



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 13

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Muligheter for alle

Fordeling og sosial bærekraft





DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 13

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Muligheter for alle

Fordeling og sosial bærekraft

Innhold

1	Perspektiv, faktagrunnlag og innsats	5	3.2.3	Kort utdanning er en risikofaktor	60
1.1	En melding om fordeling og sosial bærekraft	5	3.2.4	For mange unge kommer ikke inn i arbeidsmarkedet	62
1.2	Regjeringens perspektiv på ulikhet og fordeling	6	3.2.5	Helseproblemer kan være en barriere for sysselsetting	63
1.3	Et faktabasert grunnlag for å vurdere utviklingen i likhet og ulikhet i Norge	9	3.2.6	Lav sysselsetting i innvandrerg grupper	63
1.4	Regjeringens innsats for å videreføre et samfunn med høy velferd og små forskjeller	15	3.2.7	Lavt omfang av andre tilknytningsformer enn fast ansettelse ...	65
2	Økonomisk ulikhet og lavinntekt i Norge i et internasjonalt perspektiv	22	3.3	Små, men økende lønnsforskjeller	65
2.1	Innledning	22	3.3.1	Lønnsdannelsen demper lønnsforskjeller	65
2.2	Livskvalitet	23	3.3.2	Økte lønnsforskjeller i Norge og andre land	66
2.3	Utviklingen i inntektsulikhet	25	3.3.3	Forskjeller mellom kvinner og menn	70
2.3.1	Utviklingen i inntektsfordelingen ..	25	3.3.4	Innvandrere har lavere lønn enn majoritetsbefolkningen	71
2.3.2	Utviklingen i realinntekter	29	3.4	Velferdsordningene og arbeidsrettede tiltak	72
2.3.3	Utviklingen i fordeling av formue ..	30	3.4.1	Gode fordelingsvirkninger av inntektssikringsordningene	72
2.4	Faktorer bak utviklingen i inntektsfordelingen i Norge de siste 30 årene	34	3.4.2	En høy andel mottar helserelaterte ytelser	72
2.4.1	Utviklingen i størrelsen på og fordelingen av ulike inntektsarter	34	3.4.3	Viktig med gode insentiver til arbeid	73
2.4.2	Demografiske endringer	37	4	Lære hele livet	76
2.4.3	Betydningen av skatter, overføringer og offentlig tjenesteyting	39	4.1	Utdanning, sosial mobilitet og inntektsfordeling	76
2.5	Lavinntekt, fattigdom og vanskeligstilte på boligmarkedet ..	42	4.2	Utdanning som kompenserer for ulikhet i forutsetninger	78
2.5.1	Lavinntekt	42	4.2.1	Innledning	78
2.5.2	Oppvekst i familie med lavinntekt	45	4.2.2	Barnehage	78
2.5.3	Boforhold og vanskeligstilte i boligmarkedet	47	4.2.3	Grunnskole og videregående opplæring	78
2.6	Livsinntekt, mobilitet og muligheter for alle	49	4.2.4	Høyere utdanning	80
2.6.1	Livsinntekter	50	4.2.5	Læring i arbeidslivet	81
2.6.2	Mobilitet mellom generasjoner	51	4.3	Kompetanse som dekker arbeidslivets skiftende behov	81
2.6.3	Likhet og ulikhet i mulighet	54	4.3.1	Endring i etterspørsel	82
3	Fordeling av inntekt gjennom arbeidsmarkedet	56	4.3.2	Utdanningskapasitet og balanse i arbeidsmarkedet	82
3.1	Stabil fordeling mellom eiere og ansatte	56	4.3.3	Kompetanseutvikling i arbeidslivet	84
3.2	Forskjeller i sysselsetting gir forskjeller i inntekt	57	5	Ulikhet i helse	88
3.2.1	Lønnsinntekt utgjør hovedparten av samlet inntekt	57	5.1	Innledning	88
3.2.2	Sysselsettingsraten har gått ned i store grupper	57	5.2	Helsetilstanden i Norge i et internasjonalt perspektiv	88
			5.3	Om sosiale helseforskjeller	89
			5.4	Helsen til ulike grupper	94

5.4.1	Innvandrerbefolkningen	94	7.2	Utviklingen i global inntekt og ulikhet i et historisk perspektiv	122
5.4.2	Geografiske forskjeller	96	7.3	Samspillet mellom vekst og fordeling	125
5.4.3	Sosioøkonomiske forskjeller i levevaner	96	7.4	Noen mønstre i fordelingen av inntekt før skatt de siste 30 årene	127
5.4.4	Forskjeller i helsetjenester	98	7.5	Betydningen av teknologiske endringer	129
5.5	Bakenforliggende faktorer til sosiale helseforskjeller	99	7.6	Betydningen av globalisering	132
6	Ulikhet i demokratisk og sosial deltakelse	102	7.7	Endringer i markedsforhold	132
6.1	Innledning	102	7.7.1	Endringer i arbeidsmarkedet	132
6.2	Demokratisk deltakelse	102	7.7.2	Betydningen av markedsrett i produktmarkedene	134
6.2.1	Valgdeltakelse, tiltro og tilfredshet med demokratiet	102	7.8	Noen synspunkter fra diskusjonen internasjonalt om tiltak mot ulikhet	135
6.2.2	Nærmere om valgdeltakelsen i Norge	105	8	Regjeringens innsats for å motvirke ulikhet	136
6.2.3	Deltakelse i organisasjoner og politisk arbeid mellom valg	107	8.1	Høyere sysselsetting og mindre utenforskap	136
6.2.4	Representasjon	110	8.2	Utdanning gir bedre mulighet til alle	137
6.2.5	Demokratisk kompetanse og demokratisk deltakelse blant barn og unge	112	8.3	God integrering gir mindre ulikhet og utenforskap	139
6.3	Deltakelse i frivillighet	115	8.4	Helse og mestring gir muligheter	140
6.3.1	Frivillighet i Norge	115	8.5	Oppvekst, likestilling og boligsosialt arbeid	142
6.3.2	Faktorer som har betydning for deltakelse i frivillighet	116	8.6	Deltakelse i frivillighet	144
6.3.3	Deltakelse i sivilsamfunn blant barn og unge	118	8.7	Deltakelse i kulturaktivitet	145
6.4	Et flerkulturelt sivilsamfunn?	119	8.8	Innsats for levkår og jevn fordeling må favne vidt	145
6.5	Rekruttering og barrierer for deltakelse	119	8.9	Økonomiske og administrative konsekvenser	147
6.5.1	Individuelle barrierer	119			
6.5.2	Digital kapital og kompetanse	120			
7	Drivkrefter bak endringer i inntektsfordeling. Erfaringer fra andre land.....	121			
7.1	Innledning	121			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 13

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Muligheter for alle

Fordeling og sosial bærekraft

*Tilråding fra Finansdepartementet 1. mars 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Perspektiv, faktagrunnlag og innsats

1.1 En melding om fordeling og sosial bærekraft

Det er et viktig mål for regjeringen at forskjellene skal være små i Norge. Små forskjeller bygger fellesskap og kan bidra til høy tillit innad i det norske samfunnet. Tillit gjør det enklere å samhandle på de fleste områder, ikke minst økonomisk. Vår levestandard understøttes også av et konkurransebasert næringsliv og bred deltakelse i den internasjonale økonomien. Vi har bygget opp et utdanningssystem, et helsevesen og overføringsordninger som bidrar til å utjevne løpende forskjeller og samtidig legger til rette for muligheter for alle. For å bidra til fortsatt vekst i levestandard vil regjeringen legge til rette for et robust og mangfoldig næringsliv og føre en økonomisk politikk som øker den fremtidige verdiskapingen.

Regjeringen legger med dette frem en melding til Stortinget om fordeling og sosial bærekraft i det norske samfunnet. Norge kommer svært godt ut i internasjonale sammenligninger av inntektsnivå, levestandard og fordeling. Forde-

ling, ulikhet og likhet handler om grunnleggende forhold i livene våre. Derfor er det viktig å se forskjellige dimensjoner opp mot hverandre og forstå sammenhengene bak. Det fordrer et godt faktagrunnlag. Denne meldingen tar opp ulikhet og lavinntekt i Norge i et internasjonalt perspektiv, arbeidsmarkedets og trygdeordningenes betydning for fordeling og muligheter, læring gjennom hele livet, ulikhet i helse, demokratisk og sosial deltakelse og erfaringer fra andre land om hva som kan være drivkrefter bak endring i inntektsfordelingen. Meldingen presenterer også regjeringens innsats for å bidra til sosial bærekraft og motvirke ulikhet og konsekvenser av ulikhet. Fremlegget svarer på Stortingets vedtak nr. 3 (2017–2018), fattet i forbindelse med trontaledebatten høsten 2017.¹

¹ Vedtak nr. 3 (2017–2018), 11. oktober 2017: «Stortinget ber regjeringen fremme en stortingsmelding om tiltak mot den økende ulikheten i makt og rikdom i Norge.» Vedtaket ble gjort i forbindelse med trontaledebatten i 2017, jf. forslag nr. 3 fra representanten Audun Lysbakken.

1.2 Regjeringens perspektiv på ulikhet og fordeling

Levestandard og fordeling må ses i sammenheng

Høy levestandard og små forskjeller er med på å gjøre Norge til et godt land å bo i. Det er et viktig mål for regjeringen at forskjellene fortsatt skal være små i Norge, og at alle skal ha muligheter og frihet til å treffe egne valg. For å ivareta mangfoldet må vi kunne vektlegge verdier ulikt og bruke våre muligheter til å velge forskjellig. Gode muligheter og gode levekår for alle er ikke det samme som like liv, men bidrar til likeverdige liv.

Likhet og ulikhet kan vurderes langs flere dimensjoner. Økonomisk ulikhet er én av dem, og handler om hvordan inntekt og formue fordeler seg i befolkningen. Økonomiske ressurser er med på å bestemme levekår, og fordelingen av inntekt påvirker graden av likhet og ulikhet i forbruksmulighetene i samfunnet. Likhet og ulikhet kan også ha en sosial dimensjon i form av jevnbyrdighet eller forskjeller i helse, utdanning, sosiale nettverk, innflytelse og deltakelse i sivilsamfunn og demokratiske prosesser.

De senere tiårene har den økonomiske ulikheten avtatt mellom land, men samtidig økt noe innad i mange utviklede land. Det gjelder også Norge. I et internasjonalt perspektiv er Norge likevel et land med høy levestandard og livskvalitet og liten ulikhet i levekår. Våre høye inntekter bygger på arbeidsinnsats og høy produktivitet. De er skapt gjennom innsats fra arbeidstakere og næringsliv og understøttet av konkurransebaserte markeder, bredt samarbeid mellom partene i arbeidslivet og omfattende økonomisk samhandling med andre land. Vekt på utdanning samt vilje og evne til omstillinger i møte med nye markeder, ny teknologi og nye organisasjons- og samarbeidsformer har også gitt uttelling.

Vi har også bygget opp universelle, skattefinansierte velferdsordninger som fremmer likhet i muligheter og reduserer ulikhet i resultat. Økonomisk støtte til barnefamilier, gratis utdanning og gode studiefinansieringsordninger demper betydningen av familiebakgrunn og øker sosial mobilitet. Folketrygdens stønadsordninger gir inntekt ved sykdom, arbeidsledighet, uførhet, tap av forsørger og høy alder. Folketrygden dekker mesteparten av kostnadene ved medisinsk behandling og bidrar også på denne måten til å redusere konsekvensene for levekår og livskvalitet av forhold som ligger utenfor den enkeltes kontroll. Skattesystemet bidrar til omfordeling gjennom finansier-

ingen av offentlige tjenester og overføringer og ved at skattesatsen stiger med inntekten.

Vår levestandard bygger på en erkjennelse av at vi ikke kan fordele verdier uten også å skape dem. I en moderne økonomi bestemmes størrelsen på inntekter og formue, og fordelingen av disse på befolkningen, av et samspill mellom mange faktorer sentrert rundt markedene for arbeid, kapital, varer og tjenester. Den høye økonomiske veksten i Norge har gjennom lang tid kommet brede lag av befolkningen til gode. Samtidig har våre omfattende velferdsordninger bidratt til at risikoen for å havne i fattigdom eller sosialt utenforskap er mindre i Norge enn i de fleste andre europeiske land. Det må vi ta vare på fremover.

Også vi utsettes imidlertid for utviklingstrekk som har bidratt til mindre likhet i andre industriland. Teknologisk utvikling og rask globalisering endrer etterspørselen etter arbeidskraft både mellom og innad i land, samtidig som tilgangen av arbeidskraft påvirkes av migrasjon. Endringer i konkurranseforhold og organisering påvirker markedene med følger for både ressursbruk og fordeling av resultater. Samtidig setter den demografiske utviklingen velferdsordningene under press. Disse utviklingstrekkene har gitt ny oppmerksomhet om drivkrefter for og konsekvensene av endringene i økonomisk og sosial ulikhet. Utviklingstrekkene understreker også betydningen av regjeringens arbeid for å omstille norsk økonomi, bygge kunnskap og kompetanse, skape et inkluderende arbeidsliv, sikre gode velferdsordninger, redusere fattigdom og gjennomføre et integreringsløft. Regjeringen mener at Norge er godt rustet til å møte fremtidige utfordringer. Vi har en høyt utdannet befolkning, en kompetent arbeidsstyrke, et omstillingsdyktig næringsliv, betydelige naturressurser og solide statsfinanser.

Demokrati, menneskerettigheter og likhet

FNs verdenserklæring om menneskerettighetene peker på friheter og rettigheter som tilkommer alle mennesker. Et fritt samfunn oppstår ikke av seg selv. Vi er avhengige av fungerende fellesskap, felles verdier og institusjoner som ivaretar rettssikkerhet, personvern, ytringsfrihet, foreningsfrihet, tanke-, samvittighets- og religionsfrihet, tilitt, frie medier, markedsøkonomi, eiendomsrett og frivillighet. I tillegg er vi avhengige av bred støtte for prinsippet om felles plikter, slik som allmenn verneplikt. Regjeringen vil støtte opp om verdiene og institusjonene som bærer samfunnet vårt.

Både rettsstaten og demokratiet som styringsform bygger på et likhetsideal. I en rettsstat har alle krav på rettsikkerhet og alle skal stille likt for loven. Det er fundamentalt for demokratiet at innbyggerne har de samme politiske rettighetene og må arbeide innenfor de samme rammene for å påvirke samfunnet. Regjeringen vil spre makt og gi enkeltmennesker, familier og lokalsamfunn mulighet til å styre sin egen hverdag og til å forme sin egen fremtid.

Å delta i kommune- og stortingsvalg gir den enkelte innflytelse over hvordan styrende organer settes sammen. Høy valgdeltakelse gir bedre representasjon av ulike ideer, verdier og standpunkter. Leseferdigheter og utdanning kan være et hinder når den enkelte skal orientere seg om sine rettigheter eller delta i beslutningsprosesser. Fremover vil trolig mestring av digitale ferdigheter bli en stadig viktigere forutsetning for bred deltakelse. Det understreker betydningen av regjeringens arbeid med å utvikle mer fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse.

Gjennom menneskerettighetene løftes grunnleggende verdier som likhet, frihet og verdighet frem. Alle mennesker har også rett til liv, personlig sikkerhet, sosial trygghet, arbeid, hvile og fritid, til en levestandard som er tilstrekkelig for helse og velvære, til utdanning og til fritt å delta i samfunnets kulturelle liv. Som part til ulike menneskerettighetskonvensjoner har Norge støttet opp under det grunnleggende prinsippet om at alle mennesker er født likeverdige. Samtidig har vi forpliktet oss til å respektere og sikre alle borgere de samme uavhengelige menneskerettighetene. Dette har Norge fulgt opp ved at menneskerettighetene er innarbeidet og gitt forrang i norsk lovgivning.

Gjennom FN har verdenssamfunnet også vedtatt bærekraftsmålene, som bygger på de samme likhetsprinsippene som FNs verdenserklæring. Bærekraftsmålene gjelder for alle land. De sikter blant annet mot å utrydde alle former for fattigdom og redusere ulikhet i og mellom land. Bærekraftsmålene er en videreutvikling av FNs tusenårsmaal, herunder målet om å halvere antall svært fattige fra 1990 til 2015. Dette målet ble nådd med god margin.

De 17 hovedmålene dekker et bredt område, herunder helse, utdanning, likestilling, full sysselsetting, samt varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst. Regjeringen legger FNs bærekraftsmål til grunn for en samstemt politikk for utvikling og vil anvende den offentlige bistanden slik at den utløser private ressurser, bidrar til å nå

bærekraftsmålene og til å skape gode arbeidsplasser i utviklingsland.

Tillit, samhold og sivilsamfunn

Regjeringen vil ta vare på et samfunn med små forskjeller og høy tillit mellom folk. Gjensidig tillit underbygges av felles ideer, likeverd og rettferdighet og fremmer samarbeid og deltakelse på samfunnets ulike arenaer. Samhold og tillit reduserer kostnadene til kontroll og rettshåndhevelse og legger til rette for at demokratiet, rettsstaten og velferdsordningene kan fungere effektivt. Den norske samfunns- og velferdsmodellen er tuftet på åpenhet og tillit til at rettsvesenet, de politiske myndighetene og forvaltningen er upartiske, etterprøvbare og effektive. Uten tillit til grunnleggende samfunnsinstitusjoner svekkes vår interesse for å bidra til å finansiere fellesskapet og velferdstjenestene. Erfaringer fra vårt eget og andre land gir også klare indikasjoner på at høy tillit bidrar til høy levestandard.

Sammen med blant annet andre nordiske land scorer Norge høyt på internasjonale målinger av tillit. I slike undersøkelser er det en tendens til at landene med høy tillit også har lav ulikhet. Felles deltakelse på mange samfunnsområder er et forhold som kan bidra til å bygge tillit, både mellom mennesker og til styrende institusjoner. Samtidig kan gode institusjoner bygge opp under den generelle tilliten i samfunnet. Felles deltakelse gir også tilhørighet, tilgang til sosiale nettverk og forståelse for lokale normer og skikker. For innvandrere kan det å delta i sivilsamfunnet være en viktig arena for språklæring og en vei inn i yrkeslivet. Sammenfall mellom økonomisk, sosial og kulturell ulikhet kan svekke tillit og samhold. For å opprettholde det høye tillitsnivået i det norske samfunnet, er det viktig at alle har tilgang til de sentrale samfunnsarenaene, selv om faktisk deltakelse vil kunne variere med egne ønsker og valg.

Arbeid, utdanning og muligheter for alle

Norge skal være et land hvor alle har mulighet til å delta og lykkes, uavhengig av bakgrunn, kjønn, etnisitet og funksjonsnivå. Samtidig må innsats belønnes, og det skal alltid lønne seg å jobbe. Den enkelte må gis mulighet til å styre sin egen hverdag og forme sin egen fremtid. Likhet i rettigheter og tilgang til grunnleggende velferdstjenester er viktig for å oppnå dette. Reell mulighetslikhet kan innebære at enkeltmennesker behandles forskjellig, for eksempel ved at det tilføres mest ressurser til dem som har de dårligste forutsetningene for å

delta på viktige samfunnsarenaer. Utdanning og helse er eksempler på områder der ulike ressursbruk kan være nødvendig for at alle skal kunne lykkes uavhengig av bakgrunn og opprinnelse. Gode helse- og omsorgstjenester for hele befolkningen og en skole som gir gode kunnskaper til alle, legger til rette for deltakelse i arbeidslivet og sosial mobilitet.

Arbeid er grunnlaget for velferd, både for individ og samfunn. For de fleste husholdninger er arbeid den viktigste kilden til inntekt. Deltakelse i arbeidslivet gir enkeltmennesker et selvstendig økonomisk livsgrunnlag og muligheter til selvrealisering og sosial inkludering. Arbeid gir bedre læring av språk og felles kultur og er derfor viktig for god integrering av personer som har innvandret til Norge. Et velfungerende arbeidsmarked er avgjørende for at den enkelte skal kunne ha jobb og inntekt og utvikle seg. Regjeringen ønsker et inkluderende arbeidsliv, der alle som kan, deltar. Bred deltakelse i arbeidslivet vil også bidra til å motvirke økonomiske og sosiale forskjeller, og et godt arbeidsmiljø fremmer både helse og inkludering.

Muligheter og valgfrihet i arbeidslivet påvirkes fortsatt av kjønn, innvandringsbakgrunn og funksjonsnivå. Forventninger kan snevre inn eller utvide den enkeltes valgfrihet og muligheter. Kjønnbaserte forventninger til menns og kvinners utdannings- og yrkesvalg har blitt mindre fasttømret de siste 50 årene. Likevel ser vi at det fremdeles er store forskjeller mellom kvinners og menns valg av utdanning. Kvinner jobber i større grad i offentlig sektor, og med et større innslag av deltid. Dette bidrar til forskjeller i kvinners og menns lønn og inntekt. Videre tar kvinner fremdeles en større andel av omsorgsoppgavene enn menn, både for barn og eldre. Kjønnbaserte forventninger skal ikke begrense individenes frihet til å treffe egne valg. I tråd med dette vil regjeringen stimulere til mer utradisjonelle utdanningsvalg og legge til rette for en heltidskultur.

Det er lavere sysselsetting blant innvandrere enn i befolkningen ellers, særlig blant kvinner med innvandrerbakgrunn. Enkelte grupper kan være særlig utsatt for ekskludering og diskriminering i arbeidslivet. Det kan begrense deres muligheter til økonomisk og sosial utvikling, og har dermed kostnader både for de som rammes og for samfunnet som helhet. Diskriminering og ekskludering på bakgrunn av kjønn, etnisitet, religion, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering eller kjønnsidentitet er ulovlig. Regjeringen vil bekjempe diskriminering og fremme likestilling og like muligheter for alle til å delta i samfunnet.

Lavinntekt, fattigdom og levekårsproblemer

Fordelingen av inntekt er med på å bestemme den enkeltes levekår og forbruk. Fordelingen av økonomiske ressurser er også viktig fordi økonomisk ulikhet kan gi opphav til ulikhet på andre områder. Omfattende velferdsordninger utjevner de økonomiske forskjellene i Norge og bidrar til at relativt få er fattige. De som lever med lav inntekt, kan likevel være i en krevende situasjon.

Lavinntekt og fattigdom kan påvirke helse, utdanningsmuligheter og sosialt liv, føre til utenforskap og svekke sosialt samhold og sosial bærekraft. Regjeringens førsteprioritet i velferdspolitikken er å bekjempe fattigdom, særlig blant barnefamilier, og sørge for at færre faller utenfor samfunns- og arbeidsliv. Arbeidsrettede tiltak, god integrering, trygge og gode boforhold, gode helsetjenester og inkludering i fritidsaktiviteter er viktig for å bekjempe fattigdom og utenforskap. Også andre tiltak kan dempe konsekvensene av lav inntekt. Eksempler er maksimalpris og moderasjonsordninger for foreldrebetaling i barnehage, målretting av grunnstipend, boligsosiale ordninger, tilskuddsordninger for barn som vokser opp i familier med vedvarende lav inntekt, og prioritering av rus- og psykisk helsetilbudet i helsevesenet.

De fleste barn i Norge vokser opp i trygge familier med gode økonomiske vilkår. Samtidig er det familier som faller utenfor sosiale fellesskap på grunn av svak økonomi og dårlige levekår. Dette rammer barna. De siste 10 årene har det vært en økning i antall barn som lever med vedvarende lavinntekt, i hovedsak blant barn med innvandrerbakgrunn, se kapittel 2.

Barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, har særskilte utfordringer både som unge og voksne, herunder større risiko for å utvikle helseplager. FNs barnekonvensjon gir alle barn rett til en levestandard som er tilstrekkelig på alle områder. I tillegg til å peke på foreldrenes ansvar, innebærer konvensjonen at staten har plikt til å støtte de foresatte.

Barn må ha gode oppvekstvilkår, slik at de kan bli til selvstendige og trygge voksne som bidrar til samfunnet og fellesskapet. Det viktigste virkemiddelet mot fattigdom er å sørge for at flest mulig er i arbeid. Muligheter for alle og sosial mobilitet gjør det lettere for den enkelte å skape seg et godt liv. Regjeringen legger stor vekt på forebyggende innsats og på utdanning og kompetansepolitikk. Det sosiale sikkerhetsnettet er styrket, og regjeringen arbeider for å øke barns sosiale mobilitet og redusere risikoen for at leve-

kårsutfordringer går i arv. Barn må få delta og utvikle seg i barnehage, skole og fritid og ikke utsettes for vold eller overgrep. God omsorg og gode utviklingsmuligheter må ikke gjøres avhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon.

1.3 Et faktabasert grunnlag for å vurdere utviklingen i likhet og ulikhet i Norge

Levekår og livskvalitet har mange dimensjoner. Inntekt, arbeidsdeltakelse, jobbkvalitet, utdanning, helse og deltakelse i samfunnet er alle forhold av betydning. Områdene er knyttet tett sammen. Arbeid er den viktigste kilden til inntekt, og utdanning og god helse øker mulighetene i arbeidsmarkedet. Utdanning kan ha betydning for muligheten til å ta gode helsevalg og til å delta i samfunnet. Bred deltakelse bidrar til mer varierte liv. Inntekt er med å sette rammene for andre områder.

Ulikhet og lavinntekt i Norge i et internasjonalt perspektiv

Som i flere andre vestlige land, fant det sted en betydelig utjevning i inntekt og levekår i Norge fra tiårene før annen verdenskrig til tiårene etter. Fra midten av 1980-tallet har ulikheten i fordelingen av løpende inntekt etter skatt og justert for husholdningsstørrelse igjen gått noe opp. Norge er likevel fortsatt blant landene i verden med høyest levestandard, høyest livskvalitet og lavest ulikhet.

Siden inntektsnivået varierer gjennom livet, er livsinntekt jevnere fordelt enn løpende inntekt. Ungdom under utdanning har lavere inntekt enn yrkesaktive, samtidig som yrkesinntekt gjennomgående øker med utdanningens lengde og med erfaring. Pensjonsinntekt ligger normalt en del lavere enn yrkesinntekt. Selv i et samfunn med lik livsinntekt for alle, vil slike variasjoner over livsløpet innebære ulikhet i inntekt målt i et enkelt år.

Løpende inntekt og levestandard kan også bli påvirket av arbeidsledighet eller annet fravær fra arbeidslivet, som følge av for eksempel sykdom, samlivsbrudd eller uførhet. Slike uventede hendelser kan bidra til forbigående nedgang i enkeltpersoners inntekt. De største utfordringene er imidlertid knyttet til vedvarende lavinntekt, og det er derfor vanlig å se på inntekten over noen år, gjerne de siste tre.

Norge er blant landene i Europa med minst omfang av vedvarende lavinntekt og lavest andel

av befolkningen med risiko for fattigdom og sosialt utenforskap. Andelen personer i Norge som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt har likevel steget noe de senere årene. Omfanget av lavinntekt har gått sterkt ned blant alderspensjonister, men har økt blant personer som bor i hushold med enslig forsørger. Antall barn i lavinntektshusholdninger har gått opp med 34 000 de siste ti årene, hvorav 29 000 har innvandrerbakgrunn. En del lavinntektshusholdninger må også regnes som utsatte i boligmarkedet.

Flere forhold har bidratt til at inntektsfordelingen i Norge er noe mindre lik nå enn på midten av 1980-tallet. Endringer i fordelingen av lønns- og kapitalinntekt har begge trukket i retning av større ulikhet, mens utviklingen for næringsinntekt ser ut til å ha trukket ned. Skatter og overføringer bidrar sammen til betydelig omfordeling, og bidraget har vært ganske stabilt de siste 30 årene. Hvis vi tar med verdien av den enkeltes bruk av tjenester innenfor blant annet helse, omsorg og utdanning, reduseres ulikheten ytterligere. Helse og utdanning bidrar også sterkt til utjevning av de enkeltes muligheter til et godt liv. Et svært viktig bidrag fra skattene til utjevning er dermed at de finansierer offentlige tjenester og overføringer.

Ved vurdering av utviklingen i inntektsfordelingen tas det hensyn til endringer i sammensetningen av husholdningene, som blant annet påvirkes av ekteskaps- og samboermønstre, barnetall og hvor mange som studerer. Noen slike endringer har bidratt til at ulikheten, slik den måles, er litt høyere nå enn midt på 1980-tallet. For de årene vi har tall for, ser det blant annet ut til at utviklingen i innvandrerbefolkningens størrelse og inntekter isolert sett har bidratt til å trekke ulikheten litt opp, mens utviklingen i andelen alderspensjonister og deres inntekter isolert sett har bidratt til å redusere den.

Formue utgjør en viktig del av husholdningenes økonomiske ressurser. Formue er en kilde til inntekt og en viktig buffer ved uventede hendelser. Bolig utgjør rundt 70 prosent av husholdningenes bruttoformue, slik denne måles. Resten utgjøres i hovedsak av bankinnskudd, aksjer og andre fordringer. Som i andre land er formue klart skjevare fordelt enn både markedsinntektene og inntekt etter skatt og overføringer. Det innebærer også at inntektene fra formue, som utgjør 10 til 15 prosent av husholdningenes markedsinntekter, er skjevare fordelt enn lønnsinntektene. Ulikheten i fordelingen av formue har økt noe over tid. Utvikling i boligpriser og aksjekurser har trolig bidratt til dette. Ved sammenligning av formuesfordelin-

gen mellom Norge og andre land er det nærliggende også å ta hensyn til den internasjonalt sett svært betydelige fellesformuen i Norge.

Som omtalt over, er ulikheten i livsinntekt gjennomgående mindre enn ulikheten i fordelingen av løpende inntekt. I tillegg til at inntekten varierer over livsløpet, skyldes dette at enkeltpersoner beveger sett opp eller ned i inntektsfordelingen. På dette området ser det ikke ut til at Norge skiller seg noe særlig fra gjennomsnittet av OECD-landene. Samtidig tyder flere målinger på at Norge og andre nordiske land har høy inntektsmobilitet mellom generasjoner sammenlignet med andre land, i den forstand at samvariasjonen mellom inntekten til barn og deres foreldre er lav i Norden. Forskjeller i mulighetslikhet og inntektsmobilitet mellom land kan blant annet være en følge av forskjeller i utdanningspolitikken. Også arbeidsmarkedspolitikken, helsepolitikken og familiepolitikken spiller inn.

Utviklingen i levestandard, fordeling av inntekt og formue og levekår, lavinntekt, inntektsmobilitet og mulighetslikhet er nærmere omtalt i kapittel 2.

Arbeidsmarkedets og trygdeordningenes betydning for fordeling og muligheter

Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for opp-tjening og fordeling av inntekt. Siden stønadsinntekter ofte avhenger av tidligere arbeidsinntekt, gir deltakelse i arbeidslivet også bedre inntekts-sikring ved ledighet, sykdom og eventuell uførhet. Deltakelse i arbeidsmarkedet er også viktig for sosial tilhørighet. Samtidig er gode fellesfinansierte velferdsordninger avhengig av balanse mellom hvor mange som bidrar og hvor mange som mottar stønad. At mange står utenfor arbeidslivet, er derfor ikke bare en utfordring for den enkelte, men også for samfunnet.

Lønnsinntektene er jevnere fordelt over husholdningene enn inntektene fra kapital og næringsvirksomhet. En grunn til dette er at en stor andel av befolkningen er sysselsatt, ikke minst som følge av høy kvinnelig yrkesdeltakelse. 65 prosent av kvinner i aldersgruppene 15–74 år er sysselsatte, mot litt over 70 prosent for menn. I tillegg er lønnsinntekt jevnere fordelt på mottakerne, enn kapital- og næringsinntekt.

Over tid har det vært en klar tendens til at real-lønningene følger produktiviteten. Dette kommer blant annet til syne i at lønnskostnadenes andel av samlet verdiskaping, den såkalte lønnsandelen, har beveget seg rundt et stabilt nivå. De siste tiårene ser det ut til at denne sammenhengen har

endret seg i mange land. Endringen går i retning av en noe lavere lønnsandel enn det som tidligere ble betraktet som normalt. Teknologiske endringer, endringer i konkurranseforhold og sterkere sammenkobling av markeder mellom land kan ha bidratt til en slik utvikling, med ulik vektning i ulike land.

Også i Norge kan det se ut til at lønnsandelen ligger litt lavere nå enn på 1970- og 1980-tallet. I motsetning til hva en kan observere i en del andre industriland, har det ikke vært noen klar tendens til nedgang i Norge de siste 10 til 15 årene.

Norge har ikke minstelønn, men analyser fra blant annet OECD tyder på at den norske modellen for lønnsdannelse, med koordinerte forhandlinger, virker utjevne sammenlignet både med helt desentraliserte oppgjør og med system der det forhandles på næringsnivå uten koordinering. Samtidig kan slik utjevning ha slått ut i at sammenhengen mellom lønn og produktivitet på næringsnivå er svakere i Norge og de andre nordiske landene enn andre steder. Sett i et internasjonalt perspektiv er det også relativt små lønnsforskjeller mellom ulike utdanningsgrupper i Norge. Det er fortsatt lønnsforskjell mellom kvinner og menn, og forskjellen øker med utdanningsnivå, se nærmere omtale i kapittel 3.

Samtidig er det som nevnt i omtalen av kapittel 2 over, en tendens i retning av at lønnsinntektene er blitt litt skjeve fordelt blant husholdningene enn før. Dette kan dels skyldes en litt mindre jevn fordeling av lønnsinntekt på lønnsinntakerne enn tidligere og dels at andelen av befolkningen som har lønnsinntekt, har gått litt ned, se kapittel 3. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder i Norge som er sysselsatt, er litt lavere i dag enn på slutten av 1990-tallet. I 2017 var det ti OECD-land som hadde høyere sysselsettingsandel enn oss for aldersgruppen 15–64 år.

Tallene for Norge kan være påvirket av nedgangen i oljemarkedet etter 2014 og av endringer i befolkningens alderssammensetning. Etter et bunnpunkt sommeren 2017 har utviklingen i sysselsettingsandelen pekt oppover, og den ligger nå rundt en prosentenheter høyere enn for ett år siden. Det er likevel bekymringsfullt at sysselsettingsandelen for menn har pekt nedover siden slutten av 1980-tallet, samtidig som veksten i sysselsettingsandelen til kvinner etter hvert har flatet ut.

For de siste ti årene har både høy innvandring og lavere sysselsetting blant unge bidratt til å trekke sysselsettingsandelen ned. Både menn og kvinner med bakgrunn fra andre land enn Norge har gjennomgående lavere sysselsettingsandel enn majoritetsbefolkningen. Dette gjelder særlig

flyktninger. Samtidig har innvandringen bidratt til at sysselsettingen målt i antall personer har gått betydelig opp.

Helseproblemer og lav kompetanse kan være barrierer mot sysselsetting i et samfunn med høyt lønnsnivå og høye krav til produktivitet, og kan påvirke fordelingen av inntekter i samfunnet. Eksempelvis er det en klar tendens til at sysselsettingsandelen er lavere for personer med kort utdanning enn for personer med lang. Vi ser også at ungdom med kort eller ufullført utdanning har høyere sannsynlighet for å være i den såkalte NEET-gruppen (Not in Employment, Education or Training) enn andre. Ungdom med innvandrerbakgrunn eller helseproblemer er også overrepresentert i denne gruppen.

I noen land ser det ut til å være en økende andel av de sysselsatte som henvises til sporadiske jobber med lav og ustabil inntekt. Dette kan være personer som har lav forhandlingsstyrke innenfor den såkalte delings- eller plattformøkonomien, eller som sirkulerer mellom ulike midlertidige jobber. Vi har ikke sett en tilsvarende utvikling i Norge. For eksempel har andelen av de sysselsatte som er midlertidig ansatt, ligget stabilt de siste ti årene og på et nivå som er litt lavere enn i foregående tiårsperiode.

Som bidrag til et fortsatt velfungerende arbeidsmarked i Norge, må utdanningssystemet gi relevante kunnskaper og ferdigheter både til unge og til personer som er etablert i arbeidsmarkedet, samt bidra til at innvandrere raskt integreres i arbeidsmarkedet. Samtidig er det viktig å sørge for at svak helse ikke blir en barriere mot å delta i yrkeslivet og for at stønadssystemene utformes slik at de gir gode insentiver til arbeid.

Arbeidsmarkedets og stønadsordningenes betydning for sysselsetting, inntektsnivå og fordeling er nærmere omtalt i kapittel 3.

Lære hele livet

En av utdanningssystemets viktige oppgaver er å gi befolkningen en kompetanse som dekker arbeidslivets skiftende behov. Godt samsvar mellom etterspørsel og tilbud for ulike typer kompetanse og ferdigheter legger til rette for høy verdiskaping og en jevnere fordeling av resultatet. I tiden fremover kan rask teknologisk utvikling, ikke minst innenfor IKT, både gi nye krav til, og nye muligheter for, læring hele livet.

Utdanning kan redusere sosiale og økonomiske forskjeller i samfunnet og gi grunnlag for sosial mobilitet. Utdanning bidrar også til personlig utvikling og har betydning for helse og sam-

funnsdeltakelse. Samtidig vil forskjeller i utdanning føre med seg noen forskjeller i løpende inntekt.

I Norge er skolegang og høyere utdanning langt på vei gratis. Likevel har utdanning kostnader for den enkelte i form av tapt arbeidsinntekt i utdanningsperioden. Utdanning må derfor betale seg i form av høyere inntekt som yrkesaktiv, mer interessant arbeid mv. Dersom utdanning skal gi høyere lønn, må den også bidra til høyere verdiskaping.

Hvor godt utdanningssystemet fungerer avhenger blant annet av dets evne til å kompensere for at ulike personer har forskjellige læringsforutsetninger, av evnen til å dekke arbeidslivets etterspørsel etter kompetanse og av evnen til å sette arbeidsstyrken i stand til å utføre nye oppgaver når eksisterende oppgaver endres eller blir borte.

Læring i barndommen legger grunnlag for læring hele livet. Ressurser som brukes til å styrke de faglige prestasjonene til barn med svake læringsforutsetninger, har større effekt jo tidligere de settes inn. Barnehagen er en arena for utvikling gjennom lek, men også for læring. Barnehagedekningen er utvidet etter årtusenskiftet, og det er innført en lovfestet rett til barnehageplass. Det er også innført maksimalpris og moderasjonsordninger for lavinntektsgrupper. For å øke rekutteringen av barn med minoritetsspråklig bakgrunn til barnehage, ble det i 2018 innført et øremerket tilskudd til rekutteringstiltak overfor familier med minoritetsspråklig bakgrunn. Dette har økt barnehagedeltakelsen i grupper som erfaringsmessig har det svakeste utgangspunktet for å lykkes med utdanning. Det er klare indikasjoner på at tidlig start i barnehage stimulerer språkutviklingen hos barn. Barn fra lavinntektsfamilier som har gått i barnehage fra 1½ års alder, ligger langt foran i språkutviklingen ved 3 års alder sammenlignet med de som ikke har gått i barnehage.

I Norge er det fortsatt relativt store prestasjonsforskjeller mellom elever fra ulike grupper. Innsatsen for å utjevne forskjeller i skolen er nylig trappet opp ved at det fra skoleåret 2018/19 ble lovfestet plikt for skolene til å gi intensiv opplæring til elever på første til fjerde trinn som strever med lesing, skriving og regning. Dette understøttes av flere lærere på disse klassetrinnene og av en stor satsing på å heve lærernes kompetanse.

Fullføring av utdanning er viktig for sysselsetting og inntekt senere i livet. Sett i en internasjonal sammenheng er frafallet i videregående opplæring relativt høyt i Norge, særlig for barn fra familier der foreldrene har kort utdanning. Det

siste tiåret har det imidlertid vært en positiv utvikling i gjennomføringen i videregående opplæring for elever som har svake karakterer fra grunnskolen eller foreldre med lav utdanning eller innvandrerbakgrunn. Utviklingen har vært særlig positiv for norskfødte med innvandrerforeldre. Vi ser også en økning i studietilbøyeligheten blant unge med lavt utdannende foreldre. Utviklingen er særlig tydelig for unge med foreldre som har innvandret. Unge som selv har innvandret til Norge, har lav studietilbøyelighet, med unntak av de som har tatt videregående opplæring her.

Omfattende støtte til personer som tar høyere utdanning, bidrar til å gjøre slik utdanning tilgjengelig for alle. De siste 30 årene har det vært en klar økning i andelen barn av foreldre med kort utdanning som studerer. Selv om andelen fortsatt ligger klart lavere enn for barn av foreldre med lengst utdanning, er dette et eksempel på at utdanningsmobiliteten i Norge har økt over tid.

Lønnsdannelsen i Norge bidrar som tidligere nevnt til relativt lav lønnsulikhet mellom ulike utdanningsgrupper, men reduserer samtidig arbeidstakernes insentiver til å investere i egen kompetanse. Samtidig styrkes virksomhetenes insentiver til slike investeringer. Ifølge OECDs PIAAC-undersøkelse er det ingen land som investerer mer i humankapitalen til sysselsatte med lav kompetanse enn Norge. Det er likevel grunn til å vurdere om innretningen på eksisterende rammevilkår gir det ønskede nivået på investeringer i humankapital.

Betydning av utdanning og av å lære hele livet er nærmere omtalt i kapittel 4.

Ulikhet i helse

Helse har stor verdi i seg selv og betydning for hvilken glede vi har av inntekt, utdanning, sosial kontakt og deltakelse i samfunnet. God helse gir større valgfrihet og bedre mulighet for den enkelte til å leve et liv i tråd med egne ønsker. Dårlig helse reduserer den enkeltes valgmuligheter.

Antall friske leveår eller forventet levealder brukes ofte som indikator på helsetilstanden i en befolkning. Fra midten av 1800-tallet hadde Norge i en periode den høyeste registrerte levealderen blant land det er naturlig å sammenligne oss med, både for menn og kvinner. Siden den gang har forventet levealder ved fødselen økt med over 35 år her hjemme, ikke minst på grunn av kraftig nedgang i barnedødeligheten.

Samtidig som folkehelsen i Norge generelt er god og levealderen høy, er det fortsatt ulikhet i

helse mellom enkeltpersoner og befolkningsgrupper. Slike forskjeller kommer blant annet til syne i ulik forventet levealder etter utdanning, inntekt og andre sosioøkonomiske kjennetegn. Det er lignende forskjeller i risikofaktorer, som røyking, kosthold og stillesitting.

Arbeid skaper rammebetingelser for livsutføelse som gir den enkelte mening, inntekt, sosial anseelse og tilhørighet. Arbeid er også en kilde til god helse. Arbeidsmiljøstandarden i Norge holder et stabilt høyt nivå. Høy trivsel og gode arbeidsforhold legger til rette for inkludering av arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Samtidig kan arbeid også være en kilde til skade, sykdom, fravær og frafall. Arbeidstakere med lavere utdanning har mer belastende eksponeringer i arbeidet sitt. Dette har betydning for fysisk og psykisk helse og for sosial ulikhet i helse.

Befolkningen i hele landet skal ha et likeverdig tilbud av helse- og omsorgstjenester uavhengig av diagnose, bosted, personlig økonomi, kjønn, etnisk bakgrunn og den enkeltes livssituasjon. Flere leveår med god helse og reduserte sosiale helseforskjeller i befolkningen er nasjonale mål både for folkehelse og for helse- og omsorgstjenesten.

God helse og gode levekår henger sammen, og folkehelsearbeidet må legge til rette for at den enkelte kan ta gode valg for sin egen helse. Dette vil også bidra til å redusere sosial ulikhet. En politikk for å utjevne helseforskjeller må bygge på en god kartlegging og forståelse av hvilke sammenhenger som gjør seg gjeldende på de ulike områdene. Myndighetene har en viktig rolle i å legge til rette, men de beste resultatene oppnås når kunnskap om bedre levevaner knyttet til fysisk aktivitet, kosthold og røykekutt også fører til at befolkningen endrer atferd. God helse er et felles ansvar, for den enkelte og for samfunnet. Helsevaner som etableres tidlig i livet, påvirker mulighetene til å lykkes i skole og i arbeidsliv. Gode og tilgjengelige helse- og omsorgstjenester har også stor betydning for brukere og pasienters mulighet for et likeverdig tilbud. Tidlig innsats, brukermedvirkning og kvalitet er også viktig for å redusere helseforskjeller.

Helse og ulikhet i helse er nærmere omtalt i kapittel 5.

Demokratisk og sosial deltakelse

I et demokrati er det grunnleggende at alle har mulighet til å være med å forme samfunnet. Demokratisk og sosial deltakelse gir anledning til å ytre seg og påvirke. Det styrker innflytelsen

over eget liv og tilhørigheten til samfunnet. Kanalene for deltakelse spenner bredt, fra sete i styrende organer og medlemskap i partier, organisasjoner og lag, via stemmegivning ved valg, deltakelse i møter og debatter, til enkeltstående ytringer i ulike media. Selv om alle norske statsborgere har de samme formelle rettighetene, har ikke nødvendigvis alle de samme reelle mulighetene til å nå frem med sine synspunkter. Reelle muligheter til deltakelse kan avhenge av forhold som personlige egenskaper, utdanning, sosiale kontakter, tid, språklige evner, kunnskap, økonomiske ressurser og helse.

Allmenn stemmerett er en forutsetning for et representativt demokrati og en viktig ressurs for innbyggerne. I Norge er tiltroen til nasjonalforsamlingen og de politiske myndighetene høy. Innvandrere uttrykker større tillit til det politiske systemet enn befolkningen sett under ett. Også tilliten til andre mennesker, rettsvesenet og politiet er høy i Norge. Av de 34 landene som omfattes av Eurostats undersøkelser av tillit, ligger vi blant topp fem på alle områdene, i hovedsak sammen med andre nordiske land. Valgdeltakelsen er også høy i Norge, men ikke høyest i Europa.

Selv om valgdeltakelsen samlet sett er relativt høy i Norge, er det klare forskjeller mellom ulike befolkningsgrupper. Valgdeltakelsen har tradisjonelt vært lav for de yngste stemmeberettigede, steget fra 25 års alderen og avtatt igjen for de aller eldste. De siste 30 årene har deltakelsen i stortingsvalg vært noe høyere blant kvinner enn blant menn. Det er også en tendens til at personer med lang utdanning i større grad deltar i stortingsvalg enn personer med kort utdanning. Valgdeltakelsen blant innvandrere er generelt sett lavere enn for majoritetsbefolkningen, men deltakelsen stiger med botid.

Sammenlignet med elever i andre land har norske elever relativ god kunnskap om og forståelse av demokrati. Kunnskapsnivået har økt gjennom det siste tiåret. Som i andre land har elever med foreldre uten høyere utdanning svakere kunnskap om, og forståelse av, demokrati enn elever med foreldre med høyere utdanning.

Organisasjoner har en viktig plass i det norske samfunnet. Organisasjoner tas med i beslutningsprosesser blant annet gjennom trepartssamarbeid i arbeidslivet, gjennom deltagelse i offentlige utvalg og gjennom offentlige høringsrunder. Andelen av befolkningen som er aktive medlemmer av politiske partier og fagforeninger, har imidlertid gått ned de siste 20 årene. Høyt utdannede er mer tilbøyelige til å være medlem av et politisk parti eller en faglig organisasjon enn lavt utdannende.

Utdanningsnivået har økt betraktelig i Norge over tid, men andelen med høy utdanning blant folkevalgte er fortsatt høyere enn i befolkningen som helhet. Også kvinner, innvandrere, ungdom og eldre er underrepresenterte i folkevalgte organer.

Frivillige organisasjoner er også et sted for innflytelse og samfunnsdeltakelse. Frivillighet er ikke et supplement til offentlig virksomhet, men en selvstendig og grunnleggende del av menneskenes liv og virke og en forutsetning for et velfungerende samfunn. En mangfoldig frivillighet, der mange deltar, bidrar trolig til den høye tilliten vi har i Norge. Omfanget av frivillig innsats i Norge er høyt i internasjonal sammenheng. Det er mer enn 100 000 frivillige organisasjoner og lag, og om lag 3 400 nasjonale frivillige organisasjoner. Hvert år bidrar nærmere 2/3 av befolkningen over 16 år med innsats i frivillige organisasjoner. Dette tallet har holdt seg forholdsvis stabilt de siste 15 årene. Området med den største dugnadsinnsatsen er kultur og fritid, med idretten på topp.

I alle de skandinaviske landene er det en tendens til at personer med lang utdanning, og deres barn, deltar mer i frivillig virksomhet enn andre. Minoritetsbefolkningen deltar i mindre grad enn majoritetsbefolkningen. Forskjellen ser i stor grad ut til å henge sammen med sosioøkonomiske faktorer.

Det er klare forskjeller i bruk og tilgang til digitale tjenester mellom kvinner og menn, og mellom de med lavere og høyere utdanning. I tillegg er det mange eldre og innvandrere fra ikke-vestlige land som har lavere ferdigheter enn gjennomsnittet i befolkningen. Dette har ikke bare konsekvenser for den enkelte og for næringslivet, men også for arbeidet i offentlig forvaltning, siden digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kontakt mellom befolkningen og offentlige myndigheter. Digital kompetanse er i ferd med å bli en av de grunnleggende ferdighetene for innbyggerne i et moderne samfunn. Mangel på slik kompetanse kan dermed bli en barriere mot deltakelse. Folkebibliotekene er blitt en arena for digital læring, gjennom kurs og veiledning, gjerne i samarbeid med frivillige aktører.

Demokratisk og sosial deltakelse er nærmere omtalt i kapittel 6

Drivkrefter bak endringer i inntektsfordeling. Erfaringer fra andre land

Historiske erfaringer og erfaringer fra andre land kan være til nytte ved vurdering av mulige fremtidige utfordringer og hvordan de kan møtes. Dette gjelder ikke minst for små land som Norge, som

over lang tid har hatt tette bånd til verden rundt, både økonomisk, kunnskapsmessig og kulturelt.

Økonomisk vekst og fordelingen av resultatet bestemmes ikke hver for seg, men av et samspill mellom mange forhold i samfunnet. Ser vi bakover i tid, har det vært et skiftende mønster i forholdet mellom vekst og fordeling. Den industrielle revolusjonen ga et kraftig løft til den økonomiske veksten i vår del av verden, men førte i starten også til større ulikhet. Fra annen verdenskrig og frem mot overgangen mellom 1970- og 1980-tallet var veksten særlig høy, samtidig som ulikheten gikk betydelig ned. De siste årene har ulikheten gått noe opp igjen i mange land, mens forskjellen mellom land har blitt mindre, og omfanget av ekstrem fattigdom har avtatt.

Slike mønstre kan være resultat av felles, bak-enforliggende utviklingstrekk, men det kan også være direkte koblinger mellom vekst og fordeling som gjør seg gjeldende. Ulikhet i resultat er en naturlig følge av et system der alle har mulighet til å bedre sin egen situasjon gjennom innsats, slik at høyere vekst gir større ulikhet. Samtidig kan det tenkes at høy eller sterkt økende ulikhet kan slå negativt ut for økonomisk vekst, for eksempel ved å redusere investeringene i utdanning eller øke kostnadene ved økonomisk samhandling.

En mulig forklaring på at ulikheten har økt i mange industriland de siste 30 årene, er at arbeidstakernes andel av de samlede inntektene, lønnsandelen, har falt og eiernes andel steget. Gjennom mye av forrige århundre var lønnsandelen relativt stabil i industrilandene. De siste tiårene har det imidlertid, som tidligere omtalt, vært en nedgang i arbeidstakernes andel av verdiskapingen i en del, men ikke alle, land. Siden eier- og kapitalinntektene er mer konsentrert i toppen av fordelingen enn lønnsinntektene, bidrar dette til økt ulikhet. Videre er det en tendens til økende lønnsforskjeller flere steder, bl.a. i form av en særlig markert oppgang i lønnsinntektene til de aller høyest lønnede. I tillegg er det i noen land slik at lønnsveksten har vært lav i den nederste delen av lønnsfordelingen.

Teknologisk endring og sterkere internasjonal økonomisk integrasjon har løftet inntektene mange steder. Dette har bidratt til å redusere fattigdom i absolutt forstand, men også til større inntektsforskjeller innad i land. I en del land kan globalisering og teknologisk utvikling også ha spilt sammen med endringer i lønnsdannelsen og konkurranseforholdene i produktmarkedene.

IKT-teknologi har bidratt til å gjøre det mer lønnsomt å erstatte deler av arbeidskraften med nye, mer sofistikerte maskiner, et utviklingstrekk

som under noen forhold vil resultere i lavere lønnsandel. Dette må ses i sammenheng med at utviklingen innenfor IKT de siste tiårene har gjort høyt utdannet arbeidskraft mer produktiv. Samtidig har muligheten til å automatisere arbeidsoppgaver økt, herunder rutinepregede funksjonær-oppgaver. I noen land kan det se ut til at etterspørselen etter arbeidskraft med middels kompetanse har avtatt relativt til etterspørselen i toppen og bunnen av kompetanseskalaen. Globalisering kan virke på lignende måte, ved å endre forholdet mellom tilgang på og etterspørsel etter arbeidskraft med ulik kompetanse. Særlig viktig er det at Kina og andre folkerike land i Asia har åpnet økonomiene sine mer mot resten av verden. Inntektsnivået i de fremvoksende økonomiene har steget. Samtidig har den store økning i tilbudet av arbeidskraft inn mot verdensmarkedet bidratt til å endre relative lønninger innad i de gamle industrilandene. Slike endringer kan spille seg ut gjennom handel, migrasjon og utflytting av produksjon.

I alle industrilandene er arbeidsmarkedene regulert gjennom lover og andre bestemmelser. Markedenes virkemåte påvirkes også av landenes skatte- og stønadssystemer, og i mange land spiller partene i arbeidslivet en viktig rolle i lønnsdannelsen. De siste 30–40 årene har det en del steder vært en tendens til mindre koordinert lønnsdannelsen. I tillegg har flere land endret skatte- og stønadssystemet med sikte på å øke yrkesdeltakelsen. Begge utviklingstrekkene kan henge sammen med teknologiske endringer, globalisering og medfølgende endringer i konkurranseforhold.

Teknologisk utvikling og nye måter å organisere økonomisk virksomhet på kan også ha bidratt til økt markedsrett for produsenter i mange næringer. Flere analyser underbygger at prisene på mange produkter har økt mer enn (marginal)kostnadene de siste 30 årene, særlig i høyt utviklede økonomier. IMF har pekt på at lønnsandelen ser ut til å avta i næringer der konkurransen svekkes, og at det er en tendens til at lavere lønnsandel ledsages av høyere ulikhet. Videre finner IMF at svakere konkurranse etter hvert også reduserer insentivene til å investere, både i realkapital og i FoU. Dette kan ha langsiktige konsekvenser for størrelsen på produksjonen og dermed også for de inntektene som er til fordeling. Siden eierne gjerne befinner seg høyere oppe i inntektsfordelingene enn gjennomsnittskunden, vil høyere priser også kunne gi større økonomisk ulikhet.

Økende inntektsulikhet i flere land har gitt opphav til en debatt om årsaker og konsekvenser,

og om hva slags tiltak som kan dempe ulikheten eller redusere mulige negative virkninger av den. OECD er blant dem som har foreslått tiltak. Forslagene handler for eksempel om å styrke dynamikken i næringslivet, gjøre arbeidsmarkedet mer inkluderende og legge til rette for livslang læring. Organisasjonen understreker at de spesifikke politikkanbefalingene må ses opp mot situasjonen og utfordringene i de enkelte landene og ikke oppfattes som en pakke av universalløsninger.

Drivkrefter bak endringer i inntektsfordeling og erfaringer fra andre land er nærmere omtalt i kapittel 7

1.4 Regjeringens innsats for å videreføre et samfunn med høy velferd og små forskjeller

Regjeringens innsats for å motvirke ulikhet og videreføre et samfunn med høy velferd retter seg særlig mot utdanning, integrering og arbeid. Inntektsutvikling og inntektsfordeling bestemmes i et samspill mellom mange forhold, der både utformingen av politikk og medvirkning i markedene har betydning. Regjeringen vil motvirke utenforskap og legge til rette for et sosialt bærekraftig samfunn, der flest mulig kan bidra som en del av fellesskapet. Da må vi se innsatsen for høy sysselsetting og mindre utenforskap, god utdanning, integrering, helse og andre områder i sammenheng.

Høy sysselsetting, lav ledighet og mindre utenforskap

Høy sysselsetting og et fleksibelt arbeidsliv bidrar til større samlet verdiskaping, jevnere fordeling og lav fattigdom. Regjeringen ønsker å bruke den positive utviklingen i arbeidsmarkedet til å få flere av de som står utenfor arbeidslivet, over i jobb. Regjeringen har derfor invitert til en inkluderingsdugnad. Gjennom felles innsats fra offentlige og private aktører er målet å få flere med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en over i faste, ordinære jobber. Staten går foran i inkluderingsarbeidet. Regjeringens mål er at minst fem prosent av nyansatte i staten skal være personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. For å bidra til arbeidsgiveres motivasjon og evne til inkludering, slik at de ansetter flere i ordinært arbeid, er det lagt til rette for flere markedskontakter i Arbeids- og velferdsetaten. Regjeringen har gjort endringer i lønnstilskuddsordningen for at den skal bli enklere å ta i bruk. Det er også gjort endringer i reglene for opplæringstiltak for å kvalifisere flere

til arbeid. Innsatsen for å inkludere personer med psykiske lidelser og rusproblemer i arbeidslivet er økt.

Regjeringen har lagt vekt på å bruke arbeidsmarkedstiltakene for å få flere over i arbeid. Vi har forenklet regelverket for disse tiltakene og gjort det lettere å opprette tiltaksplasser innenfor ordinært arbeidsliv. Ungdom, innvandrere fra land utenfor EØS-området og personer som har stått lenge uten arbeid, er særlig prioritert for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Regjeringen gjør en særskilt innsats for ungdom og langtidsledige.

For å gi arbeidsgiverne mulighet til raskere å tilpasse seg endringer i etterspørselen, er det innført en generell adgang til midlertidig ansettelse uten vilkår i inntil 12 måneder. Endringen kan lette adgangen til arbeidsmarkedet for nyutdannede og personer med nedsatt arbeidsevne som har vært utenfor arbeidslivet i en periode. Arbeidstidsbestemmelsene er endret for å sikre større fleksibilitet både for arbeidstakere og arbeidsgivere, og aldersgrensen for opphør av oppsigelsesvernet er hevet fra 70 til 72 år.

Overgang fra helserelaterte trygdeordninger til arbeid kan gi store velferdsgevinster. Flere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger trådte i kraft i 2018. Blant annet er maksimal stønadperiode kortet ned, og personene som er i ordningen, skal få raskere og mer individuelt tilpasset bistand. Regjeringen har også iverksatt tydeligere aktivitetskrav for retten til å motta overgangsstønad, og innført aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år.

Regjeringen har satt ned et sysselsettingsutvalg i to faser. I den første fasen skal en ekspertgruppe analysere utviklingen i sysselsettingen og i mottak av inntektssikringsytelser over tid og sammenlignet med andre land. Gruppen skal foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid og til at flere får utnyttet sin arbeidsevne. Ekspertgruppen vil bli etterfulgt av et utvalg med representanter fra partene i arbeidslivet. Det er lagt opp til at hver av de to fasene skal vare i om lag ett år.

Innsats mot ulikhet i utdanning

Et utdanningssystem som gir befolkningen god kompetanse, skaper bedre muligheter for alle og legger til rette for høyere sysselsetting, jevnere fordeling, bedre integrering og et sosialt sett mer bærekraftig samfunn. I barnehage og skole legges et grunnlag som den enkelte kan bygge videre på gjennom læring resten av livet. God utdanning gir selvstendighet og mulighet for selv-

forsørgelse og er et kraftfullt verktøy for sosial mobilitet og utjevning.

Tidlig innsats er viktig for å redusere forskjeller i muligheter. I tråd med dette har regjeringen blant annet målrettet innsatsen mot lavinntektsfamilier ved å innføre en nasjonal moderasjonsordning for foreldrebetaling og gratis kjernetid for barn i alderen to til fem år fra familier med lav inntekt. For å nå barn som per i dag ikke benytter seg av disse tilbudene, har regjeringen også innført et øremerket tilskudd til aktivt informasjons- og rekrutteringsarbeid overfor familier med minoritetspråklig bakgrunn. Tiltakene gir barnehagepolitikken en tydeligere sosial profil ved å redusere økonomiske hindringer for at barn går i barnehage.

I grunnskolen innføres det innværende skoleår en plikt til å tilby intensiv opplæring for elever som henger etter faglig. Ifølge forskning er dette det mest effektive tiltaket for å bedre skoleprestasjonene til elever fra utsatte sosiale grupper. Vi styrker også tidlig innsats gjennom flere lærere på første til fjerde trinn og ved plikt til samarbeid i overgangen fra barnehage til skole og SFO.

Kvalitetsheving av grunnskolen gjennom reformen *Kunnskapsløftet* fortsetter. Vi gjennomfører et stort kompetanseløft for lærere. Vektlegging av grunnleggende ferdigheter skal videreføres i fagfornyelsen og ivaretas i arbeidet med de nye læreplanene. Regjeringen vil følge opp utredningen *Inkluderende fellesskap for barn og unge* med sikte på at barn og unge kan få den hjelpen de trenger tidlig nok.

Gjennom fornyelse av læreplanverket vil regjeringen gi skolen et verdiløft, sikre at læreplanene ruster elevene for fremtiden samfunns- og arbeidsliv, samt gi lærere og elever mer tid til å gå i dybden på det enkelte fag. Regjeringen vil også bedre oppfølgingen av elever med høyt læringspotensial.

Frafallet i videregående opplæring er på vei ned, ikke minst blant elever på yrkesfag og elever med lavt utdannede foreldre eller svake karakterer fra grunnskolen. Som ledd i arbeidet med å få frafallet videre ned, har regjeringen satt ned et utvalg som blant annet skal se på om dagens modell for videregående opplæring tilfredsstillende arbeidslivets og samfunnets behov for kompetanse, og om modellen legger til rette for at flest mulig kan fullføre slik utdanning.²

Regjeringen løfter yrkesfagene gjennom etablering av nye, mer relevante utdanningsløp, tidli-

gere spesialisering og flere læreplaner. Vi har innført krav om bruk av læringer for å vinne offentlige anbud og en merkeordning for lærlingebedrifter. Vi vil fornye de yrkesfaglige studieprogrammene, satse videre på etter- og videreutdanning av yrkesfaglærere gjennom yrkesfaglærerløftet og løfte kvaliteten i fagskolene.

Regjeringen har styrket universitetenes og høyskolenes arbeid med å tilpasse tilbudet av utdanning til arbeidslivets behov og studentenes ønsker. I perioden 2014–2018 er det tildelt midler til nye studieplasser slik at årlig opptak av studenter er økt med over 4 200 plasser. Regjeringen har også satt ned en arbeidsgruppe med representanter fra ulike departementer som skal vurdere systemet for dimensjonering av høyere utdanning.

I en tid med raske teknologiske endringer er læring i arbeidslivet minst like viktig som tidligere. I forrige periode ga regjeringen flere voksne rett til videregående opplæring, og vi prøver ut mer fleksible og tilpassede ordninger for voksne som trenger grunnskole og videregående opplæring. Fra høsten 2018 er det mulig å ta fagbrev på jobb, uten å ha fullført læretiden som lærling eller ha minimum fem års heltidspraksis i faget. Videre får rekordmange nå midler til opplæring på jobben gjennom Kompetansepluss-ordningen. Regjeringen vil støtte utvikling av fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse. Tilbudene skal utvikles i samarbeid med fagskoler, universiteter og næringsliv. Slike tilbud vil gi flere mulighet til å kombinere utdanning med tilnærmet full jobb.

Regjeringen har underskrevet Nasjonal kompetansepolitisk strategi i samarbeid med partene i arbeidslivet. Strategien følges opp i Kompetansepolitisk råd. Regjeringen vil gjennomføre en kompetansereform i arbeidslivet for at ingen skal gå ut på dato og planlegger å legge frem en stortingsmelding om dette våren 2020.

Innsats mot ulikhet på integreringsområdet

God integrering er et viktig tiltak mot ulikhet og utenforskap. Regjeringen la 29. oktober 2018 frem sin strategi *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Integreringsløftet er et av regjeringens seks hovedsatsingsområder. Hovedutfordringene på området er for lav sysselsetting blant innvandrere, kompetansegap og utenforskap langs økonomiske, sosiale og kulturelle skillelinjer. Målsettingen med strategien er økt deltakelse i arbeids- og samfunnsliv gjennom en samordnet og helhetlig innsats. Integreringsstrategien har fire innsatsområder; utdan-

² Utvalget la i desember 2018 frem sin rapport NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert*.

ning og kvalifisering, arbeid, hverdagsintegrering og retten til å leve et fritt liv.

Satsing på kunnskap, kompetanse og kvalifisering er det viktigste i regjeringens integreringsstrategi. Kunnskap, utdanning og norskerferdigheter er hovedgrunnlaget for å komme i arbeid og for å skape et godt liv. Kunnskap gir innsikt og forståelse av samfunnet. Kunnskap og gode norskerferdigheter er en forutsetning for å bli kjent med det norske samfunnet, mestre hverdagslivet, bli uavhengig og etablere tillit og tilhørighet. Kunnskap og høy kompetanse i befolkningen er også viktig for omstilling og fremtidig verdiskapning, og for velferdssamfunnets bærekraft.

Gjennom tidlig innsats vil regjeringen sørge for at barn og unge med innvandrerbakgrunn får et godt og likeverdig utdanningstilbud, som gir gode muligheter for arbeid, selvstendighet og deltakelse. Deltakelse i barnehage og god oppfølging fra starten av skoleløpet er avgjørende. Det foreslås betydelige reformer for å sikre at unge med kort botid i Norge får bedre grunnskoleopplæring, slik at de kan gjennomføre videregående opplæring.

Alle som bor i Norge må kunne snakke og forstå norsk. Språket er nøkkelen til store og små fellesskap i det norske samfunnet. Uten å kunne norsk blir man stående utenfor. Da blir man også sårbar, utsatt og avhengig av andre. Det er vanskelig å komme i jobb, delta i samfunnet og å være en god støtte for sine barn, dersom man ikke kan norsk. Regjeringen vil fornye og forbedre norskopplæringen, med tydeligere krav både til kommuner og til deltakelse i opplæring for den enkelte. Det vil bidra til at flere kan finne veien inn i arbeidsliv og andre fellesskap, slik at de bli mer selvstendige og aktive deltakere og bidragsytere i samfunnet.

For å styrke overgang til arbeid eller utdanning for nyankomne innvandrere, må det god sammenheng mellom den enkeltes kompetanse, bosetting, kvalifisering og regionale arbeidskraftbehov. Regjeringens integreringsstrategi skal forsterke sammenhengen i denne kjeden. Regjeringen vil forenkle og forbedre ordninger for medbrakt kompetanse og videreutvikle tilbud om kompletterende utdanning. For å bidra til innovasjon, utvikling og vekst vil Regjeringen også legge vekt på å fremme de positive effektene av mangfold i arbeidslivet.

Hverdagsintegrering handler om hvordan vi alle bidrar til integrering gjennom daglig kontakt på formelle og uformelle møteplasser i samfunnet. Innvandrere med norske venner har bedre utsikter til å være i jobb og til å delta på andre formelle

og uformelle samfunnsarenaer. Regjeringen vil fremme deltakelse og fellesskap, og motvirke segregering. I strategien følges dette blant annet opp ved tiltak for å øke barn og unges deltakelse i aktiviteter, og gjennom bosettingspolitikk, boligpolitikk og samarbeid med frivillighet og det sivile samfunn.

For å sikre at alle kan leve et fritt liv, vil regjeringen forsterke innsatsen for å forebygge negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Tiltak rettes mot å endre holdninger og praksis i berørte miljøer, sikre bedre hjelp og rettsvern til utsatte samt bidra til mer kunnskap blant hjelptjenester og andre.

Innsats mot ulikhet i helse

Norge har sluttet seg til Verdens helseorganisasjons mål om å redusere for tidlig død av ikke smittsomme sykdommer med 25 prosent innen 2025. Vi er også forpliktet av lignende mål for 2030 under FNs bærekraftsmål. Norge er på rett vei på de fleste områdene. For ytterligere å styrke arbeidet er det nødvendig med en bred tilnærming både i og utenfor helsetjenesten. Det er fortsatt betydelig sosial ulikhet i dødelighet og forventet levealder, i forekomsten av mange sykdommer og i leve- og helsevaner.

Tiltak mot tobakk er viktig for å utjevne sosiale helseforskjeller. Fra 1. juli 2018 innførte Norge som et av de første landene i verden, standardiserte tobakk- og snuspakninger for å redusere faren for at barn og unge skal starte med tobakk.

Mennesker med problemer knyttet til rus og psykisk helse lever i gjennomsnitt rundt 20 år kortere enn andre. Derfor er tiltak rettet mot psykisk helse og rus viktig også i arbeidet med utjevning av helseforskjeller. Regjeringen har styrket tjenestetilbudet til mennesker med psykisk helse- og rusutfordringer betydelig. Blant annet er det nå lovfestet at kommunene fra 2020 må ha psykologkompetanse, og bevilgningene til formålet er økt. Også antall årsverk i kommunalt psykisk helse- og rusarbeid har steget de siste to årene, for første gang siden 2008. Innenfor rusfeltet følger regjeringen en opptrappingsplan for perioden 2016 til 2020. Dette gir et historisk løft for en utsatt gruppe.

Regjeringen har styrket tilbudet til gravide samt til barn, unge og deres foreldre med en gradvis opptrapping av helsestasjons- og skolehelsetjenesten gjennom kommunerammen og ved øremerkete tilskudd.

Regjeringen vil legge frem en ny folkehelsemelding våren 2019. Meldingen vil blant annet

beskrive befolkningens helse sett opp mot målene for folkehelsepolitikken og drøfte hvordan folkehelsepolitikken kan utvikles videre.

Innsats mot fattigdom

Regjeringens førsteprioritet i velferdspolitikken er å bekjempe fattigdom, særlig blant barnefamilier, og sørge for at færre faller utenfor samfunns- og arbeidsliv. Arbeidsrettede tiltak, god integrering, trygge og gode boforhold, gode helsetjenester og inkludering i fritidsaktiviteter er viktig for å bekjempe fattigdom og utenforskap. Også andre tiltak som demper konsekvensene av lav inntekt, slik som maksimalpris og moderasjonsordninger for foreldrebetaling i barnehage, målretting av grunnstipend, boligsosiale ordninger, tilskuddsordninger for barn som vokser opp i familier med vedvarende lav inntekt, og prioritering av rus- og psykisk helsetilbudet i helsevesenet, kan ha gode langsiktige virkninger.

FNs bærekraftsmål om å utrydde fattigdom følges opp nasjonalt gjennom den brede politikken for å motvirke ulikhet og den målrettede innsatsen for å redusere fattigdom. Det viktigste virkemiddelet mot fattigdom er å sørge for at flest mulig er i arbeid.

Frivillige organisasjoner yter viktige bidrag for å hindre at mennesker faller utenfor sosiale arenaer, og er en del av samfunnets sikkerhetsnett. Sosiale entreprenører utvikler og tar i bruk nye løsninger på sosiale og samfunnsmessige utfordringer. Regjeringen vil videreføre arbeidet med å bedre betingelsene for sosiale entreprenører slik at de kan bidra til å løse sosiale utfordringer i samfunnet, særlig ved å få flere inn i arbeidslivet.

Familie og oppvekst

Støtte til barnefamiliene er viktig for regjeringen. Regjeringen ønsker et godt økonomisk sikkerhetsnett for barnefamiliene. Samtidig må det legges til rette for familienes valgfrihet. De familiebaserte ordningene skal ivareta barnefamilier med lav inntekt og bidra til god fordeling.

De første leveårene er avgjørende for et menneskes muligheter senere i livet. Barnas utvikling disse første årene legger grunnlaget for fremtidig læring, adferd og helse. Utviklingen er et samspill mellom barnets gener, miljø og sosiale erfaringer, særlig gjennom samhandling med voksne. De aller fleste foreldre er barnets første, viktigste og tryggeste omsorgspersoner. Dernest spiller andre voksne i barnets liv, for eksempel barnehageansatte, en viktig rolle. Omsorgsfulle

relasjoner med trygge og deltakende voksne er sentralt for en sunn utvikling.

Uheldige faktorer som vedvarende høyt stress og usikkerhet i oppveksten kan gi irreversible, negative konsekvenser for barns utvikling. Alle-rede under svangerskapet kan barns utvikling og evne til læring senere i livet påvirkes negativt, for eksempel hvis mor er utsatt for en voldelig partner. Empiriske studier viser også at barn som opplever at foreldrene jevnlig spiser middag med dem, eller som ofte leser med dem, gjør det bedre senere i livet.³

Dette underbygger at tidlig innsats i barns liv er sentralt, og at politikk som støtter opp om foreldrenes samliv og foreldreskap og som gir rom for at foreldre kan ha tid med barna sine, er et gode for samfunnet. Regjeringen er opptatt av at helsestasjonene har tilstrekkelig ressurser, blant annet for å kunne hjelpe familier i faresonen for vold, overgrep og andre faktorer som er skadelige for barna.

Engangsstønaden er økt vesentlig siden 2013. Flertallet av mottakerne av engangsstønad har lav inntekt, og engangsstønad kan bidra til at barna i disse familiene i det første, viktige leveåret kan vokse opp med bedre og mer stabile økonomiske rammer. Kontantstøtten gir mange ettåringer mulighet til å være mer sammen med foreldrene. Regjeringen har videreført kontantstøtten av hensyn til familienes valgfrihet. Yrkesdeltakelse er viktig for å redusere økonomisk ulikhet, og økt valgfrihet og økonomisk støtte til familier må veies opp mot den enkeltes arbeidsinsentiver.

Regjeringen vil gjennomføre barnehagenor-men for å sikre høy voksentetthet i barnehagene og legge til rette for et best mulig samspill mellom barn og voksne i barnehagene. Barnetrygden ble økt for første gang på over 20 år i 2019. Høyere barnetrygd vil særlig ha betydning for familier med lav inntekt.

Innsats for barn som vokser opp i familier med vedvarende lav inntekt

Barn som blir rammet av fattigdom og utenforskap, kan få dårligere mulighet til å skape seg sitt eget gode liv. Fattigdom påvirker helse, utdanningsmuligheter og sosiale nettverk. Over halvparten av de barna som lever med vedvarende lavinntekt, har innvandrerbakgrunn.

For å legge til rette for at alle barn og unge får en trygg og god oppvekst, er innsatsen rundt leve-

³ Putnam, R.D. (2016). *Our Kids: The American Dream in Crisis*. New York: Simon and Schuster.

kårsutsatte barn og barnefamilier styrket. I tillegg til rimeligere barnehageplass for familier med lav inntekt og den nasjonale ordningen med gratis kjernetid i barnehagen har regjeringen økt bevilgningene til foreldrestøtte, helsestasjon- og skolehelsetjenestene, barnevernet, rus- og psykiatriomsorgen og arbeidet mot vold og overgrep. Ungdommer i lavinntektsfamilier har fått mer i skolestipend, og vi har satt i gang et prøveprosjekt med gratis deltids plass i SFO. Nasjonal tilskuddsordning for barn som vokser opp i familier med vedvarende lav inntekt økes til om lag 310 mill. kroner i 2019, opp fra et nivå på om lag 100 millioner kroner i 2014. Målet med tilskuddsordningen er å gi barn, unge og familier fra lavinntektsfamilier mulighet til å delta på ferie- og fritidsaktiviteter.

Innsats i rett tid til utsatte barn, unge og familier

Å mestre skole og utdanning er en av de sterkeste beskyttelsesfaktorene for utsatte barn og unge. Derfor trappet regjeringen allerede fra 2014 opp arbeidet med å tilpasse skole- og opplærings situasjon bedre for barn i barnevernet. Samtidig vet vi at det er samvariasjon mellom voldsutsatthet og skolemestring. *Barnevoldsutvalget*⁴ viser til at en rekke internasjonale studier har påvist sammenhenger mellom utsatthet for vold, overgrep eller omsorgssvikt i barndommen og skolefaglige vansker, som dårligere leseferdigheter, lavere karaktersnitt eller generelt svakere skoleprestasjoner. Høsten 2016 la regjeringen frem Prop. 12 S (2016–2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep*, med tiltak for å bekjempe vold i nære relasjoner og vold mot barn. Den samlede satsingen på området ble videreført med om lag 830 millioner kroner i 2018. I tillegg økes satsingen i 2019 ytterligere med 66 millioner kroner.

Innsats for likestilling og ikke-diskriminering

Ny felles likestillings- og ikke-diskrimineringslov trådte i kraft 1. januar 2018. Regjeringen har en handlingsplan for universell utforming og arbeider med en strategiplan for likestilling av personer med nedsatt funksjonsevne. Planen skal legges frem i 2019. Vi vil legge frem en stortingsmelding for rettighetene til personer med utviklingshemming. #UngIDag-utvalget skal se på likestillingsutfordringer for barn og unge. Regjeringen

arbeider også med en handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion. Forslag om lavterskeltilbud for håndheving av bestemmelsene om seksuell trakassering ble sendt på høring våren 2018.

Innsats for at alle skal kunne bo godt og trygt

Trygge og gode boforhold er viktig for å kunne ta utdanning, stifte familie, være i arbeid og ta vare på helsen. De fleste bor godt og trygt i Norge og trenger ikke bistand fra det offentlige. Det er likevel noen hushold som har ustabile og utrygge boforhold eller bor i uegnet bolig eller bomiljø. Den nasjonale strategien *Bolig for velferd – Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)* legger klare føringer for det boligsosiale arbeidet, herunder at alle skal ha et godt sted å bo, alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet, den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv og det skal rettes en særlig innsats mot barn.

Et viktig virkemiddel i det boligsosiale sikkerhetsnettet er den statlige bostøtteordningen. Ordningen er styrket for barnefamilier og andre store husstander, og regelverket er endret slik at også vanskeligstilte personer bosatt i kollektiv kan få bostøtte. Husstander får bostøtte raskere og enklere enn før dersom inntekten skulle falle bort. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å effektivisere og forbedre bostøtteordningen.

Regjeringen vil legge til rette for at flere kan eie sin egen bolig. Startlån, tilskudd til etablering og tilskudd til boligsosiale tiltak bidrar til at flere vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne bli boligeiere. Forenklinger i plan- og bygningsloven kan gjøre det rimeligere å bygge og dermed også bidra til at flere kan eie sin egen bolig. Regjeringen vil videreutvikle og øke bruken av ulike modeller for leie-til-eie. Samtidig er det ikke alle som kan eller vil eie. Regjeringen satser derfor også på egnede utleieboliger.

By- og boområder skal være gode og inkluderende. Regjeringen har satt ned et ekspertutvalg som skal utrede levekårs- og integreringsutfordringer i byområder.

Innsats for deltakelse i frivillighet og kulturliv

Frivillig innsats er en kilde til fellesskap, demokratiutøvelse og kompetanse. Regjeringen vil at denne kilden skal være tilgjengelig for alle, uansett alder, kjønn, etnisitet, funksjonsnivå eller interessefelt. Gjennom frivillighetspolitikken

⁴ NOU 2017: 12 Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt.

bidrar regjeringen til å styrke frivillig sektor og legger til rette for større deltakelse i den.

De overordnede føringene i frivillighetspolitikken er forankret i *Frivillighetserklæringen*, erklæring for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor. Erklæringen forplikter regjeringen til samarbeid, medvirkning og forutsigbarhet, uavhengig av hvilket departement, direktorat eller etat som er involvert. Regjeringen har lagt frem en stortingsmelding om den statlige frivillighetspolitikken. Meldingen gjør blant annet rede for tiltak for en helhetlig statlig frivillighetspolitikk.

I 2017 bevilget Stortinget om lag 9 milliarder kroner til frivillige organisasjoner i enkelttilskudd eller fra ordninger bare frivillige organisasjoner kan søke på (både statsbudsjett og spillemidler). Det ble gitt tilskudd til frivillige organisasjoner fra 13 av 15 departementer. Regjeringen har også styrket rammevilkår og ordninger for frivillig sektor.

Kulturlivet gir mulighet til deltakelse og utførelse. Alle skal ha muligheten til å ta del i kulturaktivitet og til å kunne få oppleve dans, musikk, litteratur, teater, film, billedkunst, og dataspill. Alle skal også ha enkel tilgang til kulturarven. For regjeringen er det et kulturpolitisk mål å bidra til et fritt og uavhengig kulturliv som skaper og formidler et kulturtilbud som oppleves som relevant og som representerer befolkningen. Det skal være tilgjengelig for alle og oppmuntre den enkelte til å oppleve og delta, samtidig som det tilbyr møteplasser og bygger fellesskap.

Politikk for levekår og fordeling må favne vidt

Norges høye inntektsnivå og relativt jevne fordeling bestemmes av et samspill mellom mange forhold, sentrert rundt markedene for arbeid, kapital, varer og tjenester. Andre faktorer som påvirker inntektsnivå og -fordeling er teknologisk endring, befolkningens kompetanse, virksomhetenes organisering og konkurransen mellom innenlandske og utenlandske bedrifter. Også skatt og overføringer er viktige for den endelige fordelingen av inntektene og bidrar til å redusere ulikheten i inntekt og forbruksmuligheter mellom husholdninger betraktelig. Ulikheten bringes ytterligere ned dersom en også tar hensyn til verdien av de tjenestene den enkelte mottar fra stat og kommune. Særlig bidrar utdanningstjenestene til å gi muligheter for alle.

Debatten om ulikhet kan likevel ikke reduseres til et spørsmål om omfordeling av forbruksmuligheter gjennom skatter, overføringer og tjenester. En god politikk for fordeling må også verne

om de grunnleggende betingelsene for økonomisk vekst og stabilitet. Det betyr at vi må legge til rette for nyskaping og omstilling, samtidig som vi styrker evnen til å møte uforutsette økonomiske hendelser og brå omveltninger. Den internasjonale finanskrisen illustrerer at kostnadene for levestandard og fordeling kan bli høye ved store tilbakeslag. Blant annet har IMF nylig pekt på at det er en tendens til at ulikheten i fordelingen av inntekt økte etter finanskrisen, og særlig i de landene som hadde de største negative utslagene i produksjon og sysselsetting. Også erfaringene fra vår egen finanskrise tidlig på 1990-tallet gir klare advarsler. Blant annet så vi at de fødselskullene som var på vei inn i arbeidsmarkedet da krisen var på det sterkeste, hadde det vanskeligere enn kullene før og etter.

Troverdig pengepolitikk, bærekraftige statsfinanser og solide banker må være en del av arbeidet for høy levestandard og små forskjeller. Over tid er utviklingen i produktivitet avgjørende for inntektsnivået, og dermed for størrelsen på det som er til fordeling. Høy vekst i produktivitet fordrer at arbeidskraft og andre ressurser gjør sin innsats der avkastningen er størst. Det er ikke mulig uten omstillinger over tid. Overføringsordningene skal være et godt sikkerhetsnett som støtter opp under slik omstilling, uten å legge hindringer i veien for deltakelse i arbeidslivet. For å styrke vår evne til å skape inntekter, må skattesystemet bidra til innsats og effektiv ressursbruk.

Folketrygden og andre stønadsordninger sikrer inntekten til personer som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet. Stønadsordningene må utformes slik at de inviterer til deltakelse og innsats. Dårlig samspill mellom trygdeytelser, tilleggsytelser og skatt kan føre til at den økonomiske gevinsten av å arbeide blir lav for enkelte grupper. Slike stønadsfeller må unngås.

Skatte- og avgiftssystemets viktigste oppgave er å finansiere fellesgoder, offentlige tjenester og overføringer. På denne måten bidrar det både til utjevning av muligheter og til omfordeling av inntekt. Skatte- og avgiftssystemet bidrar også til omfordeling ved at skattesatsen stiger med inntekten, men virkningen dempes av at avgiftsbelastningen er større for lave enn for høye inntekter. Skattesystemet påvirker arbeidstilbud, forbruk, sparing, risikotaking og investeringer. Dermed er det også viktig for evnen til omstilling og vekst. For å sikre statens og kommunenes inntekter med minst mulig negative konsekvenser for ressursbruk og økonomiens vekstevne, må vi streve etter et skatte- og avgiftssystem med brede skattegrunnlag, lave satser og størst mulig likebe-

handling av ulike næringer, investeringer, varer og tjenester.

Tillit og samarbeid er viktig for å redusere kostnadene i økonomien. De kan forsterke hverandre gjensidig, slik blant annet erfaringene fra trepartssamarbeidet i arbeidslivet illustrerer. Dette samarbeidet har bidratt til en balanse i norsk økonomi med høyere sysselsetting, lavere arbeidsledighet og jevnere fordeling av inntektene. Samarbeid kan likevel ikke erstatte alle former for konkurranse. Konkurranse stimulerer bedriftene til å bli mer innovative og øke sin pro-

duktivitet og kan også bidra til en jevnere fordeling.

Vår politikk for høy levestandard, små forskjeller og sosial bærekraft må favne vidt: fra utdanning, inkludering og arbeid for hver enkelt av oss, via tillitsbygging og samhandling om løsning av fellesoppgaver til makroøkonomisk stabilitet, markeds konkurranse og effektiv bruk av ressurser i samfunnet som helhet.

Regjeringens innsats for et samfunn med høy velferd og små forskjeller er nærmere omtalt i kapittel 8.

2 Økonomisk ulikhet og lavinntekt i Norge i et internasjonalt perspektiv

2.1 Innledning

Vedvarende økonomisk vekst gjennom de siste 150 årene har løftet inntektene per innbygger i Norge til et høyt nivå. Gjennom de første to tredjedelene av denne perioden var ulikheten i fordelingen av løpende inntekt om lag like høy i Norge som i andre vestlige land. Økt utdanning, høy arbeidsdeltakelse, bedre samspill mellom partene i arbeidsmarkedet, utbyggingen av velferds-samfunnet og utformingen av skattesystemet har bidratt til en vesentlig jevnere fordeling av nettoinntektene i tiden etter annen verdenskrig. Siden midten av 1980-tallet har blant annet endringer i teknologi og i internasjonal arbeidsdeling bidratt til at inntektsfordelingen igjen er blitt noe skjevere i mange industriland, også i Norge.¹ Norge er likevel fortsatt blant landene i verden med lavest ulikhet og høyest levestandard.

Fordeling av inntekt har betydning for den enkeltes levekår, men levekår og livskvalitet må vurderes langs flere dimensjoner enn de rent økonomiske. Helse, utdanning, jobb-kvalitet, deltakelse i samfunnet og tilgang til sosiale nettverk mv. spiller en viktig rolle for den enkeltes livskvalitet. OECD har undersøkt og kartlagt variasjoner i livskvalitet i medlemslandene. Noe forenklet viser OECDs undersøkelse at befolkningene opplever større livskvalitet når forskjellene mellom innbyggerne ikke er for store. Norge er et av landene som kombinerer høye nivåer av livskvalitet med liten ulikhet. OECDs kartlegging viser samtidig at livskvalitet henger sammen med tilgangen til økonomiske ressurser, men også at det ikke er noen én-til-én sammenheng.

Gjennom de siste 30 årene har medianinntekten før skatt reelt økt med 60 prosent i Norge. Selv om den sterke veksten i inntektene har kommet hele befolkningen til gode, er lønns-, kapital- og næringsinntekter noe mer ulikt fordelt enn tidligere.

¹ Kapittel 7 går nærmere inn på enkelte forhold som bidratt til større inntektsulikhet i industrilandene etter midten av 1980-tallet.

Også demografisk utvikling påvirker den målte ulikheten. De siste tiårene har vi fått et betydelig tilskudd til befolkningen gjennom innvandring. Både nivået på og oppgangen i ulikhet er lavere for befolkningen utenom innvandrere enn for totalbefolkningen. At en økende andel personer bor alene, har trolig også økt den målte inntektsulikheten noe, blant annet fordi et større innslag av slike husholdninger innebærer mindre deling av inntekt mellom personer. At minstepensjonene har økt, har isolert sett bidratt til å redusere ulikheten noe.

Formue utgjør en viktig del av husholdningenes økonomiske ressurser. Formue er en kilde til inntekt og en viktig forsikring ved uventede hendelser. Bolig utgjør rundt 70 prosent av husholdningenes bruttoformue. Resten utgjøres i hovedsak av bankinnskudd, aksjer og andre fordringer. Som i andre land er formue skjevere fordelt enn inntekt i Norge, og inntektene fra formue er skjevere fordelt enn lønnsinntekter. Lønnsinntektene kan betraktes som avkastning av humankapital. De fleste bygger opp humankapital tidlig i livet, mens formue, slik den måles, i større grad er resultat av sparing gjennom livet og av arv. Ulikheten i fordelingen av formue har økt noe gjennom de siste 20 årene. Sterk oppgang i aksjekurser og boligpriser har bidratt til at oppgangen har vært sterkest i annen halvdel av denne perioden.

Overføringer og skatter er viktige fordelingspolitiske virkemidler, og bidraget til omfordeling er betydelig. Omfordelingsbidraget fra skatter og overføringer har holdt seg relativt stabilt i Norge de siste 30 årene, også etter reformer som har bidratt til et mer effektivt skattesystem. Skatter og avgifter er også den viktigste kilden til finansiering av universelle, offentlige helse- og utdannings-tjenester. Verdien av slike tjenester dekkes ikke av de vanlige målene for inntektsulikhet. Norge har høye utgifter til offentlige tjenester sammenlignet med mange andre OECD-land. Det offentlige tjenestetilbudet virker utjevne, og bidrar til å redusere andelen som lever med vedvarende lavinntekt (se nærmere omtale i punkt 2.4.3).

I enkelte OECD-land er det en tendens til at gode og dårlige levekår hoper seg opp hos enkeltgrupper. For eksempel er levekårsproblemer i form av dårlig helse, svak arbeidsmarkedstilknytning og lav utdanning ofte forbundet med lav inntekt. Tendensen til slik opphoping er svakere i Norge og de andre skandinaviske landene enn i øvrige OECD-land. Forekomsten av vedvarende lavinntekt er også relativt liten i Norge, og personer med lavinntekt har et høyere inntektsnivå i Norge enn i mange andre land. Et godt utbygd offentlig tjenestetilbud innenfor utdanning, omsorg og helse gir ytelser som tilfaller alle. Dette bidrar til utjevning og høyere forbruksmuligheter for et gitt inntektsnivå og til å redusere betydningen av familiebakgrunn for levekår som voksen.

Hvordan man vurderer et gitt nivå av ulikhet i fordelingen av løpende inntekt vil blant annet avhenge av om det er de samme personene, husholdningene eller familiene som befinner seg på de enkelte plassene i inntektsfordelingen over tid, eller om det er stor inntektsmobilitet gjennom livsløp og mellom generasjoner. For de fleste stiger arbeidsinntekten med yrkeserfaringen, samtidig som studenter og alderspensjonister gjennomgående har lavere inntekt enn yrkesaktive. Slike livssyklusvariasjoner kan gi betydelige utslag i vanlige mål for ulikhet i løpende inntekt, også i land der det ikke er så store forskjeller mellom de enkeltes inntekter summert over hele livsløpet.

En særlig interesse knytter seg til inntektsmobiliteten mellom generasjoner, fordi denne sier

noe om hvor like mulighetene er i et samfunn. Graden av slik mobilitet varierer mellom land, og organiseringen og finansieringen av utdannings-systemet forklarer en del av forskjellene. Analyser viser at tendensen til at inntektsulikhet går i arv er svakere i Norge enn i mange andre land. En av grunnene til dette kan være at utdanning er gratis i Norge. Det styrker alles mulighet til å tilegne seg kunnskap og ferdigheter som kan gi grunnlag for inntekter og livskvalitet hele livet.

2.2 Livskvalitet

Inntekt og tilgang til økonomiske ressurser er viktige forutsetninger for en høy livskvalitet, men er ikke de eneste forholdene som har betydning for hvordan den enkelte har det. Livskvalitet og levestandard handler også om velferdens ikke-materielle sider, som helse, utdanning, sosiale relasjoner, personlig trygghet og tilfredshet med livet. I kjølvannet av en rapport fra den franske kommisjonen for måling av økonomiske resultater og sosial fremgang fra 2009,² har blant annet OECD utviklet et bredt rammeverk for å måle livskvalitet, se boks 2.1. Nedenfor oppsummeres noen av funnene fra OECDs studier.

Figur 2.1 vekter sammen de ulike OECD-landenes resultater langs dimensjoner som måler materiell velferd (horisontal akse) og dimensjoner

² Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J-P. (2009). *Report from the Commission on the measurement of economic performance and social progress*. Paris.

Boks 2.1 OECDs rammeverk for måling av livskvalitet

OECD har etablert et rammeverk for å måle nivå og ulikhet i livskvalitet i enkeltland. Rammeverket ble første gang presentert i rapporten *How's Life?* fra 2011, og de valgte dimensjonene er blant annet basert på anbefalingene fra Stiglitz, Sen og Fitoussis' rapport fra 2009 samt medlemslandenes nasjonale statistiske byråer.

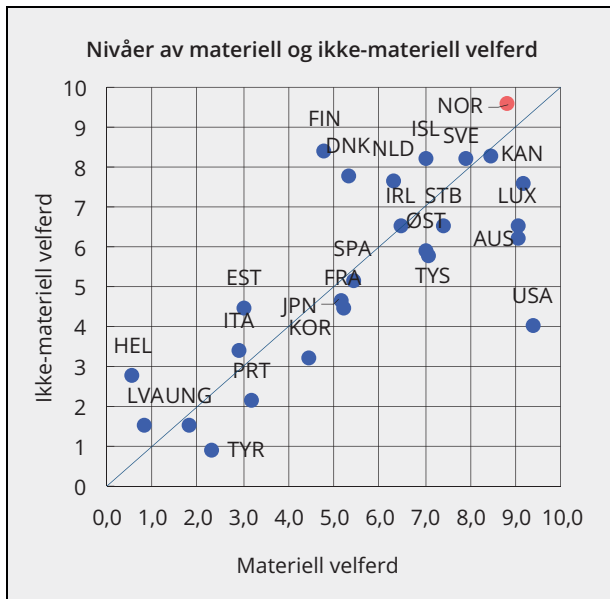
I OECDs rammeverk er livskvalitet operasjonalisert langs 11 dimensjoner. Rammeverket måler både den materielle velferden og den ikke-materielle velferden. Dimensjonene som sier noe om velferdens ikke-materielle sider, er helse, utdanning, ferdigheter, sosialt nettverk, samfunnsengasjement, balanse mellom arbeid og fritid, personlig trygghet og subjektivt opplevd livskvalitet. Også indikatorer for fysiske

miljøfaktorer inngår og vil kunne påvirkes av oppgradering av fysiske omgivelser i utsatte områder. Dimensjonene som sier noe om den materielle velferden er inntekt, formue, boligstandard og arbeidstilknytning.

Langs hver dimensjon presenterer OECD gjennomsnittresultater for hvert enkelt land. OECD gir også informasjon om hvor store forskjeller det er rundt gjennomsnittet innad i landene og om det er tendenser til opphoping av gode og dårlige levekår.

Indikatorerne er nærmere omtalt i OECDs rapport *How's life? 2017*.¹

¹ OECD (2018). *How's life? 2017: Measuring well-being*. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/how_life-2017-en.

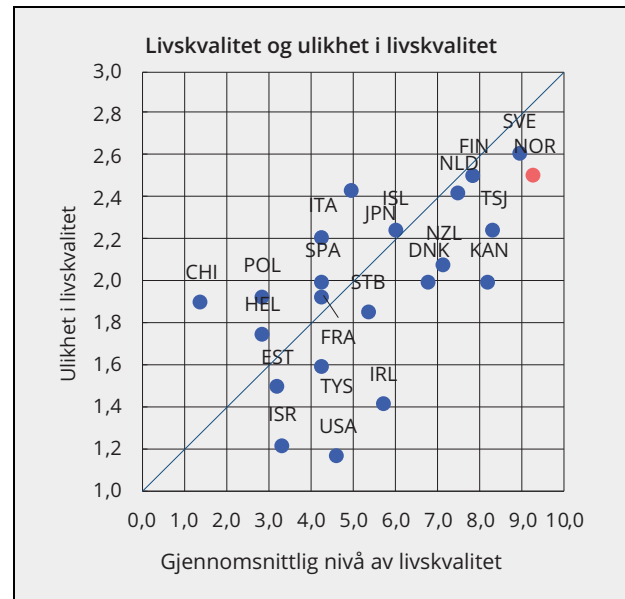


Figur 2.1 Samvariasjon mellom ikke-materiell velferd og materiell velferd

Kilde: OECD (2018). How's life? 2017.

som måler ikke-materiell velferd (vertikal akse). Resultatene vises på en skala fra 1 (lav velferd) til 10 (høy velferd). Den diagonale linjen indikerer hvor landene ville vært plassert dersom det var perfekt samsvar mellom deres resultater langs materielle og ikke-materielle velferdsdimensjoner. Land som ligger over denne linjen, skårer relativt bedre langs dimensjoner for ikke-økonomisk velferd, mens land som ligger under skårer relativt bedre langs materielle velferdsdimensjoner. Figuren viser at Norge og de andre nordiske landene skårer høyt både på mål for materiell velferd og på mål for ikke-materiell velferd. Det samme gjelder for Nederland, Sveits, Canada og New Zealand.

For hvert land beregner OECD også enkle mål for ulikhet i fordelingen av de anvendte indikatorene for inntekt og formue, arbeidstilknytning, balanse mellom arbeid og fritid, helse, utdanning, samfunnsengasjement og opplevd livskvalitet. Figur 2.2 viser landenes aggregerte resultater langs disse dimensjonene. Den horisontale aksene viser gjennomsnittlig nivå av livskvalitet for de enkelte landene. Den vertikale aksene viser om ulikheten i livskvalitet er stor (tall ned mot 1) eller liten (tall opp mot 3). Figuren antyder at høy gjennomsnittlig livskvalitet går sammen med lav ulikhet i livskvalitet og at Sveits, Nederland, Finland, Sverige og Norge kombinerer høye gjennomsnittsnivåer med lav ulikhet. Sverige og Norge kommer ut helt på topp. Norge kommer litt foran Sverige for gjennomsnittlig nivå og Sverige litt



Figur 2.2 Samvariasjonen mellom livskvalitet og ulikhet i livskvalitet¹

¹ Gjennomsnittresultat øker med tallverdien langs den horisontale aksene og ulikheten avtar med tallverdien langs den vertikale aksene

Kilde: OECD 2018. How's life? 2017.

foran Norge for ulikhet i resultat rundt de ulike gjennomsnittene.

OECD gjengir også informasjon som viser at det er en tydelig samvariasjon mellom samleindikatoren for ulikhet i livskvalitet, vist langs den vertikale aksene i figur 2.2, og Gini-indeksen for ulikhet i fordelingen av netto inntekt. Lave verdier for Gini-indeksen (lav ulikhet i inntekt) går sammen med lav gjennomsnittlig ulikhet i indikatorene for livskvalitet.

Langs fire dimensjoner har OECD også vurdert hvorvidt det er tendens til opphoping av gode og dårlige levekår innenfor befolkningen i det enkelte land. Indikatorene som er lagt til grunn er selvrapportert livskvalitet, selvrapportert helse, antall år med utdanning og disponibel husholdningsinntekt. Opphopingen er målt ved samvariasjonen mellom de fire livskvalitetsdimensjonene, se boks 2.2.

Figur 2.3 viser at det gjennomgående er positiv samvariasjon mellom de fire dimensjonene i alle land. Unntaket er dimensjonen inntekt og utdanningslengde og dimensjonen inntekt og selvrapportert helse for Danmark, Sverige og Norge, der samvariasjonen er nær null og endog svakt negativ for Danmarks del. I figur 2.3 er landene sortert etter hvor stor summen av de ulike korrelasjonskoeffisientene er, og dette kan betraktes som et tentativt mål for opphoping av levekårsproblemer.

Boks 2.2 Hvordan OECD måler opphoping av levekår

OECD har beregnet en summarisk indikator for opphoping av levekår med utgangspunkt i samvariasjonen mellom noen sentrale livskvalitetsdimensjoner. Samvariasjonen er målt ved (partielle) korrelasjonskoeffisienter som har verdi mellom -1 og +1. Positiv korrelasjonskoeffisient for to dimensjoner betyr at når den ene har høy (lav) verdi, er det en tendens til at den andre har det samme. Dersom for eksempel korrelasjonskoeffisienten for utdanning og helse er positiv, innebærer det at et høyt utdanningsnivå ofte går sammen med god helse. Negativ korrelasjons-

koeffisient innebærer at høy verdi for én dimensjon tenderer til å gå sammen med lav verdi for den andre. Eksempelvis vil en negativ korrelasjonskoeffisient for utdanning og helse indikere at et høyt utdanningsnivå ofte går sammen med dårlig helse. Jo nærmere én (minus én) korrelasjonskoeffisienten ligger, desto sterkere er tendensen til positiv (negativ) samvariasjon. En korrelasjonskoeffisient nær null innebærer at det er lite systematikk i samvariasjonen mellom to dimensjoner.

Figuren antyder at tendensene til opphoping er lave i Danmark, Sverige og Norge, og at tendensen til opphoping generelt er mindre i de gamle medlemslandene i OECD enn i de landene som sluttet seg til OECD etter 1990.

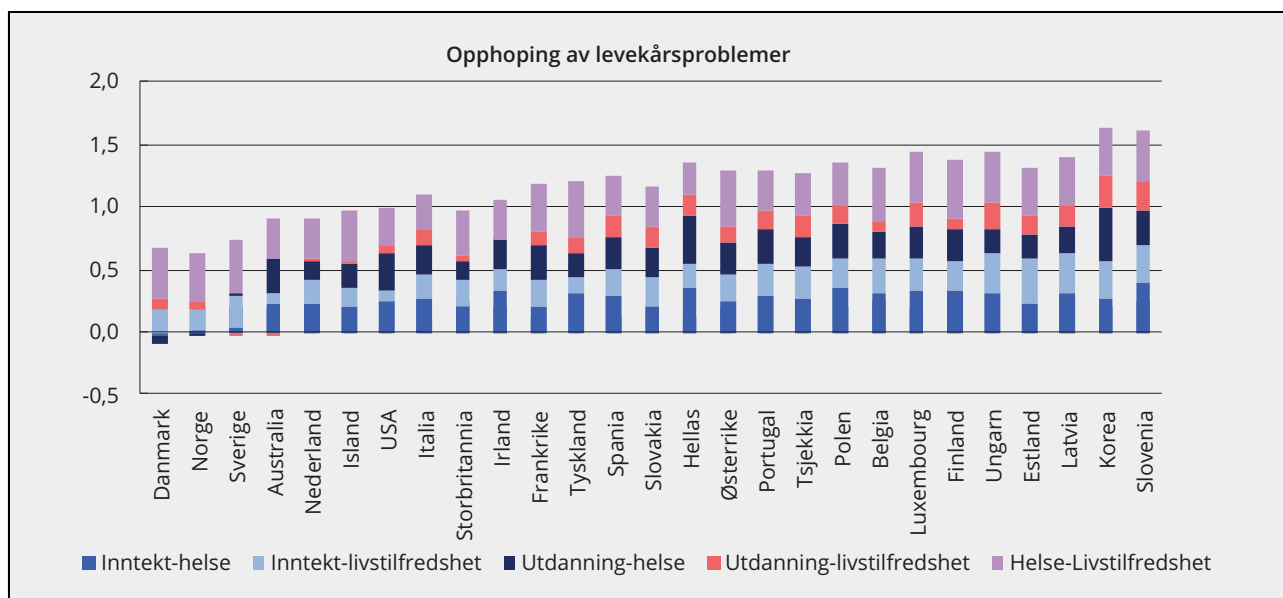
Som OECD har også Verdensbanken utviklet et mål for livskvalitet. Verdensbanken tar utgangspunkt i et spørsmål om hvor høyt opp på en stige med 11 trinn et utvalg av befolkningen i de enkelte land vil plassere sin egen livskvalitet. Ser vi på gjennomsnittlig rangering i Verdensbankens siste fem rapporter, kommer Norge ut som nummer to av de over 150 landene som det gis tall for, rett bak Danmark. Sveits, Island og Finland kom-

mer på de neste tre plassene. Ser vi på den siste rapporten for seg, ligger Finland på førsteplass og Norge på annen.

2.3 Utviklingen i inntektsulikhet

2.3.1 Utviklingen i inntektsfordelingen

OECDs rammeverk illustrerer at inntekt er en sentral levekårskomponent. Over tid bestemmes den enkelte husholdnings forbruksmuligheter i betydelig grad av utviklingen i inntektene etter skatt. De viktigste kildene til inntekt er arbeid, kapital (formue) og overføringer. Forbruksmulig-



Figur 2.3 Opphoping av levekårsproblemer målt ved samvariasjon mellom sentrale dimensjoner av livskvalitet. 2013

Kilde: OECD 2018. How's life? 2017.

Boks 2.3 Inntektsbegreper og inntektsstatistikk

I fordelingsanalyser er det vanlig å skille mellom markedsinntekt og disponibel inntekt (nettoinntekt). Markedsinntekten består av lønns-, kapital- og næringsinntekter, det vil si de inntektene som opptjenes i den løpende produksjonen. Lønnsinntekt omfatter kontantlønn, honorarer og andre godtgjørelser, sykepenger, fødsels- og adopsjonspenger, skattepliktige naturalytelser og lønnsinntekten til eventuelle barn under 13 år. Kapitalinntekter omfatter inntekter som renteinntekter, aksjeutbytte, realisasjonsgevinster. Næringsinntekt er inntekt fra egen næringsvirksomhet for eksempel i primærnæringer, bygg- og anlegg, varehandel, transport og andre tjenesteytende næringer. Disponibel inntekt, også omtalt som nettoinntekt, er summen av markedsinntekter og overføringer fratrukket skatt.

I Norge er inntektsstatistikken basert på ligningsopplysninger, mens mange andre land henter slik informasjon fra spørreundersøkelser. Ligningstall dekker alle inntektstakere, men omfanget av opplysninger er avhengig av skattesystemets avgrensinger. Spørreundersøkelser er normalt basert på et utvalg av befolkningen og kan være preget av underrapportering og systematisk frafall. Ved begge kildene er måleproblemene størst for kapital- og næringsinntekter.

En fullstendig analyse av inntektsfordelingen burde i prinsippet inkludere alle tilkomster som kan gi grunnlag for forbruk. Ubetalt arbeid i hjemmet, ulike naturalytelser og urealiserte gevinster gir forbruksmuligheter på linje med registrert inntekt fra arbeid eller kapital, men er utelatt fra de fleste analyser av inntektsfordeling. Det samme gjelder verdien av fritid. Også selveid bolig gir avkastning i form av nytten ved å bo i den, ofte omtalt som de tjenestene boligen yter. Verdien av disse tjenestene kan for eksem-

pel måles med hva man ville fått i kontantinntekt dersom man leide ut boligen.

Dersom markedsinntekt eller disponibel inntekt legges til grunn for fordelingsanalyser, fanges ikke verdien av offentlige tjenester opp. I Norge nyter familiene godt av gratis eller subsidierte offentlige tjenester som utdanning, helse, barnehager og eldreomsorg. Det er stor forskjell på å ha en gitt kontantinntekt i et land der slike tjenester er gratis, og å ha den samme inntekten i et land der slike tjenester må kjøpes i det private markedet. Verdien av offentlige tjenester utgjør en større andel av inntekten for personer med lav inntekt enn for personer med høy inntekt. Offentlig finansierte velferdstjenester kan dermed bidra til å redusere forskjellene i levekår. Det er derfor viktig også å se på betydningen av slike tjenester ved vurdering av levestandard og inntektsfordeling, se avsnitt 2.4.

I analyser av inntektsfordelingen brukes gjerne disponibel inntekt for en husholdning som utgangspunkt for å vurdere de enkelte medlemmenes økonomiske situasjon. For å kunne sammenligne inntekten til husholdninger med ulik størrelse og sammensetning benyttes ekvivalensskalaer. Slike skalaer sikter mot å fange opp hvordan de økonomiske behovene varierer med antallet husholdsmedlemmer og deres alder. De legger vanligvis til grunn at det er stordriftsfordeler ved å leve sammen i et hushold, og at det er billigere å dekke konsumbehovene til barn enn til voksne. I norsk sammenheng benyttes ofte EUs ekvivalensskala, der første voksne får en vekt lik 1, de neste voksne en vekt lik 0,5 hver, mens hvert barn får vekt lik 0,3. Når en benytter ekvivalensskalaer, forutsetter en at husholdningsinntekt korrigert for stordriftsfordeler i konsumet blir fordelt likt på husholdningsmedlemmene.

hetene kan imidlertid også påvirkes av forhold som ikke nødvendigvis fanges opp i inntektsstatistikken, som forbruket av tjenester fra egen bolig, naturalytelser, (ubetalt) arbeid i hjemmet og gratis eller subsidierte offentlige tjenester, se boks 2.3.

For å beskrive ulikhet i fordelingen av inntekt benyttes ofte Gini-koeffisienten. Gini-koeffisienten er et mål for hvordan inntekt eller andre ressurser er fordelt på personer eller husholdninger.

Koeffisienten tar verdier mellom null og én. Den er lik null dersom alle personer eller husholdninger disponerer like mye ressurser. Den er lik én dersom alle ressursene disponeres av én person eller husholdning, se nærmere omtale i boks 2.4.

Ved å sammenligne Gini-koeffisienter for ulike år ser vi hvordan fordelingen av inntekt utvikler seg over tid. Sammenligninger av utviklingen i inntektsfordelingen mellom ulike land gir et utgangspunkt for å vurdere om utviklingen i

Boks 2.4 Om Gini-koeffisienten som mål på ulikhet

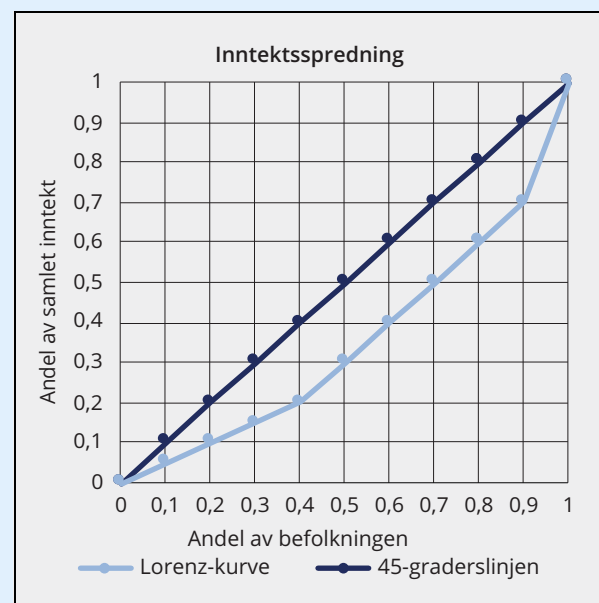
Gini-koeffisienten kan avledes fra Lorenz-kurven, som viser hvor stor andel av samlet inntekt som tilfaller en gitt andel av befolkningen når befolkningen er ordnet etter stigende inntekt. Figur 2.4 viser Lorenz-kurven for inntekt etter overføringer og skatt for Norge i 2016. Den horisontale aksene viser andeler av befolkningen rangert etter inntekt, her målt i tideler (desiler). På den vertikale aksene måles prosent av samlet inntekt. Dersom man velger et punkt langs den horisontale aksene, for eksempel 0,1, vil det tilhørende punktet på Lorenz-kurven vise hvor stor andel av samlet inntekt som tilfaller de fattigste 10 prosent av befolkningen. I et samfunn der alle har lik inntekt, vil Lorenz-kurven falle sammen med den rette 45-graderslinjen i figur 2.4 (likhetslinjen). De fattigste 10 prosent får da 10 prosent av inntekten, de fattigste 25 prosent får 25 prosent av inntekten. Jo lenger unna Lorenz-kurven 45-graderslinjen ligger, desto mer ulik er inntektsfordelingen.

Gini-koeffisienten kan regnes ut som forholdet mellom arealet mellom Lorenz-kurven og likhetslinjen, og arealet under likhetslinjen. Når Lorenz-kurven faller sammen med likhetslinjen er dette forholdstallet lik null. Dersom all inntekt tilfaller én person, vil forholdstallet være likt 1. Ofte brukes en Gini-indeks for å uttrykke Gini-koeffisienten i prosent. For eksempel har de fleste OECD-land i 2016 (eller seneste tilgjengelige år) en Gini-koeffisient på mellom 0,25 og 0,35, som tilsvarer en Gini-indeks på mellom 25 prosent og 35 prosent.

Gini-koeffisienten kan beregnes som halvparten av den gjennomsnittlige forskjellen i inntekt mellom alle mulige par av inntektsmottakere i befolkningen dividert med gjennomsnittlig inntekt for alle inntektsmottakere. Det gir grunnlag for følgende tolkning av Gini-koeffisi-

enten. Anta at man velger ut to inntektsmottakere ved tilfeldig trekning. Da vil Gini-koeffisienten multiplisert med to være lik forventet forskjell mellom inntektene til de to inntektsmottakerne, regnet som andel av gjennomsnittsinntekten. En Gini-koeffisient på 25 prosent innebærer dermed at forventet forskjell i inntekt mellom to tilfeldige valgte inntektsmottakere tilsvarer 50 prosent av gjennomsnittsinntekten i samfunnet.

Gini-koeffisienten kan brukes på mange ulike (inntekts)størrelser, og hva en kan lese ut om fordeling avhenger av hvilke størrelser en tar utgangspunkt i. For en helhetlig beskrivelse kan det være nødvendig ikke bare å se hen til inntekt, men også til fordelingen av helse, utdanning, deltakelse mv.



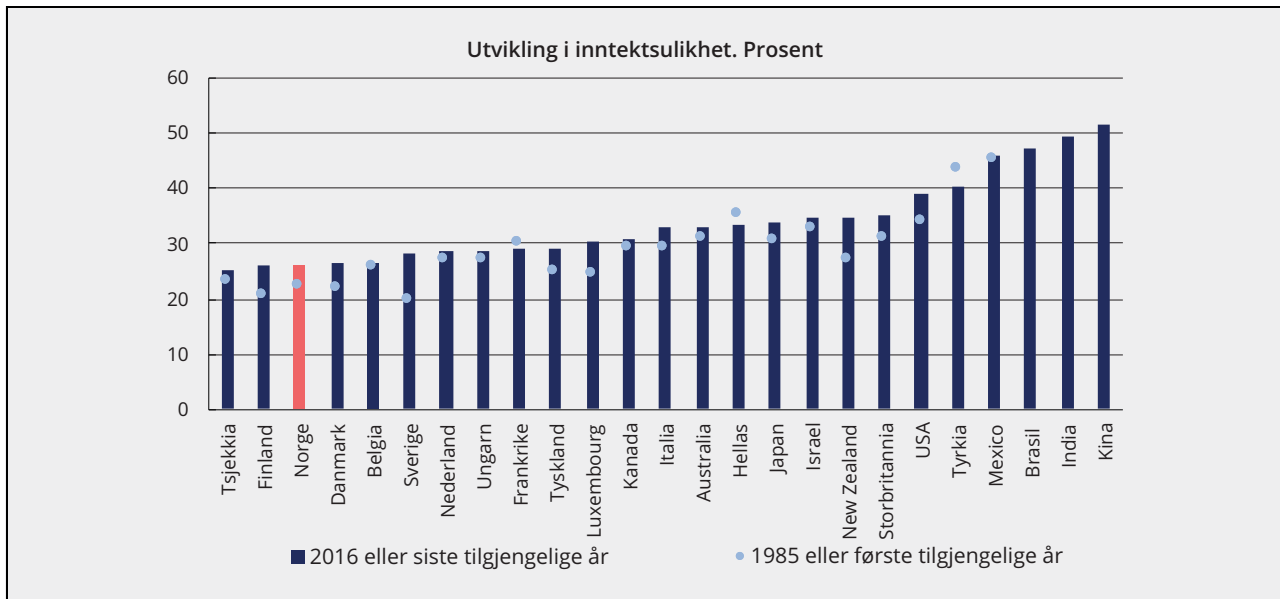
Figur 2.4 Lorenz-kurve for Norge, 2016

Kilde: Finansdepartementet.

Norge er en del av et bredere internasjonalt mønster, eller om utviklingen i større grad må betraktes som resultat av hjemlige forhold.

Figur 2.5 viser Gini-indeksen for disponibel husholdningsinntekt i 1985 og 2016 for et utvalg land i og utenfor OECD. I 19 av de 22 OECD-landene som dekkes av figuren, har ulikheten i fordelingen av inntekt økt gjennom de siste 30 årene.

Sammenligner vi de nordiske landene, ser vi at økningen i ulikhet har vært noe mindre i Danmark og Norge enn i Finland og Sverige. Ulikheten i inntektsfordelingen fremstår nå som litt større i Sverige enn i de tre nabolandene. Kina, India, Brasil og Mexico skiller seg ut med særlig høy ulikhet i inntekt etter skatt og overføringer.



Figur 2.5 Gini-indeks for inntekt etter skatt. 1985¹ og 2016 eller siste tilgjengelige år. OECD-skala

¹ For en del land er Gini-indeksen fra et år rundt 1985 brukt. For enkelte land er verdien fra et noe senere tidspunkt. (Tsjekkia (1992), Ungarn (1991) og Australia (1995)). Inntektsdefinisjonen kan variere mellom land og mellom år.

Kilde: OECD.

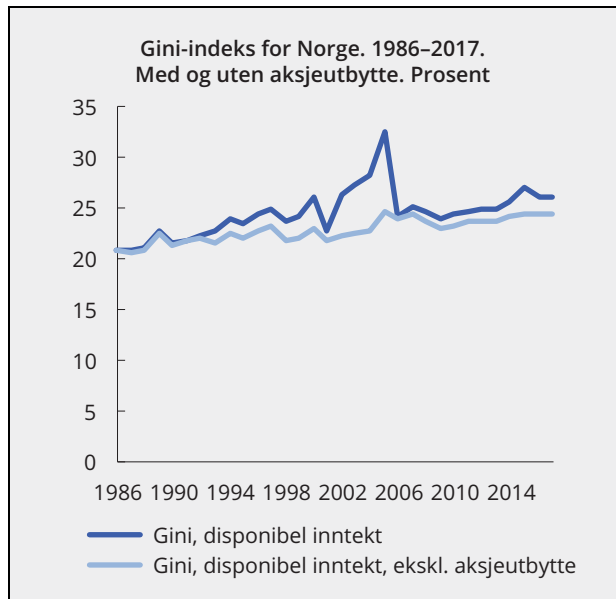
Figuren illustrerer videre at ulikheten i fordelingen av inntekt etter skatt er relativt lav i Norge sett i et internasjonalt perspektiv. Hvis vi ser på alle de 37 OECD-landene, er det fire som har noe lavere Gini-indeks enn Norge. I tillegg til Tsjekkia og Finland som er med i figuren, gjelder dette Slovenia og Slovakia. 32 av OECD-landene har dermed (til dels betydelig) mer ulik fordeling av inntekt enn i Norge. Statistisk sentralbyrå har nylig publisert tall for Gini-indeksen for Norge for 2017, som viser samme resultat som tallene for 2016.

Figur 2.6 viser utviklingen i Gini-indeksen for disponibel husholdningsinntekt for Norge fra 1986 til 2017. Det fremgår av figuren at det var en sterk oppgang i Gini-indeksen for disponibel inntekt frem mot 2005, etterfulgt av en kraftig nedgang. En lignende, men svakere tendens er synlig rundt 2015. Det er nærliggende å se disse svingningene som resultater av tilpasninger til endringer i den skattemessige behandlingen av utbytte, som ga sterke insentiver til å ta ut utbytte i 2005 og 2015. Flytting av kapital fra selskap til eier gir utslag i Gini-koeffisienten for inntekt, til tross for at slik kapitalflytting ikke har en innvirkning på den reelle inntekts- og formuesfordelingen. Når utbetalingene av utbytte ikke tas med, har inntektsfordelingen vært langt mer stabil, men også i dette tilfellet indikerer Gini-indeksen at ulikheten har steget gjennom perioden. Vi ser også at begge seriene viser noen mindre svingning

ger fra år til år, trolig knyttet til konjunkturbevegelser og andre tilfeldige forhold.

Store svingninger i utbetaling av utbytte gjør at Gini-indeksen for inntekt etter skatt, slik denne anslås ved skatteligningen, ikke gir et fullgodt bilde av utviklingen i ulikhet fra et år til det neste. For å fange opp den underliggende utviklingen burde en ideelt sett både ta hensyn til utbetalt og tilbakeholdt utbytte ved beregning av inntektstallene. I Statistisk sentralbyrå arbeides det med et prosjekt som kaster mer lys over dette spørsmålet for Norges del, ved at en forsøker å tilordne tilbakeholdt overskudd til eierne av bedriftene. Foreløpige tall for Gini-indeks for dette justerte inntektsbegrepet viser høyere Gini-indeks enn SSBs ordinære serie for hele beregningsperioden 2001 til 2016. Forskjellen mellom den justerte serien og de ordinære tallene fra SSB øker fra 4 prosentenheter i 2002 til 13 prosentenheter i 2007. For årene etter 2007 ligger den justerte Gini-indeksen om lag 7 prosentenheter over de ordinære tallene, dvs. rundt 32 pst.³ Det foreligger ikke tilvarende justerte tall for andre land, og dermed heller ikke grunnlag for å avgjøre i hvilken grad inkludering av anslag for tilbakeholdt utbytte endrer slike

³ Aaberge, R., M. Francesconi, J. Modalsli og O. Vestad. Business income and income Inequality, Mimeo, SSB. Tall oppgitt av forfatterne.



Figur 2.6 Utviklingen i Gini-indeks for Norge 1986–2017. Med og uten aksjeutbytte

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

sammenligninger mellom land som bl.a. er vist i figur 2.5.

Utviklingen i fordelingen av inntekt nasjonalt og internasjonalt de siste 30 årene må ses i lys av at endringene for OECD-landene gjennomgående måles fra et historisk sett lavt nivå, se nærmere omtale i kapittel 7. Det fremgår der at tiden etter midten av 1800-tallet markerer seg som en periode med betydelig og vedvarende økonomisk vekst i mange land og etter hvert også med en markant utjevning av økonomiske og sosiale forskjeller. For Norges del er de samlede inntektene, målt ved brutto nasjonalprodukt per innbygger, 20-doblet gjennom disse 150 årene. Både målt ved brutto nasjonalprodukt per innbygger og forbruk per innbygger, er Norge i dag blant de mest velstående landene i verden, og velstanden er jevnt fordelt.

2.3.2 Utviklingen i realinntekter

Figur 2.7 viser utviklingen i realinntekt før skatt per husholdning i Norge i de siste 30 årene. Det fremgår at veksten har vært svært høy og relativt stabil i hele perioden etter at vi tidlig på 1990-tallet kom ut av vår hjemlige finanskrise, med noen konjunkturelle variasjoner. Figuren fanger bare opp utviklingen i det første året etter oljeprisfallet i 2014. Ser vi de siste fire årene under ett, har realinntektsveksten vært svak. Utviklingen i

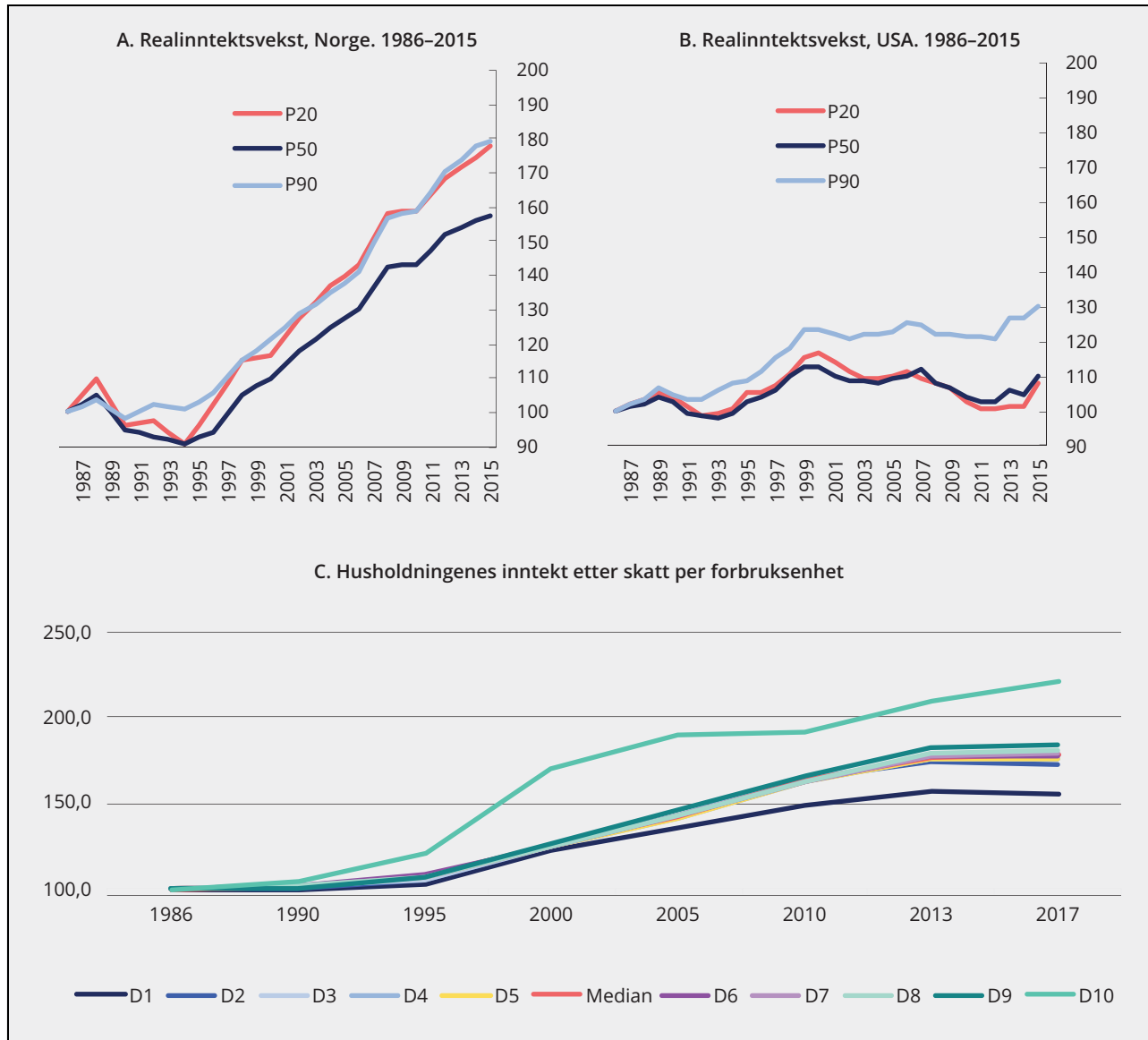
norsk økonomi peker nå oppover, og både Norges Bank og Statistisk sentralbyrå venter vekst i real-lønningene de neste tre årene.

Den sterke og relativt jevne realinntektsveksten frem til oljeprisfallet gjør seg gjeldende både for grupper med relativt lav og relativt høy inntekt. Fra 1986 til 2015 har veksten i realinntekter for den rikeste tidelen av befolkningen (her målt ved grenseverdien P90) og de to tidelene med lavest inntekt (her målt ved grenseverdien P20) vært om lag like sterk. Veksten i P90 har vært om lag 80 prosent, mens veksten i P20 har vært om lag 78 prosent.

Realveksten i medianinntekten (P50) har vært noe svakere enn for øvrige grupper. Det henger trolig sammen med at mange barnefamilier har en inntekt som ligger rundt medianinntekten, og at realverdien av kontantytelser som barnetrygd mv. til barnefamilier, har blitt redusert. Ved vurdering av levestandarden til denne gruppen, må det blant annet også tas hensyn til verdien av et økende barnehagetilbud, som ikke fanges opp av disse tallene. I perioden som dekkes av figuren har barnehagedekningen økt fra om lag 28 prosent, til om lag 90 prosent.

Forskjellene i realinntektsveksten mellom ulike inntektsgrupper har vært klart mindre i Norge enn i USA, sett i forhold til hvor sterk den samlede inntektsveksten har vært. I USA økte realinntekten per husholdning kun med om lag 10 prosent for medianinntekten og 8 prosent for P20 fra 1986 til 2015. Høyinntektsgruppene er de eneste gruppene som har hatt en tydelig vekst i realinntektene i denne perioden. Realinntekten til P90 har økt med om lag 30 prosent. Sterkere vekst i realinntektene i Norge enn i USA skyldes dels at produktivitsveksten har vært litt høyere hos oss, og dels at den betydelige bedringen i forholdet mellom prisen på det vi eksporterer og det vi importerer (bytteforholdet overfor utlandet) har løftet Norges disponible realinntekt utover det produktivitsveksten har gitt grunnlag for. Forskjeller i utviklingen i husholdningenes størrelse og sammensetning kan også ha spilt inn, se avsnitt 2.4.2.

Også etter skatt har realinntektene i Norge økt sterkt siden midten av 1980-tallet. Fra 1986 til 2017 økte medianinntekten justert for husholdningenes størrelse og sammensetning med 78 prosent, mens gjennomsnittsinntekten etter skatt for 1. og 10. desil økte med henholdsvis 56 og 122 prosent. Innenfor laveste desil var inntektsutviklingen gjennomgående svakere for gruppene med lavest inntekt, mens det var motsatt innenfor øverste desil. Dette har bidratt til oppgangen i Gini-indeksen.

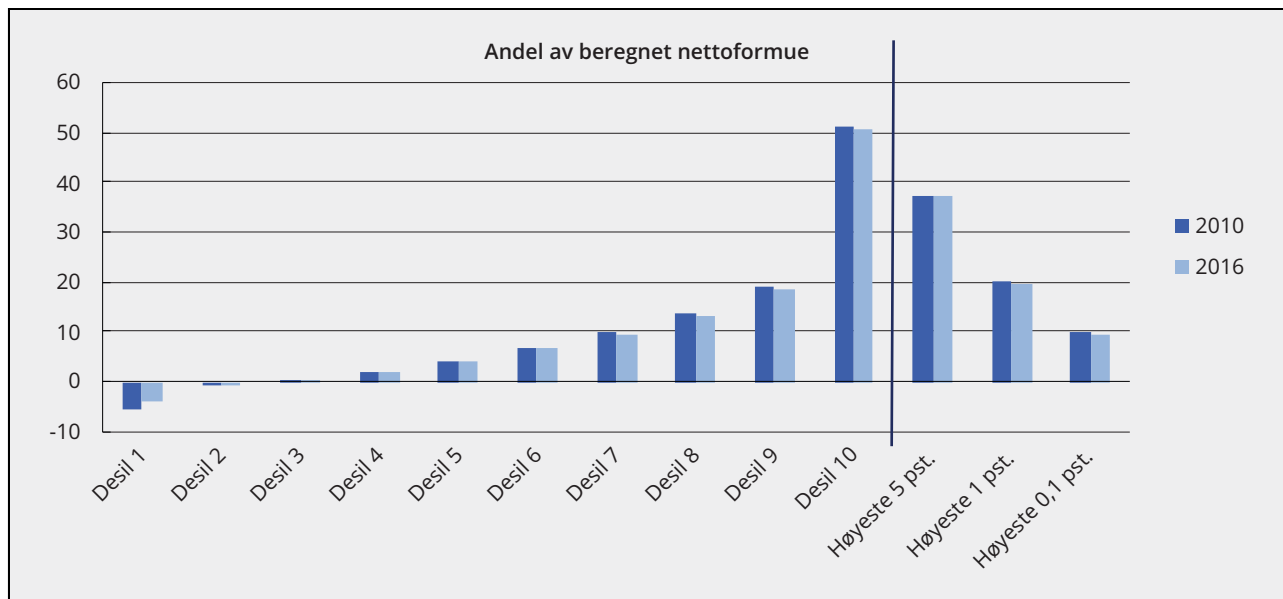


Figur 2.7 Vekst i realinntekt før skatt for ulike posisjoner i inntektsfordelingen. 1986–2015. Indeks. 1986=100
Kilder: Statistisk sentralbyrå og US Census Bureau.

2.3.3 Utviklingen i fordeling av formue

Formue utgjør en viktig del av husholdningenes økonomiske ressurser. Formue er en kilde til inntekt og en viktig forsikring ved uventede hendelser. Formue og gjeld kan påvirke forbruksmuligheter uten at det fanges direkte opp i inntektsstatistikken. Enkelte kan ha lav inntekt, men leve godt ved å tære på en høy formue. Motsatt kan for eksempel unge ha forholdsvis høy inntekt, men samtidig store lån, slik at en merkbar del av inntekten må brukes til å betjene gjeld. Slike grupper kan dermed ha dårligere løpende forbruksmuligheter enn personer med lavere inntekter, men med nedbetalt bolig eller penger i banken.

I Norge bygger kunnskapen om nivået på og fordelingen av formue på ligningsopplysninger. De skattemessige verdiene skal i utgangspunktet tilsvare markedsverdier. Det er imidlertid mange formuesobjekter som verdsettes til dels langt under markedsverdier. Flere formuesobjekter, for eksempel bolig, næringsseiendom og fra 2017 aksjer og driftsmidler, er omfattet av verdsettelsesrabatter som reduserer den skattemessige verdien. En rekke andre formuesobjekter, for eksempel landbrukseiendom og ikke-børsnoterte aksjer, er verdsatt lavt også uten formelle verdsettelsesrabatter. Til forskjell fra boligformue og bankinnskudd, som også kan være former for pensjonskapital, er verdien av pensjonsrettighetene til arbeidstakerne ikke pålagt formuesskatt og inn-



Figur 2.8 Andel av beregnet nettoformue. 2010 og 2016

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

går ikke i dagens statistikkgrunnlag for formue. Slike forhold trekker i retning av at skattestatistikken undervurderer samlet nettoformue.

Beregnet nettoformue er formuesverdier uten verdsettelsesrabatter. Beregnet nettoformue for norske husholdninger utgjorde nærmere 6 000 milliarder kroner i 2016, om lag 2 200 milliarder kroner mer enn i 2010. Figur 2.8 viser formuesfordelingen i Norge for årene 2010 og 2016.⁴ De to første stolpene viser hvor stor andel av samlet beregnet nettoformue som tilfalt den minst formuende tidelen av befolkningen i hvert av de to årene. Til høyre i figuren angis hvor stor andel av samlet beregnet nettoformue som tilfalt de 5 prosent, 1 prosent og 0,1 prosent av befolkningen som har høyest formue i de samme to årene. De 10 prosent mest formuende eide om lag 50 prosent av formuen i Norge i 2016. De 5 prosent mest formuende eide om lag 37 prosent, mens de 1 prosent mest formuende eide om lag 19 prosent. Til sammenligning eide de 60 prosent minst formuende om lag 7 prosent av samlet beregnet nettoformue i Norge.

Figuren peker i retning av nokså beskjedne endringer i perioden. Mer detaljerte beregninger

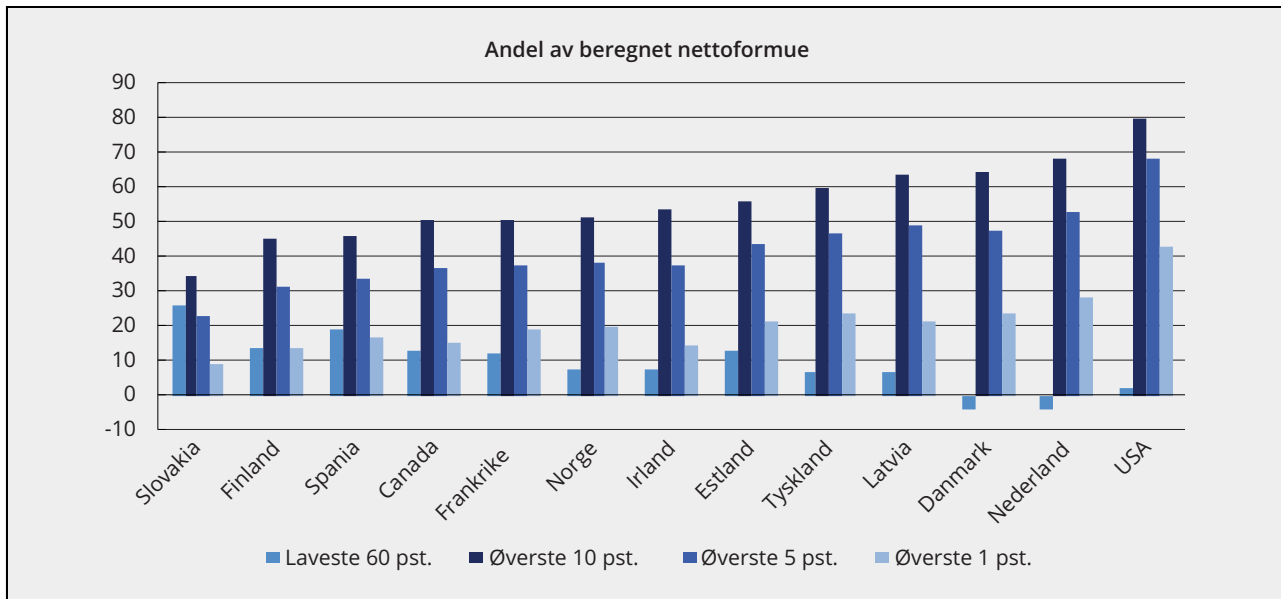
⁴ Formuestallene er basert på beregnede markedsverdier av bolig og næringsseiendom. For formuesobjekter utenom bolig og næringsseiendom er imidlertid skattemessige verdier (før eventuelle formelle verdsettelsesrabatter) lagt til grunn, og disse kan være til dels langt lavere enn markedsverdier.

fra Statistisk sentralbyrå viser imidlertid at Gini-indeksen for formue økte fra 68 prosent i 2010 til 72 prosent i 2016.⁵ Gini-indeksen økte om lag tilsvarende fra 2007 til 2010, etter å ha ligget mer stabilt gjennom det foregående tiåret. Den samme analysen viser også at fordelingen av boligformue bidrar til å trekke ulikheten i samlet formue noe ned, selv om også boligformue er mer ulikt fordelt enn inntekt.

Boligformue utgjør rundt 70 prosent av norske husholdningers samlede formue. Som omtalt i avsnitt 2.5.3 er eierandelen i Norge høy og øker med inntektsnivået. I 2017 var eierandelen om lag 90 prosent blant den tidelen av befolkningen som har høyest inntekt, mens den var i overkant av 30 prosent blant den tidelen som har lavest inntekt.

I Norge, som i de fleste andre land, er formue skjevare fordelt enn inntekt (både før skatt og etter overføringer og skatt). En viktig grunn til dette er at humankapitalen, det vil si verdien av den enkeltes evne til å arbeide, ikke er med i formuestallene. Samtidig utgjør arbeidsinntekten, som er avkastningen av denne formuen, den klart største delen av nasjonalinntekten. Arbeidsinntekt er mye jevnere fordelt enn kapitalinntekt. Alder-effekter bidrar også til at real- og finanskapital er skjevare fordelt enn humankapital. De fleste bygger opp humankapital tidlig i livet, mens finanska-

⁵ Aaberge, R., & Stubhaug, M.E. (2018). Formuesulikheten øker. *SSB analyse 2018/18: Formuesulikhet i Norge 1995-2016*. Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.9 Andel av nettoformue for utvalgte OECD-land. 2014 eller seneste tilgjengelige år¹

¹ For de fleste landene i figuren er tallene for året 2014. Det gjelder blant annet for Norge og forklarer at de avviker noe fra tallene som ligger til grunn for figur 2.8 som er for året 2016.

Kilde: OECD.

pitalen i større grad er et resultat av sparing gjennom livet og av arv.

Også andre forskjeller mellom behandlingen av formuesposter og avkastningen av formuesposter spiller inn. Gjeld trekkes fra ved beregning av netto formue, men renter på gjeld trekkes ikke fra ved beregning av inntekt etter skatt. Videre regnes verdien av egen bolig med i formuestallene, mens inntektene fra selveidbolig, det vil si avkastningen som boligen gir i form av nytten av å bo i den, ikke er med i inntektstallene, se boks 2.3. Fordelingsutvalget⁶ anslo i 2009 at Gini-indeksen for inntekt etter skatt ville øke med om lag 1,5 prosentenheter dersom beregnet inntekt av egen bolig ble tatt med i inntektstallene. Dette samsvarer med tidligere studier fra Statistisk sentralbyrå.⁷

Det finnes flere land hvor fordelingen av formue er langt skjevare enn i Norge. Figur 2.9 viser hvor stor andel av samlet nettoformue som tilfaller de 10 prosent, 5 prosent og 1 prosent mest formuende, og de 60 prosent minst formuende i ulike OECD-land. USA skiller seg klart ut som det landet med mest ujevn formuesfordeling, hvor nærmere 70 prosent av samlet formue tilfaller de 5 prosent mest formuende. Når vi måler på denne

måten er også Danmark blant landene med skjevare fordeling enn Norge, mens Finland, Canada og Frankrike har en jevnere fordeling. Skjevheten i formuesfordelingen i USA har tiltatt forholdsvis mye de senere årene. Fra 2010 til 2016 har andelen formue som ble eid av de 10 prosent, 5 prosent og 1 prosent mest formuende steget med henholdsvis 3,7 prosent, 7,2 prosent og 13,7 prosent.

Ved sammenligning av formuesfordeling mellom land tas det vanligvis ikke hensyn til at det kan være store forskjeller mellom landenes offentlige nettoformue. I 2014 hadde åtte av OECDs medlemsland offentlige netto fordringer, mens 21 land hadde netto gjeld. Norge skiller seg ut med netto fordringer i offentlig forvaltning tilsvarende nærmere 250 prosent av brutto nasjonalprodukt. Dernest fulgte Finland med 53 prosent. Med unntak av Estland hadde offentlig forvaltning i de andre landene netto gjeld, med Spania og USA på topp, begge med netto gjeld tilsvarende 81 prosent av brutto nasjonalprodukt.⁸ Selv om en kan tenke seg flere måter å fordele «eierskapet» til offentlig nettoformue på innbyggerne, er det vanskelig å tenke seg at noen av disse fordelingene er like skjeve som fordelingen av privat formue. Ut fra dette kan en argumentere for at en gitt skjevhet i fordelingen av privat formue isolert sett over-

⁶ NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*.

⁷ Fjærli, E. (1999) Betydningen av uregistrert formuesinntekter for observert inntektsulikhet. *Økonomiske analyser* 2/99. Statistisk sentralbyrå.

⁸ OECD (2018). *Economic outlook 2018*, 2, Tabell A37. OECD Publishing, Paris

Boks 2.5 Betydningen av arv

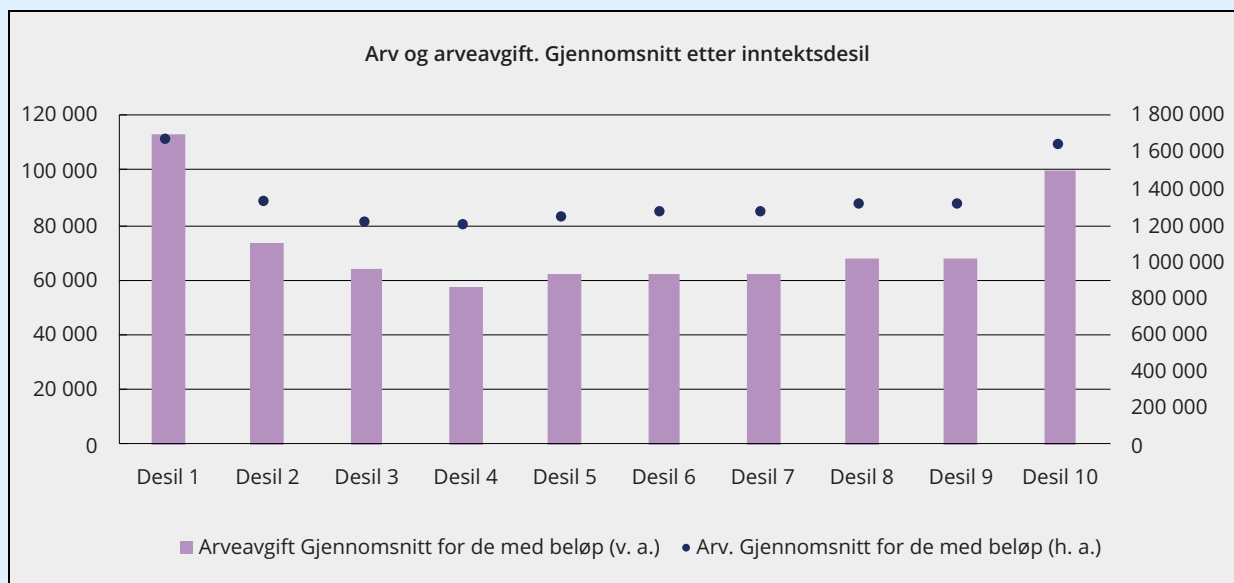
Arv gir opphav til formue og påvirker dermed levekårene. I Norge ble arveavgiften fjernet fra 2014. Den vanlige begrunnelsen for arveavgift er langt på vei den samme som for formuesskatten, altså at den bidrar til skatteinntektene og til at samlet skattlegging kan fordeles på flere skattegrunnlag. Bakgrunnen for å avvikle arveavgiften var et ønske om å lette likviditetsbelastningen ved generasjonsskifte i familiebedrifter og ved overføring av familieeiendommer. Et annet siktemål var forenkling for skattyterne ved at de ikke lenger skulle måtte forholde seg til et omfattende og komplisert arveavgiftsregelverk.

Arveavgiften slik den var utformet hadde flere svakheter. For det første var avgiften preget av at verdsettingen av mottatte formuesobjekter i mange tilfeller ikke reflekterte de reelle verdiene. Dette gjaldt særlig verdsettingen av ikke-børsnoterte aksjer. Videre var det forholdsvis gode muligheter til å tilpasse seg reglene, slik at man unngikk avgift på hele eller deler av arven. Slik arveavgiften var utformet, var den ikke et kraftfullt virkemiddel for omfordeling. I 2011 utgjorde avgift på arv og gaver under 0,2 prosent av påløpte skatter og avgifter utenom oljeskatter. Gjennomsnittlig arveavgift i kroner var grovt sett ganske lik for personer som

betalte arveavgift, uavhengig av hvilken inntektsdesil de tilhørte i befolkningen.

Figur 2.10 viser gjennomsnittlig registrert arv (høyre akse) og gjennomsnittlig betalt arveavgift (venstre akse) fordelt på inntektsdesiler (husholdningsinntekt) i 2011. Gjennomsnittlig arveavgift utgjorde i grove trekk mellom 5 og 7 prosent av gjennomsnittlig registrert arv i alle desilene. Fjerning av arveavgiften i 2014 ga isolert sett de største lettelsene for høyinnteksgruppene. Målt i forhold til inntekten var derimot arveavgiften høyest blant arv- og gavemottakere i lavinnteksgruppene. Dette tyder på at personer i høyinnteksgruppene i større grad enn personer i lavinnteksgruppene mottok verdier som reelt sett ikke ble ilagt arveavgift etter full verdi. De fikk dermed en lavere effektiv arveavgiftssats. Det gjaldt for eksempel for aksjer i ikke-børsnoterte selskaper og verdifullt innbo. Dette er eiendeler som det er krevende å verdsette til markedsverdi.

Samtidig med at arveavgiften ble avviklet, ble reglene for fastsettelse av inngangsverdier på formuesobjekter endret. Det bidrar til høyere inntektsbeskatning i mange tilfeller. Det er rimelig å anta at skatteskjerpelsen var større for høyinnteksgruppene enn for lavinnteksgruppene.



Figur 2.10 Gjennomsnittlig arv og gjennomsnittlig arveavgift, etter inntektsdesiler. 2011

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

vurderer ulikheten i samlet formue i et land der det offentlige har betydelige netto fordringer, sammenlignet med land der det offentlige har (betydelig) netto gjeld.⁹

2.4 Faktorer bak utviklingen i inntektsfordelingen i Norge de siste 30 årene

I en moderne økonomi bestemmes størrelsen på og fordelingen av inntekt og formue i et samspill mellom mange faktorer sentrert rundt markedene for arbeid, kapital og varer og tjenester. Teknologi, utdanningsnivå, befolkningens deltakelse i arbeidslivet og produksjonskapitalens størrelse og sammensetning virker sammen med skatte- og overføringssystemet innenfor rammer gitt av samfunnsinstitusjoner, lover og regler for ulike markeder. Endringer i befolkningssammensetningen kan også spille inn.

Som det fremgår nedenfor, har en noe mindre jevn fordeling av både lønns- og kapitalinntekter bidratt til en gradvis økning i Gini-indeksen for husholdningsinntekt i Norge gjennom de siste 30 årene. Endringer i familiemønstre og økt innvandring ser ut til å ha trukket i samme retning, men virkningen av dette er vanskeligere å anslå eksakt. Både skatte- og overføringssystemet bidrar til omfordeling, og deres samlede bidrag til utjevning har vært relativt stabilt gjennom perioden.

2.4.1 Utviklingen i størrelsen på og fordelingen av ulike inntektsarter

I perioden 1986–2016 økte Gini-indeksen for personer i privathusholdninger med om lag 4,5 prosentenheter, når studenter holdes utenom. Denne endringen kan dekomponeres i bidrag fra utviklingen i ulike inntektskomponenter, se boks 2.6. Statistisk sentralbyrå har beregnet bidragene fra lønns-, kapital- og næringsinntekter samt overføringer og skatt. Som omtalt i boksen er det mulig å skille mellom bidrag fra endringer i de ulike inntektsartenes andel av samlet inntekt og bidrag fra endringer i fordelingen av de enkelte inntektskomponentene på inntektsmottakerne.

Figur 2.11 viser fordelingen av lønnsinntekt, næringsinntekt, kapitalinntekt, overføringer og skatt (vist som negative tall) som andel av brutto-

inntekt før skatt per forbruksenhet i 1986 og 2016. Inntektsmottakerne er sortert etter størrelsen på nettoinntekt. Første søyle i hver figur viser hvor stor andel de ulike inntektskomponentene utgjorde for den tidelen av forbruksenhetene som hadde lavest inntekt, den neste søylen for den tidelen som hadde nest lavest inntekt, og tilsvarende for de neste søylene. Figuren illustrerer blant annet at stønader utgjør en fallende andel av inntektene og skatter (gjennomgående) en økende andel av inntektene, etter hvert som inntekten øker. Lønn utgjør en stigende andel av inntekten opp til niende desil, men en noe lavere andel i tiende desil. Kapitalinntektenes andel øker med samlet inntekt og betyr mest for den tidelen av befolkningen som har de høyeste nettoinntektene. Figuren viser videre at overføringer betydde mindre og lønn mer i de lave inntektsdesilene i 2016 enn i 1990, og at næringsinntekt betydde mindre i 2016 enn i 1990 i alle desiler.

Figur 2.12 viser hvordan endringer i størrelsesfordelingen mellom de ulike inntektskomponentene og endringer i fordelingen av de enkelte komponentene på husholdningene samlet har bidratt til endringer i Gini-indeksen for disponibel inntekt fra 1986 til 2016. Som det fremgår av figuren bidrar utviklingen i lønn isolert sett til å løfte Gini-indeksen med 3,1 prosentenheter. Utviklingen drives av at lønnsinntektene fordeles noe mindre jevnt på inntektsmottakerne i 2016 enn i 1986. En liten nedgang i lønningenes andel av nettoinntekt trekker litt i motsatt retning, fordi lønn er mer ulikt fordelt på befolkningen enn samlet inntekt etter skatt.¹⁰

Figur 2.12 illustrer også at utviklingen for kapitalinntektene isolert sett har bidratt til å trekke Gini-indeksen opp med om lag 4,3 prosentenheter. Nesten hele dette bidraget skyldes at kapitalinntekter fordeles mindre jevnt enn før. Utviklingen i næringsinntekt har isolert sett bidratt til å trekke Gini-indeksen ned med 2,4 prosentenheter. Dette bidraget skyldes i sin helhet at næringsinntektenes andel av samlet inntekt har gått ned over tid, i det denne nedgangen mer enn oppveier effekten av at gjenværende næringsinntekt fordeles mindre jevnt i 2016 enn i 1986. Som nærmere omtalt i avsnitt 2.4.4, bidrar både skatter og overføringer til at nettoinntekten er jevnere fordelt over inntektsmottakerne enn bruttoinntekten. En sammenligning av forholdene i 2016 med forholdene i 1986 viser videre at en jevnere fordeling av støna-

⁹ En presis vurdering krever at det offentliges nettoformue beregningsmessig tilordnes enkeltpersoner, slik at en kan ta hensyn til at mange fordelingsberegninger konvensjonelt setter nettoformue lik null for personer med negativ formue.

¹⁰ Som i mange andre land har det også i Norge vært en viss nedgang i lønningenes andel av samlet verdiskaping fra 1980-tallet til 2000-tallet, se nærmere omtale i kapittel 3.

Boks 2.6 Dekomponering av Gini-indeksen

Gini-indeksen kan beregnes som arealet mellom to kurver, Lorenz-kurven og likhetslinjen, i prosent av hele arealet under likhetslinjen, se boks 2.4. Som omtalt der, viser Lorenz-kurven hvor stor andel av samlet netto inntekt som tilfaller en gitt andel av inntektsmottakerne, når disse sorteres etter stigende inntekt. Det er vanlig å skille mellom ulike typer av inntekt, for eksempel lønnsinntekt, kapitalinntekt, næringsinntekt og overføringer. Nettoinntekten utgjør summen av de ulike inntektskomponentene fratrukket skatt.

Det er mulig å konstruere Lorenz-kurver for hver enkelt inntektskomponent. Det krever at inntektsmottakerne sorteres etter størrelsen på den relevante inntektskomponenten, for eksempel lønn. Rekkefølgen på inntektsmottakerne vil normalt avhenge av hvilken inntektskomponent en ser på. For å unngå slik resortering kan en se på hvor stor andel av samlet lønnsinntekt (eller en annen delinntekt) som tilfaller en bestemt andel av inntektstakerne, når disse sorteres etter stigende nettoinntekt. En kurve som beskriver hvordan denne inntektsandelen utvikler seg med stigende nettoinntekt, kalles en konsentrasjonskurve, og kan vises i samme diagram som Lorenz-kurven. Som for Lorenz-kurven kan en for hver delinntekt beregne arealet mellom konsentrasjonskurven og likhetslinjen i prosent av hele arealet under likhetslinjen. Disse forholdstallene omtales som konsentrasjonsindekser. Det kan vises at Gini-indeksen er lik en vektet sum av de tilhørende konsentrasjonsindeksene, der vektene er lik de enkelte inntektskomponentenes andel av netto inntekt. Med fem inntektskomponenter har vi dermed at:

$$G = A_1 \times K_1 + A_2 \times K_2 + A_3 \times K_3 + A_4 \times K_4 + A_5 \times K_5$$

der G er Gini-indeksen, A_i er den i -ende inntektskomponentens andel av netto inntekten, K_i er konsentrasjonsindeksen til den i -ende inntektskomponenten. Hvis en av komponentene er skatt, vil denne inngå med negativt fortegn i formelen over.

Bidraget fra den enkelte inntektsarten til samlet ulikhet målt ved Gini-indeksen er lik $A_i \times K_i$, det vil si den tilhørende inntektsandelen multiplisert med konsentrasjonsindeksen. Hvis en inntektskomponent er helt likt fordelt på alle som mottar (netto) inntekt, er den tilhørende

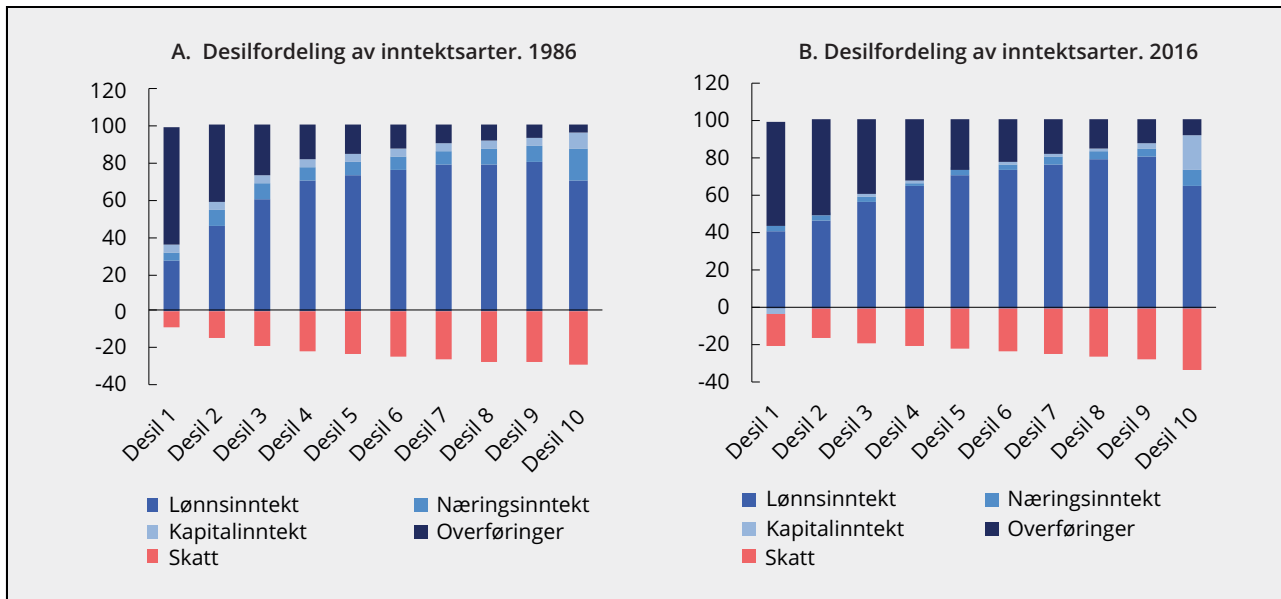
konsentrasjonsindeksen lik null, se omtalen av Gini-indeksen i boks 2.4. I et slikt tilfelle blir også bidraget fra inntektskomponenten til Gini-indeksen null. Dette innebærer at bidraget fra en inntektskomponent til Gini-indeksen regnes relativt til en hypotetisk situasjon der denne inntekten er likt fordelt på alle inntektsmottakerne. En (jevnt fordelt) økning av en slik inntektskomponent vil redusere betydningen av de andre inntektskomponentene og dermed trekke Gini-koeffisienten nærmere null, altså redusere ulikheten.

Dekomponeringen skiller ikke mellom direkte effekter og samspillseffekter. For eksempel kan endringer i skatter og overføringer påvirke arbeidstilbudet. Slike adferdsvirkninger vil fanges opp som bidrag fra endring i lønnsinntekt, ikke som resultat av endring i skatt eller overføringer. Tilsvarende vil endring i lønnsinntekten som følge av endret inntektsfordeling mellom eiere og lønnstakere, kunne påvirke samlet skatt, men dekomponeringen skiller ikke mellom ulike grunner til endringer i skattene.

I praksis brukes det også andre tilnærminger for å anslå betydningen av ulike inntektskomponenter til samlet ulikhet. For eksempel bruker OECD forskjellen mellom Gini-indeksen før skatt og overføringer og Gini-indeksen til inntekt etter skatt og overføringer (nettoinntekt) som en indikator for hvor omfordelende skatte- og overføringssystemet er.¹ Dette er en grovmasket tilnærming, som ikke entydig lar seg generalisere til en situasjon med flere inntektskomponenter, blant annet fordi resultatet da vil avhenge av i hvilken rekkefølge en behandler de ulike inntektskomponentene. Det gjelder ikke for den dekomponeringen som omtales her. Shorrocks (1982) viste at en kan stille rimelige konsistens- og symmetrikrav til en dekomponering av Gini-indeksen som utelukker alle andre dekomponeringer enn den som er omtalt her.²

¹ OECD (2018). *Opportunities for all: A framework for policy action on inclusive growth*, OECD Publishing, Paris; Causa, O. & Hermansen, M. (2017). *Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries. OECD Economic Department Working papers no. 1453*, OECD Publishing, Paris.

² Shorrocks A.F. (1982) Inequality decomposition by factor components. *Econometrica*, 50(1), 193-211.



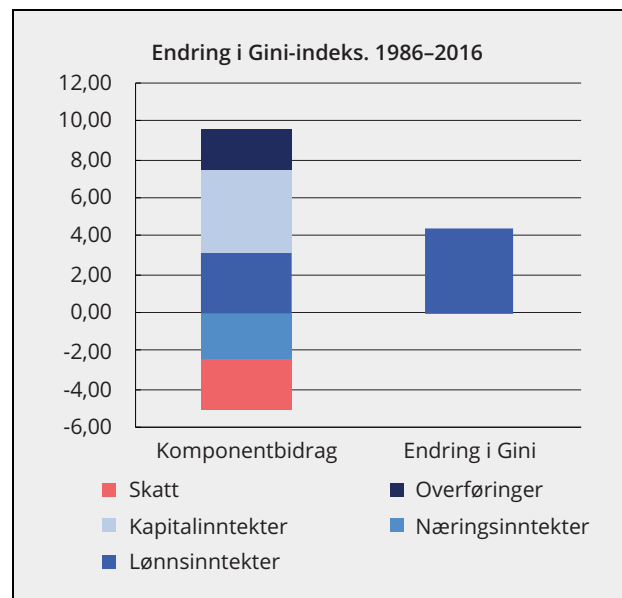
Figur 2.11 Fordelingen av bruttoinntektene på ulike typer inntekt for den enkelte desil¹

¹ Inntektsmottakerne er sortert etter størrelsen på nettoinntekt (inntekt etter skatt), mens betydningen av inntektskomponentene er illustrert ved inntekt før skatt. Studenthushold er holdt utenom.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

dene (som innebærer at de virker noe mindre utjevne enn tidligere) isolert sett bidrar til å trekke Gini-indeksen opp med 2,1 prosentenheter gjennom perioden. Utviklingen i skattene bidrar isolert sett til lavere ulikhet, og trekker Gini-indeksen ned med 2,7 prosentenheter. Tallene innebærer at utviklingen i stønader og skatter om lag motvirker hverandre, og samlet gir de dermed om lag samme bidrag til omfordeling i 2016 som de gjorde i 1986.

Figuren illustrerer at alle inntektskomponentene har gitt synlige, men til dels motvirkende bidrag til endringen i Gini-indeksen fra 1986 til 2016. Beregningen bak figuren gir imidlertid ikke et endelig svar på hvorfor ulikheten i fordelingen av inntekt har økt gjennom de siste 30 årene. I tillegg til de forholdene som er nevnt i boks 2.6, spiller endringer i sammensetningen av husholdningene inn. Som omtalt i boks 2.3 legges det ved beregningen av Gini-indeksen til grunn at alle medlemmene i en husholdning tilordnes samme nettoinntekt. Samtidig tas det hensyn til stordriftsfordeler i husholdningene og at barn gjennomgående trenger noe mindre inntekt enn voksne for å opprettholde et gitt konsumnivå. Hvilken betydning den enkelte persons inntekt får i slike beregninger, avhenger dermed av hvilke andre personer vedkommende lever sammen med. For eksempel kan et bidrag fra utviklingen i lønnsinntektene som øker Gini-indeksen, blant annet skyl-

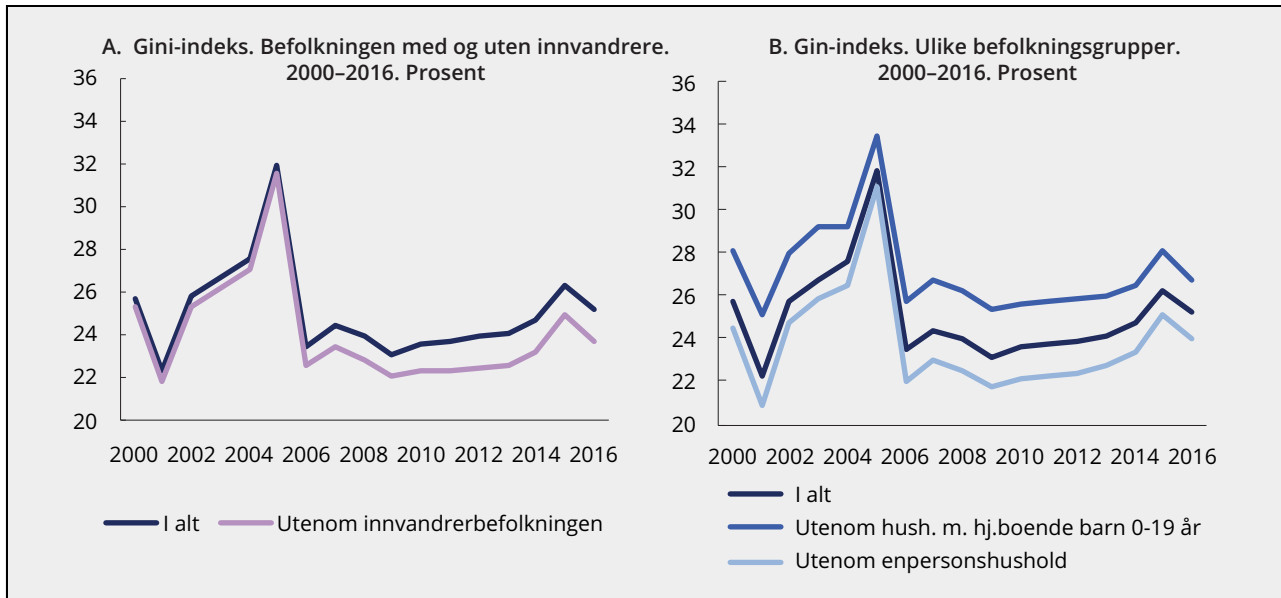


Figur 2.12 Beregnet bidrag til endring i Gini-indeksen fra 1986 til 2016¹

¹ I figuren er bidrag fra endring i fordeling innenfor en inntektskomponent slått sammen med bidrag fra endring i denne artens andel av samlet husholdningsinntekt. Studenthusholdninger er holdt utenom.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

des samspillet med andre inntekter, at lønningene fordeles skjevtere på lønsmottakerne enn før, eller at det over tid har vært en økende tendens til



Figur 2.13 Gini-indeks for inntekt etter skatt for ulike befolkningsgrupper. Privathusholdninger utenom studenthusholdninger. 2000–2016

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

at høytlønte bor sammen med høytlønte og lavtlønte med lavtlønte (sortering), se nærmere omtale i avsnitt 2.4.2. Også andre demografiske endringer kan spille inn, herunder innvandring og om det er systematikk i endringen i barnetall over inntektsgrupper.

2.4.2 Demografiske endringer

Inntektene varierer mellom ulike befolkningsgrupper. Endringer i befolkningens sammensetning kan dermed gi utslag i Gini-indeksen. Konsekvensene av demografiske endringer kan i noen grad belyses ved å sammenligne Gini-indeksen for hele befolkningen med Gini-indeksen når en relevant gruppe av personer holdes utenom.

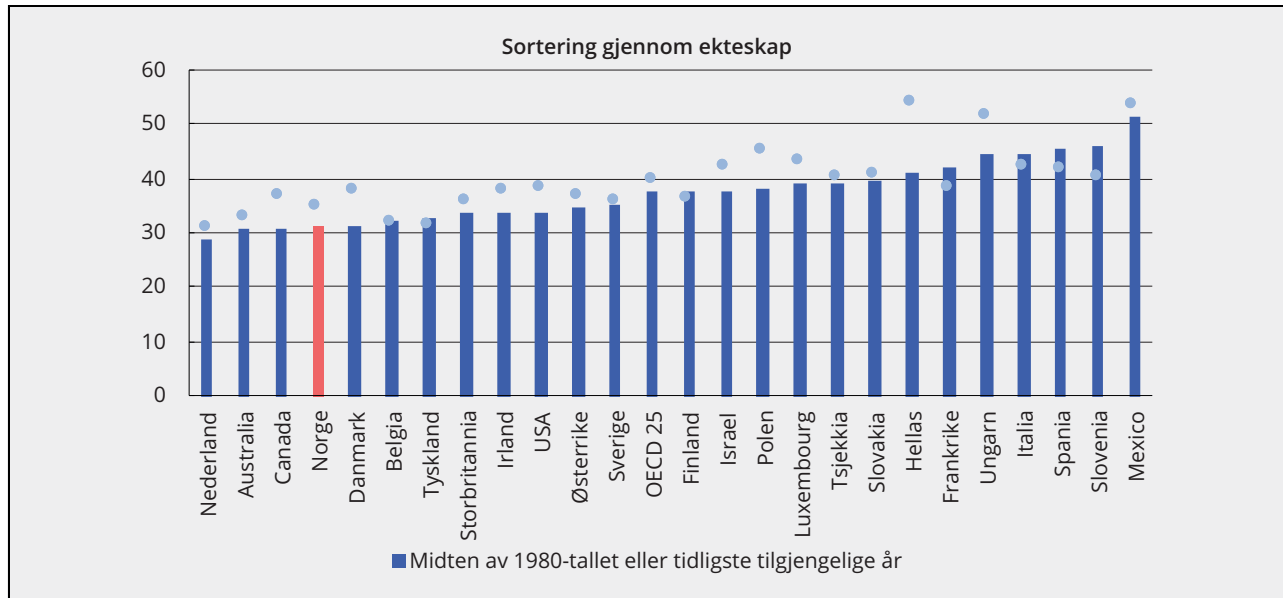
De siste 25–30 årene har Norge fått et kraftig befolkningstilskudd gjennom innvandring. Tilskuddet har vært særlig sterkt i etterkant av EU-utvidelsen i 2004. Som omtalt i punkt 2.5 er innvandrere overrepresentert i gruppen med vedvarende lavinntekt. Figur 2.13 A viser utviklingen i Gini-indeksen i perioden 2000–2016 for hele befolkningen sett under ett og for befolkningen eksklusive personer med innvandrerbakgrunn.¹¹ Figuren viser for det første at gjennom hele perioden er ulikheten i inntekt lavere for befolkningen utenom innvandrerbefolkningen enn for befolk-

ningen sett under ett. I 2016 var Gini-indeksen for personer i privathusholdninger 25,2 prosent, når studenter holdes utenom. Tallet reduseres til 23,8 prosent dersom også innvandrerbefolkningen holdes utenom.

For det andre viser figuren at innvandringen har bidratt til å trekke inntektsulikheten litt opp de siste årene. For å redusere betydningen av tilpasningene til endringer i skattesystemet (som omtalt i punkt 2.3.1), er det nærliggende å rette oppmerksomheten mot perioden 2006–2016, som også er en periode med særlig rask oppgang i innvandrerbefolkningen. I denne perioden økte innvandrerbefolkningen fra om lag 8,3 til om lag 16,3 prosent av samlet befolkning. Gini-indeksen for befolkningen som helhet økte med 1,7 prosentenheter. Oppgangen reduseres til 1,1 prosentenheter dersom innvandrerbefolkningen holdes utenfor. Bidraget til økt økonomisk ulikhet fra endringene i innvandrerbefolkningen gjennom denne perioden skyldes både at inntektsforskjellene mellom denne gruppen og den øvrige befolkningen har økt og at inntektsulikheten innad i innvandrergruppen er blitt større. Sammenligningen tar ikke hensyn til at inntektene for ulike grupper av majoritetsbefolkningen kunne ha utviklet seg annerledes dersom innvandrerbefolkningen ikke hadde økt.

Endringer i husholdningenes størrelse og sammensetning kan gi utslag i Gini-indeksen. Over tid har antall husholdninger med én voksen

¹¹ Studenter er holdt utenom. Innvandrere er personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre



Figur 2.14 Andel av lønnstakere i en lønnsdesil med partner i samme eller tilgrensende lønnsdesil.¹ Prosent

¹ Data omfatter ektepar og samboerpar der begge partnere er lønsmottakere og i alderen 25–64 år.

Kilde: OECD.

økt i de fleste OECD-land. Det må ses i sammenheng med at det er blitt flere eldre og at kvinners økonomiske uavhengighet er styrket. Enpersonshusholdninger gir mindre deling av inntekt mellom personer enn husholdninger bestående av flere personer. Et økt omfang av slike husholdninger kan derfor gi økt ulikhet. Som det fremgår av Figur 2.13 B var inntektsulikheten målt ved Gini-indeksen lavere for befolkningen utenom enpersonshushold enn for befolkningen medregnet slike hushold gjennom hele perioden fra 2000 til 2016, men forskjellen var nokså stabil.¹² Samtidig var nivåene på Gini-indeksen litt lavere i 2016 enn i 2000. Det kan tilsi at økt innslag av enpersonshusholdninger ikke har bidratt til å trekke ulikheten opp etter århundreskiftet. I 2009 anslo fordelingsutvalget imidlertid at om lag 20 prosent av økningen i Gini-indeksen fra 1986 til 2006 kan forklares med endringer i husholdningssammensetningen, når studenter holder utenom.

Av figur 2.13 B fremgår det videre at Gini-indeksen er høyere for befolkningen utenom husholdninger med hjemmeboende barn enn for husholdninger i alt, og at forskjellen har avtatt gjennom perioden. Med utgangspunkt i en annen metodisk tilnærming argumenterer Pareliussen og Robling¹³ for at endret husholdningssammensetning, herunder økt omfang av enpersonshus-

holdning og husholdninger med par uten barn, isolert sett har bidratt til å trekke inntektsulikheten i Norge opp. Deres analyser tar for seg perioden 1995 til 2013.

Alderspensionister og andre trygdede har gjennomgående lavere inntekt enn yrkesaktive. For perioden 2000–2016 var økningen i Gini-indeksen inklusive pensjonister og trygdede mindre enn økningen i Gini-indeksen for befolkningen eksklusive pensjonister og trygdede. Det er nærliggende å se dette i sammenheng med at minstepensjonistene er blitt løftet over tid, noe som har bidratt til å redusere inntektsulikheten i befolkningen sett under ett.

Kvinnens inntreden i arbeidsmarkedet har bidratt til en betydelig oppgang i yrkesdeltakelsen i Norge siden 1970-tallet, se kapittel 3. I de fleste land har oppgangen i yrkesaktiviteten blant kvinner bidratt til lavere ulikhet. Den samlede virkningen på ulikhet av kvinnes inntog i arbeidsmarkedet avhenger imidlertid også av om kvinner med lav (høy) lønn er gift eller samboende med personer som også har lav (høy) lønn. Figur 2.14 viser anslåtte sannsynligheter for at en lønnstaker i en bestemt lønnsdesil vil gifte seg eller inngå langsiktig partnerskap med en person i samme

¹² Studenthusholdninger er ikke regnet med.

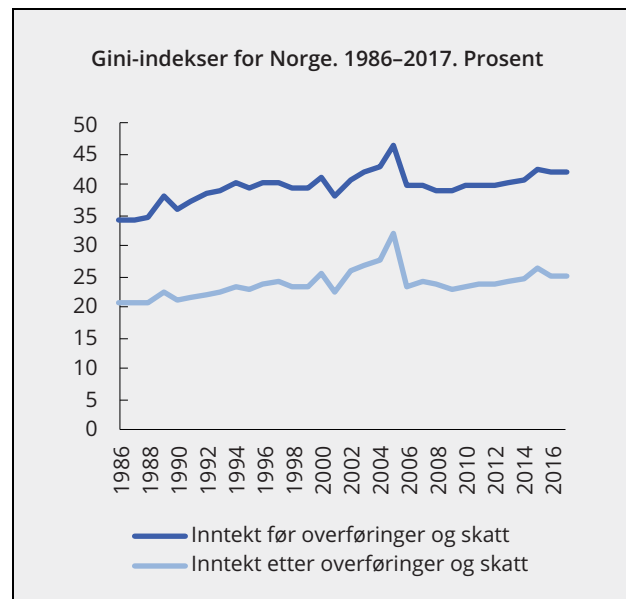
¹³ Pareliussen, J.P., & Robling, O.P. (2018). Demographic change and inequality trends in the Nordic countries. I *Increasing income inequality in the Nordics*, Nordic Economic Policy Review 2018, TemaNord 2018:519, 136-166.

eller tilgrensende lønnsdesil. I gjennomsnitt for OECD-landene bor nærmere to av fem lønnstakere sammen med en person som tilhører samme eller tilgrensende lønnsdesil. Figuren viser at slik sortering gjennom ekteskap er blitt mer utbredt i de aller fleste OECD-land siden midten av 1980-tallet, herunder også i Norge. Økningen har vært sterkest i Hellas, Ungarn, Polen, Danmark og Canada. Sammenlignet med andre OECD-land er tendensen til sortering gjennom giftemål forholdsvis liten i Norge, og den har økt mindre enn i mange andre land.

I forbindelse med Fordelingsutvalgets rapport anslo Statistisk sentralbyrå hvordan inntektsfordelingen blant husholdninger med barn ville sett ut i 2006 dersom yrkesdeltakelsen hadde vært som i 1986. Disse beregningene viste at økt yrkesdeltakelse blant kvinner synes å ha bidratt til å jevne ut inntektsfordelingen målt ved Gini-indeksen. Også Pareliussen og Robling argumenterer for at kvinners yrkesdeltakelse har bidratt til å redusere ulikheten i den perioden de studerer (1995–2013), selv om økt omfang av sortering gjennom giftemål trekker i motsatt retning i deres materiale.

2.4.3 Betydningen av skatter, overføringer og offentlig tjenesteyting

Skatter og avgifter er den viktigste kilden til finansiering av helse-, undervisnings- og omsorgstjenester samt alderspensjon og andre ordninger for inntektssikring under folketrygden. Både overføringene og tjenestene har stor betydning for konsummuligheter og sosial mobilitet. I tillegg skjer det en direkte omfordeling via skattene, blant annet fordi skatten på personinntekt er progressiv. Også avgifter på forbruk og forurensende aktiviteter vil normalt påvirke fordelingen av inntekt og forbruksmuligheter. Skatter og avgifter påvirker også fordelingen av inntekter indirekte, fordi de kan endre insentivene til arbeid, sparing og risikotaking. For å opprettholde et lavt ulikhetsnivå er det helt sentralt at alle som kan jobbe jobber. Et godt utformet skattesystem bør gi insentiver til å jobbe. Et komplisert og lite konsekvent skattesystem med mange fradrag og særbestemmelser kan invitere til at det brukes mye ressurser på skattetilpasning, med virkning både på hva samfunnet får igjen for samlet ressursbruk og på fordelingen av det samlede resultatet. Også utformingen av stønadsordningene kan ha stor betydning for insentivene til å arbeide, og dermed for inntektsfordelingen både før og etter skatt og overføringer, se nærmere omtale i kapittel 3.



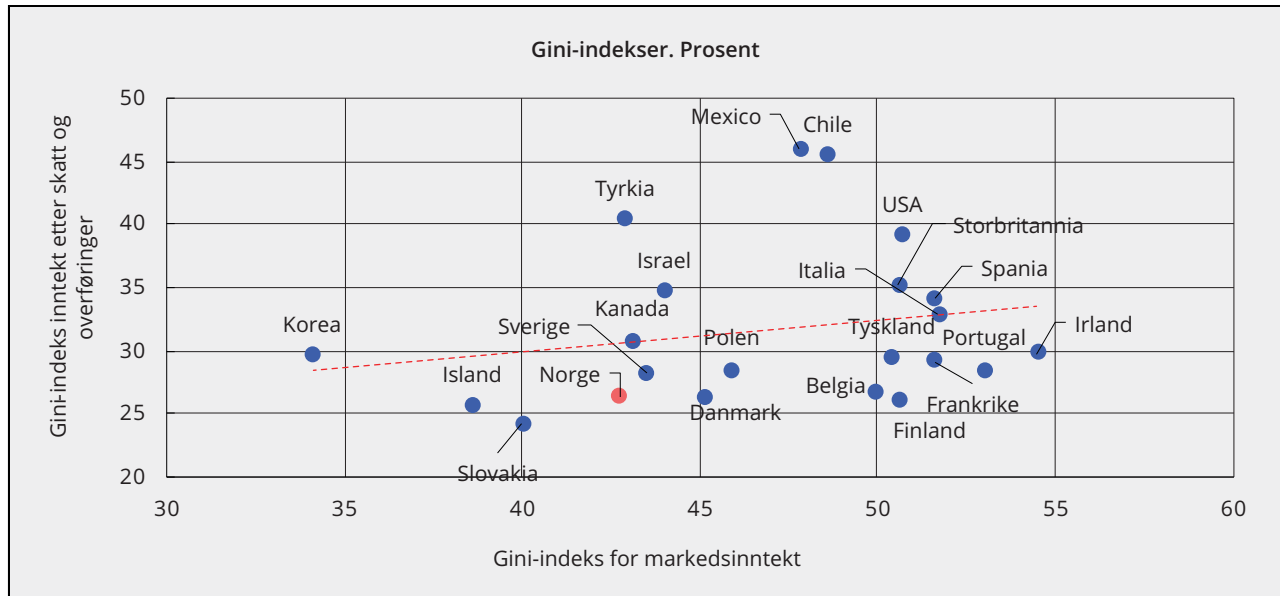
Figur 2.15 Gini-indeks for markedsinntekt og for inntekt etter overføringer og skatt.¹ Prosent. 1986–2017

¹ Ekvivalentinntekt per forbruksenhet (EU-skala) utenom studenter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Skattesystemet har klare begrensninger som fordelingspolitisk virkemiddel. For det første er det en stor gruppe av de med lavest inntekt som ikke betaler skatt. For det andre har skattlegging kostnader i form av redusert arbeidsinnsats og vridning mellom priser og produksjonskostnader for varer og tjenester. Disse kostnadene må veies opp mot de fordelingsmessige fordelene av for eksempel et mer progressivt skattesystem. For det tredje setter internasjonal skattekonkurranse grenser for hvor høyt skattenivået kan være, uten at skattegrunnlagene undergraves.

Som i de fleste andre OECD-land bidrar skatter og overføringer i Norge til betydelig utjevning av inntektsforskjeller. Ifølge OECD bidro skatter og overføringer til at Gini-indeksen for netto inntekt i 2016 i gjennomsnitt lå vel 25 prosent lavere i OECD-landene enn Gini-indeksen til markedsinntektene, se figur 2.15. Den stiplede linjen i figuren illustrerer at det er en positiv samvariasjon mellom ulikhet etter skatt og overføringer og ulikhet i markedsinntekt (inntekt før skatt og overføringer). Figuren illustrerer også at den målte omfordelingen gjennomgående øker med ulikhet i inntekt før skatt. Norge er et av landene der ulikheten i markedsinntekt er lavest. I 2016 var det bare Sør-Korea, Slovakia og Island av landene i figuren som hadde lavere ulikhet i markedsinntekt enn



Figur 2.16 Gini-indeks for markedsinntekter og for inntekt etter overføringer og skatt. Ekvivalentinntekt.¹ 2016 eller seneste tilgjengelige år. Prosent

¹ Ekvivalentinntekt (OECD-skala).

Kilde: OECD.

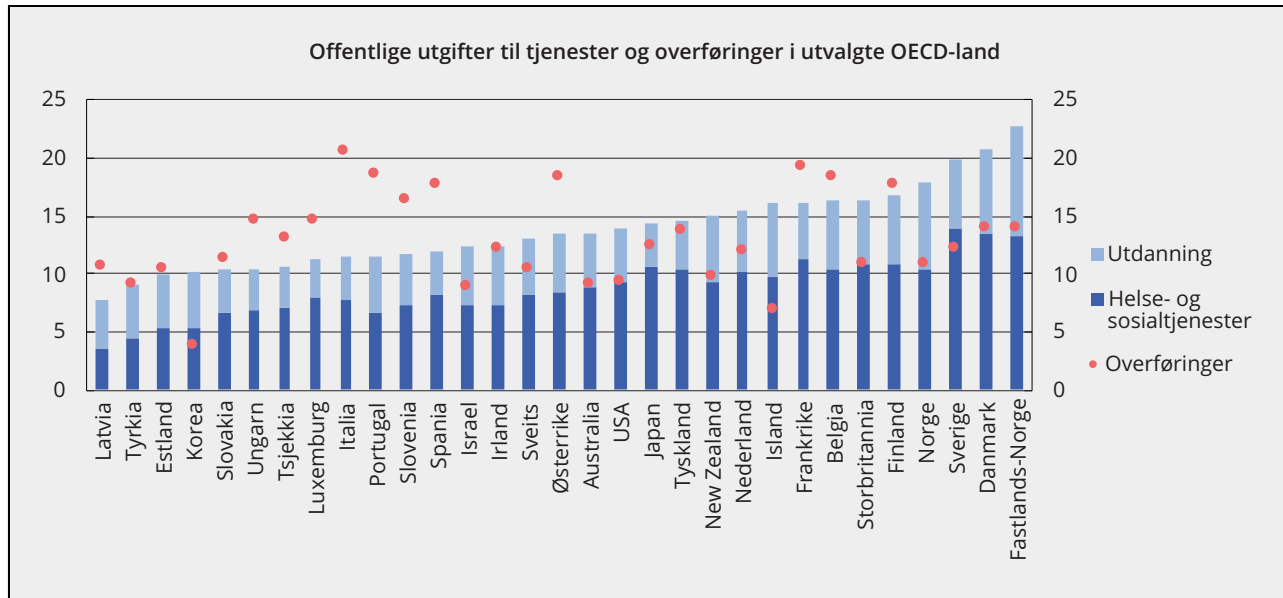
Norge. I Norge lå Gini-indeksen for nettoinntekt nærmere 40 prosent lavere enn Gini-indeksen for markedsinntekt. Det er flere land der forskjellen mellom Gini-indeksen før og etter overføringer og skatter er større enn dette, men det er land der også ulikheten i fordelingen av markedsinntekt er (til dels betydelig) større enn i Norge. Blant landene i figuren er det bare Island og Slovakia som har lavere ulikhet i inntekt etter skatt og overføringer enn Norge.

Som omtalt i avsnitt 2.4.2 har det samlede bidraget til omfordeling fra overføringer og skatt vært relativt stabilt i Norge gjennom de siste 30 årene, målt ved det samlede bidraget til endring i Gini-indeksen for nettoinntekt gjennom perioden. Et liknende bilde illustreres i figur 2.16 som viser utviklingen i Gini-indeksen for markedsinntekt og for disponibel inntekt etter overføringer og skatt for Norge i perioden 1986 til 2016. Dette avviker fra utviklingen i en del andre OECD-land, der skatte- og overføringssystemet har blitt mindre omfordelende siden midten av 1990-tallet og dermed i mindre grad har kunnet kompensere for ulikheter i markedsinntekten. Denne utviklingen skyldes i hovedsak innstramminger i overføringssystemene. På skattesiden har det også vært en trend i retning av at de maksimale satsene for skatting av personlige inntekter har blitt satt ned. Samtidig har skattene i mange land også blitt redusert for lavere inntekter.¹⁴

Norge er ett av få land som har formuesskatt. Skatten utgjør nå rundt 14 mrd. kroner, eller rundt 1 pst. av alle skatter og avgifter utenom oljeskatter. Formuesskatten gjør det mindre lønnsomt å spare, og dagens skjevheter i verdsettelsen av ulike formuesobjekter (primærboliger verdsettes særlig lavt) kan vri investeringer bort fra næringsvirksomhet og over til bolig. Den kan også øke kapitalkostnadene for bedrifter som er avhengige av norsk egenkapital for å finansiere sine investeringer og dermed føre til at investeringer som er lønnsomme for samfunnet og gir arbeidsplasser, ikke gjennomføres. Regjeringen vil senke det totale skatte- og avgiftsnivået, herunder fortsette nedtrappingen av formuesskatten på næringskapital.

Forbruksmulighetene til den enkelte husholdning påvirkes ikke bare av inntekt etter skatt, men også av tilbudet og bruken av offentlig finansierte velferdstjenester. Barnehage, utdanning, helsetjenester og eldreomsorg er blant tjenestene de aller fleste benytter seg av. Figur 2.17 viser at Norge sammen med de andre skandinaviske landene har høye utgifter til slike tjenester sammenlignet med de øvrige OECD-landene. Figuren viser også at

¹⁴ Causa, O., Vindicis, A. & Akgun, O. (2018). An empirical investigation on the drivers of income redistribution across OECD countries. *OECD Economics department Working Papers* 36, Paris.



Figur 2.17 Offentlige utgifter til helse- og sosialtjenester, utdanning og overføringer i OECD-land som andel av BNP.¹ 2013

¹ Offentlige utgifter til helse- og sosialtjenester samt overføringer dekker ytelser i forbindelse med alderdom, gjenlevende, uføre, helse, familie, barnehage, aktive arbeidsmarkedsprogrammer, arbeidsledighet, boligstøtte og andre sosiale områder. Utdanning omfatter grunnskole til høyere utdanning inkl. doktorgradsnivå (ISCED 1–8).

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

utgiftene til offentlige tjenester i Norge er klart høyere enn utgiftene til direkte overføringer.

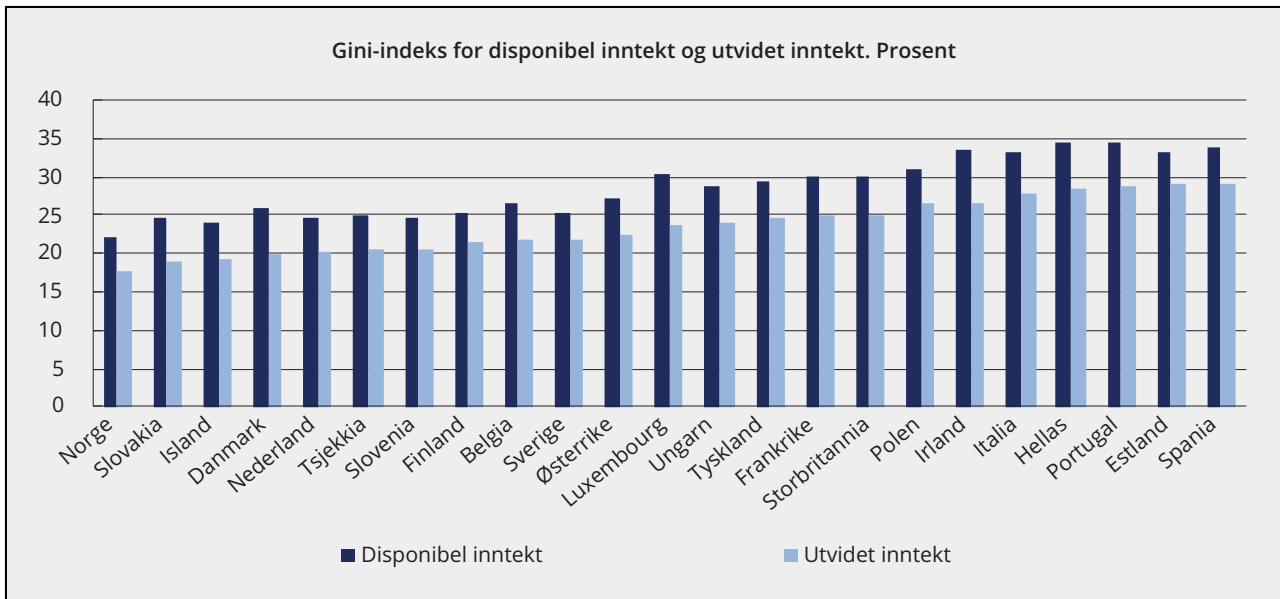
Gratis eller subsidierte offentlige tjenester utgjør en betydelig andel av husholdningenes samlede «kjøpekraft». Norske forskere har studert hva dette betyr for inntektsfordelingen.¹⁵ De tjenestene som dekkes i disse studiene er barnehager/førskole, grunnskole og videregående skole, primærhelsetjenesten og omsorg for eldre og funksjonshemmede.

Figur 2.18 viser Gini-indeksen for disponibel inntekt slik den beregnes av Eurostat og Gini-indeksen for utvidet inntekt (disponibel husholdningsinntekt inklusivt verdien av et utvalg av offentlige tjenester) for et utvalg europeiske land. Figuren viser at Norge i 2012 hadde den laveste ulikheten i disponibel inntekt slik den måles i denne undersøkelsen, tett fulgt av andre små europeiske land.¹⁶ Det fremgår videre at det offentlige tjenestetilbudet bidrar til å redusere den økonomiske ulikheten i alle landene som inn-

går i undersøkelsen. Rekkefølgen mellom landene endres derimot ikke mye. Også målt ved det utvidede inntektsbegrepet var Norge det landet med lavest økonomisk ulikhet i undersøkelsesåret. For landene sett under ett reduseres ulikheten med 18 prosent når verdien av de offentlige tjenestene tas med. For Norge var reduksjonen 20 prosent. Reduksjonen var størst for Slovakia, der tallet var nærmere 24 prosent. Forskerne har også beregnet tall for 2015 for noe færre land. Også i 2015 lå Norge lavest på begge målene, av de landene som er med. Begge Gini-indeksene var høyere i 2015 enn i 2012. Dette må ses i lys av høye uttak av utbytter i 2015, som omtalt i avsnitt 2.3.1. Det var noen endringer i rekkefølge mellom de andre landene i figuren. Det kan skyldes faktiske endringer i ulikhet, men kan også være en følge av at tallene er basert på en utvalgsundersøkelse.

¹⁵ Aaberge, R., Langørgen, A., & P. Lindgren (2017). The distributional impact of public services. I Atkinson, A.B., Guido, A.-C. & Marlier, E. (Eds.), *Monitoring social Europe*, Chapter 8, Luxembourg: Eurostat. Oppdaterte tall, som også omfatter 2012 og 2015, er stilt til disposisjon av forfatterne.

¹⁶ Målt ved OECDs beregning av disponibel inntekt, som ligger til grunn for tallene i figur 2.5, lå imidlertid Danmark og Slovenia 0,4 prosentenheter lavere enn Norge i 2012. Dette illustrerer at størrelsen på Gini-indeksen avhenger av hvilket inntektsbegrep som legges til grunn og hvordan en justerer for stordriftsfordeler i husholdningene, se boks 2.4. Til forskjell fra OECD ligger det et anslag på inntekt fra egen bolig i tallene fra Eurostat.



Figur 2.18 Gini-indeks for disponibel inntekt og utvidet inntekt¹ i utvalgte europeiske land. 2009.² Prosent

¹ Inkluderer verdien av helsetjenester, varig pleie, utdanning og andre offentlige tilbud for barn.

² Ekvivalentinntekt. Disponibel inntekt etter EU-skalaen, og utvidet inntekt etter behovjustert EU-skala.

³ Aaberge, R., Langøren, A., & P. Lindgren (2016). The distributional impact of public services. I Atkinson, A.B., Guido, A.-C. & Marlier, E. (Eds.), *Monitoring social Europe*, Chapter 8, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016.

Kilde: Aaberge, R. m.fl. (2016)³.

2.5 Lavinntekt, fattigdom og vanskeligstilte på boligmarkedet

2.5.1 Lavinntekt

Fattigdom i absolutt forstand, det vil si sult og mangel på husvære og andre nødvendighetsgoder, er lite utbredt i Norge. I Norge handler fattigdom eller lavinntekt i større grad om manglende muligheter til å delta i samfunnet på lik linje med andre. Det å ha en inntekt og levestandard som ligger betydelig lavere enn den generelle levestandarden i samfunnet, reduserer mulighetene for sosial deltakelse og et fullverdig liv. Omfanget av lavinntekt kan måles på flere måter, herunder ved hvor stor andel av befolkningen som har inntekt under en bestemt andel av medianinntekten, se boks 2.7. Norge har ingen fastsatt lavinntektsgrense, og OECDs og EUs grenser brukes ofte når omfanget av lavinntekt skal kartlegges. OECD opererer med en lavinntektsgrense på 50 prosent av medianinntekten, mens EU bruker 60 prosent av medianinntekten som grense. I fortsettelsen benyttes EUs mål, dersom ikke annet er oppgitt.

Forekomsten av vedvarende lavinntekt er relativt beskjeden i Norge og i de andre nordiske landene, se figur 2.20. Figuren viser andel med vedvarende lavinntekt i ulike europeiske land i 2014, regnet etter EUs definisjon og EUs ekvivalens-

skala. Figur 2.21 viser at andelen med vedvarende lavinntekt i Norge har vært relativt stabil over det meste av perioden 1996–2015, målt ved både 50 og 60 prosent av medianinntekten. Det er imidlertid en viss oppgang i tallene mot slutten av perioden. Samtidig har sammensetningen av gruppen med vedvarende lavinntekt endret seg over tid, se figur 2.22.

I 2016 utgjorde 50 prosent av medianinntekten 172 000 kroner for en aleneboende i Norge, mens 60 prosent av medianinntekten utgjorde 215 300 kroner. Mens 11 prosent av inntektsmottakerne hadde inntekt under denne grensen i 2016, halveres andelen hvis vi regner i forhold til den prisjusterte grensen for 2005. Dette illustrerer noe av forskjellen mellom absolutte og relative mål ved vurdering av lavinntekt.

Målt i kjøpekraft er lavinntektsgrensen høyere i Norge enn i de fleste andre land. Som omtalt i avsnitt 2.4 gir også det offentlige tjenestetilbudet et betydelig tilskudd til levestandarden for mange brukere. Dette gjelder ikke minst for personer som lever med lav inntekt. For eksempel vil verdien av offentlige tjenester innenfor skole, barnehage og helsevesen ha stor betydning for økonomien til barnefamilier og barns levekår. Det er lagt frem flere studier der en har forsøkt å ta hensyn til verdien av offentlige tjenester ved målingen av lavinntekt, se omtale i avsnitt 2.4.3. Hovedbildet

Boks 2.7 Definisjon og måling av lavinntekt og risiko for sosialt utenforskap

En lavinntektsgrense kan fastsettes med utgangspunkt i en absolutt eller relativ tilnærming. En absolutt tilnærming tar utgangspunkt i det beløpet som kreves for å skaffe seg et utvalg av basisvarer, blant annet klær, husvære samt matvarer som anses som ernæringsmessig nødvendige. Med en slik tilnærming vil lavinntektsgrensen kun justeres hvert år for prisstigning. Forskjellen mellom levestandarden til lavinntektshusholdninger og den typiske husholdningen vil øke i takt med eventuell vekst i median- eller gjennomsnittsinntekten.

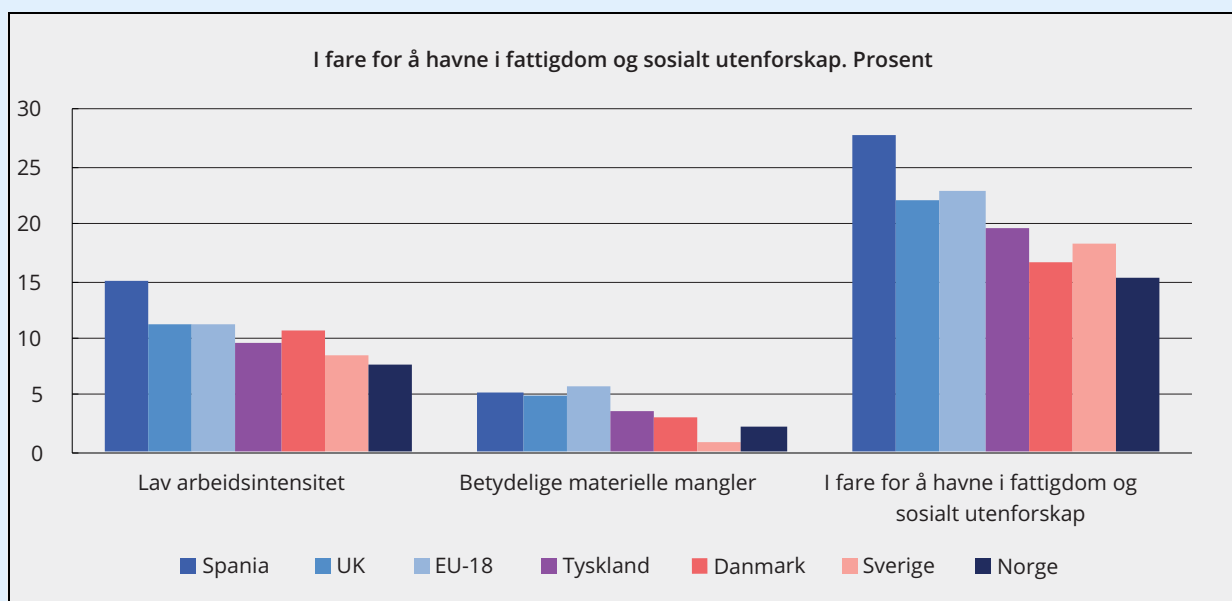
En relativ tilnærming til måling av lavinntekt benytter vanligvis en bestemt prosentandel av det generelle inntektsnivået i landet som referanse for hva som skal regnes som lavinntekt. Denne tilnærmingen tar hensyn til at det kreves større økonomiske ressurser for å kunne delta på en verdig måte i samfunnslivet i et rikt land enn i et mindre rikt land.

Langvarig lavinntekt øker risikoen for levekårsproblemer. For i noen grad å fange opp dette, er det vanlig å se på inntekten gjennom flere år, for eksempel de siste tre. Eurostat publiserer tall der en husholdning regnes for å leve med vedvarende lavinntekt dersom inntekten er lavere enn 60 prosent av medianinntekten i målingsåret, samt i to av de tre foregående

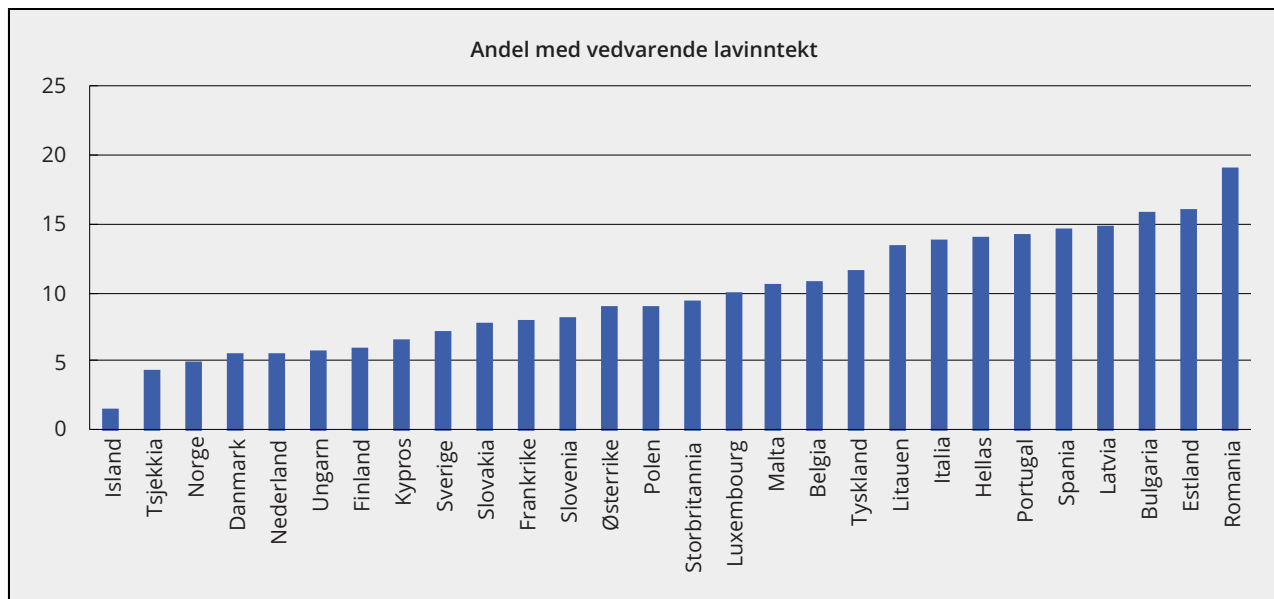
årene. Norge opererer med en strengere definisjon, hvor det holder at inntekten som gjennomsnitt over de tre siste årene ligger under en lavinntektsgrense (for eksempel 60 prosent av medianinntekten).

Relative lavinntektsmål kan være følsomme for konjunkturutviklingen. I oppgangstider får flere bedre økonomi, fordi flere får arbeid. Samtidig vil medianinntekten også gjerne øke i oppgangstider. I så fall blir også lavinntektsgrensen høyere. Dette kan dempe eller helt motvirke den første effekten.

Lavinntektsmål er forenklete indikatorer for sammensatte utfordringer. De sier verken noe om årsaker, konsekvenser eller risiko. Eurostat har utviklet en indikator for risiko for fattigdom og sosial ekskludering (at risk of poverty or social exclusion, AROPE) som dekker flere levekårsfaktorer, se figur 2.19. Indikatoren fanger både opp de som bor i husholdninger med lav inntekt, de som tilhører husholdninger med lav arbeidsintensitet og de som av økonomiske grunner har betydelige materielle mangler. Ifølge AROPE-indikatoren har knappe 15 prosent av befolkningen i Norge risiko for å havne i fattigdom eller å bli ekskluderte, mot 23 prosent i Euroområdet. Kun Island har en lavere andel risikoutsatte i befolkningen enn Norge.



Figur 2.19 Andel av befolkningen i fare for å havne i fattigdom og sosialt utenforskap. 2015. Prosent
Kilde: Eurostat.



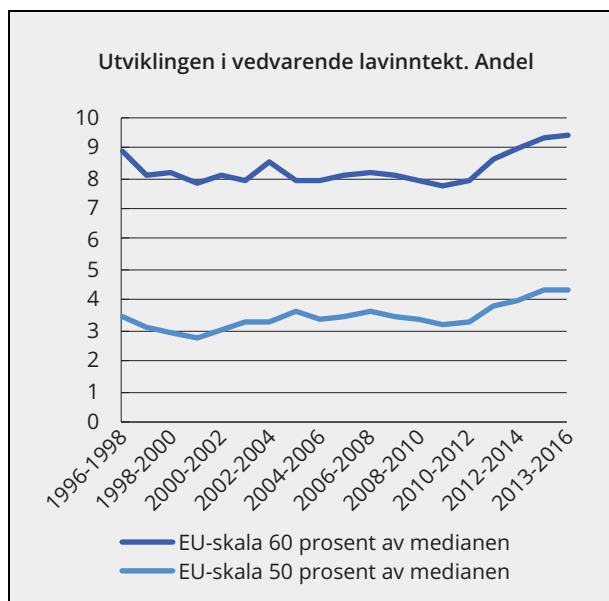
Figur 2.20 Andel med vedvarende lavinntekt i ulike europeiske land.¹ 2017 eller seneste tilgjengelige år. 60 prosent av medianinntekt.

¹ Vedvarende lavinntekt er definert som antall personer med inntekt lavere enn 60 prosent av medianinntekten i inneværende år og i to av de tre foregående årene.

Kilde: Eurostat

fra slike studier er at verdien av offentlige tjenester er om lag fordelingsmessig nøytral, men at offentlige tjenester likevel bidrar til inntektsutjevning fordi de relativt til inntekt betyr mest for personer med lave inntekter. I en studie fra 2017 anslo Aaberge m.fl. at andelen som lever i lavinntekt i Norge nærmere halveres dersom verdien av kommunale tjenester regnes med.¹⁷

Opptopping av minstepensjonen har ført til at det er færre eldre i gruppen. Andelen alderspensjonister med vedvarende lavinntekt har gått ned fra i underkant av 30 prosent på slutten av 1990-tallet til i underkant av 10 prosent i perioden 2014–2016. Høy innvandring og svakere arbeidstilknypning blant innvandrere enn for gjennomsnittet av befolkningen har bidratt til at antallet husholdninger med lavinntekt likevel har holdt seg oppe. Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i gruppen med vedvarende lavinntekt. Andelen med vedvarende lavinntekt blant innvandrere



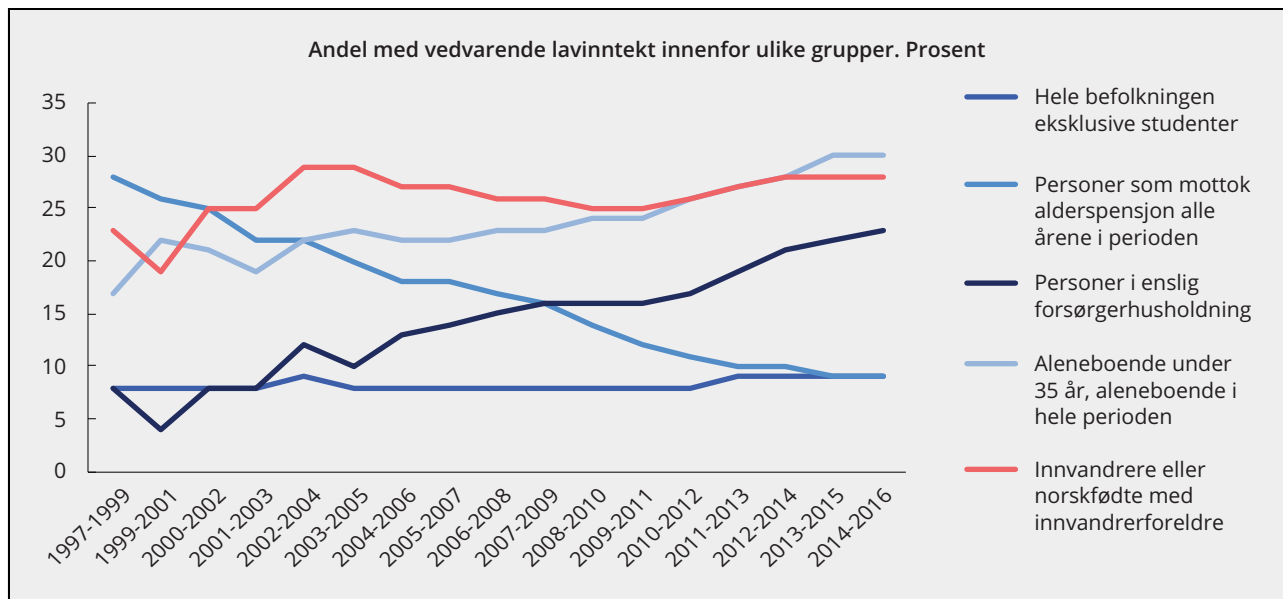
Figur 2.21 Andelen personer i Norge med vedvarende lavinntekt.^{1,2} 1996–2015. 50 og 60 prosent av medianinntekten

¹ Alle personer eksklusive studenter. Studenter er definert som personer som bor alene siste året i perioden og som mottar studielån. Regnet etter EUs ekvivalensskala.

² Vedvarende lavinntekt er definert som inntekt lavere enn 60 prosent av medianinntekten som gjennomsnitt over de tre siste årene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

¹⁷ Aaberge, R., Langørgen, A., & P. Lindgren (2017). The distributional impact of public services. I Atkinson, A.B., Guido, A.-C. & Marlier, E. (Eds.), *Monitoring social Europe*, Chapter 8, Luxembourg: Eurostat. Forfatternes oppdaterte tall for 2012 viser en reduksjon på 45 prosent og for 2015 på 40 prosent. Tallene for 2015 kan være påvirket av unormalt høyt uttak av utbytte som følge av tilpasning til endring i skattesystemet. Se også Aaberge, R., Bhuller, M., Langørgen, A. & Mogstad, M. (2010). The distributional impact of public services when needs differ. *Journal of Public Economics*. Vol. 94.



Figur 2.22 Andel som lever i vedvarende lavinntekt for ulike befolkningsgrupper. 1997–2016. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

reduseres imidlertid betraktelig med økt botid, uavhengig av landbakgrunn. Blant arbeidsinnvandrere er andelen med vedvarende lavinntekt lavere enn for innvandrere ellers, men høyere enn for majoritetsbefolkningen. Enslige under 35 år og personer i enslig forsørgerhushold er overrepresentert i gruppen med vedvarende lavinntekt. Forekomsten av lavinntekt i disse gruppene har økt de siste årene.

For personer i yrkesaktiv alder er det nær sammenheng mellom vedvarende lavinntekt og det å stå utenfor arbeidslivet over flere år. Av personer som var i alderen 25 til 65 år og som hadde tilhørt en husholdning uten noen yrkestilknyttede i en treårsperiode, hadde halvparten vedvarende lavinntekt i 2014. Andelen med vedvarende lavinntekt blant alle personer i samme aldersgruppe var 8 prosent. Dette innebærer at de uten yrkestilknytning hadde om lag 5 ganger større risiko for å ha vedvarende lavinntekt. Personer med sporadisk yrkestilknytning har også betydelig risiko for å havne i en situasjon med vedvarende lavinntekt. Dersom en tilhører en husholdning der minst ett medlem har en stabil tilknytning til arbeidslivet, blir derimot sannsynligheten for å ha vedvarende lavinntekt sterkt redusert. Dette understreker hvor viktig deltakelse i arbeidsmarkedet er for levekår.

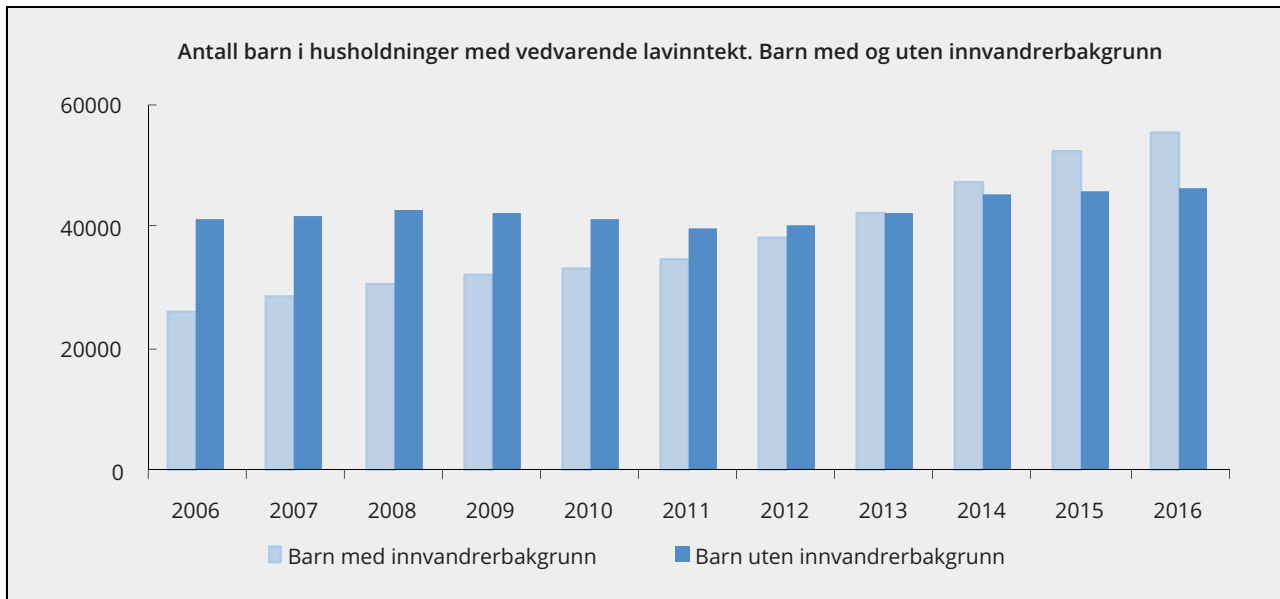
Figur 2.23 viser antall barn, med og uten innvandrerbakgrunn, som bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Etter EUs lavinntektsmål var det vel 101 000 barn under 18 år som levde med vedvarende lavinntekt i 2016. Dette utgjorde

10,3 prosent av alle barn, mot 4 prosent i 2000 og 7 prosent i 2006. Antall barn med innvandrerbakgrunn som lever med lavinntekt økte fra vel 26 000 i 2006 til vel 55 000 i 2016. Til sammenligning var det i samme periode en økning fra vel 41 000 til vel 46 000 for den øvrige befolkningen. Et fellestrekk er at flere barn i lavinntektsgruppen kun har én forsørger. Det fremgår av figur 2.22 at andelen personer med lavinntekt som lever i enslig forsørgerhusholdning, er mer enn tredoblet fra perioden rundt århundreskiftet og frem til nå.

2.5.2 Oppvekst i familie med lavinntekt

Familiens økonomiske situasjon kan ha betydning for barns oppvekstvilkår og deres muligheter senere i livet. Rapporten *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier*¹⁸ oppsummerer norsk og internasjonal forskning om konsekvenser av oppvekst i lavinntektsfamilier. Rapporten fastslår at det er en sammenheng mellom det å vokse opp i familier med lavinntekt og senere utfordringer. Sammenhengene er imidlertid gjennomgående svake, og det er ikke slik at en stor andel av barn i lavinntektsfamilier opplever materielle og sosiale mangler i Norge. Rapporten viser til en del forskning som sannsynliggjør sammenhenger mellom økonomiske problemer i husholdet og for eksempel autoritær og inkonsekvent

¹⁸ Hyggen, C., Brattbakk, I. & Borgeraas, E.M. (2018). Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering. NOVA rapport 11/2018.



Figur 2.23 Antall barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Barn med og uten innvandrerbakgrunn. 2006–2016

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

foreldreatferd. Barn og unge fra lavinntektsfamilier har i mindre grad enn andre en nær venn og de er mindre populære blant jevnaldrende. Forskning viser også at det er en viss sammenheng mellom ulike mål på familiens økonomiske ressurser og sannsynlighet for å være utsatt for mobbing. Videre har barn og unge som vokser opp i lavinntektsfamilier i Norge, dårligere helse enn barn og unge som ikke vokser opp i lavinntektsfamilier. De har også omtrent dobbelt så høyt skolefravær på grunn av sykdom som andre barn og unge.

En studie fra NOVA viser at unge fra familier med dårlig råd har større risiko for å bli utsatt for vold enn andre unge. Henholdsvis 17 og 20 prosent av unge i slike familier oppgav at de hadde vært utsatt for grov vold fra mor eller far – mot henholdsvis 9 og 12 prosent i familier med midtels god råd, og henholdsvis 5 og 5 prosent i familier med god råd.¹⁹ Også andre former for levekårsutfordringer er assosiert med økt risiko for voldsutsatthet blant barn og ungdom. Andelene som har vært utsatt for grov vold, er betraktelig høyere dersom foreldrene er arbeidsledige eller uføre eller familien bor i kommunal bolig, enn i totalutvalget. Vold og overgrep mot barn kan forårsake angst, depresjon, og atferdsvansker, rusmisbruk og personlighetsforstyrrelser – proble-

mer som ofte vedvarer i voksen alder.²⁰ Vold kan føre til at individer blir uføretrygdet, får utsatt sin utdanning og kommer senere inn i arbeidslivet.²¹ Dermed forringer den utsattes livsutsikter og muligheter, se også avsnitt 2.6.3.

Statistisk sentralbyrå har publisert flere studier om bosted og samvær som blant annet illustrerer at økonomi har betydning for kontakten mellom fedre og barn etter samlivsbrudd. Studiene viser blant annet at 12 prosent av samværsfedre ikke har samvær med barna en vanlig måned, mens 3 prosent verken har månedlig eller annen kontakt med barna. Det fremgår videre at det først og fremst er samværsfedre med lav utdanning, fedre som står utenfor arbeidsmarkedet eller ikke arbeider full tid, eller fedre med lav inntekt, dårlig økonomi eller dårlig helse som har lite samvær med barna sine.²²

¹⁹ Mossige, S. & Stefansen, K. (2016). Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007–2015. *NOVA rapport 5/16*, 49–50.

²⁰ van der Kolk, B.A. (2003). The neurobiology of childhood trauma and abuse, *Child and Adolescent Psychiatric Clinics of North America* 12(2), 293–217; Anda, R. F., Felitti, V. J., Bremner, J.D., Walker, J.D., Whitfield, C., Perry, B.D., Dube, S.R., Giles, W.H. (2005). The enduring effects of abuse and related adverse experiences in childhood. A convergence of evidence from neurobiology and epidemiology. *European archives of psychiatry and clinical neuroscience*, 256(3), 174–186.; NOU 2017: 12 *Svik og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt*.

²¹ Fearon, J. & Hoeffler, A. (2014). *Benefits and costs of the conflict and violence targets for the post-2015 development agenda*. <http://www.copenhagenconsensus.com/publication/post-2015-consensus-conflict-and-violence-assessment-hoeffler-fearon>

2.5.3 Boforhold og vanskeligstilte i boligmarkedet

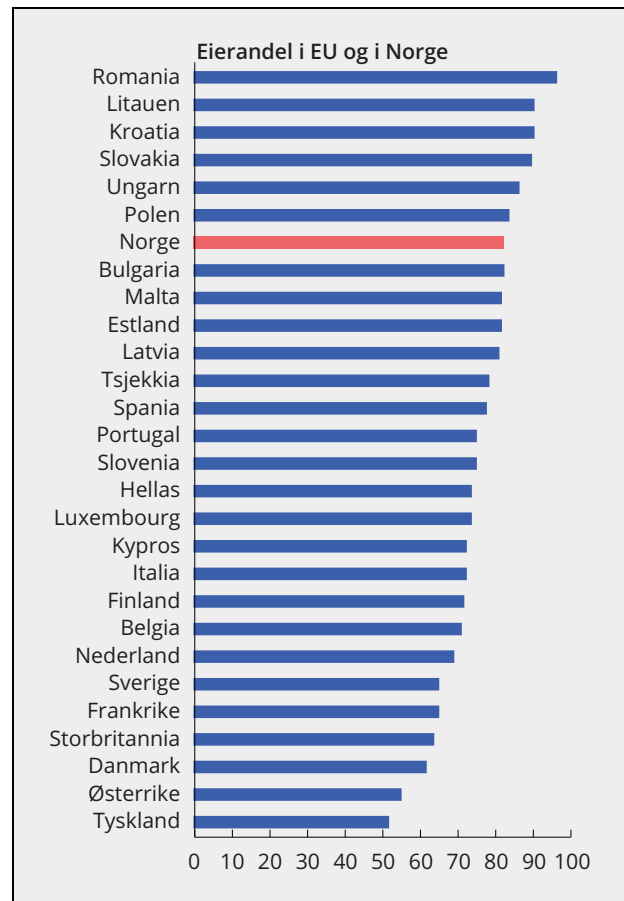
De fleste i Norge bor godt og trygt. Boliger og bomiljøer er generelt av god kvalitet. Nær seks av ti bor i enebolig, og gjennomsnittlig boligareal er større enn i mange andre land. I 2017 oppgav ni av ti at de bodde romslig.²³ Mer enn 80 prosent av personer over 16 år bor i en bolig eid av husholdet, og eierandelen totalt har vært relativt stabil de siste tretti årene. I de 27 landene som dekkes av figur 2.24 er det bare 6 land som har en større andel eiere enn i Norge.

Høy eierandel innebærer en spredning av makt. Boligeiere har i større grad enn leietakere både reell og opplevd innflytelse over egen bosituasjon. At en høy andel bor i eid bolig bidrar også til at boligmassen tas vare på og vedlikeholdes. En selveid bolig gir forutsigbarhet om boligen, men ikke nødvendigvis om kostnadene ved å bo. Det første boligkjøpet er en investering som vanligvis lånefinansieres og tidspunkt for kjøp vil påvirke rentebelastningen over mange år. Utviklingen i boligpriser og lånevilkår kan dermed ha stor betydning for fordelingen av konsummuligheter mellom husholdninger. Nedgang i boligprisene over flere år bidro for eksempel til at enkelte husholdninger som kjøpte bolig på slutten av 1980-tallet, mistet hele egenkapitalen sin. Siden omslaget tidlig på 1990-tallet har boligprisene gjennomgående steget raskere enn husholdningenes inntekt. Dette må blant annet ses i sammenheng med at lånerentene etter hvert har kommet ned på historisk sett svært lave nivåer, slik at det har blitt mulig å betjene større lån.

I juni 2015 fastsatte regjeringen en midlertidig boliglånforskrift. Forskriften skal bidra til en bærekraftig utvikling i boliglånsmarkedet og har blitt oppdatert to ganger, senest med virkning fra 1. juli 2018. Dagens forskrift gjelder frem til 31. desember 2019. Boliglånforskriften setter gren-

²² Lyngstad, J., Kitterød, R.H. & Nymoen, E.H. (2014). Bosted og samvær 2002, 2004 og 2012. *Rapporter 2014/2*, Statistisk sentralbyrå; Wiik, K.A., Kitterød, R.H., Lyngstad, J. & Lidén, H. (2015). Samarbeid mellom foreldre som bor hver for seg. *Rapporter 2015/1*, Statistisk sentralbyrå; Lyngstad, J., Kitterød, R.H., Lidén, H. & Wiik, K.A. (2015). Hvilke fedre har liten eller ingen kontakt med barna når foreldrene bor hver for seg? *Rapporter 2015/2*, Statistisk sentralbyrå; Kitterød, R.H., Lyngstad, J., Lidén, H. & Wiik, K.A. (2015). Praktiseres delt bosted for barn av andre foreldregupper enn før? *Rapporter 2015/3*, Statistisk sentralbyrå.

²³ Revold, M.K., Sandvik, L., & With, M.L. (2018). Bolig og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper. *Rapporter 2018/13*, Statistisk sentralbyrå.

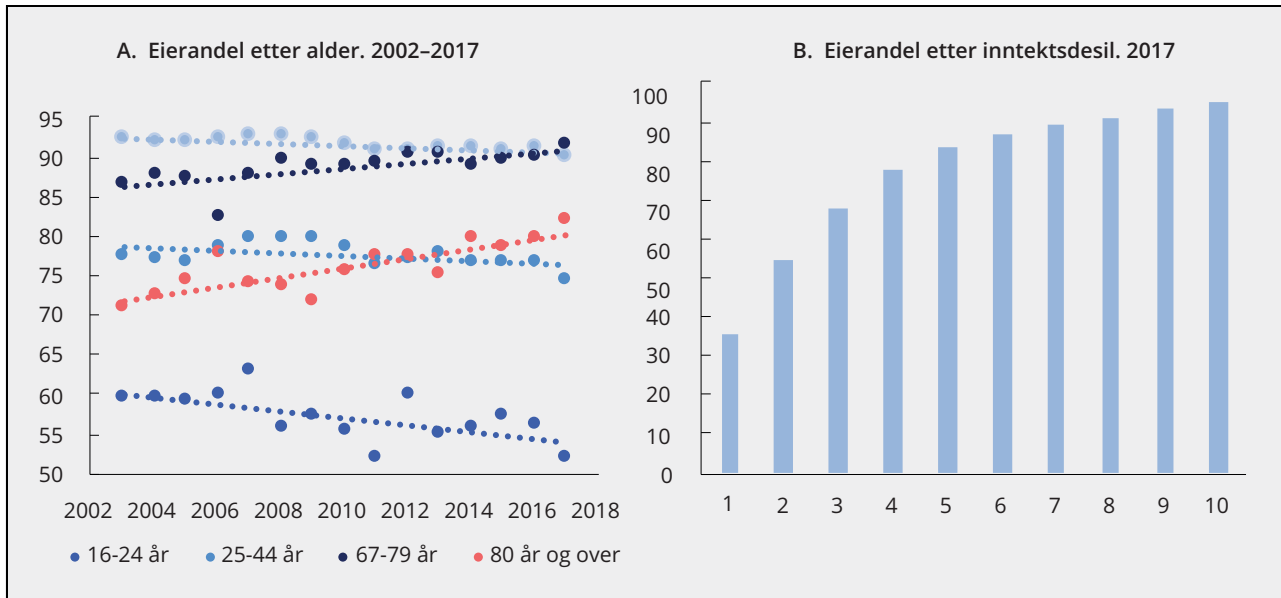


Figur 2.24 Andel som bor i en bolig som eies av en i husholdningen. EU og Norge. 2016 og 2017

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Statista. Statista.com. Home ownership rate in Europe.

ser for hvor stort et boliglån kan være i forhold til boligens verdi (belåningsgrad), og for hvor stor gjeld en låntaker kan ha i forhold til inntekt. Forskriften stiller også krav om at bankene skal kreve avdragsbetaling for lån med høy belåningsgrad, og at låntaker skal kunne tåle en renteøkning på fem prosentpoeng fra gjeldende rentenivå. Bankene har noe fleksibilitet til å gi lån som ikke tilfredsstillende alle kravene i forskriften. Aleneboende eller husholdninger som ønsker å kjøpe bolig i sentrale områder hvor boligprisene er høyere, kan i større grad være begrenset av kravet om maksimal gjeld i forhold til inntekt enn andre boligkjøpere, mens husholdninger i mindre sentrale strøk i større grad kan begrenses av maksimal belåningsgrad.²⁴

²⁴ Anundsen, A.K. & Mæhlum, S. (2017). Regionale forskjeller i boligpriser og gjeld. *Aktuell Kommentar 4/2017*. Norges Bank.



Figur 2.25 Eierandel etter alder og inntektsdesil

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Andelen av befolkningen som bor i eid bolig, varierer med alder, utdanningsnivå og inntekt. Figur 2.25 viser andelen som bor i eid bolig fordelt etter henholdsvis alder og inntektsdesil. Andelen personer som bor i eid bolig, er lavest blant unge voksne, og andelen har gått noe ned over tid. Ifølge SSB henger dette sammen med at unge flytter ut av foreldrehjemmet tidligere enn før, blant annet for å gå på skole eller for å studere. De fleste unge flytter fra et eid foreldrehjem til en leieboli. Samtidig har andelen unge i aldersgruppen 25–30 år som eier egen bolig, økt jevnt de senere årene, fra 34 prosent i 2004 til 42 prosent i 2015²⁵

Personer med høy utdanning bor i større grad i eid bolig enn de med lavere utdanning, og forskjellene har økt gjennom de siste 15 årene. Innvandrere bor i mindre grad i eid bolig enn resten av befolkningen, men andelen varierer med innvandringsbakgrunn. Eierandelen er generelt høyere for arbeidsinnvandrere enn for flyktninger, men øker med botid for alle grupper. Økonomisk utsatte grupper bor i vesentlig mindre grad i eid bolig enn befolkningen generelt. Forskjellen har økt siden starten av 2000-tallet.²⁶

BSU-ordningen (boligsparing for ungdom) innebærer at unge som sparer til egen bolig, får

fradrag i skatt tilsvarende 20 prosent av inntil 25 000 kroner i årlig sparebeløp (2018-regler). Ordningen gir incentiver til å spare og kan bidra til at flere kommer seg inn på boligmarkedet. I 2016 ble det gitt om lag 1,3 milliarder kroner i skattefradrag for BSU. Andelen av inntektstarkerne som får skattefradrag for BSU-sparing, øker med inntekten. En rapport fra SSB viser at 4 av 10 som fikk fradrag for BSU-sparing i 2016, allerede eide egen bolig. Av samme rapport går det også frem at det er ungdom fra de mest formuende hjemmene som oftest benytter seg av BSU-ordningen.²⁷

Selv om boligstandarden i Norge gjennomgående er høy og de fleste bor bra, er det noen husholdninger som har ustabile og dårlige boforhold. En usikker boligsituasjon kan gjøre det vanskelig å følge opp skole og utdanning, delta i arbeidslivet, eller motta helsetjenester og ta vare på egen helse. Langvarig lavinntekt kan svekke mulighetene for en trygg boligsituasjon.

I det boligsosiale arbeidet defineres vanskeligstilte i boligmarkedet som personer som ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd. Vanskeligstilte kan være uten egen bolig, stå i fare for å miste boligen sin eller bo i en lite egnet bolig eller et lite egnet bomiljø. En avgrensning brukt av SSB

²⁵ SSB på vegne av Storebrand 2017

²⁶ Revold, M. K., Sandvik, L., & With, M. L. (2018). Bolig og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper. *Rapporter 2018/13*. Statistisk sentralbyrå.

²⁷ Berge, A. (2017) BSU mindre populært enn før. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/bsu-mindre-populaert-enn-for>

er å regne husholdninger med inntekt under 60 prosent av medianinntekten og som bor trangt eller har høy gjeld, som vanskeligstilte i boligmarkedet.²⁸ Trangbodd innebærer at antall rom i boligen er mindre enn antall personer eller at én person bor på ett rom, i tillegg til at arealet er under 20 kvadratmeter per person eller under 25 kvadratmeter for enslig. En husholdning har høy gjeldsbelastning dersom den har total gjeld som er mer enn tre ganger så stor som inntekt før skatt.

Ut fra denne definisjonen har SSB anslått at 3,3 prosent av befolkningen, eller om lag 170 000 personer, var vanskeligstilte i boligmarkedet i 2017. Blant vanskeligstilte i boligmarkedet er innslaget av leietakere større enn for befolkningen sett under ett, samtidig som mange har ustabil tilknytning til arbeidslivet, mange har minoritetsbakgrunn og mange bor i storby. For vanskeligstilte i boligmarkedet kan bosituasjonen bli en barriere mot inkludering og deltakelse i samfunnslivet. Dette kan gi dårligere muligheter på sikt, ikke minst for barn, og dermed bidra til økt ulikhet. Store barnefamilier er overrepresentert blant vanskeligstilte i boligmarkedet. Rundt 7 prosent av alle barn i alder 0 til 5 år bor i en husholdning som er vanskeligstilt i boligmarkedet. Blant barn i alderen 6 til 15 år er andelen noe lavere.

Bostedsløse omfattes ikke av SSBs tall for vanskeligstilte i boligmarkedet, men er kartlagt hvert fjerde år siden 1996. Antall bostedsløse lå frem til 2012 på om lag 6 000 personer. I 2016 var tallet redusert til noe under 4 000. Det er særlig stor nedgang i antall barn som er bostedsløse, fra om lag 680 barn i 2012 til om lag 230 barn i 2016.

2.6 Livsinntekt, mobilitet og muligheter for alle

Husholdningenes inntekter varierer med livsfase og konjunkturer. Inntekten er vanligvis lav for elever og studenter, stiger gjennom deler av den yrkesaktive perioden og er lavere igjen for alderspensjonister. Arbeidsledighet, sykdom og andre tilfeldige hendelser kan trekke inntekten ned i perioder for de som rammes. I avsnitt 2.3 og 2.4 var oppmerksomheten rettet mot fordelingen av løpende inntekt. Som tidligere omtalt gir ikke utviklingen i fordelingen av løpende inntekt (eller formue) alltid et fullstendig bilde av de økonomiske ressursene de enkelte husholdningene har

til disposisjon. Videre sier slike mål ikke noe om det er de samme personene eller husholdningene som befinner seg langt nede, midt i eller høyt oppe i fordelingen over tid. De gir heller ikke informasjon om i hvilken grad de resultatene som måles, kan føres tilbake til egen innsats eller skyldes omstendigheter utenfor den enkeltes kontroll.

Graden av inntektsmobilitet i et samfunn sier noe om enkeltpersonenes muligheter til å endre sin stilling eller bytte plass i inntektsfordelingen gjennom livsløpet eller i forhold til sine foreldre. Det er mulig å skille mellom absolutt og relativ mobilitet. Absolutt mobilitet innebærer at alle får det bedre (eller dårligere) selv om ingen endrer plass i fordelingen, for eksempel som følge av generell vekst (eller nedgang) i inntektene over tid. Som omtalt i avsnitt 2.3 har den sterke veksten i kjøpekraften i Norge gjennom de siste 25 årene kommet de fleste husholdningene til gode, og dermed bidratt til betydelig mobilitet i absolutt forstand.

Relativ mobilitet innebærer at personer bytter plass med andre ved å bevege seg oppover eller nedover i inntektsfordelingen. Også relativ mobilitet kan i prinsippet gjelde likt for alle, dersom hvert nytt kull starter på bunnen og beveger seg oppover i fordelingen med stigende alder. I praksis vil det imidlertid nesten alltid være noen som beveger seg nedover i fordelingen når andre beveger seg oppover. De fleste vil trolig foretrekke et samfunn hvor enkeltpersoner har gode muligheter til å bevege seg oppover i inntektsfordelingen gjennom egen innsats, fremfor et samfunn der ingen bytter plass, for eksempel fordi familiebakgrunn eller rigide mønstre bestemmer den enkeltes inntektsmuligheter. Lav inntektsmobilitet på tvers av generasjoner kan være en indikasjon på at individuelle økonomiske resultater i stor grad påvirkes av forhold som er utenfor den enkeltes kontroll, som for eksempel foreldrenes utdanningsnivå, inntekt, formue eller kontaktnett.

Det er også andre grunner til å være opptatt av mobilitet. Studier viser at mobilitet i utdanning og inntekt kan ha en positiv innvirkning på den enkeltes livskvalitet og trivsel, mens mangel på mobilitet kan bidra til økonomisk misnøye, polarisering og redusert demokratisk deltakelse.²⁹ Lav mobilitet, særlig i den nederste delen av inntektsfordelingen, kan føre til at dyktige personer ikke får utnyttet sine evner til ugunst både for seg selv og samfunnet. Slik innelåsing kan for eksempel oppstå i samfunn der utdanning må finansieres av den

²⁸ Thorsen, L.R. (2017). Vanskeligstilte på boligmarkedet. *Rapporter 2017/6*, Statistisk sentralbyrå.

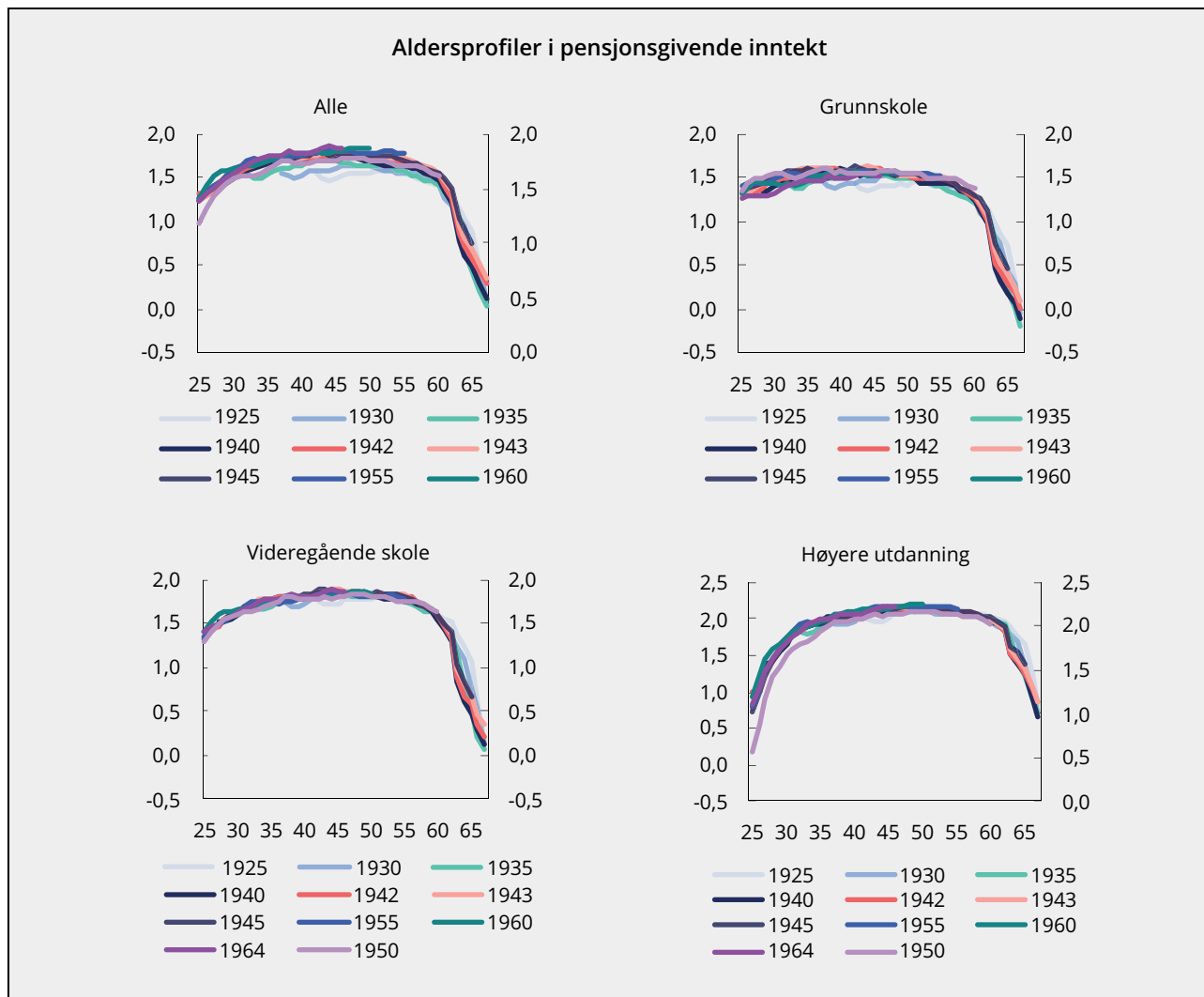
²⁹ OECD (2017). *A Broken Social Elevator*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>.

enkelte, siden det normalt er vanskelig å ta opp lån med sikkerhet i en hypotetisk mulighet for høy fremtidig arbeidsinntekt. Samtidig kan høy mobilitet i form av store inntektsendringer som følge av konjunktursvingninger eller lignende, utgjøre et uønsket usikkerhetsmoment for enkeltpersoner og husholdninger. Godt utbygde inntektssikringsordninger og tilgang til offentlig finansierte helsetjenester og utdanning kan i vesentlig grad dempe konsekvensene av slik svingninger. Velfungerende kredittmarkeder for eksempelvis bolig- og studielån vil også bedre muligheten til å jevne ut forbruk dersom inntektene varierer mye fra år til år eller fra livsfase til livsfase.

2.6.1 Livsinntekter

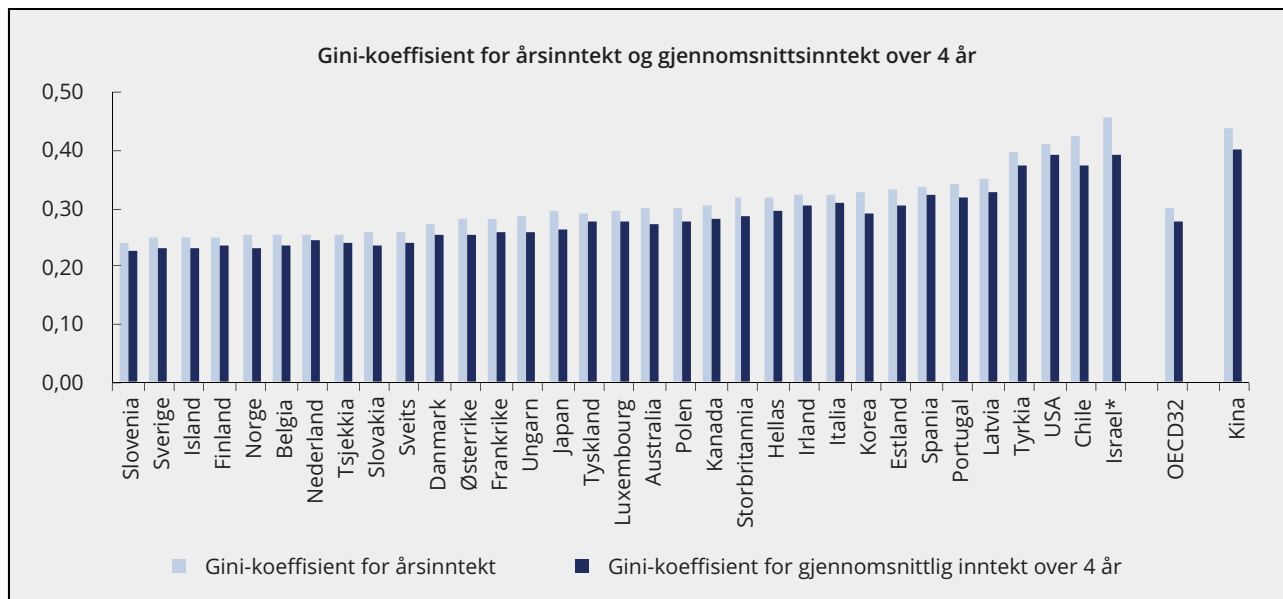
Inntekt i enkeltår benyttes ofte som utgangspunkt for å måle inntektsforskjeller. Som nevnt over kan det bidra til at forskjellene mellom personer overvurderes, fordi målingene ikke fanger opp at inntekten for de fleste vil variere over tid. Figur 2.26 viser anslått utvikling i pensjonsgivende inntekt for norske menn født i perioden 1925–1964.³⁰ Figuren illustrer at både inntektsnivået og inntektsforløpet over livet varierer med lengden på utdanningen. For eksempel vil personer med grunnskoleutdanning ha forholdsvis høye inntekter tidlig i 20-årene, sammenlignet med personer

³⁰ Innvandrere og norskfødte med to utenlandske foreldre, samt alle som ikke var i live og bosatt i Norge ved alder 45, er utelatt.



Figur 2.26 Aldersprofiler i pensjonsgivende inntekt

¹ Vestad, O.L. (2014). Inntektsvekst over livsløpet. *Rapporter 2014/3*. Statistisk sentralbyrå.
Kilde: Vestad, O. L. (2014)¹.



Figur 2.27 Gini-koeffisienter for disponibel husholdningsinntekt og gjennomsnittlig husholdningsinntekt målt over fire år. 2010 eller siste tilgjengelige år¹

¹ For de fleste land er gjennomsnittlig inntekt målt i perioden 2011–2014

* For Israel er beregningen basert på inntekt før skatt og overføringer

Kilde: OECD.

som tar høyere utdanning. Fra 25-årsalderen og til 40–45-årsalderen stiger imidlertid inntektene til personer med høyere utdanning, og de kommer relativt raskt opp på et høyere nivå enn inntektene til personer med kortere utdanning.

I de fleste land er det muligheter til å flytte forbruk mellom livsfaser ved sparing og låneopptak. Det innebærer at forbruk og levekår kan være mer stabile enn inntektene. I noen land ivaretas utjevningen i forbruksmuligheter over tid gjennom familie, medlemskap i private pensjonsordninger og bruk av private kredittinstitusjoner. I Norge og de fleste andre europeiske land spiller også staten en viktig rolle gjennom offentlige pensjonsordninger og subsidiert utdanning. Uavhengig av om ordningene er private eller offentlige, vil gjennomsnittlig inntekt over en lengre periode, eller over livsløpet, være en bedre indikator på husholdningenes økonomiske velferd enn inntekten i ett enkelt år.

Figur 2.27 gjengir tall fra OECD som illustrerer at inntektsulikheten reduseres når man ser på inntekt over fire år i stedet for over ett, og at reduksjonen er noe større i land med høy ulikhet i fordelingen av løpende inntekt enn i land med lav ulikhet. OECD finner ytterligere noe nedgang i inntektsulikhet når inntekten måles over ni år. Et lignende bilde tegnes av mer spredte analyser basert på gjennomsnittlig inntekt gjennom yrkes-

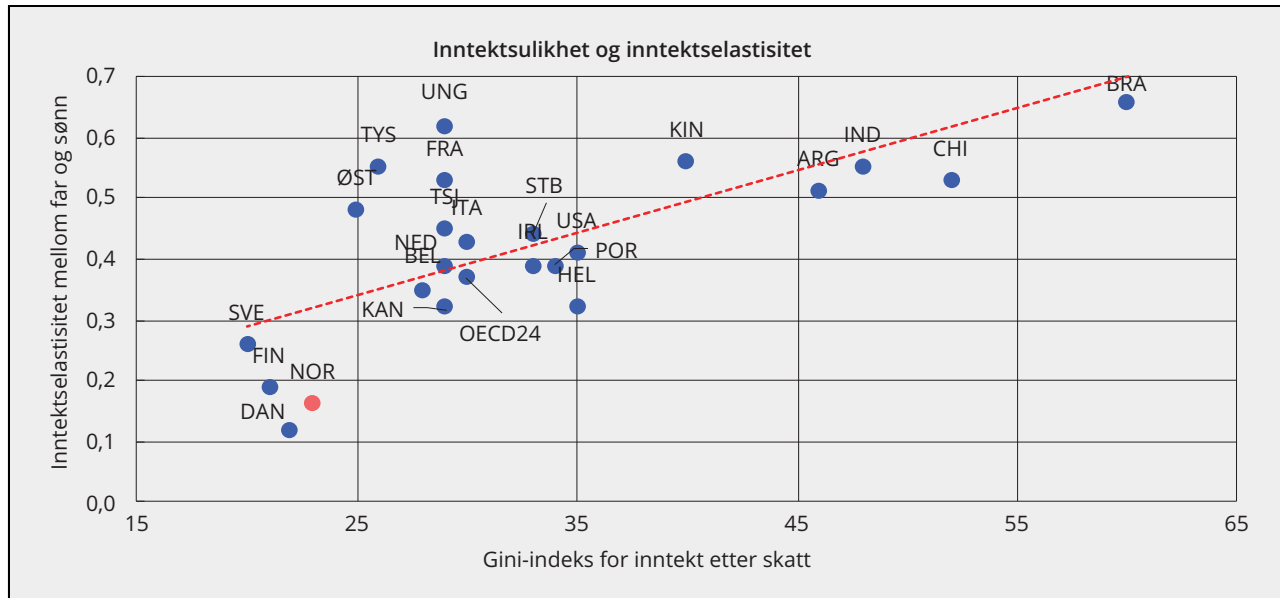
livet. Aaberge og Mogstad³¹ fant for eksempel at inntektsulikheten målt ved Gini-indeksen var om lag 19 prosent for skattbar inntekt (etter fradrag) for norske menn født i 1942–1944 når en ser på inntekten over hele perioden 1967 til 2005. Til sammenligning lå Gini-indeksen for løpende skattbar inntekt for hele den mannlige befolkningen i alderen 20–65 år høyere enn dette gjennom hele perioden, økende fra om lag 26 prosent i 1967 til om lag 36 prosent i 2005. Inntektsulikheten reduseres dermed betydelig når man erstatter løpende årsinntekt med livsinntekt. Studier fra blant annet Sverige og Tyskland viser lignende resultater.³²

2.6.2 Mobilitet mellom generasjoner

Graden av mobilitet mellom generasjoner brukes som en indikator for graden av mulighetslikhet i et samfunn. Et mulig mål på generasjonsmobilitet er graden av samvariasjon mellom foreldres og

³¹ Aaberge, R. & Mogstad, M. (2015). Inequality in current and lifetime income. *Social Choice and Welfare* 2015, 44(2), 217-230.

³² Bjørklund, A. (1993). A comparison between actual distributions of annual and lifetime income: Sweden 1959-89. *Review of Income and Wealth*, 39(4), 377-386; Corneo, G. (2014). Income inequality from a lifetime perspective. *Discussion Paper Economics* 2014/30, School of Business & Economics, Freie Universität Berlin.



Figur 2.28 Inntektselastisitet mellom far og sønn og Gini-indeks for inntekt etter skatt¹

¹ Gini-indeksen refererer til situasjonen på midten av 1980-tallet eller begynnelsen av 1990-tallet.
Kilde: OECD.

barns yrkesvalg. Etter å ha kategorisert og rangert ulike yrker i 9 kategorier har OECD sett på andelen barn som ender opp i en annen yrkeskategori enn sine foreldre. For OECD-landene samlet er yrkesmobiliteten høy, men gjennomgående noe lavere for døtre enn for sønner. Dette gjelder også for Norge. Sett over tid har yrkesmobiliteten avtatt noe i de skandinaviske landene.

Et annet mål på mobilitet på tvers av generasjoner er samvariasjonen mellom barns og foreldres inntekt uttrykt ved den såkalte elastisiteten mellom inntekten til de to gruppene. En høy elastisitet mellom barns og foreldres inntekt innebærer at samvariasjonen i inntekt er sterk relativ til variasjonen i foreldrenes inntekt, og at mobiliteten mellom generasjoner lav. En lav elastisitet uttrykker svak samvariasjon og peker i retning av høyere mobilitet. Selv om slike målinger er rent beskrivende, er det nærliggende å tenke seg at en høy samvariasjon mellom barns og foreldres plassering i fordelingen, er et tegn på at familiebakgrunn betyr mye for hvor den enkelte ender opp i samfunnet. Så langt har denne typen analyser begrenset seg til samvariasjonen mellom inntektene til fedre og sønner.

Figur 2.28 viser graden av inntektsmobilitet mellom generasjoner for et utvalg OECD-land. Inntektselastisiteten mellom sønners og fedres inntekt er målt langs den vertikale akse og Gini-koeffisienten for ulikhet i løpende inntekt noe tilbake i tid langs den horisontale akse. Figuren

viser at det er en klar samvariasjon mellom lav ulikhet og høy mobilitet, det vil si lav samvariasjon mellom fedre og sønners inntekter. Figurene peker videre i retning av at inntektselastisiteten mellom sønner og fedre er lav i Norge, om lag 0,15. Av landene i figuren er det bare Danmark som har (litt) lavere elastisitet enn Norge og dermed (litt) høyere inntektsmobilitet. Finland og Sverige kommer på de neste plassene. Graden av inntektsmobilitet mellom generasjoner varierer mye mellom land, blant annet som en følge av forskjeller i familierpolitikk, utdanningspolitikk, organiseringen av arbeidsmarkedet og arbeidsmarkedspolitikken.

Tidligere i dette kapitlet er det vist at barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i familier med lavinntekt og i familier med vedvarende lavinntekt. Det er en særlig interesse for mobiliteten til denne gruppen, fordi oppvekst i lavinntekt antas å kunne svekke inntekts- og yrkesmulighetene i voksen alder. Langs enkelte økonomiske variabler stiller norskfødte med innvandrerforeldre dårligere enn gjennomsnittet for befolkningen. Personer i alderen 25–64 år med innvandrerforeldre har for eksempel lavere inntekt enn gjennomsnittet for hele befolkningen i samme aldersgruppe. Inntektsforskjellene har imidlertid blitt redusert over tid. Samtidig ser vi at en stadig høyere andel i denne gruppen tar høyere utdanning, se nærmere omtale i kapittel 4. OECD rapporterer om at norskfødte med innvan-

Boks 2.8 Hvordan forstå samvariasjonen mellom ulikhet og mobilitet?

En studie gjennomført av OECD¹ tyder på at samvariasjonen mellom mobilitet og ulikhet best kan forstås ved å se på å se på samvariasjonen mellom investering i utdanning (humankapital) og ulikhet. Gjennomsnittsmål for OECD-landene viser at en økning i inntektsulikheten reduserer sannsynligheten for at et barn fra en familie med lav utdanning gjennomfører høyere utdanning. Barn fra familier med middels og høy utdanning påvirkes ikke av økningen i inntektsulikhet på samme måte. Tilsvarende er det samvariasjon mellom større inntektsulikhet og lavere matematikk- og leseferdigheter for barn med lavt utdannede foreldre. OECD finner også negativ samvariasjon mellom inntektsulikhet og arbeidsmarkedstilknytning, det vil si at høyere ulikhet går sammen med en lavere sannsynlighet for at personer med lavt utdannede foreldre har lønnsinntekt. Sannsynligheten for at personer med middels og høyt utdannede foreldre har lønnsinntekt, varierer ikke med endringer i ulikhet.

Corak² peker også på at høyere arbeidsinntekt som følge av investering i humankapital kan være en mulig forklaring på samvariasjonen mellom høy ulikhet og lav mobilitet. I samfunn der avkastningen på investeringer i humankapital er høy, vil insentivene til å investere i slik kapital være sterke. I samfunn med stor ulikhet vil foreldre med høye inntekter ha bedre forutsetninger for å foreta slike investeringer på vegne av sine barn. Avkastningen av slike investeringer vil dermed i stor grad tilfalle barn av foreldre med høye inntekter og i mindre grad barn av foreldre med lave inntekter.

Figur 2.28 viser høy inntektsmobilitet i alle de skandinaviske landene. Det har ikke alltid vært slik. Modalsli³ har kartlagt mobiliteten mellom far og sønn over en periode på 150 år, og peker på at både industrialisering og annen næringsutvikling, utviklingen av velferdsstaten og økt tilgang til gratis utdanning, har bidratt til utviklingen av sosial mobilitet i Norge. Salvanes m.fl.⁴ viser i en studie av norske menn at mobiliteten særlig økte for de som var født tidlig på 1940-tallet. Økningen i mobilitet sammenfaller med utjevningen i fedres utdanningsnivå. Inntektsmobiliteten har vært forholdsvis stabil for menn født i perioden fra sent 1940-tall til tidlig 1970-tall. Samtidig har samvariasjonen mellom brødres inntekt, som er et annet mål på mobilitet, og samvariasjonen mellom inntekten til sønner og fedre i den nederste og øverste delen av

inntektsfordelingen avtatt. Dette har skjedd samtidig som avkastningen på utdanning og utdanningsnivået til barn fra familier med lav og middels inntekt har økt. Studien underbygger således Coraks hypotese om at økt avkastning på utdanning har en tendens til å redusere sosial mobilitet, mens utjevning i utdanningsnivå har en tendens til å øke inntektsmobiliteten.

Figur 2.28 er basert på gjennomsnittsmål for befolkningen og sier dermed ikke noe om hvorvidt graden av samvariasjon mellom fedre og sønners inntekter avhenger av hvor far befinner seg i inntektsfordelingen. Bratberg m.fl.⁵ sammenligner inntektsmobiliteten i USA, Storbritannia, Norge, Finland og Danmark. De finner at både i Norge, Danmark og Finland er sammenhengen mellom fars og sønns inntekter svak dersom far befinner seg langt ned i inntektsfordelingen. Funnene tyder blant annet på at sønner av fedre med inntekt blant de 1 prosent laveste, har om lag de samme inntektsutsiktene som sønner av fedre med inntekter blant de 20 prosent laveste. For barn fra familier med høye inntekter er samvariasjonen med fars inntekt sterkere. De tallene for samvariasjonen mellom fedres og sønners inntekter som ofte rapporteres for de nordiske landene, har dermed en tendens til å undervurdere graden av samvariasjon i midtre og øvre del av inntektsfordelingen. I USA og Storbritannia er samvariasjonen mellom og fedres og sønners inntekt i større grad den samme for ulike nivåer av fedres inntekt. Dette innebærer at forskjellene i inntektselastisiteten mellom Storbritannia og USA på den ene siden, og Danmark, Norge og Finland på den andre siden er større for de laveste inntektsgruppene, enn hva som kommer frem av gjennomsnittsmål som OECDs.

¹ OECD (2015). *In it together: Why less inequality benefits all*. OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.

² Corak, M. (2006). Do poor children become poor adults? Lessons for public policy from a cross-country comparison of generational earnings mobility. *Research on Economic Inequality*. Vol. 13, Dynamics of Inequality. Elsevier, Nederland.

³ Modalsli, J.H. (2017). Stor økning i yrkesmobiliteten fra 1800-tallet til i dag. *Samfunnspeilet 1/2019*. Statistisk sentralbyrå.

⁴ Salvanes, K.G., Sarvimaki, M., & Pekkarinen, T. (2016). The evolution of social mobility: Norway over the twentieth century. *Scandinavian Journal of Economics*.

⁵ Bratberg, E., Nilsen, Ø.A. & Vaage, K. (2007). Trends in intergenerational mobility in Norway: Levels and trends. *Scandinavian Journal of Economics* 107, 419-435.

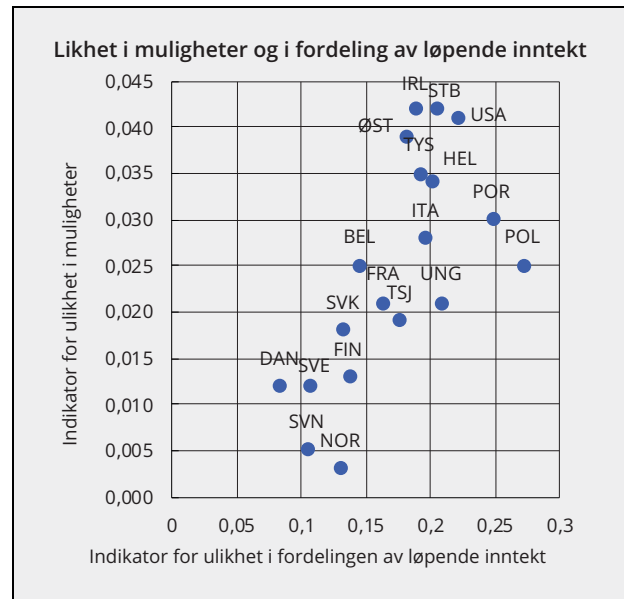
drerforeldre i 2014 i gjennomsnitt hadde om lag 0,8 år mer utdanning enn sine foreldre, mens tilsvarende tall for personer med norskfødte foreldre var om lag 0,6 år.³³ Det er imidlertid store variasjoner etter kjønn og landbakgrunn. Norskfødte med bakgrunn fra Kina, Sri Lanka og India studerer mest, og vi finner flere kvinner enn menn med innvandrerbakgrunn i høyere utdanning. Norskfødte kvinner med innvandrerbakgrunn i alderen 19–24 år har nå den høyeste andelen i høyere utdanning i Norge, med 51 prosent.

2.6.3 Likhet og ulikhet i mulighet

Foreldrenes inntekt og utdanning er eksempler på forhold som kan påvirke den enkeltes livsutsikter, men som den enkelte ikke selv har kontroll over. Lav samvariasjon mellom inntekten eller utdanningen til barn og foreldre er tegn på at disse forholdene i gjennomsnitt ikke betyr så mye for hvordan barna greier seg. Mer generelt har mange argumentert for at graden av mulighetslikhet øker, dersom inntekt og andre resultater i større grad bestemmes av egen innsats og i mindre grad av forhold utenfor den enkeltes kontroll, herunder tilfeldigheter. I tillegg til foreldres formue, inntekt, utdanning og kontaktnett, er genetisk arv, medfødt funksjonshemming, bosted, befolknings-tilhørighet, kvalitet på (grunn)utdanning og konjunktursituasjonen ved avslutning av utdanning eksempler på slike forhold.

For å legge til rette for større likhet i muligheter, kan det være nødvendig at samfunnet bidrar til å bygge ned hindringer for å lykkes som ligger utenfor den enkeltes kontroll. Det viktigste bidraget til slik utjevning er bistand til utdanning. Utdanning bedrer mulighetene til å nå mål på mange områder, slik som arbeid, inntekt, helse og deltakelse i samfunnet. For noen vil vedvarende tilgang til helsetjenester og støtte til å redusere konsekvenser av ulike former for funksjonshemming også være en forutsetning for større likhet i muligheter. Folketrygdens inntektssikringsordninger demper følgene av inntektstap ved sykdom, arbeidsledighet, uførhet og alder og bidrar dermed også til å redusere forskjeller i muligheter.

Det kan være ulike oppfatninger om hvor samfunnet skal trekke grensen mellom forhold den enkelte selv bør ta ansvar for, og hindringer som anses å ligge utenfor den enkeltes egen kontroll.



Figur 2.29 Mulighetsulikhet og ulikhet i fordeling av løpende inntekt

Kilde: Checchi, Peragine og Serlenga (2010).

Resultatene av forsøk på å måle graden av mulighetslikhet i et samfunn vil avhenge av hvor denne grensen trekkes. Videre er det krevende å utforme ordninger slik at de reduserer konsekvensene av hindringer utenfor den enkeltes kontroll, samtidig som insentivene til egen innsats bevares. Med frihet til å bestemme egen innsats i opplæring, kompetansebygging og inntektsgivende arbeid, vil normalt selv ikke helt like muligheter føre til likhet i resultat.

I et arbeid fra 2010 studerer Checchi m.fl. graden av ulikhet i muligheter i 25 EU/EØS-land basert på tall fra Eurostat (EU-SILC) for 2005, samt i USA.³⁴ Figur 2.29 gjengir noen resultater. Figuren viser samvariasjonen mellom ulikhet i løpende inntekt langs den horisontale akse og ulikhet i muligheter langs den vertikale akse. Forfatterne argumenterer for at det er rimelig å gruppere de 25 landene i tre, en nordeuropeisk gruppe, en vest- og søreuropeisk gruppe og en øst-europeisk gruppe. Den nord-europeiske gruppen består av de landene som gjennomgående har lavest ulikhet i fordelingen av løpende inntekt og størst likhet i muligheter. Slovakia og Slovenia befinner seg også i denne gruppen. Den øst-europeiske gruppen omfatter de andre tidligere sentralstyrte europeiske økonomiene, med unntak av

³³ OECD (2017). *Catching up? Intergenerational mobility and children of immigrants*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264288041-en>.

³⁴ Checchi, D., Peragine, V. & Serlenga, L. (2010). Fair and unfair income inequality in Europe. *IZA DP no. 5025*, June 2010.

Tsjekia. Denne gruppen er kjennetegnet av høy ulikhet i løpende inntekter og middels til høy ulikhet i muligheter. Resten av landene er plassert i den vest- og søreuropeiske gruppen, som er kjennetegnet av middels høy ulikhet i løpende inntekt og middels høy til høy ulikhet i muligheter. USA befinner seg også i denne gruppen.

Et lignende bilde vises i en analyse av Brzezinski (2015) der Norge, andre nordiske land, Nederland og Tyskland skiller seg ut med liten ulikhet i muligheter. Disse landene har også liten endring i indikatorene for ulikhet i muligheter fra

perioden før til perioden etter den internasjonale finanskrisen.³⁵

Forskjeller i mulighetslikhet mellom land kan bl.a. være en følge av forskjeller i utdanningspolitikken. Også arbeidsmarkedspolitikken, helsepolitikken og familiepolitikken kan spille inn.

³⁵ Brzezinski, M. (2015). Inequality of opportunity in Europe before and after the great recession, *Working Papers 353*, ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality.

3 Fordeling av inntekt gjennom arbeidsmarkedet

Arbeid gir grunnlag for velferd, både for den enkelte og for samfunnet, samtidig som arbeidsmarkedet er en viktig arena for fordeling av inntekter. For den enkelte gir arbeid inntekt og mulighet til selvforsørgelse. For mange er arbeidsplassen en viktig sosial arena, og deltakelse i arbeidslivet gir tilgang til kompetansebygging, medvirkning, og læring av språk og kultur. Arbeid kan også være helsebringende. Det å ikke være i arbeid over tid er en viktig årsak til lav inntekt og kan forringe levekårene, helsen og livskvaliteten til den enkelte. Samtidig kan vanskelige oppvekstvilkår, sosiale problemer og helseproblemer redusere mulighetene i arbeidslivet, f.eks. dersom det slår ut i svake prestasjoner i utdanningssystemet eller avbrutt skolegang.

Mange av inntektssikringsordningene er knyttet til deltakelse i arbeidslivet og gir økonomisk trygghet for personer som blir arbeidsledige eller mister arbeidsevne. Et godt sikkerhetsnett skal også bidra til risikovilje og omstillingsevne i økonomien. Samtidig skal helsetjenester, kompetansehevende tiltak og bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) bidra til å styrke den enkeltes muligheter for å komme i arbeid. Vårt velferdssamfunn er basert på rettigheter og plikter. For eksempel krever veien tilbake fra utenforskap til jobb også egeninnsats og medvirkning fra den enkelte. Gode arbeidsinsentiver er viktige for høy sysselsetting, og det må stilles krav til at den enkelte gjør sitt for å forsørge seg selv og sine. Bærekraften i de fellesfinansierte velferdsordningene avhenger av at vi lykkes med arbeidslinjen.

Personer som står overfor utfordringer i arbeidsmarkedet er ikke en homogen gruppe. Likevel er det noen kjennetegn som går igjen blant grupper med ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet, eller der en høy andel mottar trygdeytelser. Mange har svak yrkeskompetanse, mange har svak helse, og mange er innvandrere fra land i Asia og Afrika og er kommet til Norge som flyktninger eller på familiegjennforening. Mange av personene i disse gruppene har sammensatte utfordringer og kan ha behov for bistand på flere områder. Unge som faller utenfor skole og arbeid må vies stor oppmerksomhet fordi inaktivitet i ung

alder ofte går sammen med lav sysselsetting og lav inntekt senere i livet.

Regjeringens innsats for høyere sysselsetting og mindre utenforskap er omtalt i avsnitt 8.1.

3.1 Stabil fordeling mellom eiere og ansatte

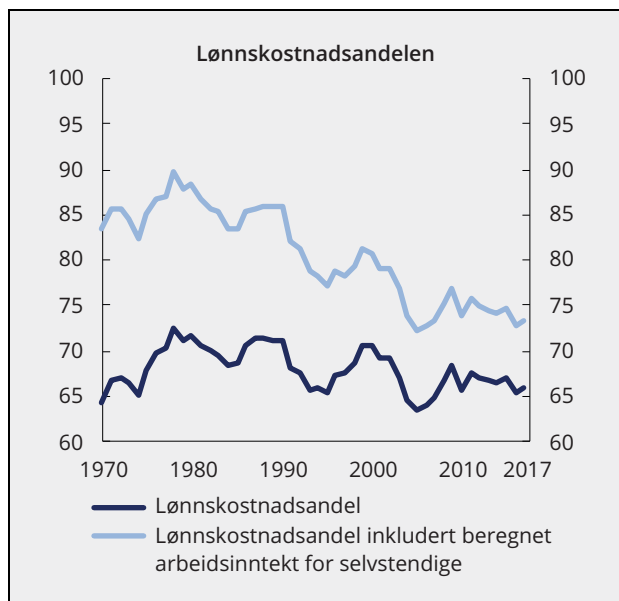
Som det fremgår av kapittel 2 fordeler lønnsinntekt seg jevnere på husholdningene enn eier- og kapitalinntektene. For å forstå utviklingen i inntektsfordelingen er det derfor viktig også å se på hvordan samlet verdiskaping fordeler seg på lønnstakere og eiere, omtalt som den funksjonelle inntektsfordelingen.

I mange land har den andelen av verdiskapingen i bedriftene som går til lønn (lønnsandelen), falt de siste tiårene.¹ Utviklingen knyttes gjerne til globalisering og teknologiske endringer, herunder fremveksten av store teknologiintensive selskaper med store overskudd og relativt små lønnskostnader. OECD argumenterer for at mye av nedgangen i lønnsandelen kan forklares av at arbeidskraft erstattes av kapitalutstyr som følge av teknologiske endringer og fallende investeringspriser, samt av større arbeidsdeling mellom land på veien mot ferdige produkter,² se nærmere omtale i kapittel 7. Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) utgjorde lønnsandelen i markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge 66 prosent i 2017.³ Anslaget er basert på foreløpige tall fra nasjonalregnskapet. Figur 3.1 viser utviklingen i lønnskostnadsandel gjennom de siste knappe femti årene. Figuren viser at nivået svinger med konjunktorene. Gjennomsnittet for de siste ti og de siste tjue årene er henholdsvis 66,7 prosent og 66,9 prosent Det er

¹ *World Economic Outlook, April 2017*. Chapter 3 Understanding the downward trend in labor income shares. IMF.

² *Employment Outlook 2018*, Chapter 2, Decoupling of wages from productivity: Micro-level mechanisms. OECD Publishing, Paris.

³ Lønnskostnader i prosent av driftsresultat og lønnskostnader, der lønnskostnader omfatter lønn og arbeidsgivers trygde- og pensjonspremier.



Figur 3.1 Lønnskostnadsandeler med og uten anslag for selvstendiges arbeidsinntekt. Markedsrettet virksomhet Fastlands-Norge, 1970–2017

Kilde: NOU 2018: 8 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018*.

vel 2 prosentenheter lavere enn gjennomsnittet for den foregående 20-årsperioden.

Når en inkluderer anslåtte lønnskostnader for selvstendig næringsdrivende, viser lønnskostnadsandelen en tydeligere nedgang over tid.⁴ Ifølge TBU kan utviklingen forklares med at andelen selvstendig næringsdrivende har falt fra 18 prosent av alle sysselsatte i 1970 til i underkant av 6 prosent i 2012. Nedgangen var særlig sterk i primærnæringene, men gjorde seg også gjeldende i varehandel og industri. Fra 2012 til 2017 har den justerte lønnskostnadsandelen ligget stabilt på et nivå rundt 7,5 prosentenheter over den tradisjonelle lønnskostnadsandelen.

⁴ I beregning av lønnsandelen inngår tradisjonelt selvstendige næringsdrivende asymmetrisk, ved at avlønning av arbeidsinnsats er en del av driftsresultatet (inngår i nevneren) men ikke i lønnskostnadene (telleren). TBU har sammenlignet den tradisjonelle lønnskostnadsandelen med andelen der selvstendiges arbeidsinnsats er lagt til lønnskostnadene, se figur 3.1. De selvstendiges arbeidsinntekt er beregnet til gjennomsnittlig lønnsnivå i de respektive områdene.

3.2 Forskjeller i sysselsetting gir forskjeller i inntekt

3.2.1 Lønnsinntekt utgjør hovedparten av samlet inntekt

For de fleste er arbeid den viktigste kilden til inntekt gjennom livet. Lønnsinntekter sto for om lag 70 prosent av husholdningenes samlede inntekter i 2016, på linje med nivået i 1990. Generelt har de med høy samlet inntekt også høy lønnsinntekt, se figur 2.10 i kapittel 2 som viser bruttoinntektenes fordeling på lønn, kapitalinntekt, næringsinntekt og overføringer. Blant de 10 prosentene av husholdningene med høyest inntekt betyr kapitalinntekter relativt mye, mens overføringer utgjør over halvparten av samlet inntekt for den tidelen som har lavest samlet inntekt.

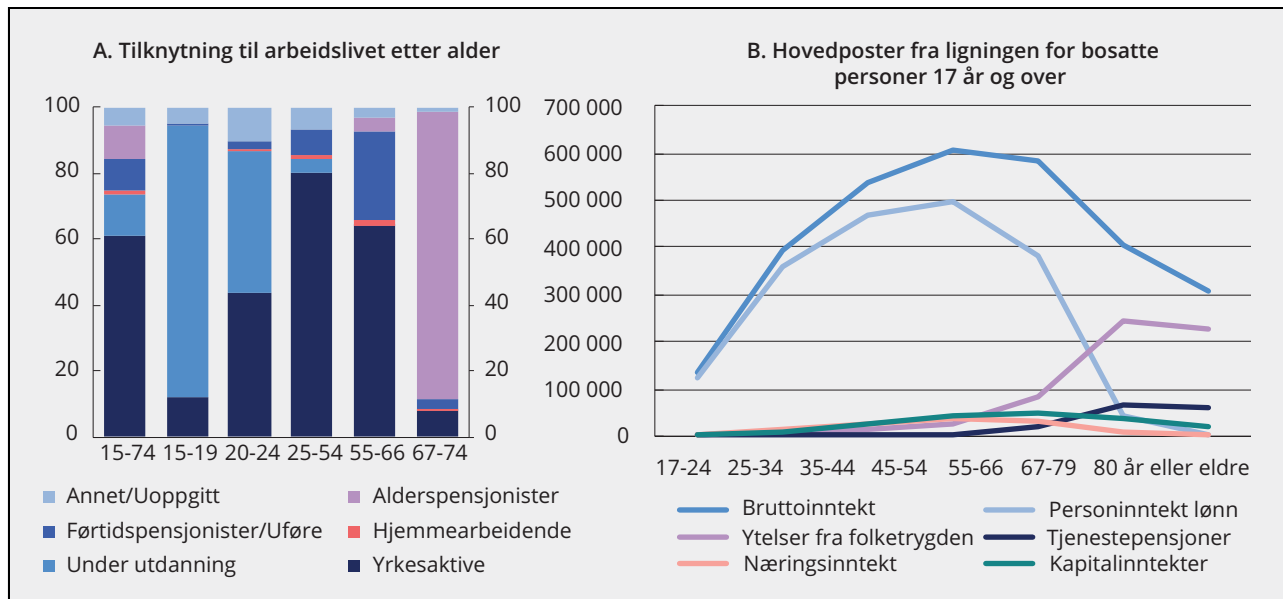
Figur 3.2 viser hvordan ulik tilknytning til arbeidslivet gjennom livsløpet skaper variasjon i arbeidsinntekt. Utdanning er en investering i fremtidig inntekt, og de yrkesaktive årene skal gi opptjening av inntekter og oppsparing av midler til etter yrkeskarrieren. Lønnsinntekten er typisk lav mens man er i utdanning og høyere etter endt utdanning.

Inntektene som pensjonist og under arbeidsledighet eller sykdom avhenger av inntektene som yrkesaktiv. Opptjening av rettigheter til ytelser gjennom arbeid styrker insentivene til arbeid utover den direkte gevinsten ved å jobbe, og forsterker betydningen av god tilknytning til arbeidsmarkedet fra tidlig alder. Dette er et viktig trekk ved vår samfunnsmodell som støtter opp under høy sysselsetting.

3.2.2 Sysselsettingsraten har gått ned i store grupper

Det norske arbeidsmarkedet fungerer i hovedsak bra. En forholdsvis høy andel av befolkningen er i arbeid. Andelen kvinner og eldre som er i arbeid, er høyere enn i de fleste andre land. Arbeidsledigheten har vært lav over tid, og mange arbeidssøkere kommer raskt i jobb.

I et lengre perspektiv er det likevel noen bekymringsfulle utviklingstrekk. Andelen sysselsatte har gått ned i store grupper, se figur 3.4. Samtidig har utviklingen vært gunstigere i mange andre land, delvis på grunn av ulike konjunkturførløp. Mens de fleste land opplevde vekst etter finanskrisen, bidro oljeprisfallet i 2014 til en ny nedgang i Norge. Selv om utviklingen i det norske arbeidsmarkedet har vært positiv gjennom 2017 og 2018, med fallende arbeidsledighet og betyde-



Figur 3.2 Hovedsakelig aktivitet etter alder (AKU) i 2018 og gjennomsnittlig inntekt etter alder i 2017 (kroner)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

lig oppgang i sysselsettingen, er sysselsettingsandelen i Norge for aldersgruppen 15–64 år fortsatt lavere enn i 2000 og i 2006, se figur 3.3. Noe av nedgangen skyldes redusert sysselsetting blant unge under 25 år, særlig i gruppen 15–19 år, som følge av at flere er under utdanning. Endret alderssammensetning i befolkningen har også bidratt til å trekke ned andelen sysselsatte i perioden, mens økt utdanningsnivå og høyere sysselsetting blant de eldste har virket i motsatt retning. Sysselsettingen har økt på 2000-tallet i OECD-området under ett og i de fleste av landene som dekkes av figuren. For mange av landene har økende sysselsetting blant kvinner trukket den samlede sysselsettingen opp i perioden, mens veksten i kvinners deltakelse i arbeidsmarkedet kom tidligere i Norge. Erfaringer fra en rekke OECD-land viser at veksten i sysselsetting blant kvinner har dempet veksten i ulikhet i lønnsinntekt mellom husholdninger, på tross av at et økende antall yrkesaktive, høytutdannede kvinner isolert sett har trukket i retning av større forskjeller.⁵

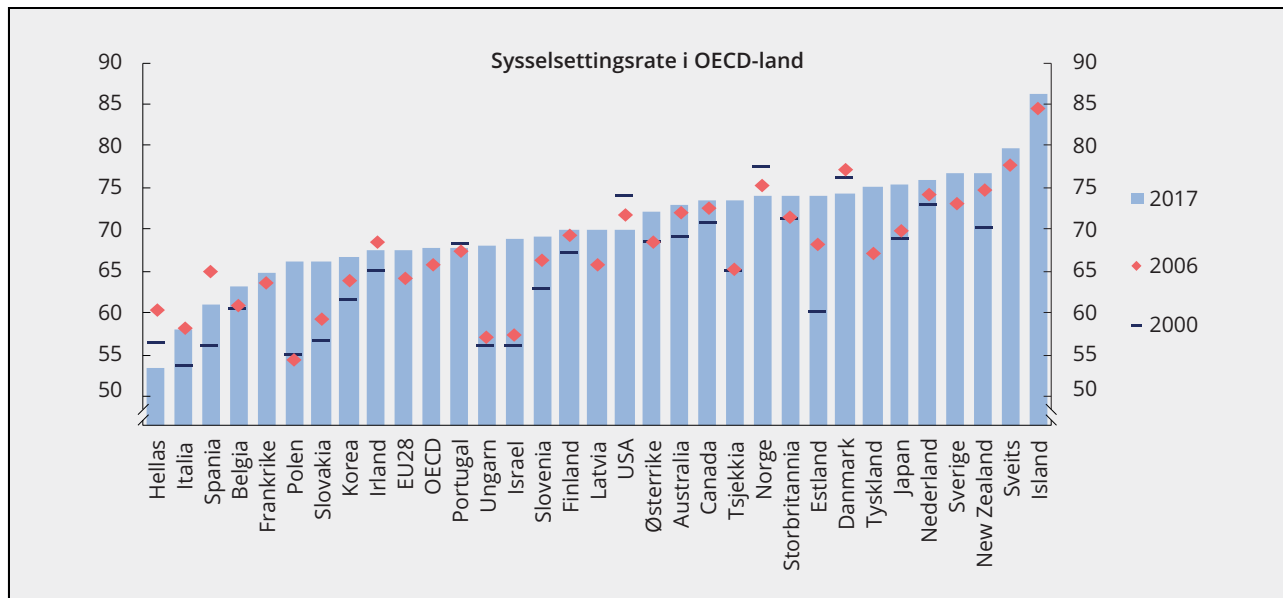
Av figur 3.4 fremgår det at nedgangen i sysselsettingen i Norge har vært sterkere for menn enn for kvinner, også for menn i aldersgruppen 25–54 år, som er en tradisjonell kjernegruppe i arbeidsmarkedet. Redusert sysselsetting fører til økt ulikhet og reduserer det økonomiske rommet for

utjevne politikk. Selv om sysselsettingsandelen har økt i denne konjunkturoppgangen, er det viktig å vurdere tiltak for å oppnå høyere sysselsetting. Regjeringen satte derfor ned en ekspertgruppe i 2018 som blant annet skal vurdere årsaker til den nedadgående trenden og foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid (sysselsettingsutvalget, fase 1).

Forskjellen i sysselsetting mellom kvinner og menn er mindre i Norge enn i de fleste andre europeiske land. Kvinners sysselsetting økte sterkt på 1970- og 1980-tallet, og har stabilisert seg på 2000-tallet. For menn i alderen 25–54 år var sysselsettingen derimot noe lavere på 1990- og 2000-tallet enn tidligere. Også blant eldre er det mindre forskjeller mellom kjønnene enn tidligere.

Deltidsarbeid er en medvirkende årsak til forskjeller i inntekt. Det er store forskjeller i andelen som jobber deltid etter kjønn, alder og yrke. I alle næringer og for alle utdanningsnivåer jobber kvinner oftere deltid enn menn, jf. figur 3.5. Deltidsandelen har likevel gått ned over tid for kvinner. Både for kvinner og menn er deltidsandelen høyest blant de yngste. I aldersgruppen 15–24 år jobber dessuten tre av fire av de deltidsansatte under 20 timer per uke, mens dette bare gjelder en av tre i alderen 25–54 år. Den høye andelen unge deltidsansatte henger sammen med at deltidsarbeid for mange er et overgangsfenomen, gjerne kombinert med utdanning. Mens noen deltidsansatte ønsker å jobbe mer, er det et mindretall som over

⁵ OECD (2015). *In it together: Why less inequality benefits all.*



Figur 3.3 Sysselsettingsrate i OECD-land og EU, 15–64 år

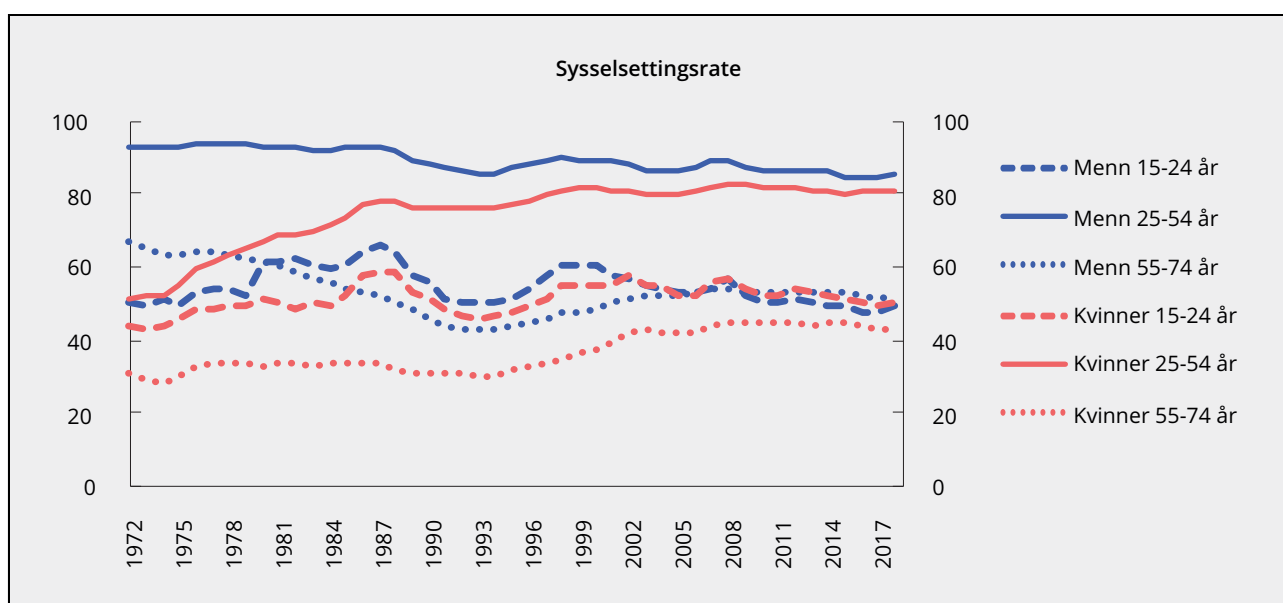
Kilde: OECD.

tid jobber mindre enn de ønsker. Sammenhengen mellom yrke, deltid og lønn er omtalt i avsnitt 3.3.2.

Arbeidsledighet innebærer tapt inntekt og kan forringe helse og levekår. Langvarig ledighet øker risikoen for å falle helt ut av arbeidsmarkedet og dermed for varig lavere inntekt. For ledige som ikke har opparbeidet rett til dagpenger, finnes det andre muligheter for økonomisk støtte. Noen kan få tilbud om arbeidsmarkedstiltak og få innvilget

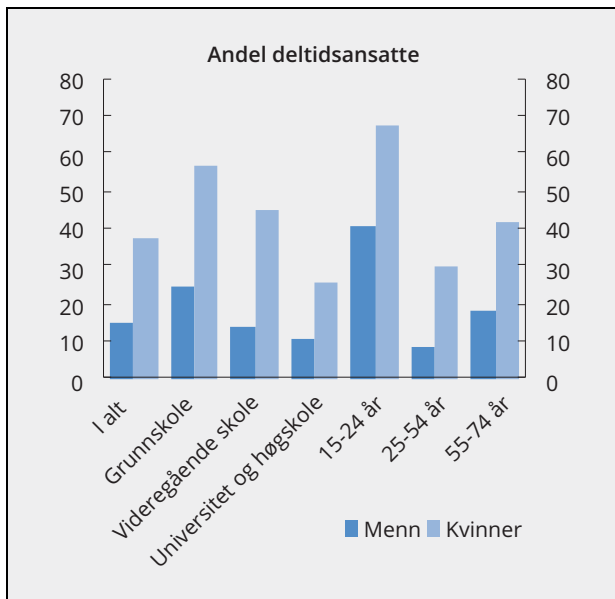
tiltakspenger. Andre kan ha krav på overgangsstønad for enslig mor eller far, mens noen vil søke om økonomisk sosialhjelp.

Sammenlignet med situasjonen i de fleste andre gamle industrilandene er arbeidsledigheten lav i Norge, og nivået har falt gjennom 2017 og inn i 2018. Arbeidsledigheten er likevel vesentlig høyere og varierer mer over konjunktorene for innvandrere enn for andre innbyggere, se figur 3.6. En forklaring kan være at innvandrere har særlige



Figur 3.4 Sysselsettingsrate. Ulike aldersgrupper

Kilde: Statistisk sentralbyrå (AKU).



Figur 3.5 Andel deltidsansatte etter kjønn, alder og utdanningsnivå. 2018

Kilde: Statistisk sentralbyrå (AKU).

utfordringer knyttet til kompetanse og språk, men det kan også skyldes diskriminerende mekanismer blant annet ved ansettelser. Videre er innvandrere oftere sysselsatt i konjunkturutsatte bransjer enn andre innbyggere. For eksempel må den kraftige oppgangen i ledigheten blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Øst-Europa etter finansskri-

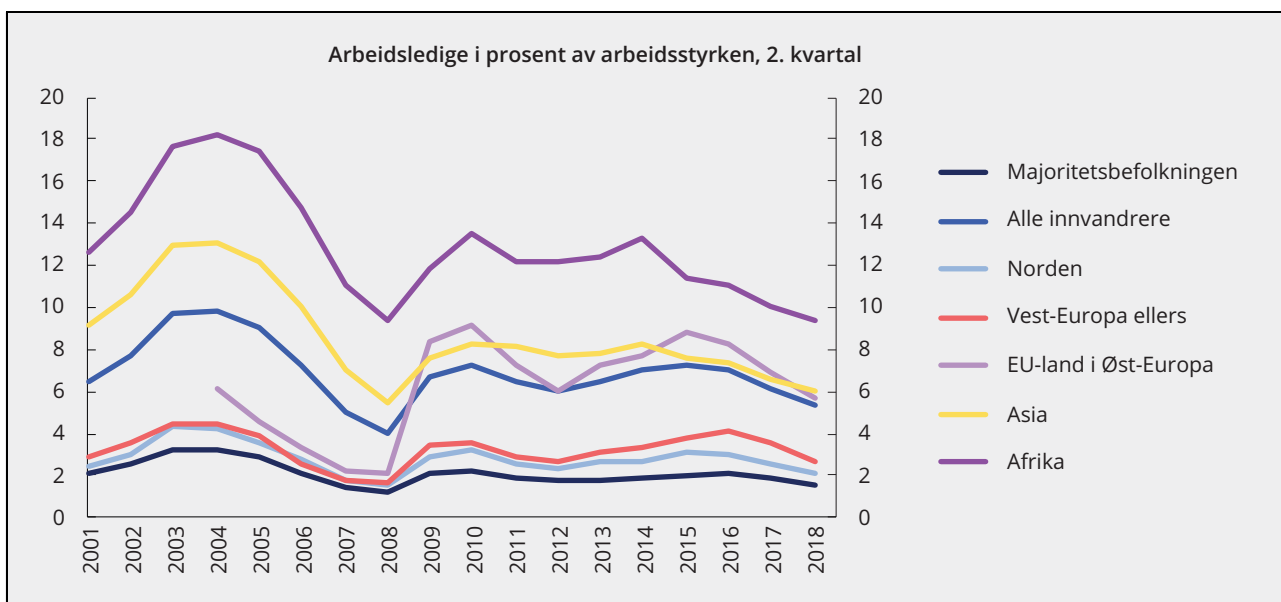
sen ses i sammenheng med at mange fra denne gruppen arbeidet i bygge- og anleggsvirksomhet.

3.2.3 Kort utdanning er en risikofaktor

Arbeidsstyrkens kompetanse er grunnlaget for konkurransedyktige bedrifter, innovasjon og produktivtvekst. Et høyt kompetansenivå er viktig for å møte utfordringene i arbeidsmarkedet som følger av globalisering, teknologiske endringer, det relativt høye lønnsnivået og omstillinger i næringslivet.

Befolkningens utdanningsnivå har økt over tid, se figur 3.7. Flere tar høyere utdanning og flere fullfører videregående opplæring. Gruppen med grunnskole som høyest fullførte utdanning er særlig utsatt i arbeidsmarkedet. I 2017 var det i Norge 21 prosent i aldersgruppen 20–66 år som hadde grunnskole som høyeste utdanning. Som i de fleste andre OECD-land har denne andelen gått ned det siste tiåret. Dette gjelder likevel ikke for aldersgruppen 25–34 år. Sammen med Danmark og Sverige er Norge blant de få OECD-land hvor andelen med bare grunnskole har *økt* i denne aldersgruppen gjennom perioden. For Norges del har både Reform 94 og innvandringen bidratt til denne utviklingen.

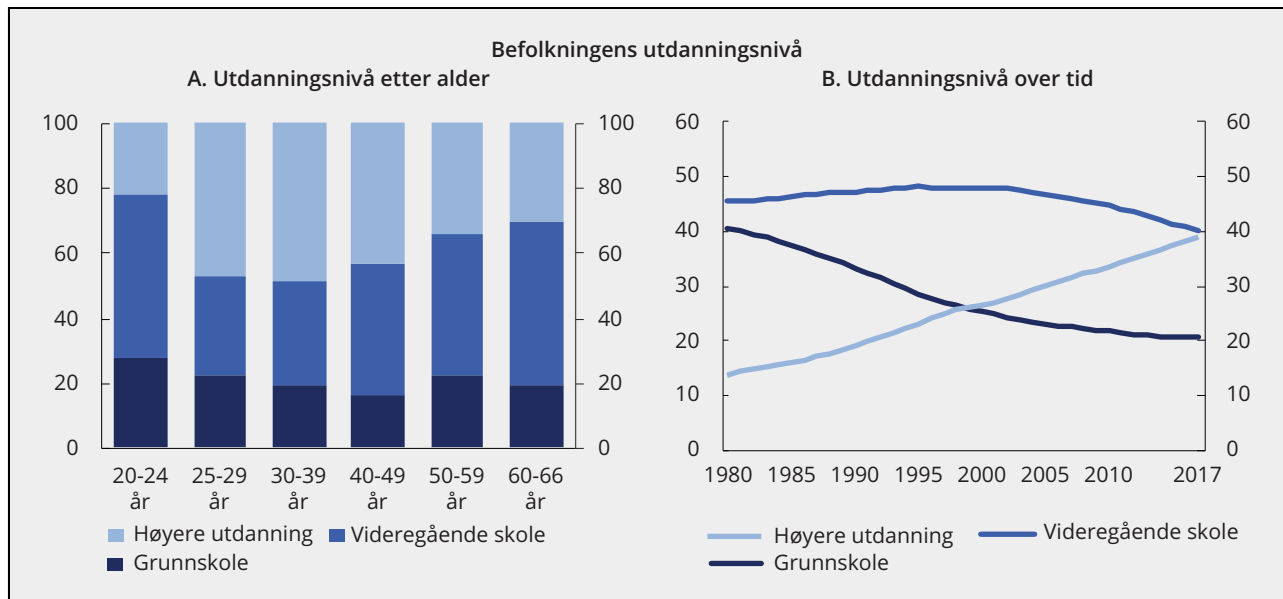
Omleggingen av videregående opplæring ved Reform 94 ga prioritet til de yngste elevene. Reformen kan ha medvirket til en økning i andelen med grunnskole som høyeste fullførte utdanning i



Figur 3.6 Registrerte arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken. Innvandrere i alt og fra utvalgte regioner etter landbakgrunn¹

¹ EU-land i Øst-Europa er regnet som egen kategori i statistikken f.o.m. kvartalet de ble EU-medlemmer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.7 Utviklingen i utdanningsnivå for befolkningen (16 år og eldre) og utdanningsnivå etter alder. 2017. Prosent av befolkningen

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

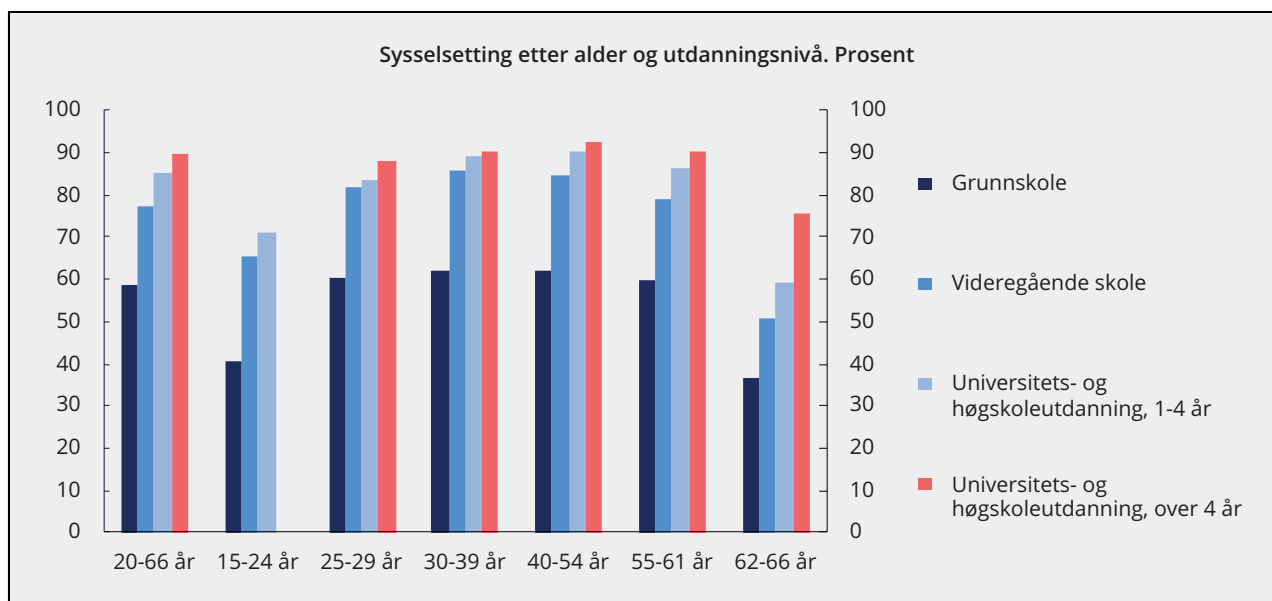
aldersgruppen 20–24 år gjennom andre halvdel av 1990-tallet, som igjen medførte en økning blant personer i 30-årene noen år senere. I tillegg har innvandring til Norge av unge med kort utdanning økt de siste årene, særlig i form av flyktningsinnvandring. Også dette har bidratt til å øke andelen i befolkningen med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Slike innvandringseffekter kan også komme til å gjøre seg gjeldende i andre OECD-land, avhengig av tidsforløp og størrelse på innvandringen der. Ser vi på den norske majoritetsbefolkningen i aldersgruppen 20–24 år, har det vært en nedgang i andelen med bare grunnskole etter 2010. Gjennomføring av videregående opplæring er nærmere omtalt i kapittel 4.

Over tid har utdanning blitt viktigere for den enkelte muligheter i arbeidsmarkedet. Andelen som er i jobb er vesentlig høyere for personer som har fullført videregående opplæring, enn for dem som bare har grunnskole, se figur 3.8. Forskjellen var over 20 prosentenheter i aldersgrupper fra 25 til 54 år i 2017. Blant personer med høyere utdanning er andelen som er i jobb enda høyere. Etter 2008 har sysselsettingsandelen falt klart mer blant personer med bare grunnskole enn for personer med lengre utdanning, og det har bidratt til å øke forskjellene. Personer med kort utdanning er mer utsatt for å miste jobben i nedgangstider, og kan ha større problemer med å komme tilbake i arbeid etterpå. Arbeidsledighetsraten er over dobbelt så høy for personer med bare grunnskole enn

for personer som har fullført videregående opplæring, og tre ganger så høy som for personer med høyere utdanning. Avgangen til uførhet eller tidlig pensjon er særlig høy i manuelle yrker og i yrkesgrupper med lavere krav til utdanning. Disse yrkesgruppene kjennetegnes av en rekke utfordringer i arbeidsmiljøet, knyttet til mekanisk, kjemisk og fysisk eksponering. I disse yrkesgruppene vurderes inkluderingsutfordringen som særlig stor.⁶ Lav sysselsetting blant personer med kort utdanning må også ses i sammenheng med at det norske lønnsnivået kan være høyt i forhold til produktiviteten for personer med lave kompetanser eller ferdigheter.

Andelen unge under videregående og høyere utdanning økte tidlig på 2000-tallet, falt noe frem til 2008/2009, og har deretter økt, særlig for personer tidlig i 20-årene. Økningen i utdanningstilbøyelighet kan ha medvirket til at andelen sysselsatte blant unge med bare grunnskole og videregående utdanning har gått ned. I takt med at utdanningsnivået i befolkningen har økt, har gruppen med lav utdanning trolig blitt stadig mer selektert, med svakere forutsetninger for å klare seg i arbeidsmarkedet. Det må ses i sammenheng med økende krav til kompetanse i arbeidsmarkedet. Kombinasjonen av en svakere gruppe og høyere krav trekker i retning av lavere sysselsetting. Utviklingen i samlet sysselsetting og i sysselset-

⁶ STAMI, 2018:194



Figur 3.8 Syssettingsrater etter alder og utdanningsnivå. 2017

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

tingen til ulike grupper påvirkes også av konjunkturutviklingen, endringer i sammensetningen av befolkningen i arbeidsfør alder og andre strukturelle forhold.

Økt internasjonal handel, spesialisering og konkurranse fra lavkostland påvirker den relative etterspørselen etter arbeidskraft med ulike kompetanser, og migrasjon virker inn på tilbudet av ulike typer arbeidskraft, med mulige konsekvenser for andre. Innvandringen til Norge de siste tiårene kan samlet sett ha redusert den sosiale mobiliteten gjennom økt tilbud av arbeidskraft for jobber med lave krav til kvalifikasjoner, hvor også barn av foreldre med lav inntekt er overrepresentert.⁷ Økt handel og spesialisering har gått i retning av at arbeidskraftintensiv produksjon legges ned i industriland, slik at etterspørselen etter lavt utdannet arbeidskraft i berørte næringer faller og lønningene presses ned. Dette er ikke et nytt fenomen, men utviklingen kan synes å øke både i omfang og tempo. I kapittel 7 omtales utfordringer av globalisering og teknologiske endringer for arbeidsmarkedet og konsekvenser for fordeling.

3.2.4 For mange unge kommer ikke inn i arbeidsmarkedet

De fleste opplever perioder med lav og varierende inntekt i tidlig voksen alder. Mange unge er under

utdanning og kombinerer studier med deltidsarbeid. Det er vanlig at unge ofte bytter jobb, og veksler mellom utdanning og jobb på veien til en god og varig arbeidsmarkedstilknytning. Overgangen fra skole til stabilt arbeid går ofte gjennom perioder med inaktivitet, arbeidsledighet og midlertidige jobber. Selv om de fleste klarer seg godt, kan perioder med passivitet tidlig i livet øke risikoen for at en senere blir stående varig utenfor arbeidsmarkedet. Ungdom er generelt mer utsatt i arbeidsmarkedet enn voksne, og ledigheten er høyere. De yngste har gjerne minst kompetanse og ansiennitet, og kan ha særlige vanskeligheter med å få fotfeste i arbeidsmarkedet når etterspørselen etter arbeidskraft er lav.

Unge som ikke har fullført videregående utdanning og mangler arbeidserfaring, vil ha begrensede muligheter i arbeidsmarkedet. Utfordringene for unge utenfor skole og arbeid er ofte sammensatte og kan handle om oppvekstvilkår og erfaringer fra skolen, fysisk og psykisk helse og motivasjon, i tillegg til kompetanse og jobbmuligheter. Et mye brukt mål for å beskrive unges situasjon er andelen som verken er i arbeid, utdanning eller opplæring, den såkalte NEET-raten («Not in Employment, Education or Training»). I 2018 var det ifølge SSBs arbeidskraftsundersøkelse (AKU) om lag 6 prosent av personene i alderen 15–29 år som tilhørte denne gruppen. Nivået har endret seg lite det siste tiåret. Andelen NEETs er forholdsvis lav i Norge sammenlignet med nivået i mange andre land. Dette må ses i sam-

⁷ Hoen, M.F., Markussen, S. og Røed, K. (2018). Immigration and Social Mobility, IZA DP No. 11904.

menheng med at sysselsettingen er høyere og ledigheten lavere i Norge.

NEET-gruppen er sammensatt, og status som NEET på ett tidspunkt innebærer ikke nødvendigvis at personen får vedvarende problemer i arbeidsmarkedet. En betydelig andel er innom NEET-gruppen en forholdsvis kort periode, for eksempel i forbindelse med et friår, en kort ledighetsperiode eller i påvente av å begynne på en utdanning.⁸ Om lag halvparten i NEET-gruppen mottar en helsereelatert ytelse fra Arbeids- og velferdsetaten, og ungdom med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, utgjør om lag 60 prosent av gruppen. Dette er en høy andel sammenlignet med andre nordiske land.⁹ Et annet kjennetegn ved NEET-gruppen er at innvandrere er overrepresentert. NEET-raten øker med alder, fra 2 prosent blant 15–19-åringene til 10 prosent blant 25–29-åringene. Raten er høyere for kvinner enn for menn i gruppen av de eldste.

I en OECD-rapport fra 2018 om unge utenfor utdanning og arbeid i Norge, vises det til frafall fra videregående opplæring som den viktigste risikofaktoren for å havne i NEET-gruppen.¹⁰ Syv av ti i NEET-gruppen er inaktive (altså verken under utdanning eller arbeidssøker) i Norge, mot fem av ti i OECD-landene i gjennomsnitt. Dette må ses i sammenheng med at andelen NEETs samlet sett er relativt lav i Norge. OECD uttrykker bekymring for unge NEETs som er passive og heller ikke søker arbeid. Disse står gjerne langt fra arbeidsmarkedet og er vanskeligere å nå fordi de ofte ikke er i kontakt med det offentlige tjenesteapparatet.

Uførhet blant unge har økt over tid. Andelen unge uføre under 30 år mer enn doblet seg fra 1992 til 2017. En analyse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det i denne perioden var en sterk og jevn vekst i andelen personer som blir uføretrygdet ved 18 år.¹¹ En av årsakene som trekkes frem, er at flere barn med alvorlige helseproblemer vokser opp. Tilgangsratene til uføretrygd i aldersgruppen 20–29 år har også økt noe. Arbeids- og velferdsdirektoratet peker dessuten på at kortere varighet for midlertidige helsere-

terte ytelser og tidligere avklaring av behovet for uføretrygd har medvirket til økt andel unge uføre.¹²

3.2.5 Helseproblemer kan være en barriere for sysselsetting

Helseproblemer kan være en barriere for innpass i arbeidsmarkedet. Statistisk sentralbyrå gjennomfører årlig en undersøkelse om tilknytning til arbeidsmarkedet blant funksjonshemmede som belyser dette.¹³ I 2018 oppga 17 prosent i alderen 18–66 år å ha en funksjonshemming. Andelen varige funksjonshemmede i befolkningen er lavere. Andelen personer som oppgir å ha en funksjonshemming to år på rad er 5–6 prosentenheter lavere, ifølge rapporten fra faggruppen for IA-avtalen 2018. Andelen øker sterkt med alder.

Vel fire av ti funksjonshemmede er i arbeid. En av fire ikke-sysselsatte funksjonshemmede oppgir i AKU at de ønsker arbeid. Det er store forskjeller i sysselsettingsandelen etter ulike typer funksjonshemming. Andelen som er sysselsatt blant funksjonshemmede med nedsatt syn eller hørsel, ligger på noe over 60 prosent, for bevegelseshemmede er andelen noe over 40 prosent, og blant personer med psykiske lidelser er andelen om lag 25 prosent.

Flere enn seks av ti funksjonshemmede mottar en stønad som følge av funksjonshemmingen. De klart mest vanlige stønadene er uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Blant sysselsatte med funksjonshemninger mottar en av tre en stønad. Bruk av graderte ytelser for deltidsarbeidende kan medvirke til å trekke opp denne andelen.

3.2.6 Lav sysselsetting i innvandrergrupper

Svak tilknytning til arbeidsmarkedet er en viktig årsak til lavinntekt i innvandrergrupper. Dette gjelder særlig innvandrere fra land i Afrika, Midt-Østen og enkelte andre deler av Asia. Innvandrere fra disse områdene er i hovedsak flyktninger eller familieinnvandrere, som ofte har svakere forutsetninger for å delta i det norske arbeidsmarkedet

⁸ Bø, T.P. & Vigran, Å. (2015). Utenfor arbeidsliv og skole – unge 15–29 år i Norge og Europa. *Samfunnspeilet 1/2015*. Statistisk sentralbyrå.

⁹ Hardoy, I., Røed, K., von Simson, K. & Zhang, Tao (2016). En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden. Rapport 2016:13, Institutt for samfunnsforskning.

¹⁰ OECD (2018). *Investing in Youth: Norway*.

¹¹ Bragstad, T. (2018): Vekst i uføretrygding blant unge. *Arbeid og velferd 2-2018*, 69-87. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

¹² Brage, S. & Thune, O. (2015). Ung uførhet og psykisk sykdom. *Arbeid og velferd 1-2015*. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

¹³ Undersøkelsen om tilknytning til arbeidsmarkedet blant funksjonshemmede er et tillegg til arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Med funksjonshemming menes fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre begrensninger i det daglige liv. Det kan for eksempel være sterkt nedsatt syn eller hørsel, lese- og skrivevan- sker, bevegelseshemninger, hjerte- eller lungeproblemer, psykisk utviklingshemning, psykiske lidelser eller annet.

enn arbeidsinnvandrere fra EØS-området og vestlige land. Som omtalt i Perspektivmeldingen 2017, kan forskjeller i sysselsetting i stor grad forklares med forskjeller i kompetanse og ferdigheter, herunder språkferdigheter. I NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit* fremgår det blant annet at mange voksne flyktninger har et kompetansenivå som ligger vesentlig under gjennomsnittet i majoritetsbefolkningen, og de deltar relativt lite i utdanning og annen opplæring.

Innvandrere som har tatt utdanning i Norge, har høyere sysselsettingsgrad enn dem med samme utdanningsnivå fra utlandet. Det kan henge sammen med usikkerhet rundt kompetansen til personer med utdanning fra utlandet og at gruppen som har utdanning fra Norge, har noe botid i landet og bedre norskkunnskaper og nettverk.

Norskfødte med innvandrerforeldre klarer seg også gjennomgående bedre i arbeidsmarkedet enn innvandrere. Blant norskfødte med innvandrerforeldre i aldersgruppene 25–29 år og 30–39 år var henholdsvis 73,2 og 76,3 prosent sysselsatt i 4. kvartal 2017. Dette er henholdsvis 12 og 7 prosentenheter over innvandrerne i de to aldersgruppene.

Sett i et internasjonalt perspektiv har Norge likevel en forholdsvis høy sysselsettingsgrad for innvandrere.¹⁴ Forskjeller i andelen sysselsatte blant innvandrere mellom land avhenger av inn-

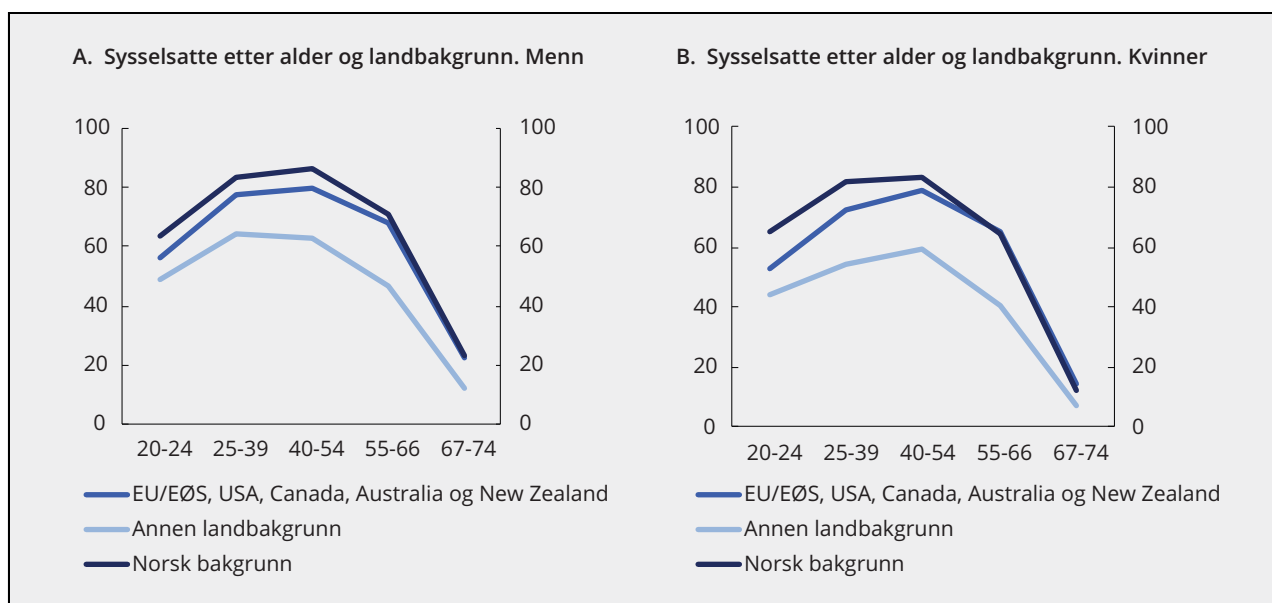
vandrerbefolkningens sammensetning, som innvandringsgrunn, utdanning, botid, kjønn og alder, samt av landenes evne til å integrere innvandrere i arbeidslivet. Betydelig arbeidsinnvandring etter 2004 har bidratt til å øke andelen sysselsatte innvandrere fra EØS-området i Norge. Etter 2015 har imidlertid andelen sysselsatte også økt i andre innvandrergrupper, herunder innvandrere med bakgrunn fra afrikanske land.

Flere studier har vist at sysselsettingsandelen for noen innvandrergrupper stagnerer eller avtar etter noen års botid i Norge. Innvandrere jobber i særlig grad i konjunkturutsatte bransjer og er mer utsatt for å miste jobben. Lav formell kompetanse og svake ferdigheter, herunder dårlige språkkunnskaper, kan redusere mulighetene for å komme tilbake i arbeid.¹⁵

Om lag 40 prosent av arbeidsledige registrert i Arbeids- og velferdsetaten har utenlandsk opprinnelse. Til tross for nedgang siden 2016 var ledigheten blant innvandrere 5,3 prosent i 2. kvartal 2018, mot 1,5 prosent i befolkningen ellers. Ledigheten er høyest blant innvandrere fra afrikanske land. I tillegg til lavere sysselsetting og høyere ledighet, har innvandrere, særlig innvandrere fra lavinntektsland utenfor Europa, lavere lønnsnivå enn majoritetsbefolkningen, se nærmere omtale i avsnitt 3.3.4.

¹⁴ OECD (2015). *Indicators of immigrant integration 2015: Settling in*. OECD.

¹⁵ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2018). Job loss and immigrant labour market performance. *Economica*, 85(337), 124-151.



Figur 3.9 Andel sysselsatte etter landbakgrunn, alder og kjønn. Prosent. 4. kvartal 2017

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

3.2.7 Lavt omfang av andre tilknytningsformer enn fast ansettelse

Delingsøkonomi, eller plattformøkonomi, har fått stor oppmerksomhet de senere årene og er inngående behandlet i NOU 2017: 4 *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*. Deling av ressurser og formidling av arbeidskraft til småjobber gjennom digitale plattformer kan potensielt bidra til at flere fremover vil jobbe som frilansere, selvstendig næringsdrivende eller på annen måte ha tilknytning til oppdragsgivere som ikke er fast ansettelse. Dette har ført til bekymring for at personer kan bli fanget i sporadiske jobber eller oppdrag med lav og variabel inntekt. På den annen side kan nye muligheter for fleksibelt tilbud av arbeidskraft bidra til å øke den samlede arbeidskraftreserven og gi personer som i dag er utenfor arbeidsmarkedet, en fot innenfor gjennom arbeidserfaring.

Delingsøkonomiutvalget pekte på at arbeid i delingsøkonomien kan gi mer variable inntekter enn fast ansettelse. Blant annet kan personer uten særskilte ferdigheter som klarer seg dårligere i det ordinære arbeidsmarkedet, bli utsatt for lav inntjening også i et digitalt marked med sterk konkurranse om oppdrag. Selv om det ikke er en lovfestet, nasjonal minstelønn i Norge, begrenser tariffavtaler og allmenngjorte satser i mange tilfeller hvor lav lønn som kan avtales i et ansettelsesforhold.¹⁶ For selvstendig næringsdrivende og frilansere er det ingen slik nedre grense. På den annen side kan arbeid i delingsøkonomien fungere som et supplement til annet inntektsgivende arbeid og bidra til å utligne variasjon i annen inntekt.¹⁷ Tall fra Skatteetaten viser at det var om lag 1 300 Uber-sjåfører i Norge i 2016, hvorav 43 prosent tjente under 25 000 kroner, og bare 8 prosent tjente over 200 000 kroner.¹⁸ Dette tyder på at denne typen arbeid i hovedsak supplerte annen inntekt.

Alsos m.fl. (2017) har analysert utbredelsen av arbeid via plattformer (app'er) i Norge. Hovedfunnet er at plattformøkonomien så langt er et marginalet fenomen. Forskerne anslår at det var mellom

10 000 og 30 000 personer som hadde hatt oppdrag gjennom en plattform mellom høsten 2016 og høsten 2017. Det fremgår videre at de fleste av disse benyttet stedbundne plattformer (FINN småjobber, Uber) hvor arbeidet formidles digitalt, men utføres lokalt. Arbeid via ikke-stedbundne plattformer som formidles og utføres digitalt, ser ut til å være mindre utbredt.

I 2018 var 8,4 prosent av de sysselsatte i Norge midlertidig ansatt. Andelen har stort sett ligget i overkant av 8 prosent etter 2008. Det er litt lavere enn i tiåret før, og klart lavere enn for naboland og OECD. Mange går over til fast ansettelse i løpet av kort tid, og andelen midlertidig ansatte avtar sterkt med alder. En av fire i aldersgruppen 15–24 år er midlertidig ansatt, mens dette gjelder altså færre enn én av tolv i alt. Andelen midlertidig ansatte er høyest innenfor overnattings- og serveringsvirksomhet (13,8 prosent i 2017) og personlig tjenesteyting. Andelen er også høy i deler av offentlig sektor, spesielt innenfor utdanningssektoren og helse- og sosialtjenester.

Andelen selvstendig næringsdrivende er rundt 6 prosent, mens om lag 8 prosent av alle sysselsatte er både selvstendig næringsdrivende og lønnstakere.¹⁹ I tillegg kommer arbeidstakere som er frilansere, altså personer som får lønn for enkeltoppdrag utført for en oppdragsgiver. Grünfeld m.fl. anslått at det kunne være rundt 100 000 frilansere i norsk arbeidsliv i 2014, tilsvarende om lag 4 prosent av alle sysselsatte.²⁰

3.3 Små, men økende lønnsforskjeller

3.3.1 Lønnsdannelsen demper lønnsforskjeller

Lønnsdannelsen i en markedsbasert økonomi har flere funksjoner. Den fordeler inntektene fra verdiskapingen mellom arbeidstakere og eiere, og mellom ulike grupper av arbeidstakere. For de fleste personer og husholdninger er lønn den viktigste inntekten. Lønn er dessuten den enkeltfaktoren som betyr mest for kostnadene i mange næringer og bedrifter, og forholdet mellom lønn, produktivitet og produktpris er dermed viktig for norske bedrifters muligheter til å hevde seg i den

¹⁶ Det kan antas at om lag 50 prosent av de ansatte i privat sektor er omfattet av tariffavtale. I tillegg kommer bedrifter som følger minstesatser i tariffavtaler uten å være tilsluttet (trolig mest ansatte i mindre virksomheter), og ansatte i bransjer som er omfattet av allmenngjøring.

¹⁷ Hall, J. V. & Krueger, A. B. (2017). An analysis of the labor market for Uber's driver-partners in the United States. *ILR Review*, 29 juni 2017.

¹⁸ Alsos, K., Jesnes, K., Øistad, B.S. & Nesheim, T. (2017). Når sjefen er en app. *Fafo-rapport 2017:41*.

¹⁹ Grünfeld, L.A., Salvanes, K.G., Hvide, H., Jensen, T.B. & Skogstrøm, J.F. (2016). Selvstendig næringsdrivende i Norge. Hvem er de og hva betyr de for fremtidens arbeidsmarked? *Menon-publikasjon nr. 14/2016*.

²⁰ De 100 000 er anslått som restverdi ut fra statistikk som viser at om lag 250 000 av 2,65 millioner sysselsatte ikke var arbeidstakere, og at om lag 150 000 av disse var selvstendig næringsdrivende.

internasjonale konkurransen. Lønnsdannelsen er hovedmekanismen for å sikre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft, og skal bidra til at arbeidskraften anvendes der den har høyest samfunnsøkonomisk avkastning.

Den norske lønnsforhandlingsmodellen, frontfagsmodellen, bygger på at lønnsveksten må tilpasses hva konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med, gitt utviklingen i produktivitet og priser.²¹ Det ivaretas ved at avtaleområder med stort innslag av konkurranseutsatt virksomhet (frontfag) slutter avtaler først, og at dette får virke som en norm for andre avtaleområder. I Norge er lønnsdannelsen videre karakterisert ved stor grad av koordinering mellom organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og myndighetene.

OECD har analysert sammenhengen mellom lønnsfordeling og system for lønnsdannelse, og plasserer den norske lønnsdannelsen i kategorien organisert desentralisert og koordinert forhandlingssystem.²² Denne formen for lønnsdannelse er assosiert med små lønnsforskjeller, i tillegg til høy sysselsetting og lav ledighet. Også øvrig internasjonal forskningslitteratur understøtter dette bildet.²³

Samtidig som koordinering på tvers av avtaleområder i lønnsoppgjørene klart demper lønnsforskjeller i samfunnet, tyder nye analyser på at lønnsdannelsen innenfor avtaleområdene har mindre å si for lønnsforskjeller. Dale-Olsen m.fl. (2018) studerer sammenhenger mellom avtaleform (om lønn forhandles individuelt, lokalt eller sentralt), lønnsvekst og lønnsfordeling i Norge. Gjennomgående finner forskerne at sammenhengen mellom lønnsfordeling og avtaleform er svak. Likevel er individuelle lønnsavtaler assosiert med høyere lønnsnivå og større lønnsfordeling, særlig på toppen av lønnsfordelingen, relativt til kollektivt forhandlet lønn. Dette kan skyldes seleksjon, for eksempel ved at partene har en tendens til å velge individuell lønnsfastsettelse i virksomheter med høyere produktivitet og lønnsnivå eller i virksomheter hvor individuell produktivitet har særlig stor betydning for verdiskapingen. For-

skerne finner videre at sentrale tillegg virker dempende på lønnsfordelingen, men også denne sammenhengen er svak. Studier fra Danmark, Sverige og Tyskland viser en tydeligere sammenheng mellom desentralisert lønnsdannelse og høy lønnsfordeling.

3.3.2 Økte lønnsforskjeller i Norge og andre land

Lønnsforskjellene har økt i mange industrialiserte land. Samtidig har andelen av verdiskaping som går til lønn, gått ned i en rekke land. Analyser av Norge og andre OECD-land antyder at dette kan knyttes til større forskjeller mellom virksomheter.²⁴ Teknologiske endringer og deltakelse i internasjonal handel trekkes frem som drivkrefter, og fallet i lønnsandelen har vært koblet til fremveksten av nye selskaper med høy produktivitet og lave lønnsandeler. Frontfagsmodellen og den koordinerte lønnsdannelsen har trolig dempet virkningen av globalisering og teknologisk endring på lønnsfordelingen, slik at effektene har vært svakere i Norge enn i mange andre land.²⁵ Også forhold som jevn fordeling av ferdigheter, godt tilbud av høyt utdannet arbeidskraft og en forholdsvis stor offentlig sektor med mange med høyt utdanningsnivå, kan ha bidratt til å dempe forskjeller, se omtale i kapittel 4.

Autor (2015) diskuterer muligheten for at teknologiske endringer og automatisering kan føre til økende lønnsforskjeller, gjennom at lavtlønnsyrker ikke drar nytte av teknologiske endringer i samme grad som yrker med høyere avlønning.²⁶ Dette kan forsterkes hvis arbeidstakere med høyere kompetansenivå begynner å konkurrere om jobber med lavere kompetansekrav, i takt med at automatiseringen reduserer deres tradisjonelle jobbmuligheter, se nærmere omtale i kapittel 7.

Lønnsforskjellene er små i Norge, men har som i de fleste andre land økt noe. Ifølge TBU økte Gini-indeksen for lønn fra 17 prosent i 1997 til 21 prosent i 2015, og har deretter holdt seg rundt dette nivået. Forskjellene har økt både mellom de høyeste lønningene og de middels høye lønningene.

²¹ Se nærmere omtale av lønnsdannelsen og frontfagsmodellen i NOU 2018: 8 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018* samt NOU 2016: 15 *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk*.

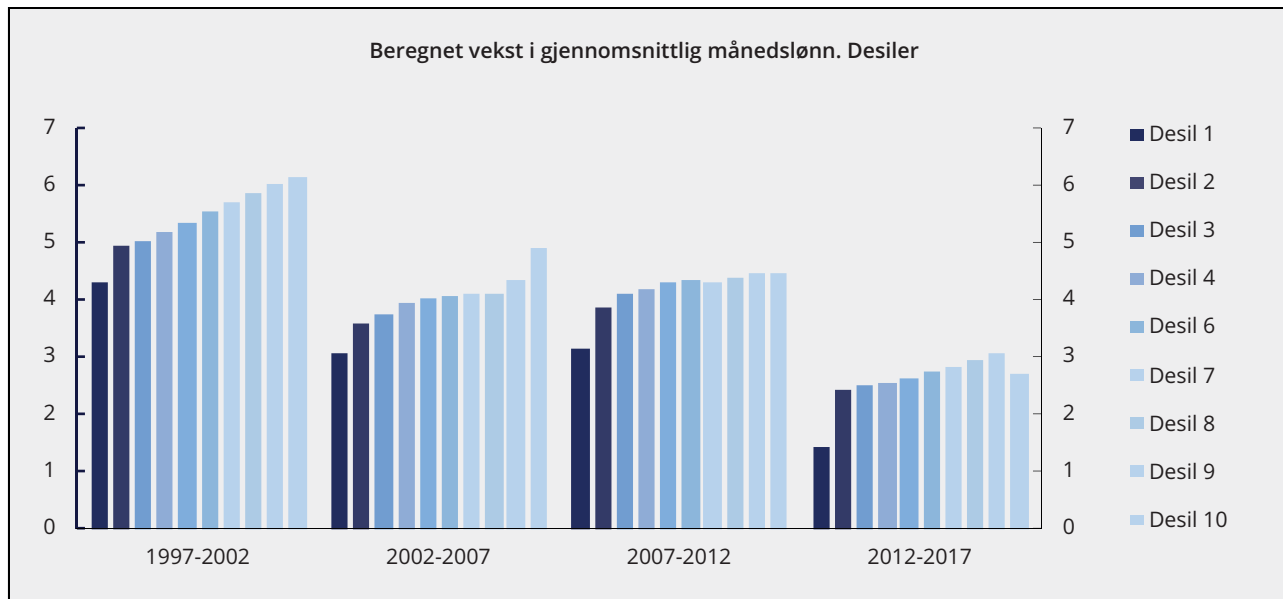
²² OECD (2018). *Employment Outlook 2018*. Chapter 3, The role of collective bargaining for good labour market performance. OECD.

²³ Dale-Olsen, H., Strøm, M., Østbakken, K.M. & Barth, E. (2018). Avtaleformer, lønnsvekst og lønnsfordeling. *Rapport 2018:5*, Institutt for samfunnsforskning.

²⁴ OECD (2018). *Employment Outlook 2018*. Chapter 2, Decoupling of wages from productivity: Micro-level mechanisms; Dale-Olsen m.fl. (2018) op cit.

²⁵ Bjørnstad, R. & Nymoen, R. (2015). Frontfagsmodellen i fortid, nåtid og framtid, *Senter for lønnsdannelse rapport 1/2015*; Barth, E., Moene, K.O. & Willumsen, F. (2015) The Scandinavian model – An interpretation (reprint), *Journal of Public Economics* 127, 17–29.

²⁶ Autor, D.H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation, *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30.



Figur 3.10 Beregnet årlig prosentvis vekst i gjennomsnittlig månedslønn per heltidsekvivalent for alle ansatte, etter desil i lønnsfordelingen

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

gene, og mellom lønningene på midten og de laveste lønningene. I tråd med dette finner Dale-Olsen m.fl. (2018) økende lønnsbredning siden 1990-tallet.

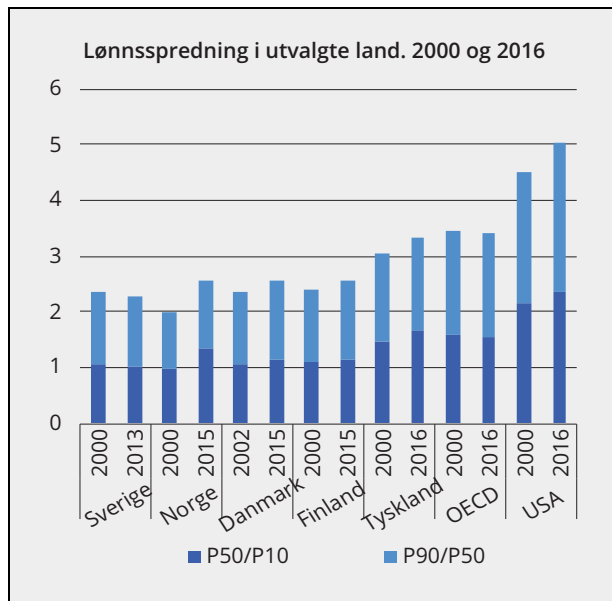
Figur 3.10 viser at lønnsveksten i Norge i en årrekke har vært særlig lav i den laveste lønnsdesilen. I den øverste desilen var lønnsveksten noe høyere enn i lavere desiler i oppgangsperioden før finanskrisen, men lavere i den siste femårsperioden, som omfatter oljeprisfallet og nedgang i sysselsetting i petroleumsrelaterte bransjer. De siste 20 årene har det vært en tendens til at lønnsnivået for ansatte i aldersgrupper under 40 år har falt relativt til gjennomsnittet for alle lønnstakere. I 1997 var gjennomsnittlig månedslønn 17 prosent høyere for aldersgruppen 55–59 år enn for 25–29-åringene. I 2017 var forskjellen dobbelt så stor. Dette kan ha sammenheng med stigende utdanningsnivå og endret sammensetning av jobber blant eldre kohorter. Selv om utviklingen uttrykker en stigning i lønnsforskjeller mellom aldersgrupper på et gitt tidspunkt, innebærer det ikke nødvendigvis større forskjeller i livsinntekt.

Lønnsforskjellene er fortsatt relativt små i Norge. Målt ved forskjellen mellom 90. og 10. percentil er det bare Sverige av landene i figur 3.11 som hadde mindre forskjell enn oss rundt midten av inneværende tiår. Går vi 15 år tilbake i tid lå Norge lavest av landene i figuren, men økningen i lønnsbredning var noe større i Norge enn i flere andre land på 2000-tallet, særlig i nedre del av for-

delingen. En mulig forklaring kan være den relativt høye veksten i sysselsatte innvandrere i Norge, særlig etter EU-utvidelsen i 2004, fordi mange av disse har funnet arbeid med avlønning i den nedre delen av lønnsfordelingen. Innvandringen har trolig også medvirket til å dempe lønnsveksten i Norge, og trukket i retning av lavere lønnsnivå innen noen sektorer, særlig i bygge- og anleggssektoren og i lavtlønnsyrker i privat tjenesteyting med stort innslag av innvandrere.²⁷ Se også avsnitt 3.3.4.

I internasjonal sammenheng er lønnsforskjellene etter utdanningsnivå små i Norge, se figur 3.12. Målt ved lønnsforskjellen mellom videregående nivå og lang høyere utdanning har Norge minst forskjell blant landene i figuren. Norske bedrifter betaler altså relativt lave lønninger til ansatte med høy utdanning sammenlignet med betalingen til lavt utdannede. En sammenpresset lønnsstruktur med relativt høye lønninger i bunnen av fordelingen kan redusere etterspørselen

²⁷ Bratsberg, B. & Raam, O. (2012). Immigration and wages: Evidence from construction. *The Economic Journal*, 122 (565), 1177–1205; Bratsberg, B., Raam, O., Røed, M. & Schøne, P. (2014). Immigration wage effects by origin. *The Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), 356–393; Bjørnstad, R., Dølvik, J.E., Eldring, L., Jordfald, B., Kornstad, T., Kostøl, F.B., Nymoen, R., Rybalka, M. & Skjerpen, T. (2015). Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler. Red.: Bjørnstad, R. *Rapport 2-2015, Senter for lønnsdannelse*; NOU 2016: 15 *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk*.



Figur 3.11 Lønnsfordeling i utvalgte land for heltidsansatte i 2000 og 2016^{1,2}

¹ Forholdet mellom 90. persentil og 10. persentil er delt opp i forholdet mellom 90. persentil og medianen, og forholdet mellom medianen og 10. persentil.

² Sverige: 2013. Danmark, Norge og Finland: 2015.

Kilde: OECD.

etter arbeidskraft med lav kompetanse. Samtidig kan det isolert sett bli mindre attraktivt å ta høyere utdanning i Norge enn i andre land. De små forskjellene må imidlertid ses i sammenheng med at det er billig eller gratis å studere i Norge, mens det i mange andre land er betydelige studieavgifter. Samtidig kan frontfagsmodellen bidra til at bedriftene investerer i produktivetsforbedringer og til avskalling av de minst produktive bedriftene, noe som bidrar til produktivetsvekst og vekst i reallønnen.

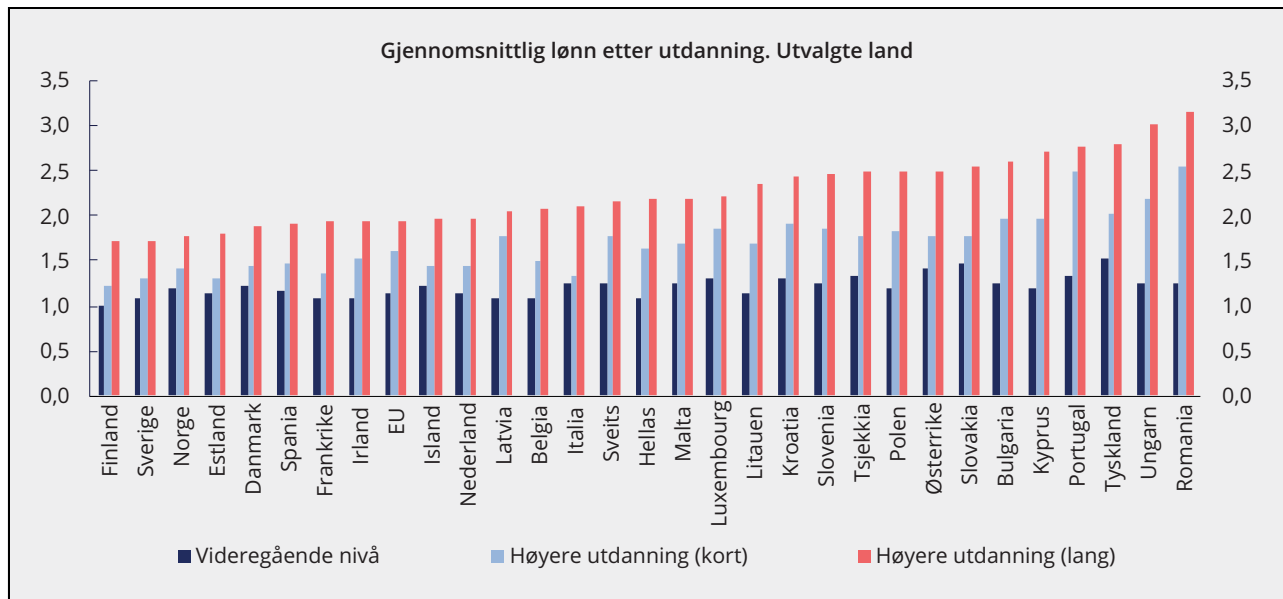
Det er tydelige forskjeller i lønnsnivå mellom næringer. Figur 3.13 viser hvordan lønnsnivået varierer mellom næringer og mellom utdanningslengder. For eksempel er lønnsnivået gjennomgående lavt i rengjørings-, overnattings- og serveringsvirksomheter, mens lønnsnivået i for eksempel bergverksdrift og utvinning og i finansiell tjenesteyting er forholdsvis høyt, samtidig som det er store forskjeller mellom utdanningslengder. Av hensyn til effektiv ressursbruk er det ønskelig at lønnsnivået i ulike næringer og for ulike grupper avspeiler forskjeller i produktivitet, slik at arbeidskraften oppmuntres til å flytte seg dit den er mest produktiv. Forskjeller i lønnsomhet og produktivitet mellom næringer og utdanningsgrupper, samt forskjeller i markedene for ulike typer arbeidskraft, påvirker relative lønninger. I næringer og

yrker med lave formelle krav til kompetanse vil det være mange som kvalifiserer for jobbene, og det vil isolert sett bidra til å dempe lønnsveksten. Figur 3.14 viser imidlertid ikke tegn til økende forskjeller mellom høyeste og laveste utdanningsnivå i de næringene som er dekket. I industrien økte forskjellen mellom de med kortest og lengst utdanning i årene frem mot finanskrisen, men forskjellen har falt igjen etter 2010. Derimot har sammensetningen etter utdanningslengde og -fagfelt endret seg, og dette har trolig medvirket til høyere gjennomsnittlig lønn i finanstjenester, der andelen med høy utdanning og IT-kompetanse har økt. Figur 4.6 i kapittel 4 viser sammensetningen av ansatte etter utdanningslengde for utvalgte næringer.

OECD kommer frem til at sammenhengen mellom lønnsnivå og produktivitet på næringsnivå er svakere i de skandinaviske landene enn i mange andre land. Det er i stor grad et resultat av modellene for lønnsdannelse i de nordiske landene, med betydelig koordinering og vekt på å tilpasse lønningene i hele økonomien til et nivå som konkurranseutsatte virksomheter kan leve med.

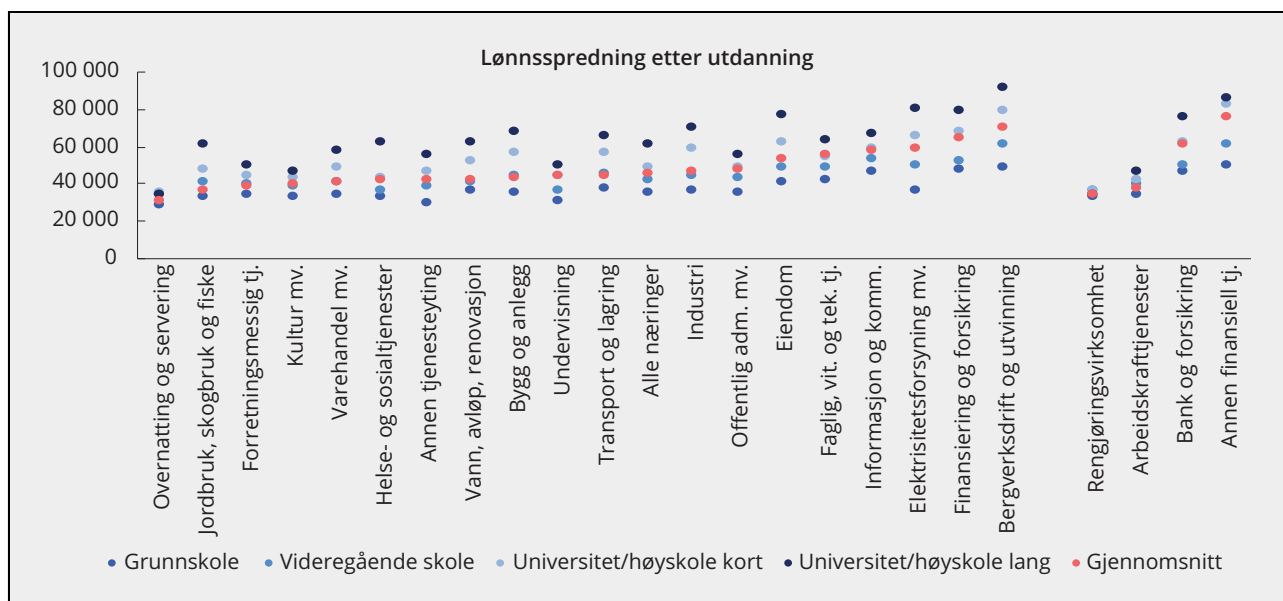
I Norge er de laveste lønningene generelt høye nok til å gi grunnlag for å forsørge seg selv og sine, selv om noen husholdninger med bare én lønnsinntekt vil havne under grensen for lavinntekt. Flere land med stort eller økende omfang av fattigdom og lavlønsproblemer, som på mange områder er forskjellige fra Norge, har innført eller hevet eksisterende minstelønn for å redusere omfanget av såkalte «working poor». Som omtalt i avsnitt 3.2.7 er det ingen lovbestemt, nasjonal minstelønn i Norge, men i en stor del av arbeidsmarkedet er lønnsfastsettelsen omfattet av eller indirekte påvirket av tariffavtaler, eller omfattet av allmenngjøring.²⁸ Det er i hovedsak overenskomstenes minstelønnssetninger som er allmenngjort. Allmenngjøring innebærer således at det settes et gulv for hvor lavt arbeidstakere i den aktuelle bransjen kan lønnes. Forskrifter om allmenngjøring gjelder for tiden nasjonalt i ni bransjer: jordbruk og gartneri, byggenæringen, fiskeindustrien, skips- og verftsindustri, elektrofag, renhold, godstransport, persontransport og overnattings- og serveringsbransjen.

²⁸ Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven) skal sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Se tariffnemndas nettsider: <http://www.nemndene.no/tariffnemnda/>. Lønnssetningene i de allmenngjorte tariffavtalene fremgår på Arbeidstilsynets nettside: <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=90849>.



Figur 3.12 Gjennomsnittlig lønn per time relativt til ansatte uten videregående skole. Privat sektor utenom primærnæringer, bedrifter med minst 10 ansatte. 2014

Kilde: Eurostat.



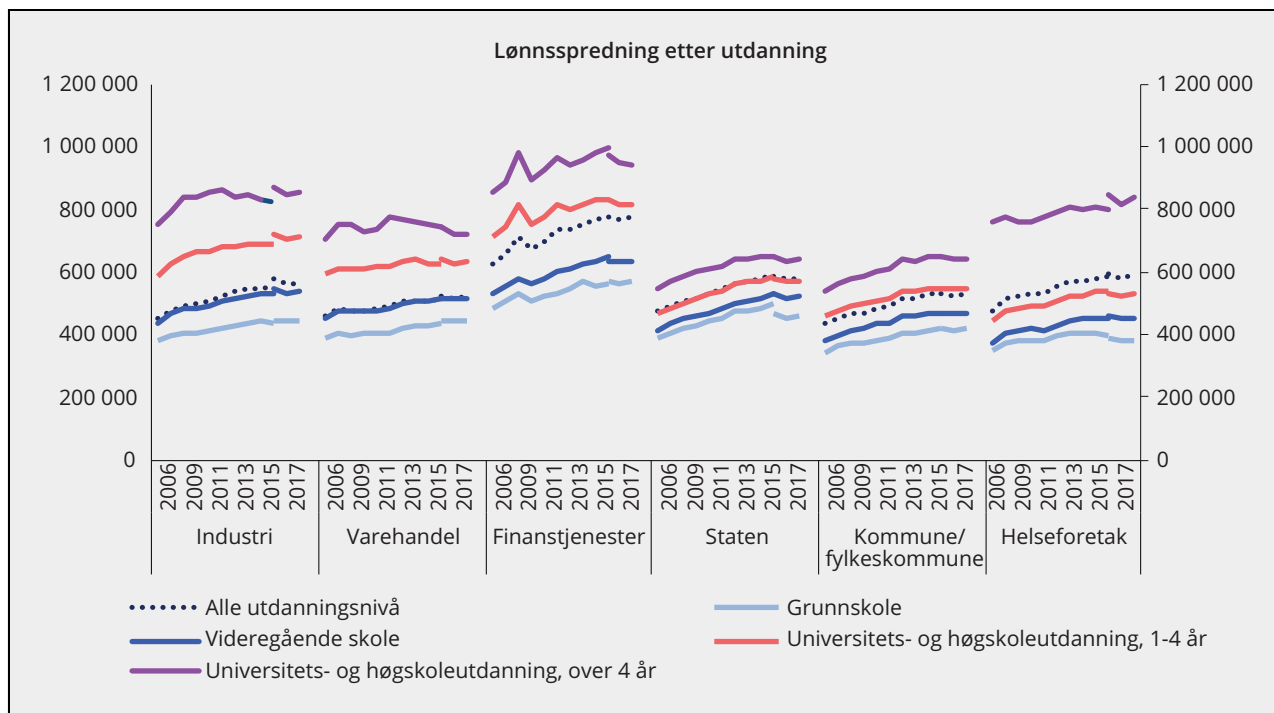
Figur 3.13 Gjennomsnittlig månedslønn etter utdanningsnivå og næring. 2017

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I forbindelse med tariffoppgjørene benyttes gjerne 85 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn i LO – NHO-området som en grense for utmåling av tillegg. I 2017 tilsvarte dette 394 200 kroner for et fullt årsverk uten overtid. I 2017 var 18 prosent av alle heltidsansatte lønnsstakere under denne grensen.

Gjennomsnittslønnen er lavere for deltidsansatte enn for heltidsansatte. Omregnet til heltidse-

kvivalenter lå gjennomsnittslønnen for deltidsansatte om lag 23 prosent lavere enn gjennomsnittslønnen for heltidsansatte i 2017. Forskjellen i lønnsnivå mellom heltid og deltid påvirkes av en rekke forhold, blant annet stilling, utdanning, alder og yrke. Figur 3.15 viser at lønnsnivået i gjennomsnitt er lavere i yrker med en stor andel deltidsansatte. Dette påvirker inntektsforskjel-



Figur 3.14 Lønnsbredning etter utdanning.^{1,2,3} Lønn (månedslønn*12) for heltidsansatte i 2017-kroner.⁴ 2006–2017

¹ Fra og med 2012 er opplysninger fra SSBs spørreundersøkelse om innvandrernes utdanningsnivå inkludert.

² For kommune og fylkeskommune er tallene fra KS.

³ Innføringen av A-ordningen gir brudd i serien i 2015, og det presenteres derfor to tall for dette året, før og etter innføring av A-ordningen.

⁴ Deflatert med konsumprisindeksen.

Kilde: NOU 2018: 8 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018*.

lene mellom kvinner og menn, siden deltid er mer utbredt blant kvinner enn blant menn.

3.3.3 Forskjeller mellom kvinner og menn

For alle lønnstakere sett under ett utgjorde kvinners lønn per måned i gjennomsnitt 87 prosent av menns lønn per måned i 2017. Dersom vi bare ser på heltidsansatte, var lønnen for kvinner 88 prosent av den gjennomsnittlige lønnen for menn. Forskjellen ble redusert med vel 2 prosentenheter fra årtusenskiftet til 2015, og falt ytterligere i 2016 og 2017. Gjennomsnittet er påvirket av de høyeste lønningene. En mer representativ sammenligning kan derfor være å se på medianlønnen. Da blir forskjellen mellom kvinners og menns lønn noe mindre, om lag 6 prosentenheter i 2017.

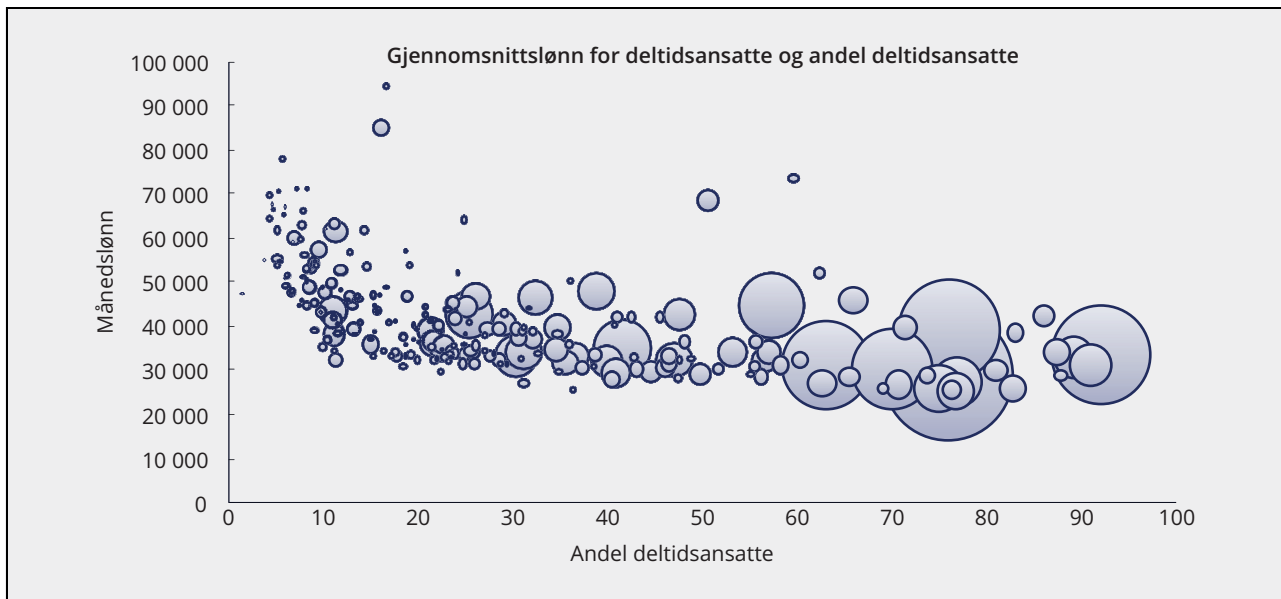
Forskjellene i lønn øker med utdanningsnivå. Blant de med lavest fullførte utdanning utgjør kvinners lønn 89 prosent av menns lønn. For personer med fullført universitets- og høyskoleutdanning er den tilsvarende andelen om lag 80 prosent. Kvinner er underrepresentert i toppen av

lønnfordelingen og overrepresentert blant lavtlønte. Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene er om lag 17 prosent av menn og 19 prosent av kvinner å regne som lavtlønte, der lav lønn defineres som at lønnsnivået som er lavere enn 85 prosent av gjennomsnittlig lønnsnivå for industriarbeidere i LO-NHO-området.²⁹

I 2015 sto kvinner registrert som mottakere av om lag 41 prosent av den samlede inntekten til norske husholdninger. Den viktigste inntektskilden for husholdningene er lønnsinntekt. Yrkesdeltakelsen er gjennomgående lavere blant kvinner enn blant menn, men kvinner mottar oftere enn menn helserelaterte ytelser. Trykkesystemet bidrar sammen med skattesystemet til inntektsutjevning, også mellom kjønn.

Likelønnskommisjonen (NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn — Fakta, analyser og virkemidler for like lønn*) konkluderte med at den viktigste grunnen til kjønnsforskjeller i lønn er at kvinner og menn arbeider i ulike sektorer, bedrifter, yrker og stillin-

²⁹ NOU 2018: 8 *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018*.



Figur 3.15 Gjennomsnittslønn for deltidsansatte og andel deltidsansatte.¹

¹ Hver boble representerer ett yrke. Omfatter 240 yrker med minst 1000 arbeidsforhold i 2017. Størrelsen på boblene er proporsjonal med antall arbeidsforhold med deltid i yrket.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

ger. Dette henger sammen med tradisjonelle utdannings- og yrkesvalg. I den grad kvinner og menn i større grad tar utradisjonelle utdannings- og yrkesvalg kan kjønnsforskjellene i lønn bli mindre. Også i Hamre (2017) pekes det på at kvinner og menns ulike utdannings- og yrkesvalg fører til lønnsforskjeller.³⁰ Samtidig fremholdt kommisjonen at forhandlingssystemet opprettholder stabile lønnsrelasjoner, også mellom kvinner og menn, og at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn vokser i småbarnsfasen.

Tendensen til lavere sysselsettingsandel blant innvandrere enn blant befolkningen for øvrig er særlig tydelig for innvandrerkvinner. Inntektsforskjellene mellom kvinner og menn med innvandrerbakgrunn er større enn for befolkningen for øvrig. For norskfødte med innvandrerforeldre er kjønnsforskjellene mindre.

3.3.4 Innvandrere har lavere lønn enn majoritetsbefolkningen

I Norge har arbeidsinnvandring fra EU-land, særlig fra Sverige og land i Øst-Europa, bidratt til større arbeidsstyrke og høyere sysselsetting i bransjer med behov for arbeidskraft. Samtidig har

arbeidsinnvandringen gitt et press nedover på lønningene for jobber i bygge- og anleggsbransjen og i tjenesteytende næringer med lave til middels krav til kompetanse. Både den direkte virkningen av økt arbeidstilbud mot jobber med lavt lønnsnivå og den indirekte effekten på lønninger til andre arbeidstakere med lav til middels kompetanse har isolert sett trukket i retning av økte lønnsforskjeller i Norge. Samtidig har Norge innført tiltak mot sosial dumping og allmenngjort de laveste lønnsattsene i en rekke bransjer som trolig demper disse virkningene.³¹

Flere studier har vist at innvandrere, særlig flyktninger og innvandrere fra lavinntektsland utenfor Europa, har lavere lønninger enn personer i majoritetsbefolkningen med samme utdanningsnivå og alder mv.³² Støren og Nesje (2018) viser at blant heltidsansatte, nyutdannede masterkandidater i 2017 hadde innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn om lag 9 prosent lavere lønn enn ikke-innvandrere, korrigert for blant annet kjønn, sektor, karakternivå og fagfelt. Kolsrud m.fl. (2016) beregner lønnsgapet for heltidsansatte flyktninger fra Afrika, Asia og Latin-Amerika sammenlignet med en kontrollgruppe av nordmenn til

³⁰ Hamre, K. (red.) (2017). Fordelingen av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn og kjønnsforskjeller i helse. *Rapporter 2017/28*. Statistisk sentralbyrå

³¹ Bjørnstad, R., Dølvik, J.E., Eldring, L., Jordfald, B., Kornstad, T., Kostøl, F.B., Nymoen, R., Rybalka, M. & Skjerpen, T. (2015). Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler. Red.: Bjørnstad, R. *Rapport 2-2015, Senter for lønnsdannelse*.

om lag 15 prosent for kvinner og 25 prosent for menn. En stor del av forskjellen skyldes at innvandrere jobber i virksomheter med lavere lønnsnivå.

Kolsrud m.fl. (2016) finner at lønnsforskjellen mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika øker med botid i Norge. Det skyldes blant annet en svakere lønnsutvikling for disse innvandrergруппene fra 10–15 år etter ankomst enn for majoriteten. Dette trekket er spesielt fremtredende for flykninger med lavt og middels utdanningsnivå. Studien fra Barth m.fl. (2012) peker i samme retning. Den finner en tilsvarende økning i lønnsforskjell etter botid for innvandrere fra lavinntektsland. Mye av forklaringen på dette er at innvandrere i mindre grad enn andre arbeidstakere avanserer til bedrifter med høyere lønnsnivå. I begynnelsen av karrieren har alle arbeidstakere en tendens til å jobbe i bedrifter med relativt lave lønnsnivåer. Majoritetsbefolkningen bytter imidlertid fra mindre til mer produktive virksomheter utover i karriereløpet, mens innvandrerne fortsetter å jobbe i virksomheter med lave lønnsnivåer. Innad i samme bedrift er det derimot små forskjeller i lønnsutviklingen. Forfatterne tolker resultatene slik at innvandrere har permanent dårligere mulighet til å skifte til virksomheter med høyere lønnsnivåer, og peker på at det kan skyldes diskriminering. Funnene er derimot ikke konsistente med en forklaring basert på at innvandrere har mindre informasjon om arbeidsmarkedet, som de må antas å mangle i starten, men opparbeide seg over tid, og støtter heller ikke at det er forskjeller i produktivitet som ligger bak. En høyere sannsynlighet for jobbtap bidrar ifølge analysen ytterligere til å redusere innvandreres muligheter for å avansere til bedre betalte jobber og medvirker til at lønnsgapet mot majoritetsbefolkningen blir varig.

³² Kolsrud, D., von Simson, K., Røed, M. & Schöne, P. (2016). Bidrag og belønning – om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet. *Rapport 2016:04. Institutt for samfunnsforskning*; Barth, E., Bratsberg, B. & Raaum, O. (2012). Immigrant wage profiles within and between establishments. *Labour Economics*, 19, 541–556; Bratsberg, B., Raaum, O., Røed, M. & Schöne, P. (2014). Immigration wage effects by origin. *The Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), 356–393; Støren, L.A. & Nesje, K. (2018). Kandidatundersøkelsen 2017. Nyutdannede mesteres møte med arbeidslivet og vurdering av relevans, studiekvalitet og læringsutbytte. *NIFU Rapport 2018:22*.

3.4 Velferdsordningene og arbeidsrettede tiltak

3.4.1 Gode fordelingsvirkninger av inntektssikringsordningene

Majoriteten av de personene i arbeidsdyktig alder som står utenfor arbeidsstyrken, har offentlige stønader som viktigste inntektskilde. Vilkårene for å motta stønader og nivået på disse vil derfor direkte påvirke inntektsfordelingen i samfunnet.

Hovedformålet med folketrygden er å gi alle innbyggere økonomisk trygghet, bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer, samt bidra med hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg best mulig til daglig (folketrygdloven §1-1). Økonomisk stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp) tildeles etter sosialtjenesteloven. Hovedformålet for sosialtjenesteloven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet (sosialtjenesteloven § 1).

3.4.2 En høy andel mottar helserelevante ytelser

Mange av de som i en kortere eller lengre periode ikke deltar i arbeidslivet, mottar en helserelevante trygdeytelse (sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd). De aller fleste mottakere av sykepenger har en jobb, og mange kombinerer arbeid og sykepenger gjennom gradert sykmelding. Halvparten av mottakerne av sykepenger kombinerer ytelsen med arbeid i løpet av sykepengeperioden. Også mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd kombinerer i noen grad en ytelse med arbeid. Blant de som mottok arbeidsavklaringspenger i 2017 hadde 43 prosent en deltidsjobb i løpet av året, mens andelen blant de som mottok uføretrygd, var 24 prosent. Det har lenge vært en målsetting at flere av dem som mottar en helserelevante ytelse skal kombinere den med arbeid.

Andelen som mottar helserelevante ytelser er høy i Norge sammenlignet med land det er naturlig å sammenligne oss med. Ved utgangen av 2017 mottok 17 prosent av befolkningen mellom 18 og 66 år en slik ytelse. Det var en sterk vekst i andelen av befolkningen som mottok helserelevante ytelser frem til 2003. En nedgang i andelen mottakere i 2004 ble etterfulgt av en periode med små endringer, før andelen økte igjen frem mot 2010.

Etter 2010 har andelen gradvis avtatt og nivået i 2017 var det laveste siden årtusensskiftet. Nedgangen etter 2010 har særlig sammenheng med nedgang i andelen som mottar arbeidsavklaringspenger.

Generelt øker mottak av helserelevante ytelser med alder, og andelen eldre i yrkesaktiv alder har steget. Selv om endringer i befolkningssammensetningen har hatt betydning for utviklingen i andelen mottakere av helserelevante ytelser, tyder flere studier og analyser på at disse endringene i nokså liten grad kan forklare den samlede utviklingen.³³ En studie har undersøkt betydningen av endringer i alderssammensetning og utdanningsnivå for veksten i helserelevante ytelser fra 1994 til 2006. Studien finner at selv om en økende andel eldre isolert sett har bidratt til oppgangen, har økt utdanningsnivå trukket i motsatt retning. Samlet kan disse endringene forklare svært lite, om noe, av veksten i mottak av helserelevante ytelser i perioden. Utviklingen må dermed skyldes andre forhold.³⁴

Den høye arbeidsinnvandringen etter 2004 har særlig kommet i aldersgrupper med lav trygdeutilførelighet. Isolert har det bidratt til en nedgang i andelen som mottar helserelevante ytelser. Studier av tidligere ankomne grupper av innvandrere viser imidlertid fallende sysselsetting og betydelig overgang til trygdeordninger over tid i forhold til sammenlignbare grupper av norskfødte. Imidlertid er det forholdsvis store forskjeller i tilpasningen i arbeidsmarkedet mellom ulike innvandringsgrupper.³⁵ Det er derfor usikkert hva fortenget på lang sikt kan bli blant grupper som i liten grad mottar en trygdeytelse i dag.

Det er bekymringsfullt at mange i yrkesaktiv alder står utenfor arbeidslivet på grunn av helseutfordringer. Det gjelder spesielt unge som har et langt yrkesliv foran seg. Selv om trygdeordningene gir god økonomisk trygghet, er det likevel et betydelig økonomisk tap forbundet med å stå utenfor arbeidsmarkedet over tid. I tillegg kommer de menneskelige kostnadene som kan følge av det å ikke være i arbeid.

³³ Kann, I.C., Bragstad, T. & Thune, O. (2013). Stadig flere på trygd? *Arbeid og velferd 3/2013*, Arbeids- og velferdsdirektoratet; Bratsberg, B. & Røed, K. (2011). Kan demografi forklare veksten i uførhet? *Søkelys på arbeidsmarkedet 1–2 2011*, 321.

³⁴ Bratsberg og Røed (2011), op cit.

³⁵ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2011). Yrkesdelta-king på lang sikt blant ulike innvandrergupper i Norge. *Rapport 1/2011, Frischsenteret*; Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2017). Immigrant labor market integration across admission classes. *Nordic Economic Policy Review – Labour Market Integration in the Nordic Countries 2017*.

3.4.3 Viktig med gode insentiver til arbeid

Velferdsordningene skal utgjøre et sosialt sikkerhetsnett og sikre inntekt for personer som av ulike årsaker ikke kan jobbe. Ordningene bidrar videre til omfordeling av inntekt mellom livsfaser og mellom høy- og lavinntektsgrupper. Omfordelingen skjer dels gjennom utformingen av reglene for tilståelse og utmåling av ytelser og dels gjennom finansieringen av ordningene. Bestemmelser om minsteytelser og maksimumsytelser i forhold til inntektsgrunnlaget vil ofte gi høyere kompensasjon ved bortfall av inntekter når disse er lave enn dersom de er høye. Samtidig er trygdeavgiften proporsjonal med arbeidsinntekten, uten inntektstak og uavhengig av den enkeltes risiko og atferd. Overføringer bidrar dermed sammen med skattesystemet betydelig til omfordeling og reduserer ulikhet i markedsinntekt.

Økonomiske insentiver er viktige for overgangen mellom arbeid og trygd. Dette gjelder både for arbeidsledige og mottakere av helserelevante ytelser. Inntektssikringsordningene skal sikre inntekt dersom arbeidsinntekten faller bort i en periode, men stønadsnivået må ikke være så høyt at det ikke lønner seg å jobbe. Disse to hensynene må balanseres og ses i sammenheng med skattesystemets rolle. Økonomiske (dis-)insentiver har trolig størst betydning i de tilfellene hvor en kombinasjon av skatteregler og ulike ytelser innebærer at stønadsmottakere tjener svært lite på – eller til og med taper på – å gå fra stønad til arbeid. Man snakker gjerne om *stønadsfeller* når uheldige økonomiske insentiver på kort sikt bidrar til at personer forblir på et relativt lavt stønadsnivå, selv om de har potensial for å øke inntekten over tid gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet. Slike stønadsfeller er uheldige. De kan ha betydelige negative effekter på arbeidstilbudet og undergrave den enkeltes muligheter til å forbedre sin økonomiske situasjon ved å utnytte egen arbeidsevne.

Dagpengene skal gi inntektssikring ved ledighet og bidra til at de ledige finner frem til nye jobber de har kvalifikasjoner for. Studier viser at dagpengenes sjenerøsitet og utforming påvirker arbeidslediges jobbsøkeratferd, også i Norge.³⁶ Forskningen viser at høyere kompensasjonsgrad og lengre maksimal dagpengeperiode fører til lavere overgang til arbeid og lengre ledighetsperioder. Dette må veies opp mot behovet for inntektssikring. I tillegg vil utformingen av dagpengeordningen kunne ha betydning for hvor godt arbeidskraften utnyttes. I mange tilfeller kan det være lønnsomt både for den enkelte og for samfunnet at arbeidsledige søker etter arbeid noe lenger der-

som dette øker sannsynligheten for å finne en jobb der de får brukt kompetansen sin.

Mottakere av helserelaterte ytelser er en sammensatt gruppe. Noen vil med mindre anstrengelser kunne øke sitt arbeidstilbud, mens andre er for syke til å jobbe. Som omtalt ovenfor bør stønadsordningene utformes slik at hensynene til effektivitet og inntektssikring balanseres. Da må man ta hensyn til hvordan mottakere av helserelaterte ytelser påvirkes av å være forsikret. Grasdahl (2016) oppsummerer kunnskap om hvordan de helserelaterte ytelsene virker på deltakelse i arbeidsmarkedet.³⁷ Ifølge Grasdahl viser studier fra Norge og andre land at både arbeidstakere og arbeidsgivere lar seg påvirke av økonomiske insentiver i offentlige trygdeordninger. Bl.a. ser det ut til at sannsynligheten for å komme inn i en helserelatert ytelse øker med bruken av slike ytelser i nærmiljø eller egen familie.

Hernæs m.fl. (2016) ser på betydningen av inntektssikringsordningene for lønnsomheten av å jobbe, basert på opplysninger om mottak av ytelser og inntekt for befolkningen.³⁸ De finner at det for mange er lite å tape på kort sikt ved avgang fra arbeid, noe som kan bidra til en form for stønadsfelle for unge som tidlig går ut av arbeidslivet. De eldste aldersgruppene vil ha relativt mindre å tape i form av arbeidsinntekt enn yngre grupper. På lang sikt, der en sammenligner et tenkt, varig trygdeløp med varig arbeid, er det store gevinster ved å arbeide fremfor å motta trygd. Gevinstene er størst for yngre personer, ikke minst på grunn av tapt lønnsvekst. Det er ikke klart i hvilken grad den enkelte er kjent med disse forskjellene, hvordan vektleggingen av fremtidig inntekt er sammenlignet med inntekt her og nå, og i hvilken grad den enkelte er i stand til å ta hensyn til disse sammenhengene. Unge personer som legger lite

vekt på fremtidig inntekt, og som har sosiale eller helsemessige problemer, svake ferdigheter og lave formelle kvalifikasjoner, kan derfor være i fare for å bli fanget i stønadsfeller på tross av potensielt store, langsiktige gevinster ved å komme i arbeid.

Studien ser også på hvorvidt det lønner seg å komme i arbeid for personer som allerede er stønadsmottakere. Den finner at de aller fleste vil få en økonomisk gevinst ved overgang til heltidsarbeid. Imidlertid vil en mindre gruppe, om lag 5 prosent av stønadsmottakerne, få redusert inntekt ved overgang til heltidsarbeid. Det er også en relativt stor gruppe som kun står overfor en begrenset økonomisk gevinst dersom de kommer i arbeid. Gruppen med svake arbeidsinsentiver kjennetegnes ved at personer i gruppen forsørger flere barn enn i gruppen med sterke insentiver til å arbeide, samt av en høyere andel kvinner og innvandrere.

Regjeringen har tatt en rekke grep for å bidra til å få flere fra trygd over i arbeid. Innføringen av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år, endrede aktivitetskrav for retten til å kunne motta overgangsstønad og endringene i regelverket for arbeidsavklaringspenger for en mer arbeidsrettet ordning er eksempler på dette.

En viktig del av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken er offentlige tjenester i form av veiledning og aktive tiltak overfor personer uten arbeid. Den aktive arbeidsmarkedspolitikken legger til rette for at flere kommer i arbeid og motvirker utstøting fra arbeidslivet. Arbeidsrettede tjenester gis av Arbeids- og velferdsetaten og kan omfatte veiledning og oppfølging knyttet til blant annet jobbsøking, kartlegging av behov for bistand og informasjon om arbeidsmarkedet. Dersom disse tjenestene ikke er tilstrekkelige, kan Arbeids- og velferdsetaten anskaffe arbeidsmarkedstiltak i ordinært arbeidsliv eller hos tiltaksleverandører.

Arbeidsmarkedstiltak kan benyttes for å avklare arbeidsevne, øke mulighetene for overgang til inntektsgivende arbeid, eller gi et meningsfullt arbeid til personer som har vanskeligheter med å få arbeid til ordinære lønns- og arbeidsbetingelser. Tiltakene spenner over et vidt spekter av innsatsområder, for eksempel oppfølging, lønnstilskudd, arbeidspraksis eller opplæring. Arbeidsmarkedstiltakene utgjør en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid, og den offentlige ressursinnsatsen gjennom arbeidsmarkedstiltakene er omfattende. Tiltaksapparatet er forenklet og målrettet, og bruken av tiltaksplasser innenfor ordinært arbeidsliv er økt. En viktig del

³⁶ Tatsiramos, K. & van Ours, J. C. (2014). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys* 28(2), 284–311; Andersen, T. M., Svarer, M. & Vejlín, R. M. (2015). Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer. *Rapport til Dagpengekommissionen*; Røed, K., Jensen, P. & Thoursie, A. (2007). Unemployment duration and unemployment insurance: a comparative analysis based on Scandinavian micro data. *Oxford Economic Papers*, 60, 254–274; Røed, K. & Westlie, L. (2012). Unemployment insurance in welfare states: The impacts of soft duration constraints. *Journal of the European Economic Association*, 10(3), 518–554.

³⁷ Grasdahl, A. L. (2016). De helserelaterte trygdeytelsene. Betydningen av økonomiske insentiver og samspill mellom trygdeordninger. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2–2016, 102–124.

³⁸ Hernæs, Ø., Markussen, S. & Røed, K. (2016). Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. *Rapport 1/ 2016, Frischsenteret*.

av dette arbeidet er å forbedre kvaliteten og resultatene av tiltaksarbeidet.

Arbeidsmarkedspolitikken støtter opp om grupper som har særlige behov for hjelp til å komme i arbeid, herunder ungdom, langtidsledige, innvandrere fra land utenfor EØS-området og personer med nedsatt arbeidsevne. For den enkelte mottaker av bestemte livsoppholdsytelser kan det stilles krav til arbeidsrettet aktivitet med henblikk på å komme i arbeid. Arbeidsmarkedstiltakene kan benyttes selvstendig eller som virke-

midler i mer helhetlige program. Arbeidsmarkedstiltakene kan også benyttes som virkemidler i forbindelse med aktivitetsplikt for mottakere av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, og andre ytelser hvor det stilles krav om aktivitet. Slike tjenester og krav virker sammen med overføringer slik at de til sammen ivaretar hensynene til inntektssikring og til å støtte opp om høy yrkesdeltakelse, og dermed utjevne økonomiske og sosiale forskjeller.

4 Lære hele livet

4.1 Utdanning, sosial mobilitet og inntektsfordeling

Et godt utdanningstilbud er nødvendig for å skape et samfunn med muligheter for alle. Utdanning er grunnlaget for produktivitet og verdiskaping, dermed for inntekt for den enkelte og finansiering av velferd for fellesskapet. Utdanning gir grunnlag for sosial mobilitet og kan bidra til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i samfunnet. Videre kan utdanning bidra til personlig utvikling og ha betydning for helse og samfunnsdeltakelse. I dette kapitlet ser vi på betydningen av utdanning for inntektsulikhet. Utdanningens betydning for ulikhet i helse og samfunnsdeltakelse er omtalt i kapitlene 5 og 6.

Utdanning er kostbart, både i form av tapt arbeidsinntekt i opplæringsperioden og i form av skolepenger og andre direkte utlegg knyttet til opplæring. For at noen skal velge å gå inn i utdanningskrevende yrker, må de normalt kompenseres gjennom høyere inntekt i den kortere tiden de står i arbeid. Selv i en tenkt situasjon der alle mennesker har helt like evner og muligheter, vil likevel ikke inntekten fordeles likt så lenge mennesker velger ulike yrker med ulike opplæringsbehov.¹

En rekke forhold kan bidra til å forsterke eller dempe ulikhet med opphav i utdanning. Dersom det for eksempel er de mest formuende som tar lengst utdanning, vil det kunne skape eller forsterke ulikhet. Gratis utdanning og studielån kan gi mindre formuende mulighet til å ta utdanning og motvirke slike ulikhetskappende forhold.

At læring ser ut til å avle mer læring, er et annet ulikhetsforsterkende forhold. Det bidrar isolert sett til å øke forskjellene mellom lavtprestende og høytprestende barn og unge gjennom utdanningsløpet. I arbeidslivet fører det til at høyt utdannede deltar mer i kompetanseutvikling og får en sterkere og mer langvarig produktivitet- og inntektsvekst enn lavt utdannede. Utdannings-

og kompetansepolitikk kan bidra til utjevning ved å kompensere for varierende forutsetninger for å lære. Foreldres utdanning og øvrige ressurser er eksempler på slike forutsetninger. Utdanningssystemets evne til å kompensere for barns ulike hjemmebakgrunn har betydning for sosial mobilitet.

Mennesker legger ulike vurderinger til grunn for sine valg. Lønn og jobbsikkerhet er bare to av mange aspekter som vi legger vekt på når vi velger utdanning. Personlige interesser og preferanser er også viktige. Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn kan i hovedsak forklares med at kvinner i gjennomsnitt velger utdanninger som leder inn i yrker med lavere lønnsnivå, enn det menn gjør. Dette til tross for at kvinner i gjennomsnitt gjør det bedre enn menn i utdanningssystemet. I tillegg er avkastningen av utdanning lavere for kvinner enn for menn også i mannsdominerte yrker, og lønnsforskjellene vokser i foreldrefasen.

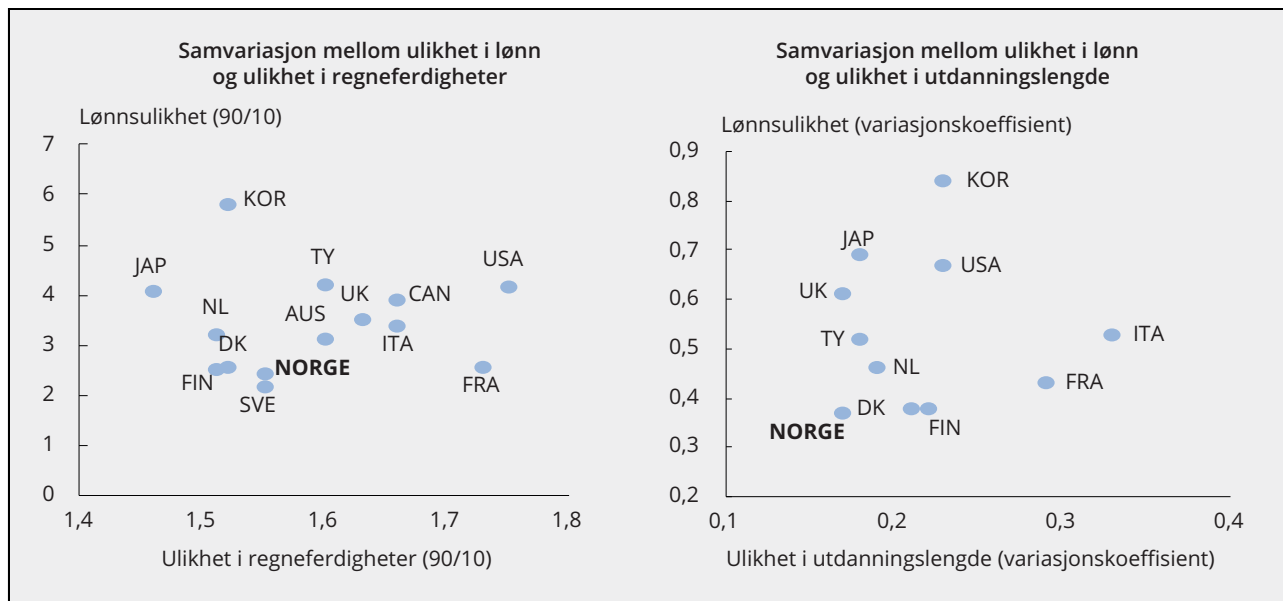
Historisk ser det ut til at utvidede utdanningsmuligheter for barn og unge fra lav- og mellominntektsfamilier bidro til den internasjonalt sett høye inntektsutjevningen mellom generasjoner (sosial mobilitet) i Norge på 1900-tallet.² Utjevning av utdanningsulikhet mellom sosiale grupper (mulighetsulikhet) på 1900-tallet var også relativt sterk i Norge sammenlignet med utviklingen i de fleste andre europeiske land.³ Stadig høyere utdanningskrav i arbeidsmarkedet kan imidlertid ha ført til at ulempen ved å være født inn i en familie med lite ressurser, er større nå enn før.⁴ Å utjevne mulighetsulikhet kan dermed stille større

¹ Mincer, J. (1958). Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, 66(4), 281–302.

² Pekkarinen, T., Salvanes, K.G. & Sarvimäki, M. (2017). The evolution of social mobility: Norway during the twentieth century. *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(1), 5–33. doi.org/10.1111/sjoe.12205

³ Barone, C. & Ruggera, L. (2018). Educational equalization stalled? Trends in inequality of educational opportunity between 1930s and 1980s across 26 European countries. *European Societies*, 20(1), 1–25. doi.org/10.1080/14616696.2017.1290265

⁴ Markussen, S. & Røed, K. (2017). Egalitarianism under pressure: Toward lower economic mobility in the knowledge economy? *IZA discussion paper no 10664*, mars 2017.



Figur 4.1 Lønnsulikhet og humankapitalulikhet for sysselsatte i utvalgte land¹

¹ I venstre figur er ulikhet i de sysselsattes regneferdigheter beregnet som forholdet mellom 90-persentilen og 10-persentilen i målte regneferdigheter, og lønnsulikhet er forholdet mellom timelønnen på 90-persentilen og 10-persentilen. I høyre figur er lønnsulikhet og ulikhet i utdanningslengde målt ved variasjonskoeffisienten. Utdanningslengde er antall år med utdanning.

Kilder: OECD.

krav til utdanningssystemet nå enn hva som var tilfelle tidligere. Avsnitt 4.2 gir en gjennomgang av utviklingen på dette området.

Norge og de andre nordiske landene er karakterisert av små forskjeller både når det gjelder humankapital og økonomi. At et samfunn karakteriseres av relativt små forskjeller i befolkningens utdanning og ferdigheter, behøver likevel ikke bety at de økonomiske forskjellene er små. Dette er illustrert i figur 4.1. Den vertikale akse måler lønnsulikhet, mens den horisontale akse måler ulikhet i ferdigheter (venstre) eller utdanningslengde (høyre) blant sysselsatte. Enkelte land, som Korea og Japan, har enda jevnere fordeling av humankapitalen enn Norge, men mye større lønnsforskjeller. Frankrike har store forskjeller i humankapital, men ganske små lønnsforskjeller. Et forhold som gjerne trekkes frem for å forklare dette, er lønnsdannelsen. Den koordinerte lønnsdannelsen i de nordiske landene reduserer lønnsforskjellene mellom utdanningsgrupper (se nærmere omtale av lønnsdannelsen i kapittel 3).

Et annet forhold knyttet til utdanning som ser ut til å ha hatt betydning for utviklingen av lønnsulikhet i Norge, er at tilbudet av kompetanse har dekket etterspørselen. I en del andre land har mangelen på kompetent arbeidskraft ført til lønnspress innenfor deler av økonomien og større ulikhet. Slike ubalanser mellom tilbud av og etterspør-

sel etter arbeidskraft med ulikt kompetansenivå forklarer rundt en tredjedel av de observerte forskjellene mellom land i variasjonen i lønn etter kompetansenivå.^{5,6} I perioder der den teknologiske utviklingen endrer mange arbeidsoppgaver over relativt kort tid, vil også etterspørselen etter kvalifisert arbeidskraft endres. Noen kvalifikasjoner og ferdigheter blir mer etterspurte, mens andre blir overflødige. Både økning av utdanningskapasitet og mer omfattende kompetanseutvikling i arbeidslivet kan i slike situasjoner demme opp for lønnspress og utenforskap, og samtidig fremme økonomisk vekst.⁷ I avsnitt 4.3 ser vi nærmere på dette. Regjeringens innsats for

⁵ Leuven, E., Oosterbeek, H. & van Ophem, J.C.M. (2004). Explaining international differences in male wage inequality by differences in demand and supply of skill. *Economic Journal*, 114(495), 478–498. doi: 10.1111/j.1468-0297.2004.00217.x

⁶ Broecke, S., Quintini, G. & Vandeweyer, M. (2016). Wage inequality and cognitive skills: Re-opening the debate. I Hulten, C.R. & Ramey, V.A. (Red.): *Education, skills, and technical change: Implications for future US GDP growth*, University of Chicago Press, NBER Book Series Studies in Income and Wealth.

⁷ Koske, I., Fournier, J. & Wanner, I. (2012). Less income inequality and more growth – Are they compatible? Part 2. The distribution of labour income. *OECD Economics Department Working Papers No. 925*. doi.org/10.1787/5k9h2975rhhf-en

utdanning som gir bedre muligheter til alle, er omtalt i avsnitt 8.2.

4.2 Utdanning som kompenserer for ulikhet i forutsetninger

4.2.1 Innledning

Læring i barndommen legger grunnlag for læring gjennom hele livet og vil i stor grad være bestemmende for hvilke muligheter man har når det gjelder yrkesvalg. Familiebakgrunn har stor betydning for elevenes skoleprestasjoner, og dette bidrar til at ulikhet kan gå i arv. Alle mennesker bør ha mulighet til å forme sin egen fremtid ved at innsats teller mer enn bakgrunn og opprinnelse. Barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, skal ha de samme mulighetene og den samme friheten til å skape sin egen fremtid som alle andre. Utdanningsulikhet kan motvirkes gjennom tiltak som kompenserer for at individer har ulike læringsforutsetninger. Tiltakene må særlig rettes mot dem som har lite kompetanse fra før. Elever med lavt utdannede foreldre og innvandrere som ankommer etter skolestart, har vist seg å være spesielt utsatte grupper.

Ressurser rettet mot å styrke de faglige prestasjonene til barn fra familier med lav sosioøkonomisk status har større effekt jo tidligere de settes inn. Tiltak som gjennomføres innenfor utdanningsinstitusjonene, har større effekt enn tiltak rettet mot andre arenaer. En systematisk gjennomgang av internasjonal forskning viser at tidsbegrenset, intensiv opplæring til elever som henger etter faglig, er det beste tiltaket for å styrke de faglige prestasjonene til elever fra familier med lav sosioøkonomisk status.⁸ Fra og med inneværende skoleår har skolen en plikt til å tilby slik opplæring i Norge.

I Norge bruker vi store offentlige ressurser på utdanning. Ifølge en OECD-studie er vi likevel ikke blant landene som lykkes best med å motvirke ulikhet gjennom utdanningssystemet, men vi er heller ikke blant de som lykkes dårligst.⁹ Gjennomgangen nedenfor tyder imidlertid på at det investeres stadig mer i humankapitalen til grupper som har de svakeste forutsetningene,

⁸ Dietrichson, J., Bøg, M., Filges, T. & Klint Jørgensen, A.-M. (2017). Academic interventions for elementary and middle school students with low socioeconomic status – A systematic review and meta-analysis. *Review of Educational Research*, 87(2).

⁹ OECD (2017a). *Educational opportunity for all – Overcoming inequality throughout the life course*. dx.doi.org/10.1787/9789264287457-en

med sikte på at utviklingen i utdanningssystemet skal gå i riktig retning når det gjelder å jevne ut mulighetsulikheter.

4.2.2 Barnehage

Sammenlignet med de fleste andre land har Norge en godt utbygget barnehagesektor. Utbyggingen på 2000-tallet, innføringen av en maksimalpris i foreldrebetalingen og moderasjonsordninger for lavinntektsgrupper har særlig økt barnehagedeltakelsen i grupper som erfaringsmessig har det vanskeligste utgangspunktet for å lykkes med utdanning (se figur 4.2). I 2002 gikk bare 31 prosent av barn fra lavinntektsfamilier i barnehage, mot 79 prosent i 2016.¹⁰ En ny studie dokumenterer en positiv effekt av å gå i barnehage for disse barnas språkutvikling. Barn fra lavinntektsfamilier som har gått i barnehage fra 1½ års alder, ligger langt foran i språkutviklingen ved 3 års alder sammenlignet med de som ikke har gått i barnehage. I kommuner der barnehagedeltakelsen har økt raskere for lavinntektsbarn enn for høyinntektsbarn, har gapet i språkerferdigheter mellom inntektsgruppene krympet mest.¹¹ Evalueringen av gratis kjernetid i boområder med mange innvandrere tyder på at tiltaket førte til bedre skoleprestasjoner for elever med innvandrerbakgrunn.¹² I 2016 ble det innført en nasjonal ordning med gratis kjernetid for barn fra lavinntektsfamilier. Læringsmulighetene som ligger i økt barnehagedekning, kan potensielt gi et betydelig bidrag til å utjevne forskjeller i muligheter fremover.

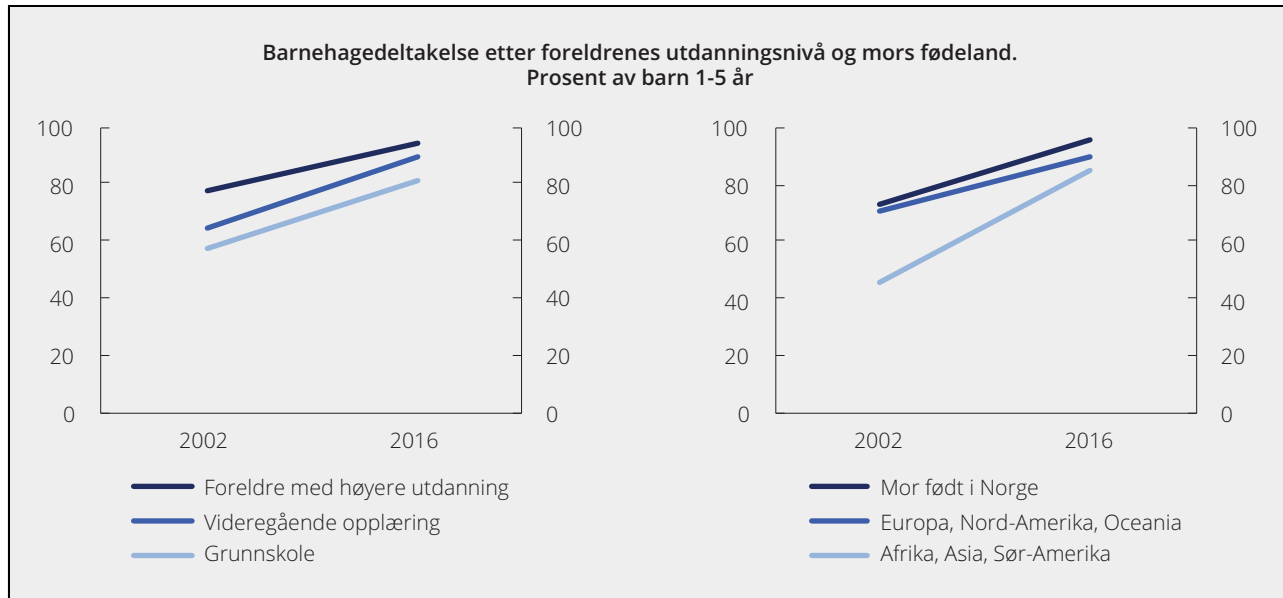
4.2.3 Grunnskole og videregående opplæring

Internasjonale undersøkelser av elevers ferdigheter tyder på at prestasjonsforskjellene i grunnskolen er like store i Norge som i andre land. Sammenlignet med andre land er imidlertid sosial bakgrunn ikke en like viktig forklaring på forskjeller i læring i Norge. Dette skyldes hovedsakelig at

¹⁰ Kitterød, R.H., Nymo, E.H. & Lyngstad, J. (2012). Endringer i bruk av barnetilsyn fra 2002 til 2010. *Rapporter 23/2012 Statistisk sentralbyrå*.

¹¹ Dearing, E., Zachrisson, H.D., Mykletun, A. & Toppelberg, C.O. (2018). Estimating the consequences of Norway's national scale-up of early childhood education and care (beginning in infancy) for early language skills. *AERA Open*, 4(1). doi.org/10.1177/2332858418756598

¹² Drange, N. & Telle, K. (2015). Promoting integration of immigrants: Effects of free child care on child enrolment and parental employment, *Labour Economics*, 34, 26–38. doi.org/10.1016/j.labeco.2015.03.006



Figur 4.2 Barnehagedeltakelse etter foreldrenes utdanningsnivå (venstre) og mors fødeland (høyre). Prosent av barn 1–5 år. 2002 og 2016

Kilde: Moafi, H. (2017). Barnetilsynsundersøkelsen 2016. *Rapporter 2017/35*, Statistisk sentralbyrå; Pettersen, S.V. (2003). Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 2002. *Rapporter 2003/9*, Statistisk sentralbyrå.

sosiale forskjeller mellom elever er mindre i Norge enn i de fleste andre land. Ulempen knyttet til å ha lav sosial bakgrunn er omtrent like stor i Norge som for gjennomsnittet av OECD-landene.

Målinger av befolkningens ferdigheter tyder på at ferdighetene økte frem til rundt 1990. Deretter ser man en svekking av ferdighetene, som spesielt rammet elever fra den nederste delen av den sosioøkonomiske fordelingen.^{13,14} Fra rundt 2005 har det vært en bedring i norske elevers ferdigheter.¹⁵ Enkelte undersøkelser kan tyde på at dette har hatt positive fordelingsvirkninger ved at litt flere elever fra de mest utsatte gruppene får gode resultater.¹⁶ Det har også vært en positiv utvikling i denne perioden når det gjelder gjennomføring i videregående opplæring for elevene med de svakeste forutsetningene, altså de som har dårlige karakterer fra grunnskolen (se figur 4.3 venstre), lavt utdannede foreldre eller innvan-

drerbakgrunn. Utviklingen har vært noe bedre på yrkesfag, der frafallsproblemen er størst, enn på studieforberedende programmer. Det har også vært en vekst i antall voksne som tar fagbrev i kombinasjon med jobb gjennom praksiskandidatordningen. Denne ordningen har gode fordelingseffekter i den forstand at den har vist seg å gi formell kvalifisering til grupper med høy risiko for å falle ut av utdanningsløpet.¹⁷

Til tross for en positiv utvikling de siste 10 årene er resultatene for utsatte elevgrupper i videregående opplæring i Norge relativt svake i internasjonal sammenheng (se figur 4.3 høyre). Unntaket er norskfødte med innvandrerforeldre. Denne gruppen har hatt positiv utvikling i lang tid og gjør det bedre enn annengenerasjonsinnvandrere i flere andre land.¹⁸ Innsatsen for å jevne ut forskjeller i skolen er nylig trappet opp ved at det fra skoleåret 2018/19 ble innført en lovfestet plikt for skolene til å gi intensiv opplæring til elever på 1.–4. trinn som strever med lesing, skriving og regning.

¹³ Salvanes, K.G. (2014). Humankapital og omstilling? *Magma 2014* (6).

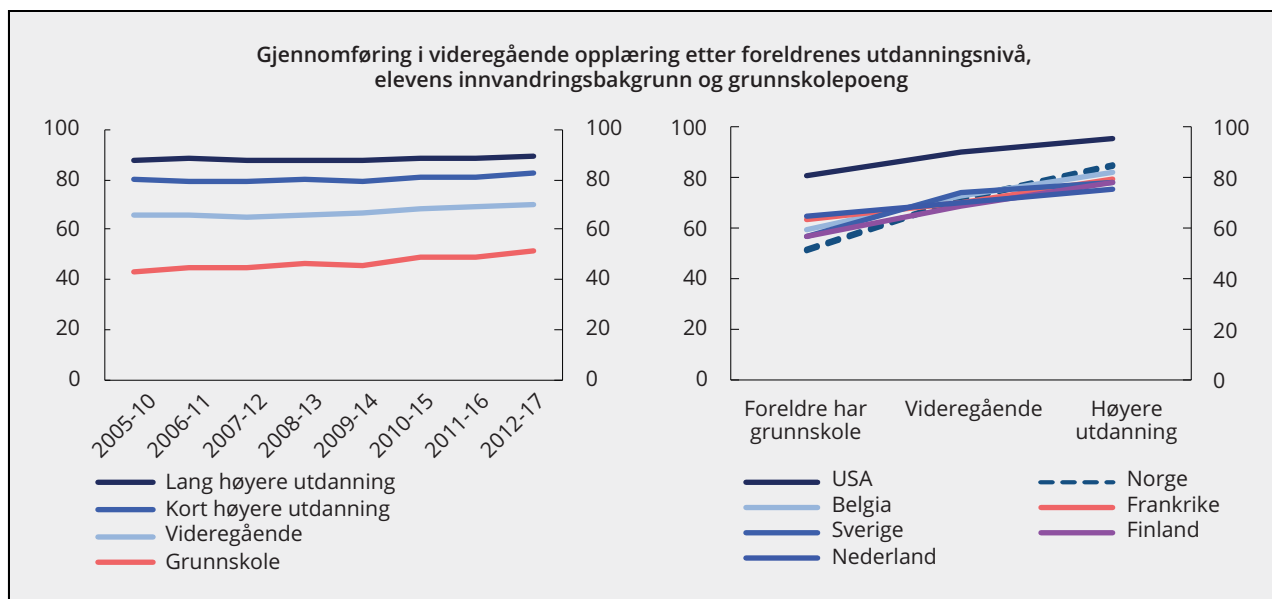
¹⁴ Gustafsson, J.E. & Blömeke, S. (2018). Development of school achievement in the Nordic countries during half a century, *Scandinavian Journal of Educational Research*, 62(3), 386–406. doi.org/10.1080/00313831.2018.1434829

¹⁵ Meld. St. 21 (2016–2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*, figur 3.5.

¹⁶ OECD (2018). In which countries and schools do disadvantaged students succeed? *PISA in Focus 80*. dx.doi.org/10.1787/66e037e8-en

¹⁷ Bratsberg, B., Nyen, T. & Raaum, O. (2017). Fagbrev i voksen alder. *Søkelys på arbeidslivet*, 34(1–2), 24–43.

¹⁸ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2012). Educating children of immigrants: Closing the gap in Norwegian schools. *Nordic Economic Policy Review 2012*(1).



Figur 4.3 Gjennomføring i videregående opplæring etter foreldrenes utdanningsnivå. Prosent som har fullført 5 år etter at de startet. Utvikling over tid i Norge (venstre) og sammenlignet med andre land (høyre)

Kilder: Statistisk sentralbyrå og OECD.

4.2.4 Høyere utdanning

Mens utvidelse av barnehage og grunnopplæring til å omfatte alle barn og unge har bidratt til reduserte forskjeller, kan ekspansjon av høyere utdanning isolert sett bidra til større forskjeller. Dette skyldes for det første at ikke alle velger å ta høyere utdanning, slik at ikke hele befolkningen omfattes av utvidelsen. For det andre er det en viss sosial skjevrekuttering til høyere utdanning. I praksis vil mye av de offentlige midlene som brukes til høyere utdanning, tilfalle de som har de gunstigste forutsetningene. Samtidig bidrar offentlig finansiering til å gjøre høyere utdanning tilgjengelig for alle. Selv om skjevrekutteringen fortsatt er betydelig, viser figur 4.4 at utviklingen går i riktig retning. Studietilbøyeligheten blant unge med lavt utdannede foreldre er doblet siden 1990-tallet, mens den har vært tilnærmet konstant for de med de høyest utdannede foreldrene (se figur 4.4 venstre). Blant norskfødte med innvandrerbakgrunn har utviklingen vært veldig sterk, og denne gruppen har for lengst gått forbi unge uten innvandrerbakgrunn (figur 4.4 høyre).

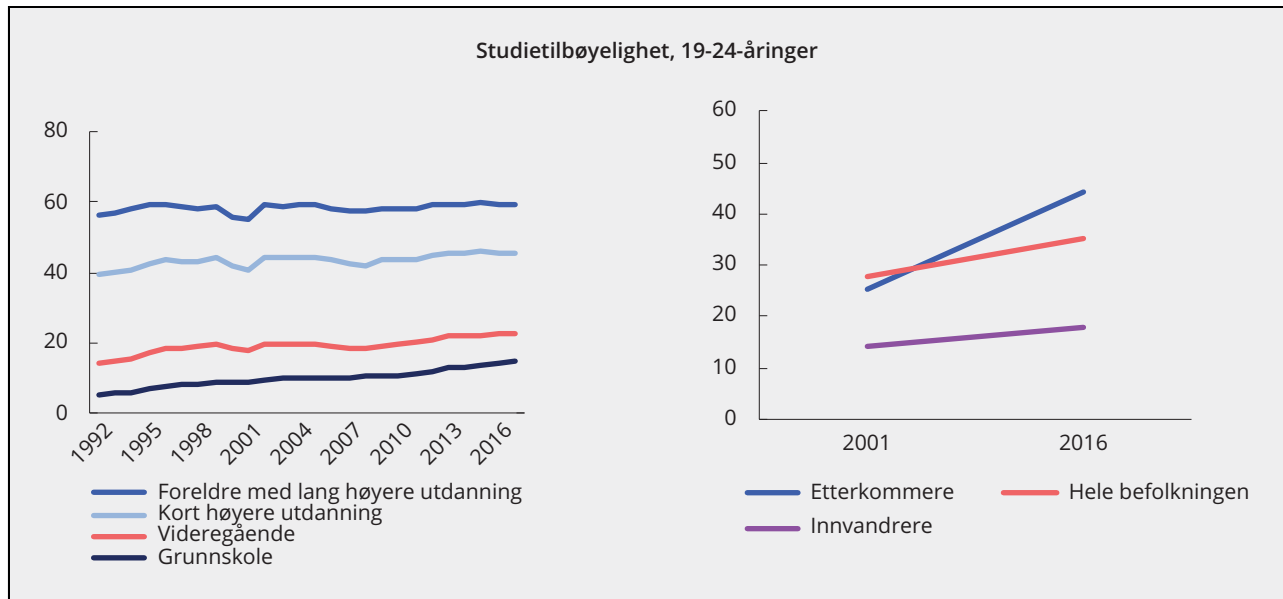
Unge som selv har innvandret til Norge, har lav studietilbøyelighet, med unntak av de som har tatt videregående skole her. Dette skyldes at humankapital opparbeidet i utlandet verdsettes betydelig lavere enn humankapital opparbeidet i ankomstlandet, noe som er uheldig med tanke på

varig inkludering i arbeidslivet.¹⁹ Offentlig godkjenning av medbrakt kompetanse bidrar til høyere verdsettelse i det norske arbeidsmarkedet. Å bygge på med norsk utdanning etter ankomst innebærer en dobbel gevinst fordi det både gir en anerkjennelse av den medbrakte humankapitalen og påfyll av kompetanse som er verdsatt i Norge. Bratsberg, Raaum og Røed finner i en studie at flyktninger med høyere utdanning fra Norge har langt bedre arbeidsmarkedstilpasning enn flyktninger med tilsvarende utdanningsnivå fra utlandet.²⁰

Utdanningsmobiliteten er høyere i Norge enn i gjennomsnittet for OECD-landene i den forstand at det er flere som har tatt en høyere utdanning, til tross for at foreldrene ikke har høyere utdanning. Det er også flere barn av høyt utdannede som ikke tar høyere utdanning i Norge, enn det som er vanlig i andre OECD-land. I likhet med de fleste andre OECD-landene har utdanningsmobiliteten i Norge økt over tid. Blant unntakene finner vi USA og Tyskland.²¹

¹⁹ Friedberg, R.M. (2000). You can't take it with you? Immigrant assimilation and the portability of human capital, *Journal of Labor Economics* 18(2), 221–251. doi.org/10.1086/209957

²⁰ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet* 2016(3). Se også NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*.



Figur 4.4 Studietilbøyelighet blant 19–24-åringe etter foreldrenes utdanningsnivå (venstre) og innvandringsbakgrunn (høyre). Prosent av aldersgruppen som er studenter i høyere utdanning

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4.2.5 Læring i arbeidslivet

Mye av samfunnets totale investeringer i humankapital foregår i arbeidslivet. Personer som ikke er sysselsatt, går glipp av dette og vil oftere enn andre oppleve at kunnskaper og ferdigheter forringes. Siden læring avler læring, vil det også være store ulikheter blant sysselsatte: Det investeres mest i humankapitalen til de som har høyest kompetanse fra før.

Sysselsatte deltar mer i opplæring og har bedre læringsmuligheter på jobb desto høyere utdanningsnivå og ferdigheter de har. Skjevheten er imidlertid mindre uttalt enn i de fleste andre land. Ifølge OECDs PIAAC-undersøkelse er det ingen land som investerer mer i humankapitalen til sysselsatte med lavt kompetansenivå, enn Norge.²² Berg, Bjørnstad og Mark mener dette kan skyldes den norske arbeidslivsmodellen og at myndighetene bevisst har satsset på denne gruppen.²³

Tallene for læring i arbeidslivet er usikre. For eksempel viser registerdata viser at andelen av befolkningen som deltok i videreutdanning økte

fra 4,6 prosent i 2010 til 5,1 prosent i 2017, mens Lærevilkårsmonitoren (LVM) tyder på at andelen falt fra 9 til 8 prosent. Kompetanse Norge har utlyst et oppdrag som går nærmere inn på disse forskjellene. Resultatene vil trolig foreligge første halvår i 2019.

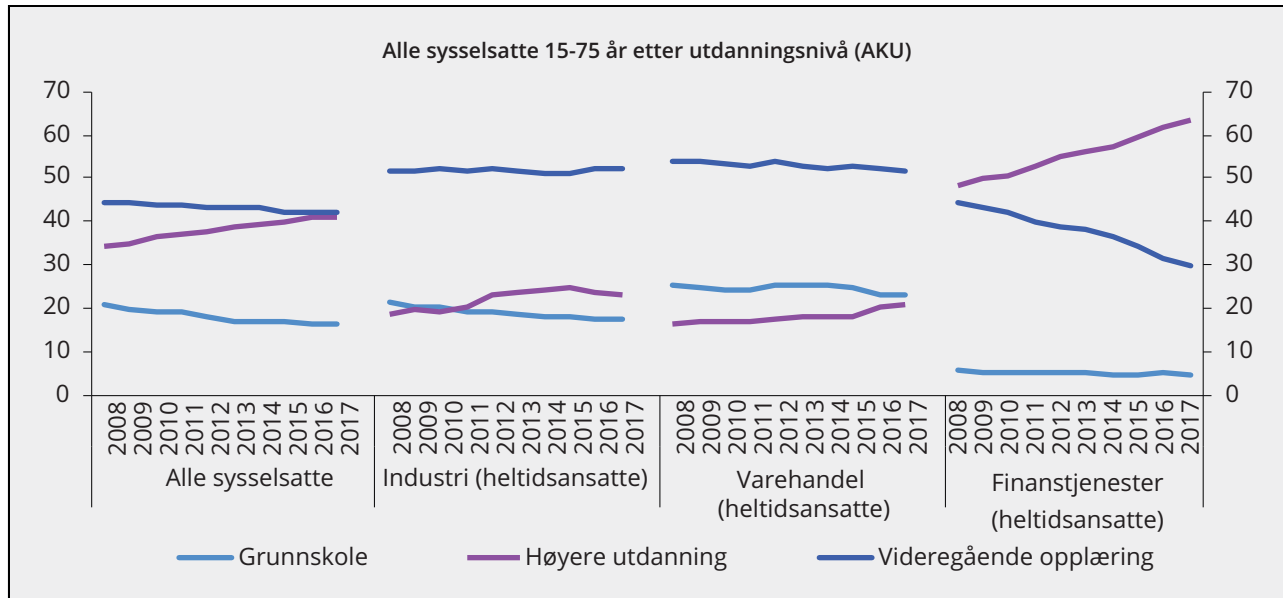
4.3 Kompetanse som dekker arbeidslivets skiftende behov

Samspillet mellom utdanningssystemet og arbeidsmarkedet har stor betydning for inntektsulikheter. Dersom for få personer tar lang opplæring relativt til etterspørselen etter personer med slik bakgrunn, vil lønningene i yrkene som krever mest opplæring, drives opp. På samme måte vil god tilgang på kompetanse redusere lønnsforskjellene. Arbeidsoppgaver som forsvinner, fører til at det ikke lenger er behov for enkelte ferdigheter i arbeidslivet. Samtidig krever nye arbeidsoppgaver nye ferdigheter. Tiltak som bidrar til at tilbudet av kvalifisert arbeidskraft dekker den stadig skiftende etterspørselen i arbeidsmarkedet, kan bidra til å redusere lønnsforskjeller og utenforskap, samtidig som slike tiltak også fremmer økonomisk vekst. Et kompetanseløft som legger til rette for læring hele livet, krever tilpasninger i både utdanningstilbud og kompetanseutvikling for arbeidstakere.

²¹ OECD (2017). *Education at a Glance 2017* (tabell A4.1 og A.4.2).

²² OECD (2013). *OECD Skills Outlook 2013*, figur 5.7.

²³ Berg, S.L., Bjørnstad, R. & Mark, M.S. (2016). Den norske arbeidslivsmodellen med produktivitet i verdenstoppen. *Rapport nr. 37*, Samfunnsøkonomisk analyse.



Figur 4.5 Utvikling over tid i sysselsetting etter utdanningsnivå. Prosent av alle sysselsatte og av heltidsansatte i utvalgte næringer, 2008–2017

Kilder: Statistisk sentralbyrå og NOU 2018: 8 *Fagopplæring for framtida*.

4.3.1 Endring i etterspørsel

Teknologiske endringer har spilt en nøkkelrolle i utviklingen av økonomi og samfunn gjennom de siste par hundre årene. Den første store endringsbølgen kom med dampkraft og mekanisering. Den andre ble båret frem av kjemisk industri, forbrenningsmotoren og elektrisitet. I senere tid har vi sett store endringer blant annet innenfor bioteknologi, nanoteknologi og ikke minst nettverksbasert informasjonsteknologi.

Teknologisk utvikling endrer etterspørselen etter kompetanse. I USA kom halvparten av jobbveksten fra 1980 til 2010 i nye oppgaver og yrkestitler. I Norge har jobbveksten siden 2000 nesten utelukkende kommet i yrker som krever høyere utdanning.²⁴ Figur 4.5 viser at det har vært relativt store endringer i de sysselsattes utdanning bare de siste ti årene. Andelen med grunnskole og videregående utdanning har gått ned, mens andelen med høyere utdanning har økt. I industri og varehandel har endringene ikke vært så tydelige, mens de er markante i finansnæringen.

Automatisering av arbeidsoppgaver innebærer økt produktivitet og normalt også redusert etterspørsel etter personer til å løse oppgavene. Med

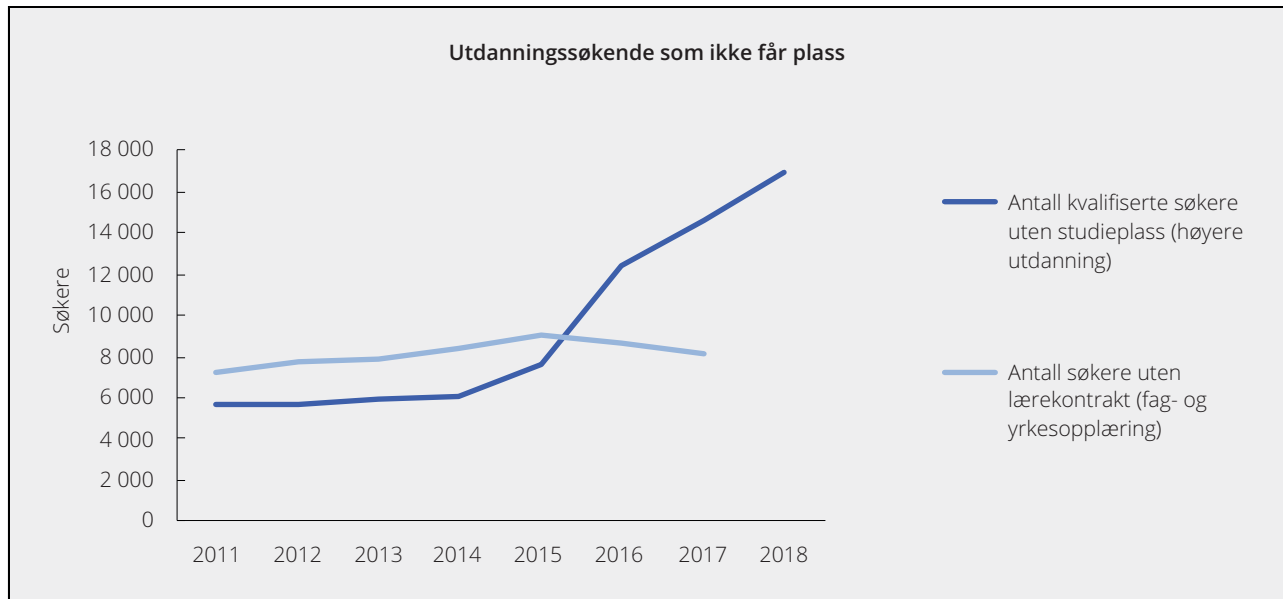
nye muligheter for bruk av roboter understøttet av kunstig intelligens har vi de siste årene sett en økende frykt for en «jobbløs» fremtid. Økte inntekter til eierne av produksjonsutstyret i automatisert virksomhet gir imidlertid isolert sett økt etterspørsel etter arbeidskraft på andre områder. Det er ikke opplagt at dette er tilstrekkelig til å kompensere for tapet av arbeidsplasser som kan følge av automatisering.²⁵ Samtidig tilsier erfaring at ny teknologi ikke bare overtar arbeidsoppgaver fra mennesker, men også skaper nye arbeidsoppgaver der mennesker har komparative fortrinn sammenlignet med maskiner. De nye oppgavene kan imidlertid kreve andre kunnskaper og ferdigheter enn arbeidsoppgavene som forsvinner. Forskerne peker på faren for at misforhold mellom arbeidsstyrkens ferdigheter og kompetansekravene som følger av ny teknologi, kan skape langvarige og smertefulle omstillingsprosesser med høyere ledighet og større ulikhet.

4.3.2 Utdanningskapasitet og balanse i arbeidsmarkedet

Norge har et dynamisk arbeidsmarked. Som beskrevet i perspektivmeldingen 2017 forsvinner om lag 250 000 jobber, eller 10 prosent av arbeids-

²⁴ Håland, I. & Nesheim, H.N. (2016). Måling av langsiktige endringer i yrkesstrukturen. Om ulike datakilder og yrkesstandarder. *Notater 2016/36*, Statistisk sentralbyrå.

²⁵ Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2018). Artificial intelligence, automation and work. *NBER Working Paper No. 24196*, The National Bureau of Economic Research.



Figur 4.6 Antall utdanningsøkende som ikke får plass 2011–2018

Kilder: Samordna opptak og Utdanningsdirektoratet.

plassene i Norge hvert år. Imidlertid skapes det om lag like mange jobber hvert år. I tillegg skifter mange jobb. Norge har altså et dynamisk arbeidsmarked hvor svært mange arbeidsplasser forsvinner, men hvor det skapes tilsvarende mange nye arbeidsplasser hvert år.

En av forklaringene på at lønnsforskjellene har holdt seg relativt stabile i Norge, er at det har vært rimelig balanse mellom tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft med høy kompetanse. 1990-tallet var en periode preget av rask teknologisk endring, blant annet med innføring av IT. Sterk vekst i studiekapasitet og i tilbudet av høyt utdannede bidro trolig til at lønnsulikheten likevel økte mindre i Norge i denne perioden enn i USA og en rekke andre land, som ikke sørget for tilstrekkelig ekspansjon av høyere utdanning.^{26,27,28}

Lønnsforskjellene mellom lavt og høyt utdannede har holdt seg stabile eller endog blitt redusert helt siden 1980-tallet.²⁹ Gjennomsnittstallene dekker over forskjeller mellom næringer. Høyt utdannede i skjermet sektor har tapt lønnsmessig

siden 1970-tallet. I industrien har derimot lønnsforskjellene mellom ulike utdanningsgrupper økt siden 2004, og forskjellene nærmer seg mønsteret hos handelspartnerne (se NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*, s. 149–151). Dette kan være en konsekvens av at etterspørselen har oversteget tilbudet av høyt utdannede innenfor teknologifag.

Handel med lavkostland, automatisering og utflytting av industri har ført til at mange arbeidsplasser for lavt utdannede har forsvunnet i høykostland. I USA og en del andre land har dette ført til reduserte lønninger for lavt utdannede. I Norge har vi ikke sett en slik nedgang i lønningene, men i stedet har mange med lav utdanning gått ut av arbeidslivet.³⁰ Innvandring og vedvarende frafall i videregående opplæring har gitt et stadig påfyll av lavt utdannede i arbeidsmarkedet. Etterspørselen etter denne type arbeidskraft forventes redusert ytterligere,³¹ og den resulterende ubalansen øker risikoen for utenforskap og ulikhet.

Gode økonomiske tider drevet av høye oljeinntekter gjorde at det lenge var mulig for mange å få jobb uten å fullføre en utdanning. I tillegg til at

²⁶ Hægeland, T. & Møen, J. (2000). Kunnskapsinvesteringer og økonomisk vekst. Vedlegg 15 til NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar – Om høyere utdanning og forskning i Norge*.

²⁷ Bjørnstad, R. & Skjerpen, T. (2003). Betydningen av teknologi og internasjonal handel for lønn og ledighet etter utdanning i Norge. I Raabe m.fl. (Red.), *Utdanning 2003 – ressurser, rekruttering og resultater*, *Statistiske analyser 60/2003*, Statistisk sentralbyrå.

²⁸ Goldin, C. & Katz, L.F. (2008). *The race between education and technology*. Harvard University Press.

²⁹ Se figur 7 i Dapi, B., Gjefsen, H.M., Sparrman, V. & Stølen, N.M. (2016). Education-specific labour force and demand in Norway in times of transition. *Rapporter 2016/31*, Statistisk sentralbyrå.

³⁰ Balsvik, R., Jensen, S. & Salvanes, K.G. (2015). Made in China, sold in Norway: Local labor market effects of an import shock. *Journal of Public Economics*, 127(C), 137–144. doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.08.006

³¹ NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I*.

lønnspremien ved utdanning er lav i Norge, er dette antakelig noe av forklaringen på det omfattende frafallet fra både videregående og høyere utdanning, og på at det er færre som har tatt lange utdanninger og utdanninger innenfor teknologiske fag, enn i sammenlignbare land. Arbeidsinnvandring,³² finanskrise og oljeprisfall har endret dette, og ungdom søker seg til «matnyttige» fag som aldri før. Utdanningssystemet har respondert med å øke kapasiteten, men ikke tilstrekkelig til å ta unna for den sterke søknadsveksten i samme periode. Det er fortsatt mangel på læreplasser, og antall kvalifiserte søkere til høyere utdanning som står uten studieplass, er mer enn doblet på bare tre år (se figur 4.6).

Det er utfordrende for utdanningssystemet å tilpasse seg arbeidslivets behov. Både læringsutbyttet og relevansen for arbeidsmarkedet kan styrkes ved et bedre samarbeid mellom institusjonene og næringslivet. Dette er en gjensidig utfordring for universiteter og høyskoler og for arbeidslivet. Konkurransen blir stadig hardere om å komme inn på fag som IKT og sykepleie, til tross for at det er store udekkede behov i arbeidsmarkedet innenfor slike yrker.³³ Dersom ungdom ikke får fullført et utdanningsløp på grunn av mangel på lære- eller studieplasser, vil tilførselen av lavt kvalifisert arbeidskraft øke.³⁴ Dette kan gjøre omstillingen mer smertefull fremover og bidra til mer ulikhet.

4.3.3 Kompetanseutvikling i arbeidslivet

Kompetanseutvikling i arbeidslivet kan virke utjevnende ved å sette arbeidsstyrken i stand til å utføre stadig nye arbeidsoppgaver som erstatter jobber som forsvinner i kjølvannet av teknologiutvikling og globalisering. Norsk arbeidsliv er kjennetegnet ved et relativt stort omfang av kompetanseutvikling i arbeidslivet, og bare Danmark ligger høyere på statistikken. Beregninger tyder på at bare lønnskostnadene for de timene som brukes til etter- og videreutdanning, beløp seg til 46 milliarder kroner i 2017.³⁵ Til sammenligning investerte næringslivet om lag 36 milliarder kroner i forskning og utvikling i 2016.

³² Studier fra Norge og andre land viser at arbeidsinnvandring endrer de unges utdanningsvalg over mot høyere utdanning.

³³ NAVs bedriftsundersøkelse.

³⁴ Arbeidssøkere med kun studiekompetanse fra videregående skole regnes her som «lavt kvalifisert». Etterspørselen etter slik kompetanse er lav og synkende. En fullført fag- og yrkesopplæring fra videregående skole er derimot etterspurt i arbeidslivet.

Virksomhetenes insentiver

I en økonomi som overlates til seg selv, vil det investeres for lite i kompetanse. Hovedgrunnen til dette er at de som betaler kostnadene ved opplæringen, normalt ikke vil høste alle fordelene selv og derfor vil legge for liten vekt på betydningen av disse. Dette gjelder både for enkeltindivider og for en bedrift som vurderer å finansiere utdanning eller annen kompetanseheving for sine ansatte.

Et forenklet teoretisk utgangspunkt er at virksomheter kun vil ha insentiver til å finansiere opplæring som er nyttig i vedkommende virksomhet, og som ikke kan brukes i andre virksomheter.³⁶ Bedriften vil høste gevinsten av slike investeringer. Mer generell opplæring som gjør arbeidstakere mer omstillingsdyktige, må finansieres av arbeidstakerne selv, siden arbeidstakeren vil ta med seg slik kompetanse til en eventuell ny arbeidsgiver. Disse mekanismene medfører at bedrifter særlig investerer i etterutdanning, mens grunnutdanningen og videreutdanning som gir formell kompetanse, i større grad betales av den enkelte. En studie viser for eksempel at bedriftene i Norge dekket 87 prosent av lønnskostnadene til etterutdanning og 15 prosent av lønnskostnadene til videreutdanning.³⁷

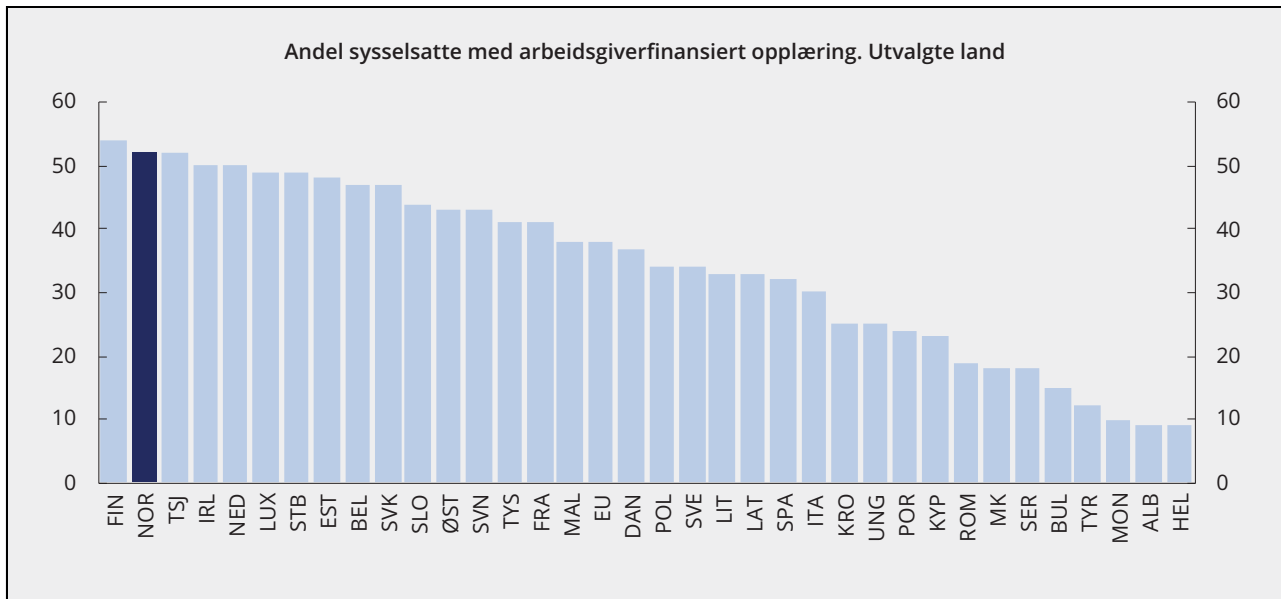
Nærmere undersøkelser viser likevel at mye av den virksomhetsfinansierte opplæringen er av mer generell karakter i den forstand at den er anvendelig også utenfor egen virksomhet.³⁸ En årsak er at det kan inngås kontrakter som binder arbeidstakeren til bedriften en periode (plikktjeneste) eller som gir lavere lønn under opplæringsperioden (lærekontrakter), slik at bedriften kan høste gevinsten av kompetansehevingen. En annen årsak kan være at treghet i arbeidsmarkedet innebærer at ansattes lønnsutvikling ikke holder tritt med deres produktivitetsutvikling. Mye av gevinstene av generell opplæring vil da tilfalle arbeidsgiver.³⁹ En britisk studie viser for eksempel at en prosentenhets økning i opplæringsaktivi-

³⁵ Mark, M.S., Børing, P. & Fevolden, A.M. (2018). Forstudie om avkastning av kompetanseinvesteringer i arbeidslivet. *Rapport 56/2018 NIFU*.

³⁶ Becker, G. (1962). Investment in human capital: A theoretical analysis. *Journal of Political Economy*, 70(9).

³⁷ Børing, P. & Skule, S. (2013). Kompetanseinvesteringer i videreutdanning og opplæring i norsk arbeidsliv: Beregninger basert på data fra Lærevilkårsmonitoren koblet mot registerdata. *Rapport 50/2013 NIFU*.

³⁸ Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., de Paola, M. & Leuven, E. (2005). Workplace training in Europe. I Brunello, G., Garibaldi, P. & Wasmer, E. (Red.), *Education and training in Europe*, Oxford University Press (2007).



Figur 4.7 Andel av de sysselsatte som har mottatt arbeidsgiverfinansiert opplæring siste 12 måneder

Kilde: European Working Conditions Survey 2015.

tet på arbeidsplassen førte til 0,6 prosent økning i produktivitet og 0,3 prosent økning i lønn.⁴⁰ I Norge er det rimelig å anta at sammenhengen mellom produktivitets- og lønnsvekst er enda svakere (se kapittel 3), og bedriftenes insentiver til å finansiere kompetanseutvikling tilsvarende sterkere.

Figur 4.7 tyder på at norske virksomheter bruker relativt mye ressurser på kompetanseutvikling i internasjonal målestokk. Ifølge NHOs kompetansebarometer er kompetanseheving av egne ansatte den viktigste strategien for å dekke kompetansebehov, tett fulgt av nyrekruttering. Noen forhold ved det norske arbeidslivet kan øke arbeidsgiveres insentiver til å investere i de ansattes kompetanse. Et relativt sterkt vern mot individuell oppsigelse gjør det mindre aktuelt å erstatte eksisterende ansatte med nyrekrutterte med høyere kompetanse. I Norge har arbeidsgiver i tillegg en lovfestet plikt til å sørge for tilstrekkelig opplæring.

De høye effektive minstelønningene i Norge øker virksomhetenes insentiver til å investere i ny teknologi.⁴¹ På den ene siden kan dette føre til «over-automatisering» og utstøting av lavt utdan-

nede. På den annen side fører introduksjonen av ny teknologi til mer kompetanseutvikling for de gjenværende arbeidstakerne. Studier av sektorer som har blitt digitalisert, viser at automatisering av rutineoppgaver fører til at gjenværende arbeidsoppgaver blir mer analytiske og preget av samhandling mellom mennesker og maskiner.

At det er mange små og mellomstore bedrifter i Norge, kan isolert sett trekke kompetanseinvesteringene ned. Slike bedrifter kan mangle oversikt over virksomhetens kompetansebehov, ha mindre kapasitet til organisasjonsutvikling og ha fravær av stordriftsfordeler. I tillegg er tid og ressurser en utfordring i slike bedrifter, som ofte har en sterk driftsorientering som gjør det vanskelig å sette inn vikarer.⁴²

Individenes insentiver

Selv om virksomhetene finansierer det meste av kompetanseutviklingen i arbeidslivet, må det også tas hensyn til individenes interesser og motivasjon. Ett forhold er at virksomhetene investerer mest i ansatte som har mye kompetanse fra før. Den virksomhetsstyrte modellen vil derfor ha en

³⁹ Acemoglu, D. & Pischke, J.-S. (1999). Beyond Becker: Training in imperfect labour markets. *The Economic Journal*, 109(453), F112–F142.

⁴⁰ Dearden, L., Reed, H. & Van Reenen, J. (2006). The impact of training on productivity and wages: Evidence from British panel data. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(4), 397–421. doi:10.1111/j.1468-0084.2006.00170.x

⁴¹ Barth, E., Moene, K.O. & Willumsen, F. (2014). The Scandinavian model – An interpretation. *Journal of Public Economics*, 117(Sept.), 60–72. doi: 10.1016/j.jpubeco.2014.04.001

⁴² Vinsand, G. & Langset, M. (2015). Økt kunnskap og kompetanse blant ansatte i små og mellomstore bedrifter – Samarbeidsmodeller i mindre markeder. *Rapport 2015/8 NIVI*.

tendens til å skape økt ulikhet. Et annet forhold er at virksomhetene tenker mer kortsiktig enn det som er optimalt for samfunnet. Langsiktige kompetanseinvesteringer som bygger på individenes egne interesser og motivasjon, kan gjøre arbeidsstyrken mer omstillingsdyktig.

Norge er blant OECD-landene der utdanning og ferdigheter premieres lavest i form av økt lønn.^{43,44} Progressiv beskatning reduserer isolert sett insentivene til å ta lang utdanning fordi utlignet skatt på en gitt livsinntekt blir høyere når inntekten fordeles på færre år. Ifølge OECD er progressiviteten i det norske skattesystemet imidlertid på et relativt «skills-friendly» nivå. Et godt offentlig sikkerhetsnett gjør det mindre risikabelt å satse på at ting ordner seg.

At førstegangsutdanning ved offentlige læresteder er gratis, kompenserer for at avkastningen på utdanning i form av høyere lønn er lavere i Norge enn i land som har studieavgifter. For etter- og videreutdanning må det ofte betales studieavgift, og tilbud fra private institusjoner kan ha til dels høye studieavgifter. Det brukes imidlertid betydelige offentlige ressurser også på etter- og videreutdanning.

Studier av kompetanseutvikling i arbeidslivet finner gjerne at den lønnsmessige avkastningen av opplæringen er større desto mer utdanning deltakerne har i utgangspunktet. Det betyr at lavt utdannede har svakere insentiver til å investere i egen kompetanse. De står også overfor en del andre barrierer, som svake grunnleggende ferdigheter og lav motivasjon. Samtidig har kompetanseutvikling vist seg å ha stor betydning for å holde lavt utdannede lenge i jobb. Eldre arbeidstakere har også svake insentiver til å investere i egen kompetanse fordi de har kort tid igjen til å høste avkastningen. Samtidig er det erfaring for at kompetanseutvikling bidrar til at eldre står lenger i arbeid (se eksempel i boks 4.1). Dette kan motivere særskilte ordninger rettet mot personer med lav kompetanse og mot eldre arbeidstakere.

Hittil er det i hovedsak arbeidsoppgaver med lave kompetansekrav som har forsvunnet på grunn av ny teknologi. Utviklingen innenfor kunstig intelligens trekker i retning av at også høykompetansejobber vil bli automatisert. Fremover vil det trolig heller ikke bare være eldre arbeidstakere som opplever å «gå ut på dato». Ny teknologi

erstatte også yngre arbeidskraft som er ufaglært eller ble utdannet med sikte på bruk av gammel teknologi.^{45,46} Det er derfor viktig at også høyt utdannede og yngre arbeidstakere tar et større ansvar for egen kompetanseutvikling fremover.

Opplæringstilbud og finansiering av livsopphold

Forutsetninger for kompetanseutvikling er at det finnes relevante opplæringstilbud og ordninger som kompenserer for inntektsbortfall ved lengre

Boks 4.1 Effekt av tiltak for å stimulere til kompetanseutvikling i arbeidslivet

Tyske Bildungspremie: Myndighetene refunderer 50 prosent av kursavgiften – maksimalt 500 euro – i jobbrelatert opplæring for sysselsatte med lav inntekt. Tiltaket har ført til at deltakerne har fått mer avanserte arbeidsoppgaver, men få benytter tilbudet.

Tyske WeGebAu: Individuelt tilskudd målrettet mot lavt utdannede arbeidstakere over 45 år i små og mellomstore bedrifter. Tiltaket har positiv effekt på sysselsetting ved at eldre står lenger i jobb. Det er også positiv effekt på lønn, men kun for de som tar opplæring over mer enn to måneder. Få benytter tiltaket.

I et sveitsisk eksperiment ble det delt ut tilskudd på mellom 200 og 1500 sveitserfranc som var øremerket opplæring, til et tilfeldig utvalg individer. Tiltaket økte deltakelsen i opplæring med 13 prosentenheter. Høyt utdannede responderte best på tilbudet, mens effekten på arbeidsmarkedstilpasning var størst for personer med yrkesfaglig bakgrunn.

Et eksperiment i Nederland samfinansiert av myndighetene og bransjevise opplæringsfond ga tilskudd på 1000 euro til et tilfeldig utvalg ansatte øremerket arbeidsmarkedrelatert opplæring. Hele 65 prosent benyttet tilskuddet. Effekten i form av økt deltakelse i opplæring var på 20 prosentenheter. Tiltaket hadde positiv effekt på videre opplæringsplaner (motivasjon).

⁴³ Se tabell A4.1 i OECD (2018). *Education at a glance 2018*, OECD Publishing.

⁴⁴ Hanushek, E.A., Schwerdt, G., Wiederhold, S. & Woessmann, L. (2015). Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC. *European Economic Review* 73(C), 103–130. DOI: 10.1016/j.eurocorev.2014.10.006

⁴⁵ Nedelkoska, L. & Quintini, G. (2018). Automation, skills use and training. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 202*. dx.doi.org/10.1787/1815199X

⁴⁶ Janssen, S. & Mohrenweiser, J. (2018). The shelf life of incumbent workers during accelerating technological change: Evidence from a training regulation reform, *IZA discussion paper 11312*, februar 2018.

opplæringsperioder. Over halvparten av NHO-bedriftene mener at utdanningsinstitusjonene ikke tilbyr de utdanningstilbudene de trenger, ifølge NHOs kompetansebarometer. Industribedrifter, SMB og bedrifter med mange ufaglærte er mindre fornøyd med tilbudet av kompetanseutvikling enn andre vurdert etter kriteriene relevans, fleksibilitet og kostnad.⁴⁷

De siste ti årene har myndighetene satset på å utvikle tilbud som er tilpasset arbeidstakere med lite utdanning og svake grunnleggende ferdigheter (BKA-programmet/KompetansePluss fra 2006, utvikling av modulbasert forberedende voksenopplæring fra 2017).

Det er mange private aktører innenfor etter- og videreutdanningsmarkedet. Det offentlige utdanningstilbudet kan tidvis respondere tregt på arbeidslivets behov. En årsak til lav fleksibilitet kan være at organiseringen ved offentlige universiteter og høyskoler primært er rettet inn mot produksjon av gradsgivende heltidsstudier og forskning. En annen årsak er at lærestedene kan oppfatte etterspørselen etter etter- og videreutdanning som usikker og kan vegre seg for å etablere

kostbare tilbud. Regelverket for egenbetaling kan også være et moment. I 2018 har regjeringen derfor innledet en satsing på utvikling av relevante videreutdanningstilbud innenfor digitalisering i fagskole og høyere utdanning.

Arbeidstakere som har mistet jobben og ønsker å ta ordinær høyere utdanning på full tid for å bedre jobbmulighetene, kan i utgangspunktet ikke få finansiert dette med dagpenger eller studiestøtte på tilsvarende nivå. Det finnes unntak fra hovedregelen om at dagpenger og høyere utdanning ikke kan kombineres, blant annet er det åpning for å studere med inntil 50 prosent progresjon utenom normal arbeidstid og kortere utdanningsforløp på full tid som i sin helhet er normert til tre måneder eller mindre, kan kombineres med dagpenger. Hovedregelen begrunnes med at studiene ikke må komme i konflikt med kravet om at dagpengemottakere skal være reelle arbeidssøkere og at hovedaktiviteten skal være jobbsøking eller arbeidsrettet aktivitet. Langvarig utdanning kan komme i konflikt med dette. Videre skal det ikke lønne seg å bli arbeidsledig for å få finansiert utdanning med dagpenger fremfor lån og stipend fra Lånekassen.

⁴⁷ Kompetanse Norges Virksomhetsundersøkelse for 2017.

5 Ulikhet i helse

5.1 Innledning

Folkehelsen i Norge er god. Forventet levealder ved fødsel og selvrapportert helse er blant de høyeste i verden. Sosiale forskjeller i helse og levekår er likevel en utfordring. God helse, gode levekår og god livskvalitet henger sammen, og folkehelsearbeidet må legge til rette for at den enkelte kan ta gode valg for sin egen helse og mestring. Dette kan også bidra til å redusere sosial ulikhet i helse. Helse- og levevaner som etableres tidlig i livet, påvirker mulighetene til å lykkes i skolen og i arbeidslivet.

På midten av 1800-tallet hadde Norge den høyeste registrerte levealderen blant land det var naturlig å sammenligne oss med, både for menn og kvinner. Siden den gang har forventet levealder ved fødselen økt med over 35 år her hjemme, ikke minst på grunn av kraftig nedgang i barnedødeligheten. De siste tiårene har nedgang i hjerte- og karsykdommer og bedre overlevelse i eldre år ført til økt levealder.

Samtidig er det fortsatt ulikhet i helse mellom enkeltpersoner og befolkningsgrupper, som kommer til syne i ulik forventet levealder etter utdanning, inntekt og andre sosioøkonomiske kjennetegn. Det er lignende forskjeller i risikofaktorer som røyking, kosthold og stillesitting. Vi bruker begrepet 'sosiale helseforskjeller' om systematiske helseforskjeller utover normal variasjon som er sosialt frembrakte og mulige å endre.

Befolkningen i hele landet skal ha et likeverdig tilbud om helse- og omsorgstjenester uavhengig av diagnose, bosted, personlig økonomi, kjønn, etnisk bakgrunn og den enkeltes livssituasjon. Det nasjonale målet for folkehelse og helse- og omsorgstjenesten er flest mulig gode leveår for alle og reduserte sosiale helseforskjeller i befolkningen. En politikk for å jevne ut helseforskjeller må bygge på en god kartlegging og forståelse av hvilke sammenhenger som gjør seg gjeldende på de ulike områdene.

Arbeid for å redusere sosiale helseforskjeller utgjør en viktig del av folkehelsepolitikken. Folkehelsebegrepet refererer til befolkningens helse og hvordan helse er fordelt i befolkningen. Det er

tverrpolitisk enighet om at målet om økt forventet levealder først og fremst skal nås ved å redusere for tidlig død og ved å utjevne sosiale helseforskjeller. Regjeringens innsats for å motvirke ulikhet i helse er nærmere omtalt i avsnitt 8.4.

Dette kapitlet gjør rede for helsetilstanden i Norge i et internasjonalt perspektiv, noen indikatorer for sosiale og demografiske forskjeller i helse og helseatferd, noen mulige forklaringer på forskjellene og den overordnede innretningen av folkehelsearbeidet.

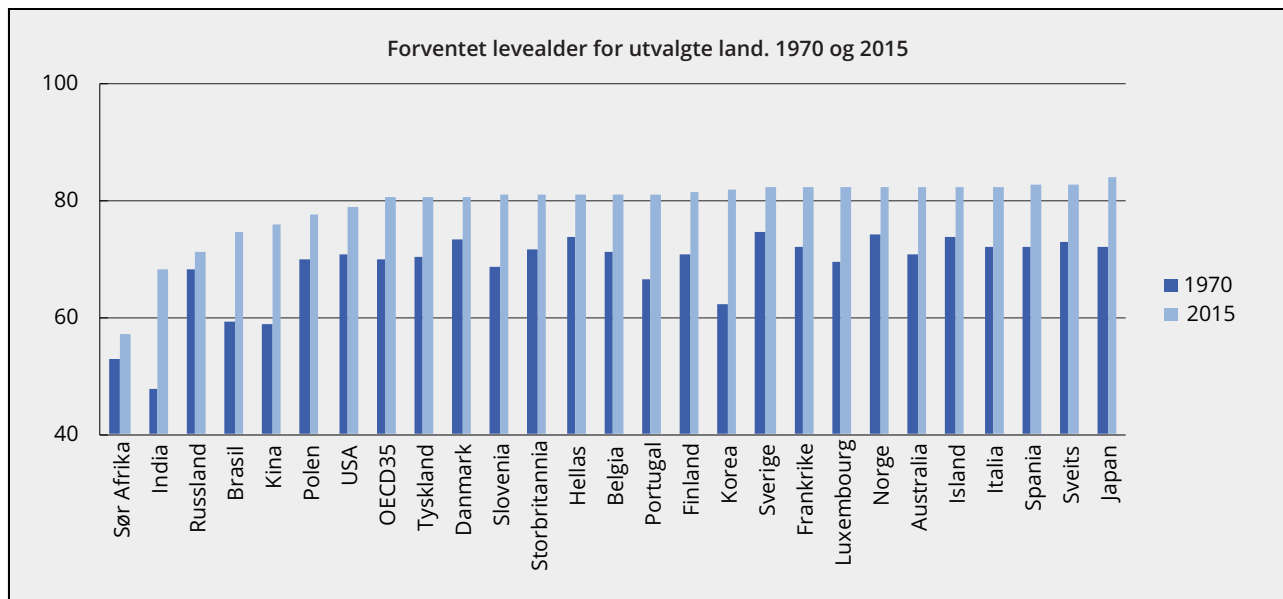
5.2 Helsetilstanden i Norge i et internasjonalt perspektiv

Ifølge OECD setter nordmenn god helse øverst på listen over hva som er viktig for et godt liv (OECD Better Life Index). Helse har en verdi i seg selv, men har også stor betydning for inntekt, utdanning, sosial kontakt, deltakelse og innflytelse i samfunnet. God helse gir større valgfrihet og bedre mulighet for den enkelte til å leve et liv man selv verdsetter.

God helse handler om mer enn fravær av sykdom. Det handler også om å mestre hverdagen og ha god livskvalitet på tross av sykdom fordi mange lever lenge med sykdom. En slik forståelse av helse kan kanskje best operasjonaliseres ved et utvalg indikatorer for livskvalitet. Antall friske leveår som en person kan forvente å få, er et mål på helsetilstanden i en befolkning. Som følge av begrensninger i tilfanget av informasjon, brukes også forventet levealder ved fødsel (eller et annet tidspunkt i livet) som indikator på helsetilstanden i en befolkning. De vanligste sammenligningene av helsetilstand mellom land baserer seg gjerne på dette målet, se figur 5.1 fra OECDs *Health at a glance*.¹

Forventet levealder ved fødsel i Norge lå i 2015 nærmere to år over OECD-gjennomsnittet, mens vi i 1970 lå 4,3 år over dette gjennomsnittet. Denne utviklingen illustrerer blant annet at ned-

¹ OECD (2017). *Health at a glance 2017*. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en.



Figur 5.1 Forventet levealder ved fødsel. 1970 og 2015

Kilde: OECD, 2017.

gangen i dødelighet kom tidligere i Norge og andre nordiske land enn i land som Japan, Spania og Italia. Slike forskjeller mellom land i når dødeligheten gikk ned, innebærer at forskjeller i forventet levealder ved fødsel ikke alltid gir et presist bilde av forskjeller i hvor lenge nyfødte faktisk vil leve i ulike land. En grunn til dette er at de eldre fødselskohortene i land der dødeligheten tidlig ble redusert inneholder relativt sett færre robuste personer (og relativt sett flere lite robuste personer) enn de eldre fødselskohortene i land der nedgangen i dødelighet kom senere. I den siste gruppen av land vil en større andel av de eldre fødselskohortene allerede være døde, og bare de mer robuste fortsatt være i live. Borgan og Keilman (2018) viser at forventet levealder ved fødsel dermed kan gi et for gunstig bilde av situasjonen i land som Italia og Japan, sammenlignet med land som Sverige og Norge.²

Et annet uttrykk for helse og livskvalitet er selvrapportert helse, slik denne måles i EUs levekårsundersøkelse EU-SILC. I denne undersøkelsen stilles det blant annet spørsmål om den enkeltes helse er svært god, god, hverken god eller dårlig, dårlig eller svært dårlig. Som det fremgår av figur 5.2 kommer Norge svært godt ut, som nummer fire av de 28 OECD-landene det finnes sammenlignbare tall for. I figuren er landene sortert

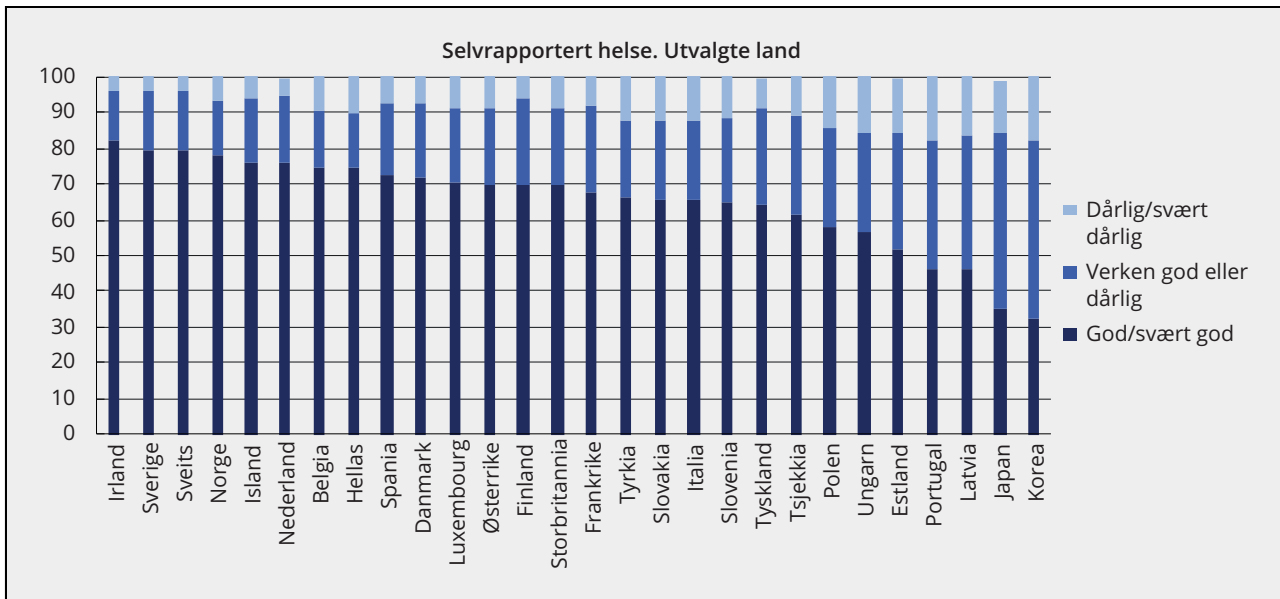
etter hvor stor andel av befolkningen som rapporterer at egen helse er god eller svært god.

Ifølge OECDs *Health at a glance* er Norge blant landene som har lavest forskjell i levealder mellom kvinner og menn. Sammenlignet med andre gamle industriland ligger Norge også relativt lavt med hensyn til noen viktige risikofaktorer for helse. Både når det gjelder alkoholinntak, mosjon, overvekt og daglig røyking, ligger Norge blant landene som kommer best ut. Utviklingen har vært særlig gunstig for røyking, der andelen av den voksne befolkningen som røyker daglig, har gått ned fra over 30 prosent i 2000 til mellom ti og femten prosent i 2015, se figur 5.3. Blant femtenåringer er det nå under fem prosent som røyker ukentlig. Dette er den nest laveste andelen blant OECD-landene det foreligger tall for. Til gjengjeld har Norge i samme tidsperiode opplevd en sterk økning i snusbruk blant unge, slik at total tobakksbruk er høyere i Norge enn i andre sammenlignbare land. Norge kommer også svakere ut når det gjelder inntak av frukt og grønnsaker, der Norge ligger klart under OECD-gjennomsnittet. I tillegg til at dødelighet, forventet levealder og selvrapportert helse varierer mellom kjønn, er det også store individuelle forskjeller, se boks 5.1.

5.3 Om sosiale helseforskjeller

Materiale fra mange land viser at forventet levealder ikke bare samvarierer med kjønn, men også

² Borgan, Ø. & Keilman, N. (2018): Do Japanese and Italian women live longer than women in Scandinavia? *European Journal of Population*. <https://doi.org/10.1007/s10680-018-9468-2>



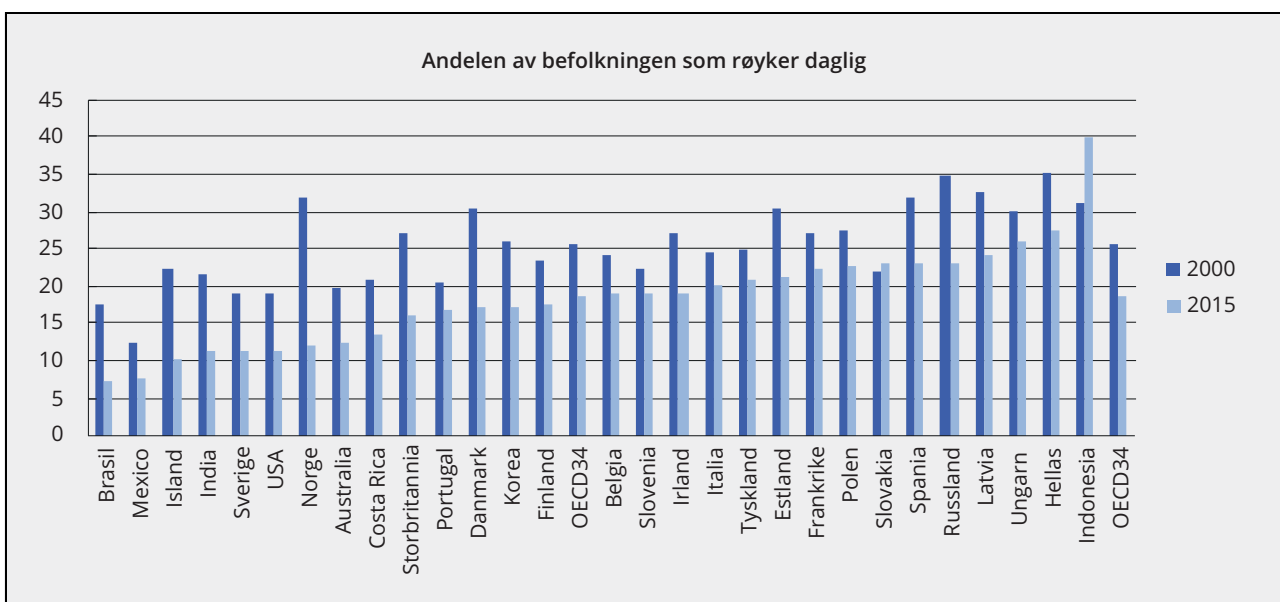
Figur 5.2 Selvrapportert helse

Kilde: OECD, 2017.

med forhold som yrke, utdanning, inntekt, bosted. Dette omtales i mange sammenhenger som sosial ulikhet i helse. Det kan være flere grunner til en slik samvariasjon mellom helse og indikatorer på sosial status, som inntekt og utdanning. Det kan være en direkte årsakskjede fra helse til utdanning og inntekt, for eksempel dersom barn med bedre helse får mer ut av skolen og dermed velger å ta lengre utdanning. Alternativt kan årsakskjeden gå fra utdanning og inntekt til helse, for eksempel dersom utdanning påvirker muligheten

til å hente inn og bruke informasjon om hva som er god helseatferd. Samvariasjonen kan også skyldes bakenforliggende faktorer som påvirker både helse, utdanning og inntekt, for eksempel foreldrenes kunnskaper og holdninger.

Samvariasjonen mellom helse og yrke kan også har årsak i forskjeller i arbeidsmiljø. Arbeidstakere med lavere utdanning har mer belastende arbeid, for eksempel tungt fysisk arbeid og belastende arbeidsstillinger, kjemiske eksponeringer, mindre medbestemmelse og lavere jobbsikker-



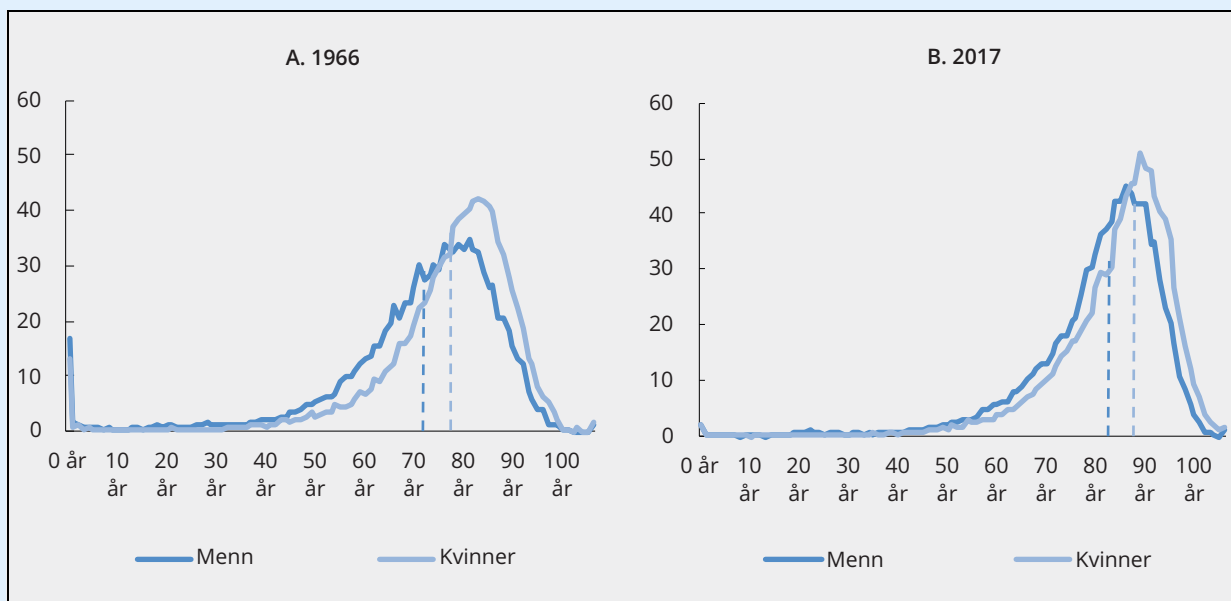
Figur 5.3 Andel av den voksne befolkningen som røyker daglig, 2000 og 2015

Kilde: OECD, 2017.

Boks 5.1 Dødelighet etter kjønn og alder

Figur 5.4 viser hvordan dødeligheten til kvinner og menn varierte med alder i 1966 og 2017. Figuren viser også forventet levealder ved fødsel i de to årene, det vil si hvor lenge en person født i henholdsvis 1966 og 2017 kunne forvente å leve dersom dødeligheten for de to kohortene fulgte det aldersmønsteret som gjaldt i de to fødselsårene. Figuren illustrer at forventet levealder for menn steg fra 71,4 år i 1966 til 80,2 år i

2017, eller med 8,8 år. For kvinner steg levealderen fra 76,6 år i 1966 til 84,3 år i 2017, eller med 7,7 år. I tillegg til at forventet levealder har økt med over 10 prosent for begge kjønn, har forskjellen mellom dem gått ned med vel ett år. Som figuren viser, er det imidlertid fortsatt betydelig spredning i dødelighet og dermed også i levealder for begge kjønn.



Figur 5.4 Dødelighet etter kjønn i Norge.¹ 1966 og 2017

¹ Figuren viser forventet gjenværende levetid ved fødsel for henholdsvis 1966- og 2017-kohortene, samt hvor stor andel av de to kohortene (målt i promille) som vil dø ved hver alder, dersom kohortene dør i tråd med aldersbetinget dødelighet i henholdsvis 1966 og 2017.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

het. Slike forskjeller kan slå ut i sosiale ulikheter i fysisk og psykisk helse. Forskjellen mellom å ha et arbeid og å falle utenfor arbeidslivet er videre en betydelig determinant for sosial ulikhet i helse. Helseulikhetene blant personer i yrkesaktiv alder som henholdsvis er yrkesaktive og ikke-yrkesaktive, forklares ofte som et resultat av seleksjonsprosesser inn i og ut av arbeid. Arbeidsforhold og arbeidsmiljø kan også spille inn.

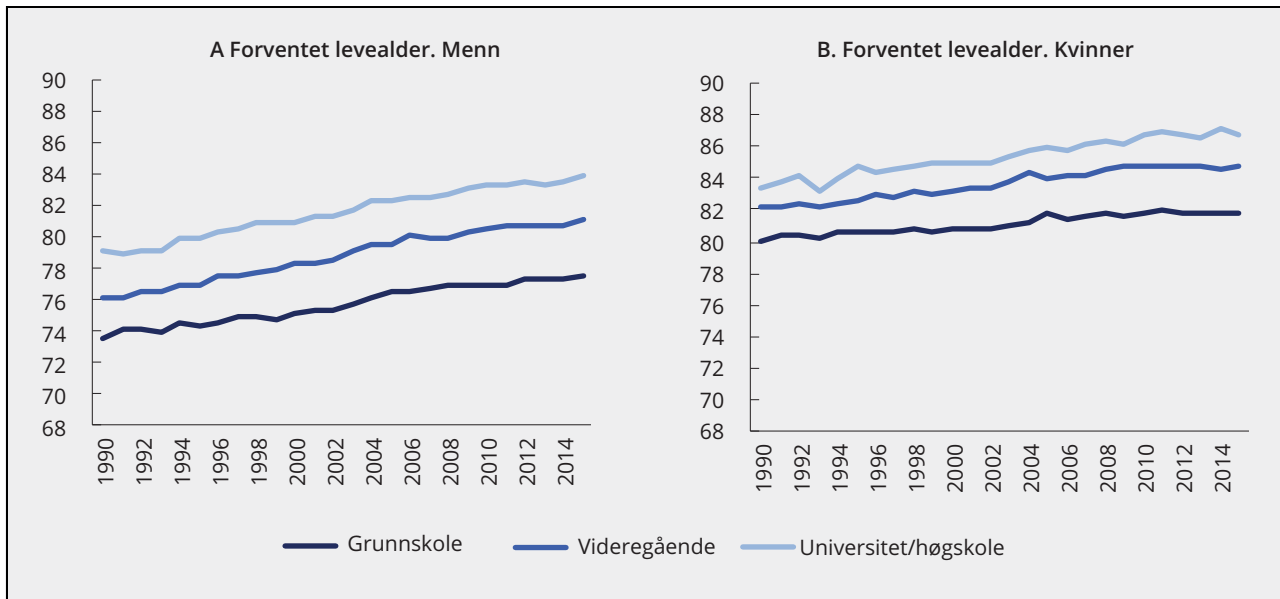
Arbeidsmiljøstandarden i Norge holder et stabilt høyt nivå.³ Dette betyr at vi har høy trivsel og gode arbeidsforhold som legger til rette for inkludering også av arbeidstakere med redusert

arbeidsevne. Til tross for den høye arbeidsmiljøstandarden er omfanget av arbeidsrelaterte helseproblemer likevel betydelig. De årlige samfunnsøkonomiske kostnadene ved et arbeidsmiljø som forhindrer arbeidstakerne fra å yte sitt beste eller utsetter arbeidstakerne for skade eller sykdom, er anslått til 75 milliarder kroner.⁴ Kostnader forbundet med arbeidsrelatert skade, sykdom, sykefravær og uførhet utgjør hoveddelen av de samlede kostnadene.

Psykisk lidelse var årsak til 20 prosent av det legemeldte sykefraværet i 2017, en økning på 20 prosent siden 2001.⁵ Selv om de fleste med psy-

³ STAMI (2018). Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2018: Status og utviklingstrekk. *STAMI-rapport*, 19:3.

⁴ Oslo Economics (2018). *Samfunnsnyten av bedriftshelsetjenesten*.



Figur 5.5 Forventet levealder for norske 35-åringer 1990–2015 etter utdanningsnivå

Kilde: Norgeshelsa.

kiske helseproblemer deltar i arbeid eller utdanning, kan tilknytningen til arbeidslivet være svak, og psykiske helseproblemer er årsak til en økende andel av sykefravær og uføretrygding. I de siste årene har det også vært en kraftig økning i andelen med psykiske lidelser som mottar uføretrygd. I 2011 var andelen uføretrygdede med psykiske lidelser for første gang høyere enn andelen med muskel- og skjelettsykdommer. Andelen med psykiske lidelser er spesielt høy blant unge uføretrygdede. Tidlig uføretrygd vil kunne bety et langt liv utenfor det sosiale fellesskapet, tryggheten og den økonomiske handlefriheten som arbeid kan gi. Samtidig vet vi at arbeid og aktivitet i mange tilfeller er helsefremmende. I en kunnskapsoppsummering fra 2006 konkluderes det med at arbeid generelt er bra både for den fysiske og psykiske helsen.⁶ En annen kunnskapsoppsummering fra 2014 viser at dette særlig gjelder for mentale lidelser.⁷ Deltakelse i arbeid for personer med psykiske lidelser står sentralt i *Mestre hele livet*, Regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022).

⁵ Rapport fra faggruppen for IA-avtalen (2018). *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk*.

⁶ Waddell, G. & Burton, A.K. (2006). *Is work good for your health and well-being?* London, TSO (The Stationary Office).

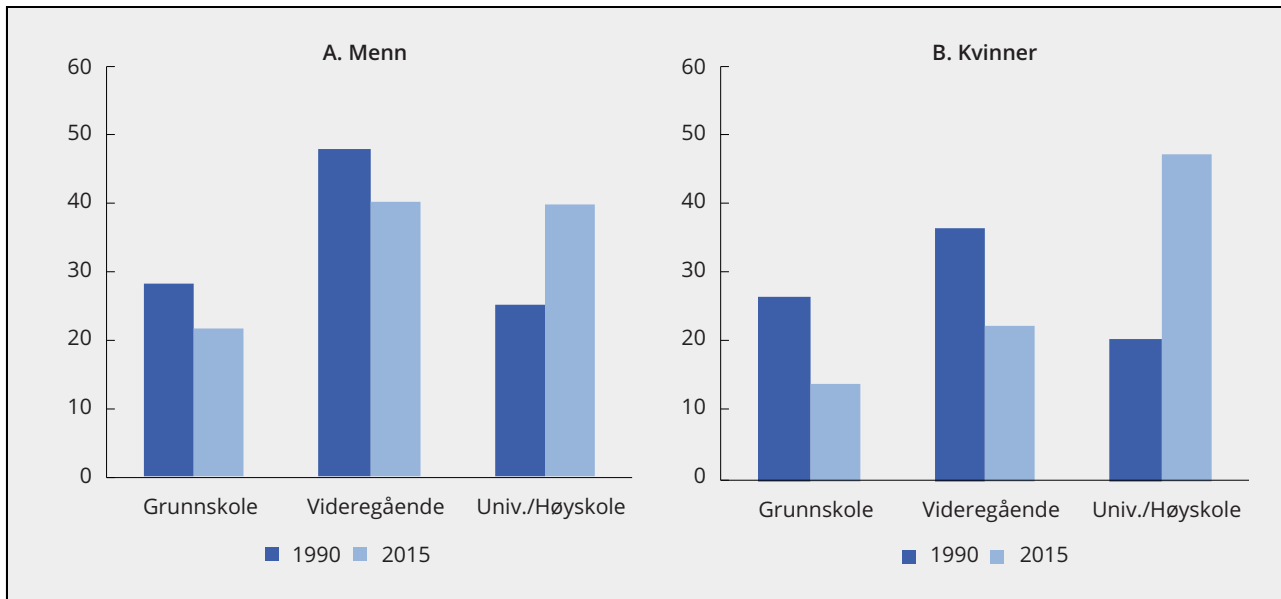
⁷ van der Noordt, M., Ijzelenberg, H., Droomers, M. & Proper, K.I. (2014). Health effects of employment: A systematic review of prospective studies. *Occupational and Environmental Medicine*, 71, 730-736.

I alle OECD-land det foreligger informasjon om, har personer med lang utdanning høyere forventet levealder enn personer med kort utdanning. I Norge hadde menn med høyere utdanning i 2015 en forventet levealder som er 6,4 år lenger enn menn med grunnskole, når forskjellen måles for 35-åringer. For kvinner var forskjellen fem år, se figur 5.5. For menn er forskjellen litt lavere enn gjennomsnittet for 25 OECD-land, og for kvinner litt høyere.⁸ Figuren viser at alle utdanningsgruppene har økt forventet levealder siden 1990, men at oppgangen har vært størst for personer med lang utdanning.

Parallelt med tendensen til en viss oppgang i forskjellen i forventet levealder mellom utdanningsgruppene har det vært en betydelig endring i størrelsesforholdet mellom gruppene. Gruppene med høyest levealder (altså de med høyest utdanning) utgjorde en vesentlig større andel av befolkningen i 2015 enn i 1990, mens gruppene med lavere forventet levealder utgjør klart mindre andeler, se figur 5.6. Utviklingen har vært særlig sterk for kvinner, der andelen med universitet og høyskole er mer enn doblet, mens andelen med grunnskole nesten er halvert.

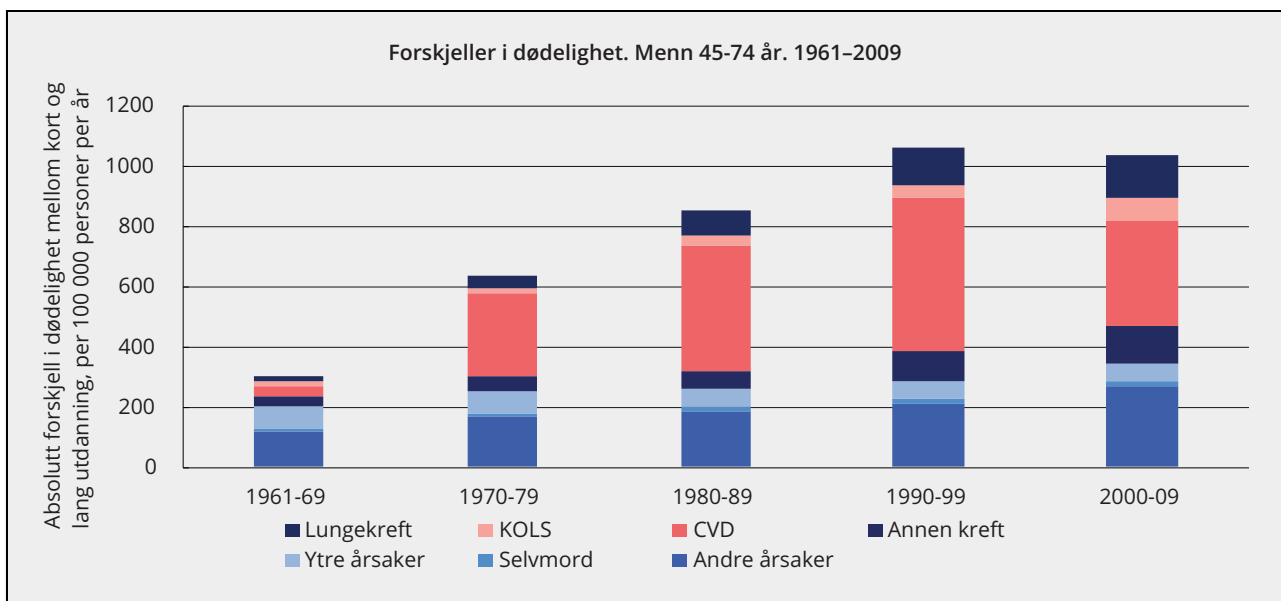
Figur 5.7 viser forskjeller i dødelighet mellom lav og høy utdanning etter dødsårsak. Forskjellen mellom utdanningsgruppene var mindre på 1960-tallet enn senere, og ulykker var en relativt viktigere faktor. Figuren viser videre at forskjellen i

⁸ OECD (2017). *Health at a glance 2017*.



Figur 5.6 Personer 30–39 år etter utdanningsnivå. 1990 og 2015. Andel i prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 5.7 Forskjell i dødelighet mellom menn 45–74 år med kort og lang utdanning etter dødsårsak.¹ Antall døde per 100 000 per år (aldersjustert)²

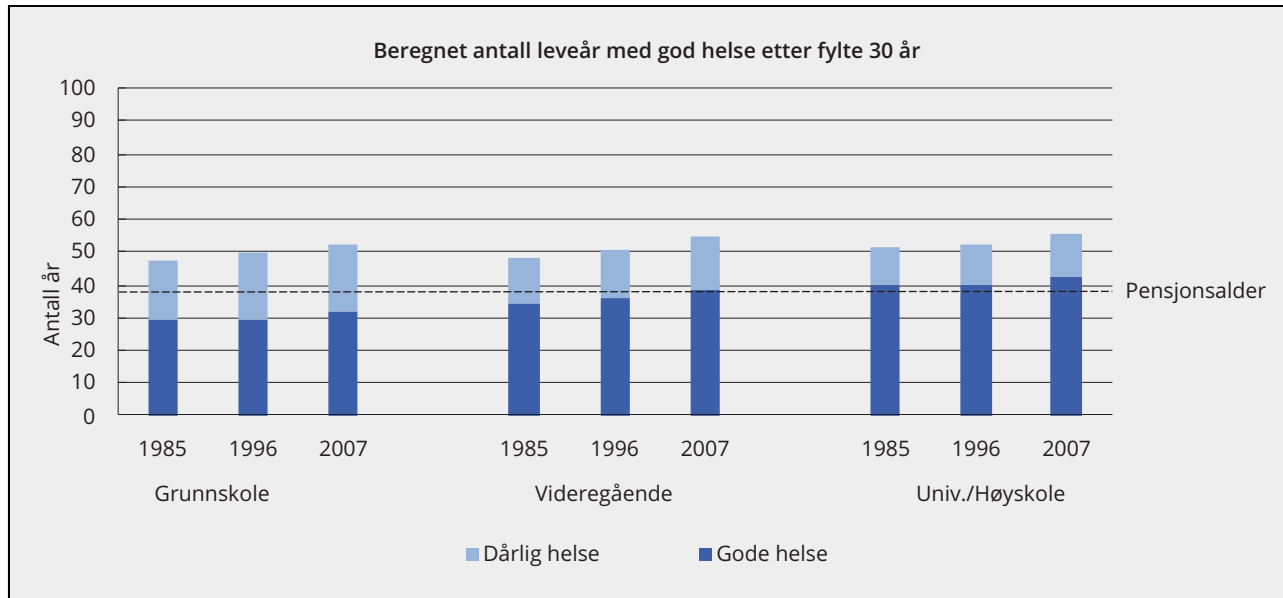
¹ CVD = hjerte- og karsykdommer (cardiovascular diseases), KOLS = kronisk obstruktiv lungesykdom.

² Høyden på søylene representerer absolutt forskjell i totaldødelighet.

Kilde: Strand (2014).

dødelighet økte i perioden 1970–1999, særlig knyttet til hjerte- og karsykdommer (CVD) og lungekreft, men også i noen grad kronisk obstruktiv lungesykdom (kols). Samtidig har betydningen av ytre dødsårsaker, herunder ulykker, avtatt. Den økte forskjellen i dødelighet etter utdanningsgruppe kan i stor grad forklares med sosiale forskjeller i livsstil, og særlig i bruken av tobakk. Per-

soner med høyere utdanning var tidligst ute med å slutte å røyke. Dødelighet som følge av hjerte- og karsykdommer forklarer en mindre del av forskjellen mellom utdanningsgruppene utover 2000-tallet. Imidlertid har utviklingen i dødelighet som følge av kreft, kronisk obstruktiv lungesykdom (kols) og andre årsaker bidratt til at den samlede forskjellen bare gikk marginalt ned.



Figur 5.8 Beregnet antall leveår med god helse etter fylte 30 år

Kilde: HUNT.

De sosiale helseforskjellene påvirker levealder, men også antall leveår med god helse og mestring. Å leve med sykdom eller funksjonsnedsettelse er ikke ensbetydende med dårlig helse. Hvordan man mestrer hverdagen på tross av sykdom og skader, vil også henge sammen med sosioøkonomiske ressurser. I Norge opplever én av fire begrensninger i muligheten til å delta sosialt. Kvinner opplever oftere helsemessige barrierer for deltakelse, og for begge kjønn øker barrierene med alderen. Personer med lav inntekt og lavt utdanningsnivå blir oftere hindret som følge av helsen enn personer med større sosioøkonomiske ressurser.

En studie av HUNT⁹ med befolkningsdata fra tre tiår viser at personer med grunnskole som høyeste utdanning i gjennomsnitt har god helse til de er om lag 60 år. Personer med videregående skole som høyeste fullførte utdanning, og personer universitets- eller høyskoleutdanning har i gjennomsnitt flere år med god helse, henholdsvis til de er om lag 67 år og om lag 70 år, se figur 5.8.¹⁰

⁹ Storeng S.H., Krokstad, S., Westin, S., Sund, E.R. (2018). Decennial trends and inequalities in healthy life expectancy. The HUNT Study, Norway. *Scandinavian Journal of Public Health*, 46(1), 124-131.

5.4 Helsen til ulike grupper

5.4.1 Innvanderbefolkningen

Ved inngangen til 2018 utgjorde innvandrere 14,1 prosent av befolkningen i Norge, mens norskfødte med innvandrerforeldre utgjorde 3,2 prosent.¹¹ Innvandrere er en sammensatt gruppe både når det gjelder landbakgrunn, innvandringsgrunn, sosioøkonomisk bakgrunn og botid i Norge. Studier av undergrupper (oftest etter landbakgrunn) viser at det er ulikheter på flere helserelaterte områder. I en kunnskapsoversikt fra 2014 fremkommer det at helsen i gjennomsnitt er dårligere for innvandrere enn for befolkningen som helhet. Videre fremkommer det at innvandrere med bakgrunn fra ikke-vestlige land har noe mer alvorlige sykdommer.¹² Statistisk sentralbyrås nye levekårsundersøkelse blant ti store innvandrergupper

¹⁰ Utdanningsforskjeller i helse kan være høyere enn det som fremgår i figur 5.8, jf. figur 5.5 som innebærer større forskjeller i forventet gjenstående levetid ved 30 år mellom utdanningsgruppene enn det som fremgår av figur 5.8. Personer med dårlig helse og lav utdanning deltar i mindre grad i helseundersøkelser enn friske med høyere utdanning. Dermed kan forskjellene i dødelighet underestimeres.

¹¹ Statistisk sentralbyrå (2018). 14 prosent av befolkningen er innvandrere. *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/14-prosent-av-befolkningen-er-innvandrere>

¹² Dahl, E., Bergsli, H. & van der Wel, K.A. (2014). *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Høgskolen i Oslo og Akershus.

Boks 5.2 Studier av forskjeller i helse og sykdom

Det er gjort en rekke studier av forskjeller i helse og sykdom mellom ulike grupper i befolkningen:

- Muskel- og skjelettplager er vanligere hos personer med lav utdanning og inntekt. Tall fra levekårsundersøkelser i Norge tyder på at samvariasjonen er blitt sterkere over tid.¹
- Personer med grunnskoleutdanning har tre ganger høyere risiko for kronisk obstruktiv lungesykdom (kols) enn personer med universitetsutdanning.²
- En studie av hjerte-karsykdommer for perioden 1994–2009 viser store forskjeller mellom utdanningsgruppene i antall førstegangstilfeller av akutt hjerteinfarkt (CVDNOR-Hjerte- og karsykdom i Norge).³
- Type 2-diabetes er vanligere i grupper med kort utdanning enn i grupper med lengre utdanning.⁴
- Forekomst av langvarig smerte er høyest i grupper med kort utdanning og lav inntekt.⁵
- Fedme er mindre vanlig blant 40-åringene med høy utdanning enn blant 40-åringene med lavere utdanning.⁶ Også blant barn er det funnet sosiale forskjeller i overvekt og fedme.⁷
- Personer med kort utdanning, lav inntekt og belastninger i arbeidslivet har høyere risiko for psykiske lidelser.⁸
- Folkehelseinstituttets tvillingstudier viser at angstlidelser er nesten tre ganger vanligere blant personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, enn blant de med mastergrad. Det er tilsvarende funn for depresjon og andre lidelser.
- En skandinavisk studie viser en betydelig overdødelighet hos pasienter med alvorlige psykiske lidelser. Forventet levetid anslås å være 15–20 år kortere enn for befolkningen for øvrig. Overdødeligheten tilskrives at pasientene har flere risikofaktorer for hjerte- og karsykdommer, som levevaner, stress, bivirkninger av psykofarmaka og mangelfull oppfølging.⁹
- Den sosiale ulikheten i dødelighet av hjerte- og karsykdommer er markert, og gapet har økt de siste tiårene. Dette skyldes særlig nedgang i dødeligheten blant personer med høy utdanning. Dette kan knyttes til sosiale forskjeller i risikofaktorer, som kosthold og bruk av tobakk.¹⁰
- Det er en høyere forekomst av astma blant personer med lav sosioøkonomisk status.^{11,12} Det ser også ut til å være en tilsvarende sammenheng mellom økt alvorlighetsgrad av astma og sosioøkonomisk status.^{13,14}
- Forekomsten av demens er høyere blant personer med lav utdanning enn blant personer

med høy utdanning. Det ser ut til at høyere utdanning kan bremse utviklingen av demens, men gir ikke permanent beskyttelse mot demens. Forskjeller mellom utdanningsgrupper kan også skyldes ulikt i leveste og ulik etterlevelse av forebyggende behandling for hjerte- og karsykdommer.¹⁵

- 1 Dahl, E., Bergsli, H., & van der Wel, K. A. (2014). *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt (Hovedrapport)*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- 2 Næss, O., Claussen, B., Thelle, D. S. & Davey Smith, G. (2004). Cumulative deprivation and cause specific mortality. A census based study of life course influences over three decades. *J Epidemiol Community Health*, 58(7), 599-603.
- 3 Igland, J., Vollset, S.E., Nygard, O.K., Sulo, G., Ebbing, M., & Tell, G.S. (2014). Educational inequalities in acute myocardial infarction incidence in Norway: A nationwide cohort study. *PLoS One*, 9(9), e106898
- 4 Joseph, J., Svartberg, J., Njølstad, I. & Schirmer, H. (2010). Incidence of and risk factors for type-2 diabetes in a general population: The Tromsø study. *Scandinavian Journal of Public Health*, 38(7), 768-775.
- 5 Bonathan, C., Hearn, L. & Williams, A.C. (2013). Socioeconomic status and the course and consequences of chronic pain. *Pain Management*, 3(3), 159-162.
- 6 Meyer, H.E., & Tverdal, A. (2005). Development of body weight in the Norwegian population. *Prostaglandins, Leukotrienes and Essential Fatty Acids*, 73(1), 3-7.
- 7 Biehl, A., Hovengen, R., Grøholt, E.K., Hjeltnes, J., Strand, B.H., & Meyer, H.E. (2013). Adiposity among children in Norway by urbanity and maternal education: A nationally representative study. *BMC Public Health*, 13:842.
- 8 WHO (2014). *Social determinants of mental health*. Geneva: World Health Organization.
- 9 Nordentoft, M., Wahlbeck, K., Hallgren, J., Westman, J., Osby, U., Alinaghizadeh, H., Gissler, M. & Laursen, T.M. (2013). Excess mortality, causes of death and life expectancy in 270,770 patients with recent onset of mental disorders in Denmark, Finland and Sweden. *PLoS One* 8(1): e55176.
- 10 Strand, B.H., Grøholt, E.K., Steingrimsdottir, O.A., Blakely, T., Graff-Iversen, S. & Næss, Ø. (2010). Educational inequalities in mortality over four decades in Norway: Prospective study of middle aged men and women followed for cause specific mortality, 1960-2000. *BMJ*, 340, c654.
- 11 Almqvist, C., Pershagen, G., & Wickman, M. (2005). Low socioeconomic status as a risk factor for asthma, rhinitis and sensitization at 4 years in a birth cohort. *Clinical and Experimental Allergy*, 35(5), 612-618.
- 12 Hammer-Helmich, L., Linneberg, A., Thomsen, S.F., & Glumer, C. (2014). Association between parental socioeconomic position and prevalence of asthma, atopic eczema and hay fever in children. *Scandinavian Journal of Public Health*, 42(2), 120-127.
- 13 Lang, A., Mowinckel, P., Sachs-Olsen, C., Riiser, A., Lunde, J., Carlsen, K.H., Carlsen, K.C. (2010). Asthma severity in childhood, untangling clinical phenotypes. *Pediatric Allergy Immunology*, 21(6), 945-953.
- 14 Trupin, L., Katz, P.P., Balmes, J.R., Chen, H., Yelin, E.H., Omachi, T., et al. (2013). Mediators of the socioeconomic gradient in outcomes of adult asthma and rhinitis. *American Journal of Public Health*, 103(2), e31-38.
- 15 Strand, B.H., Langballe, E.M., Rosness, T.A., Bergem, A.L., Engedal, K. & Nafstad, P. (2014). Age, education and dementia related deaths. The Norwegian counties study and the cohort of Norway. *Journal of Neurological Sciences*.

viser en høyere forekomst av ryggglidelse, nakkelidelser, diabetes og sterk hodepine blant innvandrere enn blant den øvrige befolkningen.¹³

Det er flere grunner til at noen grupper av innvandrerbefolkningen er særlig utsatt når det gjelder psykiske plager. Både før, under og etter migrasjonprosessen finnes det risikofaktorer for flyktninger og asylsøkere. Forfølgelse og krig, traumatiske opplevelser under flukten, holdninger i mottakerlandet, vanskeligheter med å få inntektsgivende arbeid og usikkerhet om fremtiden er noen av faktorene som spiller inn.¹⁴

Generelt har innvandrere lavere risiko for kreft enn norskfødte, men det finnes noen unntak. Menn fra Øst-Europa har flere tilfeller av lungekreft og magekreft enn norske menn, øst-europeiske kvinner har større risiko for magekreft enn norske kvinner, og innvandrere fra lavinntektsland har mer leverkreft enn nordmenn.¹⁵

Noen grupper av innvandrere har lavere risiko for hjerte- og karsykdommer enn majoritetsbefolkningen, men bildet er sammensatt.¹⁶ I flere innvandrergrupper er det få kvinner som røyker og få som har forhøyet blodtrykk, men i noen grupper motvirkes dette av større tendens til overvekt, fysisk inaktivitet og diabetes.¹⁷

5.4.2 Geografiske forskjeller

Sosiale helseforskjeller opptrer ofte sammen med geografiske forskjeller. Det henger sammen med at valg av bolig og boområde ofte henger sammen med næringsstruktur, inntekt og sosiokulturelle forhold, som utdanningsnivå. Det gjør at det i noen områder vil være en opphopning av personer med felles kjennetegn med betydning for helseforskjeller, som lav inntekt og helseutfordringer.

Forskjeller kan forekomme både mellom kommuner og innad i den enkelte kommune.

Det er rundt tolv års forskjell i forventet levealder mellom menn som bor i kommunene med høyest og lavest levealder. For kvinner er forskjellen om lag ti år. De største forskjellene innad i en by finner vi i Oslo, med åtte års spenn i forventet levealder mellom menn i bydel Sagene og bydel Vestre Aker. For kvinner er forskjellen om lag fem år.

En analyse av forskjeller i overvekt blant unge i norske kommuner viser at om lag halvparten av variasjonen i gjennomsnittlig overvekt kan forklares ved av sosioøkonomiske forhold, som utdanning, inntekt og stillingstype.¹⁸ Analysen var basert på vekt og høyde for nesten 200 000 ungdommer i 17-årsalderen i årene 2011–2013.

I rapporten *Framtidens eldre i by og bygd* fremskrives aldringen i alle norske kommuner mot 2040 i lys av ulike sosioøkonomiske forhold.¹⁹ Rapporten viser hvordan enkelte geografiske områder kan få en relativt beskjeden vekst i andelen eldre frem mot 2040, mens andre geografiske områder derimot kan få en større andel eldre. Andelen eldre spiller inn på sosiodemografiske kjennetegn i befolkningen, herunder helse.

Det er også observert geografiske forskjeller i skader. Dødelighet etter ulykker i Norge er desidert høyest i Finnmark, men også Telemark, Buskerud og Østfold har relativt høy ulykkesdødelighet. Akershus, Oppland, Sogn og Fjordane og fylkene i Midt-Norge skiller seg derimot positivt ut.

Studier fra Canada viser at nærmiljøtilknytning er positivt forbundet med helse og helsefremmende adferd. Opplevelsen av tilhørighet eller ensomhet påvirkes imidlertid også av overordnede gruppeidentiteter, som tilhørighet til en nasjon eller gruppe.²⁰

5.4.3 Sosioøkonomiske forskjeller i levevaner

Atferd som påvirker helsen, som fysisk aktivitet, kosthold, røyking og alkoholbruk har stor betydning.

¹³ Blom, S. (2017). Helse. I Vrålstad, S. & Wiggen, K.S. (Red.). Levekår blant innvandrere i Norge 2016, *SSB rapport 2017: 13*. Statistisk sentralbyrå.

¹⁴ Kale (2016). Migrasjon og psykisk helse. NAKMI presentasjon. <https://www.nakmi.no/om/ansatte/warsame-ali/presentasjonsmaterieell/Migrasjon%20og%20psykisk%20helse>

¹⁵ Hjerkind, K.V., Qureshi, S.A., Møller, B., Weiderpass, E., Deapen, D., Kumar, B. & Ursin, G. (2017). Ethnic differences in the incidence of cancer in Norway. *International Journal of Cancer*, 140(8), 1770-1780.

¹⁶ Kumar, B.N., Selmer, R.M., Lindman, A.S., Tverdal, A., Falster, K. & Meyer, H.E. (2009). Ethnic differences in SCORE cardiovascular risk in Oslo, Norway. *European Journal of Preventive Cardiology*, 16(2), 229-234.

¹⁷ Rabanal, K.S., Lindman, A.S., Selmer, R.M., & Aamodt, G. (2013). Ethnic differences in risk factors and total risk of cardiovascular disease based on the Norwegian CONOR study. *European Journal of Preventive Cardiology*, 20(6), 1013-1021.

¹⁸ Kinge, J.M., Strand, B.H., Vollset, S.E., & Skirbekk, V. (2015). Educational inequalities in obesity and gross domestic product: Evidence from 70 countries. *Journal of epidemiology and community health*, 69(12), 1141-1146.

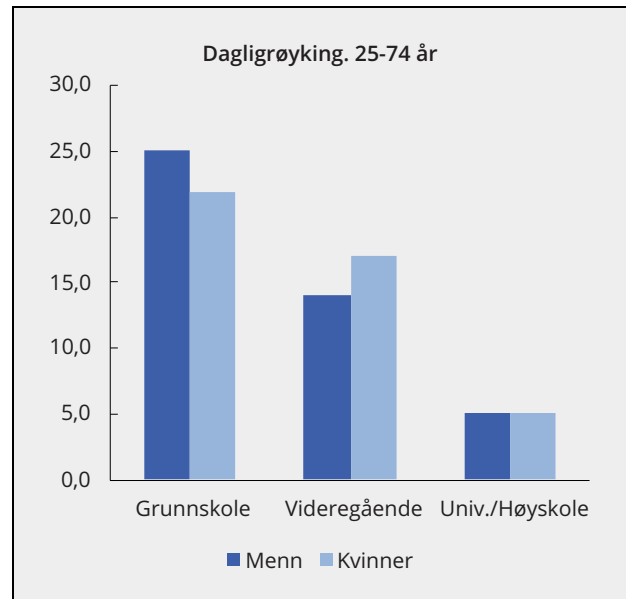
¹⁹ Rogne, A.F. & Syse, A. (2017). Framtidens eldre i by og bygd. Befolkningsframskrivninger, sosiodemografiske mønstre og helse. *Rapporter 2017/32*, Statistisk sentralbyrå.

²⁰ Barstad, A. & Sandvik, L. (2015). Deltaking, støtte, tillit og tilhørighet. En analyse av ulikhet i sosiale relasjoner med utgangspunkt i levekårsundersøkelsene. *Rapport IS-2387*, Helsedirektoratet.

ning for forekomsten av en rekke ikke-smittsomme sykdommer, som hjerte-karsykdommer, diabetes type 2, kreft, kroniske luftveissykdommer samt rus- og alkoholrelaterede skader. Studier viser at adferden ofte følger utdannings- og inntektsnivået. Det betyr at de som har lengre utdanning og høyere inntekt, også har levevaner med mer positive helseeffekter enn de som har kortere utdanning og lavere inntekt.

En studie av elleveåringer fra Oslo-området viser at barnas forbruk av sukkerholdige drikkevarer avtar med lengden på foreldrenes utdanning.²¹ En annen studie viser at barns inntak av frukt og grønnsaker øker med lengden på foreldrenes utdanning.²² En tredje studie av over 9 000 voksne i Oslo finner at inntak av sunn mat, som frukt og grønnsaker, var større hos personer med lang utdanning.²³ Blant gravide som deltar i Den norske mor og barn-undersøkelsen, er det vist at kvinner med lang utdanning og høy inntekt har sunnere kosthold enn kvinner med lavere utdanning og inntekt.²⁴

Røyking har nær sammenheng med utdanning, og andelen faller jevnt med økende utdanningslengde.²⁵ Tall som Folkehelseinstituttet har utarbeidet basert på data fra Statistisk sentralbyrå viser at bare 4 prosent av menn i aldersgruppen 25–74 år med universitets- eller høyskoleutdanning røyker, mens andelen er 24 prosent i gruppen med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, se figur 5.9. Man finner et lignende mønster



Figur 5.9 Dagligrøyking blant kvinner og menn 25–74 år etter høyeste fullførte utdanning. Prosent. 2016

Kilder: Norgeshelsa og Statistisk sentralbyrå.

hos kvinner, men med en noe høyere røykeandel i gruppen med videregående utdanning.

Alkoholbruken øker med utdannings- og inntektsnivået, og den er høyest i gruppene med lengst utdanning og høyest inntekt. Andelen alkoholavhengige er likevel høyest blant personer med lav inntekt og utdanning.²⁶ Ungdom med foreldre som har kort utdanning eller står utenfor arbeidslivet, har mer risikofylte drikkevaner enn ungdom forøvrig: de debuterer tidligere med alkohol, drikker oftere og er oftere beruset.²⁷ Undersøkelser blant skoleungdom i Oslo viser at alkoholbruken er lavere blant unge med innvandrerbakgrunn enn hos andre elever.²⁸ Tilsvarende er bruken av alkohol betydelig lavere blant innvandrereforeldre enn blant etnisk norske foreldre.²⁹

Fedme er mindre vanlig blant voksne med lang utdanning enn blant voksne med kort utdan-

²¹ Totland, T.H., Lien, N., Bergh, I.H., Bjelland, M., Gebremariam, M.K., Klepp, K.I. & Andersen, L.F. (2013). The relationship between parental education and adolescents' soft drink intake from the age of 11-13 years, and possible mediating effects of availability and accessibility. *British Journal of Nutrition*, 110(5), 926-933.

²² Hansen, L.B., Myhre J.B. & Andresen L.F. (2017). *Ungkost 3 Landsomfattende kostholdsundersøkelse blant 4-åringer i Norge, 2016*. Universitetet i Oslo.

²³ Kjøllestad, M.K., Holmboe-Ottesen, G. & Wandel, M. (2010). Associations between food patterns, socioeconomic position and working situation among adult, working women and men in Oslo. *European Journal of Clinical Nutrition*, 64(10), 1150-1157.

²⁴ Englund-Ögge, L., Brantsæter, A.L., Haugen, M., Sengpiel, V., Khatibi, A., Myhre, R., Myking, S., Meltzer, H.M., Kacerovsky, M., Nilsen, R.M. & Jacobsson, B. (2012). Association between intake of artificially sweetened and sugar-sweetened beverages and preterm delivery: A large prospective cohort study. *The American Journal of Clinical Nutrition*, 96(3), 552-559.

²⁵ Grøtvedt, L., Kvalvik, L.G., Groholt, E.K., Akerkar, R. & Egeland, G.M. (2017). Development of social and demographic differences in maternal smoking between 1999 and 2014 in Norway. *Nicotine & Tobacco Research*, 19(5), 539-546.

²⁶ Østhus, S., Mäkelä, P., Norström, T. & Rossow, I. (2016). Sosial ulikhet i alkoholbruk og alkoholrelatert sykkelighet og dødelighet. *Rapport IS-2474*, Helsedirektoratet.

²⁷ Pape, H., Norström, T. & Rossow, I. (2017). Adolescent drinking – A touch of social class? *Addiction*, 112(5), 792-800.

²⁸ Andersen, P.L. & Bakken, A. (2015). Ung i Oslo 2015. *Rapport 8/15*, Norsk institutt for forskning, om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).

²⁹ Øia, T. (2012). Ung i Oslo 2012. Nøkkeltall. *Notat 7/12*, Norsk institutt for forskning, om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).

ning.³⁰ Også blant barn er det funnet sosiale forskjeller i overvekt og fedme.³¹

Fysisk aktivitet reduserer risikoen for høyt blodtrykk og fedme, er assosiert med bedre mental helse, reduserer risikoen for demens og synes å forbedre livskvalitet. Fysisk inaktivitet er en signifikant risikofaktor for tidlig død og for en rekke ikke-smittsomme sykdommer som hjerte- og kar-sykdommer, hjerneslag, kreft og diabetes type 2. Objektive målinger viser at kun 3 av 10 voksne i den norske befolkningen fyller minimumsabefalingen om 150 minutter fysisk aktivitet i løpet av en uke, eller om lag 20 minutter daglig mosjon. Det er en tydelig sosial gradient i fysisk aktivitet. En større andel av personene med lengre utdanning fyller anbefalingen (39 prosent) enn av dem med grunnskoleutdanning som høyeste utdanning (22 prosent). Blant barn og unge finner man ikke tilsvarende sosiale forskjeller i målt aktivitetsnivå. Men vi ser sosiale forskjeller i selvrapportert fysisk aktivitet blant barn og unge som kan relateres til foreldres utdanningsnivå. Den pågående studien HUNT 4 dokumenterer sosiale forskjeller i fysisk inaktivitet i ulike aldergrupper. Andelen fysisk inaktive er langt høyere blant dem med lav utdanning enn blant dem med høyere utdanning.

5.4.4 Forskjeller i helsetjenester

Det er et mål at alle pasienter skal få like god behandling for samme type lidelser. Lunde m.fl. (2017) analyserer data fra Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse om helse.³² Resultatene tyder på at personer med kort utdanning bruker helsetjenester, som allmennlege og innleggelse på sykehus, i større grad enn personer med lengre utdanning. Samtidig er det mer bruk av privatpraktiserende spesialister i grupper med høyere sosioøkonomisk status, og denne tendensen gjelder i noen grad også bruk av offentlige spesialist-poliklinikker, men ikke sykehusinnleggelse.³³

³⁰ Meyer, H.E. & Tverdal, A. (2005). Development of body weight in the Norwegian population. *Prostaglandins, Leukotrienes and Essential Fatty Acids*, 73(1), 3-7.

³¹ Biehl, A., Hovengen, R., Grøholt, E.K., Hjelmæsæth, J., Strand, B.H. & Meyer, H.E. (2013). Adiposity among children in Norway by urbanity and maternal education: A nationally representative study. *BMC Public Health*, 13, 842.

³² Lunde, E.S., Otnes, B. & Ramm, J. (2017). Sosial ulikhet i bruk av helsetjenester. En kartlegging. *Rapport 2017/16*, Statistisk sentralbyrå.

³³ Godager, G. & Iversen, T. (2013). *Empirisk litteratur om sosial ulikhet i bruk av helsetjenester i Norge. Underlagsrapport til sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. Høgskolen i Oslo og Akershus, 2013.

Lignende funn er gjort i studier av en rekke andre OECD-land.

Grupper med mindre enn god helse bruker som forventet, helsetjenester i større grad enn dem med god helse. Kvinner bruker helsetjenester mer enn menn, og eldre mer enn yngre, se Folkehelse rapporten.³⁴

Yngre med kort utdanning har i større grad vært hos psykolog enn yngre med lengre utdanning. Det er liten forskjell i bruk av fysioterapeut blant yngre, men man finner en klar sosial gradient blant eldre. Grupper med høyere utdanning har i større grad vært hos legespesialist og tannlege.

Ved lavere inntekt ser det ut til at bruk av legespesialist og fysioterapi er lavere, men at inntekt har mindre betydning for bruksmønsteret for allmennlegetjenester. Lunde m.fl. (2017) finner at det er en klar sosial gradient i bruk av tannlege etter inntekt, uavhengig av helsetilstand.

I grupper med god helse finner Lunde m.fl. (2017) større forskjeller i bruk av helsetjenester etter inntekt og utdanning, enn i grupper med mindre enn god helse. Mønsteret for sykehusinnleggelse er mindre tydelig, men det er flest i de høyeste inntektsgruppe som har ligget flere døgn på sykehus siste år.

Det er større bruk av reseptfrie legemidler blant personer med lang utdanning, mens det er langt flere med kort utdanning som opplyser at de bruker legemidler foreskrevet av lege. Lunde m.fl. (2017) finner at personer 45 år og eldre samt personer i lavere utdanningsgrupper i langt større grad bruker reseptbelagte legemidler enn yngre personer.

Flere norske studier har sett på sosioøkonomiske forskjeller i bruken av helsetjenester, blant annet i behandling av kreft. En nylig publisert artikkel finner at kreftpasienter med høy utdanning og inntekt gjennomgående har bedre overlevelse enn pasienter med lavere utdanning og inntekt.³⁵

Det er også funnet ulik ressursbruk i sykehus i en studie av norske pasienter, basert på registerdata.³⁶ Denne studien viste at lengden på en kreft-

³⁴ Folkehelseinstituttet (2018). *Folkehelse rapporten. Helsetilstanden i Norge 2018*. Rapport 2018.

³⁵ Skyrud, K.D., Bray, F., Eriksen, M.T., Nilssen, Y. & Møller, B. (2016). Regional variations in cancer survival: Impact of tumour stage, socioeconomic status, comorbidity and type of treatment in Norway. *International Journal of Cancer* 138(9), 2190-2200.

³⁶ Elstad, J.I. (2017). Educational inequalities in hospital care for mortally ill patients in Norway. *Scandinavian Journal of Public Health*, 46:1, 74-82.

pasients utdanning kan ha betydning for omfang av behandlingen. Selv for døende kreftpasienter i begge utdanningsgruppene, fikk de med lang utdanning flere polikliniske konsultasjoner enn kreftpasienter med kort utdanning.

På oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet er det gjennomført en sosioøkonomisk analyse av mottakerne av folketrygdstønad til tannbehandling. Analysen konkluderer med at det ikke er en tydelig sosial gradient når det gjelder hvem som tar imot tannhelserefusjoner over folketrygden.³⁷ Sosioøkonomiske forhold har likevel betydning for hvor mange som mottar tannhelserefusjoner og for refusjonens størrelse. Av de ulike sosioøkonomiske faktorene er det særlig inntektsnivå og det å være stønadsmottaker (uførestønad) som har betydning for antallet mottakere av refusjon for tannbehandling.

Det er lite kunnskap om sosial ulikhet i behandlingsresultat. Det kan være ulikhet i behandling, ulikhet i andre typer sykdommer som påvirker hverandre, ulikhet i livsomstendigheter eller livsstil. Det kan også være at pasienter med høy utdanning og høy inntekt er mer informert om behandlingalternativer og mer aktive i beslutningsprosessen. Nyere forskning har konsentrert seg om ulikheter i individenes helsekompetanse som en mulig forklaring på forskjeller i behandlingsresultat. En teori er at personer som har høyere utdanning eller større personlige ressurser, har større evne til å gjennomføre livsstilsendringer og iverksette og følge opp anbefalt medisineri i tråd med helsetjenestens anbefalinger.

5.5 Bakenforliggende faktorer til sosiale helseforskjeller

Det kan være ulike forklaringer på den observerte samvariasjonen mellom helse og sosiale bakgrunnsfaktorer, som utdanning, inntekt og yrke. En mulig forklaring er at både helse og sosial posisjon påvirkes av de samme bakenforliggende forholdene. En annen mulig forklaring er at helseplager kan gi problemer både med utdanning og arbeidsliv. En tredje forklaring kan være at sosial status påvirker helsen. En politikk for utjevning av sosiale helseforskjeller må bygge på god kartleg-

ging og forståelse av hvilke sammenhenger som gjør seg gjeldende.

Eksempler på felles bakenforliggende trekk hos enkeltindivider kan være kognitive evner, mestringsevne og evne til å utsette behovstilfredstillelse. Forhold eller hendelser i svangerskap, tidlig i livet og foreldres kunnskap, holdninger og adferd kan også påvirke senere helse og utdanning. Flere analyser peker på at mors utdanning og forhold under svangerskapet har betydning for barns helse, utdanning og inntekt senere i livet.³⁸

Det finnes også analyser som peker på at dårlig helse kan påvirke sosioøkonomisk status, for eksempel ved å gjøre det vanskeligere å fullføre utdanning og redusere muligheter til arbeidsdeltagelse.³⁹

Det er mange mekanismer som kan ligge til grunn for at utdanning eller sosioøkonomisk status i bredere forstand påvirker helse. Historisk har forhold som ulikhet i bomiljø, arbeidsmiljø, hygiene og materiell standard, hatt stor betydning. For eksempel var fattige i større grad eksponert for smitte og forurensning. Over tid har forskjeller i helseadferd, som fysisk aktivitet, kosthold og bruk av alkohol og tobakk, fått økt betydning. Slike forskjeller kan bunne i ulik tilgang til informasjon, men også være knyttet til kulturelle og sosioøkonomiske forhold.

Stress er et nøkkelfenomen for å forstå psykososiale påvirkningsfaktorer på helse og livskvalitet. Subjektive opplevelser, tanker og følelser påvirker kroppen. Å være lenger nede på den sosiale rangstigen kan påvirke selvfølelse og selvhevdelse. I tillegg kan krevende livssituasjoner påføre stress. Å ta gode helsevalg for seg selv og sine barn krever kunnskap og overskudd. Det er økende dokumentasjon på at helseskadelige stressopplevelser, som lavere autonomi, mindre støtte, mer rollekonflikter og mer mobbing, forekommer oftere i lavstatusgrupper blant både voksne, barn og unge.⁴⁰

Personer med lav sosioøkonomisk status rapporterer ofte høyere grad av stress og mindre opplevelse av mestring enn dem med høyere sosioøkonomisk status. Blant skoleelever ser man at opplevelse av stress og mestring systematisk følger foreldrenes sosioøkonomiske status, målt

³⁷ Ekornrud, T., Skjøstad, O. & Texmon, I. (2015). Utgifter til behandling hos tannlege. En sosioøkonomisk analyse av voksne mottakere av folketrygdrefusjoner. *Rapport 2015/40*, Statistisk sentralbyrå.

³⁸ Almond, D. & Currie, J. (2011). Killing me softly: The fetal origins hypothesis. *The Journal of Economic Perspectives*, 25(3), 153-172.

³⁹ Case, A., Fertig, A. & Paxson, C. (2005). The lasting impact of childhood health and circumstance. *Journal of Health Economics* 24, 365-389.

⁴⁰ Samdal, O., Wold, B., Harris, A. & Torsheim, T. (2017). Stress og mestring. *Rapport IS-2566*, Helsedirektoratet.

ved utdanning og inntekt. Studier på norske arbeidsplasser viser en lignende sosial gradient i stress og mestring, der opplevelse av manglende mestring av arbeidsbelastning slår ut i helseplager for kvinner med kort utdanning, men ikke for menn.^{41, 42}

Bøe (2015) finner at å vokse opp i en familie med lav sosioøkonomisk status kan ha negative effekter på barn og unges psykologiske utvikling som prestasjoner på skolen, kognitiv utvikling og språkutvikling.⁴³ Effektene er tydeligst hos barn som vokser opp i vedvarende fattigdom. Rapporten anbefaler helhetlige tiltak både for å bedre den økonomiske situasjonen og for å bedre foreldres mestring.

Individene i et samfunn bindes sammen av tilfelle og felles normer, holdninger og verdier, ofte omtalt som sosial samhörighet. Studier av sosial ulikhet i helse har også sett på graden av sosial samhörighet i et samfunn og graden av sosial kapital som et menneske eller en gruppe har. Sosial deltakelse er i mange tilfeller helsefremmende, da det ofte bidrar til en opplevelse av sosial tilhörighet og motvirker ensomhet.

Både barnehagen og skolen er viktige arenaer for læring, men også for å etablere sosiale relasjoner og å utvikle selvfølelse og selvtillit. Dette er igjen grunnleggende forutsetninger for motivasjon, mestring og troen på egne evner til å gjennomføre en utdanning. Utdanning gir barn og unge ressurser og påvirker personlige og psykologiske egenskaper, som igjen får helsemessige konsekvenser. Utdanningen påvirker også fremtidige levekår i bred forstand, og derfor hvilke helsefremmende og helsebelastende omstendigheter en utsettes for.

Det det er gjennomført studier av utvidelse av lengden på obligatorisk utdanning, for å se om de som får lengre utdanning også får bedre helse. Noen forskningsstudier fra andre land kommer til resultater som peker i retning av at det er en årsakssammenheng mellom mer utdanning og helse, mens andre får resultater som peker i ret-

ning av at det ikke er slike årsakssammenhenger.⁴⁴

Å være i arbeid er i de fleste tilfeller helsefremmende i seg selv. Gjennom arbeidsdeltakelse inngår man i et sosialt fellesskap og arbeidsoppgavene kan være kilde til mening, mestring og personlig utvikling. Indirekte genererer arbeidsdeltakelse ressurser som gjør oss i stand til å leve selvstendige og forutsigbare liv. Som omtalt i kapittel 3 har de som er i arbeid, gjennomgående bedre helse enn de som befinner seg utenfor arbeidsmarkedet.⁴⁵ Dårlig helse er årsaken til at mange faller ut av arbeidslivet. Helseforskjeller mellom yrkesaktive og yrkespassive kan dermed til en viss grad tilskrives en helsemessig seleksjon. Med «helsemessig seleksjon» mener vi at det i utgangspunktet er systematiske helseforskjeller mellom gruppen av yrkesaktive og gruppen av yrkespassive fordi personer med god helse med større sannsynlighet vil velge å være i arbeid enn personer med dårlig helse. Økende utdanningskrav i arbeidslivet kan forsterke denne seleksjonen. Risikoen for å falle ut av arbeidslivet ved nedsatt helse er størst i gruppen med kort utdanning. Rege m.fl. (2005) finner en direkte negativ helseeffekt ved tap av arbeid. Ulike grader av arbeidsmarkedstilknytning viser seg å korrelere med helse. Fast ansatte har bedre helse enn personer som befinner seg i periferien av arbeidsmarkedet som vikarer, sesongarbeidere eller lignende.⁴⁶

Årsakene til de sosiale forskjellene i helse er sammensatte og kan knyttes til en rekke faktorer. I tillegg til levekår, utdanning og helseatferd er forskjeller i eksponeringer i arbeidsmiljøet en viktig forklaringsfaktor. Arbeidstakere med lavere utdanning har større belastninger i arbeidet, blant annet i form av tungt fysisk arbeid og belastende arbeidsstillinger, fysiske og kjemiske eksponeringer, mindre medbestemmelse og lavere jobbsikkerhet. Dette har betydning både for fysisk og psykisk helse og for sosial ulikhet i helse.

⁴¹ Ree, E., Odeen, M., Eriksen, H.R., Indahl, A., Ihlebak, C., Hetland, J. & Harris, A. (2014). Subjective health complaints and self-rated health: Are expectancies more important than socioeconomic status and workload? *International Journal of Behavioral Medicine*, 21 (3), 411-420.

⁴² Ihlebak, C., & Eriksen, H.R. (2003). Occupational and social variations in subjective health complaints. *Occupational Medicine*, 53, 270-278.

⁴³ Bøe, T. (2015). Sosioøkonomisk status og barn og unges psykologiske utvikling: Familiestressmodellen og familieinvesteringsperspektivet. *Rapport IS-2412*, Helsedirektoratet.

⁴⁴ Et arbeid som argumenterer for at det er en sammenheng er Lleras-Muney, A. (2005). The relationship between education and adult mortality in the United States. *Review of Economic Studies* 72(1), 189-221. Imidlertid finner Clark, D. & Royer, H. (2013). The effect of education on adult mortality and health: Evidence from Britain. *American Economic Review* 103(6), 2087-2120 ingen slik effekt.

⁴⁵ Dahl, E., van der Welog, K.A. & Harsløf, I. (2010). Arbeid, helse og sosial ulikhet, *Utviklingstrekk 2010*, Helsedirektoratet 1/2010.

⁴⁶ Rege, M., Telle, K. & Votruba, M. (2005). The effect of plant downsizing on disability pension utilization. *Discussion Papers No. 435*, Statistics Norway.

Det er nylig gjennomført en omfattende gjennomgang av litteratur om hvilke organisatoriske og psykologiske faktorer som påvirker risiko for frafall fra arbeidslivet.⁴⁷ Gjennomgangen gir sterk støtte til at arbeidsinnhold og arbeidsmiljø har betydning for risiko for uføretrygd. Gjennomgangen viser at kombinasjonen av krevende arbeid og lite kontroll over egen arbeidssituasjon øker risiko for uføretrygd.⁴⁸

⁴⁷ Knardahl, S., Johannessen, H.A., Sterud, T., Härmä M., Rugulies R., Seitsamo J. & Borg, V. (2017). The contribution from psychological, social, and organizational work factors to risk of disability retirement: A systematic review with meta-analyses. *BMC Public Health*, 17(1), 176.

⁴⁸ Rapport fra faggruppen for IA-avtalen (2018). *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk*.

Å være fysisk aktiv er viktig for å ha en god helse. Friluftsliv er den vanligste formen for fysisk aktivitet i Norge, og satsing på friluftsliv er dermed et viktig virkemiddel for å opprettholde og øke de fysiske aktiviteten i befolkningen. Forskning viser at oppslutningen om fysisk aktivitet øker med utdanning og andre sosiale kjennetegn. Et unntak er friluftaktiviteter som har en jevnere fordeling, både målt etter egen utdanning, foreldres utdanning, egen inntekt og husstandsinntekt. Å satse på lavterskel friluftsliv kan derfor bidra til å utjevne forskjeller i fysisk aktivitet og sosial ulikhet i helse.

6 Ulikhet i demokratisk og sosial deltakelse

6.1 Innledning

Mulighetene for demokratisk og sosial deltakelse påvirker både levekår og livskvalitet. I Norge gir et bredt utvalg av formelle og uformelle kanaler og aktiviteter den enkelte mulighet til å delta sosialt, medvirke i politikk og sivilsamfunn og påvirke myndighetenes maktutøvelse. Slik deltakelse styrker samfunnet og kan være en viktig arena for språklæring og nettverks- og kompetansebygging for den enkelte, og kan dermed også gjøre det lettere å delta i arbeidslivet.

Et velfungerende demokrati fordrer at alle borgere har kunnskap om og forståelse av samfunnet og evne til å uttrykke seg og til å ta aktivt del i omverdenen. Gratis utdanning legger til rette for at alle som vokser opp i Norge skal kunne orientere seg om og forstå sine demokratiske rettigheter og hvordan de politiske institusjonene fungerer. Kunst og kultur er en arena for ytringer som også kan gi innsikt i at ikke alle tolker en ytring på samme måte.

Demokrati forutsetter at borgere deltar i valg og at de er representert i samfunnets besluttede organer. Tillit til det politiske systemet og myndighetene fremmer deltakelse både i valg og på andre politiske arenaer. Systematisk underrepresentasjon av enkeltgrupper kan være uttrykk for ulikhet i mulighetene for å delta og reiser også spørsmål om hvorvidt mangfoldet av synspunkter og erfaringer blir godt nok ivarettatt.

I Norge, som i mange andre land, ser vi at deltakelse i og tillit til demokratiske prosesser varierer med forhold som utdanning og inntekt, se boks 6.1. Personer med høy utdanning har gjennomgående høyere tillit til politiske institusjoner og er mer tilbøyelige til å delta i politiske prosesser enn personer med lav utdanning. Grupper med høy utdanning og høy inntekt er også tallmessig overrepresentert i mange folkevalgte forsamlinger. Unge deltar i mindre grad enn eldre i valg og i organisasjonslivet, men er i større grad tilbøyelige til å ytre seg og søke innflytelse gjennom andre mer uformelle kanaler. Personer med innvandrerbakgrunn har historisk hatt lavere deltakelse i politikk og sivilsamfunn enn majoritets-

befolkningen, men med store variasjoner både etter land-bakgrunn, utdannelsesnivå og botid.

Deltakelse i frivillig arbeid bidrar til tilliten i samfunnet. Omfanget av frivillig innsats i Norge er høyt i internasjonal sammenheng med mer enn 100 000 frivillige organisasjoner og lag. Hvert år bidrar nærmere 2/3 av befolkningen over 16 år med innsats i frivillige organisasjoner. Sett under ett er det klare og forholdsvis stabile uttrykk for at personer med høy inntekt, personer med høy utdanning og personer med sterk arbeidstilknytning i større grad deltar i frivillig arbeid enn andre. Foreldres inntekt har betydning for barn og unges sosiale deltakelse på fritiden, og barn fra lavinntektsfamilier deltar i noe mindre grad enn andre barn. Familiens økonomi har imidlertid mindre betydning for deltakelse på fritiden enn familiens landbakgrunn.

Regjeringens innsats og tiltak for deltakelse i frivillighet og kulturaktivitet er nærmere omtalt i avsnittene 8.6 og 8.7.

6.2 Demokratisk deltakelse

I Norge er det flere kanaler for politisk deltakelse, medvirkning og innflytelse. Slike kanaler kan være formelle, som for eksempel valgdeltakelse, medlemskap i organisasjoner og deltakelse i styrende organer, eller uformelle, som for eksempel deltakelse i debatter og aksjoner. Selv om dette er kanaler som i utgangspunktet er åpne for alle, kan muligheten til å nå frem i det politiske systemet avhenge av personlige egenskaper, utdanning, sosiale kontakter, tid, språklige evner, kunnskap, økonomiske ressurser og helse.

6.2.1 Valgdeltakelse, tiltro og tilfredshet med demokratiet

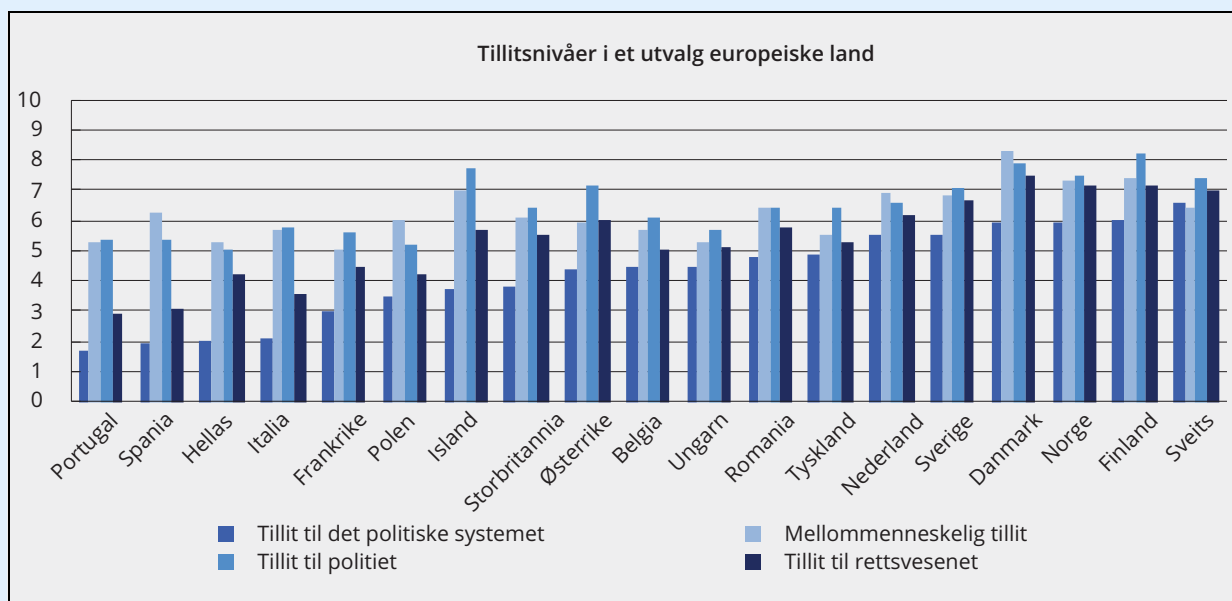
Stemmeretten er en viktig politisk rettighet og en forutsetning for et representativt demokrati. Stemmerett gir innbyggerne mulighet til å velge sine ledere, uttrykke sine meninger og øve innflytelse over viktige beslutninger i samfunnet. Ved å bruke stemmeretten gir velgerne de folkevalgte

Boks 6.1 Politisk og mellommenneskelig tillit i Norge

I internasjonale sammenligninger av tillit er det vanlig å skille mellom mellommenneskelig tillit og tilliten til myndighetene. Mellommenneskelig tillit refererer til hvorvidt innbyggerne i et land mener at folk i sin alminnelighet er til å stole på. Tillit til myndighetene referer til hvorvidt innbyggerne stoler på at det politiske systemet, rettsvesenet og politiet evner å løse problemer på en effektiv og rettferdig måte.

Norge skårer høyt på internasjonale målinger av tillit langs dimensjonene omtalt ovenfor,

se figur 6.1. I en rekke land er det de siste tiårene observert tendenser til fallende tillit, men tendensen er svakere i Norge enn i mange andre OECD-land. Ifølge Brochmann-utvalget¹ er sosiale rettigheter, økonomisk omfordeling og demokratisk representasjon viktige forutsetninger for likestilling og likeverd mellom innbyggerne og for å opprettholde høy tillit.



Figur 6.1 Tillitsnivåer i et utvalg europeiske land.¹ 2013

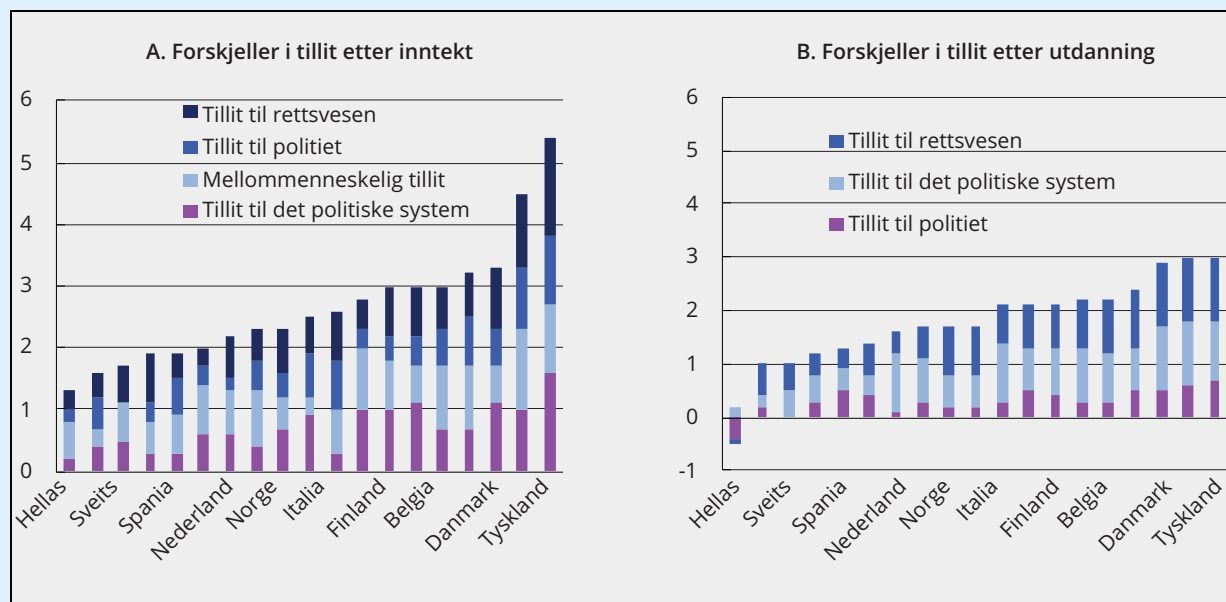
¹ Tillit er målt ved en skala fra 1 til 10, der 1 betyr svært lav tillit og 10 svært høy tillit
Kilde: Eurostat.

Personer som bor i byer, ser ut til å ha noe større tillit til det politiske systemet enn personer som bor i spredtbygde områder. Det er også en klar tendens til at tillit øker med inntekt og utdanningslengde. Figur 6.2 A viser forskjeller i tillit mellom den femtedelen av befolkningen som har høyest inntekt og den femtedelen som har lavest inntekt i de enkelte landene. Figur 6.2 B viser forskjell i tillit mellom personer med høyere utdanning og personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Desto høyere tall, desto større er forskjellen i tillit mellom personer med høy og lav inntekt eller høy og lav

utdanning. Negative tall innebærer at tilliten er høyere for personer med lav inntekt eller lav utdanning. Jo nærmere verdien 0 søylene tar, jo mindre forskjell er det i tillitsnivået mellom gruppene.

Når forskjeller i tillit sorteres etter inntekt, plasserer Norge seg i den halvdel av land som har lavest forskjeller mellom grupper. Sortert etter utdanning plasser vi oss i den halvdel av land som har størst forskjeller. Uansett er det snakk om forskjeller mellom grupper rundt gjennomsnittlige tillitsnivåer som er høye i en internasjonal sammenheng.

6.1 forts.



Figur 6.2 Forskjeller i tillit for et utvalg europeiske land, etter inntekt og etter utdanning.¹ 2013

¹ Figuren gjengir forskjellene i tillit mellom den femtedelen av befolkningen som har høyest inntekt og den femtedelen som har lavest inntekt og mellom personer med lengst utdanning og de med grunnskole som høyeste utdanning

Kilde: Eurostat.

Brochmannutvalget fremholder at det er krevende å bygge tillit gjennom politisk styring, men også at nyere forskning gir støtte til hypoteser om at gode styringsprinsipper – upartiskhet, etterprøvbare og effektivitet – er helt sentrale for dannelsen av samfunnsmessig tillit, i tillegg til sosialisering gjennom et likebehandlende utdanningssystem.²

¹ NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring.*

² Ibid side 17. Se også Rothstein, B. & Uslaner, E.M. (2005). All for all: Equality, corruption and social trust. *World Politics*, 58(1), 41-72 og Algan, Y. (2018). For good measure: Advancing research on well-being metrics beyond GDP. OECD Publishing, Paris.

et mandat til å ta avgjørelser på vegne av felleskapet, og ved valg stilles de folkevalgte til ansvar for måten de har forvaltet sitt mandat.

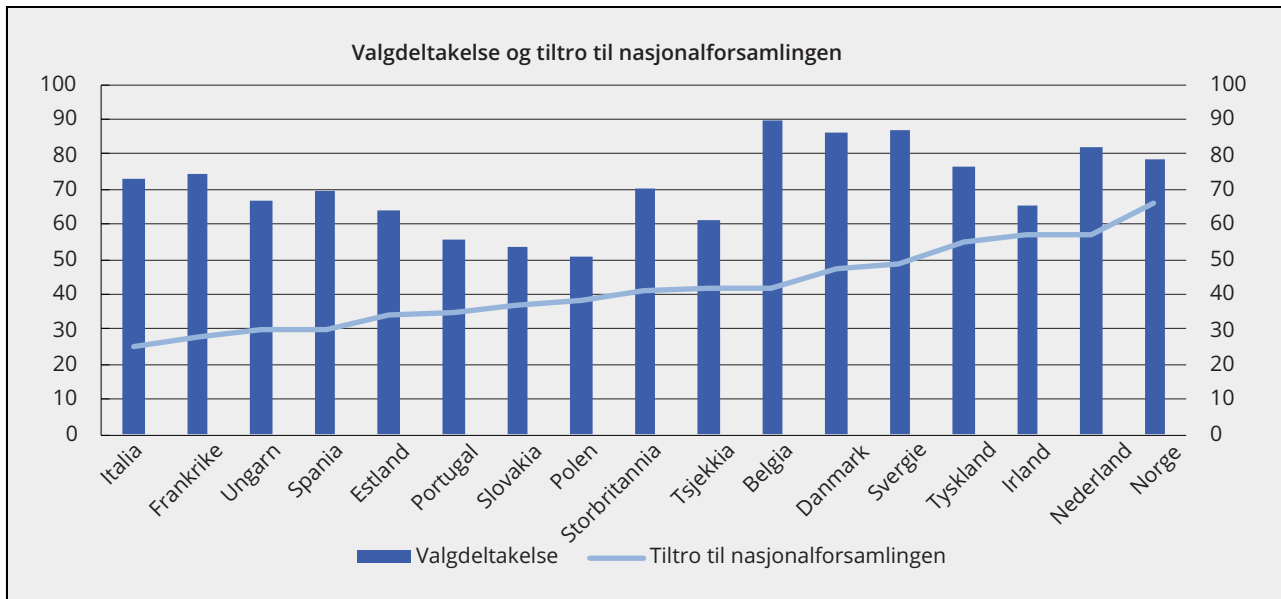
Høy valgdeltakelse er viktig for at sammensetningen av de folkevalgte organene skal speile befolkningen. I Norge er valgdeltakelsen høy, men litt under deltakelsen i Danmark og Sverige. Figur 6.3 viser valgdeltakelsen ved siste valg til nasjonalforsamling for et utvalg europeiske land. Figuren viser også hvor stor andel av befolkningen i de ulike landene som i 2016 svarte «ja» på spørsmålet «har du tiltro til nasjonalforsamlingen?». Blant landene som inngår i figuren, er Norge det landet hvor befolkningen i størst grad oppgir å ha tiltro til nasjonalforsamlingen. I Norge har denne andelen vært forholdsvis stabil siden

forrige måling, i 2007. I andre land som for eksempel Slovakia, Belgia og Tyskland, varierer resultatene mer over tid.¹

Den europeiske samfunnsundersøkelsen fra 2014 viser at det er en samvariasjon mellom valgdeltakelse og tillit. Sammenlignet med de som stemmer ved valg, har de som ikke stemmer ved valg mindre tillit til de politiske institusjonene, herunder nasjonalforsamlingen.² Blant dem som ikke stemte i det norske stortingsvalget i 2013, har omtrent halvparten oppgitt at de har høy tillit

¹ OECD, (2017). *How's life? 2017: Measuring Well-being.* OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/how_life-2017-en.

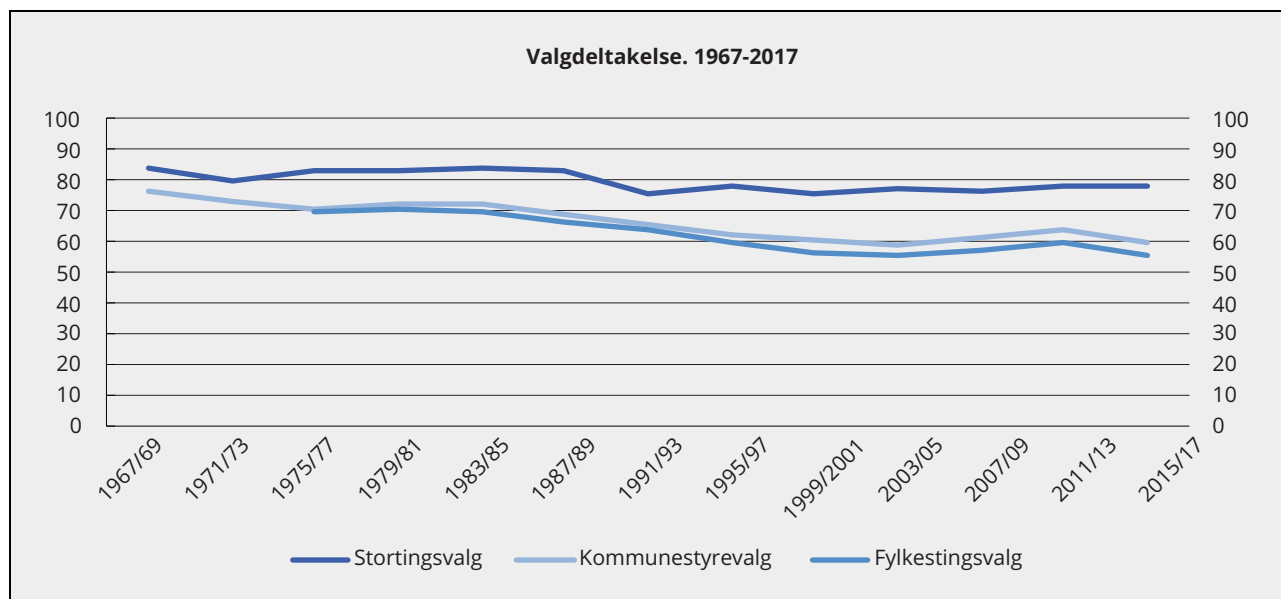
² Kleven, Ø. (2016). Nordmenn på tillitstoppen i Europa. *SSB Samfunnsspeilet*, 2/2016, Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.3 Valgdeltakelse ved siste parlamentsvalg¹ for et utvalg europeiske land og tiltro til nasjonalforsamlingen

¹ Valgdeltakelse er registrert deltakelse blant den stemmeberettigede befolkningen ved siste parlamentsvalg, med unntak av Frankrike hvor valgdeltakelsen gjelder siste presidentvalg.

Kilder: International Institute for Democracy and Electoral Assistance og OECD (2017) How's life 2017.



Figur 6.4 Valgdeltakelse ved stortingsvalg, kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. 1967–2017. Andel av stemmeberettigede

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

til Stortinget. Blant dem som stemte i valget, oppgir over seks av ti å ha høy tillit til Stortinget. Videre viser den europeiske samfunnsundersøkelsen at menn generelt har høyere tillit til Stortinget enn kvinner og at tilliten til politiske institusjoner synker med alderen, men stiger med utdanningsnivået.

6.2.2 Nærmere om valgdeltakelsen i Norge

I Norge gjennomføres det valg til Stortinget, kommunestyre og fylkesting hvert 4. år. Ved stortingsvalget i 2017 brukte 78 prosent av velgerne stemmeretten sin. Det har vært en svak økning i valgdeltakelsen ved stortingsvalg siden 2001. Også tilli-

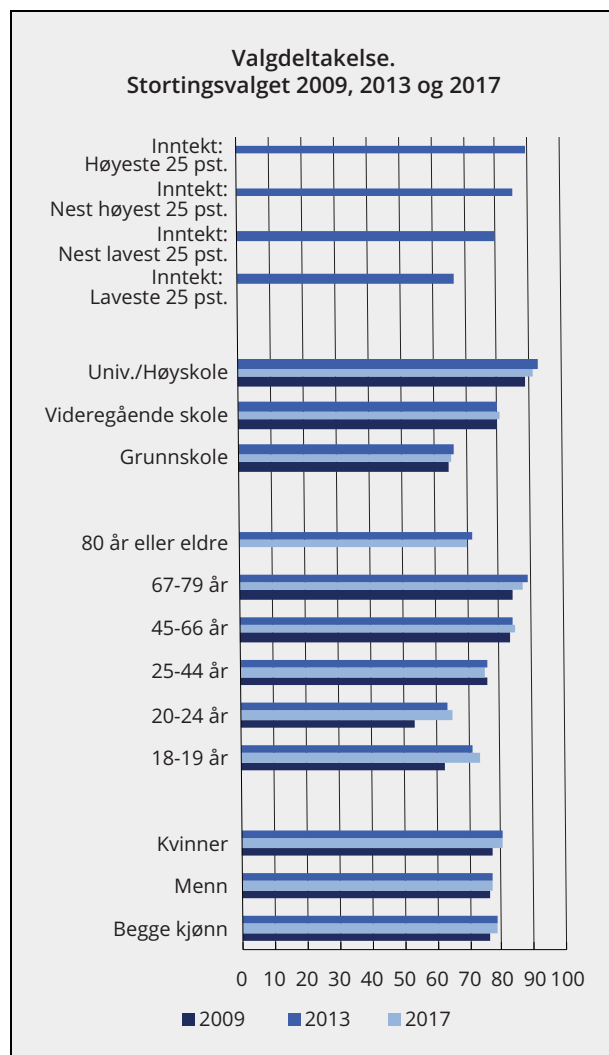
ten til Stortinget har gått opp i denne perioden. Som i de fleste andre europeiske land, har valgdeltakelsen i Norge vært noe lavere de siste 25 årene enn på 1960-, 1970- og 1980-tallet, se figur 6.4. Som det fremgår av figuren, er valgdeltakelsen lavere ved kommunestyre- og fylkestingsvalg enn ved stortingsvalg. I 2015 var valgdeltakelsen 60,2 prosent ved kommunestyrevalget, om lag fire prosentpoeng lavere enn i 2011. Ved fylkestingsvalget i 2015 var valgdeltakelsen 55,9 prosent.

Siden 1985 har deltakelsen i stortingsvalg konsekvent vært noe høyere blant kvinner enn menn. Ved stortingsvalget i 2017 brukte om lag 80 prosent av stemmeberettigede kvinner stemmeretten, tilsvarende tall for stemmeberettigede menn er om lag 77 prosent, se figur 6.5. Tall for valgdeltakelse tilbake til 1969 viser generelt lav deltakelse for de yngste stemmeberettigede. Valgdeltakelsen er deretter stigende fra 25 års-alderen, for så å synke for de eldste stemmeberettigede. Forskning peker i retning av at hvilken livsfase man er i har stor betydning for valgdeltakelsen.^{3,4} 18- og 19-åringene går som oftest fortsatt på videregående skole, bor hjemme hos sine foreldre og har en stabil livssituasjon. Personer i 20-årene befinner seg i større grad i en overgangsfase i livet med svakere tilknytning til skole, arbeidsliv og familie. Etter hvert som man begynner å arbeide, stifter familie og blir integrert i et lokalmiljø, stiger valgdeltakelsen igjen.

Figur 6.5 viser at personer med høy utdanning i større grad deltar i stortingsvalg enn personer med lav utdanning. Ved de siste tre stortingsvalgene har valgdeltakelsen for gruppen med lengst utdanning vært om lag 25 prosent høyere enn for gruppen med kortest utdanning. På 1990-tallet var forskjellen på om lag 10 prosent. Tall fra Statistisk sentralbyrå for stortingsvalget i 2013 viser at personer med høy inntekt hadde en høyere valgdeltakelse enn andre. En mer omfattende studie av inntekts- og utdanningsforskjellene i valgdeltakelse som også tar hensyn til innvandringsstatus, bosted og selvdefinert økonomisk status, finner også at sannsynligheten for valgdeltakelse øker med utdanningsnivå og husholdningsinntekt.⁵ Dette sammenfaller med at personer med høy utdanning og høy inntekt, også utviser noe større tillit til det politiske systemet.

³ Franklin, M.N. (2004). *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁴ Kleven, Ø. (2017). Stemmeberettigede, valgordninger og valgdeltakelse siden 1815. *Lange linjer*, Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.5 Valgdeltakelse for stemmeberettigede ved stortingsvalgene i 2009, 2013 og 2017, etter inntekt (kvartiler), utdanning, alder og kjønn. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Valgdeltakelsen blant innvandrere er generelt lavere enn for majoritetsbefolkningen. Blant norske statsborgere uten innvandrerbakgrunn var deltakelsen i stortingsvalget i 2017 på om lag 80 prosent, mens valgdeltakelsen blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn og norske statsborgere med innvandrerforeldre var henholdsvis 55 og 56 prosent. Det er store forskjeller i valgdeltakelse etter landbakgrunn. Den er høyest for innvandrere fra øst-europeiske EØS-land. Norskfødte med innvandrerforeldre har høyere valgdeltakelse enn innvandrere på samme alder,

⁵ Barstad, A. & Sandvik, L. (2015). Deltaking, støtte, tillit og tilhørighet. En analyse av ulikhet i sosiale relasjoner med utgangspunkt i levekårsundersøkelsene. *Rapporter 2015/51*, Statistisk sentralbyrå.

Boks 6.2 Permanente hjemmesittere

«Hjemmesitter» er en vanlig betegnelse på en person som ikke benytter seg av sin rett til avgi stemme ved kommunestyrevalg eller stortingsvalg. En studie av kommunestyrevalgene i 2011 og 2015 og stortingsvalget i 2013 undersøker sammenhengen mellom hjemmesitting og sosioøkonomisk status.¹ Studien peker for det første på at det kun var 51 prosent av de stemmeberettigede som stemte ved alle de tre valgene. Av de stemmeberettigede var det 14 prosent som ikke brukte stemmeretten ved noen av valgene, såkalte permanente hjemmesittere. Menn har en litt høyere sannsynlighet for å havne i gruppen med permanente hjemmesittere enn kvinner. Velgere som er gift, har en betydelig høyere sannsynlighet for å delta i alle typer valg enn personer som er ugifte.

Blant velgere med innvandrerbakgrunn, skiller personer med «ikke-vestlig» innvandrerbakgrunn seg ut, med en betydelig lavere sannsynlighet for å delta i valg, og en høyere sannsynlighet for å være permanent hjemmesitter enn velgere fra majoritetsbefolkningen.

Forskerne peker særlig på det sterke utslaget utdanning har for om man er permanent hjemmesitter. Velgere med høy utdanning har

en betydelig større sannsynlighet for å delta i alle typer valg enn de med grunnskoleutdanning. Tilsvarende er sannsynligheten for at velgere med høy utdanning blir permanente hjemmesittere betydelig lavere enn for at velgere med grunnskole som høyeste utdanning blir det. Velgere som har gjennomført videregående skole, ligger i en mellomposisjon: De har større sannsynlighet enn de med grunnskoleutdanning for å delta i alle typer valg og en lavere sannsynlighet for å bli permanente hjemmesittere. Utdanningsnivåets betydning for valgdeltakelse er større ved lokalvalg enn ved nasjonale valg. Forskerne oppsummerer sine funn som følger:

«De politiske preferansene til velgere med grunnskoleutdanning blir altså i liten grad kanalisert inn i det politiske systemet i Norge – i hvert fall skjer det ikke gjennom stemmegivning. Det kan på lang sikt være et problem for tilliten til det politiske systemet hos denne gruppen.»

¹ Bergh, J. & Christensen, D.A. (2017). Hvem er hjemmesitterne? En analyse av valgdeltakelsen ved tre påfølgende valg. I Saglie, J. & Christensen, D.A. (red.) *Lokalvalget 2015*, 73. Abstrakt forlag 2017.

men også denne gruppen har en klart lavere valgdeltakelse enn majoritetsbefolkningen.⁶

Valgdeltakelsen etter kjønn, utdanning, alder og innvandringsbakgrunn ved lokalvalg er forholdsvis lik som ved stortingsvalg, til tross for at deltakelsen samlet er på et lavere nivå. Kvinner deltar i høyere grad enn menn, og dette er stabilt over alle aldersgrupper frem til 60-årsalderen. Forskjellene i valgdeltakelse mellom utdanningsgruppene er noe større ved lokalvalg enn ved stortingsvalg. I 2015 var valgdeltakelsen 31 prosent høyere blant personer med høyere utdanning enn blant personer med grunnskole som høyeste utdanningsnivå.

Også i lokalvalg har stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn lavere valgdeltakelse enn den øvrige befolkningen. Gjennomsnittlig valgdeltakelse blant innvandrere

har de siste tre lokalvalgene ligget rundt 65 prosent. Tilsvarende har valgdeltakelsen ved de tre siste lokalvalg blant personer med innvandrerbakgrunn ligget rundt 40 prosent. Ved siden av landbakgrunn spiller alder, kjønn og til en viss grad utdanningsnivå også inn når det gjelder valgdeltakelse blant innvandrere.⁷

6.2.3 Deltakelse i organisasjoner og politisk arbeid mellom valg

I norsk sammenheng er det vanlig å beskrive to ulike veier til politisk innflytelse, gjennom valg og gjennom organisasjoner. Organisasjoner har en viktig plass i det norske samfunnet, dette gjelder ikke minst politiske partier, næringslivets og

⁶ Kleven, Ø. (2017). Lavere deltakelse blant innvandrere. *Innvandrere i Norge*, Statistisk sentralbyrå, Oslo. <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/lavere-deltakelse-blant-innvandrerne>

⁷ Kleven, Ø. (2017). Innvandrere og kommunestyrevalget 2015. Valgatferd og representasjon blant innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og utenlandske statsborgere. *Rapporter 2017/10*, Statistisk sentralbyrå.

Boks 6.3 Tiltak for å øke valgdeltakelsen blant grupper med lav valgdeltakelse

Det er igangsatt tiltak både lokalt og nasjonalt for å øke valgdeltakelsen og bidra til at grupper som gjerne har lav valgdeltakelse, kan gis innflytelse gjennom andre kanaler.

I forbindelse med lokalvalget i 2015 ble det gjennomført to grupper av eksperimenter med tiltak for å øke valgdeltakelsen.¹ Eksperimentene bestod i å sende brev og SMS-er til velgere med innvandrerbakgrunn i forkant av valget. Sendingene inneholdt en generell oppfordring om å stemme og praktisk informasjon om stemmegivningen. SMS-er hadde en betydelig effekt når de ble rettet mot velgergrupper som i utgangspunktet har lav deltagelse. Det gjaldt særlig unge velgere og velgere med innvandrerbakgrunn som hadde kort botid i Norge. I forkant av stortingsvalget i 2017 ble det gjennomført et nytt eksperiment for økt valgdeltakelse.² Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) fikk en gruppe unge voksne til å ringe opp et tilfeldig utvalg av førstegangsvelgere for å oppfordre dem til å stemme. Det ble også gjennomført et eksperiment med utsendelse av SMS til et utvalg av velgere. Tiltakene hadde liten effekt på deltagelse ved stortingsvalget. At effekten var ulik ved kommunestyrevalg og stortingsvalg kan forklares med at valgdeltakelsen ved stortingsvalg generelt er høyere. Dermed er potensialet for å rekruttere flere til å stemme lavere. Å sende brev til et utvalg velgere med innvandrerbakgrunn med oppfordring om å stemme, hadde imidlertid en viss effekt ved at velgere som fikk brev, hadde en noe høyere valgdeltakelse enn kontrollgruppen. Effekten var størst for innvandrevelfere som kunne stemme for første gang ved stortingsvalget i 2017. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil vurdere om tiltakene som hadde effekt, skal gjennomføres i full skala.

Mange kommuner har iverksatt tiltak for å jevne ut ulikheter knyttet til politisk og demokratisk deltagelse, blant annet ungdomsråd og innvandrerråd. De aller fleste kommuner i landet har i dag etablert ungdomsråd som bidrar med innspill i planprosesser og saker som berører barn og unges nærmiljø. Ungdom bidrar til å skape et aktivt lokaldemokrati og øker engasjementet for å bli boende i kommunen. En bestemmelse i den nye kommuneloven pålegger kommuner og fylkeskommuner å ha et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal i forskrift gi regler om oppgaver, organisering og saksbehandling for slike medvirkningsorganer for ungdom. Forskriftene skal tre i kraft til kommune- og fylkestingsvalget i 2019. Det innebærer at ved oppnevning av nye ungdomsråd eller andre medvirkningsorganer for ungdom etter valget i 2019, vil det være et nytt regelverk om medvirkning for ungdom som alle landets kommuner og fylkeskommuner må følge.

Det har i lengre tid også vært en lovfestet plikt for kommunene til å ha eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er ordninger som nå er inkludert i den nye kommuneloven sammen med kravet om å ha ungdomsråd.

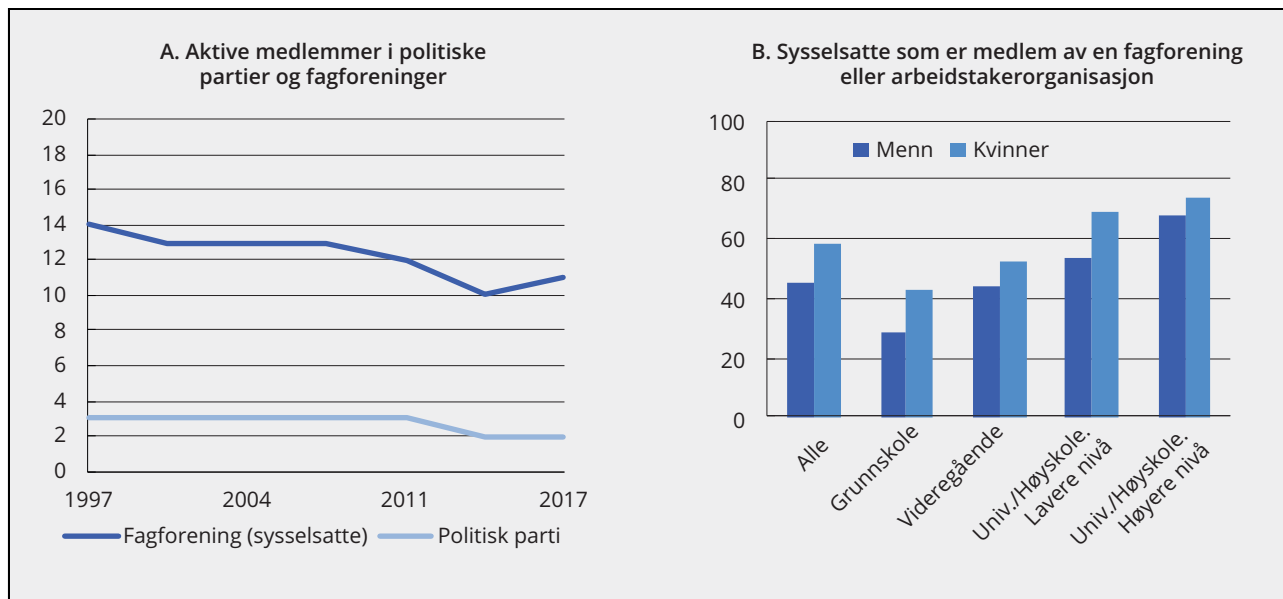
¹ Bergh, J., Christensen, D.A. & Matland, R. (2016). Getting out the vote. Experiment in voter mobilization among immigrants and natives in Norway. *Rapport 2016:12*, Institutt for samfunnsforskning.

² Bergh, J., Christensen, D.A. & Matland, R. (2018). Voter mobilisation in a high-turnout context. Get out the vote experiments in the 2017 Norwegian parliamentary election. *Rapport 2018:7*, Institutt for samfunnsforskning.

arbeidslivets organisasjoner, samt andre interesseorganisasjoner. Organisasjoner tas med i beslutningsprosesser blant annet gjennom trepartssamarbeid i arbeidslivet og ved deltagelse i offentlige utvalg og høringsrunder. I tillegg arbeider mange organisasjoner bredt for å fremme sine synspunkter og interesser overfor myndigheter og allmenheten. Som organisasjoner er de politiske partiene en del av det sivile samfunnet. De har likevel en

særlig plass ved at de vedtar valgprogrammer, stiller lister ved valg og rekrutterer kandidater og ledere til fremtredende politiske posisjoner. Medlemskap i et politisk parti er derfor en hovedkanal for påvirkning i politiske saker og politiske prosesser utover å stemme ved valg.

Enkeltindivider kan også delta aktivt i demokratiet uten å være medlem i et parti eller en politisk organisasjon. Innbyggere kan for eksempel



Figur 6.6 Andel av befolkningen som er aktive medlemmer i politisk parti eller fagforening. 1997–2017. Andel sysselsatte som er medlem av en fagforening eller arbeidstakerorganisasjon, etter kjønn og utdanningsnivå. 2017

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

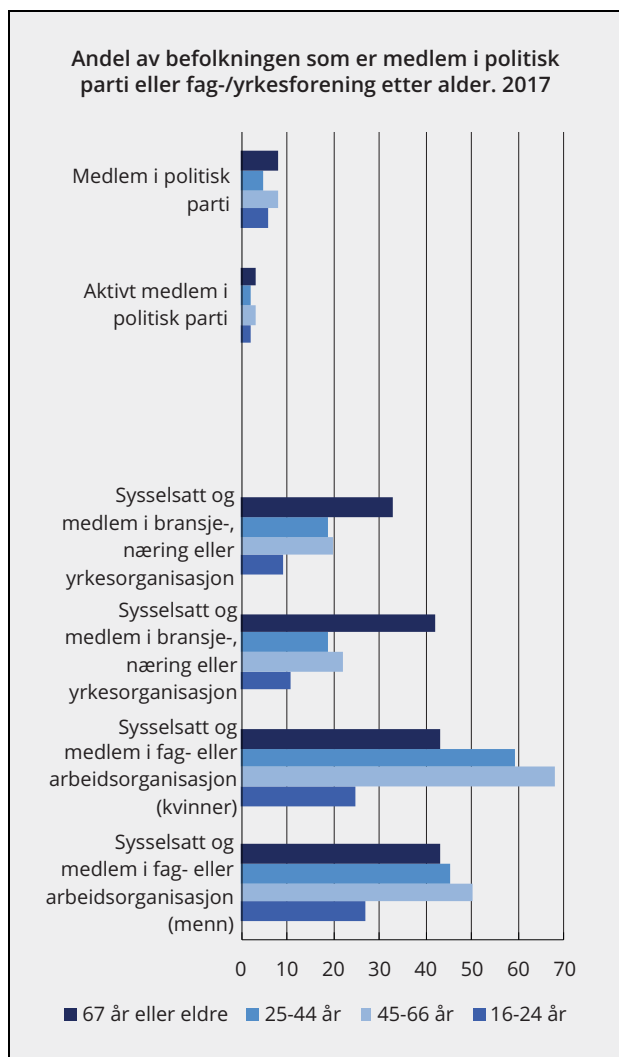
selv ta direkte kontakt med politikere og embetsverk, skrive under opprop, arrangere eller delta på politiske møter eller skrive egne høringsuttalelser. Formålet med deltakelsen kan variere fra et ønske om å stanse eller reversere politiske vedtak til omfattende innspill til utviklingen av ny politikk.

Demokratisk deltakelse mellom valg kan øke legitimiteten til politiske beslutninger ved at de som berøres av en beslutning, får anledning til å ytre seg om den. Slik deltakelse kan også bidra til ny informasjon om hvordan politiske vedtak vil slå ut i praksis, og til at vedtak blir mer treffsikre overfor de problemene de er rettet mot å løse. Samtidig kan muligheten til å vinne frem med politisk deltakelse utenom valg avhenge av personlige egenskaper, kontaktnett og ressurser som ikke er likt fordelt. Dette er en grunn til at åpenhet og innsyn er grunnleggende i et demokrati. Åpenhet gir borgerne mulighet til større innflytelse i beslutningsprosesser og er et sikkerhetsnett mot maktmisbruk og korrupsjon.

Andelen av befolkningen som er aktive medlemmer av politiske partier og fagforeninger har gått ned de siste 20 årene, se figur 6.6 A. Organisasjonsgraden var på sitt høyeste på 1980-tallet, men har i hovedsak ligget i overkant av 50 prosent siden 1972. Vi ser også at andelen av sysselsatte som oppgir å være aktivt medlem i en fagforening, har gått noe ned de siste ti årene. Også de politiske partiene har

opplevd en viss nedgang i medlemsaktivitet. Mens 9 prosent av befolkningen over 16 år var medlem av et politisk parti i 2001, er det tilsvarende tallet 7 prosent i 2017. Andelen aktive medlemmer i politiske partier har ligget rundt 2–3 prosent i hele perioden. Det var også en nedgang i medlemstall og aktivitet i politiske partier på 1980- og 1990-tallet.

En større andel av høyt utdannede enn lavt utdannede sysselsatte er medlemmer i en fagforening, se figur 6.6 B. Blant de sysselsatte med lang høyere utdanning er 71 prosent medlem i en fagforening eller arbeidstakerorganisasjon, mot 35 prosent av dem som har grunnskole som høyeste utdanning. Andelen fagorganiserte er også høyere blant kvinner enn blant menn. Tilsvarende er høyt utdannede eller yrkesaktive oftere medlem av et politisk parti enn lavt utdannende eller arbeidsledige. Fra den europeiske samfunnsundersøkelsen ser vi at tilliten til de politiske partiene også varierer med utdanning. Mens om lag 77 prosent av høyt utdannede svarer at de har høy eller middels tillit til partiene, er tilsvarende tall for de med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, om lag 60 prosent. Menn er noe oftere enn kvinner medlem av et politisk parti, og andelen øker med alder. Blant menn på 67 år eller eldre er 14 prosent medlem av et politisk parti, og 4 prosent er aktive medlemmer. I den yngste aldersgruppen (16–24 år) er det imidlertid kvinner som oftest er politisk aktive.



Figur 6.7 Andel som er medlem av politisk parti, fagforening eller arbeidstakerorganisasjon, etter kjønn og alder. 2017

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det er betydelig forskjeller i deltakelse i tradisjonelle politiske organisasjoner mellom ulike aldersgrupper, se figur 6.7. De yngre aldersgruppene deltar i mindre grad enn andre aldersgrupper i formalisert organisasjonsliv. I etterkant av terrorangrepene 22. juli 2011 fikk ungdomspartiene mange nye medlemmer. Denne utviklingen har blitt tolket som et tegn på politisk oppvåkning blant ungdom, og at terrorhandlingene bidro til å bevisstgjøre unge på betydningen av de demokratiske institusjonene.⁸ De senere årene har imidlertid de unges organisering blitt markant redusert. Det betyr ikke at ungdommen ikke er politisk aktive, men at deres politiske engasjement primært kommer til uttrykk gjennom andre og min-

⁸ NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirking*.

dre formaliserte former for deltakelse, som for eksempel aksjoner og demonstrasjoner, se figur 6.8. Makt- og demokratiutredningen⁹ påpekte at deltakelsen i samfunnslivet er blitt mer aksjonspreget. En tradisjonelt sterk deltakelseskultur i frivillige organisasjoner er i noen grad blitt avløst av en saksorientert aksjonskultur. Denne utviklingen er tilsynelatende sterkest hos ungdommen, hvor 10 prosent av befolkningen i alderen 16–24 år i 2017 oppgir å ha deltatt i en offentlig demonstrasjon de siste 12 måneder.

Mens alder, arbeidsmarkedstilknytning og inntekt skaper forholdsvis markante skillelinjer i de tradisjonelle formene for politisk deltakelse, er ikke tendensen like klar dersom man ser på mer uformelle og ad-hoc pregede deltakelseskanaler, som for eksempel bidrag i den offentlige debatten gjennom innlegg i aviser eller på nett, direkte kontakt med politikere eller tjenestemenn, samt deltakelse i aksjonsgrupper og demonstrasjonstog. Også disse aktivitetene er vanligere blant personer med høyere utdanning enn blant dem som har grunnskole som sitt høyeste utdanningsnivå, men det er mindre forskjeller mellom yrkesaktive personer og personer som står utenfor arbeidslivet se figur 6.8.

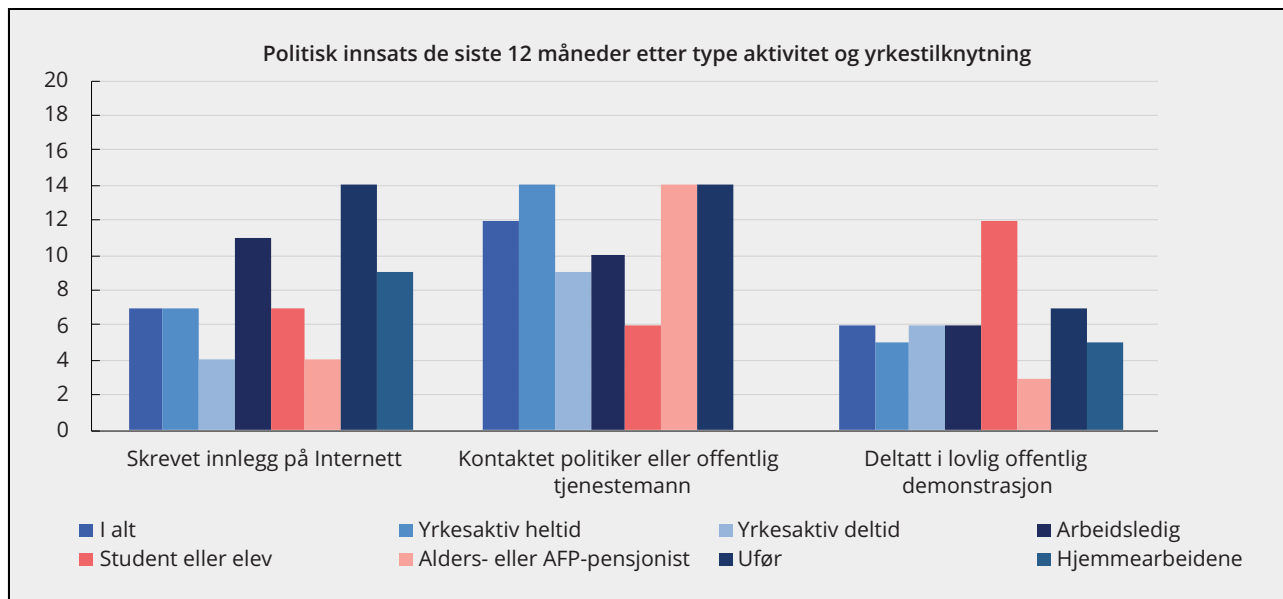
6.2.4 Representasjon

Gjennom valgdeltakelse og medlemskap i politiske partier kan den enkelte bidra til at de valgte forsamlingene er representative. Representativitet er delvis et spørsmål om hvordan fordelingen av ideer, verdier og standpunkter i befolkningen kommer til uttrykk gjennom oppslutningen om ulike politiske partier i valg. Dette kan også omtales som meningsrepresentativitet. Men representativitet kan også forstås som bakgrunnsrepresentativitet eller sosial representativitet, det vil si om de folkevalgte gjenspeiler befolkningen målt ut fra sosiale og demografiske bakgrunnsvariabler.¹⁰

Bakgrunnsrepresentativitet kan vurderes ut fra kriterier som hva slags utdanning, yrkesmessig eller sosioøkonomisk bakgrunn de folkevalgte representantene har, hvor stor andel kvinner og menn det er i de folkevalgte organene, hvordan aldersfordelingen er og hvor mange som har innvandrerbakgrunn. Graden av bakgrunnsrepresentativitet gir ikke bare en indikasjon på om alles synspunkter og erfaringer blir ivaretatt, men også på hvorvidt det i praksis er like muligheter for del-

⁹ NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*.

¹⁰ NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*.



Figur 6.8 Politisk innsats for å påvirke en sak siste 12 måneder etter type aktivitet og yrkestilknytning, 2017. Prosent¹

¹ Innlegg på internett inkluderer ikke innlegg i sosiale medier som Facebook og Twitter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

takelse. God representativitet, det vil si en sammensetning av de folkevalgte organene der ingen grupper av befolkningen er systematisk ekskludert eller fraværende, kan gi større legitimitet til de politiske beslutningene som fattes.¹¹

En studie fra Norge finner at personer som kan oppfattes som politisk marginaliserte grupper, er mer opptatt av bakgrunnsrepresentativitet enn øvrige grupper.¹² Historisk har slike sosio-politiske skillelinjer vært formet rundt økonomisk klasse (arbeidere versus eiere), religion (kristne versus sekulære) og geografi (sentrum versus periferi). De norske politiske partiene ble formet med utgangspunkt i slike skillelinjer, og særlig geografi har historisk sett vært viktig når det gjelder representativitet.

Selv om Norge er blitt betraktet som et foregangsland når det gjelder likestilling, har kvinner historisk vært lavt representert i politikken. Selv i dag er den politiske representativiteten lavere for kvinner enn for menn. Arnesen & Peters (2017) finner at kvinner er mer opptatt av å bli representert av kvinner enn menn er opptatt av å bli repre-

sentert av menn. De som ikke bor i sentrale strøk, er mer opptatt av at de politiske representantene kommer fra samme region som dem selv.

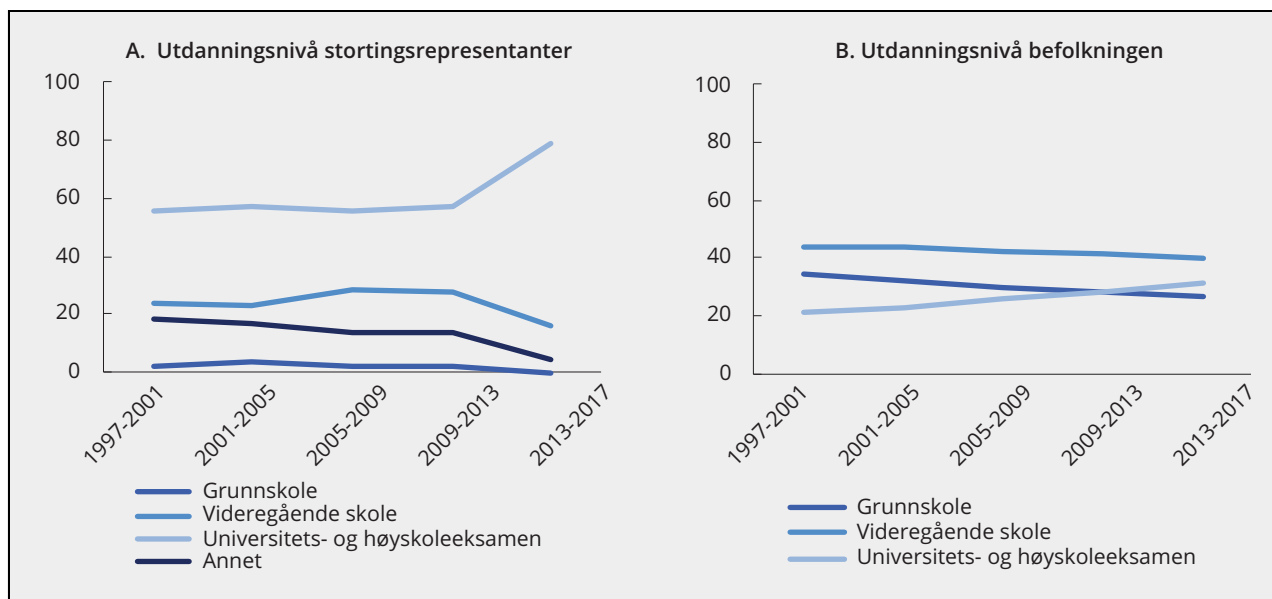
I 2017 var første gang det var over 40 prosent kvinner blant Stortingsrepresentantene. Ved forrige kommunestyrevalg i 2015 var 39 prosent av de valgte kommunestyrerepresentantene kvinner. I formannskapene er andelen på 43 prosent, mens om lag 28 prosent av ordførerne er kvinner. Bak disse landsgjennomsnittene skjuler det seg dels store variasjoner mellom kommunene. Noen kommuner har hatt en forholdsvis sterk vekst i representasjonen av kvinner over tid, mens det i andre kommuner har vært liten endring. Andre kommuner har igjen hatt store svingninger i kvinneverrepresentasjonen, men med en overordnet positiv utvikling.¹³ Ved siste lokalvalg i 2015 var det 61 kommuner som hadde en representasjon av kvinner i kommunestyrene på under 30 prosent.

Figur 6.9A viser stortingsrepresentantenes utdanningsnivå for stortingsperiodene fra 1997 til 2017. Figuren del B viser befolkningens utdanningsnivå. Andelen med høy utdanning blant folkevalgte stortingsrepresentanter er høyere enn i befolkningen. Likevel er politikken det maktfeltet som er mest åpent for sosial mobilitet, sammenlignet med andre maktfelt i samfunnet.¹⁴

¹¹ Mansbridge, J. (1991). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "Yes". *The Journal of Politics*, 61(3), 628-657; Schwandt-Bayer, Ø.A. & Mishler, W. (2005). An integrated model of women's representation. *The Journal of Politics*, 67(2), 407-428.

¹² Arnesen, S. & Peters, Y. (2017). Representation: How descriptive, formal and responsiveness representation affect the acceptability of political decisions. *Comparative Political Studies*, 51(7), 868-899.

¹³ Ringkjøb, H.-E. & Aars, J. (2010). Nominering og konstituering i norske kommuner. *Notat 13-2010*, Uni Rokkansenteret, Stein Rokkans senter for flerfaglige samfunnsstudier.



Figur 6.9 Befolkningens og stortingsrepresentantenes utdanningsnivå. 1997–2017

¹ I figur 6.9 A omfatter kategorien «videregående skole» personer med videregående skole/gymnas som høyeste formelle utdanning og personer med videregående/gymnas og tilleggsutdanning i enkelte fag ved høyskole eller universitet. Kategorien «annet» omfatter personer med yrkesutdanning som ikke er bygd på videregående skole.

Kilde: Stortinget og Statistisk sentralbyrå.

I det sittende Stortinget har 5 av de faste 169 representantene innvandrerbakgrunn. Det gir en representasjon på i underkant av 3 prosent. Ved de tre siste lokalvalgene har andelen folkevalgte i kommunestyrene med innvandrerbakgrunn ligget på 2 og 3 prosent.¹⁵ I kommuner med stor andel innvandrere blant innbyggerne, som for eksempel Drammen, Lørenskog og Oslo, er andelen representanter med innvandrerbakgrunn langt høyere enn landsgjennomsnittet på 3 prosent. Drammen har størst andel med 20 prosent, mens 17 prosent av representantene i Oslo har innvandrerbakgrunn. Av alle representantene med innvandrerbakgrunn i 2015 er 55 prosent menn. Til sammenligning er 61 prosent av representantene *uten* innvandrerbakgrunn menn.

Aldersfordelingen i folkevalgte forsamlinger er skjev. I Stortinget er de yngste og de eldste velgerne underrepresentert, mens middelaldrende velgere er overrepresentert. Slik er det også i kommunestyrene hvor aldersgruppene 40–49 år og 50–59 år er best representert. Oppsummert viser tallene vedvarende underrepresentasjon av

kvinner, gruppen med kort utdanning og lav inntekt, ungdom og eldre i folkevalgte organer.

6.2.5 Demokratikompetanse og demokratisk deltakelse blant barn og unge

En internasjonal undersøkelse viser at det er store, men minkende sosiale forskjeller i ungdommers demokratikompetanse i Norge. Sammenlignet med det internasjonale gjennomsnittet i ICCS-undersøkelsen, har norske elever god kunnskap om og forståelse av demokrati.¹⁶ Norske elever i 2016 har et høyere kunnskapsnivå om demokrati enn norske elever som deltok i tilsvarende undersøkelse i 2009. Figur 6.10 viser at elever med foreldre uten høyere utdanning har svakere kunnskap om og forståelse av demokrati, enn elever som har foreldre med høyere utdanning. Slik er det i samtlige land som er med i undersøkelsen. I perioden 2009–2016 har det imidlertid vært en betydelig reduksjon i kunnskapsgapet mellom elever med foreldre med og uten høyere utdanning. Ingen av de andre nordiske deltakerlandene kan vise til en tilsvarende nedgang i ulikhet i

¹⁴ Hjellbrekke, J. & Korsnes, O. (2012). *Sosial mobilitet*. Oslo: Det Norske Samlaget.

¹⁵ Kleven, Ø. (2017). Innvandrere og kommunestyrevalget 2015. Valgatferd og representasjon blant innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og utenlandske statsborgere. *Rapporter 2017/10*, Statistisk sentralbyrå.

¹⁶ Huang, L., Ødegård, G., Hegna, K., Svagård, V., Helland, T. & Seland, I. (2017). Unge medborgere. Demokratiforståelse, kunnskap og engasjement blant 9.-klassinger i Norge. The International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) 2016. *NOVA-rapport 15/17*, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Boks 6.4 Sosiale medier og internett som deltakelseskanaler

Fremveksten av sosiale medier har skapt en ny dimensjon ved medborgerskap og en ny plattform for politisk deltakelse. I motsetning til de andre deltakelseskanalene er ikke deltakelse i sosiale medier stedbundet, alle kan delta uavhengig av hvor de bor. De sosiale mediene har også en form som kan være demokratiserende. Man behøver ikke å kunne snakke for seg eller være fortrolig med formelle møteregler og prosedyrer for å delta.

Andelen av befolkningen som benytter seg av sosiale medier er høy i Norge sammenlignet med andre land. I 2017 rapporterte nærmere 80 prosent av befolkningen mellom 16 og 79 år å ha brukt sosiale medier i løpet av de siste 3 måneder. Det er imidlertid betydelig variasjon i hva de sosiale mediene brukes til, og bare om lag 12 prosent rapporterte å ha brukt sosiale medier til å ytre seg om politiske eller sosiale forhold. Levekårsundersøkelsen fra 2011 viser hvordan politisk deltakelse via internett påvirkes av alder, inntekt og utdanning. Undersøkelsen bekrefter at de yngre har en sterkere tilbøyelighet enn andre grupper til å prøve å påvirke en sak ved å skrive innlegg i en blogg eller i en nettavis. Forskjellene i politisk deltakelse som skyldes utdanning, forsvinner også helt når vi ser på andelen som skriver innlegg i slike internettbaserte kanaler for ytring. Hele 13 prosent av dem med grunnskole som høyeste fullførte utdanning har benyttet seg av internett som påvirkningskanal i 2011, en like stor andel som for gruppen med lang universitetsutdanning.

De sosiale mediene kan således ha en utjevne effekt fordi de tilbyr et forum for politisk deltakelse og ytring til grupper av personer som ellers er underrepresentert i det politiske liv. Hva slags innflytelse ytringer og innlegg på

internett og sosiale medier gir er imidlertid et åpent spørsmål, men det finnes klare eksempler på at nettbaserte aksjoner og ytringer har fått stort gjennomslag.¹

Muligheten til å opptre som anonym på de sosiale mediene, kan ha negativ innvirkning på det politiske debattklimaet. På den ene siden har det blitt anført at anonymitet i nettdebatten senker terskelen for å fremme ekstreme ytringer. Anonyme ytringer kan bidra til et giftigere debattklima hvor ytringsfriheten benyttes til å krenke eller trakassere. På den annen side har det blir fremhevet at anonyme nettdebatter fungerer som en nødvendig ventil for synspunkter som uansett finnes i befolkningen.

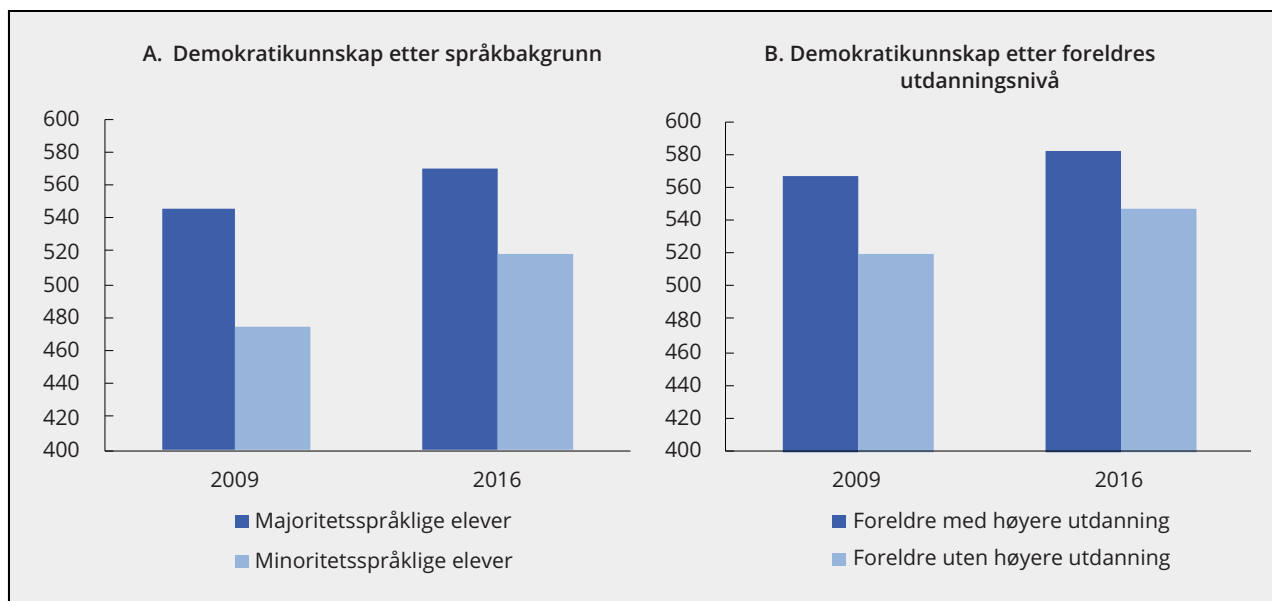
Sosiale medier med avanserte algoritmer gjør det mulig å skreddersy informasjon slik at den tilpasses og målrettes ulike grupper, og mange som benytter seg av sosiale medier lever dermed i et begrenset informasjonsunivers. Forhåndssiling av informasjon og meninger påvirker samfunnsdebatten. Begrepet ekkokammer blir brukt om en situasjon hvor informasjon, ideer eller oppfatninger blir forsterket gjennom repetert kommunikasjon innenfor en avgrenset gruppe. En effekt av dette kan være en sterkere polarisering mellom ulike samfunnsgrupper. Det gir også en mulighet for aktører som har interesse av å spre usann informasjon. I forbindelse med demokratiske valg eller viktige beslutninger kan uriktige opplysninger bli spredt med tanke på å påvirke opinionen. Virkningen av slike opplysninger kan forsterkes ved at de bli spredt ukritisk i ekkokamre i sosiale medier.

¹ Eksempler på omfattende mobilisering gjennom sosiale medier er Amelie-saken og utbygging av kraftlinjer i Hardanger.

kunnskap mellom de to elevgruppene. Både undersøkelsen fra 2009 og undersøkelsen fra 2016 viser større forståelse og bedre kunnskaper om demokrati og medborgerskap blant jenter enn blant gutter. Dette stod i motsetning til resultatene fra 1999-studien som ikke viste noen kjønnsforskjeller. Forskjellene i kunnskap og forståelse om demokrati har økt fra 2009 til 2016. Det er imidlertid større forskjeller i demokratiforståelse og kunnskap mellom majoritets- og minoritetsspråklige elever enn det er mellom kjønnene.¹⁷ Dette

gjelder for alle de nordiske landene. I Norge er differansen mellom gjennomsnittsskår for majoritetsspråklige og minoritetsspråklige elever 51 poeng. Som det fremgår av figur 6.10 har imidlertid minoritetsspråklige elever hatt større fremgang enn majoritetsspråklige elever, og differansen mellom gjennomsnittsskår i de to gruppene er

¹⁷ Personer som hovedsakelig snakker norsk hjemme, regnes som majoritetsspråklige. Personer som snakker et annet språk hjemme, regnes som minoritetsspråklige.



Figur 6.10 Demokratikunnskap. Gjennomsnittsskår for elever på 9. trinn etter sosial bakgrunn. 2009 og 2016

Kilde: Huang m.fl. (2017).

blitt tydelig redusert fra 2009 til 2016 (fra 71 til 51 poeng).

Å delta i samfunnspolitiske aktiviteter på skolen er en indikator for fremtidig samfunnsengasjementet. Det har vist seg at skoler som legger til rette for demokratisk deltakelse, bidrar til høyere politisk engasjement hos elevene. Studier viser at skoledemokratiet står sterkt hos 9. klassinger i Norge og er styrket siden 2009. Mer enn 9 av 10 har deltatt i valg av tillitsvalgte i klassen eller til elevrådet, og 6 av 10 oppgir at de har deltatt i beslutninger om hvordan skolen drives. Studien finner at det er en svak positiv samvariasjon mellom elevers deltakelse i skoledemokratiet og kunnskap om demokrati, og at deltakelse i skoledemokratiet kan forklare om lag 7 prosent av variasjonene i demokratikunnskap. Studien finner videre at det er en sterk positiv samvariasjon mellom demokratikunnskap og ønsket om å bruke stemmeretten sin i fremtiden: Jo høyere intensjoner elevene har om å delta ved offentlige valg som voksen, jo høyere skårer de på kunnskapstesten.

I ICCS-undersøkelsen ble elevers deltakelse i ulike politiske organisasjoner kartlagt, herunder medlemskap i menneskerettighetsorganisasjoner, dyrevern- og miljøorganisasjoner, og ungdomsorganisasjoner. 70 prosent av elevene på 9. trinn har vært medlem i minst en organisasjon. Norske elever skårer relativt høyt i aktivitetsnivå sammenlignet med elever fra de andre nordiske landene, men klart lavere enn det internasjonale gjennomsnittet. Elever i 2016 har gjennomgående

mer positive holdninger til å delta i valgdemokratiet som voksne, enn elever i 2009. Det er flere unge som svarer at de som voksne vil stemme både ved kommunevalg (fra 87 til 91 prosent) og stortingsvalg (fra 86 til 91 prosent).

Deltakelse i frivillige organisasjoner og tilsvarende formelle fellesskap utgjør en læringsarena for politikk og demokrati som gir erfaring med og innsikt i å fungere i et fellesskap, å ytre egne meninger og å jobbe målrettet. Undersøkelser fra de siste tiårene tyder på at andelen ungdommer som er medlemmer i frivillige organisasjoner, er lavere enn tidlig på 1990-tallet. Andelen som er eller har vært med i en fritidsorganisasjon, varierer betydelig med sosioøkonomisk bakgrunn. En analyse basert på Ungdata¹⁸ indikerer en klar sosial gradient der over 70 prosent i den høyeste statusgruppen er med i en organisasjon, klubb, lag eller forening. Til sammenligning er tilsvarende andel knapt 50 prosent for gutter og knapt 40 prosent for jenter i den laveste stautsgruppen. I analysen er «sosial gradient» basert på foreldrenes sosioøkonomiske status, sosioøkonomiske ressurser som ungdom har tilgang til gjennom familien sin, samt opplysninger om foreldrenes utdanningsnivå, bøker i hjemmet og tilgangen til ulike materielle goder.

¹⁸ Bakken, A., Frøyland, L.R. & Sletten, M.A. (2016). Sosiale forskjeller i unges liv. Hva sier Ungdata-undersøkelsene? *NOVA-rapport 3/16*, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Dannelse handler om å sette enkeltmennesker i stand til å være aktive borgere i samfunnet, til å uttrykke seg og ta selvstendige valg som bygger på forståelse og respekt for andre. Dette er med på å bygge demokrati og legge til rette for at alle kan være aktive medborgere. Kunst og kultur innebærer en fri utveksling av meninger og kan gi barn og unge opplevelser og et ytringsrom som har en identitetsbyggende kraft i den enkeltes liv. Barn og unge er også fremtidens publikum, kulturprodusenter og kunstnere. Deres kulturelle ferdigheter, vaner og forventninger vil påvirke morgendagens kulturtilbud og det bidraget kunst og kultur gir til demokratiet. Kultursektoren har et ansvar for å inkludere barn og unge og legge til rette for deres samfunnsdeltakelse.

6.3 Deltakelse i frivillighet

Frivillig sektor er et sted for innflytelse og samfunnsdeltakelse som bygger på menneskers engasjement og ubetalte innsats. Deltakelse i frivillig sektor skaper samfunnsmessige goder og kan for den enkelte gi kompetanse, innflytelse, erfaring og sosial tilhørighet og være en inngang til arbeid, utdanning og sosiale nettverk.

Verdien av frivillig innsats tilsvarte 75 milliarder i kroner i 2016. Bak dette stod det 148 000 årsverk. Medregnet verdien av både ulønnet og lønnet arbeid utgjorde bruttoproduktet fra frivillige og ideelle organisasjoner 132 milliarder kroner, tilsvarende om lag 4,7 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) i Fastlands-Norge.¹⁹ Frivillige organisasjoner spenner fra små enkeltprosjekter og ad hoc-frivillighet til store medlemsorganisasjoner med en bred aktivitetsportefølje, brukerorganisasjoner, likemannsarbeid og trosamfunn. Idrett, kultur, tro og livssyn, friluftsliv, humanitær assistanse, sosialt arbeid, nærmiljøengasjement og politisk påvirkning er bare noen av feltene der frivillig innsats er avgjørende.

6.3.1 Frivillighet i Norge

Omfanget av frivillig innsats i Norge er svært høyt i internasjonal sammenheng. Det er mer enn 100 000 frivillige organisasjoner og lag, og nærmere 3 400 nasjonale frivillige organisasjoner. Organisasjonslandskapet holder seg forholdsvis

¹⁹ Finstad, J.A. (2018). Nesten hvert fjerde frivillige årsverk er for idretten. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/nesten-hvert-fjerde-frivillige-arsverk-er-for-idretten>

Boks 6.5 Sivilsamfunn og frivillighet

Som mange andre betegnelser i samfunnsforskning og politikken finnes det mange definisjoner av 'sivilsamfunn'. Det har blitt vanlig å bruke betegnelsen synonymt med «tredje sektor», frivillig sektor eller «nonprofit» sektor. En vanlig betegnelse av frivillig sektor er slik det defineres i Statistisk sentralbyrås satelittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner.¹ Her defineres frivillig sektor som organisasjoner som ikke har økonomisk vinning som formål, ikke betaler ut overskudd, er institusjonelt atskilt fra staten, er selvstyrte og frivillige. Organisasjonene i den frivillige sektoren er ikke sivilsamfunnet, men de har potensiale for å spille en avgjørende rolle i sivilsamfunnet.

¹ <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/orgsat>

stabil med tanke på typer organisasjoner og sammensetning. Over 60 prosent av befolkningen over 16 år bidrar årlig med innsats i frivillige organisasjoner. Dette tallet har holdt seg forholdsvis stabilt siden 2004.²⁰ Området med den største dugnadsinnsatsen er kultur og fritid. Innenfor denne gruppen er det i idretten vi finner den klart største frivillige innsatsen. Men også innenfor utdanning, opplæring og forskning, borettslag og boligbyggelag, kunst og kultur, og hobby og fritidsorganisasjoner finner vi en vesentlig og forholdsvis stabil frivillig innsats.²¹

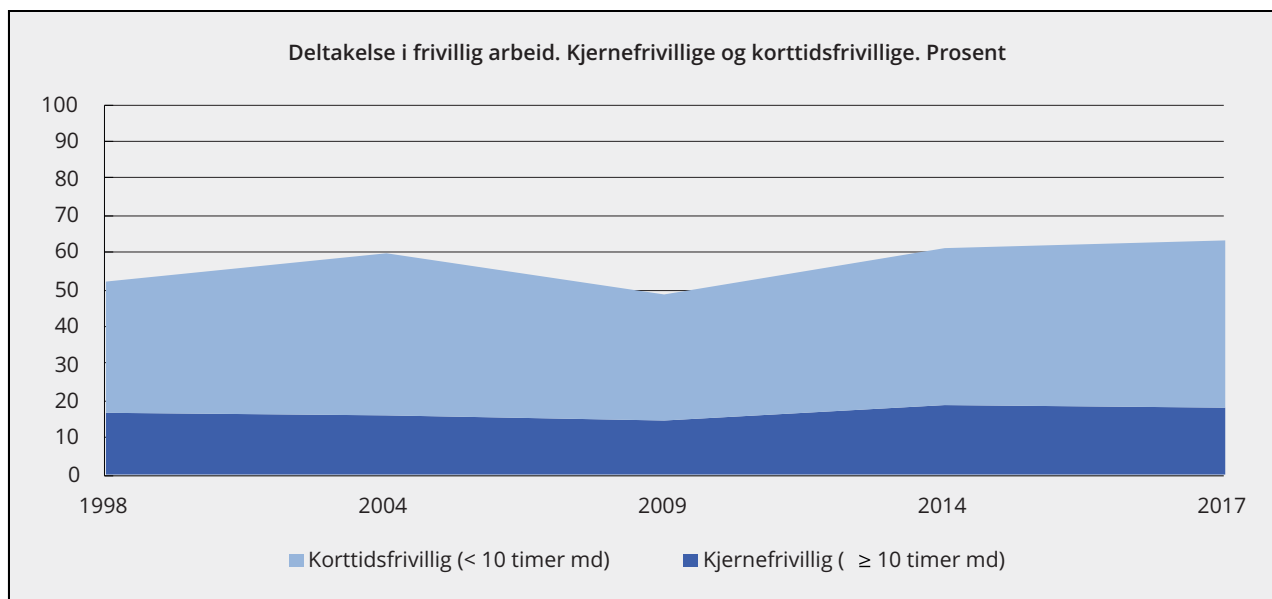
De frivillige utviser noe mindre lojalitet til enkeltorganisasjoner enn tidligere.^{22,23} Et uttrykk for denne utviklingen er at andelen frivillige som har utført innsats for flere organisasjoner i løpet av et år, har økt over tid. Samtidig er grunnfjellet i fri-

²⁰ Den lavere andelen frivillige i 2009 (49 prosent) bryter den langsiktige tendensen, og i lys av de andre undersøkelsene er det mulig at undersøkelsen dette året målte nivået litt for lavt.

²¹ Fladmoe, A., Sivesind, K.H. & Arnesen, D. (2018). Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge. 1998-2017. *Rapport 2018/2*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

²² Wollebæk, D., Sætrang, S. & Fladmoe, A. (2015). Betingelser for frivillig innsats. Motivasjon og kontekst. *Rapport 2015/1*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

²³ Fladmoe, Sivesind & Arnesen (2018). op.cit.



Figur 6.11 Deltakelse i frivillig arbeid siste 12 måneder. Kjernefrivillige og korttidsfrivillige. Andel av befolkningen. Prosent

Kilde: Fladmoe, Sivesind & Arnesen, 2018.

villig sektor – de «kjernefrivillige» – stabilt. Andelen kjernefrivillige som bidrar med minimum 10 timer i måneden, har ligget i underkant av 20 prosent av befolkningen som helhet de siste 20 årene, se figur 6.11.

6.3.2 Faktorer som har betydning for deltakelse i frivillighet

Rapporten *Endringer i frivillig innsats i Norge i et skandinavisk perspektiv* kartlegger ulikhet i frivillig sektor i Skandinavia i lys av bakgrunnsvariabler som alder, kjønn, utdanning, inntekt, tilknytning til arbeidslivet og antall barn.²⁴ Rapporten viser at den typisk frivillige i 2014 var en gift mann mellom 35 og 49 år, med barn i husholdningen, høy utdanning og høy husholdningsinntekt.

Tradisjonelt har personer midt i livet vært overrepresentert i frivilligheten i de skandinaviske landene. Likevel har det vært tegn til mindre aldersforskjeller over tid. Den yngste aldersgruppen (16–24 år) er noe overrepresentert i samfunnsrettede organisasjoner, mens de er særlig underrepresentert innenfor bolig og økonomi. Det er også et gjennomgående trekk i alle skandinaviske land at menn deltar mer enn kvinner, og disse forskjellene er stabile over tid. Samtidig

viser den norske befolkningsundersøkelsen fra 2017 at andelen kvinner som deltar i frivillig arbeid er like høy som andelen menn som deltar. Dette er første gang siden undersøkelsen startet opp i 1998. Menn bruker imidlertid fortsatt mer tid enn kvinner på frivillig arbeid.²⁵

Hvorvidt man har barn er en viktig forklaringsfaktor for deltakelse i frivillig arbeid. I Norge i 2017 svarte 75 prosent av de med barn at de utførte frivillig arbeid, mens 58 prosent sa det samme i 1997.^{26,27} Blant de uten barn i husstanden, var nivået nesten 20 prosentenheter lavere i 2017. Noe av forskjellen kan skyldes at et betydelig omfang av frivilligheten er såkalt «foreldrefrivillighet».

Frivilligheten tiltrekker seg personer som i utgangspunktet har god helse og livskvalitet.²⁸ Enkeltgrupper kan også ha helsegevinster ved frivillig deltakelse. Dette gjelder særlig personer som i utgangspunktet har svake sosiale nettverk, som eldre og arbeidsløse. Tverrsnittanalyser av

²⁵ Fladmoe, Sivesind & Arnesen, (2018). op.cit.

²⁶ Folkestad, B., Christensen, D. A., Strømsnes, K. og Selle, P. (2015). Frivillig innsats i Norge 1998-2014. *Rapport 4/2015*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor; Folkestad, Fladmoe, Sivesind & Eimhjellen (2017). op.cit.

²⁷ Fladmoe, Sivesind, & Arnesen (2018). op.cit.

²⁸ Fladmoe, A. & Folkestad, B. (2017). Frivillighet og folkehelse. Empiriske analyser av sivilsamfunnsdeltakelse, helse og livskvalitet. *Rapport 2017/6*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

²⁴ Folkestad, B., Fladmoe, A., Sivesind K.H. & Eimhjellen, I. (2017). Endringer i frivillig innsats. Norge i et skandinavisk perspektiv. *Rapport 2017/10*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

deltakelse i frivillig arbeid og egenvurdert helse i de norske frivillig innsats-undersøkelsene underbygger litteraturen og viser at det i Norge er en sterk sammenheng mellom helse og deltakelse i den eldste aldersgruppen.

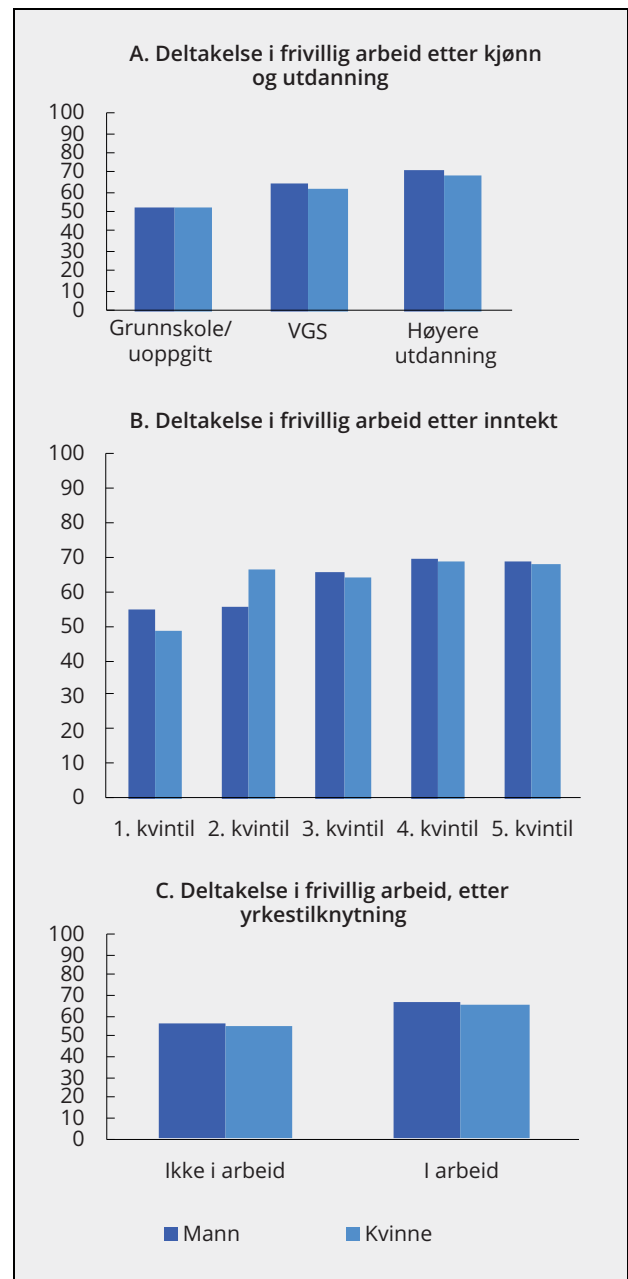
Ressursorienterte forklaringsmodeller vektlegger utdanning, inntekt og arbeidsmarkedstilknytning som sentrale faktorer for deltakelse i frivillighetssektoren. Både norsk og internasjonal forskning har vist at personer med høy utdanning, personer med høy inntekt og personer som er i betalt arbeid, generelt er mer tilbøyelige til å delta i frivillig arbeid enn andre.²⁹ Figur 6.12 A viser at andelen norske kvinner og menn med høyere utdanning som har deltatt i frivillig arbeid de siste 12 månedene, er om lag 20 prosentpoeng høyere enn for de med grunnskole som høyeste utdanningsnivå. Figur 6.12 B viser at grupper med midtels og høy inntekt i større grad deltar i frivillig arbeid enn grupper med lavere inntekter (mønsteret er imidlertid ikke helt likt for kvinner og menn).³⁰ Inntektsulikheten er sterkest innenfor kultur- og fritidsfeltet og innenfor bolig og økonomi.³¹ Tendensen er motsatt innenfor religion og livssyn, samfunnsrettede organisasjoner og velferdsorganisasjoner, hvor personer med lavere inntekt deltar mer enn de med høyere inntekt. I motsetning til andre skandinaviske land har det i Norge ikke vært en økning i inntektsulikheten i frivillig deltakelse generelt. Dette er fordi en økende inntektsulikhet blant de korttidsfrivillige, utjevnes av en redusert inntektsulikhet blant kjernefrivillige. Figur 6.12 C viser at også arbeidsmarkedstilknytning er en sentral bakgrunnsvariabel for å forstå forskjeller i deltakelse i frivillig arbeid. Den siste befolkningsundersøkelsen viser at om lag to tredjedeler av sysselsatte har deltatt i frivillig arbeid de siste 12 måneder. Tilsvarende tall for de som ikke er sysselsatte er om lag 55 prosent.

Betydningen av ulike sosioøkonomiske ressurser (utdanningsnivå, husholdningsinntekt og arbeidsmarkedstilknytning) varierer noe mellom ulike frivillighetssektorer. Utdanning er den eneste variabelen som har en viss betydning for deltakelse på tvers av alle organisasjonskategorier. Sett under ett er det imidlertid en klar indikasjon på at tilgang til disse ressursene har betydning for deltakelsen. Mønsteret kan skyldes at

²⁹ Folkestad m.fl. (2017). op.cit.; Fladmoe, Sivesind & Arnesen (2018). op.cit.; Musick, M.A. & Wilson, J. (2008). *Volunteers: A Social Profile*. Bloomington: Indiana University Press.

³⁰ Inntektstallene er basert på registerdata fra Statistisk sentralbyrå.

³¹ Fladmoe, Sivesind & Arnesen (2018). op.cit.



Figur 6.12 Deltakelse i frivillig arbeid siste 12 måneder, etter kjønn og høyeste utdanningsnivå, etter bruttohusholdningsinntekt (kvintiler) og etter yrkestilknytning. Prosent

Kilde: Fladmoe, Sivesind & Arnesen (2018).

personer med høyere sosioøkonomisk status både har kompetanse som kan være viktig for organisasjonene, og har bedre mulighet til å sette av tid til det frivillige arbeidet. Mønsteret kan også ha bakgrunn i den frivillige sektorens rekrutteringsprosesser. Et flertall begynner med frivillig arbeid fordi noen spør dem eller fordi de får høre om muligheter til å gjøre en frivillig innsats, gjennom noen de kjenner. Ressurssterke personer som har

god helse og et bredt nettverk, har større sannsynlighet for å begynne med frivillig arbeid enn mennesker som av en eller annen grunn er svakt sosialt integrerte.³²

6.3.3 Deltakelse i sivilsamfunn blant barn og unge

Deltakelse trekkes ofte frem som et mål på vellykket integrasjon og sosial inkludering. Barn fra lavinntektsfamilier deltar i noe mindre grad i fritidsaktiviteter enn jevnaldrende. De nasjonale Ungdata tallene³³ viser at 70 prosent av ungdommene fra familier med høyest sosioøkonomisk status er med i en organisasjon, klubb, lag eller forening. For ungdom fra familiene med lavest sosioøkonomisk status har bare om lag halvparten av guttene og 38 prosent av jentene deltatt. I denne gruppen har videre 25 prosent av ungdommene aldri deltatt i noen form for organisert fritidsaktivitet, mens dette kun gjelder seks prosent av ungdommene fra de høyeste sosiale lagene. Barn og unge som ikke har mulighet til å delta i

³² Wollebæk, Sætrang & Fladmoe (2015). op.cit.

³³ Bakken, A., Frøyland, L.R. & Sletten, M.A. (2016). Sosiale forskjeller i unges liv. Hva sier Ungdata-undersøkelsene? *NOVA-rapport 3/16*, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

fritidsorganisasjoner, har mindre tilgang til lærings- og samværsaktiviteter.

Familiens økonomi har imidlertid mindre betydning for deltakelse på fritiden, enn hvilken landbakgrunn familien har.³⁴ Ifølge en undersøkelse fra 2010 var 52 prosent av ungdom med majoritetsbakgrunn medlem i en frivillig organisasjon, mot 36 prosent av ungdom med minoritetsbakgrunn.³⁵ Det er likevel mange ungdommer som er innoom idretten. I undersøkelsen Ungdata 2017 svarer 93 prosent av ungdommene at de har deltatt i organisert idrett i løpet av livet. Undersøkelser viser imidlertid at forskjellene i idrettsdeltakelse mellom majoritets- og minoritetsungdom har økt de siste 20 årene (1996 – 2015). Særlig lav er idrettsdeltakelsen blant jenter med minoritetsbakgrunn.³⁶

Sosial ulikhet bidrar også til skjevrekutteringen til særskilt organiserte aktiviteter i presta-

³⁴ Fløtten, T. & Kavli, H.C. (2009) Barnefattigdom og sosial deltakelse. I Fløtten, T. (red.) *Barnefattigdom*, Gyldendal Akademisk, 2009.

³⁵ Wollebæk, D. & Sivesind, K.H. (2010). Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997-2009. *Rapport 2010/3*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

³⁶ Ødegård, G., Bakken, A. & Strandbu, Å. (2016). Idrettsdeltakelse og trening blant Ungdom i Oslo: Barrierer, frafall og endringer over tid. *Rapporter 2016/7*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Boks 6.6 Innsats for å få flere barn og unge med i fritidsaktiviteter

ALLEMED er et gratis informasjon- og handlingsverktøy som brukes for å skape diskusjon og øke bevisstheten om utenforskap som følge av fattigdom blant barn og unge. Verktøyet kan brukes for å komme frem til konkrete ideer til hvordan man kan jobbe for å finne løsninger som gjør at barn får mulighet til å delta. Verktøyet finnes i to versjoner; en for kommune og en for frivillighet.

Nasjonal dugnad mot fattigdom og utenforskap blant barn og unge er et bredt fellesinitiativ bestående av 23 norske frivillige organisasjoner, fagmiljøer og foreninger. De har som mål å belyse norsk fattigdom og bidra til å bekjempe negative konsekvenser av utenforskap blant barn og unge. Blant deltakerne er Røde Kors, LNU, DNT Ung, Redd Barna, Ungdom og Fritid og KFUK-KFUM.

Fritidserklæringen er et av mange tiltak som utgjør en forskjell og styrker innsatsen for at alle

barn og unge får mulighet til å være med i organiserte fritidsaktiviteter – uavhengig av foreldrenes økonomi. Tiltaket bidrar til en bedre situasjon for barna her og nå. Deltakelse i aktivitet bidrar til mestring og fellesskapsfølelse som er avgjørende å ha med seg videre i livet.

Frivillige organisasjoner, KS og regjeringen signerte Fritidserklæringen 7. juni 2016. Målet er et godt og langsiktig samarbeid for at alle barn og unge, uavhengig av foreldrenes økonomi, skal ha mulighet til å delta jevnlig i fritidsaktiviteter sammen med jevnaldrende. Erklæringen bygger på FNs konvensjon om barnets rettigheter, som sier at barnet har rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder. Barnet skal ha tilgang til egnede og like muligheter for kulturelle og kunstneriske rekreasjons- og fritidsaktiviteter.

Kilder: allemed.no og regjeringen.no.

sjonsorienterte fritidsaktiviteter som kor, korps, musikkskoler, orkestre og idrettslag. Her er ungdom fra midlere og høyere sosiale lag i flertall. Bildet er motsatt for deltakelse og bruk av fritidsklubber og ungdomshus. Her finner vi flest ungdom fra familier med lav sosioøkonomisk status.

6.4 Et flerkulturelt sivilsamfunn?

Frivillig innsats for organisasjoner kan være en viktig integreringsarena for innvandrere. Samtidig vil deltakelse i slikt arbeid både påvirke og påvirkes av norskerdigheter og tilhørighet til det norske samfunnet. Studier har vist at innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn er underrepresentert blant medlemmer og frivillige i det tradisjonelle norske foreningslivet.³⁷ Minoritetsbefolkningen deltar i mindre grad enn majoriteten, men forskjellen kan i stor grad tilskrives sosioøkonomiske faktorer.

Resultater fra Levekårsundersøkelsen blant personer med innvandrerbakgrunn 2016 viser at det er store forskjeller i deltakelse i gratisarbeid for organisasjoner mellom innvandrerne og befolkningen, slik det fanges opp i de generelle levekårsundersøkelsene.³⁸ Mens 37 prosent av befolkningen oppgir å ha utført gratisarbeid for organisasjoner de siste 12 månedene, gjelder det samme for 16 prosent av innvandrerne. Det er hovedsakelig gratisarbeid for idrettslag hvor innvandrere skiller seg fra befolkningen sett under ett. I hele befolkningen har 18 prosent drevet med gratisarbeid for idrettslag de siste 12 månedene, mens tilsvarende andel for innvandrere var 5 prosent. Det er små forskjeller mellom befolkningen sett under ett og innvandrerne når det gjelder ubetalt innsats for politiske partier, religiøse foreninger og livssynsforeninger, friluft-, helse- og ideelle organisasjoner, men andelene er gjennomgående noe høyere for befolkningen sett under ett enn for innvandrerne i alt.

Innad i flere innvandrergrupper er imidlertid andelen som har drevet med gratisarbeid for religiøse foreninger høyere enn i befolkningen sett under ett. Deltakelse i religiøse organisasjoner kan være en vei inn i organisasjonslivet for personer med innvandrerbakgrunn. Enes (2018)³⁹ finner at religion er viktig for mange norskfødte med

innvandrerforeldre, særlig for dem med bakgrunn fra Pakistan og Tyrkia. For norskfødte med bakgrunn fra Sri Lanka og Vietnam fremstår ikke religion like viktig. Samtidig ser man en sekularisering blant norskfødte med innvandrerforeldre, som også finner sted i resten av det norske samfunnet.

Minoritetsbefolkningen er underrepresentert som medlemmer i de fleste typer organisasjoner. Studier av flerkulturelle lokalsamfunn viser imidlertid at aktivitetstilbud av og for minoritetsgrupper er langt mer omfattende enn hva lokale myndigheter fanger opp gjennom sine frivillighetsregistre.⁴⁰

6.5 Rekruttering og barrierer for deltakelse

6.5.1 Individuelle barrierer

De vanligste grunnene til at folk ikke gjør frivillig arbeid, er mangel på tid og interesse, eller at man har svake nettverk og ikke blir spurt om å delta. Ulike barrierer har også varierende betydning i forskjellige livsfaser. Yngre rapporterer i større grad at de er opptatt med andre aktiviteter, at de ikke har blitt spurt eller at de ikke vet hvor de skal starte. Middelaldrende vektlegger i større grad tidsbegrunnelser, som en krevende arbeidssituasjon eller at de er opptatt med andre aktiviteter, mens eldre oftere oppgir helsegrunner.

Forskning viser at sosiale nettverk er særlig viktige i rekrutteringsfasen til frivillig arbeid. Et flertall begynner med frivillig arbeid fordi noen spør dem, eller fordi de får høre om muligheter til å gjøre en frivillig innsats gjennom noen de kjenner. Den vanligste rekrutteringsveien til frivillig arbeid går gjennom såkalte svake bånd og bekjentskaper. Her viser det seg også at menn oftere får forespørsler om å delta enn kvinner, og at høyere utdannede oftere får forespørsler enn lavt utdannede.

Det er grunn til å anta at personer med en psykisk sykdomshistorie eller som har nedsatt funksjonsevne, har utfordringer knyttet til samfunnsdeltakelse. For eksempel viser forskning at barn og unge med nedsatt funksjonsevne har mindre mulighet til å delta i organiserte fritidsaktiviteter enn de ønsker.⁴¹

³⁷ Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor (2016). *Kunnskapsoversikt. Minoritetsbefolkningens deltakelse i frivillige organisasjoner: Hva vet vi?*

³⁸ Vrålstad, S. & Wiggen, K.S. (red.). (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016. Rapport 2017/13*, Statistisk sentralbyrå.

³⁹ Enes, A.W. (2018). Religion. I Dalgard, A.B. (red.), *Levekår blant norskfødte med innvandrerforeldre i Norge 2016. Rapport 2018/20*, Statistisk sentralbyrå.

⁴⁰ Se fotnote 37.

Data fra SSBs levekårsundersøkelse for innvandrere fra 2017 viser at en lavere andel av innvandrerbefolkningen vurderer sin helse som «svært god eller god». ⁴² Andelen med psykiske helseplager, rygglidelser, diabetes og sterk hodepine er større blant innvandrere enn resten av befolkningen. Slike diagnoser kan også i ulik grad virke inn på samfunnsdeltakelsen. Trening og mosjon fremmer både den psykiske og fysiske helsen, i tillegg til at dette kan være en sosial aktivitet, og levekårsundersøkelsen tyder på at innvandrere av begge kjønn mosjonerer mindre enn den øvrige befolkningen. En kunnskapsoppsummering fra Høgskolen i Oslo og Akershus gjennomført i 2014, viser at sosial ulikhet, til en viss grad, ligger til grunn for dårligere helse blant innvandrere enn blant øvrige nordmenn. ⁴³

Det fremkommer også at sosioøkonomiske forhold kan forklare mye av forskjellen i deltakelse mellom personer med innvandrerbakgrunn og personer uten innvandrerbakgrunn, men ikke alt. Ulikhetene gir seg blant annet utslag i at det er lavere deltakelse i fritidsaktiviteter blant barn av innvandrere enn blant den øvrige befolkningen.

6.5.2 Digital kapital og kompetanse

Digital kapital omfatter både tilgang til og kompetanse til å bruke digitale tjenester. Digital kompetanse defineres som evnen til å forholde seg til og å bruke digitale verktøy og medier på en trygg, kritisk og kreativ måte. Digital kompetanse omhandler både kunnskap, ferdigheter og holdninger. Det dreier seg om å kunne utføre praktiske oppgaver, kommunisere, innhente eller behandle informasjon. Digital dømmekraft, slik som oppmerksomhet om personvern, kildekritikk og informasjonssikkerhet, er også en viktig del av den digitale kompetansen. ⁴⁴ EU viser til digital kompetanse som en av åtte sentrale ferdigheter for livslang læring. ⁴⁵

Norge er et av de fremste landene i verden når det gjelder tilgang på IKT-utstyr og tilgang til og bruk av internett. I 2017 hadde 97 prosent av befolkningen over 15 år tilgang til internett, og 90 prosent av befolkningen mellom 9 og 79 brukte internett i løpet av en gjennomsnittsdag. ^{46,47} Likevel opplever mange at terskelen er høy både for å bruke og for å være komfortabel med bruk av digitale tjenester. Dette gjelder særlig personer over 65 år, førstegenerasjonsinnvandrere fra ikke-vestlige land, personer med nedsatt funksjonsevne og de som er utenfor arbeidslivet. Økt tilstrømming av asylsøkere og flyktninger gjør utfordringene større. Forhold som dårlig privatøkonomi, lav språkkompetanse og lite kunnskap om offentlig forvaltning, bidrar også til å skape digitale skillelinjer. Det er også klare forskjeller i bruk av og tilgang til digitale tjenester mellom kvinner og menn og mellom de med lavere og høyere utdanning.

Digital deltakelse og kompetanse i befolkningen er en viktig forutsetning for verdiskaping og for å hindre ulikhet i tilgang til informasjon og bruk av offentlige digitale tjenester. Desto raskere den digitale utviklingen går, desto større risiko er det for at enkeltpersoner eller grupper av befolkningen faller utenfor. De som i dag ikke deltar digitalt, må motiveres og få større oppmerksomhet. Et stadig mer digitalisert samfunn innebærer en felles forpliktelse, både offentlig, privat og frivillig, til å hjelpe innbyggere og virksomheter som har problemer med å benytte seg av det digitale tilbudet.

KS og regjeringen har inngått en samarbeidsavtale om utvikling av Digihjelpen, en tilskuddsordning som skal legge til rette for veiledning og opplæring i digitale verktøy og digitale tjenester blant de med lav digital kompetanse. Bibliotekene er lærings- og kulturarenaer og fyller en viktig demokratifunksjon ved å tilgjengeliggjøre og formidle opplysning, kultur og kunnskap for alle. Mange folkebibliotek arrangerer datakurs og bidrar med digital veiledning, gjerne i samarbeid med frivillige. Bibliotekenes veiledningstilbud for grunnleggende digital kompetanse styrkes gjennom programmet Digidel, som er del av Nasjonalt program for digital deltakelse.

⁴¹ Dahl, E., Berli, H. & van der Wel, K.A. (2014). *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. HIOA.

⁴² Vrålstad, S. & Wiggen, K.S. (2017). Levekår blant innvandrere i Norge 2016. Statistisk sentralbyrå. *Rapporter 2017/13*.

⁴³ Dahl, Berli & van der Wel (2014). op.cit.

⁴⁴ Meld. St. 23 (2012–2013). *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping*.

⁴⁵ European Commission (2006). *Key competences for lifelong learning – European reference framework*.

⁴⁶ Kantar Media (2017).

⁴⁷ SSBs Norske mediebarometer (2017).

7 Drivkrefter bak endringer i inntektsfordeling. Erfaringer fra andre land

7.1 Innledning

Tidligere kapitler i denne meldingen har rettet oppmerksomhet mot utviklingen i Norge de siste 20–30 årene. For å styrke grunnlaget for utformingen av politikk for vekst og fordeling, kan det være viktig også å se på erfaringer fra andre land og over et lengre tidsrom. Særlig kan andre europeiske land og USA ha høstet erfaringer som kan gi oss et bedre grunnlag for å vurdere mulige utfordringer fremover. Små, åpne økonomier som den norske kan bli sterkt påvirket av utviklingstrekk ute i verden.

Vekst og fordeling bestemmes ikke hver for seg, men av et samspill mellom mange forhold i samfunnet. Ser vi bakover i tid, har det vært et skiftende mønster i forholdet mellom økonomisk vekst og fordeling. Den industrielle revolusjonen ga et kraftig løft til den økonomiske veksten i vår del av verden, men førte i starten også til større ulikhet. Fra annen verdenskrig og frem mot overgangen mellom 1970- og 1980-tallet var veksten høy, samtidig som ulikheten gikk betydelig ned. Etter dette har ulikheten gått noe opp igjen i mange land, mens den økonomiske veksten til dels har vært svakere.

Slike mønstre kan være resultat av felles, bak-enforliggende utviklingstrekk, men det kan også være noen direkte koblinger mellom vekst og fordeling. Ulikhet i resultat er en naturlig følge av et system der den enkelte har mulighet til å bedre sin egen situasjon gjennom innsats, slik at høyere vekst går sammen med større ulikhet. Samtidig kan det tenkes at høy eller sterkt økende ulikhet kan slå negativt ut i den økonomiske veksten.

En mulig forklaring på at ulikheten har økt i mange land de siste 30 årene, er at arbeidstakerens andel av de samlede inntektene, lønnsandelen, har falt, mens eiernes andel har steget. Gjennom mye av forrige århundre var lønnsandelen relativt stabil i industrilandene. De siste tiårene har det imidlertid vært nedgang i andelen i en del, men ikke alle, land. Siden lønn er jevnere fordelt enn eierinntekt, bidrar en nedgang i lønnsandel til

at ulikheten øker. Videre er det en tendens til økende lønnsforskjeller flere steder, bl.a. i form av en oppgang i lønnsinntektene til de aller høyest lønnede. I tillegg er det i noen land slik at lønnsveksten har vært lav i den nederste delen av lønnsfordelingen.

Teknologisk endring og sterkere internasjonal økonomisk integrasjon har løftet inntektene i mange land, og bidratt til å redusere fattigdom, men kan også ha bidratt til større inntektsforskjeller innad i land. I en del land kan globalisering og teknologisk utvikling også ha spilt sammen med endringer i lønnsdannelsen og konkurranseforholdene i produktmarkedene.

IKT-teknologi har bidratt til å gjøre det mer lønnsomt å erstatte deler av arbeidskraften med nye, mer sofistikerte maskiner, et utviklingstrekk som under noen forhold vil resultere i lavere lønnsandel. De siste tiårene har utviklingen innenfor IKT særlig løftet produktiviteten til høyt utdannet arbeidskraft. Samtidig har muligheten til å automatisere arbeidsoppgaver økt, herunder rutinepregede funksjonær oppgaver. I noen land kan det se ut til at etterspørselen etter arbeidskraft med middels kompetanse har avtatt relativt til etterspørselen i toppen og bunnen av kompetanseskalaen. Globalisering kan virke på lignende måte som teknologiske endringer, ved å endre forholdet mellom tilgang på og etterspørsel etter arbeidskraft med ulik kompetanse, når landene ses under ett. Særlig viktig er det at Kina og andre folkerike land i Asia har åpnet økonomiene sine mot resten av verden. Det har gitt en stor økning i tilbudet av arbeidskraft. Slike endringer kan spille seg ut gjennom handel, migrasjon og utflytting av produksjon.

I alle industrilandene er arbeidsmarkedene regulert gjennom lover og andre bestemmelser. Videre påvirkes markedenes virkemåte av landenes skatte- og stønadssystemer. Organisasjonene i arbeidslivet kan også spille en viktig rolle i lønnsdannelsen. De siste 30–40 årene har det vært en tendens til mindre koordinert lønnsdannelse i mange land, men ikke i alle. I tillegg har flere land

endret skatte- og stønadssystemet med sikte på å øke yrkesdeltakelsen. Begge utviklingstrekkene kan ha trukket i retning av større inntektsulikhet, og begge kan henge sammen med teknologiske endringer, globalisering og medfølgende endringer i konkurranseforhold.

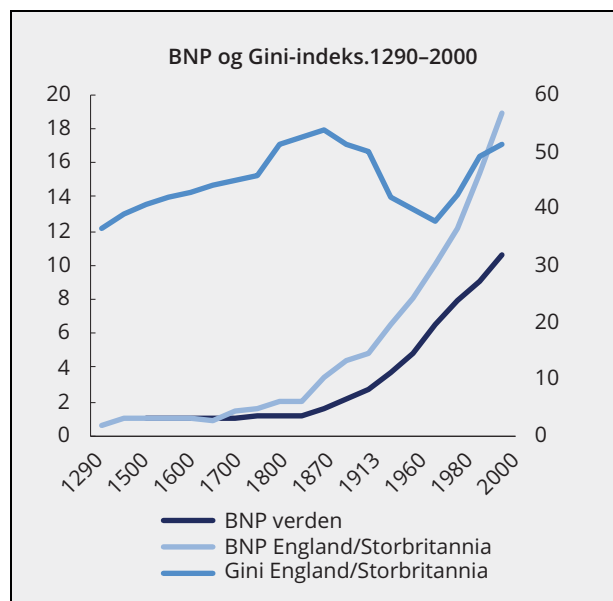
Teknologisk utvikling og nye måter å organisere økonomisk virksomhet på kan også ha bidratt til økt markedsmakt for produsenter. Analyser av utviklingen i mange land underbygger at prisene i en rekke næringer har økt mer enn (marginal)kostnadene de siste 30 årene, særlig i høyt utviklede økonomier. IMF har pekt på at lønnsandelen ser ut til å avta i næringer der konkurransen svekkes, og at det er en tendens til at lavere lønnsandel ledsages av høyere ulikhet. Videre finner IMF at svakere konkurranse etter hvert også reduserer insentivene til å investere, både i realkapital og i FoU. Dette kan ha langsiktige konsekvenser for størrelsen på produksjonen og dermed også for de inntektene som er til fordeling. Siden eierne gjerne befinner seg høyere oppe i inntektsfordelingene enn gjennomsnittskunden, vil høyere priser kunne gi større økonomisk ulikhet.

Økende inntektsulikhet i flere land har gitt opphav til en debatt om årsaker og konsekvenser, og om hva slags tiltak som kan dempe ulikheten eller redusere mulige negative virkninger av den. OECD er blant dem som har foreslått tiltak. Forslagene handler blant annet om å styrke dynamikken i næringslivet, gjøre arbeidsmarkedet mer inkluderende og legge til rette for livslang læring. Organisasjonen understreker at de spesifikke politikkanbefalingene må ses opp mot situasjonen og utfordringene i de enkelte landene og ikke oppfattes som en pakke av universalløsninger.

7.2 Utviklingen i global inntekt og ulikhet i et historisk perspektiv

Av kapittel 2 fremgår det at fordelingen av løpende inntekt har blitt mer ulik gjennom de siste 30 årene, både i Norge og i andre land. Ved vurdering av dette forholdet kan det ha betydning hvor stor inntektsulikheten var i utgangspunktet, og om det er noen mønstre som har gjort seg gjeldende i samspillet mellom vekst og fordeling over tid.

Usikre beregninger antyder at på verdensbasis økte gjennomsnittsinntektene per person med 40–50 prosent fra begynnelsen av vår tidsregning og frem til inngangen til den industrielle revolusjonen. Gjennom de neste 200 årene ble inntek-



Figur 7.1 BNP per innbygger og Gini-indeks for inntekt før skatt, utvalgte år¹

¹ BNP: Indeks = 1 i 1500 (venstre akse). Gini-indeks i prosent (høyre akse).

Kilder: Maddison (2001), Maddison Project (2018) som oppgitt i fotnote 1 og Milanovic (2016) som oppgitt i fotnote 2.

tene nærmere tidoblet, se figur 7.1.¹ Den økonomiske veksten gjennom denne perioden var imidlertid ujevnt fordelt, og avhengig av når de enkelte landene startet industrialiseringen. I Storbritannia, som var først ute, doblet inntektene per person seg fra 1750 til 1870. Storbritannia fikk relativt raskt følge av andre vesteuropeiske land og av USA.

Etter hvert økte velstanden kraftig i landene som tok del i den industrielle utviklingen. Dermed oppsto det betydelige ulikheter mellom disse landene og resten av verden. Store land som Kina og India hadde før den industrielle revolusjon materielle levekår som i gjennomsnitt ikke var vesentlig dårligere enn i Europa. Ved midten av 1900-tallet var disse landene blitt relativt sett svært mye fattigere, særlig sammenlignet med Storbritannia.²

¹ Maddison, A. (2001). *The world economy: A millennial perspective*. *Development Centre Studies*, OECD, Paris; Bolt, J. og J.L. van Zanden (2014) *The Maddison Project; collaborative research on historical national accounts*. *The Economic History Review* 67, 3, (627-651)

² Milanovic, B. (2016). *Global inequality: A new approach for the age of globalization*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts (side 73); Milanovic, B. (2018) *Changes in the global income distribution and their political consequences*, <https://www.regjeringen.no/contentassets/5459f0ec63844a4ab75c145f6750cdf3/01-branko.pdf>

Samtidig som det oppsto store forskjeller mellom land, økte også ulikheten innad i industrilandene etter at det industrielle hamskiftet kom i gang. Tallene for utviklingen i inntektsfordelingen bakover i tid er enda mer usikre enn tallene for verdiskaping. Tilgjengelig materiale tyder likevel på at ulikheten økte under første fase av industrialiseringen. Det er for eksempel tydelig i de tallene som foreligger for England. Der er ulikheten målt ved Gini-indeksen for inntekt før skatt per familie anslått til 45 prosent på slutten av 1600-tallet og til noe over 50 prosent rundt år 1800, se figur 7.1. Gjennom neste fase av industrialiseringen økte ulikheten til et anslått toppunkt på rundt 54 prosent på slutten av 1860-tallet, målt ved samme indikator.

Et lignende bilde finnes igjen i en studie av lønnstakernes andel av samlet inntekt i Storbritannia fra 1770 og utover.³ Tallene viser en nedgang i lønnsandelen fra rundt 60 prosent på slutten av 1700-tallet til 45 prosent rundt 1860–1870, og deretter en oppgang gjennom slutten av århundret. Teknisk fremgang knyttet til mekanisering og bruk av kull som energikilde trekkes frem som grunnleggende drivkrefter. Produktivitetsveksten i industrien presset mange hjemmeproducenter ut av deres tidligere virksomhet, og gjorde dem avhengige av sysselsetting i fremvoksende næringer. Samtidig var det et stort behov for realkapital og infrastruktur. Investeringene ble i hovedsak finansiert av sparingen til store jordeiere og de nye industrialistene. Rundt midten av 1800-tallet var kapitalbeholdningen vokst så mye at det var mulig for lønnsandelen å øke samtidig som moderniseringen av økonomien fortsatte. Organisering på arbeidstakersiden og muligheten for utvandring kan ha bidratt til det gradvise løftet i lønningene som fulgte.

Lønnsutviklingen bidro til en gradvis nedgang i inntektsulikheten i Storbritannia fra rundt 1870 og frem mot første verdenskrig, til et nivå rundt 50 prosent målt ved Gini-indeksen for inntekt før skatt og overføringer. Senere i århundret var det ytterligere nedgang til under 40 prosent i 1975. Som det fremgår av figur 7.1, begynte inntektsulikheten å øke igjen fra slutten av 1970-tallet, og i årene etter 2000 var Gini-indeksen igjen oppe i over 50 prosent. Også ulikheten i fordelingen av inntekt etter skatt og overføringer nådde et bunnpunkt på 1970-tallet, anslått til rundt 25 prosent målt ved Gini-indeksen. Deretter økte også

³ Allen, R.C. (2009). Engels' pause: Technical change, capital accumulation and inequality in the British industrial revolution, *Explorations in Economic History* 46, 418-435.



Figur 7.2 Inntektsandelen til tiendelen med høyest inntekt i USA, Storbritannia, Sverige og Norge.¹ Gjennomsnitt per tiår. 1875–1911

¹ Markedsinntekt.

Kilder: World top income database og Statistisk sentralbyrå.

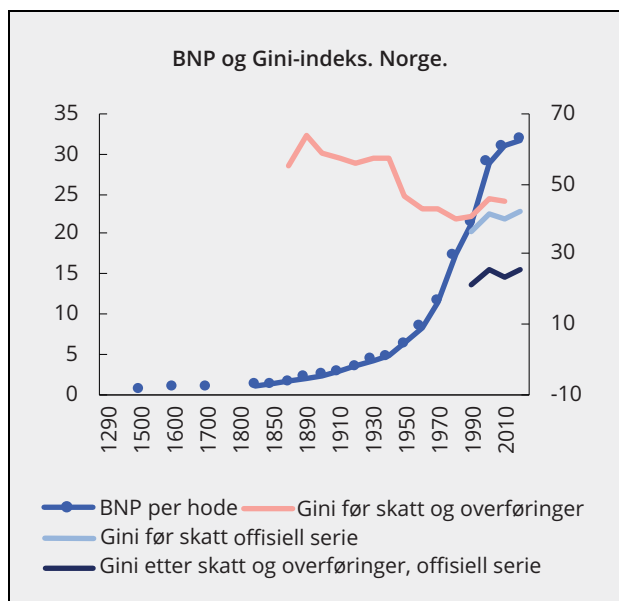
dette målet på ulikhet, til rundt 35 prosent i 1990, et nivå som ifølge figur 2.5 har holdt seg frem til i dag.⁴

Utviklingen i inntektsulikhet viser et liknende forløp i USA som i Storbritannia, med oppgang fra uavhengigheten og frem til borgerkrigen, betydelig nedgang frem til etterkrigstiden, et stabilt nivå på rundt 35 prosent etter skatt og overføringer frem til slutten av 1970-tallet og deretter oppgang til rundt 40 prosent nå. Også i Italia, Spania og Japan ser det ut til at ulikheten økte noe i en tidlig fase av industrialiseringen, for deretter å avta, før noe oppgang igjen etter midten av 1980-tallet.⁵

Også utviklingen i den andelen av inntekten som tilfaller den rikeste tidelen av befolkningen viste nedgang gjennom mye av forrige århundre, frem til en gang på 1970- eller 1980-tallet. Figur 7.2 illustrerer utviklingen for USA, Storbritannia, Sverige og Norge. Som det fremgår av figuren har dette målet for toppinntektsandel vist oppgang gjennom de siste tiårene, og oppgangen har vært særlig sterk i USA og Storbritannia.

⁴ Tall fra Institute for Fiscal Studies viser 24 prosent i 1975, mens OECD oppgir 27 prosent. Tallene for 1990 (og 2015) fra de to kildene er henholdsvis 34 prosent og 36 prosent.

⁵ Milanovic, B. (2016). *Global inequality: A new approach for the age of globalization*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. (side 72); OECD Income distribution dataset



Figur 7.3 BNP per innbygger og inntektsfordeling i Norge, utvalgte år¹

¹ BNP: Indeks = 1 i 1500 (venstre akse). Gini-indeks i prosent (høyre akse).

Kilde: Aaberge, Atkinson & Modalsli (2016) som i fotnote 6, Statistisk sentralbyrå, Maddison project som i fotnote 1.

Tallene for Norge i figur 7.2 peker i retning av økt ulikhet her hjemme i den tidlige fasen av industrialiseringen. Anslagene er utarbeidet av forskere i Statistisk sentralbyrå, som også har beregnet Gini-indeks for inntekt før skatt og overføringer for perioden 1875 – 2013.⁶ Også disse tallene antyder en økt ulikhet fra midten av 1870-tallet til rundt 1890. Til tross for en viss nedgang gjennom det neste tiåret, fremstår nivået som vedvarende høyt frem til annen verdenskrig, se figur 7.3. Etter annen verdenskrig var det en rask nedgang i dette målet for ulikhet, før det igjen begynte å peke oppover fra tidlig på 1980-tallet.

Økonomen Simon Kuznets beskrev på 1950-tallet utviklingen i ulikhet gjennom økonomiske utviklingsfaser som en omvendt U, ofte omtalt som Kuznets-kurven. En mulig forklaring på dette forløpet er at god tilgang på overskuddsarbeidskraft fra tradisjonelle næringer bidro til å holde lønningene nede i en tidlig utviklingsfase, samtidig som ulikheten steg som følge av en oppgang i

overskuddet. Etter hvert som undersysselsettingen avtok og lønningene begynte å stige, gikk ulikheten noe ned.⁷ I mange land bidro også organisering til å bedre arbeidstakernes forhandlingsstyrke, og etter hvert økte også deres politiske representasjon. De første omfattende velferdsordningene ble etablert i siste del av 1800-tallet. Slike ordninger fikk et kraftig løft etter annen verdenskrig, blant annet understøttet av en videreføring av relativt høye skatteinivåer etablert under krigen.

Etter at industrialiseringen skjøt fart i Vest-Europa og USA på 1800-tallet og frem til slutten av den kalde krigen, var ulikheten mellom industriland og resten av verden en viktig årsak til samlet global ulikhet enn ulikheten innad i land. De siste 20–30 årene har dette bildet i noen grad endret seg. De to forskerne Lakner & Milanovic anslår i et arbeid fra 2016 at ulikheten har økt både i fremvoksende økonomier og gamle industriland, samtidig som forskjellene mellom de to gruppene av land har blitt redusert.⁸ Konsekvensen er at en gradvis økende andel av den globale ulikheten skyldes forskjeller innad i land.

Utviklingen i ulikhet har historisk vært et resultat av samspill mellom mange forhold, der teknologi, institusjonelle endringer og graden av åpenhet mot omverden spiller viktige roller. En erfaring ser ut til å være at raske og omfattende endringer i teknologi kan gi betydelige endringer i inntektsfordelingen over mange år. Samtidig viser det seg også at samfunn over tid kan svare ved å utvikle nye institusjoner og ordninger som bidrar til å dempe eller reversere utslagene i inntektsfordelingen. Dagens samfunn er langt bedre rustet til å takle teknologiske endringer enn det europeiske land var på 1800-tallet. Ikke minst skyldes dette utviklingen av demokratisk styre, en kraftig økning i utdanning, langt bedre samarbeid mellom partene i arbeidslivet og utviklingen av omfattende ordninger for sikring av inntekt. For å møte endringer i teknologi og andre forhold, er det også viktig å kunne sortere ut hvilke krefter som er med på å forme en observert utvikling, og hvordan de ulike forholdene spiller sammen. Her kan erfaringene fra andre land være nyttige.

⁶ Aaberge, R., Atkinson, A.B. & Modalsli, J. (2013). Er rike mennesker alltid rike? *Økonomiske analyser* 4/2013. Statistisk sentralbyrå; Aaberge, R., Atkinson, A.B. & Modalsli, J. (2016). On the measurement of long-run income inequality: Empirical evidence from Norway, 1875-2013. *Discussion Papers no 847*, Statistics Norway

⁷ For Europas del kan nedgangen i ulikhet i en periode på 1800-tallet også ha blitt understøttet av utvandring. Dette gjelder kanskje i særlig grad for Irland, men også Norge, England og Italia hadde betydelig utvandring relativt til folketallet.

⁸ Lakner, C. & Milanovic, B. (2016). Global income distribution: From the fall of the Berlin wall to the great recession. *World Bank Economic Review*, 30, 203-232.

7.3 Samspillet mellom vekst og fordeling

Mange bakenforliggende forhold er med på å bestemme inntektsutvikling og -fordeling. Samtidig kan det være direkte koblinger mellom vekst og fordeling. En slik kobling kan ligge i ønsket om å bedre egen situasjon og forme egen fremtid gjennom personlig innsats, som er en viktig drivkraft for økonomisk utvikling. Skal denne drivkraften kunne virke, må ekstra innsats faktisk også føre til ekstra resultat for den enkelte, enten dette skjer gjennom utdanning, i arbeidslivet eller ved utfoldelse på andre samfunnsarenaer. Avvikling eller endringer i utdaterte eller uhensiktsmessige reguleringer kan også bedre insentiver og ressursbruk, løfte den økonomiske aktiviteten og gi høyere inntekter.

Som omtalt i kapittel 4, vil utdanning normalt gi opphav til høyere avlønning i arbeidsmarkedet. Skal utdanning betale seg for den enkelte og for samfunnet, må den løfte produktiviteten så mye at det minst kompenserer for kostnadene, inklusive kostnaden ved lavere inntekt i utdanningsperioden. Utdanning kan også gi den enkelte et bedre grunnlag for å tilpasse seg endringer i teknologi, organisering og markedsforhold. Dermed øker samfunnets omstillingsevne.

Innovasjon og jakt på nye løsninger er ofte motivert av muligheten for økonomisk gevinst, selv om et ønske om å lykkes også kan være en svært viktig drivkraft. Når en løsning først er funnet, er det enklere for andre å ta den i bruk. Bred utnyttelse av nye løsninger er bra for samlet verdiskaping. Samtidig svekkes den enkeltes insentiver til å finne nye veier å gå, fordi gevinsten må deles på flere. Gjennom regler for patenter, opphavsrett og merkevarebeskyttelse prøver samfunnet å balansere behovet for gode insentiver til nyskaping mot gevinsten ved at mange raskt tar løsninger i bruk når de første er funnet. Også andre lover og regler har betydning for denne balansen, herunder konkurranseregulering, bestemmelser for aksjeselskaper og regelverk for bedriftsdemokrati.

Betaling etter resultat kan anspore til innsats, investering i kompetanse og økonomisk vekst, men også bidra til ulikhet. I tillegg er det en mulighet for at høy eller raskt voksende ulikhet kan virke negativt tilbake på den økonomiske veksten gjennom underinvestering i humankapital. Resultatet av den enkeltes investering i utdanning er usikkert. I land med privat finansiering av utdanning vil personer uten formue ha vanskelig for å stille sikkerhet for lån til utdanning, noe som

gjør det mindre forlokkende for private finansinstitusjoner å gi slike lån. Høy ulikhet kan dermed føre til at det blir krevende for husholdninger i nedre del av inntektsfordelingen å finansiere utdanning for seg selv og sine barn. Det betyr at potensielt lønnsomme investeringer i humankapital ikke blir gjennomført, med mindre samfunnet påtar seg et ansvar for finansiering, slik tilfellet er i Norge. I et bredere perspektiv kan imperfeksjoner i finansmarkedene også gjøre det vanskeligere for selvstendige næringsdrivende i nedre del av inntektsfordelingen å investere i egen næringsvirksomhet.

Et annet forhold som kan knytte et direkte bånd mellom ulikhet og vekst, er at høy eller raskt økende ulikhet kan svekke tilliten i et samfunn, og dermed gjøre det mer krevende å gjennomføre økonomiske transaksjoner. Tillit spiller en rolle for mange slike transaksjoner, særlig transaksjoner som strekker seg over tid, eller transaksjoner der partene i utgangspunktet ikke har samme informasjon. Eksempler på det siste kan være arbeidsforhold eller oppdrag der det kreves mye tid eller omfattende kompetanse for å kontrollere kvaliteten på utført arbeid. I noen tilfeller kan høy tillitt redusere behovet for kontrakter eller innebære at man kan greie seg med enklere kontrakter enn dersom tilliten er lav.⁹ Det er også nærliggende å tenke seg at behovet for regulering og kontroll avtar med tillitsnivået.¹⁰

Flere studier har funnet at høy tillit tenderer til opptre sammen med høye verdier for inntekt per innbygger. Slik samvariasjon sier ikke noe om årsakssammenhengen og kan både skyldes at høy tillit gir høy verdiskaping eller at høy verdiskaping bidrar til høy tillit. Videre kan det være slik at både verdiskaping og tillit løftes av felles bakenforliggende forhold, som kultur, utdanning, et effektivt rettsvesen eller en homogen befolkning. En studie fra 2010 utnytter data for 24 land til å kaste nytt lys over dette spørsmålet. Studien konkluderer med at forskjeller i tillit er en viktig forklaring på forskjeller i nivået på inntekt per innbygger i land med kompleks økonomi og høyt inntektsnivå.¹¹

⁹ Knack S. & Keefer, P. (1997). Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, November, 1997.

¹⁰ Aghion m.fl. (2010) dokumenterer at omfanget av offentlige reguleringer er større i land preget av lav tillit enn i land preget av høy tillit. Aghion, P., Algan, Y., Cahuc, P. & Scleifer A. (2010). Regulation and distrust. *The Quarterly Journal of Economics*, August 2010.

¹¹ Algan, Y. & Cahuc, P. (2010). Inherited trust and growth. *American Economic Review*, 100, 2060-2092.

Det kan også observeres en klar negativ samvariasjon mellom tillit og ulikhet både innad i og mellom land, der høy tillit opptrer sammen med lav ulikhet. Igjen må en være åpen for at årsaks-sammenhenger kan gå begge veier eller at bakenforliggende forhold påvirker begge størrelsene. En studie av data fra annen halvdel av 1990-tallet viser en negativ samvariasjon mellom ulikhet og tillit mellom svenske fylker (län). Ut fra en nærmere statistisk analyse av samvariasjonen argumenterer forfatterne for at det er ulikhet som påvirker tillit, mer presist at høyere ulikhet fører til lavere grad av tillit. Årsakssammenhengen ser ifølge forfatterne ut til å gjelde for ulikhet i nedre halvdel av inntektsfordelingen, særlig blant personer med sterk aversjon mot ulikhet. Dette til tross for at ulikheten i Sverige i de årene som undersøkes gjelder for, var lav både i en historisk og internasjonal sammenheng.¹²

En studie av 19 OECD-land fra 2016 argumenterer også for at inntektsulikhet påvirker generell tillit, i den forstand at høy ulikhet i fordelingen av løpende inntekt gir lav tillit. Forfatterne mener videre å finne en viss støtte for at den negative virkningen av ulikhet på tillit er sterkere i land der den sosiale mobiliteten er lav.¹³ Også et arbeid fra IMF fra 2016, i hovedsak basert på tallmateriale fra USA, argumenterer for at tillit avtar med graden av ulikhet.¹⁴ En analyse av 89 til dels nokså forskjellige land basert på tall fra tidlig på 2000-tallet argumenterer for at tillit legger til rette for velferdsordninger som kan redusere inntektsulikhet, men at slik nedgang i ulikhet ikke ser ut til å slå ut i høyere tillit.¹⁵ I lys av at mange av studiene bygger på aggregerte opplysninger som kan være et resultat av samspill mellom mange sammenhenger, bør resultatene betraktes som tentative.

Det er også gjennomført en rekke analyser som ser direkte på samspillet mellom ulikhet og økonomisk vekst, og dermed indirekte sier noe om styrkeforholdet mellom positive og negative vekstmekanismer. En rapport fra OECD fra 2014 omtaler 17 slike studier.¹⁶ Et flertall av disse analysene, men ikke alle, konkluderer med at økt

ulikhet opptrer sammen med lavere vekst. Basert på erfaringene fra disse analysene og egne studier av data for medlemslandene oppsummerer OECD i 2015¹⁷ sine synspunkter som følger:

- Økende inntektsulikhet opptrer sammen med lavere økonomisk vekst.
- Det er særlig utviklingen i inntektene til husholdninger i den nedre delen av fordelingen som har betydning.
- En viktig mekanisme bak den negative samvariasjonen mellom ulikhet og vekst er at økt ulikhet i den nederste delen av inntektsfordelingen reduserer investeringene i humankapital. (OECD diskuterer ikke tillitsmekanismen.)
- Omfordeling gjennom stønader og skatter skader ikke nødvendigvis den økonomiske veksten.¹⁸

OECDs analyse dekker perioden fra 1970–2010 og ser på samvariasjonen mellom ulikhet i ikke-overlappende femårsperioder og veksten i BNP i de tilsvarende etterfølgende femårsperiodene. For landene sett under ett ser det ut til at høyere ulikhet etterfølges av litt lavere økonomisk vekst. Det er gjennomsnittlige sammenhenger for hele gruppen av land som beskrives, og det fremgår ikke i hvilken grad enkeltland skiller seg mye eller lite ut fra det gjennomsnittlige mønsteret.

OECD forklarer som nevnt resultatet med utdanningsmekanismen, altså at høy ulikhet kan gjøre det vanskeligere for husholdninger i nedre del av inntektsfordelingen å finansiere utdanning for egne barn. Denne mekanismen gjør seg trolig mindre gjeldende i Norge enn i land der høyere utdanning i større grad er et ansvar for den enkelte familie. Norge har svært små studieavgifter i offentlige utdanningsinstitusjoner, samtidig som Statens lånekasse for utdanning gir støtte til livsopphold.

OECDs fjerde konklusjon, om at omfordeling gjennom stønader og skatter ikke nødvendigvis skader den økonomiske veksten, tar utgangspunkt i hvor stor forskjell det er mellom ulikhet i inntekt før og etter overføringer og skatt. Som omtalt i kapittel 2 er dette en grovmasket indika-

¹² Gustavsen, M. & Jordahl, H. (2008). Inequality and trust in Sweden: Some inequalities are more harmful than others. *Journal of Public Economics*, 92, 348-365.

¹³ Barone, G. & Mocetti, S. (2016). Inequality and trust: New evidence from panel data. *Economic Inquiry*, 54(2), 794-809.

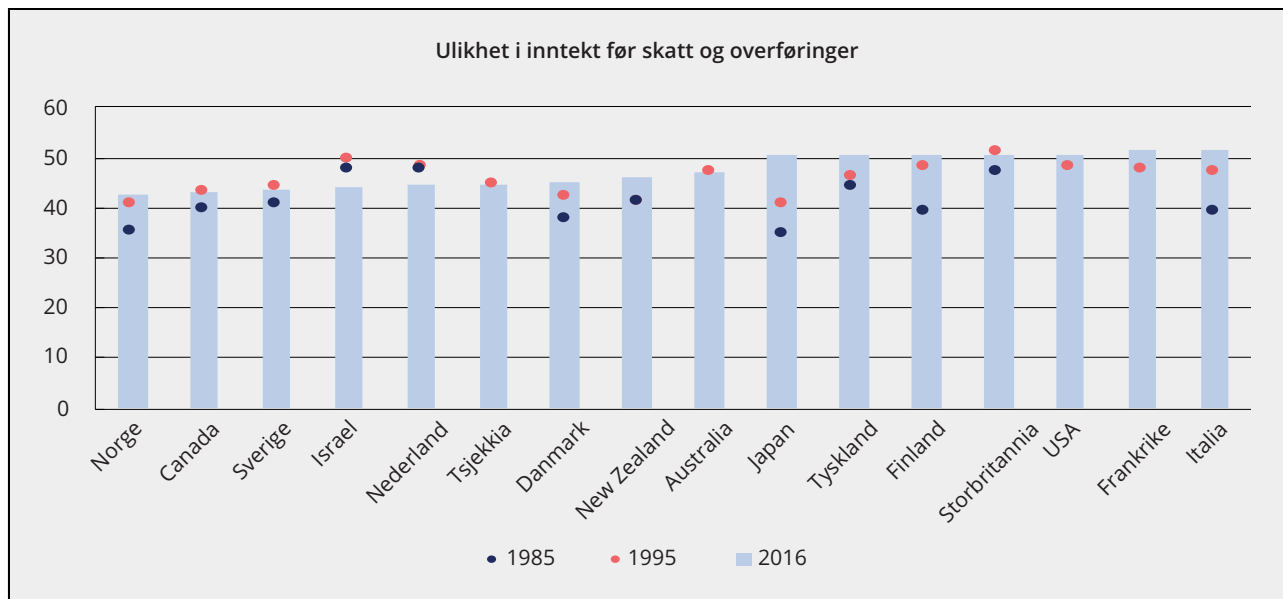
¹⁴ Gould, E.D. & Hijzen, A. (2016). Growing apart, losing trust? The impact of inequality on social capital. *IMF Working Paper* 16/176.

¹⁵ Bergh, A. & C. Bjørnskov (2014). Trust, welfare states and income equality: Sorting out the causality. *European Journal of Political Economy* 35 (183-199)

¹⁶ Cingano, F. (2014). Trends in income inequality and its impact on economic growth. *Social, Employment and Migration Working Papers no. 163*. OECD.

¹⁷ OECD (2015). *In it together: Why less inequality benefits all*. OECD.

¹⁸ Maddison, A. (2001). *The world economy: A millennial perspective*. *Development Centre Studies*, OECD, Paris; Bolt, J. & J.L. van Zanden (2014) *The Maddison Project; collaborative research on historical national accounts*. *The Economic History Review* 67, 3, (627-651)



Figur 7.4 Ulikhet i inntekt før skatt og overføringer målt ved Gini-indeksen

Kilde: OECD.

tor for fordelingspolitikk som blant annet ser bort fra de mulige virkningene av omfordeling via utgiftene til arbeidsmarkedstiltak og offentlige tjenester som utdanning og helse. Slike tjenester kan i betydelig grad bidra til å redusere forskjeller i muligheter mellom personer fra ulike inntektsgrupper. Indikatoren fanger heller ikke opp at detaljer i utformingen av skatte- og overføringsordningene kan ha stor betydning for insentivene til arbeidsinnsats, sparing, innovasjon og risikotaking. Dette tilsier at det kan være store forskjeller i økonomisk utvikling mellom land som har samme nivå på denne indikatoren for omfordeling. Det innebærer også at en vurdering av spesifikke ordninger ikke kan lene seg mot OECDs gjennomsnittsvurdering, men må ta hensyn til hvordan ordningene faktisk er utformet.

7.4 Noen mønstre i fordelingen av inntekt før skatt de siste 30 årene

Som det fremgår i kapittel 2, fordeler inntekt etter skatt og overføringer seg mer ulikt i de fleste OECD-land i dag enn for 30 år siden. Figur 7.4 illustrerer et liknende mønster i tallene for inntekt før skatt og overføringer (markedsinntekt) for den mindre gruppen av land der det foreligger tilgjengelige tall. Landene er sortert i stigende orden etter resultatet for 2016. Det fremgår at blant landene i figuren hadde Norge den laveste

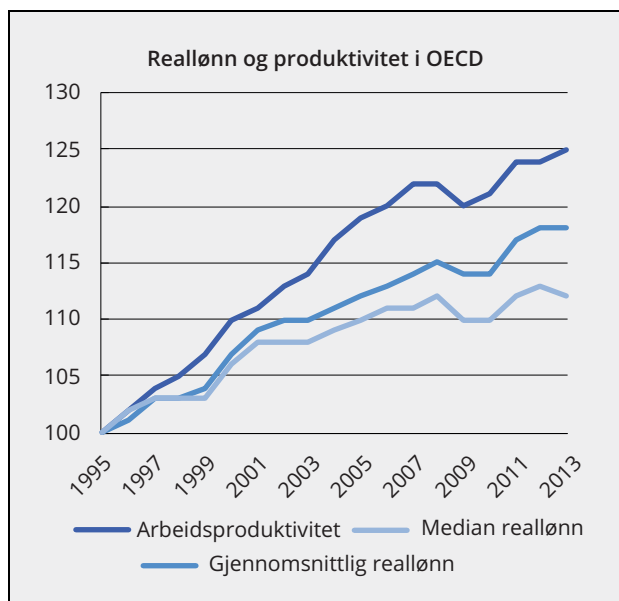
ulikheten i markedsinntekt i 2016, mens Japan lå så vidt under oss i 1985 og 1995.

Utviklingen i fordelingen av markedsinntektene på husholdninger henger blant annet sammen med fordelingen av den samlede verdiskapingen på lønsmottakere og eiere, og endringer i fordelingen av disse to inntektsartene på mottakerne. OECD¹⁹ gjengir tall som viser at i de siste 20 årene har median reallønn²⁰ i medlemslandene ikke holdt følge med utviklingen i produktiviteten, se figur 7.5. Figuren deler forskjellen mellom utviklingen i medianlønn og produktivitet i to: For det første fremgår det at median reallønn har vokst langsommere enn gjennomsnittlig reallønn. Dette indikerer at lønningene fordeles mer ulikt på lønsmottakerne enn tidligere. For det andre har gjennomsnittslønnen ikke holdt tritt med produktivitetens utvikling. Siden lønningene her ikke er deflatert med konsumprisindeksen, men med produktprisindeksen, er dette det samme som at lønsmottakerne mottar en litt lavere andel av de samlede inntektene enn tidligere. Siden lønn er jevnere fordelt enn eier- og kapitalinntekt, bidrar denne nedgangen i lønnsandel isolert sett til at ulikheten øker.

Figur 7.6 bryter utviklingen i lønnsandelen for (det meste av) OECD-området ned på endringen for hvert av 24 av medlemslandene. Som det frem-

¹⁹ Employment outlook 2018. OECD Publishing. Paris.

²⁰ Median reallønn er reallønnen til den midterste personen i lønnsfordelingen.



Figur 7.5 Reallønn og produktivitet i OECD-området. 1995 – 2013. Indeks. 1995=100¹

¹ Primærnæringene, bolig og sektorer som ikke leverer til markedet er holdt utenfor.

Kilde: OECD.

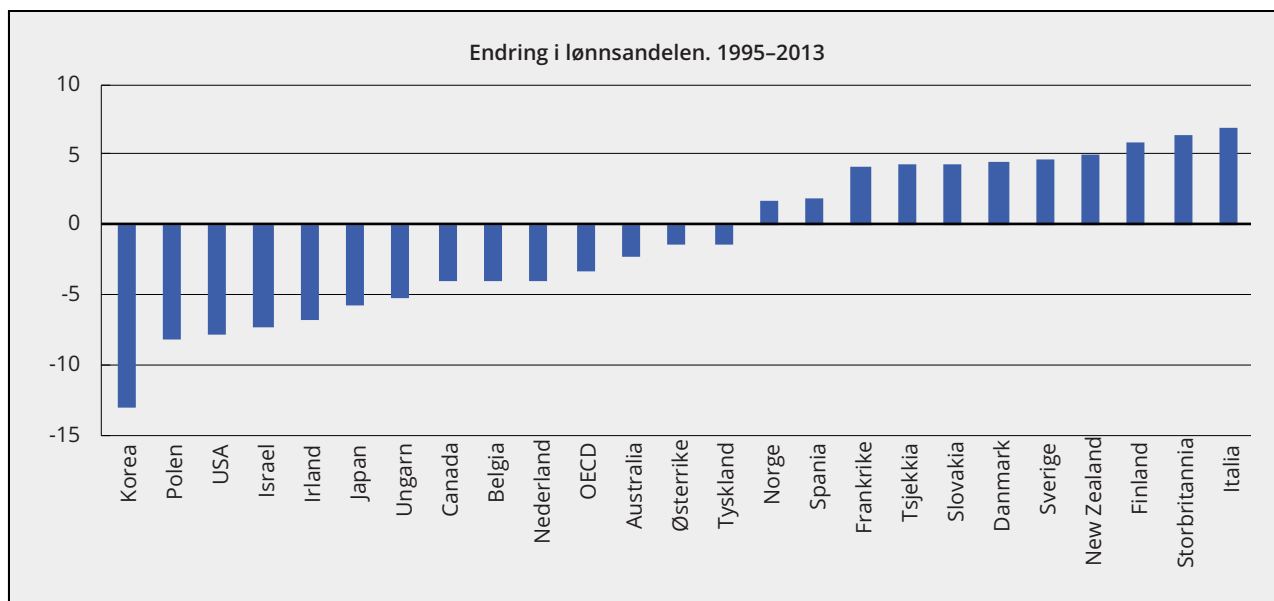
går av figuren, finner OECD en nedgang i lønnsandelen i 13 av disse landene. Ser en på landene under ett, er det en nedgang i lønnsandelen på vel 3 prosent. Figuren viser ganske store forskjeller mellom land. Av de store medlemslandene er det USA, Japan, Canada og Tyskland som trekker ned, mens Frankrike, Storbritannia og Ita-

lia trekker i motsatt retning. Også i Danmark, Finland, Sverige og Norge har lønnsandelen økt.

OECDs tall for utviklingen i lønnsandelen i Norge er sammenfallende med det som vises i figur 3.1, når det ikke justeres for utviklingen for selvstendige næringsdrivende. Som det fremgår i kapittel 3, er det betydelige variasjoner fra år til år i de norske tallene. Det innebærer at for Norges del vil resultatet av en sammenligning mellom to spesifikke år bero på hvilke år som velges. For Norge var 1995 et bunn-år, og plasseringen av Norge i OECDs figur kunne ha blitt endret en del dersom OECD hadde valgt andre tidspunkter for å begynne eller avslutte sammenligningen. Som omtalt i kapittel 3, har lønnsandelen i Norge ligget et par prosentenheter lavere de siste 20 årene enn som gjennomsnitt for perioden fra slutten av 1970-tallet til slutten av 1990-tallet.

I en gjennomgang av tall for 59 land for perioden 1975 – 2012 finner Karabarbounis og Neiman (2014) at lønnsandelen i foretakssektoren avtok i 42 av dem.²¹ Regnet som et veid gjennomsnitt viser analysen en nedgang i lønnsandelen på 5 prosentenheter gjennom perioden. Også IMF har studert utviklingen i lønnsandelen for mange av sine medlemsland. For perioden 1970 til 2014 finner organisasjonen nedgang i lønnsinntektenes andel av samlet verdiskaping fra vel 54 prosent til vel 50 prosent.²² Over halvparten av nedgangen

²¹ Karabarbounis, L. og Neiman, B. (2014). The global decline of the labor share. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1):61-103.



Figur 7.6 Endring i lønnsandelen i 24 OECD-land fra 1995 til 2013. Prosentpoeng¹

¹ Lønn som andel av BNP i markedspriser. Primærnæringene, bolig og sektorer som ikke leverer til markedet er holdt utenfor.

Kilde: OECD.

fant sted i perioden fra 1970 til 1990. For perioden etter 1990 viser IMF's tall for OECD-landene et mønster som ligner på det som fremgår av figur 7.6. IMF viser videre at det ikke er endringer i næringssammensetning som driver utviklingen, men lavere lønnsandeler innad i de enkelte næringene. IMF gjengir også tall for utviklingen i enkelte fremvoksende økonomier. Tallene viser blant annet en betydelig nedgang i lønnsandelen i Kina fra starten av 1990-tallet. Dette var en periode med svært rask industrialisering og utbygging av infrastruktur, jevnfør omtalen av utviklingen i England i den tidlige fasen av industrialiseringen i avsnitt 7.3.

IMF finner også at inntektsulikhet samvarierer med nivået på lønnsandelen. I gjennomsnitt tilsvarende en nedgang i lønnsandelen på ett prosentpoeng en økning i Gini-indeksen før skatt og overføringer på om lag 0,3 prosentenheter. Samvariasjonen mellom endring i lønnsandel og endring i Gini-indeks etter skatt og overføringer er om lag tilsvarende, og den gjennomsnittlige samvariasjonen er nokså lik for de gamle industrilandene og de andre medlemslandene. Innenfor begge gruppene er det imidlertid store forskjeller mellom enkeltland.

I tillegg til nedgang i lønnsandelen ser det i noen land ut til at økende sammenfall mellom de som mottar høye lønns- og høye kapitalinntekter har bidratt til noe oppgang i ulikheten. Tidligere var det en tendens til at personer med høye kapitalinntekter ikke hadde vesentlige lønnsinntekter. Eierne av private virksomheter eller eiendommer var i mindre grad lønnsarbeidere. De siste tiårene har dette i noen grad endret seg, ikke minst i USA. Samtidig er formuesinntektene mer ulikt fordelt enn tidligere. Tall fra OECD viser en tendens til noe økende ulikhet i fordelingen av formue i USA og Storbritannia i årene etter finanskrisen.²³ Som det fremgår av avsnitt 2.3.3 var det også en oppgang i ulikheten i fordelingen av formue i Norge i disse årene.

7.5 Betydningen av teknologiske endringer

De forholdene som hyppigst trekkes frem for å forklare at lønnsandelen har gått ned i mange industriland er teknologisk utvikling, globalisering, endringer i lønnsdannelsen og redusert konkurranse i produktmarkedene. Teknologisk endring er den viktigste faktoren bak vekst i produktivitet og inntekter, men kan også påvirke hvordan inntektene fordeles. IMF (2017) argumenterer for at teknologisk endring forklarer halvparten av den observerte nedgangen i lønnsandelen i de gamle industrilandene etter 1990, og globaliseringen en betydelig del av den andre halvparten. OECD (2018) konkluderer i sine analyser med at de to forholdene sammen forklarer mesteparten av nedgangen i lønnsandelen siden midten av 1990-tallet.²⁴

Teknologisk utvikling ble i etterkrigstiden ofte sett på som faktornøytral, altså at produktiviteten til maskiner og alle typer arbeidskraft økte i om lag samme grad over tid. Utviklingen av informasjonsteknologi de siste 10–20 årene kan ha bidratt til å endre dette mønsteret, blant annet ved å redusere kostnadene ved å bruke maskiner. Lavere pris per ytelsesenheter for maskiner, gjør det lønnsomt å erstatte arbeidskraft med maskiner (real-kapital), og under noen omstendigheter vil slik endring av ressursbruken gi lavere lønnsandel.²⁵

Samtidig ser det ut til at det er noen typer oppgaver som lettere har latt seg automatisere enn andre, særlig slike arbeidsoppgaver som kan beskrives ved eksplisitte rutiner. For eksempel er flesteparten av bankenes skrankeansatte, som gjerne har ligget midt på lønns- og kompetanseskalaen, erstattet av nettbaserte tjenester. Samtidig har etterspørselen etter arbeidstakere til manuelle arbeidsoppgaver i noen grad økt, ofte i lavtlønnsyrker, som for eksempel servitører og omsorgsarbeidere. Slike oppgaver har det til nå gjerne vært vanskelig og svært dyrt å automatisere, samtidig som behovet for slik arbeidskraft har steget med en voksende tjenestesektor.

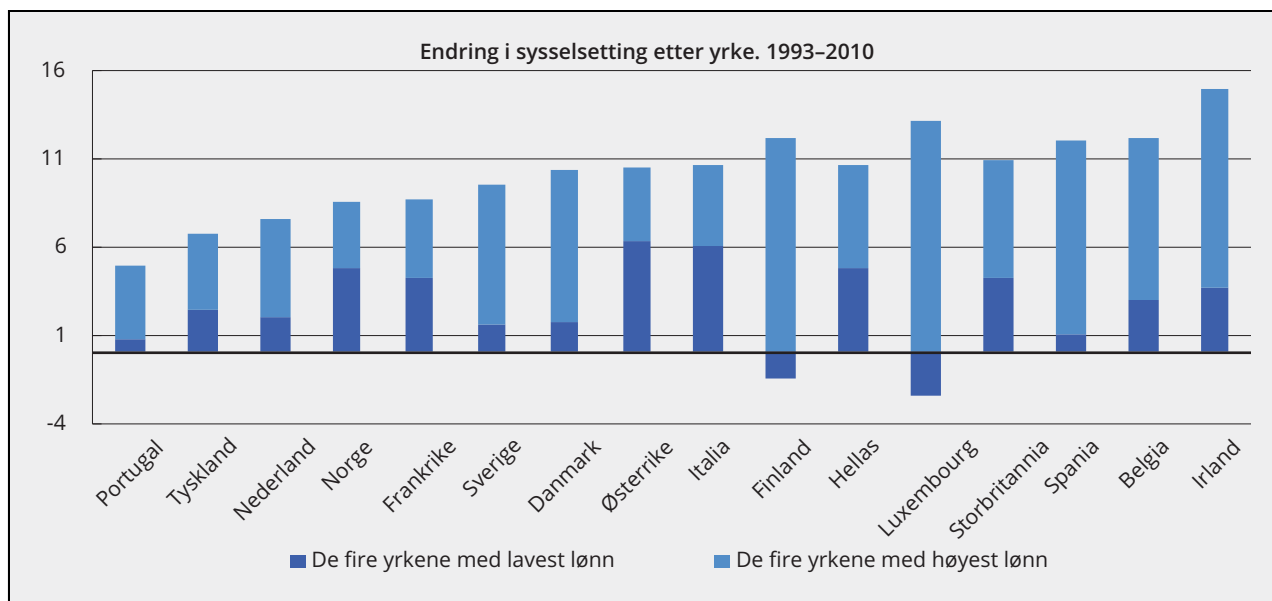
I en del land har endringene i etterspørselen etter arbeidskraft bidratt til større polarisering i arbeidsmarkedet og til uthuling av etterspørselen etter arbeidskraft med lønn og kompetanse som ligger «midt på treet». Det kan ha bidratt til større ulikhet i fordelingen av den samlede lønnsmas-

²² IMF (2017). *World Economic Outlook*. Se særlig kapittel 3. Se også Dao, M.C., Das, M., Koczan, Z. & Weicheng, L. (2017). Why is labor receiving a smaller share of global income? Theory and empirical evidence. *IMF Working Paper 17/169*.

²³ Balestra, C. & Tonkin, R. (2018). Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD wealth distribution database. *Statistics Working papers 2018/01*, OECD Publishing, Paris

²⁴ Se note 22 for IMF (2017) og note 19 for OECD (2018)

²⁵ Karabarounis, L. & Neiman, B. (2014). The global decline in the labor share. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1):61-103.



Figur 7.7 Endring i sysselsetting etter yrke

Kilde: Goos m.fl., 2014 (se fotnote 26).

sen. Autor viser i en studie fra 2015 at endringen i bruken av arbeidskraft har fått en tydelig U-form i USA, når arbeidskraften sorteres etter nivået på lønningene.²⁶ Særlig etter århundreskiftet er det en tendens til nedgang i bruk av arbeidskraft med middels høy lønn, en økning i bruken av arbeidskraft med lav lønn, og i noen grad også en økning i bruken av arbeidskraft i toppen av lønnskalaen. Goos, Manning og Salomons viser i et arbeid fra 2014 et lignende mønster for de europeiske landene som det foreligger data for, se figur 7.7.²⁷

Figur 7.7 viser endringen i sysselsettingsandelen til tre hovedgrupper av lønsmottakere fra 1993 til 2010 etter lønnsnivå (lavt, middels og høyt), basert på informasjon om antall personer og lønn for i alt 21 yrkesgrupper. Figuren viser endringen i andel sysselsatte i prosentpoeng for den laveste og høyeste lønnsgruppen. Summen av disse to postene er positiv for alle landene, og lik (absoluttverdien av) nedgangen i andel sysselsatte i den midterste inntektsgruppen. Som det fremgår av figuren, er nedgang i den midterste gruppen minst for Portugal, med Tyskland, Nederland og Norge på de neste plassene. Nederland og Norge er de to landene i utvalget som hadde lavest andel sysselsatte i midt-gruppen i utgangs-

punktet, mens Italia og Østerrike lå høyest. Det er en svak tendens til at omstillingen ut av midtgruppen øker med utgangsstørrelsen.²⁸ Det finnes ikke helt sammenlignbare tall for USA, men Autor anslår at endringene i sammensetningen av lønnsgruppene i USA er om lag på linje med landene i midtsjiktet i figur 7.7 (dvs. fra Sverige/Danmark til Finland/Hellas).²⁹

Teknologidrevne endringer i sysselsettingens fordeling på yrker og lønnsgrupper vil i utgangspunktet påvirke lønnsulikheten og kan også føre til en periode med høyere arbeidsledighet. Det er imidlertid flere forhold som kan motvirke slike utslag. For det første vil automatisering av oppgaver bidra til lavere kostnader i produksjonen av varer og tjenester fra de næringene der automatiseringen virker sterkest. Det kan gi økt etterspørsel, som delvis vil motvirke tendensen til lavere sysselsetting som følge av automatiseringen. For det andre bidrar automatiseringen til å løfte produktiviteten og dermed samlet inntekt og etterspørsel.

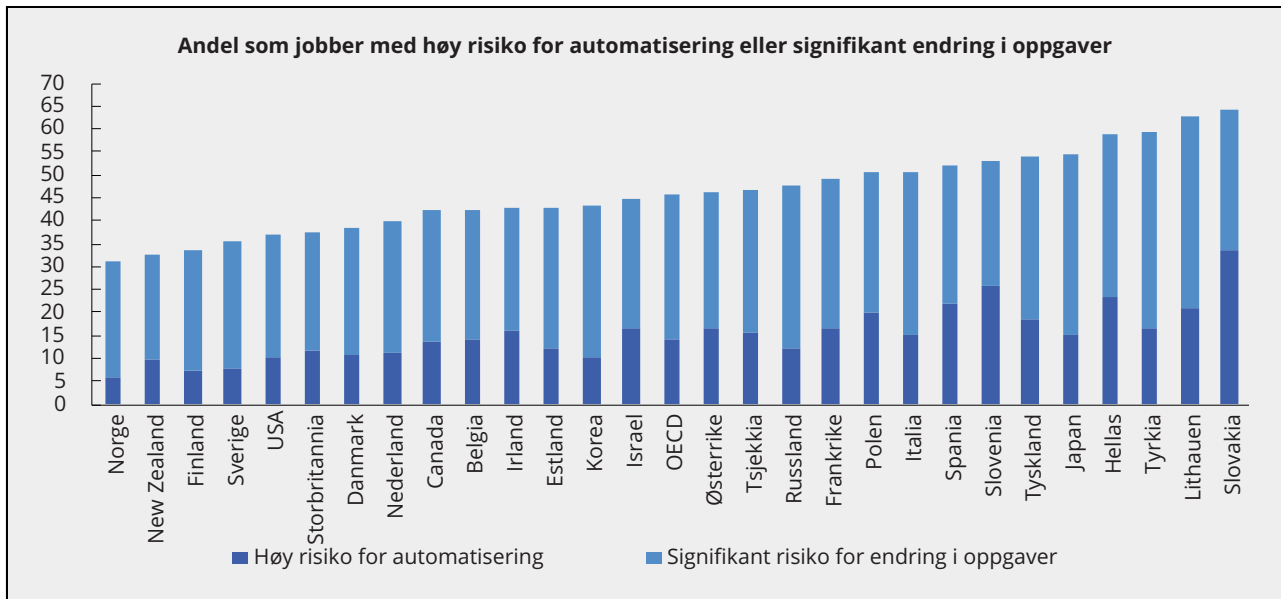
Et tredje moment er at endringer i tilbudet av arbeidskraft kan være med å påvirke sluttresultatet. Et eksempel på at slike endringer kan forsterke forskjeller, er at arbeidskraft med middels lønnsnivå som blir ledige, i utgangspunktet må se

²⁶ Autor, D.H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30.

²⁷ Goos, M., Manning, A. & Salomons, A. (2014). Explaining job polarization; Routine biased technological change and offshoring. *American Economic Review*, 104(8), 2509-2526

²⁸ Dette fremgår ikke av figuren, men kan ses ved å kombinere endringstallene med nivå tall i kildeartikkelen omtalt i forrige fotnote.

²⁹ Se fotnote 26.



Figur 7.8 Andel av jobber med høy risiko for automatisering eller signifikant endring i oppgaver

Kilde: OECD.

seg om etter nye jobber lengre ned i inntektsfordelingen, noe som kan bidra til å presse lønnsnivået der ned. Motsatt kan økt tilbud av høyt utdannet arbeidskraft bidra til å redusere lønnsnivået i øvre del av fordelingen, men det forutsetter at ikke etterspørselen vokser enda raskere.

Utviklingen i lønnsnivået for personer med høy utdanning i USA illustrerer at tilbudet ikke nødvendigvis vil holde tritt med etterspørselen. Det kan skyldes at det tar tid å gå igjennom et utdanningsløp. Det kan også være vanskelig å forutse hvilke typer utdanning som vil være særlig etterspurt noen år frem i tid. Autor argumenterer for at en grunn til økende ulikhet i USA er oppbremsingen i oppbyggingen av ferdigheter og humankapital hos unge voksne 30 år tilbake i tid.³⁰ Dette illustrerer at overgangsperioder kan være langvarige sett i forhold til lengden på et yrkesliv.

Teknologiske endringer kan også ha bidratt til økt inntektsulikhet ved at noen personer kan selge sine tjenester til svært mange brukere uten at dette forringer kvaliteten på tjenesten. Kjente eksempler på dette er musikere, underholdningsartister og idrettsutøvere, som etter hvert får følge av andre som kan selge standardiserte tjenester over nett. Informasjonsteknologi øker størrelsen på markedet til de beste innenfor ulike felt,

og dermed betalingen. Liknende effekter kan gjøre seg gjeldende for eiere og nøkkelpersoner i bedrifter, kanskje særlig nettbaserte, som klarer å kape en stor markedsandel.

At teknologiske endringer påvirker etterspørsel etter (og tilbud av) arbeidskraft og dermed relative inntekter er en gammel erfaring. Tempoet i endringene økte imidlertid sterkt med den industrielle revolusjonen. I vår tid ser bruk av informasjonsteknologi ut til å kunne gi nye store endringer i arbeidsmarkedet. Risikoen for automatisering av eller store endringer i arbeidsoppgaver varierer mellom land, bl.a. avhengig av næringsstruktur og tidligere gjennomførte teknologiske endringer. OECD har anslått at for medlemslandene sett under ett er det 14 prosent av jobbene som har høy risiko for å bli borte gjennom automatisering, og ytterligere 32 prosent med høy risiko for betydelige endringer i oppgaver, se figur 7.8.³¹

Figuren viser også at det er betydelige forskjeller mellom land, der en del små, åpne økonomier samt USA og Storbritannia anslås å ha mindre risiko enn gjennomsnittet, mens store kontinental-europeiske land, land i Øst-Europa samt Japan ligger over gjennomsnittet. Norge fremstår i figuren med lavest anslått risiko, tett fulgt av New Zealand, Finland og Sverige.

³⁰ Autor, D.H. (2014). Skills, education and the rise of earnings inequality among the «other 99 percent». *Science* 344(6186), 843-851.

³¹ OECD (2018), Putting faces to the jobs at risk of automation, Policy Brief on the Future of Work, OECD Publishing, Paris.

7.6 Betydningen av globalisering

De siste 40 årene har ulike deler av verdensøkonomiene blitt knyttet stadig tettere sammen. Varer og tjenester handles på tvers av landegrensene i stadig større omfang. Innsatsfaktorene for produksjon beveger seg også lettere enn før. Det gjelder særlig kapital og teknologi, men også arbeidskraften er blitt mer mobil. Utviklingen skyldes både liberalisering og teknologiske endringer. Handelsbarrierer er bygget ned gjennom en rekke globale, regionale eller bilaterale avtaler. Avtalene, enten det er WTO eller EØS, bidrar til forutsigbarhet for økonomiske aktører, og legger dermed til rette for å bygge opp komplekse verdikjeder på tvers av land. Samtidig har endringer i transport- og kommunikasjonsteknologi gjort det vesentlig billigere å samhandle over store avstander. De regulatoriske og teknologiske endringene har ført til lavere transaksjonskostnader. Den økte flyten av varer, tjenester, kapital og personer som disse endringene har gitt opphav til, omtales gjerne som globalisering.

Tettere økonomisk samkvem mellom land åpner for spesialisering og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler i produksjonen. Samtidig blir rommet for å lære av andre større, og antall personer som bidrar med ideer og ny kunnskap inn i en felles «pool» øker. Sammen legger disse forholdene til rette for mer effektiv bruk av ressurser, større produksjon og høyere inntekter, men kan også ha konsekvenser for hvordan inntektene fordeles. Begge forholdene illustreres av erfaringene etter at den kinesiske økonomien åpnet seg mot verdensmarkedet ved Kinas inntreden i WTO i 2001.

Kinas medlemskap i WTO innebar en kraftig oppgang i tilgangen på arbeidskraft i den globale markedsøkonomien, og særlig tilgangen på arbeidskraft med lave kvalifikasjoner. Samtidig økte etterspørselen etter energi, råvarer og investeringsvarer. India, Indonesia og Vietnam, som alle har gjennomgått lignende endringer, har bidratt til å forsterke utviklingen. Inntektene i Kina og andre fremvoksende økonomier har økt kraftig, og bidratt til å redusere omfanget av fattigdom. Også Norge tjente på disse endringene, ved lavere priser på mange importprodukter og høyere priser på viktige eksportprodukter.

Samtidig som globaliseringen løftet inntektene i mange fremvoksende økonomier, kan det økte tilbudet av arbeidskraft ha bidratt til den fallende lønnsandelen i de gamle industrilandene. Utviklingen kan også ha påvirket lønnsspredningen i disse landene, ved å dempe lønnsutviklingen for

arbeidskraften med de svakeste kvalifikasjonene. Slike virkninger kan komme via handel, utflytting av produksjon eller migrasjon. Samtidig kan det være vanskelig å skille mellom virkningene av endringer i den relative tilgangen på arbeidskraft med ulike kvalifikasjoner og virkningene av teknologiske endringer. Også teknologiske endringer kan gi omstillinger og øke behovet for velfungerende sikkerhetsnett. Ufullstendige sikkerhetsnett kan ha bidratt til skjev fordeling av gevinster og kostnader i flere land. I noen land har dette slått ut i sterk misnøye med deltakelsen i det internasjonale økonomiske samkvemmet og ønsker om ulike former for proteksjonistiske tiltak. Slike tiltak reduserer gevinstene ved handel og økonomisk integrasjon, men gjør ikke nødvendigvis landene bedre rustet til å takle nye omstillinger.

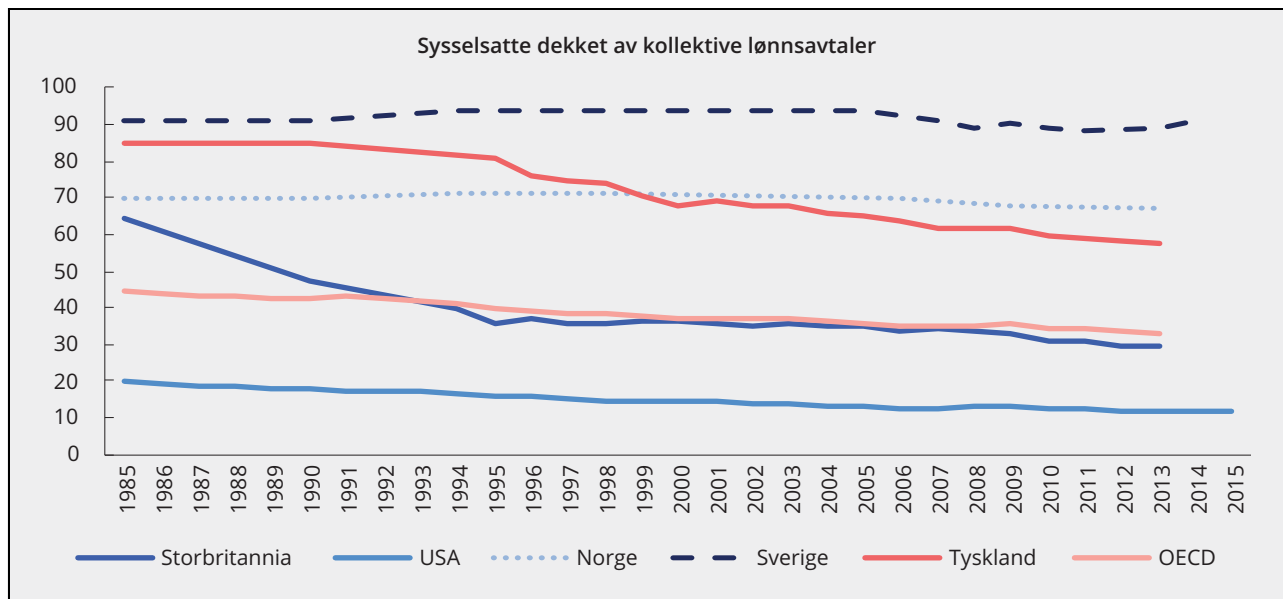
7.7 Endringer i markedsforhold

Avsnitt 7.5 og 7.6 peker på at ny teknologi og økt økonomisk samkvem mellom land er mulige forklaringer på at lønnsandelen har falt i noen land og at lønnsspredningen har økt. Det kan imidlertid også ha skjedd endringer i hvordan innenlandske markeder fungerer. Flere peker på endringer i arbeidsmarkedene, dels som følge av utvikling i lov- og regelverk og dels som følge av skiftende institusjonelle trekk ved lønnsdannelsen. Andre peker på at bedrifter i mange næringer har fått større mulighet til sette opp prisene relativt til produksjonskostnadene.

7.7.1 Endringer i arbeidsmarkedet

I alle industrilandene er arbeidsmarkedet regulert. Arbeidsmarkedet og lønnsdannelsen kan også påvirkes av utformingen av skatte- og stønadssystemene, av at tilgang til helsetjenester mv. i noen land er knyttet til ansettelsesforhold, og av organiseringen av arbeidstakere og arbeidsgivere. De siste 30–40 årene har det vært en tendens til mindre koordinert lønnsdannelse i noen, men ikke alle, land. Videre har flere land gjennomført endringer i skatte- og stønadssystemet med sikte på å øke yrkesdeltakelsen. Begge disse utviklingstrekkene kan ha bidratt til større lønns-spredning.

Industrilandene har hatt ulike modeller for lønnsdannelse. Mens bl.a. skandinaviske og flere tysktalende land kombinerer lokale forhandlinger med sentral koordinering av lønnsoppgjør basert på omforente makroøkonomiske hensyn, har lønn i de angelsaksiske landene og i OECD-land i Øst



Figur 7.9 Andel sysselsatte dekket av kollektive lønnsavtaler 1985–2015. Utvalgte OECD-land

Kilde: OECD Employment Outlook 2017.

Europa, og Mellom- og Sør Amerika i større grad blitt bestemt i den enkelte bedrift. En del kontinentaleuropeiske land som Frankrike, Sveits, Italia og Spania har hatt sektorvise lønnsoppgjør med lite sentral koordinering.

I Employment Outlook 2018 gjengir OECD analyser av lønnsdannelse og betydning for bl.a. sysselsetting og lønnsulikhet.³² Ifølge OECD peker analysene i retning av at både sektorbaserte og koordinerte systemer er forbundet med høyere sysselsetting og lavere ledighetsrater for ungdom, kvinner og personer med lave ferdigheter enn det en observerer i land med desentralisert lønnsdannelse.³³ Lønnsdannelse som kombinerer koordinering og fleksibilitet på bedriftsnivå, slik som i de skandinaviske landene, Nederland, Tyskland og Østerrike ser ut til å gå sammen med litt lavere spredning i lønninger enn det som observeres i land med andre modeller for lønnsdannelse. Land med helt desentraliserte systemer har de største forskjellene. De identifiserte forskjellene mellom systemene er imidlertid relativt små. Samtidig ser det til at land med betydelig koordinering av lønnsdannelsen har en svakere kobling mellom lønnsnivå og produktivitet mel-

lom sektorer, enn land med lav grad av slik koordinering.

Generelt har det over tid vært en utvikling i retning av at en mindre andel av arbeidstakerne omfattes av kollektive avtaler, se figur 7.9. Mens 45 prosent av arbeidstagerne i OECD-landene var omfattet av en kollektiv avtale i 1985, gjaldt det bare 33 prosent i 2015.³⁴ Denne utviklingen har vært særlig markert i de angelsaksiske landene, i Tyskland og i østeuropeiske land. I de nordiske landene har omfanget av kollektiv lønnsdannelse vært mer stabilt. Gjennom perioden har det også vært en nedgang i andelen fagorganiserte i mange land. I noen land henger det sammen med den reduserte betydningen av kollektive avtaler: Kollektive avtaler blir vanskeligere å få til med lavere organisasjonsgrad, samtidig som mer individuell lønnsdannelse kan gi svakere insentiver til organisering.

Som omtalt i kapittel 3, påvirker skatte- og stønadssystemet både yrkesdeltakelse og lønnsdannelse. Mange industriland har gjennomført reformer med sikte på å bedre insentivene for å delta i arbeidsmarkedet. USA har siden 1970-tallet gradvis utvidet en ordning med lønnstilskudd i form av refundert arbeidsgiveravgift til lavtlønte, og gjennomførte på 1990-tallet en større endring av stønadssystemet. Tyskland la om regelverk for arbeidsledighetstrygd og forenklet adgangen til å

³² The role of collective bargaining systems for good labour market performance, kapittel 3 i OECD Employment Outlook 2018, OECD Publishing, Paris

³³ Det er imidlertid mange forskjeller mellom en del av de OECD-landene som inngår i analysen som ikke nødvendigvis fullt ut fanges opp av de syv kontrollvariablene OECD tar med i analysen.

³⁴ OECD (2017). *Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris

ha kortere arbeidsforhold eller mindre deltidsjobber tidlig på 2000-tallet. Slike omlegginger har bidratt til økt yrkesdeltakelse. Samtidig har lønnsfordelingen økt fordi mer marginale grupper har kommet inn på arbeidsmarkedet.³⁵

Endringene i arbeidsmarkedet kan i noen grad forstås som et svar på teknologiske endringer og på globalisering. Økt konkurranse har resultert i større behov for omstilling, og det har gitt behov for å endre institusjonene i arbeidsmarkedet. I kontinentaleuropeiske land var arbeidsledigheten høy i etterkant av tilbakeslaget på 1980-tallet, og det har vært et mål å gjøre arbeidsmarkedet mer omstillingsdyktig. I Tyskland og i øst-europeiske land dreier endringene seg delvis om å håndtere arven etter regimene fra før 1989. I USA og Storbritannia startet omleggingene tidligere, før både globalisering og digitalisering skjøt fart.

7.7.2 Betydningen av markedsrett i produktmarkedene

I avsnitt 7.4 ble det vist til en OECD-studie som argumenterer for at over halvparten av den observerte nedgangen i lønnsandelen i OECD-området sett under ett kan forklares med teknologisk fremgang og mer omfattende sammenkobling av produksjonskjeder mellom land. I tillegg viser OECD til mer indirekte koblinger der internasjonalisering, nettverksfordeler, større evne til å koble seg mot kunder og andre endringer i teknologi kan ha gjort det lettere for store bedrifter innenfor de enkelte næringene til å øke sine markedsandeler betydelig.³⁶ En slik «vinneren-tar-det-meste» forklaring er blant annet trukket frem i en studie av USA.³⁷ Forfatterne peker blant annet på økende markedskonsentrasjon innenfor flere næringer og at nedgangen i lønnsandelen er sterkest i de næringene der konsentrasjonen øker mest. Med referanse til egne data mener OECD at denne utviklingen i liten grad skyldes svakere konkurranse i markedene, men fremholder likevel at dette kan utgjøre en fare fremover.

Andre studier argumenterer derimot for at markedsmakten trolig har økt, og ser en klar tendens til økende prispåslag på bedriftsnivå som en indi-

kasjon på dette. En studie av amerikanske data finner at påslaget i pris over (marginal)kostnader endret seg lite fra 1960 til 1980, for deretter å stige betydelig.³⁸ Forfatterne av studien argumenter for at denne utviklingen ikke bare bidrar til lavere lønnsandel, men også kan ha hatt negativ betydning for sysselsettingen i USA. IMF har gjennomført en analyse av sammenhengen mellom markedsrett og økonomiske resultater for OECD-landene og rundt 40 fremvoksende økonomier.³⁹ Også denne analysen konkluderer med at prispåslagene generelt har økt siden 1980, særlig i høyt utviklede økonomier. Oppgangen i påslagene gjør seg gjeldende på tvers av land og i mange næringer, ikke bare i høy-teknologiske bransjer. Det fremgår at størrelsen på påslagene samvarierer med andre indikatorer for markedsrett. Studien finner at lønnsandelen avtar i næringer der konkurransen svekkes.

OECD har i en studie analysert mer i detalj effekten på inntektsfordelingen av utnyttelse av markedsrett.⁴⁰ Her påpekes det at markedsrett kan gi grunnlag for høyere priser som både løfter realinntektene til eierne og reduserer realinntektene til kundene. Siden eierne gjerne befinner seg høyere oppe i inntektsfordelingene enn gjennomsnittskunden, øker dette isolert sett den økonomiske ulikheten. Studien gjengir beregninger for de største OECD-landene som antyder at effekten på inntektsfordelingen kan være betydelig.

Studien omtalt i fotnote 39 finner videre at det er en sammenheng mellom prispåslag og investeringer i realkapital og FoU. Når påslagene er små, går høyere påslag sammen med høyere investeringer. Når påslagene blir store, går ytterligere oppgang sammen med lavere investeringer. Dette funnet peker i retning av at svakere konkurranse etter hvert svekker insentivene til å investere. Tilsvarende har en studie basert på data fra USA funnet at redusert konkurranse og økt markedsrett kan være en medvirkende forklaring på relativt svake investeringer i amerikansk økonomi siden århundreskiftet.⁴¹

³⁵ Resultatene for Tyskland er diskutert i Burda, M. (2016). The German labor market miracle, 2003-2015: An assessment. *SFB 649 Discussion Paper*, 2016-005. Humboldt-Universität zu Berlin. <http://sfb649.wiwi.hu-berlin.de/papers/pdf/SFB649DP2016-005.pdf>

³⁶ Se fotnote 18.

³⁷ Autor, D., Dorn, D., Katz, L.F., Patterson, C. & van Reenen, J. (2017). The fall of the labor share and the rise of superstar firms. *NBER Working Paper 24007*.

³⁸ DeLoecker, J. & Eeckhout, J. (2017). The rise of market power and the macroeconomic implication. *NBER Working Paper 23687*.

³⁹ Diez, F.J., Leigh, D. & Tambunlertchai, S. (2018). Global market power and its macroeconomic implications. *IMF Working Paper 18/137*.

⁴⁰ Ennis, S., Gonzaga, P. & Pike, C. (2017). *Inequality: A hidden cost of market power* www.oecd.org/daf/competition/inequality-a-hidden-cost-of-market-power.htm, OECD Competition Committee.

⁴¹ Gutiérrez, G. & Phillippon, T. (2018). Ownership, concentration and control, *AEA Papers and Proceedings*, 108, 432-37.

Flere studier fra de siste årene finner dermed at økt markedsrett, og da typisk som følge av økt markedsrett, har ført til større prispåslag. Dette understreker betydningen av å opprettholde en aktiv konkurransepolitikk, som gjennom bekjempelse av karteller, inngrep mot konkurranseskadelige fusjoner og forbud mot misbruk av dominerende stilling (markedsrett) nettopp kan hindre skadelige effekter av markedsrett. Studiene viser videre at en slik aktiv konkurransepolitikk ikke bare fører til bedre ressursbruk i form av mer velfungerende markeder, men også kan redusere ulikheter og bidra til investeringer, og dermed også til langsiktig økonomisk vekst.

7.8 Noen synspunkter fra diskusjonen internasjonalt om tiltak mot ulikhet

Økende inntektsulikhet har gitt opphav til en debatt om årsaker og virkninger. Avsnittene over beskriver enkelte utviklingstrekk som kan ha bidratt til økt ulikhet i andre land. Noen av disse kan fortsette å gjøre seg gjeldende i årene fremover, også i Norge. Debatten i andre land og vurderingene til internasjonale organisasjoner som OECD og IMF om tiltak som kan dempe ulikheten eller redusere mulige negative virkninger av den, kan derfor også være relevant for Norge.

OECD understreker i flere sammenhenger at en velfungerende økonomi er grunnlaget for den velstanden innbyggerne kan ta del i. I fordelingsammenheng er det særlig viktig at sysselsettingen holdes oppe. Dette gir markedsinntekt til flere, samtidig som det blir lettere å finansiere offentlige tjenester og inntektssikringsordningene. Det er derfor viktig at tiltak for jevn fordeling utformes slik at de i minst mulig grad kommer i konflikt med hensynet til en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Som pekt på i avsnitt 7.2, kan forhold som skaper høy vekst – som for eksempel rask teknologisk endring – i noen sammenhenger også gi høyere ulikhet. Svaret på dette er ikke å stille opp hindre for den økonomiske veksten, men å søke etter løsninger som bidrar til at veksten blir jevnest mulig fordelt.

I en av sine rapporter om ulikhet peker OECD (2015) på at selv om sysselsettingen i de fleste industrilandene økte fra midten av 1990-tallet og frem til finanskrisen i 2008, økte også ulikheten.⁴²

For å motvirke dette, er det viktig at innbyggerne har kunnskap og ferdigheter som gjør det mulig å delta i arbeidsmarkedet. Det er særlig viktig med tiltak som sikrer god grunnutdanning, og det er etter hvert godt dokumentert at tidlig innsats – både før skolestart og i barneskolen – har stor betydning for skoleresultater etter fullført utdanningsløp. I overensstemmelse med dette anbefaler OECD at land gjennomfører målrettet politikk for å sikre at alle barn får en god start på utdanningsløpet, og fremhever viktigheten av tiltak rettet mot sårbare grupper. Videre er det viktig å redusere frafallet i utdanningsløpet, slik at færrest mulig møter arbeidslivet uten en fullført grunnutdanning. Tilsvarende er det også viktig å treffe tiltak som fanger opp elever med svake skoleresultater. Det reduserer ulikhet i kunnskaper og ferdigheter, og bidrar til et likere utgangspunkt ved inngangen til arbeidsmarkedet.

I tillegg til en god grunnutdanning, viser OECD og IMF til at det er viktig med systemer for etter- og videreutdanning.⁴³ Det bidrar til at selskaper har nødvendige ferdigheter for å nyttiggjøre seg ny teknologi, og kan legge til rette for at produktiviteten kan øke. Gode systemer for etter- og videreutdanning legger også til rette for at arbeidstakere kan ta nye oppgaver dersom den teknologiske utviklingen fører til at en større andel av eksisterende oppgaver kan løses ved hjelp av maskiner.

OECD-landene har valgt ulike systemer for å identifisere behov for etterutdanning, og for å målrette tiltak for dekke behovene. Slike tiltak bør innrettes slik at de understøtter behovet for omskilling. Dersom teknologisk endring eller globalisering fører til en raskere omstillingstakt, gir det økt risiko for at noen faller utenfor. I tillegg til ulike former for etterutdanning og arbeidsmarkedstiltak, understreker OECD at stønadssystemet og velferdstjenestene må være tilpasset at inntektene i fremtiden kan variere mer enn tidligere. OECD understreker også at politikkanbefalingene må ses opp mot situasjonen og utfordringene i hvert enkelt land.

⁴² OECD (2015). *In it together: Why less inequality benefits all*. OECD Publishing, Paris.

⁴³ OECD (2018). *Opportunities for all: A framework for policy action on inclusive growth*. OECD Publishing Paris; IMF (2017). *World Economic Outlook*. April 2017.

8 Regjeringens innsats for å motvirke ulikhet

Regjeringens innsats for å motvirke ulikhet og videreføre et samfunn med høy velferd retter seg særlig mot utdanning, integrering og arbeid. Inntektsutvikling og inntektsfordeling bestemmes i et samspill mellom mange forhold, der både utformingen av politikk og medvirkning i markedene har betydning. Regjeringen vil motvirke utenforskap og legge til rette for et sosialt bærekraftig samfunn der flest mulig kan bidra som en del av fellesskapet. Da må vi se innsatsen for høy sysselsetting og mindre utenforskap, god utdanning, integrering, helse og andre områder i sammenheng. Høy sysselsetting er en bærebjelke for velferdsordningene våre. Ordningene må derfor utformes slik at de inviterer til deltakelse og innsats. Samspillet mellom overføringer og skatt må ikke lede inn i stønadsfeller, der den økonomiske gevinsten av å arbeide blir lav for enkelte grupper.

8.1 Høyere sysselsetting og mindre utenforskap

Arbeidsmarkedet er den sentrale arenaen for opp tjening og fordeling av inntekt. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er viktige mål for regjeringens økonomiske politikk, og regjeringen ønsker å bruke den positive utviklingen i arbeidsmarkedet til å få flere av de som står utenfor arbeidslivet, over i ordinære jobber. Regjeringen har derfor invitert til en inkluderingsdugnad, der felles innsats fra offentlige og private aktører skal få flere med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en over i faste, ordinære jobber. Staten går foran i inkluderingsarbeidet, og regjeringen har som mål at minst fem prosent av nyansatte i staten skal være personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. Dugnaden er avhengig av bidrag fra mange aktører i arbeidslivet, som kommuner, private bedrifter, bemanningsbransjen, attføringsbedrifter, sosiale entreprenører, partene i arbeidslivet og ikke minst fra de som selv står på utsiden.

Regjeringen vil også styrke arbeidsgiveres motivasjon og evne til inkludering, slik at de ansetter flere i fast, ordinært arbeid. Det betyr blant annet flere markedskontakter i NAV, slik at

NAV bedre kan matche ledige jobber med ledige hender. I tillegg er lønnstilskuddsordningen forenklet slik at arbeidsgivere i større grad kan ta den i bruk og ansette flere. Regjeringen vil særlig utvikle tilbudet for arbeidssøkere med rusproblemer og psykiske lidelser, slik at flere kan delta i arbeidslivet. Det krever blant annet tettere oppfølging av personer med psykiske lidelser som kommer i jobb. Bevilgningen til individuell jobbstøtte er derfor økt. Regjeringen har også forbedret mulighetene for opplæring. På denne måten skal flere kvalifiseres til fast jobb. I desember 2018 inngikk regjeringen en ny intesjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv med partene i arbeidslivet. Et mål er å bringe frafallet ned og redusere sykefraværte med 10 prosent sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018.

Arbeidsmarkedstiltak er et viktig virkemiddel for å få flere i arbeid. Slike tiltak brukes for å motvirke økt ledighet og for å unngå at personer som har vært langvarig utenfor arbeid, forblir ledige på permanent basis. Arbeidsmarkedstiltakene har blitt forenklet, og det har blitt lettere å opprette tiltaksplasser innenfor ordinært arbeidsliv. Ungdom, innvandrere fra land utenfor EØS-området og personer som har stått lenge uten arbeid er særlig prioritert for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Tiltakene må understøtte aktivitet og jobbsøking.

Regjeringen iverksatte Ungdomsinnsatsen i 2017, og den er nå etablert i hele landet. Innsatsen gir et tilbud til ungdom som trenger hjelp til å komme i jobb eller skole. Innsatsen er rettet mot personer under 30 år som etter åtte ukers ledighet ikke er i arbeid, utdanning eller annen aktivitet. Satsingen skal sikre at unge får tilbud om en individuelt tilpasset og forsterket arbeidsrettet oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Fra 1. januar 2017 er det innført aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Målet er å styrke den enkeltes muligheter til å komme i arbeid og bli selvforsørget. For å gi et arbeidsrettet tilbud til de som har gått ledige over lengre tid, økte regjeringen fra og med 2. halvår 2017 oppfølgingen av dagpengemottagere med kort tid igjen av dagpengeperioden.

Arbeid gir inntekt og bidrar til inkludering og bedre helse. For å gi flere ledige en vei inn i arbeidslivet og arbeidsgivere en mulighet til å tilpasse seg raskere til endringer i etterspørselen, er det innført en generell adgang til midlertidig ansettelse i inntil 12 måneder. Endringen kan blant annet bidra til å redusere arbeidsgivers opplevde risiko ved ansettelser. Den vil også kunne lette adgangen til arbeidsmarkedet for nyutdannede og personer med nedsatt arbeidsevne som har vært utenfor arbeidslivet i en periode. For å sikre større fleksibilitet for både arbeidstakere og arbeidsgivere, er arbeidstidsbestemmelsene endret, og aldersgrensen for opphør av oppsigelsesvernet er hevet fra 70 til 72 år.

Overgang fra helserelaterte trygdeordninger til arbeid kan gi store velferdsgevinster. Flere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger trådte i kraft i 2018. Færre skal komme inn på ordningen, maksimal stønadperiode er kortet ned og personene som er i ordningen, skal få raskere og mer individuelt tilpasset bistand. Samlet gjør dette ordningen mer arbeidsrettet.

Regjeringen har endret barnetillegget til uføre slik at uføretrygd og barnetillegg til sammen ikke lenger kan utgjøre mer enn 95 pst. av inntekt før uførhet. Dette er et viktig signal for å bygge opp under arbeidslinjen. I en flertallsmerknad har Stortinget i forbindelse med behandlingen av 2019-budsjettet bedt om at taket heves til 99 pst. fra 2020. Regjeringen har iverksatt tydeligere aktivitetskrav for retten til å kunne motta overgangsstønad.

Høy sysselsetting og et velfungerende arbeidsmarked er også viktig for integrering av innvandrere. Samtidig må det legges bedre til rette for å utnytte og heve innvandrernes kompetanse. Det er iverksatt tidlig kartlegging av kompetanse og karriereveiledning blant beboere i mottak. Regjeringen har lagt frem en strategi for integreringspolitikk, med vekt på utdanning, kvalifisering og kompetanse som kan gi flere en mulighet for arbeid.

Inntektssikring gir økonomisk trygghet for personer som er arbeidsledige eller som mister arbeidsevne. Offentlige tjenester skal bidra til å styrke den enkeltes muligheter for å komme i arbeid, og dermed jevne ut forskjeller i muligheter. Samtidig er det viktig å understreke at vårt velferdssamfunn også må stille krav. Veien tilbake til jobb krever egeninnsats og medvirkning fra den enkelte. Gode arbeidsinsentiver er viktig for høy sysselsetting, og det skal lønne seg å gå fra trygd til arbeid.

Et bærekraftig velferdssamfunn er avhengig av høy sysselsetting. Regjeringen har satt ned et ekspertutvalg (Sysselsettingsutvalget) som skal vurdere tiltak for å øke sysselsettingen. Arbeidet skjer i to faser. Først skal en ekspertgruppe analysere hvordan sysselsettingen og mottak av inntektssikringsytelser har utviklet seg i Norge. Ekspertgruppen skal foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid, at flere får utnyttet sin arbeidsevne og at færre får unødig langvarige stønadsforløp eller faller utenfor arbeidslivet på en varig stønad. Gruppen er også bedt om å vurdere mulige tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant personer som har nedsatt funksjonsevne eller nedsatt produktivitet. I andre fase vil ekspertgruppen bli etterfulgt av et utvalg med representanter fra partene i arbeidslivet. Det legges opp til at hver av de to fasene skal vare i om lag ett år.

8.2 Utdanning gir bedre mulighet til alle

Utdanning tilpasset samfunnets behov er avgjørende for å gi barn og ungdom gode muligheter i livet. I barnehage og skole legges et grunnlag som den enkelte kan bygge videre på gjennom læring resten av livet. God utdanning gir selvstendighet og mulighet for å forsørge seg selv gjennom arbeid, og er et kraftfullt verktøy for sosial mobilitet.

Tidlig innsats er viktig for å gi alle barn gode muligheter, uavhengig av bakgrunn. I tråd med dette har regjeringen gitt barnehagepolitikken en tydeligere sosial profil gjennom flere tiltak for å redusere økonomiske hindringer for at barn går i barnehage. Vi har målrettet innsatsen mot lavinntektsfamilier i form av inntektsgrense for foreldrebetaling og gratis kjernetid i barnehage for familier med lav inntekt. Videre er det innført et seksårig forsøk med gratis barnehage og SFO for at flere barn skal kunne benytte seg av disse tilbudene. Det er også opprettet et eget øremerket tilskudd som skal gå til informasjons- og rekrutteringsarbeid overfor familier med minoritetsbakgrunn. Minoritetsspråklige barn som har hatt gratis kjernetid i barnehage har bedre faglig utvikling i skolen enn barn som ikke har hatt tilbudet. Det er særlig positive resultater for barn fra familier med lav inntekt.

I grunnskolen innføres det innværende skoleår en plikt til å tilby intensiv opplæring for elever som henger etter faglig. Dette er det mest effektive tiltaket for å bedre skoleprestasjonene til elever fra utsatte sosiale grupper. Regjeringen

styrker også tidlig innsats gjennom flere lærere på første til fjerde trinn og plikt til samarbeid i overgangen fra barnehage til skole og SFO. Dette vil være med på å sikre at elevene får en best mulig start på skolen. Kvalitetsheving av grunnskolen gjennom reformen Kunnskapsløftet fortsetter. Vi gjennomfører et stort kompetanseløft for lærere, slik at elevene skal få bedre mulighet til å lære. Vektlegging av grunnleggende ferdigheter skal videreføres i fagfornyelsen og ivaretas i arbeidet med de nye læreplanene. Regjeringen vil følge opp utredningen *Inkluderende fellesskap for barn og unge* der en ekspertgruppe slår fast at dagens system for særskilt tilrettelegging, spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning ikke er godt nok, og at barn og unge ikke får den hjelpen de trenger tidlig nok. Ekspertgruppen foreslår omfattende systemendringer for at tilbudet skal bli bedre.

Frafallet i videregående opplæring er på vei ned. Spesielt er det gledelig at gjennomføringen øker mest blant elever på yrkesfag og elever med lavt utdannede foreldre eller svake karakterer fra grunnskolen. Som ledd i arbeidet med å få frafallet videre ned, har regjeringen satt ned et utvalg som blant annet skal vurdere om videregående opplæring har en struktur og et innhold som legger til rette for at flest mulig fullfører utdanningen. Utvalget skal også vurdere om dagens modell for videregående opplæring tilfredsstillende arbeidslivets og samfunnets behov for kompetanse, og vurdere hvordan man kan legge best mulig til rette for at voksne skal kunne oppnå studie- eller yrkeskompetanse. Utvalget la frem sin rapport i desember 2018.¹

Regjeringen løfter yrkesfagene gjennom etablering av nye, mer relevante utdanningsløp, tidligere spesialisering og flere læreplasser. Det ble bevilget om lag 600 millioner kroner til yrkesfagløftet i perioden 2013–2017. Arbeidet har gitt resultater. En større andel elever søker yrkesfag, flere får læreplass og flere fullfører og tar fagbrevet. I 2017 fikk 21 500 yrkesfagelever læreplass i en bedrift. Aldri før har så mange fått læreplass.

Siden 2013 er lærlingtilskuddet økt med 21 000 kroner per kontrakt. Regjeringen har også innført krav om bruk av lærlinger for å vinne offentlige anbud og en merkeordning for lærlingebedrifter. Vi har signert en samfunnskontrakt med partene i arbeidslivet. Som ledd i det videre arbeidet med å skaffe flere læreplasser, vil regjeringen blant annet bedre de økonomiske ordningene og sørge for at det offentlige tar inn flere lær-

linger. Næringslivet må også ta et større ansvar. I Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* ble det varslet at Kunnskapsdepartementet skal utrede et utvidet og mer helhetlig fylkeskommunalt ansvar for alle unge i alderen 16 til 24 år. Formålet er å gi alle elever som har svak grunnskolekompetanse bedre oppfølging og en mer reell mulighet til å gjennomføre videregående opplæring.

Universiteter og høyskoler er ansvarlig for å dimensjonere utdanningene sine i tråd med arbeidslivets behov og studentenes ønsker. I tillegg har regjeringen bidratt med å øke finansieringen av studieplasser. Fra 2014 til 2018 har Stortinget bevilget midler til å øke det årlige opptaket av studenter ved universiteter og høyskoler med over 4 200 plasser. I tillegg har universiteter og høyskoler opprettet en rekke nye studieplasser innenfor gjeldende bevilgninger. I 2018 ble det bevilget midler til å øke det årlige opptaket ved fagskolene med over 600 nye studieplasser. Regjeringen har også opprettet en arbeidsgruppe med representanter fra ulike departementer som skal vurdere systemet for dimensjonering av høyere utdanning.

Regjeringen er opptatt av at alle studenter skal fullføre sin utdanning, få et godt læringsutbytte og en relevant utdanning som møter arbeidslivets behov. Regjeringen vil våren 2021 legge frem en stortingsmelding som særlig skal belyse dagens praksis for samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv. Sammen med den igangsatte stortingsmeldingen om studentmobilitet vil dette på en god måte følge opp utfordringer for kvalitet i høyere utdanning og Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*.

En god studiestøtteordning er vesentlig både for at mange skal få tilgang til utdanning og for at gjennomføringen skal bli høy. Regjeringen har siden 2014 prioritert realvekst i studiestøtten, og siden 2017 har den årlige støtteperioden for heldidsstudenter i høyere utdanning og fagskolegradvis blitt utvidet. Etter planen vil elleve måneders studiestøtte per år være en realitet våren 2020.

For at studenter skal lykkes i å realisere sitt potensial og oppnå gode resultater, må de sikres et velfungerende bo- og studiemiljø. Regjeringen vil opprettholde et høyt støttenivå på tildeling av boligtilskudd for studentboliger. De siste årene er det gitt om lag 2 200 tilsagn om støtte i året.

I en tid med raske teknologiske endringer kan læring i arbeidslivet bli enda viktigere enn tidligere. Regjeringen har underskrevet Nasjonal kompetansepolitisk strategi sammen med partene

¹ NOU 2018: 15 Kvalifisert, forberedt og motivert.

i arbeidslivet. Strategien følges opp i Kompetansepolitisk råd. Regjeringen vil gjennomføre en kompetansereform i arbeidslivet for at ingen skal «gå ut på dato» og planlegger å legge frem en stortingsmelding om dette våren 2020. Vi har signalisert at vi vil vurdere insentivordninger for bedre læring hele livet. Vi vil også vurdere hvordan det kan bli enklere å få finansiering av livsopphold for voksne som å ønsker å studere for å gjøre seg mer attraktive i arbeidsmarkedet.

I forrige periode ga regjeringen flere voksne rett til videregående opplæring. Vi prøver også ut mer fleksible og tilpassede ordninger for voksne som trenger grunnskole og videregående opplæring. Fra og med høsten 2018 er det mulig å ta fagbrev på jobb, uten å ha fullført læretiden som lærling eller ha minimum fem års heltidspraksis i faget. Videre har flere fått opplæring i grunnleggende ferdigheter på arbeidsplassen gjennom Kompetansepluss-ordningen. I 2018 fikk rekordmange midler til slik opplæring. Det var satt av til sammen 195 millioner kroner til opplæring av nesten 13 000 voksne i grunnleggende ferdigheter på arbeidsplassen og hos frivillige organisasjoner. Regjeringen har også satt ned Kompetansebehovsutvalget og et ekspertutvalg for etter- og videreutdanning.

I 2018 innledet Regjeringen en satsing på utvikling av mer fleksible tilbud om videreutdanning i digital kompetanse. Tilbudene skal utvikles i samarbeid med studiesteder og næringsliv. Slike tilbud vil gi flere mulighet til å kombinere utdanning med tilnærmet full jobb. Regjeringen har også opprettet et bransjeprogram for å øke deltakelsen i etter- og videreutdanning blant ansatte i virksomheter som er særlig utsatte for omstilling.

8.3 God integrering gir mindre ulikhet og utenforskap

God integrering er et viktig tiltak mot ulikhet og utenforskap. Sysselsettingsandelen er lavere blant innvandrere enn for befolkningen sett under ett. Utenforskap langs økonomiske, sosiale og kulturelle skillelinjer er også en utfordring. Andelen barn som lever i familier med vedvarende lav inntekt, er betydelig høyere blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig. Regjeringen har lagt frem en integreringsstrategi med mål om økt deltakelse i arbeids- og samfunnsnivå blant innvandrere. Dette er viktig for å sikre økonomisk og sosial bærekraft, muligheter for alle og et velferdssamfunn med tillit, samhold og små forskjeller.

En hovedårsak til lav sysselsetting, særlig blant flyktninger, er mangel på den formelle kompetansen som det norske arbeidslivet etterspør. Om lag 70 prosent av flyktningene som kom til Norge i 2015 og 2016 hadde ingen utdanning eller kun grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Slik både Brochmann 2-utvalget og en evaluering fra Fafo viser, lykkes vi ikke med å fylle dette kompetansegapet gjennom dagens ordninger.²

Satsing på kunnskap, kompetanse og kvalifisering er derfor det viktigste grepet i regjeringens integreringsstrategi. Slik vil vi bidra til at innvandrere og deres etterkommere kan få den kompetansen som de selv og samfunnet trenger, slik at de kan komme i jobb og bli selvstendige og aktive deltakere i samfunnet.

Gjennom tidlig innsats vil regjeringen sørge for at barn og unge med innvandrerbakgrunn får et godt og likeverdig utdanningstilbud, som gir gode muligheter for arbeid, selvstendighet og deltakelse. Økt deltakelse i barnehage for minoritetspråklige barn og god oppfølging fra starten av skoleløpet er prioritert. Regjeringen foreslår betydelige reformer for å gi unge med kort botid i Norge bedre grunnskoleopplæring, slik at de kan gjennomføre videregående opplæring. Gjennom en betydelig styrking av tilskuddsordningen Jobbsjansen del b i 2019, stimuleres det til utvikling av gode modeller for dette i hele landet.

Regjeringen vil forbedre norskundervisningen for å legge til rette for at alle som bor i Norge, kan snakke og forstå norsk. Vi arbeider med å erstatte kravet om antall timers undervisning i norsk, med et krav om at alle faktisk lærer seg norsk. Fra 1. september 2018 har asylsøkere i mottak plikt til å delta i norskopplæring. Regjeringen vil også innføre et krav om at personer som ikke kan norsk og som mottar sosialstønning, må fortsette med norskopplæring. Kvaliteten i norskopplæringen bedres, blant annet gjennom kompetansetiltak for lærerne.

Videre vil regjeringen legge til rette for at flere kan ta fagbrev og annen formell kvalifisering som et ledd i introduksjonsordningen. Det er behov for å ta i bruk virkemidler som kan gi deltakere i introduksjonsprogrammet et bedre tilbud om utdanning og formell kompetanse. Det skal særlig stimuleres til at flere tar videregående opplæring, yrkesutdanning og fagbrev.

Tilbudet om kompletterende utdanning for flyktninger som har tatt høyere utdanning i hjem-

² NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit og Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem? *Fafo-rapport 2017:31*.

landet innenfor sykepleie, læreryrket eller teknologi, skal videreutvikles. Regjeringen arbeider også med å gjøre det enklere å få godkjent utdanninger fra utlandet. Forsøk med modulbasert opplæring, fagbrev på jobb og andre ordninger for å øke voksnes kompetanse vil også gi innvandrere bedre kvalifikasjoner og bedre mulighet for arbeid og selvforsørgelse.

8.4 Helse og mestring gir muligheter

Helse har stor verdi i seg selv og betyr også mye for hvilken glede vi har av inntekt, utdanning, sosial kontakt og deltakelse i samfunnet. God helse gir større valgfrihet og bedre mulighet for den enkelte til å leve et liv i tråd med egne ønsker. Regjeringens mål er en folkehelsepolitikk som gir befolkningen flere leveår, god helse og høy livskvalitet. Regjeringen vil skape *pasientens* helse- og omsorgstjeneste der alle har tilgang til likeverdige helsetjenester av god kvalitet.

Risiko for sykdom er høyere i grupper av befolkningen med lav sosioøkonomisk status. Både folkehelseloven og helse- og omsorgslovgivningen omfatter målet om å redusere sosial ulikhet i helse. Arbeidet med å redusere helseforskjeller omfatter både tiltak mot livsstilutfordringer, tiltak for å bedre kvalitet og kapasitet i helse- og omsorgstjenesten, tiltak som virker mot bakenforliggende faktorer og tiltak for bedre kunnskapsutvikling. Det krever en systematisk innsats på tvers av sektorer, og mange av effektene må ses i et livsløpsperspektiv.

Innsats kan bidra til å redusere sosiale helseforskjeller på flere områder.

- Grunnleggende sosiale forhold påvirker både levevaner, utdanning, arbeid, inntekt og helse.
- Levevaner, sosial støtte og andre fysiske og sosiale miljøfaktorer virker direkte inn på helsen.
- Utvikling av helsetjenestene i en mer helsefremmende og forebyggende retning kan bidra til at sosiale helseforskjeller ikke utvikles i samme grad som ellers. Tidlig innsats og tett oppfølging av personer med risiko for sykdom inngår i et slikt arbeid.
- Sysselsetting og tilpasset opplæring bidrar også til å demme opp for ulikheter.

En folkehelsepolitikk som skaper muligheter

I folkehelsepolitikken har regjeringen lagt vekt på å utvikle og spre kunnskap og støttende verktøy for kommunesektorens og andre myndigheters

arbeid for å satse på forebygging og folkehelse. Arbeidet understøttes blant annet av bedre folkehelseprofiler og jevnlig statusrapporter fra Folkehelseinstituttet og av Helsedirektoratets årlige folkehelsepolitiske rapport, som bidrar til de periodiske stortingsmeldingene om folkehelsen. Ny folkehelsemelding som legges frem våren 2019, vil blant annet vurdere befolkningens helse i lys av målene for folkehelsepolitikken, beskrive utfordringer og drøfte videre utvikling av folkehelsepolitikken. Psykisk helse, livskvalitet og sosiale forskjeller, vil også være tema for meldingen.

Materialet fra Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet viser at sosiale forskjeller i helse fortsatt øker og at det fortsatt er sosiale forskjeller i eksponeringen for risikofaktorer. Tobakksrøyking er en av de viktigste direkte årsakene til for tidlig død og sykdom i Norge, og tiltak mot tobakksbruk er viktig for å utjevne sosiale helseforskjeller. Selv om røykeandelen går ned i alle sosioøkonomiske grupper, er det fortsatt sosial ulikhet i røykemønsteret. Regjeringen har satset på årlige målrettede kampanjer for å motivere til røykeslutt. Norge har som et av de første landene i Europa innført standardiserte tobakkspakninger for å hindre at barn og unge skal starte med tobakk.

Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2017–2021) *Sunt kosthold, måltids glede og god helse for alle* ble lansert av regjeringen i mars 2017. Et av målene i handlingsplanen er å redusere sosiale forskjeller i kosthold, blant annet når det gjelder inntak av fisk, frukt og grønnsaker. Handlingsplanen inkluderer tiltak for å fremme amming og legge til rette for gode måltider i barnehage, skole og SFO. Samarbeidet mellom helsemyndighetene og matvarebransjen om å tilby sunne produkter, videreføres og videreutvikles.

Det er klare sosiale forskjeller i fysisk aktivitet. Slik aktivitet har betydning for helse og funksjonsevne gjennom hele livet. Regjeringen vil legge frem en 10-årig handlingsplan for fysisk aktivitet i løpet av 2019.

Friluftsliv er den formen for fysisk aktivitet der sosiale forskjeller i minst grad gjør seg gjeldende. Samtidig er friluftsliv den vanligste formen for fysisk aktivitet i Norge. Friluftsliv er dermed viktig for å opprettholde og øke den fysiske aktiviteten i befolkningen og kan bidra til at ulikhet i helse blir redusert.

Å ivareta og utvikle grønne områder i alle bomiljøer kan også bidra til å utjevne ulikhet i helse. Offentlige byrom og møteplasser bør utformes slik at de virker inkluderende og attraktive for alle grupper av befolkningen. Vitalisering av historiske bysentra og gjenåpning av bekker og

elver som styrker historiske bymiljøer og landskapsopplevelser, bidrar til å gjøre nærmiljøet attraktivt og stimulerer til utendørs aktiviteter. Betydningen av arkitektur og byrom for sosial bærekraft er omhandlet av Bygg21s arbeidsgruppe for kvalitet og bærekraft, som nylig leverte sin rapport med 10 prinsipper for bærekraftige bygg og områder til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Betydning av at folkehelsen må fremmes gjennom alle sektorer, understrekes av at det er en opphopning av negative levekårsfaktorer i enkelte nærmiljøer. For å bidra til å redusere slik opphoping har Regjeringen igangsatt områdesatsinger i utsatte bydeler og lokalområder i de største byene.

Pasientens helsetjeneste

Gode helse- og omsorgstjenester er viktig for økt levealder i Norge og for pasientenes overlevelse og mestring. For å bedre tjenestene vil regjeringen redusere unødvendig venting for pasientene, øke tilgjengelighet og kapasitet, styrke kvaliteten i sektoren, prioritere rusfeltet og psykisk helse og fremme kommunens evne til omstilling og kvalitetsforbedring i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Pasienten skal stå i sentrum for endringene. Undersøkelser av pasienterfaring viser at det er behov for bedre kommunikasjon mellom helsepersonell og pasienter. Det er viktig å være bevisst sosial ulikhet også i brukermedvirkning.

Regjeringen vil legge frem en ny helse- og sykehusplan i 2019. Hovedtemaene i planen er kompetanse, teknologi, samhandling og psykisk helse samt hvordan pasientens helsetjeneste kan utvikles på en bærekraftig måte.

Helsedirektoratets arbeid med faglige retningslinjer for forebygging og behandling av ulike sykdommer og regjeringens innføring av pakkeforløp i behandling av blant annet kreft, bidrar til likeverdige tjenester uavhengig av bosted og reduserer uønsket variasjon.

Fastlegene og legevakt er blant de viktigste tjenester for innbyggerne. Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet* følges opp gjennom en rekke tiltak, blant annet utprøving av tverrfaglige primærhelseteam for å gi bedre oppfølging til brukere med sammensatte behov, kronisk sykdom og brukere som er dårlige etterspørrere av tjenester. Meldingen viderefører arbeidet med å styrke det forebyggende helsearbeidet i kommunene, blant annet frisklivs-, lærings- og mestringstilbud.

Vaksiner i program er sosialt utjevne, de tilbys alle. Regjeringen har utvidet HPV-vaksineprogrammet til også å omfatte gutter fra 2018. I Legemiddelmeldingen (Meld. St. 28 2014–2015) har regjeringen tatt initiativ til å etablere et voksen-vaksinasjonsprogram.

Regjeringen har lagt frem Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre*. Reformen skal bidra til at eldre kan mestre livet lenger, ha trygghet for at de får god hjelp når de har behov for det, at pårørende kan bidra uten at de blir utslitt, og at ansatte kan bruke sin kompetanse i tjenestene. Reformen har fem innsatsområder: Et aldersvennlig Norge, aktivitet og fellesskap, mat og måltider, helsehjelp og sammenheng i tjenestene. Videre styrker regjeringen kapasitet, kvalitet og kompetanse i omsorgsfeltet med planen *Omsorg 2020 og Kompetanseløft 2020*.

Regjeringen ønsker å bidra til at det bygges flere heldøgns plasser i sykehjem og omsorgsboliger i kommunene. Medregnet momskompensasjonsordningen dekker staten opp mot 70 prosent av investeringskostnadene for heldøgns omsorgsplasser, noe som innebærer en dobling i årlig tilskudd under denne regjeringen.

Bedre tilbud til barn og ungdom er et sentralt område. Regjeringen har gjennom flere år styrket helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Det er en tjeneste med stor tillit som når en stor andel av sin målgruppe. Skolehelsetjenesten i videregående skoler med store levekårsutfordringer er styrket. Høsten 2018 ble det fastsatt en forskrift om tjenesten, og formålet skal også omfatte behandling og oppfølging av barn og unge med psykiske helseplager, rus- og voldspromatikk. Den digitale helsetjeneste *Ung.no* er styrket og videreutviklet etter innspill fra unge brukere.

Det er helseutfordringer i enkelte innvandrergupper. Nasjonalt kompetansesenter for migrasjon og minoritetshelse (Nakmi) har bidratt til å øke kompetanse om migrasjonshelse, og Nakmi er integrert i Folkehelseinstituttet fra 2018.

Prioritere psykisk helse og rusfeltet

Psykiske vansker og lidelser er en utfordring i seg selv og kan bidra til sykefravær, uføretrygging og for tidlig død. Det er en bekymringsfull økning i antall barn og unge med psykiske vansker, og det arbeides nå med en egen opptrappingsplan for barn og unges psykiske helse. Planen bygger på regjeringens strategi for god psykisk helse (2017–2022) og skal omhandle både folkehelseperspektivet og bruker- og tjenesteperspektivet. Psykisk

helse vil også være en viktig del av folkehelsemeldingen, som skal legges frem i 2019.

Over halvparten av kommunene oppgir at psykisk helse er blant deres største folkehelseutfordringer. Regjeringen har derfor i samarbeid med KS etablert et omfattende program for folkehelsearbeid, som skal gå over ti år. Å fremme god psykisk helse og mestring hos barn og unge er prioritert i programmet.

Betydningen av helsevennlige valg for den psykiske helsen skal være en del av helsemyndighetenes kampanjer og informasjonsarbeid. I folkehelsepolitikken skal det også rettes mer oppmerksomhet mot ensomhet. Ensomhet øker, særlig blant unge og eldre. Ensomhet og mangel på sosial støtte kan føre til depresjon og manglende mestring og er en risikofaktor for økt dødelighet.

Innenfor rusfeltet følger regjeringen en opptrappingsplan for perioden 2016 til 2020. Dette gir et historisk løft for en utsatt gruppe. Kommunalt psykisk helsearbeid og rusarbeid er styrket med en betydelig vekst i årsverk. Dette bidrar til lavere terskel for hjelp og oppfølging i nærmiljøet.

Fra 1. januar 2020 skal alle kommuner ha psykologkompetanse. For at alle kommuner skal kunne rekruttere psykolog innen plikten trer i kraft, har en midlertidig tilskuddsordning bidratt til økt rekruttering av psykologer i kommunene. Fra 2017 omfatter kommunenes plikt til døgn tilbud for øyeblikkelig hjelp også pasienter psykisk helse- og rusproblemer.

I 2014 gjeninnførte regjeringen regelen i spesialisthelsetjenesten om at psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling hver for seg skulle ha større vekst enn somatisk sektor. Ventetidene har gått ned for psykisk helsevern samt for tverrfaglig spesialisert rusbehandling, og det er et mål å få ventetidene ytterligere ned. Det innføres pakkeforløp for psykisk helse og rus fra 2019. Det bidrar til å gi pasientene likeverdig og forutsigbar behandling, bedre samhandling, raske utredning og økt brukerinnflytelse.

Vold og overgrep

Vold er både et samfunnsproblem og et folkehelseproblem og kan ha betydelige fysiske og psykiske konsekvenser. Barnevoldsutvalget viser til at det er økt risiko for både psykisk og fysiske lidelser hos voksne (flestepart kvinner) med erfaring fra vold, trusler om vold eller seksuelle overgrep i oppveksten.³ Regjeringens *Opptrappingsplan mot vold og overgrep* (2017–2021) gir en oversikt over dagens situasjon, tiltak for å bekjempe vold og overgrep og hovedutfordringene knyttet til vold

og overgrep. Planen inneholder både kortsiktige og langsiktige tiltak samt strategier for å møte utfordringene.

8.5 Oppvekst, likestilling og boligsosialt arbeid

Arbeid rettet mot barn som vokser opp i familier med vedvarende lav inntekt

Barn som rammes av lavinntekt eller utenforskap, kan få redusert mulighet til å skape sitt eget gode liv. Fattigdom påvirker helse, utdanningsmuligheter og sosiale nettverk. For å legge til rette for at alle barn og unge får en trygg og god oppvekst, er innsatsen rundt levekårsutsatte barn og barnefamilier styrket. Regjeringen har innført rimeligere barnehageplass for familier med lav inntekt og en nasjonal ordning med gratis kjernetid i barnehagen. Vi har også økt bevilgningene til familievern, foreldrestøtte, helsestasjon- og skolehelsetjenesten, barnevernet, rus- og psykiatriomsorgen og arbeidet mot vold og overgrep. Ungdommer i lavinntektsfamilier har fått mer i skolestipend, og regjeringen har satt i gang et prøveprosjekt med gratis deltids plass i SFO. Nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier, tidligere Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, er økt til om lag 310 millioner kroner i 2019, opp fra et nivå på om lag 100 millioner kroner i 2014. Ordningen bidrar til at barn fra sosialt og økonomisk vanskeligstilte familier kan delta på ferie- og fritidsaktiviteter. Røde Kors, Blå Kors, Redd Barna og Kirkens Bymisjon er noen av de store tilskuddsmottakerne.

Tidlig innsats rettet mot utsatte barn er avgjørende i arbeidet med å redusere faren for utenforskap og utviklingen av en kriminell løpebane. Eksempelvis skal forebygging gjenspeiles i alle deler av politiets virksomhet. Samtidig skal ulike velferds-, omsorgs- og hjelpeetater samarbeide med lokale myndigheter for å møte slike utfordringer. Regjeringen har iverksatt tiltak i kriminalomsorgen for å motvirke at ungdom som blir fengslet, skal la seg påvirke av kriminelle eller bli radikalisert i fengslingsperioden. Mentorordningen, bedre opplæring av tilsatte i fengslene og utvikling av radikaliseringskoordinatorer i de ulike enhetene, skal bidra til å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme.

³ NOU 2017: 12 *Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*.

Regjeringen, frivillige organisasjoner og KS signerte *Fritidserklæringen* 7. juni 2016. Erklæringen sikter mot et godt og langsiktig samarbeid om at alle barn jevnlig skal kunne delta i minst én organisert fritidsaktivitet, uavhengig av foreldrenes økonomi. Bufdir har utviklet et nettverktøy som skal hjelpe kommunene i arbeidet mot barnefattigdom. Kommunene kan nå tallfeste hvor mange som har levekårsutfordringer relatert til fattigdom. Målet er at flere kommuner setter i gang tiltak til fordel for barn og familier som trenger det.

Satsene for engangsstønad er økt de siste årene. Dette bidrar på kort sikt til å minske ulikheter i inntekt og hindre fattigdom. Barnetrygden blir økt fra mars 2019.

En god og trygg oppvekst og godt foreldreskap

Trygg og god omsorg, og gode barnehager og skoler er grunnleggende for å sikre muligheter og gode levekår for alle. Regjeringen la i juni 2018 frem en strategi for foreldrestøtte, den første i sitt slag. Strategien inneholder både tiltak for alle foreldre og tiltak rettet mot foreldre med spesielle behov.

Regjeringen la høsten 2016 frem forslag til endring i barneloven for å fremme likestilt foreldreskap, og de fleste endringene trådte i kraft 1. januar 2018. Barnets beste skal vektlegges både i lovgivningen og av foreldrene. Målsettingen om likestilt foreldreskap innebærer at foreldrene skal ha like muligheter, uavhengig av om de er mødre eller fedre. Støtte til barnefamiliene er viktig for regjeringen. Det skal alltid være et godt økonomisk sikkerhetsnett rundt barnefamiliene. De familiebaserte ordningene skal ivareta barnefamilier med lav inntekt og bidra til god fordeling.

Familieverntjenesten er regjeringens hovedsatsing på det familiepolitiske området, og utgjør grunnstammen i hjelpetilbudet til familier når det gjelder samlivsproblemer og konflikter i parforhold. Familievernet skal medvirke til gode og trygge oppvekstvilkår og forebygge konflikter og negative samspillsmønstre i familier

Rett hjelp i rett tid til utsatte barn, unge og familier

Vi vet at barn med barnevernserfaring ofte har det vanskeligere på skolen enn andre barn, at de oppnår svakere resultater i grunnskolen og at færre fullfører videregående opplæring eller høyere utdanning. Samtidig vet vi at nettopp det å mestre skole og utdanning er en av de sterkeste beskyttelsesfaktorene for utsatte barn og unge.

Derfor trappet regjeringen allerede fra 2014 opp arbeidet med å tilpasse skole- og opplærings situasjonen bedre for barn i barnevernet.

Ettervern – Oppfølging av unge over 18 år i barnevernet

Barnevernloven gir adgang til å opprettholde igangsatte tiltak eller erstatte disse med nye tiltak, når en ungdom fyller 18 år. Forutsetningen er at ungdommen samtykker. Forskning og statistikk viser likevel at mange unge over 18 år i praksis ikke får den hjelpen de har behov for. Bufdir arbeider med et langsiktig fagutviklingsprogram for hjelpetiltak, inkludert ettervern. Målet er å tydeliggjøre hvilke typer hjelp barnevernet skal kunne tilby. Arbeidet med å bedre kvaliteten i kommunale hjelpetiltak er viktig og etterspurt i sektoren.

Det er gitt et 3-årig forskningsoppdrag til NTNU Samfunnsforskning som rettes spesifikt mot å studere hvordan oppfølgingen av unge med erfaring fra barnevernet fungerer i dag, og om dagens praksis er egnet til å hjelpe de unge med å oppnå et godt voksenliv. Rapporten kommer våren 2019.

I 2017 satte Barne- og likestillingsdepartementet ned et utredningsutvalg om fosterhjemsomsorgen. Utvalget skulle blant annet synliggjøre og drøfte hvordan kommunene skal kunne gi god oppfølging av fosterhjemmene, også etter at barnet har fylt 18 år. Fosterhjemutvalget leverte sin utredning i desember 2018.⁴

Likestilling og ikke-diskriminering

Ny felles likestillings- og ikke-diskrimineringslov trådte i kraft 1. januar 2018. Den nye diskrimineringsnemnden skal håndheve loven. Regjeringen gjennomfører handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk og arbeider med levekårsundersøkelse om lhbtq-personer.

Regjeringen har en handlingsplan for universell utforming og arbeider med en strategiplan for likestilling av personer med nedsatt funksjonsevne. Strategien skal legges frem i 2019. Vi vil også legge frem en stortingsmelding om rettighetene til personer med utviklingshemming. #UngIDag-utvalget skal se på likestillingsutfordringer for barn og unge. Regjeringen arbeider også med en handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion. Forslag om lavterskeltilbud for håndheving av bestemmelsene

⁴ NOU 2018: 18 Trygge rammer for fosterhjem.

om seksuell trakassering ble sendt på høring våren 2018. Det samme gjelder forslag om styrking av aktivitets- og rapporteringspliktene og utredning om det strafferettslige diskrimineringsvernet.

Strategier og tiltak for at alle skal kunne bo godt og trygt

Å bo trygt og godt er viktig for å ta utdanning, stifte familie, være i arbeid og ta vare på helsen. De fleste bor godt og trygt i Norge og trenger ikke bistand fra det offentlige. En del hushold har imidlertid ustabile og utrygge boforhold eller bor i uegnet bolig eller bomiljø. Dette er målgruppen for den boligsosiale politikken.

Den nasjonale strategien *Bolig for velferd (2014–2020)* legger føringer for det boligsosiale arbeidet, herunder at alle skal ha et godt sted å bo, at alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet, at den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv, og at det skal rettes en særlig innsats mot barn. Den tverrsektorielle digitale nettportalen *Veiviser Bolig for velferd* skal videreutvikles. Portalen inneholder relevant informasjon, veiledning og regelverk om boligsosialt arbeid. Det skal fortsatt legges til rette for utvikling og bruk av helhetlige modeller, som «Housing First», for å bistå vanskeligstilte slik at de får en god, trygg og egnet bolig. Regjeringen vil vurdere videre oppfølging av strategien etter 2020.

Den statlige bostøtteordningen er et viktig virkemiddel i det boligsosiale sikkerhetsnettet. Den er en behovsprøvd, rettighetsbasert støtteordning som bidrar til at husstander med lave inntekter og høye boutgifter kan skaffe og beholde en egnet bolig. Regjeringen har forbedret og modernisert bostøtteordningen. Ordningen er styrket for barnefamilier og andre store husstander, og regelverket er endret slik at også vanskeligstilte personer bosatt i kollektiv kan få bostøtte. Husstander får bostøtte raskere og enklere enn før dersom inntekten skulle falle bort. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å effektivisere og forbedre bostøtteordningen.

Regjeringen vil legge til rette for at flere kan eie sin egen bolig. Startlån, tilskudd til etablering og tilskudd til boligsosiale tiltak bidrar til at flere vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne bli boligeiere. Regjeringen vil videreutvikle og bidra til å øke bruken av ulike modeller for leie-til-eie. Samtidig er det ikke alle som kan eller vil eie egen bolig. Regjeringen satser derfor også på egnede utleieboliger. Kommunalt disponerte utleieboliger

skal være av god kvalitet og ligge i egnede boområder. Lån og tilskudd skal bidra til kjøp og utbedring av utleieboliger til vanskeligstilte (grunnlån til boligsosiale formål og tilskudd til utleieboliger). Regjeringen vil legge til rette for bruk av tilvisningsavtaler.

For å bidra til at by- og boområder skal være gode og inkluderende, vil regjeringen legge til rette for at kommunene har verktøy og virkemidler som bidrar til å motvirke negative utviklingsspiraler i levekårsutsatte by- og boområder (plan- og bygningsloven, kommunal planlegging og områdesatsing). Regjeringen har utnevnt et ekspertutvalg som skal utrede levekårs- og integreringsutfordringer i byområder.

8.6 Deltakelse i frivillighet

Frivillig innsats er en kilde til fellesskap, demokratiutøvelse og kompetanse. Regjeringen vil at denne kilden skal være tilgjengelig for alle, uansett alder, kjønn, etnisitet, funksjonsnivå eller interessefelt. Gjennom frivillighetspolitikken bidrar regjeringen til å styrke frivillig sektor og legger til rette for større deltakelse i den.

De overordnede føringene i frivillighetspolitikken er forankret i Frivillighetserklæringen om samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor. Erklæringen forplikter regjeringen til samarbeid, medvirkning og forutsigbarhet, uavhengig av hvilket departement, direktorat eller etat som er involvert. Regjeringen har lagt frem en stortingsmelding om den statlige frivillighetspolitikken.⁵ Meldingen gjør bl.a. rede for tiltak for en helhetlig statlig frivillighetspolitikk.

I 2017 bevilget Stortinget om lag 9 milliarder kroner til frivillige organisasjoner i enkelttilskudd eller fra ordninger bare frivillige organisasjoner kan søke på (både statsbudsjett og spillemidler). Det ble gitt tilskudd til frivillige organisasjoner fra 13 av 15 departementer. Regjeringen har også styrket rammevilkår og ordninger for frivillig sektor. Den generelle momskompensasjonsordningen til frivillige organisasjoner er videreført under denne regjeringen, og bevilgningen ble økt til over 1,4 milliarder kroner i 2018 og 1,6 milliarder kroner i 2019.

Rammen til frivilligsentralene ble økt med 20 millioner kroner i 2018 og 12,5 millioner kroner i 2019. Videre ble rommet for bidrag til lokale lag og foreninger gjennom grasrotandelen styrket.

⁵ Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfoldig Meld. St. 10 (2018–2019).

Regjeringen støtter også opp under frivillig deltakelse gjennom bidrag til lokale idrettslag og foreninger, tilskuddet til Frifond, ordningen hvor herreløse arver tilfaller barn og unge i frivillige organisasjoner, bidrag til inkludering i idrettslag og Frivillighet Norge.

For å kunne bidra til en sterk og inkluderende frivillig sektor er det nødvendig med kunnskap om hvem som deltar og hvorfor. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor bidrar til å øke kunnskapen om sivilsamfunn og frivillig sektor.

Bibliotekene er både en møteplass og en kilde til kunnskap. Regjeringen la høsten 2015 frem Nasjonal bibliotekstrategi 2015–2018. Strategien gir en oversikt over statens ansvar og oppgaver, og over tiltak til støtte for kommunenes utviklingsarbeid. Den sikter mot å styrke folkebibliotekene som lokale møteplasser, styrke det digitale innholdet i folkebibliotek og legge til rette for nasjonale fellestiltak for biblioteksektoren. 2019 vil være et bokår, og det tas sikte på å legge frem en ny bibliotekstrategi for perioden 2020–2023.

8.7 Deltakelse i kulturaktivitet

Kulturlivet gir mulighet til deltakelse og utfoldelse. Alle skal ha muligheten til å ta del i kulturaktivitet, og kunne få oppleve dans, musikk, litteratur, teater, film, billedkunst, og dataspill. Og alle skal ha enkel tilgang til kulturarven.

For å hindre kulturelt utenforskap må det arbeides for å få folk til å oppsøke kunst og kultur. Kulturlivet bør ta i bruk nye metoder for å realisere et uforløst potensial for kulturbruk og kultur-deltakelse i befolkningen. Et aspekt ved dette er å utnytte teknologi til å spre kunst og kultur på nye måter. Et annet er å bygge bro mellom analoge og digitale kulturuttrykk, slik at digital kulturbruk kan føre til økt bruk av all kultur.

Kulturdepartementet arbeider for å styrke bevisstheten om bygde omgivelser, arkitektur og kunst i det offentlige rom, slik at alle innbyggere i det daglige skal få tilgang til kvalitet og funksjonalitet i et offentlig miljø. Eksempler på institusjoner med særskilt ansvar på dette området er Nasjonal-museet for kunst, arkitektur og design (formidling, profilering) og KORO /Kunst i offentlige rom (kunstproduksjon knyttet til bygg og offentlige rom som bidrar til stedsutvikling). Kulturdepartementet gir også investeringstilskudd til nasjonale kulturbygg over hele landet, noe som bidrar til at alle innbyggere får muligheten til å oppleve kultur og kunst med høy kvalitet på gode

arenaer. Godt utformede bygde omgivelser og arkitektur kan skape gode fysiske rammer og møteplasser for mellommenneskelig interaksjon og demokratisk deltakelse og bidra til bedre livskvalitet og inkludering og mindre utenforskap og sosiale ulikhet. Flere departementer har sektoransvar på området bygde omgivelser og arkitektur.

Den kulturelle skolesekken er en nasjonal satsing som gir et profesjonelt kunst- og kulturtilbud i skolen for barn og unge i hele landet. Ordningen når alle barn og unge som bor i Norge, uavhengig av nasjonalitet, geografi, økonomi og sosial bakgrunn, felles referanserammer og felles opplevelser. Den kulturelle skolesekken gjennomføres i samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, skolesektor og kunstsektor både lokalt, regionalt og nasjonalt. Kulturtanken – Den kulturelle skolesekken Norge har det nasjonale ansvaret for ordningen.

8.8 Innsats for levekår og jevn fordeling må favne vidt

Norges høye inntektsnivå og internasjonalt sett jevne inntektsfordeling blir til i et samspill mellom mange forhold, herunder teknologisk utvikling, befolkningens kompetanse, næringslivets innsats, og konkurransen mellom innenlandske og utenlandske bedrifter. Også skatt og overføringer er med på å bestemme inntektenes størrelse og fordeling og bidrar til å redusere ulikheten i inntekt og forbruksmuligheter mellom husholdninger. Ulikheten bringes ytterligere ned dersom vi også tar med verdien av de tjenestene den enkelte mottar fra stat og kommune. Debatten om ulikhet kan likevel ikke reduseres til et spørsmål om omfordeling av forbruksmuligheter gjennom skatter, overføringer og tjenester.

Det er viktig å verne om de grunnleggende betingelsene for økonomisk vekst og stabilitet, også i et fordelingsperspektiv. Vi må legge til rette for nyskaping og gradvis omstilling. Samtidig må vi styrke evnen til å møte uforutsette økonomiske hendelser og brå omveltninger. Den internasjonale finanskrisen har gitt flere eksempler på kostnadene for levestandard og fordeling av store tilbakeslag. IMF har nylig pekt på at verdiskapingen i mange land fortsatt ligger lavere enn det utviklingen før finanskrisen skulle tilsi, og utslagene er generelt større i land som hadde svake statsfinanser og mangelfullt regulerte banker. Videre finner IMF at det er en tendens til at ulikheten i fordelingen av inntekt har økt etter krisen, særlig i de landene som hadde de største negative utsla-

gene i produksjon og sysselsetting.⁶ Også erfaringene fra vår egen finanskrisetidlig på 1990-tallet gir klare advarsler. Blant annet ser vi at de fødselsskullene som var på vei inn i arbeidsmarkedet da krisen var på det sterkeste, slet mer enn kullene før og etter.

Troverdig pengepolitikk, bærekraftige statsfinanser og solide banker må være en del av arbeidet for høy levestandard og små forskjeller. Skattesystemet må bidra til innsats og effektiv ressursbruk, slik at vår evne til å skape inntekter styrkes. Overføringsordningene skal være et godt sikkerhetsnett som støtter opp under økonomisk omstilling uten å legge hindringer i veien for deltagelse i arbeidslivet.

Tillit gir grunnlag for samarbeid, og samarbeid gir grunnlag for tillit, slik blant annet erfaringene fra trepartssamarbeidet i arbeidslivet illustrerer. Dette samarbeidet har bidratt til en rimelig balanse i norsk økonomi over tid, med høyere sysselsetting, lavere arbeidsledighet og jevnere fordeling av inntektene.

En langsiktig og ansvarlig økonomisk politikk

Over tid er utviklingen i produktivitet avgjørende for inntektsnivået, og dermed for størrelsen på det som samlet sett er til fordeling. Effektiv bruk av ressurser betyr både at de brukes fullt ut, og at avlønningen av dem blir høyest mulig. Konkurransbaserte markeder, deltagelse i internasjonal handel, god makroøkonomisk styring og stabile rammevilkår for næringsliv og enkeltpersoner legger til rette for nyskaping, teknologiutvikling og kompetansebygging. Klima- og miljøpolitikken må innrettes slik at miljømålene oppnås med størst mulig sikkerhet og til lavest mulig kostnader for samfunnet.

Regjeringen vil videreføre sin langsiktige og ansvarlige økonomiske politikk, som har bidratt til at vi nå ser vekst over trend og nedgang i arbeidsledigheten. Politikken støtter opp under omstilling og innebærer blant annet at overføringene fra Statens pensjonsfond til statsbudsjettet tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsregelens rammer. Bruken av disse overføringene vris i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt vekstfremmende skattelettelser. Det bidrar til å styrke vår fremtidige velferd.

Konkurransen stimulerer bedriftene til å bli mer innovative og øke sin produktivitet, men kan også bidra til en jevnere fordeling. Hvis bedrifter

oppnår markedsmakt ved å svekke konkurransen, kan det føre til høyere priser og omfordeling fra kunder til eiere og ansatte. Dette understreker betydningen av å opprettholde en aktiv konkurransepolitikk, som griper inn mot karteller, konkurranseskadelige fusjoner og misbruk av dominerende stilling (markedsmakt).

Et skattesystem som fremmer vekst og bevarer skattegrunnlagene

Skattesystemets viktigste oppgave er å finansiere fellesgoder, offentlige tjenester og overføringer. På denne måten gir skattesystemet grunnlaget for utjevning av muligheter og omfordeling av inntekt. Skattesystemet bidrar også til omfordeling ved at skattesatsen stiger med inntekten og gjennom skatt på nettoformue. Personer med de laveste inntektene betaler lite eller ingen skatt. Endringer i skattesystemet har derfor liten betydning for denne gruppen.

Statens og kommunenes inntekter må sikres med minst mulig kostnader på andre områder. Skattesystemet påvirker arbeidstilbud, forbruk, sparing, risikotaking og investeringer og dermed også evnen til omstilling og vekst. Et skattesystem med brede skattegrunnlag, lave satser og størst mulig skatte- og avgiftsmessig likebehandling av ulike næringer, investeringer, varer og tjenester er derfor et godt utgangspunkt. Beskatning av grunnrentenæringene skal være høy og effektiv. Det kan begrense bruken av skatter og avgifter som har samfunnsøkonomiske kostnader. Miljøavgifter og andre avgifter som korrigerer uheldig atferd, skal benyttes kostnadseffektivt. Ved å utvide skatte- og avgiftsgrunnlag skapes det rom for satsreduksjoner eller for å finansiere økte utgifter, for eksempel som følge av aldring. Regjeringen vil senke det totale skatte- og avgiftsnivået. Vi vil forbedre skattesystemet ved å redusere skattesatser og gjennomgå skattefradrag som har liten tilknytning til inntekt og arbeid med sikte på forenkling. Regjeringens endringer i formuesskatten antas å ha en positiv langsiktig virkning på norsk økonomi og arbeidsplasser. Vi vil fortsette nedtrapping i formuesskatten for næringskapital.

Stønadsordningene skal sikre inntekter, men må også stimulere til arbeid

En økonomi som vokser vil også oppleve omstillinger. Inntektssikringsordningene skal gi vern for de som mister arbeid og inntekt som følge av konjunkturutviklingen eller strukturelle endringer i økonomien. Ordningene skal også sikre

⁶ World Economic Outlook - October 2018, IMF, Washington D.C.

inntekten til personer som av ulike grunner står varig utenfor arbeidslivet. De må utformes slik at de inviterer til deltakelse og innsats.

Folketrygden og andre inntektssikringsordninger gir støtte ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom, skade, uførhet, alderdom og tap av forsørger. Stønadsordningene gir forsikring mot tap av inntekt, men bidrar også til omfordeling mellom personer og mellom ulike faser i den enkeltes liv. Samtidig kan samspillet mellom trygdeytelser, tilleggsytelser og skatt føre til at den økonomiske gevinsten av å arbeide blir lav for enkelte grupper. Slike stønadsfeller må unngås. Tiltak som begrenser innstrømmingen til de ulike helserelaterte trygdeytelsene og får flere over i lønnet arbeid, vil både bidra til å løfte de samlede inntektene og til å gjøre velferdsordningene mer bærekraftige.

Utformingen av stønadsordningene må vurderes i lys av endringer i samfunnet. Et eksempel på dette er pensjonsreformen som har tilpasset folketrygdens alderspensjon og AFP i privat sektor til stigende levealder. Reformen gir større økonomisk bærekraft og sterkere insentiver til arbeid. I mars 2018 ble det inngått avtale med partene i arbeidslivet om ny offentlig tjenestepensjon og

AFP i offentlig sektor. Avtalen, som bedrer insentivene til å stå lenger i arbeid, følges opp med forslag til lovendringer.

8.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

De konkrete tiltakene som er beskrevet i denne meldingen, dekkes innenfor statsbudsjett for 2019. Meldingen peker også på temaer som vil bli utredet videre. Økonomiske og administrative konsekvenser av eventuelle tiltak vil bli kartlagt i utredningsarbeidet. Tiltak som krever bevilgningsøkninger, vil bli fremmet for Stortinget i forbindelse med de årlige budsjettene. Gjennomføringen av nye tiltak må vurderes ut fra den økonomiske situasjonen.

Finansdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet 1. mars 2019 om Muligheter for alle blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Fotografier brukt i omslagsillustrasjon: Colourbox

Trykk: 07 Media AS – 03/2019

