerheten til sine innbyggere. Samtidig gjør store forskjeller i den måten ulike medlemsland faktisk har innrettet sine trygdesystemer det vanskelig å formulere mer presise felles retningslinjer for utformingen av trygdepolitikken. EU har vedtatt bindende lovgivning på enkelte områder med relevans for innretningen på trygdepolitikken – særlig viktig er reglene for koordinering av trygderettigheter for arbeidstakere og personer som krysser landegrensene – men de siste ti-årene har man primært satset på myke virkemidler som dialog, informasjonsutveksling og formulering av henstillinger og mål, mens det overlates til det enkelte medlemsland å velge de nødvendige virkemidlene.

Hensikten med dette kapitlet er for det første å prøve å definere hva som er de karakteristiske særtrekkene ved det norske trygdesystemet og å undersøke hvordan disse særtrekkene har utviklet seg over tid sammenlignet med andre OECD-land. For det andre vil viktige spørsmål om trygdesystemenes virkninger bli tatt opp. Hvis det norske trygdesystemet er spesielt, hva

¹ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C102:NO

² Der hvor USA for alvor skiller seg ut er ved fraværet av et obligatorisk offentlig helsevesen for hele befolkningen, som også inngår i ILO-konvensjonens begrep om sosial sikkert.

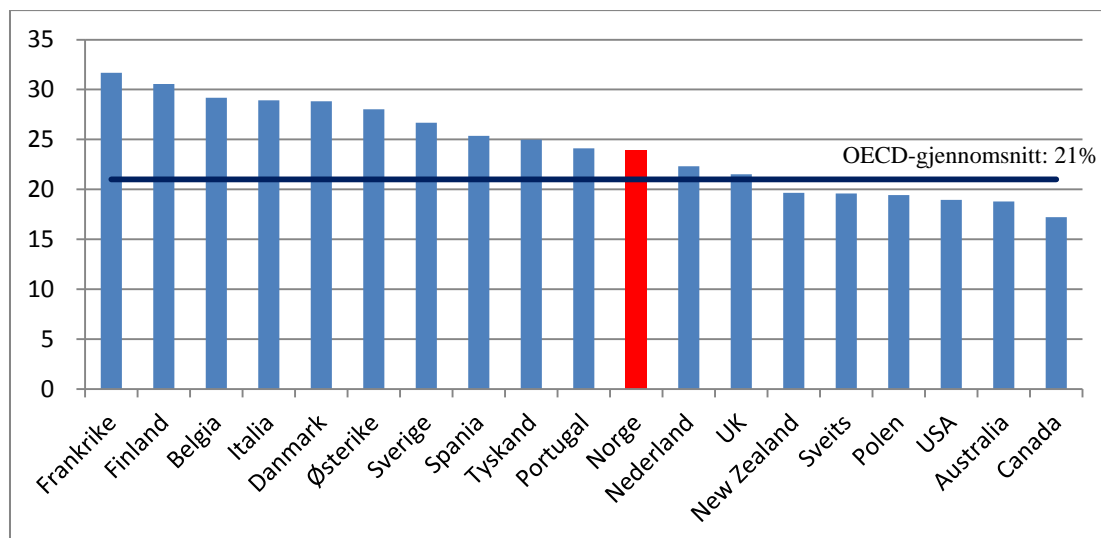
³ <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cf93>

er da de mulige konsekvensene? Det ene aspektet som blir belyst er om og i hvilken grad trygdesystemenes innretning og sjenerøsitet påvirker forbruket av trygdeytelser og deltakelsen i inntektsgivende arbeid. Det andre aspektet er trygdesystemenes virkninger med hensyn til bekjempelse av inntektsfattigdom og inntektsulikhet mer generelt. Før vi kan gå løs på disse mer analytiske spørsmålene er det nødvendig å klargjøre hvordan forskjeller og likheter mellom trygdesystemene i ulike land best kan begrepsfestes og beskrives.

2. Hvordan måle og begrepsfeste variasjon i trygdepolitikk mellom land?

Det er utvilsomt store variasjoner i måten ulike land har innrettet sine trygdesystemer men det er ikke enighet om hvordan denne variasjonen best kan begrepsfestes og måles. Én måte å belyse forskjellene i trygdepolitikk mellom land er å se på variasjonen i størrelsen på de offentlige utgiftene til trygd – i absolutte kroner/dollar per innbygger eller (mer vanlig) som andel av BNP. Figur 1 viser de sosiale utgiftenes andel av BNP for Norge og en rekke utvalgte OECD-land (land som er medlemmer av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling).

Figur 1. Sosiale utgifter i andel av BNP. Utvalgte OECD-land 2015.



Kilde: OECD Social Expenditure Database

Som man kan se er det betydelig variasjon mellom landene i de sosiale utgiftenes andel av BNP. Frankrike brukte i 2015 nærmere 32 prosent av BNP på sosiale utgifter mens den tilsvarende andelen i USA, Australia og Canada ligger under 20 prosent. Gjennomsnittet for de 36 medlemslandene i OECD ligger på 21 prosent Norge plasserer seg i 2015 et godt stykke fra toppen men klart over gjennomsnittet med sosiale utgifter som utgjør om lag 24 prosent.

Dette målet er imidlertid dårlig til å fange opp reelle forskjeller i trygdepolitikken mellom land – og det av flere grunner. For det første kan man innvende at størrelsen på de sosiale utgiftene i et land først og fremst plukker opp forskjeller i omfanget av sosiale problemer og

forskjeller i den demografiske sammensetningen av befolkningen. Når for eksempel de sosiale utgiftene som andel av BNP i Norge er klart mindre enn i land som Frankrike og Finland, så er den primære forklaringen at disse landene sliter med langt høyere arbeidsløshetsrater enn Norge, selv etter det dramatiske fallet i oljeprisen ved inngangen til år 2015. Størrelsen på de sosiale utgiftene er dermed ikke et godt mål på kvaliteten på det sosiale sikkerhetsnettet som tilbys befolkningen.

En annen, mer teknisk innvending mot dette målet er at det er ulik praksis for skattlegging av trygder i forskjellige land. Norge hører til blant de landene hvor man som hovedregel betaler vanlig inntektsskatt av trygdeinntekter, og det betyr at den reelle netto-utgiften for staten er vesentlig lavere enn man får inntrykk av i figur 1. OECD beregner også et alternativt utgiftsmål der det både er tatt hensyn til forskjeller i beskatning og til variasjon i størrelsen på private velferdsutgifter (blant annet i form av frivillige arbeidsgiverfinansierte tjenestepensjoner). Med dette målet skårer Norge faktisk under gjennomsnittet i OECD-området – 19 prosent mot 21 prosent i gjennomsnitt for alle OECD-landene.⁴

En tredje mer prinsipiell innvending er at størrelsen på de samlede sosiale utgiftene ikke sier noe om måten pengene blir fordelt. I noen land er for eksempel alderpensjoner den helt dominerende utgiftsposten mens befolkningen i yrkesaktiv alder og barnefamilieene mottar relativt lite. I tillegg er det – som vi skal se nærmere på senere i kapitlet - store variasjoner i fordelingsprofilen på trygdesystemene, og intet av dette kommer frem ved å bare fokusere på størrelsen på de sosiale utgiftene som andel av BNP.

Mange har påpekt at det er viktige kvalitative forskjeller i den måten trygdesystemene er innrettet og virker. Dette i og for seg enkle poenget ble imidlertid for alvor satt på dagsordenen av velferdsstatsforskeren Gøsta Esping-Andersen i en svært innflytelsesrik bok fra 1990 (Esping-Andersen 1990). Han hevder her at moderne velferdsstater kan grupperes i tre grunnleggende forskjellige modeller eller regime-typer med ulikt politisk/ideologisk opphav og med ulike samfunnsmessige virkninger blant annet når det gjelder fordelingen av inntekt og levekår: den konservative, den liberale og den sosialdemokratiske velferdsmodellen.⁵

Regime-typologien til Esping-Andersen er imidlertid omstridt. Blant annet hviler den på tvilsomme antakelser om en høy grad av intern logikk, konsistens og stabilitet i innretningen av trygdepolitikken i det enkelte land, og den kan hevdes å overdrive forskjellene mellom landene som grupperes i de ulike modellene. Det er heller ikke uten videre klart hvordan regimetyperne til Esping-Andersen skal forstås: om de er teoretiske idealtyper som ulike land ligner på i varierende grad eller om de er en empirisk realitet i den forstand at alle utviklede land faktisk kan grupperes entydig i den ene eller den andre regimetyper. Selv mener han tilsynelatende det siste, men det er vanskelig å få til å stemme med de foreliggende data om trygdesystemenes innretning (Scruggs og Allen 2006)

⁴ <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>

⁵ Esping-Andersens regime-typologi er nært beslektet med og åpenbart sterkt inspirert av den britiske sosialpolitiske tenkeren Richard Titmuss som opererte med en oppdeling i tre idealtyper av sosialpolitikk: den residuale modellen, arbeidsmarkedsprestasjonsmodellen (fritt oversatt etter «the industrial achievement model») og den institusjonelle modellen (Titmuss 1974).

Andre samfunnsforskere har derfor tatt til orde for å snakke om varierende mønstre av familielikheter mellom velferdsstater/trygdesystemer heller enn en stabil oppdeling i klart forskjellige og internt konsistente modeller (Castles 1993).

Det er en slik mer åpen og teoretisk mindre pretensiøs tilnærmingen som ligger til grunn for den videre diskusjonen i dette kapittel. Det neste avsnittet diskuterer forskjeller i innretning og fordelingslogikk mens det følgende avsnittet tar opp forskjeller i sjenerøsitet og hvordan det norske trygdesystemet over tid har plassert seg inn i forhold til andre land i Norden, Europa og Verden for øvrig. Her brukes en alternativ tilnærming til kvantitativ måling av variasjon i trygdepolitikken mellom land og over tid i form av beregnede kompensasjonsrater i sentrale trygdeordninger for en gjennomsnittslønnstaker.

3. Den norske trygdemodellen - mellom Bismarck og Beveridge

En måte å begrepsfeste og analysere kvalitative forskjeller mellom trygdesystemer er å anlegge et historisk perspektiv. Dagens offentlige trygdesystemer kan hevdes i varierende grad å ha sine historiske røtter i to innbyrdes forskjellige hovedtradisjoner. Den ene tradisjonen har sin opprinnelse i Tyskland som i årene etter landets samling og under ledelse av Kansler Otto von Bismarck introduserte en rekke trygdeordninger som var bygget på forsikringsmessige prinsipper – f.eks. den første tyske helseforsikringen som kom i 1883 og alders- og uførepensjonsordningen som ble satt i kraft i 1889 (Alber 1986). Ordningene var innrettet som obligatoriske forsikringsordninger som beskyttet medlemmer av den tyske arbeidsklassen mot tap av inntekt ved sykdom alderdommen og uførhet. Finansieringen kom fra øremerkete premier betalt av arbeidsgiver og arbeidstaker og ytelsene sto i forhold til den tidligere lønnsinntekten.

Den andre hovedtradisjonen utmerker seg ved at det offentlige trygdesystemet utbetaler flate eller eventuelt behovsprøvde ytelser som er finansiert direkte over skattesystemet. Man kan si at denne tradisjonen i visse henseender bygger videre på det systemet for fattighjelp som eksisterte før den moderne velferdsstaten, men med den avgjørende forskjellen vis-a-vis tradisjonell fattighjelp at ytelsene er standardiserte og rettighetsfestet. Denne tradisjonen har et mer sammensatt historisk opphav. Danmark er blant pionerne ettersom landet allerede i 1888 under den konservative statsministeren Estrup innførte en form for generell offentlig alderstrygd ved å gjøre det obligatorisk for kommunene å utbetale ytelser til trengende eldre etter nærmere bestemte regler (Petersen 1985).⁶ Alle de nordiske land kan hevdes å ha bidratt til utvikling av denne tradisjonen da de i 30-årene innførte inntektsprøvde offentlige alderstrygder som i hovedsak var finansiert ved hjelp av generell, løpende beskatning på den yrkesaktive befolkningen.

Tradisjonen har senere blitt knyttet til den engelske liberale politikeren Lord Beveridge som i 1942 la frem et omfattende forslag til reform av etterkrigstidens britiske velferdsstat.

⁶ Det faktum at to samtidige konservative statsmenn, tyske Bismarck og danske Estrup, fremstår som pionerer for hver sine svært forskjellige sosialpolitiske tradisjoner, kan brukes som argument mot å sette entydige politisk/ideologiske merkelapper på sosialpolitiske modeller – se også Baldwin (1990).

Beveridge-rapporten gikk inn for etableringen av et offentlig trygdesystem som dekket behovet for inntektserstatning i forbindelse med alderdom, arbeidsløshet, uførhet og sykdom og som utbetalte like (flate) ytelser til alle i samme behovssituasjon. Beveridge ville imidlertid – i likhet med Bismarck - basere sin modell på forsikringsmessige prinsipper, og de flate ytelsene skulle derfor finansieres ved hjelp av tilsvarende flate premier på de forsikrede lønnstakerne. Man kan derfor hevde at det både er litt anakronistisk (flere land, inkludert de nordiske var tidligere ute) og misvisende å knytte ideen om universelle, skattefinansierte trygder til hans navn. Det er imidlertid innarbeidet praksis som jeg for enkelthets skyld skal følge her, selv om man kunne argumentere for at tradisjonen heller burde hentet navn fra Estrup, den danske statsministeren fra slutten av 1800-tallet, eller Gustav Möller eller K.K. Steincke som var innflytelsesrike sosialdemokratiske sosialministre i mellomkrigstiden i henholdsvis Sverige og Danmark.

Også i dag er det mulig å trekke et skille mellom (i hovedsak) «Bismarckske» og «Beveridgeske» trygdesystemer. I de kontinentale og syd-europeiske land er fortsatt trygdesystemene bygget på det Bismarckske prinsippet om sosialforsikring der yrkesaktive lønnstakere er forsikret mot inntektsbortfall i tilfeller av sykdom, uførhet og arbeidsledighet. Også det offentlige alderspensjonssystemet er bygget på prinsippet om obligatorisk forsikring/sparing til egen alderdom med en tett sammenheng mellom premiene som betales inn gjennom livet og de forventede pensjonsytelsene.

Nederland, Danmark og en rekke angelsaksiske land (Storbritannia, Irland, Australia og New Zealand) skiller seg derimot ut ved å ha bevart trekk fra den «Beveridgeske» tradisjonen med en sterkere vekt på skattefinansiering og utbetaling av universelle («flat rate») eller behovsprøvde ytelser – både med hensyn til alderspensjon og i andre deler av trygdesystemet. I de fleste angelsaksiske landene i denne gruppen viktige trygdeordninger som arbeidsledighetstrygd og uføretrygd helt eller delvis basert på økonomisk behovsprøving (i strid med anbefalingene til Beveridge).

I de første etterkrigsårene var Norge på vei til å konsolidere en trygdepolitikk i tråd med Beveridge-tradisjonen. I stortingsmeldingen «Om folketrygden» fra 1948 (St.meld. nr. 58 (1948)) gikk Gerhardsen-regjeringen inn for at det som ble kalt for «pensjonstrygder» - de mer varige ytelsene alderspensjon og uføretrygd – skulle utbetales med et likt beløp til alle som kvalifiserte for ytelsen. Bare når det gjaldt korttidstrygdene, arbeidsledighetstrygd og sykkelønn, åpnet man for at ytelsene skulle graderes i forhold til tidligere lønnsinntekt og da primært ut fra hensynet til å unngå en for sterk konflikt mellom fastsetting av et anstendig ytelsesnivå på den ene siden og mulige negative insentivvirkningene for grupper med relativt lave lønninger på den andre.

Senere på 50-tallet og tidlig 60-tall oppsto det – både i Norge og de andre nordiske land - en debatt om offentlige tilleggspensjoner. Den primære drivkraften var LO-arbeidernes ønske om likestilling med funksjonærene i offentlig og privat sektor som fra før hadde inntektsrelaterte tjenestepensjonsordninger finansiert av arbeidsgiverne. Sverige var først ute og utviklet saken seg til et hett politisk stridstema Først etter to riksdagsvalg der denne saken sto øverst på dagsordenen og en folkeavstemning ble innføringen av det såkalte ATP-systemet vedtatt av

Riksdagen i 1959 (Heclø 1974). I Norge var LO lenge innstilt på å løse tilleggspensjonsspørsmålet gjennom tarifforhandlingene, men etter at Venstre og Kristelig folkeparti hadde gått inn for et offentlig tilleggspensjonssystem i valgkampen i 1961, besluttet endelig Gerhardsens regjering i forbindelse med Kings-Bay krisen i 1963 å lansere ideen om en tilleggspensjonsreform etter svensk mønster (Pedersen 1990). Reformen ble endelig vedtatt i 1966 og gjennomført av Borten-regjeringen som kom til makten ved valget i 1965.

Med innføringen av folketrygden i 1967 fikk Norge – i likhet med Sverige og Finland – et trygdesystem som kombinerer elementer fra de to hovedtradisjonene og som dermed kan betraktes som en slags hybrid. I motsetning til de klassiske Bismarckske systemene, som fortsatt dominerer i kontinentale og sydeuropeisk land, omfatter de viktigste norske trygdeordninger (alderspensjon, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger) også den delen av befolkningen som har en svak eller helt manglende tilknytning til arbeidsmarkedet og disse gruppene er sikret høye minsteytelser. Dette gjelder imidlertid ikke for alle deler av det norske trygdesystemet. I arbeidsledighetstrygden, sykepengeordningen og foreldrepengene finnes det ikke minsteytelser og her står det Bismarckske prinsippet om erstatning for tapt lønnsinntekt alene. På dette området skiller vi oss fra både Sverige og Finland som begge i mange år har hatt en egen universell minstesikringsordning for arbeidsløse, og Sverige opererer også med en løpende minsteytelse i foreldrepenger-ordningen.

Samtidig skiller Norge seg klart fra land som Storbritannia, Irland og Australia ved å legge større vekt på kategoriske forsikringsordninger basert på inntektserstatningsprinsippet og tilsvarende mindre vekt på behovsprøvde trygdeytelser (Castles og Mitchell 1991). Norge (og de andre nordiske land) har likevel et ikke helt ubetydelig innslag av behovsprøvde ytelser i trygdesystemet – først og fremst i form av sosialhjelp og bostøtte. Det norske sosialhjelpssystemet har et spesielt sterkt residualt preg takket være med mangelen på bindende nasjonale retningslinjer, streng behovsprøving og skjønnsmessig tildeling og utmåling av ytelsene. Paradoksalt nok kan dette antakelig best forklares med den universelle karakteren til det øvrige trygdesystemet med tilhørende sjenerøse minstesikringsordninger som betyr at det er en forholdsvis liten og spesielt marginalisert gruppe som i Norge er avhengig av sosialhjelp (Lødemel 1997).

I de fleste europeiske land har sosialhjelpssystemene et klarere rettighetspreg enn det norske. Noen land – blant andre Storbritannia – opererer med sosialhjelpsordninger som i realiteten er en form for garantert minsteinntekt – det vil si ordninger sikter mot å legge en bunn i inntektsfordelingen. Lav familieinntekt er det sentrale kriterium for tildeling og ytelsene avtrappes gradvis mot stigende familieinntekt. Den sentrale ordningen i Storbritannia ble tidligere kalt for Income Support og den er i disse årene på vei til å bli erstattet av den såkalte Universal Credit som er integrert med skattesystemet.

4. Fra etternøler til annerledesland

Norge kan ikke sies å ha vært et internasjonalt foregangsland med hensyn til trygdesystemets historiske utvikling. Den første norske nasjonale alderstrygden kom på plass relativt sent i 1936 og også i de første tiårene etter andre verdenskrig skyndte Arbeiderparti-regjeringene seg langsomt med å forbedre de eksisterende trygdene og å komplettere systemet med nye trygder. Den første uføretrygden kom for eksempel på plass så sent som i 1960.

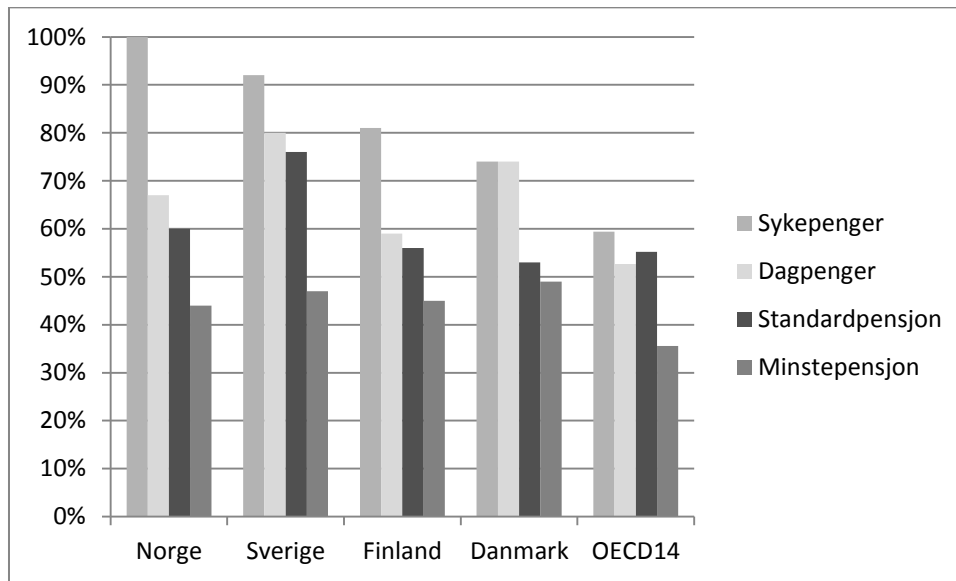
På 1960-tallet gikk det imidlertid raskere med blant annet samlingen av de viktigste trygdeordningene i Folketrygden og innføringen et innteksrelatert tilleggspensjonssystem i 1967. Innføringen av full lønn under sykdom i 1978 representerer den foreløpige kulminasjonen på den gradvise utbyggingen av det norske trygdesystemet. Med dette hadde det norske trygdesystemet kommet på nivå med systemene i de andre nordiske land og blitt blant de mest generøse i OECD-området.

Figur 2 sammenligner sjenerøsiteten i tre sentrale trygdeordninger – arbeidsledighetstrygd, sykepenger og alderspensjon – i 1985 mellom de nordiske land og et gjennomsnitt av 14 ikke-nordiske OECD-land.⁷ Konkret viser tallene hvor mye de respektive trygdeytelsene utgjør som prosent av tidligere lønn for en lønnstaker med gjennomsnittslønn – begge deler før skatt. For alderspensjon vises to tall: Ett for standardpensjonen til en gjennomsnittslønnstaker og ett for minstepensjonen i prosent av gjennomsnittslønnen før skatt (dette siste tallet er altså strengt tatt ikke en kompensasjonsrate men et mål på hvor høy minstepensjonen er for de som har hatt liten eller ingen lønnsinntekt gjennom livet sammenlignet med netto-lønnen til en gjennomsnittslønnstaker).

Dataene er hentet fra det såkalte Comparative Welfare Entitlements Dataset, som er utviklet og stilt til rådighet for det internasjonale forskersamfunnet av den amerikanske statsviteren Lyle Scruggs. Dessverre inneholder datasettet ikke opplysninger om uføretrygd, men i en del land (som Norge) blir uføretrygd beregnet omtrent etter samme regler som alderspensjon, slik at det bildet på sjenerøsiteten til alderspensjonene også er dekkende for uføretrygd i de respektive land.

⁷ De 14 landene er: Australia, Østerrike, Belgia, Canada, Frankrike, (Vest-)Tyskland, Irland, Italia, Japan, Nederland, New Zealand, Sveits, Storbritannia og USA.

Figur 2. Netto kompensasjonsrater i tre sentrale trygdeordninger. De nordiske land og gjennomsnittet av 14 ikke-nordiske OECD-land. Enslig pensjonist/trygdet uten barn. 1985.



Kilde: Egne beregninger basert på Comparative Welfare Entitlements Dataset, 2. Version (CWED2).⁸

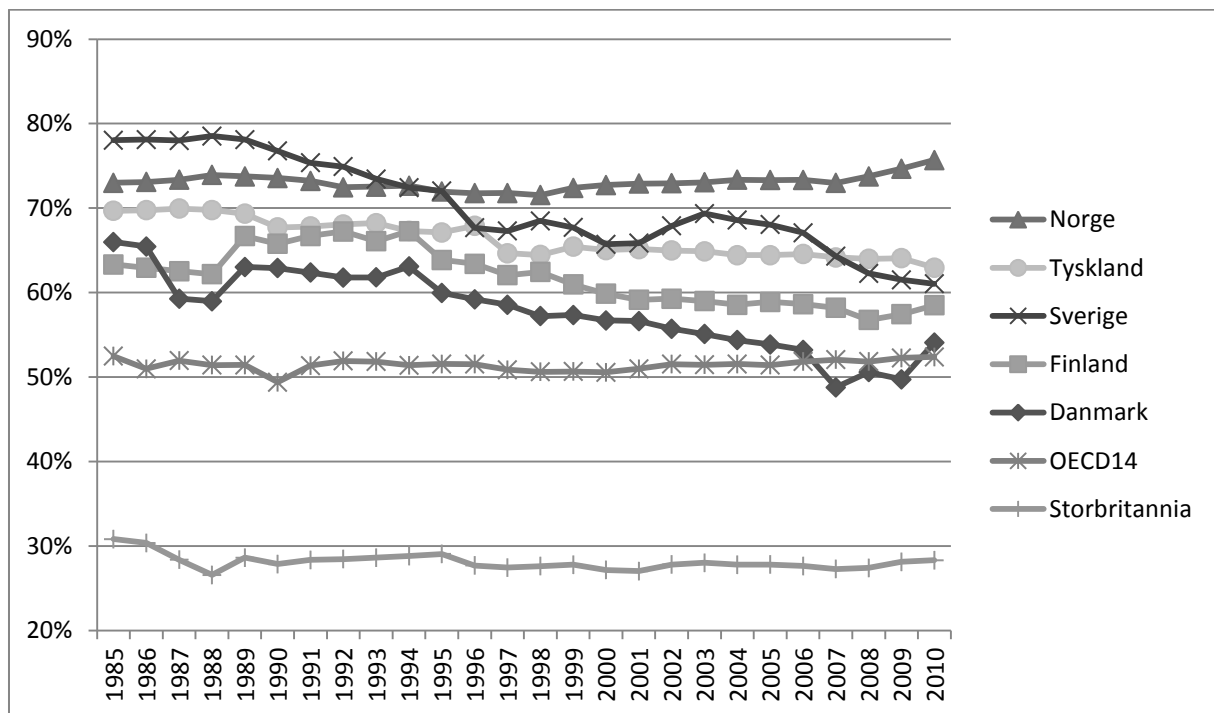
Som figuren viser var den offentlige norske sykelønnsordningen i 1985 den mest sjenerøse i Norden, mens Norge på denne tiden lå noe etter Sverige både med hensyn til kompensasjonsnivået i dagpenger og alderspensjon. Videre ser vi at trygdesystemene i de nordiske land i 1985 uten unntak var mer sjenerøse enn gjennomsnittet blant de øvrige (14) OECD-land.

Slutten av 1970-tallet og det tidlige 1980-tall representerer et historisk vannskille i trygdepolitikken i hele den vestlige verden, inklusive Norge og Norden. Ekspansjonsfasen er forbi og vi går inn i en periode hvor innstramminger og omlegginger dominerer den politiske dagsordenen. Den tyske statsviteren, Peter Flora, snakket på denne tiden om at velferdsstatens og trygdesystemenes ekspansjon hadde nådd et naturlig grense, «Growth to limits» (Flora 1986). Tilsvarende snakket den amerikanske statsviteren Paul Pierson (1996) noen år senere om at det omkring 1980 skjedde en overgang til «the politics of retrenchment» som var drevet frem av en situasjon preget av kroniske finansieringsproblemer i velferdsstaten og den offentlige sektoren som helhet («permanent fiscal austerity»).

Man kan få et relevant samlemål på forskjeller og endringer over tid i trygdesystemenes sjenerøsitet i ulike land ved å ta gjennomsnittet over de fire kompensasjonsratene som er vist i figur 1 og følge dette over tid. Utviklingen i dette samlemålet er gjengitt i figur 3, igjen for de fire store nordiske land sammenlignet med en gruppe på 14 OECD-land. I tillegg er utviklingen for Tyskland og Storbritannia vist spesielt.

⁸ Scruggs, Jahn and Kuitto (2014)

Figur 2. Utviklingen i gjennomsnittlig netto kompensasjonsrate for tre sentrale trygdeordninger fra 1985 til 2010. De nordiske land og gjennomsnittet av 14 ikke-nordiske OECD-land. Enslig pensjonist/trygdet uten barn.



Kilde: Egne beregninger basert på Comparative Welfare Entitlements Dataset, 2. Version (CWED2)

Figuren viser et klart mønster der tre av de fire nordiske land over tid konvergerer mot gjennomsnittet blant de øvrige OECD-land. Særlig dramatisk er utviklingen for Sveriges vedkommende. Mens landet i 1985 hadde det klart mest sjenerøse trygdesystemet av alle med en gjennomsnittlig netto kompensasjonsrate på vel 78 prosent, har kompensasjonsraten siden falt med 17 prosentpoeng til 61 prosent og dermed til et nivå som ligger bare noen få prosentpoeng over OECD-gjennomsnittet og under nivået i Tyskland. Også i Danmark og Finland har trygdesystemene samlet sett blitt mindre sjenerøse i perioden, men fra et vesentlig lavere nivå i utgangspunktet samtidig som endringene ikke er på langt nær så store som i Sverige.

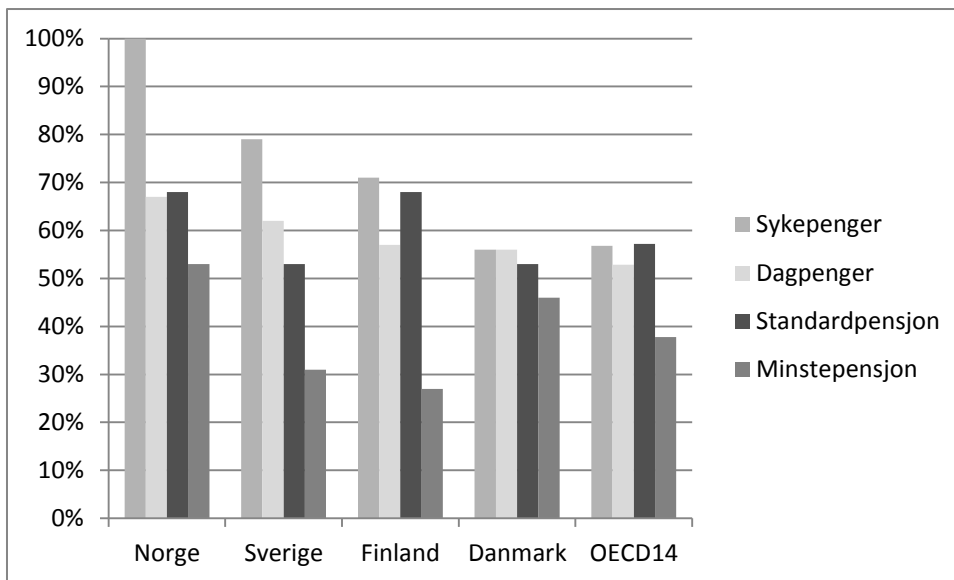
Norge skiller seg ut både med hensyn til den bemerkelsesverdige stabiliteten i trygdesystemets sjenerøsitet og med hensyn til nivået på sjenerøsiteten ved avslutningen av perioden. Den gjennomsnittlige kompensasjonsraten har i Norge over denne 25 års perioden økt med 3 prosentpoeng til 76 prosent i 2010, og mens Norge i 1985 skåret 5 poeng mindre enn Sverige, ligger vi nå helt alene med skåre som er 15 prosentpoeng høyere enn Sveriges og 24 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet blant de 14 ikke-nordiske OECD-land.

Vi så tidligere at Norge ikke skiller seg vesentlig ut når det gjelder nivået på de offentlige utgiftene til trygd, målt som andel av BNP. Likevel ser vi her at det norske trygdesystemet i

dag stiller i en internasjonal særklasse når det gjelder kvaliteten på de sosiale rettighetene som tilbys befolkningen. Mens de andre nordiske land i varierende grad har strammet inn på sine sentrale trygdeordninger, fremstår Norge mer og mer som «annerledeslandet» - også innen den nordiske familien.

I figur 4 vises kompensasjonsratene separat for de enkelte trygdeordninger i år 2010, tilsvarende bildet som ble gitt i figur 1 for 1985. Det fremgår av figur 3 at det særlig er den norske sykkelønsordningen med en kompensasjonsrate på 100 prosent som skiller seg klart ut fra de andre nordiske land. Men også for de øvrige trygdeordningene ligger Norge nå i tet. Særlig har forskjellen når det gjelder nivået på minstepensjonen forskjøvet seg i favør av Norge sammenlignet med Sverige og Finland.

Figur 4. Netto kompensasjonsrater i tre sentrale trygdeordninger. De nordiske land og gjennomsnittet av 14 ikke-nordiske OECD-land. Enslig pensjonist/trygdet uten barn. 2010.



Kilde: Egne beregninger basert på Comparative Welfare Entitlements Dataset, 2. Version (CWED2)

Norge har med andre ord i løpet av en 50-årsperiode beveget seg fra å være en forsiktig etterfølger til et «annerledesland» der trygdenes sjenerøsitet har blitt opprettholdt stort sett uendret på et forholdsvis høyt nivå, mens de fleste andre land har gjennomført til dels betydelige innstramminger. Også i et nordisk perspektiv har Norge de siste årene mer og mer fremstått som «the last man standing».

Det bildet av utviklingen i trygdesystemene sjenerøsitet som er presentert her tar ikke høyde for virkningene av pensjonsreformer som nylig har blitt gjennomført og som først vil påvirke størrelsen på pensjonsytelsene en gang i fremtiden. Mange OECD-land har i løpet av de siste to ti-årene gjennomført pensjonsreformer som vil senke utgiftene og størrelsen på pensjonsytelsene for fremtidige generasjoner av pensjonister (Øverbye 2009). Norge er et av de landene som har gått forholdsvis radikalt til verks og endret selve arkitekturen på pensjonssystemet. Likevel er ikke den norske pensjonsreformen spesielt tøff sammenlignet

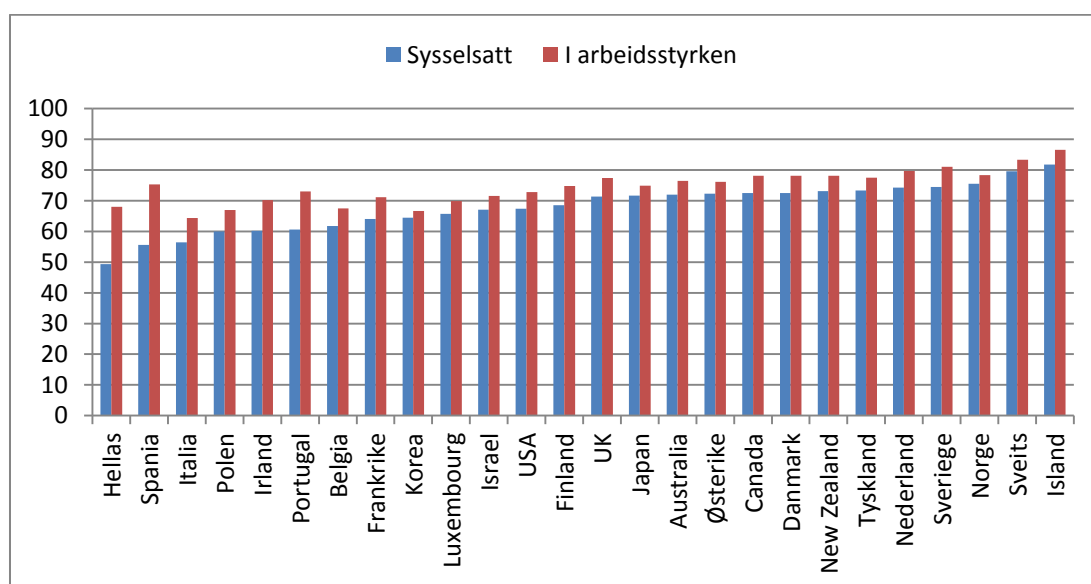
med reformene i Sverige og Finland (Pedersen 2004). Selv om ytelsesnivåene vil bli kraftig redusert som følge av den såkalte levealdersjusteringen er endringene vesentlig mindre dramatiske enn i et land som Sverige og ytelsesprofilen i det reformerte pensjonssystemet skiller seg ikke mye fra profilen i det gamle pensjonssystemet (se Pedersen og Finseraas 2009).

4. Trygdemottak og yrkesdeltakelse

Det er vanlig å anta at sjenerøse trygdesystemer vil ha som uintendert bivirkning at flere i yrkesaktiv alder velger trygd fremfor arbeid. Det er ikke tvil om at vi i Norge har mange i yrkesaktiv alder som mottar trygd og da særlig i form av de helserelaterte ytelsene sykelønn, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Internasjonale sammenligninger av uttaket av trygdeytelser viser da også at Norge ligger på topp når det gjelder andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som mottar en helserelatert trygdeytelse (Barth, Moene og Pedersen 2015). Til gjengjeld har vi få som mottar arbeidsløshetsdagpenger og sosialhjelp sammenlignet med andre land og det totale mottaket av trygdeytelser er derfor ikke eksepsjonelt høyt i internasjonalt perspektiv. En viktig del av forklaringen på dette mønsteret er antakelig at de helserelaterte ytelsene i Norge er spesielt lett tilgjengelige og sjenerøse sammenlignet med andre land, mens de ikke-helserelaterte ytelsene ikke er det (Hatland og Øverbye 2011).

På tross av at vi har mange på trygd i Norge har vi likevel en forholdsvis høy deltakelse i arbeidsmarkedet. Som man kan se av figur 5 lå Norge i 2013 helt på topp blant OECD-landene når det gjelder sysselsettingsandeler blant den yrkesaktive befolkningen – bare overgått av Sveits og Island. Når det gjelder størrelsen på arbeidsstyrken (der også de arbeidsledige teller med) kommer Norge litt lengere ned på treet men fortsatt i den øvre delen.

Figur 5. Andel sysselsatte og andel i arbeidsstyrken blant befolkningen i yrkesaktiv alder. Prosent. 2013.

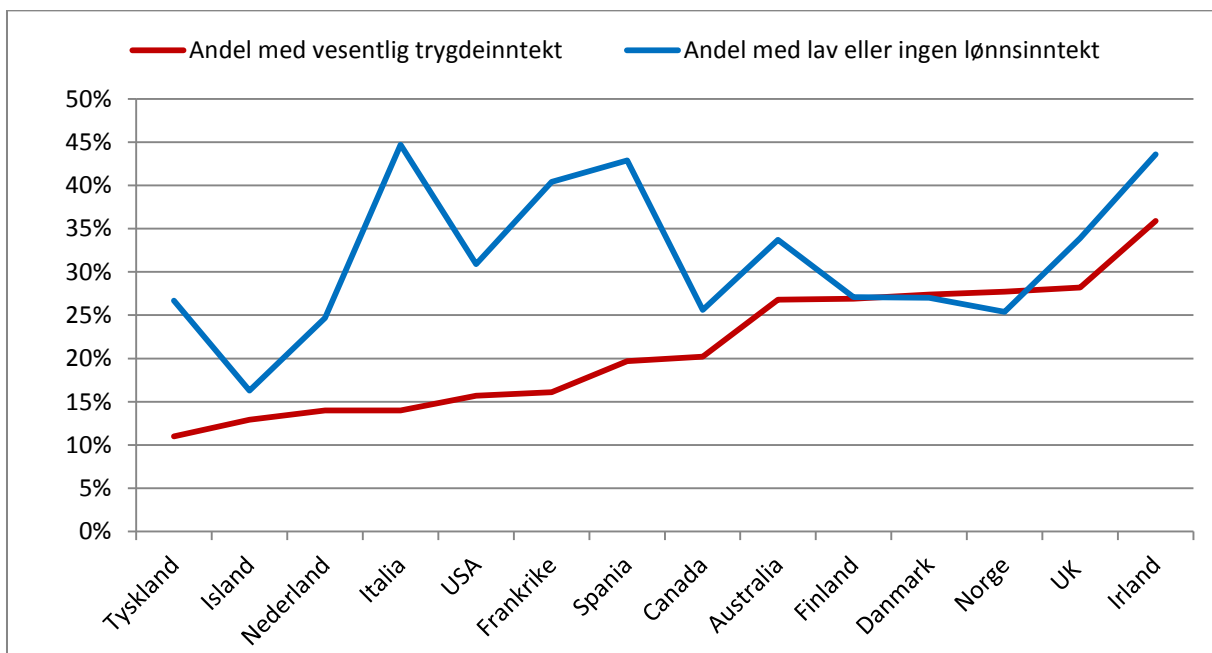


Kilde: OECD: Online Employment Database

Kombinasjonen av et forholdsvis høyt forbruk av trygdeytelser og en forholdsvis høy deltakelse i arbeidsmarkedet som kjennetegner Norge er ikke så paradoksal som man umiddelbart skulle tro. Figur 6 viser hvordan andelen av befolkningen som mottar vesentlige overføringer fra trygdesystemet samvarierer med andelen som har små eller ingen inntekter fra lønnsarbeid i ulike OECD-land. Figuren viser at andelen som mottar vesentlige trygdeinntekter er forholdsvis høy i Norge med 28 prosent – et tall som bare blir overgått av Storbritannia og Irland der andelen er så høy som 36 prosent. Samtidig viser figuren at det ikke er noen entydig negativ sammenheng mellom andelen som mottar trygd og andelen som har lønnsinntekter som følge av deltakelse i arbeidsmarkedet. Selv om Norge ligger nær toppen i andelen som mottar vesentlig trygdeinntekt, så ligger nær bunden når det gjelder andelen som står uten vesentlige lønnsinntekter (25 prosent). Bare i Island er andelen av den yrkesaktive befolkningen som står uten inntekt fra lønnet arbeid lavere enn i Norge.

Forklaringen er at det i Norge er svært få mennesker som faller helt utenfor både arbeidsmarkedet og velferdsstatens sikkerhetsnett. Både i de angelsaksiske og de kontinental-europeiske land er det langt flere enn i Norge (særlig kvinner) som forsørges av familien og som derfor verken mottar lønnsinntekt eller arbeidsinntekt (se Barth, Moene og Pedersen 2015). Dertil kommer at flere i Norge enn i andre land kombinerer mottak av arbeids- og trygdeinntekt.

Figur 6: Andelen blant befolkningen 25-64 år som mottar vesentlige beløp i trygd (trygdeinntekten overstiger 20 % av medianinntekten) og andelen med små eller ingen inntekter fra arbeid (arbeidsinntekt er lavere enn 20 % av medianinntekten). Individnivå. Om lag 2010.

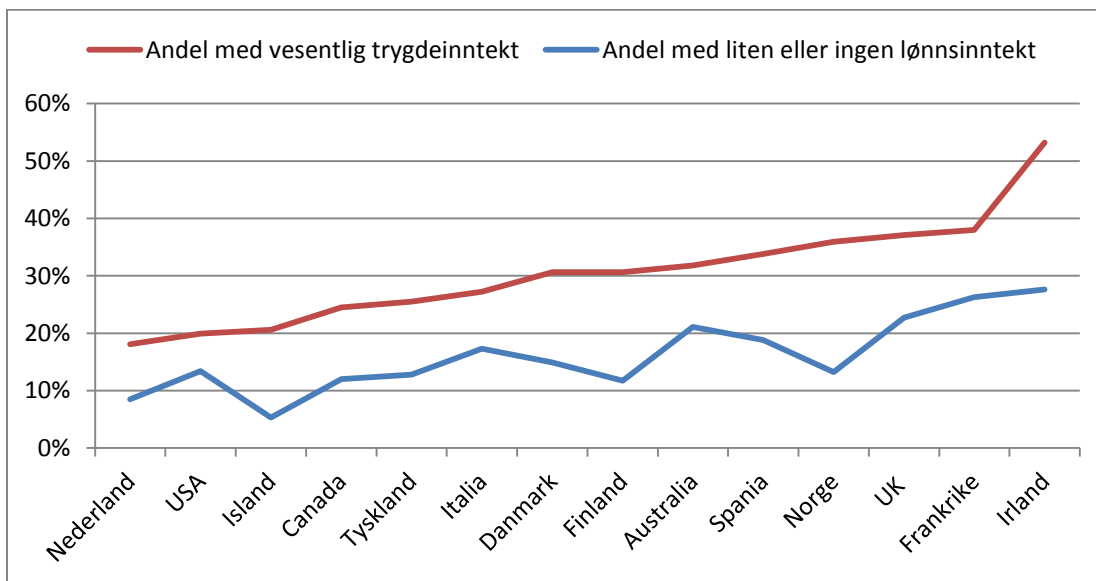


Kilde: Luxembourg Income Study, egne beregninger.

Som vi har vært inne på, er det norske trygdesystemet forholdsvis sterkt individorientert i motsetning til de mer familieorienterte systemene i Sentral- og Sydeuropa og til de angelsaksiske systemene med deres store vektlegging av ytelser som er utsatt for inntektsprøving på husholdsnivå. Det betyr at tendensen i Norge til å kombinere mottak av trygd med arbeidsinntekt er et enda klarere særtrekk når vi ser på husholdsnivået – dvs. at en av partene mottar trygd samtidig som den andre jobber.

Dette kommer klart frem i figur 7. Selv om hele 36 prosent av den norske befolkningen i alderen 0-64 år bor i hushold med vesentlige trygdeinntekter – bare overgått av Storbritannia, Frankrike og Irland – er andelen i hushold som står helt uten vesentlige lønnsinntekter forholdsvis lav i Norge med 13 prosent. Det tilsvarende tallet for Irland er 28 prosent, Frankrike 26 prosent og Storbritannia 23 prosent. I nedre enden skiller Island og Nederland seg ut med andeler på 5 og 9 prosent, men her er samtidig andelen som mottar vesentlig trygdeinntekt langt lavere enn i Norge.

Figur 7: Andelen blant befolkningen 0-64 år i hushold som mottar vesentlige beløp i trygd (trygdeinntekten overstiger 20 % av medianinntekten) og andelen i hushold med små eller ingen inntekter fra arbeid (arbeidsinntekt er lavere enn 20 % av medianinntekten). Om lag 2010.



Kilde: Luxembourg Income Study, egne beregninger.

5. Inntektsfattigdom og inntektsulikhet

En viktig målsetning for norsk trygdepolitikk er å avhjelpe inntektsfattigdom og å redusere graden av inntektsulikhet. Spørsmålet er i hvilken grad denne målsetningen oppnås i Norge sammenlignet med andre OECD-land.

Tabell 1 viser fattigdomsrater i utvalgte OECD-land blant befolkningen avgrenset til barn og voksne i yrkesaktiv alder. Den første kolonnen viser fattigdomsratene beregnet ut fra husholdningenes netto markedsinntekter alene, altså netto-inntekten uten offentlige trygdeytelser. Disse fattigdomsratene sier noe om størrelsen på de sosiale problemene som trygdesystemet er ment å reparere på og de kan ventes å være spesielt høye i land med stor lønnsspredning og høy arbeidsløshet. Det kan imidlertid ikke utelukkes at de i tillegg i noen grad blir påvirket av trygdesystemets innretning og sjenerøsitet. I det omfang folk reagerer på negative insentiver i trygdesystemet ved å bli mindre tilbøyelige til å skaffe seg egne inntekter fra arbeid vil det bidra til å øke fattigdomsratene definert ut fra markedsinntekt.

Tabell 1 Fattigdomsrater før og etter offentlige trygder samt fattigdomsreduksjon (absolutt og relativ) i utvalgte land. EUs fattigdomsindikator ved 60% av medianinntekten. Befolkningen 0-64 år. Om lag år 2010

	Fattigdomsreduksjon			
	Netto markedsinntekt under fattigdomsgrensen	Samlet nettoinntekt under fattigdomsgrensen	Absolutt	Relativ
Australia	31 %	16 %	15 %	49 %
Canada	30 %	17 %	13 %	43 %
Danmark	27 %	10 %	17 %	63 %
Finland	28 %	13 %	16 %	55 %
Frankrike	45 %	28 %	17 %	38 %
Tyskland	27 %	14 %	13 %	49 %
Irland	44 %	15 %	30 %	67 %
Island	22 %	9 %	13 %	60 %
Italia	34 %	23 %	11 %	33 %
Nederland	20 %	8 %	12 %	62 %
Norge	30 %	12 %	19 %	62 %
Spania	36 %	22 %	14 %	39 %
UK	38 %	16 %	22 %	59 %
USA	33 %	23 %	10 %	31 %

Kilde: Luxembourg Income Study, egne beregninger.

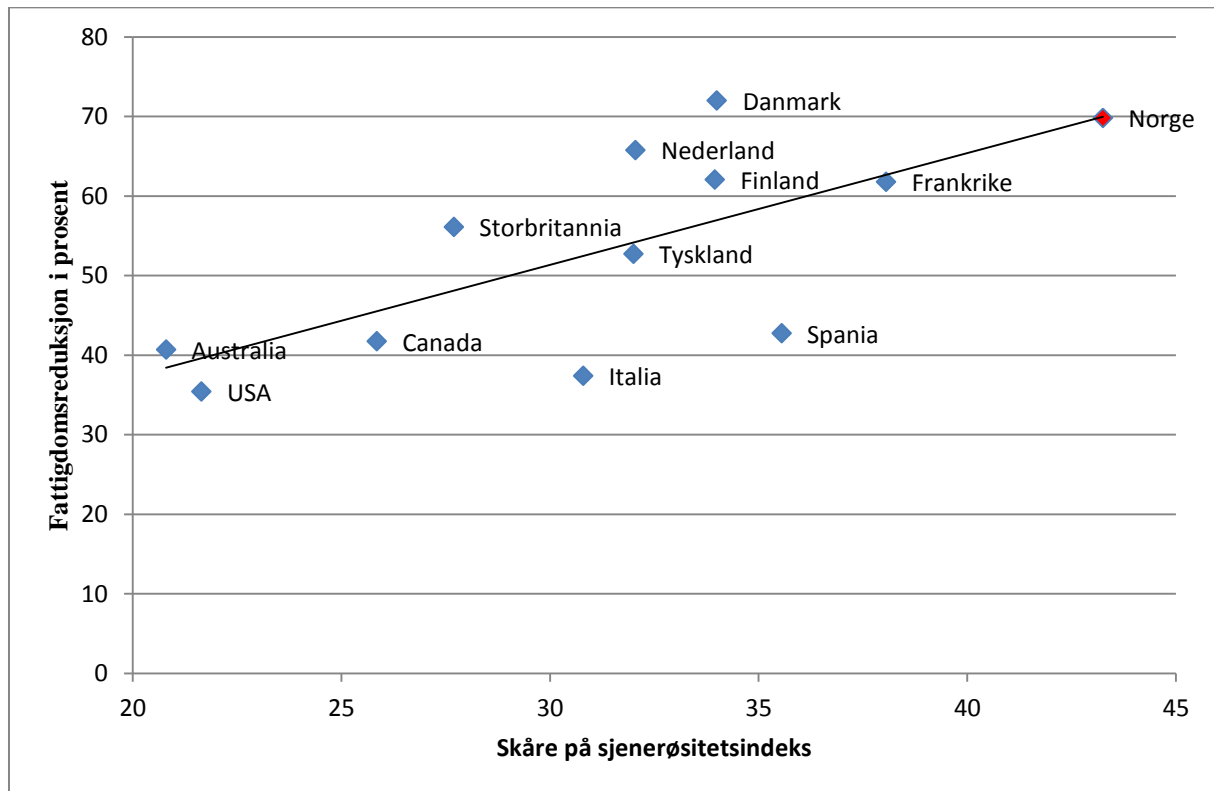
Fattigdomsratene beregnet på denne måten varierer fra 44-45 prosent i Irland og Frankrike til 20-22 prosent Island og Nederland. Norge ligger midt på treet med en fattigdomsrate før trygder på 30 prosent. Siden Norge i denne perioden hadde svært lav arbeidsledighet og siden lønnsspredningen i Norge er blant de laveste i OECD-området, er det grunn til å tro at vi her ser en viss negativ effekt på tilbøyeligheten til å skaffe seg arbeidsinntekt som følge av det forholdsvis sjenerøse norske trygdesystemet.

Går vi derimot over til å se på de faktiske fattigdomsratene etter at inntekt i form av trygdeytelser er tatt med, kommer Norge ut med en av de laveste ratene på 12 prosent – bare overgått av Nederland (8 prosent), Island (9 prosent) og Danmark (10 prosent). De høyeste fattigdomsratene blant befolkningen i yrkesaktiv alder (inklusive barn) finner vi i Frankrike USA, Italia og Spania med nivåer mellom 23 og 28 prosent.

Norge er et av landene der trygdesystemet bidrar til den sterkeste reduksjon av fattigdomsratene – enten man måler det i absolutte prosentpoeng eller i relativ (prosentvis) reduksjon. I Norge reduseres fattigdomsraten med 19 prosentpoeng som følge av at trygdene legges til ved målingen av inntekt, et tall som bare overgås av Storbritannia (22 prosentpoeng) og Irland (30 prosentpoeng). Irland og Storbritannia oppnår også forholdsvis store prosentvise reduksjoner, men siden fattigdommen målt ved markedsinntekt er svært høy i utgangspunktet ender disse land likevel opp med moderat høye fattigdomsrater. I Norge reduserer trygdene fattigdommen med 62 prosent og siden dette skjer fra et forholdsvis moderat nivå er sluttresultatet at den norske fattigdomsraten er relativt beskjedent sammenlignet med de fleste andre OECD-land.

Det kan i utgangspunktet være grunn til å forvente at det skal være en sammenheng mellom trygdesystemets sjenerøsitet på den ene siden og graden av fattigdomsreduksjon om systemet oppnår på den andre. Det blir bekreftet i figur 8 selv om man åpenbart ikke uten videre kan trekke konklusjoner om kausalitet på bakgrunn av enkle mønstre av samvariasjon på tvers av land. I figuren er sjenerøsiteten til trygdesystemene i de respektive land målt ved hjelp av en samleindikator («Welfare State Generosity Index») som både tar hensyn til kompensasjonsratene i de sentrale trygdeordningene som ble brukt tidligere i kapitlet og til ordningenes tilgjengelighet for mottakeren (blant annet dekningsgrad i befolkningen, eventuelle karenstider og varigheten av utbetalingene) (se Scruggs 2014 for en nærmere redegjørelse for konstruksjonen av denne indikatoren).

Figur 8. Prosentvis reduksjon i fattigdomsraten blant befolkningen 25-64 (Y-aksen) og trygdesystemets sjenerøsitet målt ved den såkalte «Welfare State Generosity Index» (X-aksen).



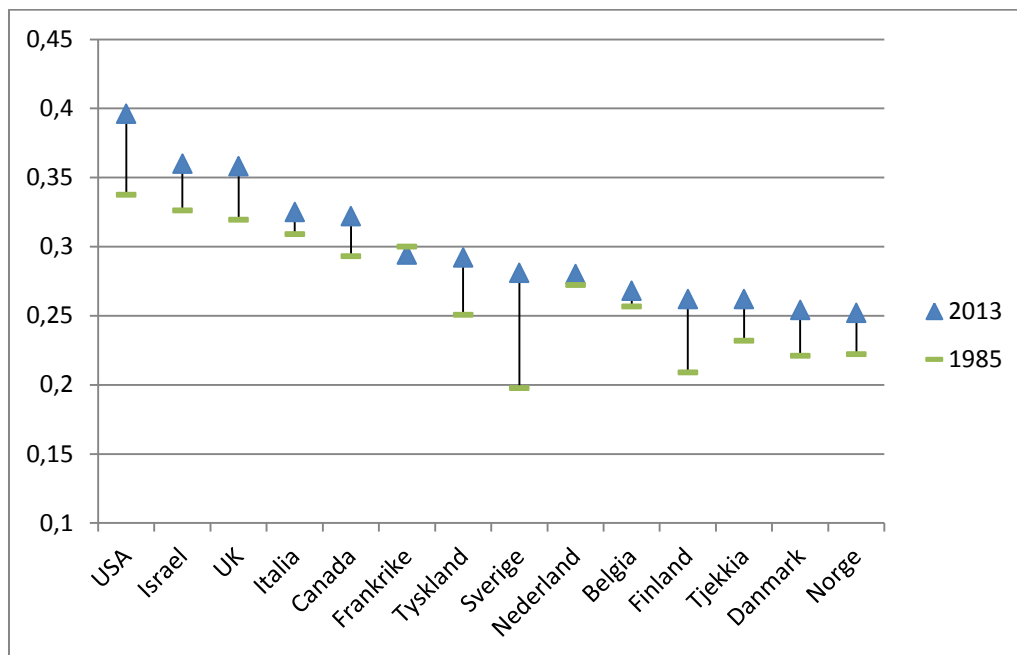
Kilder: Comparative Welfare Entitlements Dataset, 2. Version (CWED2) og egne beregninger basert på Luxembourg Income Study.

Det fremgår av figur 8 at det er det en klar tendens til at landene med de mest sjenerøse trygdesystemer oppnår den sterkeste reduksjon i fattigdom og Norge posisjon i grafen passer godt inn i det generelle mønsteret. Det samme kan sies om Australia og USA som begge skårer lavt på sjenerøsitetsindeksen og som begge oppnår en relativt liten fattigdomsreduksjon. I midten av figuren er det imidlertid en del land som bryter mønsteret – f.eks. Danmark som oppnår en betydelig fattigdomsreduksjon selv om skåren på sjenerøsitetsindeksen ikke er spesielt høy og på den andre siden Italia og Spania som oppnår mindre fattigdomsreduksjon enn skåren på sjenerøsitetsindeksen skulle tilsi. Det er nærliggende å knytte forklaringen til de forskjeller i fordelingsprofil som ble diskutert tidligere mellom land hvis systemer hviler på tradisjonen etter Bismarck (Italia og Spania) og land som tilhører Beveridge-tradisjonen (Danmark).

Det ble tidligere i kapitlet diskutert hvordan mange OECD-land over de siste tiårene har foretatt til dels betydelige innstramminger i sine trygdesystemer. I den samme perioden har inntektsulikheten – som for eksempel målt ved Gini-koeffisienten – vist en klart økende tendens. Økningen i inntektsulikhet som for USA og Storbritannias vedkommende startet allerede på 1970-tallet har utvilsomt en rekke ulike kilder som økonomisk globalisering og teknologiske endringer som har ført til lavere etterspørsel etter lavt kvalifisert arbeidskraft.

Det er imidlertid grunn til å tro at også endringer i skatte og trygdesystemene har vært en medvirkende årsak (Atkinson 2015). Som man kan se av figuren har økningen i ulikhet over de siste 20 årene vært spesielt sterk i Sverige og Finland og dermed i den samme perioden der kvaliteten på trygdeordningene har blitt vesentlig redusert. Norge er blant landene der veksten i ulikhet har vært mer beskjeden og det nivået på ulikheten per i dag er lavest i OECD-området.

Figur 9. Inntektsulikhet i utvalgte OECD-land målt ved Gini-koeffisienten. 1985 and 2013



Kilde: OECD Income Distribution Database

6. Sammenfatning og konklusjon

Det norske trygdesystemet kombinerer trekk fra de to europeiske hovedtradisjoner: den Bismarckske sosialforsikringsmodell og den nordisk/angelsaksiske tradisjon for skattefinansierte ytelser utbetalt med et likt beløp til alle i samme behovssituasjon. Det norske trygdesystemet er samtidig i dag blant verdens mest sjenerøse. Slik har det ikke alltid vært. Norge var relativt sent ute med innføringen av sentrale trygdeordninger som alderspensjon og helt frem til 1960-tallet var Norge en etterfølger sammenlignet med Norge og Sverige.

Fra og med om lag 1980 har en generell tendens til ekspansjon av offentlige trygdesystemer blitt snudd til stagnasjon og (i varierende grad) innstramning. Norge er imidlertid ett av de få landene innen OECD-området der trygdesystemets sjenerøsitet i all hovedsak har blitt opprettholdt på tross av press for utgiftsreduksjoner fra blant annet økonomisk globalisering og demografiske endringer. Blant det nordiske land har særlig Sverige strammet kraftig inn på et trygdesystem som på 1980-tallet var verdens mest sjenerøse og Norge fremstår stadig mer som et annerledesland også innenfor den nordiske familien. De helserelaterte ytelsene i Norge

er spesielt sjenerøse og lett tilgjengelige - både sammenlignet med tilsvarende ordninger i andre og de ikke-helserelaterte norske ytelsene som dagpenger og sosialhjelp.

Sjenerøsiteten til det norske trygdesystemet bidrar antakelig til at flere mottar ytelser, men samtidig ser vi ingen klare tendenser til at forbruket av trygdeytelser fører til fall sysselsetting og arbeidsmarkedsdeltakelse. Norge kombinerer høy sysselsetting og arbeidsmarkedsdeltakelse med et sjenerøst trygdesystem og et forholdsvis høyt forbruk av trygdeytelser – særlig av de helserelaterte trygder. I de søreuropeiske land blir en forholdsvis stor andel av den voksne befolkningen forsørget innen familien mens den voksne befolkningen i Norge nesten utelukkende er enten i arbeid, på trygd eller begge deler. I de angelsaksiske land som Irland og Storbritannia står en forholdsvis stor del av husholdningene helt uten arbeidsinntekt mens det blant par i Norge er langt vanligere at den ene er i arbeid mens den andre mottar trygd.

Endelig har vi sett at trygdesystemene i ulike land i varierende grad bidrar til å redusere inntektsfattigdom og dempe økonomisk ulikhet mer generelt. Norge hører i dag til blant landene med de laveste fattighedsratene innen OECD-området og den generelle inntektsulikheten er tilsvarende lav. Den generelle tendensen innen OECD-området går ellers klart i retning av økende inntektsfattigdom og økende ulikhet. Tendensen satte tidligst og sterkest inn i USA og Storbritannia men har siden spredt seg til de fleste europeiske land inklusive de nordiske. Sverige og Finland er blant de landene i OECD som over den siste 20-årsperioden har opplevd den sterkeste vekst i inntektsuliketen – en vekst som dog må sees i sammenheng med at ulikheten i disse landene var på et svært lavt nivå på midten av 1980-tallet. Blant OECD-landene som helhet og innad blant de nordiske landene er det et tydelig mønster at land som strammer kraftig inn på trygdesystemet gjerne opplever en sterk vekst i fattigdom og ulikhet. Opprettholdelsen av et bredt og sjenerøst trygdesystem ser derfor ut til å være en nødvendig forutsetning for å holde tendensene til økt økonomisk ulikhet i sjakk.

Referanser

Alber, Jens (1986), Germany, i Flora, Peter (red.) *Growth to limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Vol 2. Berlin: De Gruyter.

Atkinson, Anthony B. (2015), *Inequality. What can be done?* Cambridge, MA:Harvard University Press

Baldwin, Peter (1990), *The politics of solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Barth, Erling, Kalle Moene og Axel West Pedersen (2015), «Trygd og sysselsetting i et internasjonalt perspektiv». I Bay, Ann-Helén, Anniken Hagelund og Aksel Hatland (red.) *For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Castles, Francis G. (red.) (1993). *Families of nations. Patterns of public policy in Western democracies*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.

Castles, Francis G. and Deborah Mitchell (1991). "Three worlds of welfare capitalism or four?" Luxembourg Income Studies Working Paper Series(No. 63). Luxembourg: CEPS/INSTEAD.

Flora, Peter (red.) (1986) *Growth to limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Berlin: De Gruyter.

Hatland, Aksel og Einar Øverbye (2011), "Syk eller arbeidsledig?" I Hatland, Aksel (red.) *Veivalg i velferdspolitikken*. Bergen: Fagbokforlaget.

Heclo, Hugh (1974), *Modern social policies in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.

Lødemel, Ivar (1997), *The welfare paradox: income maintenance and personal social services in Norway and Britain 1946-1966*. Oslo: Scandinavian University Press.

Petersen, Jørn Henrik (1985), *Den danske alderslovgivningens udvikling. Vol. 1 Oprindelsen*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Pedersen, Axel West (1990) «Fagbevegelen og folketrygden. LOs målsetninger, strategi og innflytelse i pensjonspolitikken 1945-66». Fafo-rapport nr. 110. Oslo: Fafo.

Pedersen, Axel West (2004), «Halvhjertet kopi av brutal original. En sammenligning av Pensjonskomisjonens forslag og det nye svenske pensjonssystemet». *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 7(2):168-187.

Pedersen, Axel West og Henning Finseraas (2009), "Towards a European convergence in pension policy outputs? Evidence from the OMC on pensions". I Ervik, Rune m.fl. (red.): *The Role of International Organizations in Social Policy: Ideas, Actors and Impact*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Pierson, Paul (1996), "The new politics of the welfare state". *World Politics* 48 (2): 143-179.

Scruggs, Lyle (2014), "Social welfare generosity scores in CWED2. A genealogy". CWED Working Paper 01. http://cwed2.org/Data/CWED2_WP_01_2014_Scruggs.pdf

Scruggs, Lyle og James Allen (2006) "Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision". *Journal of European Social Policy*. 16 (1): 55-71.

Scruggs, Lyle, Detlef Jahn og Kati Kuitto (2014), "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03." University of Connecticut & University of Greifswald.

Titmuss, Richard (1974) *Social Policy. An introduction*. (redigert av Brian Abel-Smith og Kay Titmuss). London: Routledge.

Øverbye, Einar (2009). "Pensions can be cut". I Petersen, Jørn Henrik og Klaus Petersen (red.), *The politics of age*. Peter Lang Publishing Group.