NOU Norges offentlige utredninger 2016: 15

Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk

Norges offentlige utredninger
2016

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

---

1. Arbeidstidsutvalget
   Arbeids- og sosialdepartementet

2. Endringer i verdipapirhandelloven
   – flagging og periodisk rapportering
   Finansdepartementet

3. Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi
   Finansdepartementet

4. Ny kommunelov
   Kommunal- og moderniseringsdepartementet

5. Omgåelsesregel i skatteretten
   Finansdepartementet

6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016
   Arbeids- og sosialdepartementet

7. Norge i omstilling – Karriereveiledning for individ og samfunn
   Kunnskapsdepartementet

8. En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014
   Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet

9. Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning
   Justis- og beredskapsdepartementet

10. Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova
    Justis- og beredskapsdepartementet

11. Regnskapslovens bestemmelser om årsberetning mv.
    Finansdepartementet

12. Ideell opprydding
    Kulturdepartementet

13. Samvittighetsfrihet i arbeidslivet
    Arbeids- og sosialdepartementet

14. Mer å hente
    Kunnskapsdepartementet

15. Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk
    Finansdepartementet

NOU Norges offentlige utredninger 2016: 15

Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. mars 2016.
Avgitt til Finansdepartementet 20. september 2016.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

Oslo 2016

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1287-8

07 PrintMedia AS

Til Finansdepartementet

Utvalget om lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. mars 2016. Utvalget har hatt som mandat å vurdere utfordringer for lønnsdannelsen i lys av nye utviklingstrekk siden Holden III-utvalget la fram sin rapport i desember 2013. De nye utviklingstrekkene er oljeprisfallet og økningen i antall personer som har søkt om asyl i Norge og Europa. Utvalget legger med dette fram sin utredning og anbefalinger. Utvalgets innstilling er enstemmig.

Oslo 20. september 2016

Ådne Cappelen
Leder

Lars Haartveit

Per Richard Johansen

Torill Lødemel

Synnøve Nymo

Erik Orskaug

Stein Reegård

Arent Skjæveland

Helle Stensbak

Nina Sverdrup Svendsen

Anne Turid Wikdahl

Frank Emil Jøssund
Sekretariatsleder

Ragnar Ihle Bøhn

Torbjørn Eika

Manav Frohde

Morten S. Henningsen

Alma Kajtaz

Merethe Eriksrud Lund

Karsten M. E. Rieck

Innhold

1 Utvalgets mandat og sammensetning 7

2 Oppsummering og hovedkonklusjoner 9

3 Institusjonelle forhold ved lønnsdannelsen 14
3.1 Innledning 14
3.2 Organisering, tariffavtaler og deres virkeområde 15
3.2.1 Organisering 15
3.2.2 Tariffavtaler 15
3.2.3 Tariffavtalenes virkeområde 16
3.3 Frontfagsmodellen 17
3.4 Koordinering i lønnsdannelsen 19
3.5 Andre områder med treparts-samarbeid 20

4 Fallet i oljeprisen og norsk økonomi – utfordringer for lønnsdannelsen 23
4.1 Innledning 23
4.2 Utviklingen i olje- og gass-markedene og i internasjonal økonomi 24
4.2.1 Nærmere om utviklingen i olje- og gassmarkedet 24
4.2.2 Nærmere om utviklingen i internasjonal økonomi 25
4.3 Utviklingen i norsk økonomi 29
4.3.1 Den makroøkonomiske utviklingen 30
4.3.2 Lønnsutviklingen 34
4.3.3 Utviklingen i konkurranseevnen .. 40
4.4 Utviklingen i norsk økonomi sammenliknet med lavoljepris-scenarioene i Holden III 43
4.5 Sammenlikning med tidligere tilbakeslag i norsk økonomi 53
4.5.1 Tilbakeslaget i norsk økonomi fra 1987–1992 53
4.5.2 Den internasjonale finanskrisen 2008–2010 56
4.5.3 Oljeprisfallet siden sommeren 2014 57
4.6 Utvalgets vurderinger 58

5 Økt migrasjon og utfordringer for lønnsdannelsen – med fokus på flyktninger 59
5.1 Introduksjon 59
5.2 Asylsøkere i Norge og Europa 60
5.2.1 Asylankomster til Norge 60
5.2.2 Asylankomster til Europa 61
5.2.3 Sammensetningen av nye asyl-søkere til Norge 62
5.2.4 Flyktninger i Norge 62
5.2.5 Kompetanse blant flyktninger 63
5.2.6 Returmigrasjon og familie-innvandring 65
5.3 Arbeidsmarkedstilknytning 66
5.3.1 Sysselsetting 66
5.3.2 Tilknytning til arbeidsmarkedet over botid 71
5.4 Organisasjonsgrad og lønns- og arbeidsvilkår 73
5.5 Virkninger av økt innvandring på lønnsdannelsen og arbeids-markedet 75
5.5.1 Virkninger på lønn og lønns-dannelsen 75
5.5.2 Virkninger på sysselsetting og arbeidsledighet 79
5.6 Virkninger av lønnsdannelsen på integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet 80
5.6.1 Lavere lønninger 81
5.6.2 Lavere lønninger kombinert med opplæring 83
5.6.3 Lønnskompensasjonsordninger ... 84
5.6.4 Kombinasjon 85
5.6.5 Nye initiativ for økt integrering av flyktninger i arbeidsmarkedet 86
5.7 Utsiktene for innvandring til Norge i tiden fremover 87
5.8 Utvalgets vurderinger 91

Referanser 94

Vedlegg
1 Virkninger av bosatte flyktninger og arbeidsinnvandrere på norsk økonomi 98

Kapittel 1
Utvalgets mandat og sammensetning

Ved kongelig resolusjon av 11. mars 2016 satte regjeringen Solberg ned et ekspertutvalg som skulle vurdere utfordringer for lønnsdannelsen i lys av nye utviklingstrekk siden Holden III-utvalget leverte sin rapport i desember 2013. Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Norsk arbeids- og næringsliv er inne i en krevende tid. Norsk økonomi møter utfordringer både som følge av lavere oljepris og at flere mennesker søker asyl i Norge og i våre naboland. Fremover må arbeidstakere finne ny jobb, bedrifter vri seg mot nye markeder og innvandrere inkluderes i samfunns- og arbeidsliv. I denne situasjonen er det viktig at lønnsdannelsen fungerer best mulig.

I Holden III-utvalget, NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi, utredet myndighetene og partene blant annet betydningen av arbeidsinnvandring for norsk lønnsdannelse og hvordan lavere aktivitet i oljevirksomheten burde møtes i den økonomiske politikken og i lønnsdannelsen. Utvalget la fram innstillingen sin i desember 2013, før oljeprisen begynte å falle og før tilstrømmingen av asylsøkere til Europa begynte å tilta.

Mye har skjedd i norsk økonomi siden utvalget avsluttet sitt arbeid. På denne bakgrunn har LO og NHO i brev av 18. desember 2015 bedt om en forenklet oppdatering av utvalgsarbeidet.

I samsvar med dette oppnevnes et utvalg for å vurdere utfordringer for lønnsdannelsen i lys av de nye utviklingstrekkene. Det skal i utgangspunktet ikke foretas en ny vurdering av hovedkonklusjonene fra Holden III-utvalget, men en gjennomgang av forløpet for norsk økonomi holdt opp mot utvalgets sentrale forutsetninger. Dersom analysen vurderes å ha vesentlig betydning for konklusjonene som Holden III-utvalget trakk opp, bør dette påpekes og mulige implikasjoner for lønnsdannelsen eventuelt skisseres.»

Holden III-utvalget la fram NOU 2013: 13 *Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi* i desember 2013. Utvalgets mandat var å vurdere erfaringer med lønnsdannelsen gjennom de tolv årene som var gått siden handlingsregelen og inflasjonsmålet for pengepolitikken ble innført. Utvalget ble også bedt om å drøfte makroøkonomiske utviklingstrekk som kunne skape utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelsen fremover. Rapporten drøftet i den forbindelse det høye og økende kostnadsnivået, petroleumsvirksomhetens økende betydning i norsk økonomi, økt arbeidsinnvandring fra EU/EØS-området, og fall i produktivitetsveksten.

Utvalget har, i samsvar med mandatet, tatt utgangspunkt i konklusjonene i Holden III-utvalgets rapport, og har sett på konsekvenser av at utviklingen etter 2013 på noen områder har avveket markert fra det utvalget la til grunn. Det hypotetiske fallet i oljeprisen har faktisk inntruffet, og det har kommet mange asylsøkere til Norge. Konsekvensene for norsk økonomi og lønnsdannelse kan være ulike ved økt tilstrømming av flyktninger enn ved økt arbeidsinnvandring, som Holden III-utvalget så på. I de neste kapitlene ser rapporten på hvordan fallet i petroleumspriser og den økte tilstrømmingen av flyktninger utfordrer norsk økonomi og lønnsdannelsen.

Utvalget fikk frist til å levere sin innstilling til Finansdepartementet innen 20. september 2016. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Forsker Ådne Cappelen, Statistisk sentralbyrå (utvalgsleder)
- Sjeføkonom Stein Reegård, LO
- Sjeføkonom Erik Orskaug, Unio
- Sjeføkonom Helle Stensbak, YS
- Utredningssjef Nina Sverdrup Svendsen, Akademikerne
- Fagdirektør Torill Lødemel, NHO
- Sjeføkonom Per Richard Johansen, KS
- Direktør Lars Haartveit, Virke
- Arbeidslivsdirektør Anne Turid Wikdahl, Arbeidsgiverforeningen Spekter
- Seniorrådgiver Synnøve Nymo, Arbeids- og sosialdepartementet
- Avdelingsdirektør Arent Skjæveland, Finansdepartementet

Sekretariatet har vært ledet av avdelingsdirektør Frank Emil Jøssund, Finansdepartementet. Følgende har deltatt i sekretariatet: Seniorrådgiver Karsten Marshall Elseth Rieck, rådgiver Manav Frohde, rådgiver Alma Kajtaz, rådgiver Merethe Eriksrud Lund (alle Finansdepartementet), fagdirektør Morten Søndergaard Henningsen (Arbeids- og sosialdepartementet), seniorrådgiver Ragnar Ihle Bøhn (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) og forsker Torbjørn Eika (Statistisk sentralbyrå).

Utvalget har hatt 5 møter og møtt følgende personer: Forskningsleder Anne Britt Djuve (Forskningsstiftelsen Fafo), seniorforsker Oddbjørn Raaum (Frischsenteret), kunnskapsdirektør Yngvar Åsholt (Arbeids- og velferdsdirektoratet), direktør for HMS og samfunnsansvar Colin Campbell (Posten Norge) og leder ved seksjon for likeverdig helsetjeneste Hege Linnestad (Oslo universitetssykehus).

Kapittel 2
Oppsummering og hovedkonklusjoner

Utvalget ble nedsatt i mars 2016 for å vurdere utfordringer for lønnsdannelsen siden Holden III-utvalget la fram sin rapport i desember 2013 (NOU 2013: 13). En hovedkonklusjon i Holden III var at:

> «… Det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene og høy grad av koordinering i lønnsdannelsen har bidratt til en god utvikling i Norge, med høy verdiskaping, lav arbeidsledighet, jevn inntektsfordeling og gjennomgående høy reallønnsvekst».

Norsk arbeids- og næringsliv er inne i en krevende tid. Norsk økonomi møter utfordringer både som følge av lavere oljepris og at mange har søkt asyl i Norge og i våre naboland. Fremover må arbeidstakere finne ny jobb, bedrifter vri seg mot nye markeder og innvandrere inkluderes i samfunns- og arbeidsliv. I denne situasjonen er det viktig at lønnsdannelsen fungerer best mulig og at den samvirker godt med den økonomiske politikken for øvrig.

Fallet i oljeprisen og norsk økonomi – utfordringer for lønnsdannelsen

Prisene på olje og gass har falt betydelig siden sommeren 2014, se figur 2.1A. Økt produksjon og ny teknologi ser ut til å være de viktigste driverne bak nedgangen, men fallet i prisene på andre råvarer tyder på at også svakere vekst i etterspørselen har bidratt. At hovedvekten av prisfallet ser ut til å være tilbudssidedrevet, er positivt for norsk økonomi sammenliknet med et oljeprisfall forårsaket av et tilbakeslag i verdensøkonomien.

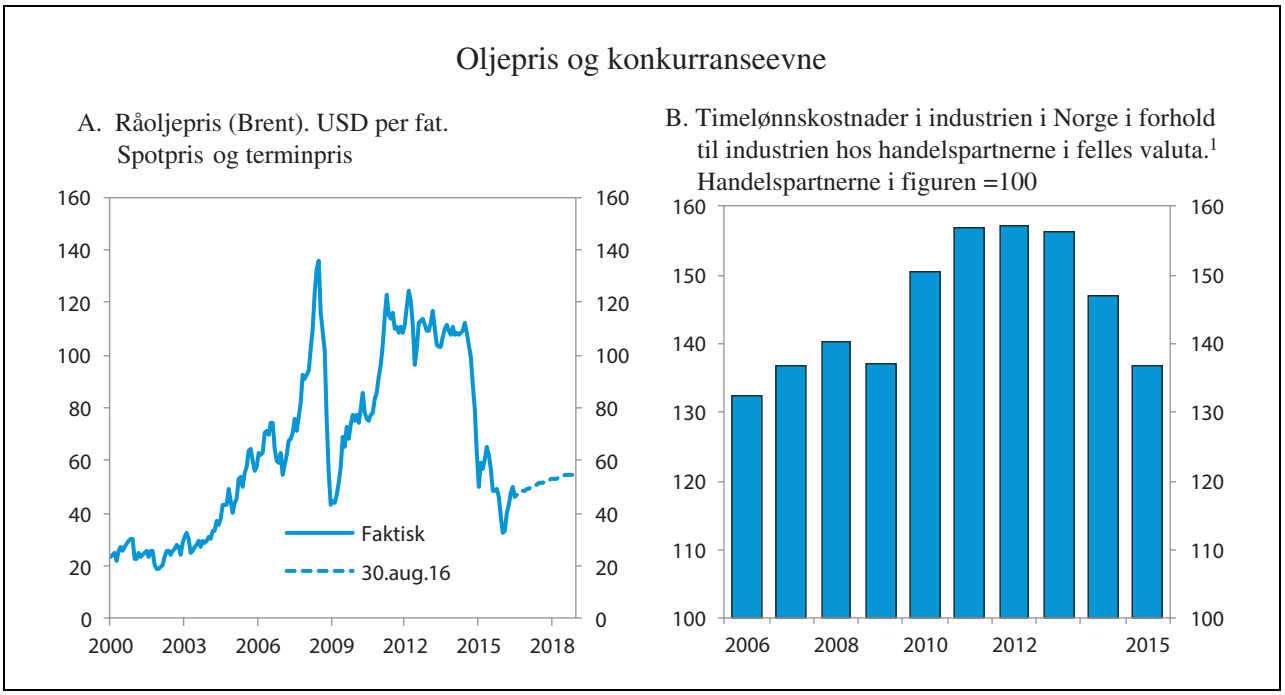
Lavere priser på olje og gass påvirker norsk økonomi negativt. Etterspørselen etter varer og tjenester fra norsk og internasjonal petroleumsindustri har falt, og har gitt lavere aktivitet i leverandørnæringene. Det har trukket ned veksten i fastlandsøkonomien og arbeidsledigheten har økt, særlig på Sør- og Vestlandet.

Den økonomiske politikken har bidratt til å stabilisere økonomien etter fallet i oljeprisen og nedgangen i oljeinvesteringene:

- Finanspolitikken har vært og er svært ekspansiv, og dette har dempet nedgangen i økonomien. Hensynet til handlingsrommet i finanspolitikken fremover tilsier imidlertid at rommet for økt ekspansjon nå er begrenset. Finanspolitikken må utformes slik at den støtter opp under nødvendige omstillinger.
- Pengepolitikken har bidratt til at pengemarkedsrenten og rentenivået for typiske boliglån har kommet svært langt ned. Realrenter etter skatt er nå negative for mange aktører. Det har bidratt til å motvirke effektene av lavere etterspørsel fra petroleumsvirksomheten. Kronesvekkelsen har bedret konkurranseevnen og støttet opp under nødvendig omstilling i næringslivet, se figur 2.1B. Samtidig kan svært lave renter over tid bidra til finansiell ustabilitet i økonomien slik vi opplevde på 1980-tallet.
- Partene har bidratt til lav lønnsvekst selv om konsumprisveksten midlertidig har økt som følge av en svakere krone. Holden III-utvalget ga partene nyttig forståelse av mekanismene i økonomien gitt et stort og varig oljeprisfall. Oppfølgingen etter Holden III har vært god, og frontfagets normdannende rolle er fulgt opp.

Utvalget vil understreke at forbedringen i konkurranseevnen må ivaretas. Ulik lønnsevne mellom næringer kan likevel gi press i deler av arbeidsmarkedet som kan sette frontfagsmodellen på prøve. Det er viktig at modellens normdannende rolle ivaretas. Samtidig må utdannings-, sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitikken innrettes med tanke på økonomiens strukturelle utfordringer og det store behovet for omstilling, kompetanse og økt produktivitet. Dette skaper grunnlag for fremtidig reallønnsvekst.

Holden III-utvalgets beregninger av konsekvensene av lavere oljepris for norsk økonomi har kvalitativt sett fanget godt opp de mekanismene som har gjort seg gjeldende etter fallet i prisene



Figur 2.1 Oljepris og konkurranseevne

[1] Tallene fra 2005 til 2013 er fra Conference Board. Nivået i 2014 og 2015 er framskrevet ved å benytte nasjonalregnskapstall for Norge og arbeidskraftkostnadsindekser fra Eurostat for handelspartnerne.

Kilder: Macrobond, ICE og TBU.

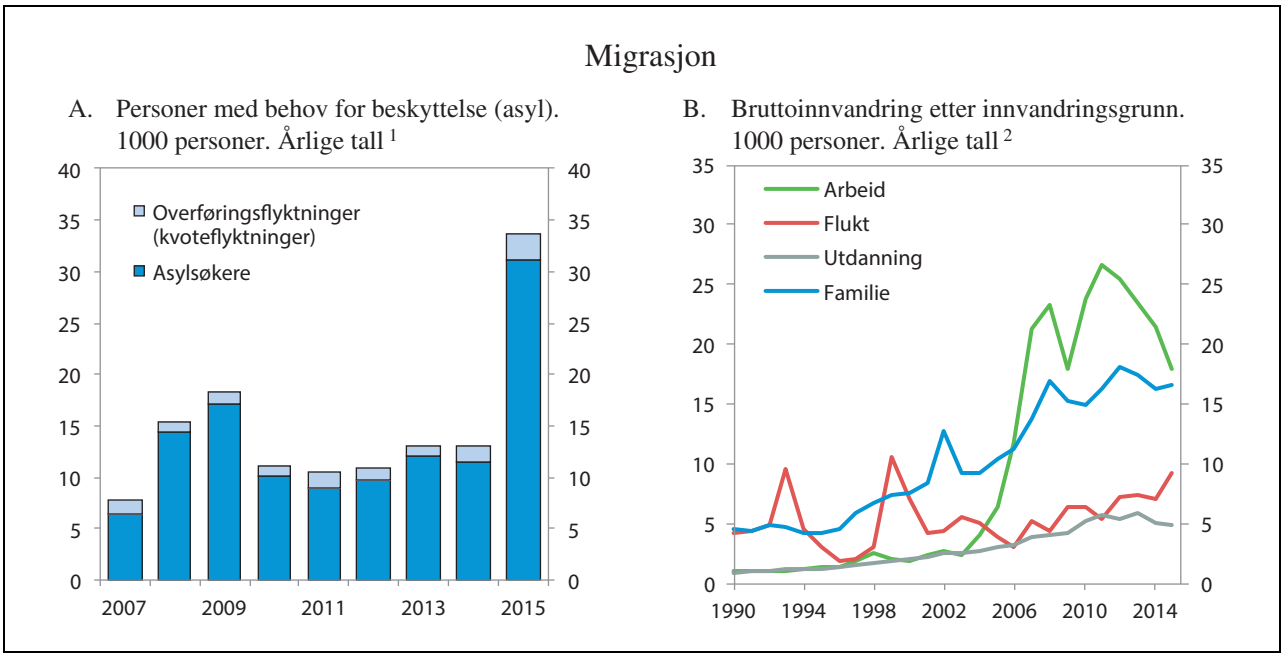
på olje og gass. Blant annet viser analysen i Cappelen m.fl. (2013), som ble bestilt av Holden III-utvalget, at et fall i oljeprisen ville medføre redusert lønnsvekst gjennom økt ledighet og mindre lønnssmitte fra oljesektoren. Også kvantitativt har utslagene i økonomien i rimelig grad utviklet seg i tråd med utvalgets beregninger. Det er imidlertid forskjeller. Mens de negative impulsene fra petroleumsvirksomheten i stor grad ser ut til å være godt i samsvar med beregningene som den gang ble gjort, har de motvirkende effektene i form av endret valutakurs, rente- og finanspolitikk blitt større enn antatt. Konsumet i husholdningene har likevel utviklet seg svakere enn beregnet. Samlet kan det se ut til at fallet i BNP-veksten og økningen i arbeidsledigheten ble fanget godt opp i beregningene til Holden III-utvalget, men at utslagene kom raskere enn anslått.

Økt migrasjon og utfordringer for lønnsdannelsen – med fokus på flyktninger

På sensommeren i 2015 endret migrasjonsbildet i Norge seg betydelig da det i løpet av noen få måneder ankom et stort antall asylsøkere. På årsbasis ble antallet asylsøkere nær tredoblet etter å ha ligget nokså stabilt de foregående fem årene, se figur 2.2A. Andre land i Europa opplevde en liknende utvikling, hvor tilstrømmingen av asylsøkere var særlig stor i Sverige og Tyskland. Fram til sommeren 2016 har asyltilstrømningen avtatt klart, men det er svært usikkert hvor mange som vil komme til Norge i resten av 2016 og i årene fremover. Parallelt med svakere vekst i norsk økonomi har det de senere årene vært en nedgang i arbeidsinnvandringen, selv om nivået fortsatt er høyt i historisk sammenheng, se figur 2.2B.

En stor asyltilstrømming vil kunne utfordre det norske samfunnet og arbeidslivet, i en periode hvor økonomien er inne i en krevende tid. Mange av de som har søkt om asyl det siste året, vil få innvilget opphold. Det innebærer at et betydelig antall personer skal integreres i det norske arbeidslivet og samfunnet for øvrig.

Vi vet ikke mye om kompetansen til de som har kommet og hvor lett disse personene vil kunne få jobb i Norge. Erfaringer med tidligere flyktninginnvandring er at det er en veldig sammensatt gruppe, og at mange kommer med kvalifikasjoner og kompetanse som ikke kan benyttes direkte i det norske arbeidsmarkedet. Sammenliknet med majoritetsbefolkningen har innvandrere fra lavinntektsland, og særlig flyktninger, lavere sysselsettingsgrad, høyere arbeidsledighet og en større andel som mottar ytelser fra folketrygden eller økonomisk sosialhjelp. En stor asyltilstrøm-



Figur 2.2 Migrasjon

1 Overføringsflyktninger (kvoteflyktninger) er flyktninger som bosettes i Norge direkte fra utlandet, etter avtale med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Kvoten for overføringsflyktninger fastsettes av Stortinget.

2 Omfatter ikke-nordiske innvandrere som er registrert i Folkeregistret, og ikke lønnstakere på korttidsopphold eller dagpendlere.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og UDI.

ming kan medføre en betydelig vekst i tilbudet av lavkvalifisert arbeidskraft, og mange kan få utfordringer med å skaffe seg jobb. Det kan derfor bli krevende å integrere nyankomne flyktninger på en god måte i arbeidsmarkedet.

I denne situasjonen er det viktig at modellen for lønnsdannelse ivaretas best mulig. Den norske modellen for lønnsdannelse, som er kjennetegnet ved en høy grad av koordinering, har bidratt til at Norge har hatt høy sysselsetting og lav inntektsulikhet over tid. Med bakgrunn i mandatet har utvalget drøftet hvordan lønnsdannelsen kan påvirkes av at det kommer flere asylsøkere til Norge, og sett på hvordan lønnsdannelsen kan virke på integreringen av flyktninger i arbeidsmarkedet.

Integrering av flyktninger

Den norske samfunns- og arbeidslivsmodellen har bidratt til god produktivitetsutvikling, lav arbeidsledighet og jevn inntektsfordeling. Med fellesfinansierte tjenester som utdanning, helse og eldreomsorg og universelle og sjenerøse velferdsordninger, er modellen avhengig av høy yrkesdeltakelse blant kvinner og menn for å være bærekraftig økonomisk sett.

For å opprettholde en høy velferd også i årene fremover er vi derfor avhengig av at arbeidsinnsatsen i samfunnet er høy. Det innebærer blant annet at flere innvandrere må komme inn i arbeidslivet og stå i arbeid til alminnelig avgangsalder, og at færre forlater arbeidslivet tidlig.

Utvalget mener at kvalifisering skal være hovedgrepet for å få flere flyktninger i arbeid. Det gjelder både formell utdanning, språkkunnskaper, annen kompetanse og yrkeskvalifikasjoner, samt innsikt i sentrale sider ved norsk samfunns- og arbeidsliv, som likestilling og arbeidstakeres rettigheter og plikter. Det er stor variasjon i hvor langt flyktninger står fra arbeidsmarkedet ved ankomst til Norge. For at integrering skal lykkes, bør innsatsen derfor tilpasses den enkeltes kompetanse og muligheter i større grad enn i dag.

Introduksjonsprogrammet er den viktigste kvalifiseringsordningen for nyankomne flyktninger, men analyser viser at ordningen ikke fungerer optimalt. Utvalget mener det er viktig at introduksjonsprogrammet holder høy kvalitet og hjelper flere innvandrere med å kvalifisere seg for arbeidslivet, komme i arbeid og bli der gjennom et normalt yrkesliv. Det bør blant annet legges bedre til rette for innvandrere med lav formell kompetanse som trenger grunnopplæring på videregående nivå eller lavere, og økt arbeidsretting.

Det er viktig at innvandrere med etterspurt kompetanse kommer raskt i jobb. For denne gruppen kan nødvendig opplæring skje parallelt med arbeid. Utvalget viser til samarbeidserklæringen mellom partene i arbeidslivet og regjeringen om å etablere et «hurtigspor» inn i arbeidslivet.

Forskning viser at bruk av det ordinære arbeidsliv som tiltaksarena kan bidra til at flere kommer i arbeid. Utvalget mener at bruken av arbeidsrettet bistand som lønnstilskudd og andre tilretteleggings- og oppfølgingsordninger i det ordinære arbeidslivet bør økes. Gjennom slike ordninger kan arbeidsgiver få testet kompetansen og produktiviteten til tiltaksdeltakeren, samtidig som den enkelte får opplæring og erfaring i arbeids- og samfunnslivet. Ordningene bør være tidsavgrenset og insentivene må ligge til rette for at både arbeidsgiver og arbeidstaker ønsker å delta. Det er samtidig viktig at ordningene treffer riktig og at de ikke får utilsiktede virkninger og gir uheldige fortrengningseffekter.

Det norske arbeidslivet er velregulert og kjennetegnet med høye standarder. Lønnsdannelsen er partenes ansvar. Utvalget mener at en generell reduksjon av de laveste lønnsnivåene ikke er en farbar vei å gå for å øke jobbmuligheter til flyktninger. Et lavlønnsspor vil heller ikke være forenelig med den norske modellen som har gitt høy sysselsetting, god omstillingsevne og høy produktivitet. Større lønnsfleksibilitet nedover vil dessuten ikke nødvendigvis øke jobbmulighetene til flyktninger. Lavere lønninger vil redusere avstanden mellom lønns- og trygdenivået og det vil bli mindre lønnsomt å arbeide sammenliknet med å motta trygd. Videre er avstanden mellom den kompetansen flyktningene besitter og det som etterspørres i markedet i en del tilfeller så stor, at flyktningene ikke vil få arbeid selv om lønnsnivået er betydelig lavere, og så lavt at man ikke kan forsørge seg selv og sin familie uten sosialstøtte som følge av det høye prisnivået i Norge.

Det finnes ordninger som kombinerer lønnet arbeid og opplæring. I læretiden i fagopplæringen får lærlinger lønn for verdiskapingsdelen, men ikke opplæringsdelen. Lønnen de da mottar over to år tilsvarer årslønnen til en nyutdannet fagarbeider. Tidligere har det også eksistert arbeidsmarkedstiltak med liknende struktur. Som for lærlinger, ble den utbetalte lønnen totalt sett lavere enn for en vanlig arbeidstaker. Utvalget mener at det kan være hensiktsmessig å se nærmere på slike kombinasjonsløsninger i perioder der mange flyktninger skal inn i arbeidsmarkedet. Slike løsninger kan være en god strategi for å få flere flyktninger raskere inn i arbeidsmarkedet samtidig som tariffavtaler og standardene i arbeidslivet opprettholdes.

Arbeidsinnvandring vil trolig bli en større utfordring for lønnsdannelsen enn flyktninginnvandring

Utsiktene for omfanget av innvandringen fremover er usikker, særlig hva angår flyktninger. Tidligere har uventede og store asyltilstrømminger blitt etterfulgt av lavere innvandring, blant annet som følge av innstramminger i regelverket. Dette erfarte vi også i kjølvannet av den høye flyktninginnvandringen høsten 2015. Samtidig er det fortsatt store uløste konflikter i verden og et stort antall mennesker er på flukt. Så lenge det finnes mange mennesker som ønsker beskyttelse i Europa, vil presset være stort og migrasjonsstrømmene til Europa kan fort ta seg opp igjen. Hvorvidt flere vil finne veien til Norge, er vanskelig å forutse.

Utvalget mener at det institusjonelle rammeverket i lønnsdannelsen ikke bør endres som følge av kortere perioder med høy asyltilstrømming. Det anbefalte hovedsporet i integreringspolitikken som innebærer at standardene i arbeidslivet opprettholdes, legger ikke det samme presset på lønnsdannelsen som et lavlønnsregime ville ha gjort.

Utviklingen de senere årene har vist at den norske modellen for lønnsdannelse er tilpasningsdyktig til økonomiske skiftninger og institusjonelle endringer. Dersom en høy asyltilstrømming skulle vedvare over en lengre periode, vil utfordringene for samfunnet og bærekraften i velferdsstaten kunne bli store. Det skyldes at mange flyktninger har lav kompetanse og vansker med å få fotfeste i arbeidsmarkedet. De institusjonelle elementene i modellen for lønnsdannelse kan dermed bli satt under press. Dessuten er organisasjonsgraden blant flyktninger lavere enn blant majoritetsbefolkningen. Samtidig øker organisasjonsgraden med botid, og flyktninger er den innvandrergruppen som i størst grad blir værende i Norge.

Utvalgets vurdering er likevel at utfordringene for lønnsdannelsen de nærmeste årene ikke primært vil være knyttet til flyktninginnvandring. Asylsøkere kommer til Norge for å søke om beskyttelse, mens arbeidsinnvandrere kommer til Norge for å arbeide, og de fleste arbeidsinnvandrere har et yrke eller en kompetanse som er etterspurt av norske arbeidsgivere, mens det er stor spredning i yrkes- og utdanningskvalifikasjoner til flyktninger. Mange flyktninger har mangelfull formell kompetanse og få kvalifikasjoner som kan be-

nyttes i det norske arbeidsmarkedet. I den nærmeste tiden fremover ser det ut til at arbeidsinnvandring ikke vil gi så store utfordringer for lønnsdannelsen, blant annet fordi det trolig er færre som kommer når det er svak vekst i økonomien. Arbeidsinnvandringen vil kunne tilta igjen etter hvert som ledigheten i Norge avtar. Arbeidsinnvandringen har gitt press på lønningene nedover og organisasjonstilknytningen er lavere enn blant befolkningen forøvrig. Lavere organisasjonsgrad kan over tid svekke koordineringen i lønnsdannelsen. Konklusjonene fra Holden III-utvalget om arbeidsinnvandring er derfor fortsatt aktuelle.

Koordinert lønnsdannelse

I kapittel 3 går utvalget gjennom de institusjonelle sidene ved lønnsdannelsen. For å opprettholde en koordinert lønnsdannelse må den vedlikeholdes både av institusjonene i inntektspolitikken og organisasjonene selv. Derfor bør partene i arbeidslivet arbeide for å øke organisasjonsgraden. Høy organisasjonsgrad kan lette koordineringen og gi en lønnsdannelse som bedre ivaretar hensynet til høy sysselsetting og lav ledighet. Både partene og myndighetene må støtte opp om koordineringen.

Kapittel 3
Institusjonelle forhold ved lønnsdannelsen

3.1 Innledning[1]

En velfungerende lønnsdannelse er viktig for norsk økonomi. Gjennom lønnsdannelsen fordeles inntektene fra verdiskapingen mellom arbeidstakere og eiere og mellom ulike grupper av arbeidstakere. Lønnsdannelsen skal videre sikre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft, og bidra til at arbeidskraften anvendes der den har høyest samfunnsøkonomisk avkastning.

Utviklingen av institusjonelle forhold knyttet til lønns- og inntektsdannelsen i Norge har skjedd over meget lang tid, se Bergh (2010). Fra begynnende organisering av lønnstakere og arbeidsgivere på slutten av 1800-tallet, via etablering av tariffavtaler, Verkstedsoverenskomsten fra 1907, arbeidstvistloven av 1915 og Hovedavtalen i 1935.

Etter andre verdenskrig fikk lønnsdannelsen en langt mer sentral posisjon i politikken enn tidligere (Bjørnstad og Nymoen, 2015). Dette hadde sammenheng med at det etter krigen var et bredt politisk flertall for en mer omfattende regulering av arbeidsmarkedet, som ga grunnlag for konkurransebegrensning. På 1960-tallet ble koordineringen av lønnsoppgjørene i Norge styrket gjennom etablering av Kontaktutvalget i 1962 og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene i 1967.

Partssamarbeidet er grunnlaget for den koordinerte lønnsdannelsen og institusjonene for konfliktløsning på makronivå.[2] Dette er kombinert med utstrakt samhandling mellom partene også på mikronivå. De lokale partene forhandler om lønn og andre arbeidsvilkår, og samarbeider om utviklingen av bedriften. Dette bedriftsinterne samarbeidet er tuftet på samspillet mellom høy organisasjonsgrad, formelle regler for medbestemmelse og representasjon i flate organisasjonsstrukturer, samt en skandinavisk ledelsesmodell som karakteriseres som «uformell, inkluderende, konsensusorientert og rettferdig«[3]. Gjennom den langvarige nærkontakten mellom partene blir det utviklet sosial kapital som partene trekker veksler på i håndtering av vanskelige saker, både lokalt og sentralt. Den sosiale kapitalen eller tilliten må ses i sammenheng med lønnsforhandlingsmodellen.

Det norske systemet for lønnsdannelse bygger på at lønnsveksten skal tilpasses det konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. Dette ivaretas gjennom frontfagsmodellen som innebærer at det er avtale- og forhandlingsområder med store innslag av internasjonalt konkurranseutsatte virksomheter som forhandler og slutter avtaler først (frontfaget), og at resultatet der virker som en norm for lønnsoppgjørene i andre områder. En troverdig ramme skal verken være gulv eller tak for lønnsveksten, men en norm som andre forhandlingsområder skal forholde seg til.

Flere institusjoner og mekanismer bidrar til koordinering i den norske lønnsdannelsen, både internt og mellom ulike organisasjoner, gjennom lovverk og gjennom konsensusbygging, hvor myndighetene også spiller en viktig rolle. Koordineringen skjer både i de sentrale forhandlingene og gjennom den lokale, kollektive lønnsdannelsen. Møter i Kontaktutvalget mellom regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet og i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) bidrar til en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Riksmeklingsinstituttet og Rikslønnsnemnda støtter opp under en koordinert lønnsdannelse. Koordinering av lønnsutvikling hviler på kollektive handlinger iverksatt av brede organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Organisasjonsgraden er derfor viktig både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

Holden III-utvalget konkluderte at det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene og høy grad av koor-

[1] Dette kapitlet bygger på omtalen i kapittel 3 i NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.

[2] Dette avsnittet bygger på omtalen i kapittel 15 i NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget.

[3] Schramm-Nielsen m.fl. (2004).

dinering i lønnsdannelsen har bidratt til en god økonomisk utvikling i Norge, med høy verdiskaping, lav arbeidsledighet, jevn inntektsfordeling og gjennomgående høy reallønnsvekst. Holden III-utvalget konkluderte videre at lønnsveksten i industrien for arbeidere og funksjonærer samlet bør være normgivende for resten av økonomien, i tråd med Kontaktutvalgets uttalelse i mars 2003. Siden utfallet av de lokale forhandlingene ikke er avklart, bør NHO, i forståelse med LO, angi en troverdig ramme for den samlede årslønnsveksten i industrien når det er oppnådd enighet i frontfagsoppgjøret. Dette er fulgt opp i senere oppgjør. Utvalget vurderer at dette, sammen med den koordineringen som har funnet sted gjennom den lokale, kollektive lønnsdannelsen, har styrket den samlede koordineringen.

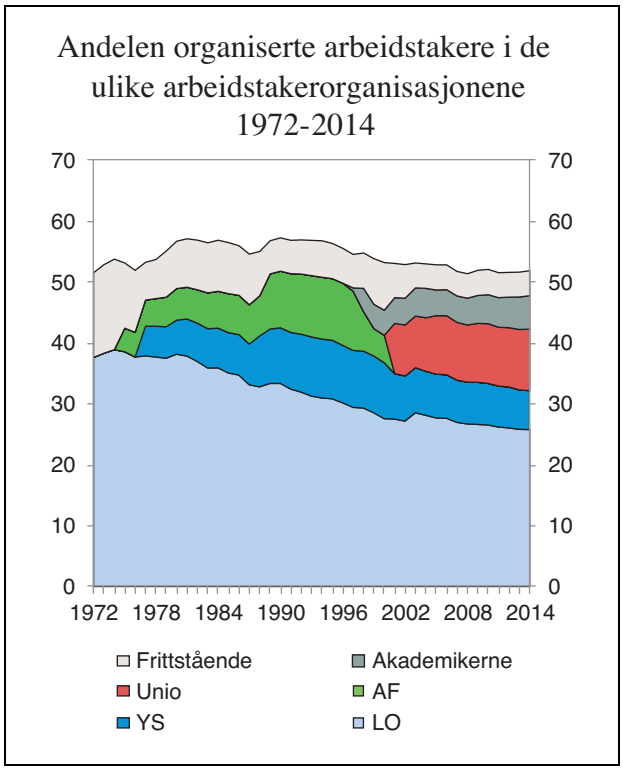
I dette kapitlet beskrives hovedtrekk ved frontfagsmodellen og koordineringen i lønnsdannelsen. Framstillingen er basert på kapittel 3 i NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi, som gir en grundigere og mer detaljert beskrivelse av institusjonelle forhold ved lønnsdannelsen. Utvalget kommer inn på særlige forhold ved lønnsdannelsen knyttet til omtalen av innvandring i kapitel 5.

3.2 Organisering, tariffavtaler og deres virkeområde

3.2.1 Organisering

Organisasjonsgraden[4] på arbeidstakersiden i Norge var 52 pst. i 1972. Den økte til 57 pst. i 1990, falt deretter til 53 pst. i 2000 og har de siste 5–6 årene vært om lag 52 pst. Sammenliknet med andre vestlige land er organisasjonsgraden i Norge på arbeidstakersiden fortsatt relativt høy. De ansatte er organiserte i ulike forbund som er tilsluttet de fire hovedorganisasjonene; LO, Unio, YS og Akademikerne, samt en del mindre, frittstående forbund. Figur 3.1 viser utviklingen over tid i organiserte arbeidstakere totalt og i de ulike arbeidstakerorganisasjonene.

Organisasjonsgraden varierer sterkt mellom ulike sektorer og bransjer. Organisasjonsgraden er høy i offentlig sektor, der fire av fem arbeidstakere er organiserte. I privat sektor er organisasjonsgraden klart høyere innen vareproduksjon enn i privat tjenesteyting, og den er samlet sett på om lag 40 pst. Organisasjonsgraden blant personer med innvandrerbakgrunn er lavere enn blant



Figur 3.1 Andelen organiserte arbeidstakere totalt og i de ulike arbeidstakerorganisasjonene. 1972–2014. Yrkesaktive medlemmer

Kilder: Fafo og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene

lønnstakere generelt, særlig for arbeidsinnvandrere. Organisasjonsgraden for ulike grupper innvandrere er omtalt i kapittel 5.

Arbeidsgiversiden i Norge består av fem store aktører og flere mindre organisasjoner. I privat sektor og offentlig eide selskaper er Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Arbeidsgiverforeningen Spekter og Hovedorganisasjonen Virke de mest sentrale. I offentlig sektor er KS arbeidsgiverpart i kommunene, fylkeskommunene (utenom Oslo kommune) og kommunale foretak, mens Kommunal- og moderniseringsdepartementet er arbeidsgiverpart i staten.

3.2.2 Tariffavtaler

Tariffavtalene[5] er det viktigste virkemiddelet partene har i inntektspolitikken. En tariffavtale er en kollektiv regulering av lønns- og arbeidsvilkår. Tariffavtaler inngås mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening, og er bin-

[4] Definert som andelen lønnstakere som er medlem av en arbeidstakerorganisasjon.

[5] Tariffavtalene er beskrevet nærmere i NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi, avsnitt 3.3.

dende for avtalens parter og deres medlemmer. Tariffavtalene har derfor fundamental betydning for lønnsdannelsen i Norge. I tillegg til lønn og arbeidstid, regulerer tariffavtalene blant annet bestemmelser om ulike sosiale rettigheter og pensjon for de som har dette avtalefestet. Hva som inngår, varierer mellom de ulike tariffavtalene. Avtalene inngås på ulike nivåer i de ulike sektorene og for de ulike gruppene; mellom arbeidstakernes hovedorganisasjoner/organisasjoner og en arbeidsgiverforening, mellom et fagforbund og en arbeidsgiverorganisasjon på bransjenivå, eller mellom bedriftsledelsen og forbundenes tillitsvalgte.

Tariffavtalene har ulike prinsipper for fastsettelse av lønn og lønnsutvikling, der det sentrale skillet er om reguleringen skjer på sentralt eller lokalt nivå, eller i kombinasjoner av disse. Konfliktretten i tradisjonell forstand ligger som hovedregel på sentralt nivå. Det kan i hovedsak skilles mellom tre hovedtyper tariffavtaler: minstelønnsavtaler, normallønnsavtaler og avtaler uten sentrale lønnsbestemmelser. Disse er nærmere beskrevet i NOU 2013: 13.

Tariffavtalenes varighet avtales mellom partene og har i Norge i all hovedsak vært toårige, som regel med adgang til å forhandle om lønnsjustering for annet avtaleår (mellomoppgjør). De utløper normalt om våren. I NHO, Virke og i Spekter med unntak av helseforetakene, utløper de fleste tariffavtalene 31. mars. I de øvrige tariffområder er utløp gjerne tidligst 30. april.

3.2.3 Tariffavtalenes virkeområde

Tariffavtalene omfatter flere enn de arbeidstakerne som er organiserte. Det skyldes bl.a. at arbeidsgivere som er tariffbundet gjennom avtale- og rettspraksis, forpliktes å legge til grunn tariffavtalens vilkår også for ansatte i bedriften som ikke er organisert, hvis de faller inn under tariffavtalens virkeområde. I Nergaard (2016) anslås det at maksimalt 50 pst. av de ansatte i privat sektor befinner seg i en virksomhet som omfattes av tariffavtale, mens det er full avtaledekning i offentlig sektor. Basert på dette er tariffavtaledekningen for alle arbeidstakere om lag 67 pst. Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) viser at tariffavtaledekningen i privat sektor har vært svakt fallende det siste tiåret, fra 60 pst. i 2004 til 57 pst. i 2014, mens andelen var 63 pst. i den første undersøkelsen i 1998 (Nergaard, 2016). Lønnssatsene i tariffavtalene benyttes også i en del bedrifter som ikke formelt er bundet av disse avtalene (frivillig tilslutning). Det er vanskelig å vite hvor stort omfang dette har, men det antas at det særlig gjelder mindre virksomheter.

Allmenngjøring av tariffavtaler bidrar til at tariffavtalene i praksis regulerer flere arbeidsforhold enn det overenskomstene dekker. Det er i hovedsak overenskomstenes minstelønnssatser som er blitt allmenngjort, men også bl.a. bestemmelser om arbeidstid og overtid, og om kompensasjon for reise, kost og losji. Allmenngjøring innebærer således at det settes et gulv for hvor lavt arbeidstakere i den aktuelle bransjen kan lønnes, og minsker bedriftenes mulige gevinst ved å stå utenfor overenskomstene for å betale lavere lønn. Allmenngjøringsinstituttet har på denne måten bidratt til å opprettholde koordineringen i lønnsdannelsen i en periode med høy arbeidsinnvandring. For tiden gjelder følgende forskrifter fra Tariffnemnda[6]: jordbruks- og gartnerinæringene, byggeplasser, skips- og verftsindustrien, renhold, fiskeindustri, elektrofagene, godstransport på vei og persontransport med turbil. I de fire sistnevnte områdene trådte allmenngjøringen i kraft i 2015.

I industrien bygger minstelønnsavtalene på at mye av lønnsdannelsen skal foregå gjennom frie forhandlinger i den enkelte virksomhet, jf. de fire kriteriene: virksomhetens økonomi, produktivitet, fremtidsutsikter og konkurranseevne. I Industrioverenskomsten er det i tillegg et femte kriterium; den aktuelle arbeidskraftsituasjonen. For industriarbeidere har i gjennomsnitt de siste tiårene om lag 25 pst. av samlet lønnsvekst kommet gjennom sentralt avtalte tillegg det enkelte år (TBU, 2016). For store grupper industrifunksjonærer, med unntak av i enkelte LO-avtaler, avtales ikke sentrale tillegg. For disse avtales stort sett alle tillegg lokalt, ofte gjennom kollektive lønnsforhandlinger. Lønnsveksten for industrifunksjonærene er derfor i hovedsak lønnsglidning.

Lokal kollektiv lønnsdannelse betyr at bedriften og de tillitsvalgte årlig fremforhandler en økonomisk ramme på vegne av sine medlemmer. Disse forhandlingene kommer i tillegg til de sentrale forhandlingene om endring i overenskomstene. Funksjonæravtalene i NHO-området har ikke lønnssatser og disse fastsettes i den enkelte bedrift. Rammen viser hva gruppens gjennomsnittlige lønnsregulering skal være og er vanligvis et prosenttillegg basert på medlemmenes lønnsmasse. Forhandlingene om rammen skjer med grunnlag i virksomhetens økonomi, produktivitet,

[6] Se Tariffnemndas hjemmeside: https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/org/nemnder-styrer-rad-og-utvalg/permanente-nemnder-rad-og-utvalg/tariffnemnda/id508679/

fremtidsutsikter og konkurranseevne. Det sentrale spørsmålet er hvilken lønnsevne den enkelte bedriften har. Forhandlingene skjer under fredsplikt, og bedriften fastsetter den endelige rammen. Dersom de lokale partene ikke kommer til enighet i forhandlingene, kan saken i enkelte tilfeller behandles organisatorisk.

I normallønnsområdene i privat sektor er en stor del av lønnsveksten fastlagt gjennom det sentrale tariffoppgjøret. Det er også tilfellet for store tariffområder i offentlig sektor der eventuelle rammer for lokale tillegg avtales sentralt. For Virke-bedrifter i varehandelen er om lag 42 pst. av tilleggene avtalt sentralt (NOU 2013: 13). For Spekters virksomheter i privat sektorer er om lag 21 pst. av tilleggene avtalt sentralt, og 79 pst. lokalt, de siste ti årene. For helseforetakene i Spekter er om lag 64 pst. av tilleggene avtalt sentralt, og 36 pst. lokalt. I kommunene er om lag 75 pst. av lønnsveksten avtalt sentralt. For de fleste akademikeryrkene skjer all lønnsdannelsen i kommunal sektor fra og med hovedtariffoppgjøret i 2002 lokalt, bortsett fra undervisningsansatte i skolen hvor det er sentral lønnsdannelse. I det statlige tariffområdet har om lag 75 pst. av samlet lønnsvekst de siste ti år kommet fra sentralt avtalte lønnstillegg og resten fra lønnsglidning. I 2016 ble det inngått to hovedtariffavtaler i staten. Begge har en sentralt fastsatt ramme som følger frontfagsnormen. Fordelingen mellom sentralt fastsatte og lokale tillegg er forskjellig i de to avtalene.

Økning i gjennomsnittlig lønnsnivå som skyldes endringer i sammensetningen av sysselsettingen kan bidra til lønnsglidning i alle tariffområder. Betydningen av dette og noen andre forhold for lønnsveksten de senere årene er beskrevet i boks 4.2.

I tillegg til selve avtalestrukturen vil andre utviklingstrekk i arbeidsmarkedet være bestemmende for den organiserte lønnsdannelsens posisjon. I den senere tid har det vært mye oppmerksomhet omkring nye tilknytningsformer. Da er det blant annet slik at selvstendig næringsdrivende og utleid arbeidskraft lett kan falle utenfor den organiserte lønnsdannelsen. To nyere studier indikerer at det ikke foreløpig er grunnlag for å konkludere med noen stor endring. Grünfeld m.fl. (2016) finner en nedgang i andelen selvstendig næringsdrivende fra 2003 til 2012, men at det har blitt flere selvstendig næringsdrivende organisert som AS.

Mens antall selvstendig næringsdrivende i primærnæringene har falt raskt, har antallet økt innen IKT, undervisning og personlig tjenester. Nergaard (2016) konkluderer med at utleid arbeidskraft gjennom bemanningsforetak så langt viser et begrenset omfang, og anslår at utleid arbeidskraft utgjør i størrelsesordenen 1,5–2 pst. av alle årsverk.

3.3 Frontfagsmodellen

Den norske modellen for lønnsforhandlinger bygger på at lønnsveksten må tilpasses hva konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. Dette ivaretas ved at avtaleområder med stort innslag av konkurranseutsatte virksomheter slutter avtaler først, og disse virker som en norm for andre avtaleområder. Det er vanlig å omtale frontfaget som de arbeidergruppene som forhandler først. Funksjonærgruppene i disse virksomhetene forhandler senere på året. Holden III-utvalget uttalte at lønnsveksten i industrien for arbeidere og funksjonærer samlet bør være normgivende for resten av økonomien, i tråd med Kontaktutvalgets uttalelse i mars 2003.

Frontfagsmodellen er inspirert av hovedkursteorien, som ble formulert av Odd Aukrust m.fl. på 1960-tallet (Aukrust m.fl., 1966). Hovedkursteorien beskriver de makroøkonomiske trender som vil gjelde for lønns- og prisutviklingen i Norge på lang sikt. Modellen innebærer at veksten i timelønnskostnader i konkurranseutsatt sektor må tilpasses pris- og produktivitetsveksten i konkurranseutsatt sektor, for å sikre et tilfredsstillende nivå på kapitalavkastningen i sektoren. Det betyr at lavere lønnsomhet i konkurranseutsatte virksomheter normalt vil medføre lavere lønnsvekst. Lønnsveksten kan imidlertid ikke over tid være lavere i konkurranseutsatt sektor enn i skjermet sektor, fordi sektorene konkurrerer om arbeidskraften. Mobilitet i arbeidsmarkedet medfører at lønnsveksten må være tilnærmet lik over tid. Frontfagsmodellen hviler blant annet på erkjennelsen av at lønnsdannelsen over tid har avgjørende betydning for nivået på arbeidsledigheten, mens reallønnsutviklingen først og fremst er knyttet til produktivitetsutviklingen og ev. bytteforholdsendringer. Hvis den nominelle lønnsveksten blir høyere enn summen av produktivitets- og prisveksten, vil konkurranseevnen svekkes og bidra til at arbeidsledigheten stiger.

Hovedkursteorien innebærer et «normalnivå» for lønnskostnadsandelen i konkurranseutsatt sektor, dvs. hvordan faktorinntekten fordeles mellom kapitaleierne og arbeidstakerne. Utviklingen i lønnskostnadsandelen er derfor en sentral indikator for utviklingen i lønnsomheten. Høyere lønn-

skostnader bidrar isolert sett til svekket konkurranseevne og lavere lønnsomhet. Boks 3.1 omtaler utviklingen i lønnskostnadsandelen.

Hovedkursteorien ble formulert under forutsetning av at pengepolitikken styrte mot en fast valutakurs mot utlandet. Holden III-utvalget drøftet blant annet hvilke konsekvenser innføringen av fleksibel inflasjonsstyring for pengepolitikken hadde for modellen. Utvalget konkluderte med at de grunnleggende sammenhengene i hovedkursteorien ikke ble endret, men at omleggingen av pengepolitikken hadde gjort at også noen nye mekanismer gjorde seg gjeldende:

1. Valutakursen blir en løpende kilde til endringer i konkurranseevnen. Svak konkurranseevne kan skyldes at kronen har styrket seg, og behøver derfor ikke være knyttet til at lønnsveksten har vært for høy.
2. Et inflasjonsmål for pengepolitikken innebærer at pengepolitikken kan få en stabiliserende rolle i konjunkturutviklingen.
3. Sammenhengen mellom lønnsvekst og konkurranseevne blir mindre direkte med inflasjonsmål og flytende valutakurs enn med fast valutakurs. En endring i lønnsveksten vil ikke ha noen automatisk virkning på konkurranseevnen, fordi valutakursen også kan endres. På den annen side vil virkningen av lønnsveksten på konkurranseevnen normalt være sterkere ved inflasjonsmål enn den er ved fast valutakurs, fordi den direkte virkningen kan bli forsterket gjennom endringer i kronekursen.

Frontfaget har tradisjonelt vært Verkstedsoverenskomsten/ Industrioverenskomsten ved forbundsvise oppgjør og det bredere LO-NHO-området ved sentrale/samordnede oppgjør. Vel en tredel av alle industriarbeidere i NHO-bedrifter omfattes av Industrioverenskomsten, og verkstedsbransjen utgjør over 90 pst. av Industrioverenskomsten.

Når de sentrale frontfagsforhandlingene er ferdige, kjenner man størrelsen på det generelle tillegget, lavlønnstillegg, samt eventuelle nye eller forbedrede velferdsordninger. I tillegg kjenner man størrelsen på overhenget fra lønnsveksten året før. Det skal heretter forhandles lokalt, både for arbeidere og funksjonærer, med bakgrunn i situasjonen for den enkelte bedrift etter de fire/fem kriterier, jf. kapittel 3.2.3. Etter de sentrale forhandlingene vil det derfor fortsatt være en usikkerhet om lønnsglidningens størrelse, og dermed om den samlede lønnsveksten.

For at frontfaget skal kunne være normgivende for påfølgende oppgjør, må de andre områdene kunne ta utgangspunkt i et troverdig anslag på den samlede årslønnsveksten i frontfaget. Fram til og med 2013 var det vanlig å kommunisere årslønnsveksten for industriarbeidere når frontfagsforhandlingene var avsluttet. I 2013 innebar en protokolltilførsel at denne rammen også skulle være normgivende både for ledere og andre grupper av arbeidstakere i bedriftene, deriblant funksjonærer. Samme år anbefalte Holden III-utvalget at siden utfallet av de lokale forhandlingene ikke er avklart, bør NHO, i forståelse med LO, angi en troverdig ramme for den samlede årslønnsveksten i industrien når det er oppnådd enighet i frontfagsoppgjøret. Dette er fulgt i praksis gjennom at partene også offentliggjør hvilke utviklingstrekk i økonomien som er vektlagt i vurderingene rundt rammen.

Forhandlingene i staten er viktige blant annet fordi resultatet i dette området er førende for flere andre sektorer som kommer etter. Dette gjelder først og fremst offentlig finansierte virksomheter som kommuner og fylkeskommuner og helseforetakene i Spekter-området og en rekke bedrifter i Virke-området. Også for lokale forhandlinger i privat sektor, både for arbeidere og funksjonærene, kan resultatet i staten ha innflytelse. Betydningen av oppgjøret i staten henger i noen grad sammen med at man får et mer sikkert tall for den samlede lønnsveksten, og ikke bare en del av den, slik det sentrale oppgjøret i frontfaget gir.

Frontfagsmodellen tar utgangspunkt i at lønnskostnadene for konkurranseutsatt sektor vil være tilpasset inntjeningen i sektoren. Samtidig sier modellen at lønnsutviklingen skal være lik i store sektorer i økonomien, slik at konkurranseutsatt sektor skal kunne konkurrere om arbeidskraften. Dette betyr at både lønnskostnadene og lønningene er viktige. I lønnsforhandlingene er det først og fremst årslønnsveksten som sammenliknes på tvers av avtaleområder. For arbeidsgivere er det imidlertid de samlede lønnskostnadene som teller, og som påvirker konkurranseevnen. Også for arbeidstakerne har andre kostnadselementer betydning, som arbeidstidsbestemmelser og pensjonsbetingelser.

Holden III-utvalget vurderte at det vil være vanskelig å fange opp alle forhold ved endringer i lønnskostnader i de løpende lønnsoppgjørene. Holden III-utvalget mente derfor at årslønnsveksten fortsatt bør være den viktigste referansen som ligger til grunn for de årlige lønnsforhandlingene, men at TBU bør synliggjøre alle viktige lønnskostnader så langt det er mulig. Se NOU 2013: 13 for en nærmere drøfting av frontfagsmodellen.

3.4 Koordinering i lønnsdannelsen

Ifølge en rekke internasjonale studier er sysselsettingen høyere og arbeidsledigheten lavere i land med koordinert lønnsdannelse enn i land uten en slik koordinering. En grunn for dette kan være at partene i arbeidsmarkedet gjennom koordineringen i større grad tar hensyn til hvordan lønnsveksten påvirker sysselsetting og arbeidsledighet i økonomien samlet sett (se blant annet Calmfors m.fl. (2001)). Koordinert lønnsfastsettelse innebærer dermed at partene realiserer en lønnsutvikling som muliggjør en lavere arbeidsledighet enn uten koordinering. Nymoen og Sparrman (2015) finner støtte for at sterkere koordinering over tid senker likevektsledigheten.

Ifølge Holden III-utvalget kan en i noen grad oppnå fordelene ved alle typer lønnsdannelse ved å kombinere koordinering med både sentral og lokal lønnsdannelse. Koordinering av lønnsdannelsen kan dempe lønnspresset og begrense lønnsforskjellene, samtidig som tilstrekkelig lokal fleksibilitet kan gi virksomhetene redskaper til å rekruttere, motivere og beholde arbeidskraften. Lønnsforhandlinger på lokalt nivå vil også innebære et element av fordeling av verdiskapingen, ved at lønningene gjerne blir høyere i mer lønnsomme virksomheter. Lokal lønnsfastsettelse kan derved bidra til økt motivasjon og innsats.

Den norske lønnsfastsettelsen har tradisjonelt blitt karakterisert ved høy grad av koordinering. Frontfagsmodellen bidrar til dette. Når lønnsoppgjørene i de ulike områdene bygger på resultatet i frontfaget som en norm for hva resultatet bør bli også i eget område, bidrar det til at resultatene i de ulike tariffavtalene generelt blir nokså sammenfallende. Slik gjennomføres prinsippet om en lønnsvekst tilpasset konkurranseutsatt sektors bærekraft. Også det at det praktiseres stor grad av sammenfall av varighet og utløpstidspunkt for tariffavtalene mellom de ulike områdene, samt at dette ligger fast over tid, bidrar til å styrke koordineringen i lønnsdannelsen. Når avtaleperioder og lønnsforhandlingene i ulike områder foregår omtrent parallelt, er det lettere å sammenlikne på tvers av avtaleområder, og med den samme virkelighetsforståelsen av den økonomiske situasjonen. Dermed unngår man at det oppstår lønns-lønnsspiraler.

Til grunn for slike sammenligninger og for en felles virkelighetsforståelse er det viktig med et pålitelig tallgrunnlag. Statistisk sentralbyrå (SSB) er ansvarlig for utarbeidelse av lønnsstatistikk i Norge. SSB bidrar også til å utarbeide relevant tallgrunnlag for TBUs forberedelser av de årlige inntektsoppgjørene. I tillegg bygger TBU på tall for forhandlingsområder fra de enkelte organisasjonene. Organisasjonene spiller en viktig rolle i utviklingen av lønnsstatistikk.

Koordinering av lønnsdannelsen hviler på at det er brede organisasjoner på begge sider. Forhandlingsmakt gjør det attraktivt for lønnstakere å organisere seg, og stor medlemsmasse kan gi større forhandlingsmakt. Koordinering bygger på bred legitimitet for tariffavtaler, som igjen bygger på en omfattende tariffavtaledekning. Det er imidlertid også mange bedrifter og virksomheter som følger mange av bestemmelsene i tariffavtalene – særlig de som omhandler lønn – selv om de ikke er bundet av eller er part i avtalene. Dette innebærer at lønnsveksten i frontfaget får gjennomslag også i de deler av arbeidsmarkedet som ikke er dekket av tariffavtalene.

Koordinering i lønnsdannelsen innebærer at partene har en felles forståelse av noen sentrale mål som lønnsdannelsen skal oppfylle, særlig målene om høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Det innebærer også at organisasjonene er villige til, og i stand til, å koordinere seg for å realisere disse målene.

I Norge spiller Kontaktutvalget og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) en viktig rolle for å bidra til at partene i hovedsak er enige om hovedmålene for den økonomiske politikken, økonomiens virkemåte og om rolle- og ansvarsdelingen i den økonomiske politikken. I Kontaktutvalget møtes Regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet for å drøfte spørsmål knyttet til den økonomiske politikken og det inntektspolitiske samarbeidet.

TBU skal i tilknytning til inntektsoppgjørene legge fram det best mulige tallmessige bakgrunnsmateriale, og presentere det i en slik form at uenighet partene imellom om økonomiske forhold så langt det er mulig kan unngås. Utvalget er siden opprettelsen blitt ledet av en representant fra SSB. Utvalget består ellers av representanter fra alle hovedorganisasjonene, flere departement og Statistisk sentralbyrå. TBU har hatt en viktig funksjon i inntektsoppgjørene siden 1960-tallet.

Flere institusjoner og mekanismer bidrar til koordinering i den norske modellen for lønnsdannelse, både internt i og mellom ulike organisasjoner, gjennom lovverk og gjennom konsensusbygging. Blant de mest sentrale institusjonene er Riksmekler og Rikslønnsnemnda. Riksmekler, etablert gjennom lov om arbeidstvister, har som oppgave å mekle i interessetvister mellom partene i arbeidslivet. Riksmekler har i sine meklingsforslag lagt stor vekt på lønnsrammen som er blitt

fremforhandlet i de tariffavtalene som allerede er inngått, herunder i frontfaget. Riksmeklingsinstituttet har således støttet opp under frontfagsmodellen og koordineringen i lønnsdannelsen. Hvis partene ikke kommer til enighet og det blir streik eller lock-out som truer liv og helse eller andre vitale samfunnsinteresser, kan myndighetene stoppe konflikten gjennom tvungen lønnsnemnd. Ved tvungen lønnsnemnd fatter Rikslønnsnemnda en kjennelse som er bindende for partene. Rikslønnsnemnda har i sine kjennelser i hovedsak fulgt de tariffavtalene som er inngått på det området som den aktuelle tvisten befinner seg på. Disse beslutningene har dermed bidratt til at lønnsveksten har fulgt lønnsveksten i frontfaget.

Koordinering ivaretas både gjennom sentrale og lokale tillegg. Lovregulerte institusjoner kan også bidra til koordineringen. Lov- og avtaleverk bidrar til at forhandlingsprosess og eventuelle konflikter kan skje i former som balanserer ulike samfunnsmessige hensyn, jf. Arbeidstvistloven og Tjenestetvistloven og tvistenemnder, Tariffnemnda, Arbeidsretten, Arbeidstilsynet og NAV. Disse institusjonene bidrar til et godt fungerende arbeidsmarked og gir et grunnlag for koordinering i lønnsdannelsen. Dette er nærmere omtalt i NOU 2013: 13.

NOU 2013: 13 inneholder en mer detaljert omtale av koordineringen i lønnsoppgjørene, herunder bedriftskultur og tillit, og den interne koordineringen på henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

3.5 Andre områder med trepartssamarbeid

I Norge og flere andre land er det et tett samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene for å få arbeidsmarkedet til å fungere best mulig, og mer generelt for å trekke organisasjonene inn i politiske beslutningsprosesser. I tillegg til formaliserte institusjoner og etablert praksis for dialog om lønnsdannelsen, kan myndighetene samarbeide med partene om saker med indirekte betydning for lønnsdannelsen. Dette kan være høringsprosesser, deltakelse og representasjon i politikkutvikling og praktisering av regelverk av betydning for arbeidsgivere og arbeidstakere. Temaene kan ha nær tilknytning til lønnsområdet, som f.eks. pensjon og trygder, men også samfunns- og næringslivsspørsmål fjernere fra lønnsdannelsen, som samarbeidet om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) og AFP-ordningen. Samarbeidet på IA-avtalen ligger på mange plan, på hovedorganisasjonsnivå, på bransjenivå og på virksomhetsnivå, og med mange myndighetsnivåer. Avtalen Samarbeidserklæring om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet datert 31. mai 2016 er også et eksempel på trepartssamarbeidet.

Holden III-utvalget vurderte at samarbeidet mellom myndighetene og partene bidrar til kvalitetssikring og demokratisk forankring, men også til en bedre avveining av henholdsvis arbeidsgiver- og arbeidstakerinteresser mot andre hensyn enn man ville fått uten slikt samarbeid. Samarbeidet kan bidra til å dempe transaksjonskostnader og konfliktnivå, bygge tillit, understøtte effektiviteten i forvaltning og øke forståelsen for makroøkonomiske hensyn i den økonomiske politikken. Videre vurderte Holden III-utvalget at de gunstige makrovirkninger som følger av den koordinerte lønnsdannelsen er et kollektivt gode som kommer alle arbeidstakere og hele norsk økonomi til gode. Samarbeidet bidrar også til å styrke organisasjonene, noe som igjen kan støtte opp under den koordinerte lønnsdannelsen.

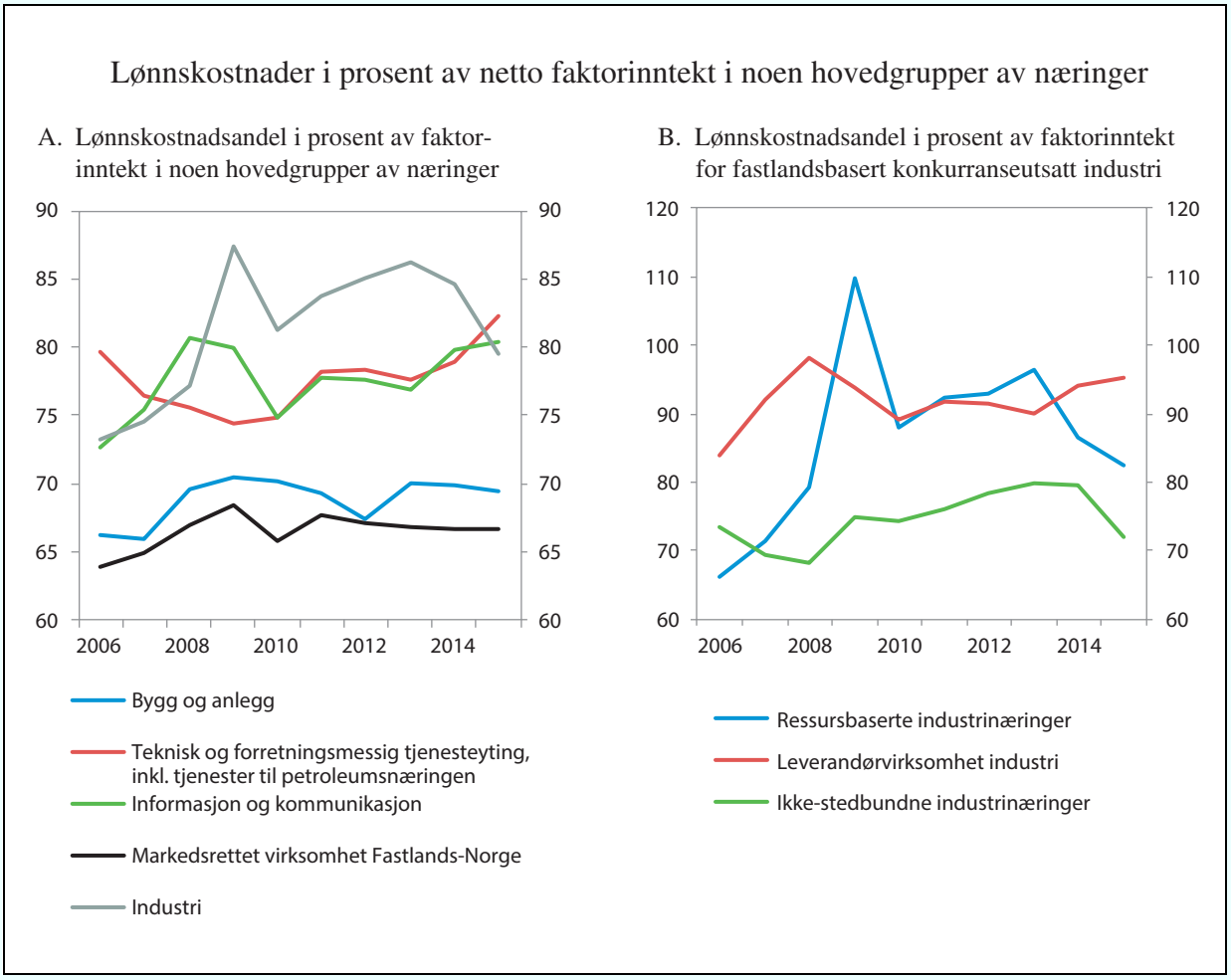
Utvalget viser til følgende konklusjon fra Holden III-utvalget:

> *«For å opprettholde en koordinert lønnsdannelse må den vedlikeholdes både av institusjonene i inntektspolitikken og organisasjonene selv. Høy organisasjonsgrad kan lette koordineringen og gi en lønnsdannelse som bedre ivaretar hensynet til høy sysselsetting og lav ledighet. Både partene og myndighetene må støtte opp om koordineringen.»*

Utvalget understreker betydningen av dette.

Boks 3.1 Utviklingen i lønnskostnadsandelen

Lønnskostnadsandelen viser den delen av de totale faktorinntektene som tilfaller arbeidstakerne. Fordelingen av inntektene på kapitaleiere og arbeidstakere kalles for den funksjonelle inntektsfordelingen. Denne fordelingen svinger normalt mye over konjunkturene. Et kjernepunkt i den norske hovedkursmodellen er at det er lønnsnivået i industrien som gradvis skal tilpasse seg slik at en stabil funksjonell fordeling oppnås. Det finnes også andre mekanismer som kan føre til at lønnskostnadsandelen blir stabil, og for å skille mellom slike mekanismer og hovedkursmodellen må man gjøre økonometriske analyser. Studier på norske data viser at det finnes støtte for at det faktisk er lønnskostnadene per timeverk i industrien som bidrar til at lønnskostnadsandelen er stabil over tid, se for eksempel Gjelsvik, Nymoen og Sparrman (2015). Figur 3.2A viser utviklingen i lønnskostnadsandeler i noen hovednæringer i fastlandsøkonomien.



Figur 3.2 Lønnskostnader i pst. av netto faktorinntekt i noen hovedgrupper av næringer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 3.1 forts.

For industrien har lønnskostnadsandelen variert en god del de siste ti årene. I høykonjunkturperioder, som i 2006 og 2007, er det normalt at lønnskostnadsandelen i industrien er lav. I en høykonjunktur er ledigheten lav, og da øker typisk lønnskostnadene. I en påfølgende lavkonjunktur vil prisene på industriprodukter kunne falle, og da vil de økte lønnskostnadene slå ut i en høyere lønnskostnadsandel. Når så lavkonjunkturen varer en stund og arbeidsledigheten øker, dempes kostnadsveksten igjen og lønnskostnadsandelen faller. I 2014 og 2015 har lønnskostnadsandelen i industrien falt mye som følge av kronesvekkelsen og moderat lønnsvekst. Nylig publiserte nasjonalregnskapstall viser at lønnskostnadsandelen i industrien var om lag 79 pst. i 2015. Dette tilsvarer om lag gjennomsnittet for perioden 1996–2010 og er tett på gjennomsnittet for de siste tjue årene. Som vi ser av figur 3.2A, var lønnskostnadsandelen høyere enn gjennomsnittet i perioden 2011–2014. En justering mot et historisk gjennomsnitt var derfor å forvente, og utviklingen tyder på at det har skjedd.

I figur 3.2B vises utviklingen i lønnskostnadsandeler for tre ulike industrigrupper. Av figuren fremgår det at nedgangen i lønnskostnadsandelen som er observert for industri i alt, skyldes en nedgang i ressursbaserte industrinæringer (fiskeri- og næringsmiddelindustri, papirindustri og metallindustri) samt i ikke-stedbundne industrinæringer som omfatter resten av industrien når vi ser bort fra den delen av norsk industri som er nær knyttet til petroleumsvirksomheten. For sistnevnte industrigruppe har det snarere vært en økning i lønnskostnadsandelen fra et allerede høyt nivå de siste årene. Det henger sammen med at disse industribedriftene har stått overfor store utfordringer som følge av fallet i oljeprisen og lavere etterspørsel fra petroleumsvirksomhet i Norge og utlandet, jf. omtale i kapittel 4. Disse industrinæringene betyr nå mindre for utviklingen for industrien samlet sett enn tidligere, og når lønnskostnadsandelen her er høy, vil også en fallende betydning bidra til at lønnskostnadsandelen faller for industrien samlet sett

Kapittel 4
Fallet i oljeprisen og norsk økonomi – utfordringer for lønnsdannelsen[1]

4.1 Innledning

Prisene på olje og gass har falt betydelig siden sommeren 2014. Økt produksjon og ny teknologi ser ut til å være de viktigste driverne bak fallet i oljeprisen, men fallet i prisene på andre råvarer tyder på at også svakere vekst i internasjonal etterspørsel har bidratt, se avsnitt 4.2.

Lavere priser på olje og gass påvirker norsk økonomi gjennom flere kanaler. Etterspørselen etter varer og tjenester fra norsk og internasjonal petroleumsindustri har falt, og har gitt lavere aktivitet i leverandørnæringene. Det har trukket ned veksten i fastlandsøkonomien og arbeidsledigheten har økt, særlig på Sør- og Vestlandet. Samtidig virker den økonomiske politikken kraftig på aktiviteten i økonomien. Kronekursen har svekket seg markert og renten er satt ned. Finanspolitikken er brukt aktivt for å holde oppe aktivitet og sysselsetting, se avsnitt 4.3.1.

Lønnsdannelsen har igjen vist seg å være fleksibel. Partene har levert moderate lønnsoppgjør de siste årene. Svekkelsen av kronen er ikke blitt motsvart av høyere nominell lønnsvekst og har dermed gitt en betydelig bedring av konkurranseevnen til norsk næringsliv. Motstykket er svak vekst i norske husholdningers kjøpekraft etter mange år med høy vekst. Bedringen i kostnadsmessig konkurranseevne de siste årene har inntruffet i en periode med lavere vekst og stigende arbeidsledighet. Lavere relative lønnskostnader gjør omstillingen til en situasjon med lavere oljepris og lavere etterspørsel fra petroleumssektoren lettere, se avsnitt 4.3.2 og 4.3.3.

Holden III-utvalgets beregninger av konsekvensene av lavere oljepris for norsk økonomi har kvalitativt sett fanget godt opp de mekanismene som har gjort seg gjeldende etter fallet i prisene på olje og gass. Også kvantitativt har utslagene i økonomien i rimelig grad utviklet seg i tråd med beregningene i NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Det er imidlertid forskjeller. Mens de negative impulsene fra petroleumsvirksomheten i stor grad ser ut til å være godt i samsvar med beregningene som den gang ble gjort, har de stabiliserende endringene i valutakurs, rente- og finanspolitikk vært større enn antatt. Konsumet i husholdningene har likevel utviklet seg svakere enn utvalget og de fleste analytikere antok. Samlet kan det se ut til at fallet i BNP-veksten og økningen i arbeidsledigheten ble fanget godt opp i beregningene i NOU 2013: 13, men at utslagene kom raskere enn ventet, se avsnitt 4.4. At utslaget kom raskere kan henge sammen med at fallet i oljeinvesteringene kom raskere.

Også tidligere har norsk økonomi blitt rammet av kraftige oljeprisfall. Både i forkant av tilbakeslaget i overgangen fra 1980-tallet til 1990-tallet og under den internasjonale finanskrisen i 2008, falt oljeprisen markert. Forskjellene mellom de tre tilbakeslagene er likevel store. Tilbakeslaget i perioden 1987–1993 står fortsatt igjen som det dypeste og lengste tilbakeslaget i norsk etterkrigshistorie. Aktivitetsnivået falt den gang kraftig, og det tok fem år før det var oppe på samme nivå som før krisen. Sysselsettingen falt sammenhengende over de fem årene tilbakeslaget varte, og ledigheten ble tredoblet. I de to påfølgende tilbakeslagene som har kommet sammen med et kraftig fall i oljeprisen, ser utslagene i arbeidsledighet, sysselsetting og aktivitetsnivå ut til å ha vært mer moderate. Endringer i rammeverket for den økonomiske poltikken har bidratt til dette. Rammeverket for den økonomiske politikken som ble innført i 2001 sikrer at det er mulig å drive motsyklisk konjunkturpolitikk både gjennom finans- og pengepolitikken. Valutakursen er flytende og Norges Bank styrer etter et fleksibelt inflasjonsmål. Oljefondsmekanismen og handlingsregelen bidrar til

[1] Kapittelet er oppdatert med tall til og med 30. aug. 2016.

at muligheten for å bruke penger over statsbudsjettet er løsrevet fra kortsiktige svingninger i oljeprisen. Samtidig har partene tatt ansvar gjennom moderate lønnsoppgjør ut fra en felles oppfatning om utfordringene Norge står overfor på en måte som ikke var like klart uttalt før tilbakeslaget fra 1987 til 1992, se avsnitt 4.5. I den siste nedgangen har redusert arbeidsinnvandring bidratt til å dempe økningen i ledigheten.

4.2 Utviklingen i olje- og gassmarkedene og i internasjonal økonomi

En stund etter fremleggelsen av Holden III-utvalgets rapport desember 2013 startet prisene på olje og andre råvarer å falle. Veksten i fremvoksende økonomier gikk ned, mens veksten i OECD-landene økte litt. For verdensøkonomien samlet er veksten fremdeles moderat. Økt produksjon og ny teknologi ser ut til å være de viktigste driverne bak fallet i oljeprisen, men fallet i prisene på andre råvarer tyder på at også svakere vekst i etterspørselen har bidratt. Nedgangen i oljeprisen har bidratt til å redusere prisveksten, særlig i OECD-landene. Sammen med vedvarende moderat vekst i BNP har dette bidratt til lavere styringsrenter og andre tiltak for å øke veksten. Flere sentralbanker opererer nå med negative renter. Veksten i verdenshandelen er uvanlig svak. Konsolideringen av offentlige finanser har avtatt i OECD-landene med unntak av Japan. Arbeidsledigheten avtar i flere OECD-land, mens den øker i flere fremvoksende økonomier. Fremvoksende økonomier som Russland og Brasil har opplevd dype økonomiske tilbakeslag, blant annet som følge av lavere råvarepriser.

4.2.1 Nærmere om utviklingen i olje- og gassmarkedet

Prisen på olje steg markert fra årtusenskiftet og fram til finanskrisen i 2008. Oppgangen skyldtes særlig økt etterspørsel fra Kina. Under finanskrisen falt prisen kraftig, men den tok seg raskt opp igjen. Prisen på olje lå som årsgjennomsnitt på et historisk sett høyt nivå i årene 2011–2013. De siste par årene har prisen falt betydelig. Fallet skyldes både forhold på tilbudssiden og svakere global vekst. Det har bidratt til at produksjonen av olje har vært større enn forbruket og at det har blitt bygget opp lagre. Både IMF og ECB peker på at økt produksjon og lavere produksjonskostnader var de viktigste driverne for fallet i 2014. Etter det ser svakere vekst i verdensøkonomien og etterspørselen etter olje ut til å ha vært en viktig grunn til at oljeprisen har holdt seg lav.

Oljeprisen nådde en topp på 115 dollar per fat i juni 2014. Deretter falt prisen kraftig fram til januar 2015, se figur 4.1A. Prisen tok seg så noe opp gjennom vinteren og våren i fjor før den falt ytterligere og nådde et bunnpunkt på under 30 dollar per fat i januar 2016. Siden har prisen tatt seg noe opp.

I både 2014 og 2015 var tilbudet av olje høyere enn forbruket, slik at det ble bygget opp lagre, se figur 4.1B. Det trakk prisen ned. Det er nå tegn til bedre balanse i oljemarkedet og trekk på lagrene. Det internasjonale energibyrået (IEA) anslår videre lageroppbygging i år sett under ett, men i et mye mindre omfang enn i de to foregående årene.

En viktig driver bak prisfallet har vært den sterke veksten i produksjonen av skiferolje siden 2011. Produksjonen av skiferolje i USA holdt seg bedre oppe enn ventet da oljeprisen falt. Det kan skyldes kostnadsreduksjoner og mer effektive produksjonsmetoder og at selskapene konsentrerte seg om feltene med de laveste produksjonskostnadene. Riggaktiviteten i USA falt kraftig i takt med fallet i oljeprisen, og oljeproduksjonen i USA falt, se figur 4.1C og D. Så langt i år har riggaktiviteten flatet ut. Produksjonen av skiferolje har falt videre.

OPEC har også økt sin produksjon, til tross for fallende priser. Kartellet har lenge blitt sett på som svingprodusenten i oljemarkedet ved at de har justert sin produksjon i takt med etterspørselen. Etter oljeprisfallet i 2014 kan det se ut til at OPEC har blitt mer opptatt av å forsvare sine markedsandeler. I 2015 økte produksjonen i OPEC, blant annet som følge av økt produksjon i Saudi-Arabia og Irak. Hittil i 2016 har produksjonen fra disse landene økt videre. Produksjonen i Iran er ventet å øke etter at økonomiske sanksjoner mot landet ble opphevet i januar i år. Dersom den økte produksjonen ikke blir motsvart av lavere produksjon fra andre OPEC-land, vil det samlede tilbudet fra OPEC øke.

I fjor økte forbruket av olje, etter nedgang i 2014. Lavere priser har blant annet stimulert etterspørselen etter drivstoff. Hittil i år er det tegn til at veksten i etterspørselen etter olje har avtatt noe. Også den generelle nedgangen i råvarepriser tyder på at svak aktivitetsutvikling i verdensøkonomien bidrar til å holde oljeprisen nede, se figur 4.1E. Det internasjonale energibyrået (IEA)[2] anslår at etterspørselsveksten vil gå litt ned fra 2015 til 2016, for deretter å være ganske stabil.

[2] Medium-Term Market Report 2016

Etter flere år med sterk kostnadsøkning i utvinning av olje og gass, har kostnadene kommet kraftig ned det siste året. Både fallet i oljeprisen, kutt i investerings- og driftsbudsjetter og effektiviseringstiltak har bidratt til at utbygginger nå er lønnsomme ved lavere priser enn tidligere («break-even priser»). Det har blant annet bidratt til at produksjonen av skiferolje i USA har holdt seg bedre oppe enn ventet. Også på norsk sokkel har flere prosjekter blitt klart billigere enn tidligere antatt.

Lavere kostnader trekker i retning av at oljeprisen ikke skal tilbake til gamle høyder med det første. Prisene i terminmarkedet indikerer at oljeprisen skal ta seg noe opp fra dagens nivå, men fortsatt være lave sammenliknet med tiåret forut for fallet i 2014, se figur 4.1A. Samtidig har globale oljeinvesteringer falt betydelig. Ifølge tall fra konsulentselskapet IHS falt samlede petroleumsinvesteringer med rundt 30 pst. i 2015, målt i verdi. Lavere investeringer i Nord-Amerika sto for over halvparten av fallet. Lavere investeringer i dag demper produksjonen fremover. Samtidig kreves det store investeringer kun for å opprettholde dagens produksjon, og de fleste fremskrivinger peker i retning av at etterspørselen etter olje vil fortsette å øke. Hvor dyrt det blir å utvinne olje fremover vil blant annet avhenge av hvor investeringene kommer og av teknologiutviklingen. De fleste prognosemakere ser ut til å mene at prisen på lengre sikt vil øke en del, men dette er usikkert.

Lavere priser på olje og andre råvarer ser ikke ut til å ha løftet veksten i verdensøkonomien like mye som en kunne ha ventet. I mange eksportland har fallet i inntekter ført til kraftig innstramming i offentlige budsjetter. I importlandene har de positive virkningene på etterspørselen etter varer og tjenester så langt vært mindre enn mange hadde regnet med. Det kan skyldes at andre forhold trekker i motsatt retning. For eksempel har det vært kraftige fall i energiinvesteringene i land som USA der lave avgifter gjør at oljeprisendringer slår raskt ut i drivstoff- og fyringskostnader, og husholdninger og offentlig sektor har benyttet anledningen til å redusere gjelden og styrke budsjettene.

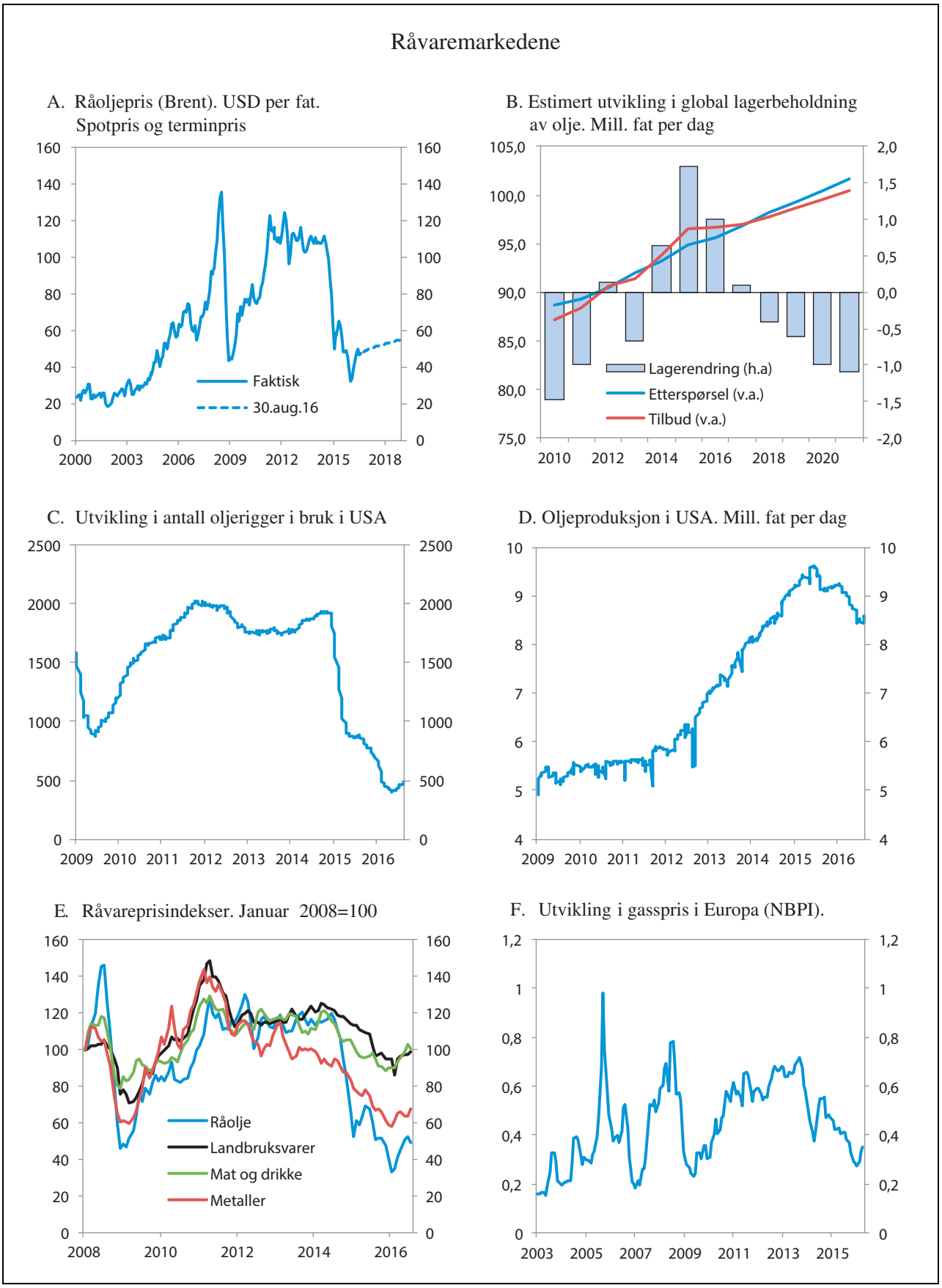
Prisen på gass i Europa falt kraftig i første halvdel av 2014, men tok seg raskt opp igjen gjennom høsten, se figur 4.1F. Gjennom 2015 og vinteren 2016 falt prisen på gass igjen til lave nivåer. Siden har gassprisen i Europa steget noe. Også i andre gassmarkeder, som USA og Asia, har prisen på gass falt og kommet ned på historisk sett lave nivåer.

Mens olje selges i et globalt marked, omsettes gass gjennomgående i regionale markeder. Det har sammenheng med at gass hovedsakelig transporteres i rør fra produsent til kjøper. Prisen på gass avhenger derfor i større grad av tilbuds- og etterspørselsforhold i de regionale markedene. En del gass gjøres om til flytende væske, LNG, som kan fraktes med skip. Denne gassen har normalt sett blitt sendt til markedene med høyest pris. Økende eksport av LNG kan bidra til å redusere prisforskjellene mellom de regionale markedene.

Siden en stor del av gassen i Europa benyttes til oppvarming, er temperatursvingninger en viktig forklaringsfaktor bak svingninger i gassprisen. Fallet i gassprisen gjennom første halvdel av 2014 skyldes i stor grad en mild vinter i Europa som bidro til lavere gassetterspørsel. Også en relativt mild vinter i år har bidratt til lavere etterspørsel etter gass til oppvarming. Samtidig har det kommet mer LNG på det europeiske markedet fra Asia, USA og Australia. Gasseksporten fra Norge og Russland har vært høy. Fallet i oljeprisen har også påvirket det europeiske gassmarkedet. Prisen på en betydelig andel av gassen som selges i Europa avhenger av oljeprisen gjennom indekserte kontrakter. Fremover er det ventet økt import av gass til Europa. Det skyldes blant annet forventninger om lavere egenproduksjon og økt etterspørsel. Videre har mange land økt kapasiteten til å ta i mot LNG, og tilbudet av LNG er ventet å øke som følge av lavere etterspørsel i Asia. Russland har dessuten betydelig kapasitet til å transportere gass til Europa. Også opphevelsen av eksportforbudet av energi fra USA vil kunne påvirke gassmarkedet i Europa.

4.2.2 Nærmere om utviklingen i internasjonal økonomi

Åtte år etter utbruddet av den globale finanskrisen er veksten i verdensøkonomien fremdeles lav i forhold til det en opplevde i tiåret før krisen. Flere økonomier preges av ubalansene som bygget seg opp i forkant av og under krisen. Veksten i euroområdet er fortsatt moderat. Sammen med en viss oppbremsing i USA og i fremvoksende økonomier ledet det til at den globale veksten i 2015 ble den svakeste siden kriseåret 2009. Heller ikke på mellomlang sikt venter internasjonale prognosemakere at veksten i verdensøkonomien vil ta seg opp til gjennomsnittet for forrige tiår. Nedgangen i prisen på olje har så langt ikke løftet den globale veksten som ventet, snarere har det lave aktivitetsnivået i verdensøkonomien bidratt til lave rå-



Figur 4.1 Råvaremarkedene

Kilder: Macrobond og ICE, IEA, Medium-Term Market Report 2016, IMF.

varepriser. Veksten i verdenshandelen er klart lavere enn i årene før finanskrisen, og lavere enn det veksten i verdens BNP normalt skulle tilsi, se figur 4.2A.

Den økonomiske veksten i *euroområdet* har økt de siste to årene, men det er fortsatt mye ledig kapasitet i mange land. Sett fra etterspørselssiden var privat konsum den viktigste drivkraften både i 2014 og 2015. Statsgjeldskrisen i euroområdet som for alvor brøt ut i 2010, førte til at flere land, særlig i sør, strammet kraftig inn i offentlige budsjetter. Innstrammingene medvirket til nedgang i den samlede etterspørselen og kraftig oppgang i arbeidsledigheten. Først i 2016 nådde BNP for euroområdet sett under ett, nivået fra før finanskrisen. Flere steder dempes aktivitetsutviklingen fortsatt av høy privat og offentlig gjeld, og i noen land er tilgangen på kreditt for bedrifter og husholdninger fortsatt svak. Utviklingen i investeringene har vært særlig svak, spesielt i søreuropeiske land. Arbeidsledigheten i euroområdet sett under ett er drøyt 10 pst., klart høyere enn før finanskrisen, men er klart på vei ned. Resultatet av folkeavstemningen om Storbritannias EU-medlemskap har økt usikkerheten om utsiktene for europeisk økonomi.

Fallet i prisene på olje og andre råvarer samt høy ledighet og lav kapasitetsutnyttelse har bidratt til at prisstigningen har holdt seg godt under Den europeiske sentralbankens (ESB) mål de siste årene. ESB har siden mars i fjor gjennomført omfattende kjøp av statsobligasjoner i euroområdet med sikte på å senke de langsiktige rentene. I mars i år valgte ESB å utvide de månedlige verdipapirkjøpene. Styringsrenten[3] ble satt ned til null og innskuddsrenten i sentralbanken til -0,40 pst. ESB har varslet at den vil fortsette med verdipapirkjøpene til og med 1. kvartal 2017, eller lenger dersom konsumprisveksten fortsatt ikke nærmer seg målet om inflasjon under, men nær 2 pst. på mellomlang sikt.

De fleste euroland har lagt det meste av budsjettinnstrammingene bak seg, og IMF venter at finanspolitikken for valutaområdet sett under ett vil være på den ekspansive siden i år. Landene ligger likevel langt unna kravet i EUs stabilitets- og vekstpakt om en bruttogjeld i offentlig forvaltning som maksimalt tilsvarer 60 pst. av BNP. EUs regler krever derfor at gjeldsgraden bygges videre ned i tiden fremover. Det høye gjeldsnivået begrenser dermed fortsatt landenes handlefrihet i finanspolitikken.

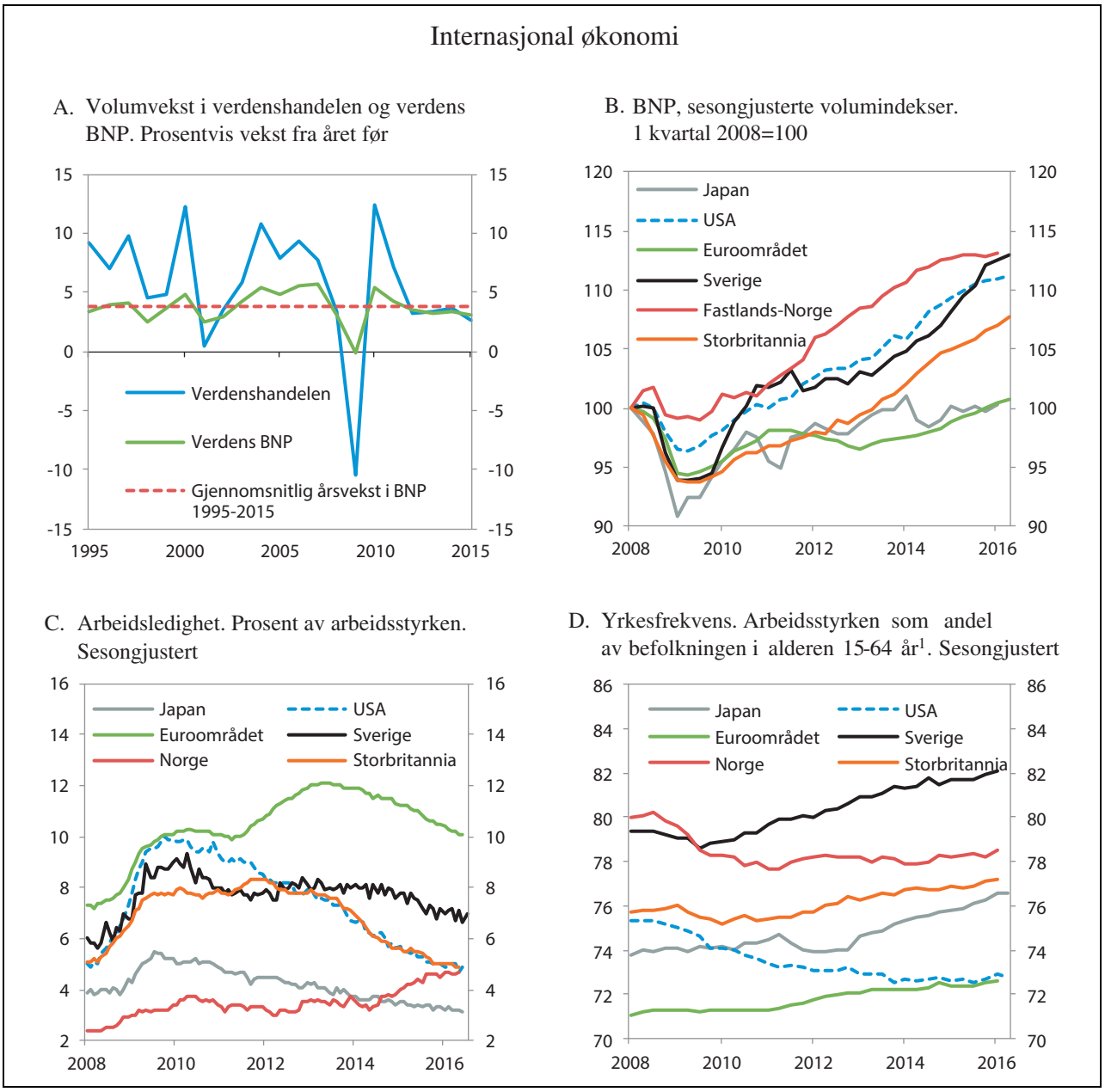
Veksten i svensk økonomi har vært høy de siste årene, og nær toppen blant OECD-landene i 2015. Særlig har økte investeringer og høyere konsum trukket opp veksten. Tilstrømmingen av asylsøkere til Sverige har vært stor, og underskuddet på offentlige finanser har økt. Arbeidsledigheten har falt de siste årene, og var på 7 pst. i juli i år. Riksbanken har redusert styringsrenten til -0,5 pst. som følge av lav inflasjon. I tillegg har sentralbanken trappet opp sine kjøp av statsobligasjoner (kvantitative lettelser). Riksbanken har dessuten uttalt at den er rede til å intervenere i valutamarkedet dersom kronen blir for sterk.

I *Storbritannia* har veksten i økonomien vært klart høyere enn i de fleste andre europeiske land de siste årene. Veksten i 2015 var på linje med gjennomsnittet for de siste 20 årene, og var i hovedsak drevet av husholdningenes konsum. Ledigheten er nå lavere enn før finanskrisen og yrkesdeltakelsen er rekordhøy. Samtidig har veksten i produktiviteten vært uventet svak siden 2007. Myndighetene har strammet kraftig inn i offentlige budsjetter siden finanskrisen, men underskuddene er fremdeles relativt høye. Resultatet av folkeavstemningen om Storbritannias medlemskap i EU har bidratt økt usikkerhet om britisk økonomi, både på kort og lang sikt. Den britiske sentralbanken har justert ned prognosene for britisk økonomi markant og samtidig redusert styringsrenten.

I *USA* har utviklingen siden finanskrisen vært sterkere enn i Europa med en økonomisk vekst i 2014 og 2015 i overkant av veksten de fire foregående årene. Det er særlig privat konsum som har drevet veksten de siste årene. Lave rentekostnader og oppgang i boligprisene har løftet husholdningenes kjøpekraft. De siste par årene har også lavere bensinpriser og sterkere dollar bidratt til dette. Likevel har gjeninnhentingen også her vært uventet svak.

Nedgangen i oljeprisen siden 2014 har ført til kraftig fall i aktiviteten i oljesektoren i USA. Målt som andel av USAs økonomi er størrelsen på oljesektoren beskjeden, men noen stater rammes hardt. Ledigheten i USA har gått betydelig ned de siste årene. Det har skjedd samtidig som yrkesdeltakelsen har falt markert siden finanskrisen, og kun halvparten av fallet kan forklares med endringer i alderssammensetningen i befolkningen. Det betyr at mange i arbeidsdyktig alder har trukket seg ut av arbeidsmarkedet. Federal Reserve vurderte situasjonen i økonomien og arbeidsmarkedet som såpass god at den i desember

[3] Styringsrenten (refirenten) er for tiden fastrenten som finansinstitusjonene i euroområdet betaler på lån gjennom ESBs likviditetsauksjoner.



Figur 4.2 Internasjonal økonomi

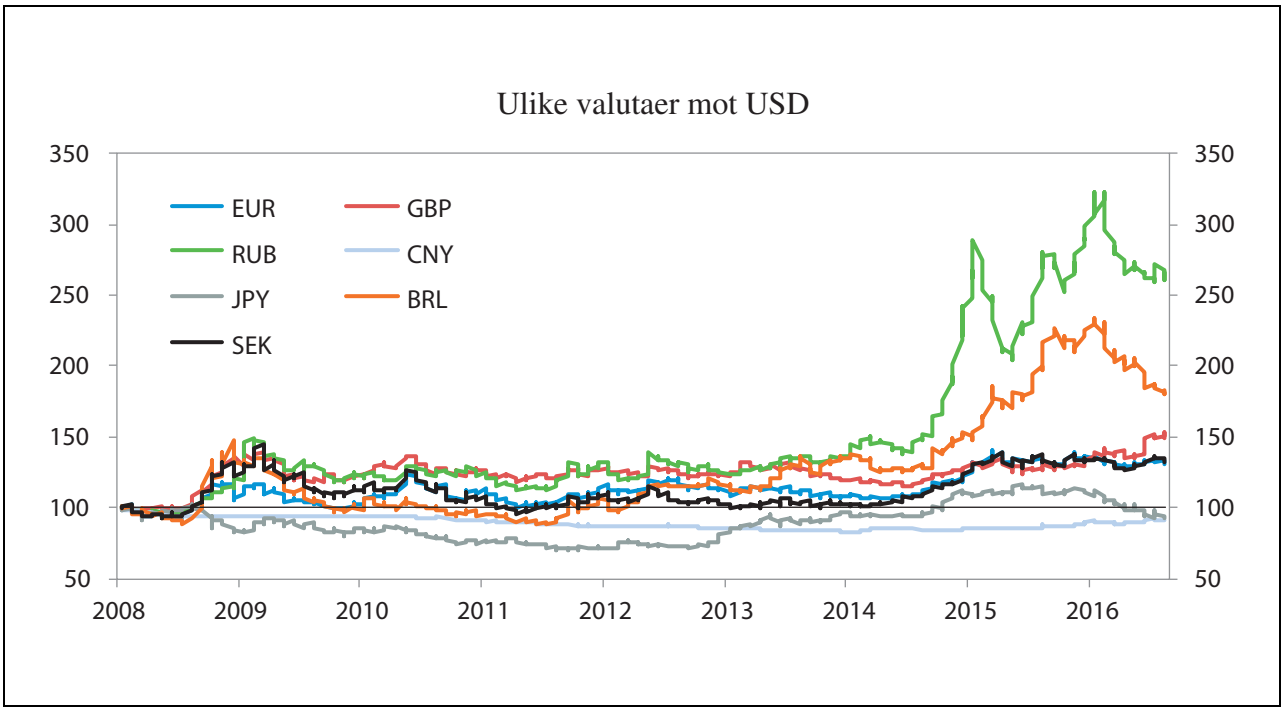
[1] Storbritannia: 16–64 år.

Kilder: IMF, OECD, Statistisk sentralbyrå, Eurostat og nasjonale kilder

2015 valgte å heve intervallet for styringsrenten fra 0–0,25 pst. til 0,25–0,50 pst. Rentehevingen var den første siden 2006. IMF anslår at finanspolitikken vil være på den ekspansive siden i år og nøytral neste år, etter flere år med innstramminger.

Den svake utviklingen i Japan fortsetter. To tiår med svak vekst i BNP og priser har redusert levestandarden i *Japan* til under gjennomsnittet for OECD-landene. Sentralbanken har ført en svært ekspansiv pengepolitikk de siste årene uten at dette har ført til vedvarende høyere vekst. Offentlig forvaltnings bruttogjeld svarer til rundt 225 pst. av BNP, det høyeste nivået i OECD-området. Etter flere år med store underskudd på offentlig forvaltnings budsjetter har myndighetene nå begynt å stramme inn. Avgiftsøkninger har bidratt til å holde veksten i husholdningenes konsum tilbake. Samtidig vil aldring av befolkningen både sette statsfinansene under press og dempe vekstpotensialet i økonomien i tiden fremover.

Fremvoksende økonomier bidrar fremdeles mest til veksten i verdensøkonomien, men oppgangen har avtatt hvert år siden 2010. I *Kina* er



Figur 4.3 Ulike valutaer mot USD. Januar 2008=100. Stigende kurve betyr svekket valuta. Ukestall

Kilde: Macrobond

veksten fremdeles relativt høy ifølge offisielle tall. Ekspansiv finans- og pengepolitikk bidrar til dette. Høy vekst i tjenesteproduksjonen har dempet følgene av fallende vekst i industriproduksjonen. Veksten i investeringene ventes fortsatt å falle i tråd med behovet for å redusere tilbudsoverskudd og overkapasitet, blant annet i eiendomsmarkedet og i produksjonen av kull, stål og sement. Kinesiske myndigheter har et uttalt mål om å sørge for at veksten fremover skal være balansert og bærekraftig. Det tilsier at den samlede etterspørselen skal vris bort fra investeringer og eksport og mot forbruk i husholdningene. Lavere investeringsvekst vil dempe veksten i importen. Høy vekst i inntektene og positiv utvikling i arbeidsmarkedet ventes å løfte husholdningenes forbruk på kort sikt.

Avtakende importvekst i Kina har virket negativt inn på flere av landets handelspartnere, særlig i Asia, og har bidratt til å presse ned prisene på råvarer. Det har ført til betydelig svakere utvikling blant råvareeksporterende land i Sør-Amerika og Afrika. BNP i Russland og Brasil falt kraftig i 2015. Valutaene til flere råvareeksporterende land har svekket seg kraftig, se figur 4.3. I India har lave råvarepriser derimot gitt store bytteforholdsgevinster, økt husholdningenes kjøpekraft og styrket offentlige finanser. For fremvoksende økonomier sett under ett økte imidlertid underskuddene i offentlige budsjetter kraftig i fjor. Målt som andel av BNP har ikke underskuddene vært større siden 1990-tallet. Lave råvarepriser har redusert de offentlige inntektene i råvareeksporterende land. Også kapitalutgang og mindre etterspørsel etter landenes statspapirer i internasjonale markeder har gjort situasjonen mer krevende. Flere fremvoksende økonomier vil måtte stramme inn offentlige budsjetter i tiden fremover.

4.3 Utviklingen i norsk økonomi

Fallet i prisene på olje og gass preger utviklingen i norsk økonomi. Prisfallet har trukket ned etterspørselen fra petroleumsvirksomheten etter varer og tjenester fra fastlandsøkonomien. Det er den viktigste grunnen til at veksten i BNP for Fastlands-Norge i fjor og i år ligger an til å bli klart lavere enn den beregnede trendveksten i økonomien. Arbeidsledigheten har steget, særlig på Sør- og Vestlandet, og rammer yrkesmessig ulikt. Utviklingen i den registrerte ledigheten viser at utviklingen i andre deler av landet er klart bedre.

Mer ekspansiv økonomisk politikk demper konsekvensene av oljeprisfallet på norsk økonomi. Bruken av oljepenger over statsbudsjettet har økt. Det bidrar til å holde sysselsetting og aktivitet oppe i en tid der etterspørselen fra petrole-

umsvirksomheten faller mye. Samtidig bidrar den høye pengebruken i dag til å redusere handlingsrommet i fremtiden. Pengepolitikken er også svært ekspansiv. Styringsrenten er på et rekordlavt nivå og kronekursen har svekket seg betydelig i takt med fallet i oljeprisen.

Moderate lønnsoppgjør har bidratt til å redusere utslagene i arbeidsmarkedet av lavere vekst i norsk økonomi. Lønnsveksten er kommet betydelig ned de siste årene. Det må ses i sammenheng med at den økonomiske utviklingen har presset lønnsomheten i store deler av næringslivet, og at arbeidsledigheten har økt. Utviklingen viser at lønnsveksten i industrien har fungert som en norm for andre forhandlingsområder, også i en periode med avtagende lønnsvekst. Reallønningene har vist seg å være fleksible også i møtet med nedgangen i oljeprisen og svekkelsen av kronen.

Svekkelsen av kronen har bidratt vesentlig til å bedre den kostnadsmessige konkurranseevnen. Bedringen i kostnadsmessig konkurranseevne de siste årene har inntruffet i en periode med lavere vekst og stigende arbeidsledighet.

4.3.1 Den makroøkonomiske utviklingen

Rammebetingelsene for norsk økonomi er betydelig endret siden høsten 2013, da Holden III-utvalget la fram sin utredning. Oljeprisen hadde da svingt rundt et nivå på 110 dollar per fat siden våren 2011, og lå sammen med prisene på flere andre eksportprodukter klart høyere enn ved årtusenskiftet. Prisene på mange importerte varer hadde steget lite eller endog falt. Bytteforholdsgevinstene trakk Norges realinntekt opp. Sammen med lave realrenter bidro høy inntektsvekst til gjennomgående høy vekst i husholdningenes etterspørsel gjennom 2000-tallet fram mot finanskrisen i 2008–2009 og noen år etter. Samtidig økte etterspørselen fra petroleumssektoren kraftig. Også økt bruk av olje- og fondsinntekter over statsbudsjettet bidro til økt aktivitet og sysselsetting.

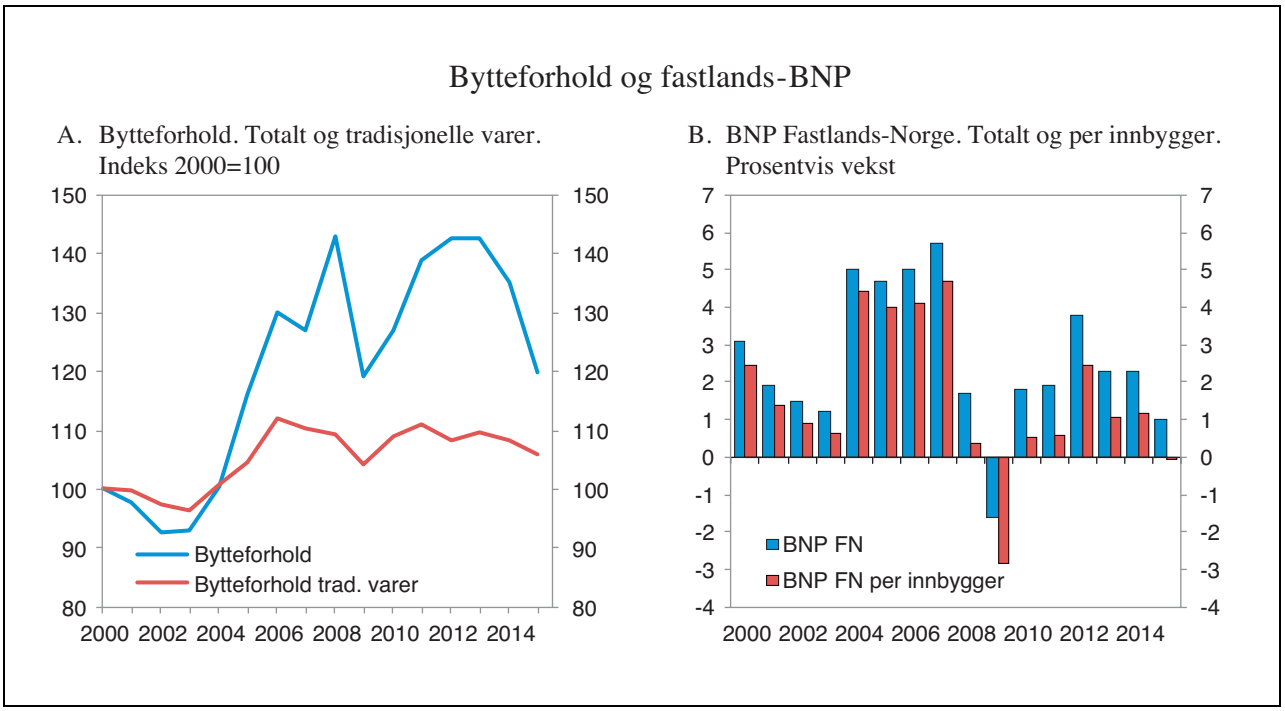
Det økonomiske tilbakeslaget i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen ble kort i Norge. Alt i 2010 var nivået på BNP Fastlands-Norge over nivået i 2007 og veksten var i 2012 klart høyere enn den beregnede trendveksten i økonomien. Oljeprisen tok seg raskt opp igjen etter finanskrisen, og investeringene i petroleumssektoren i Norge var 50 pst. høyere i 2013 enn i 2010. Vekst i privat konsum bidro også til konjunkturoppgangen. Målt ved Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftsundersøkelse (AKU) lå arbeidsledigheten rundt 3,5 pst. i 2013, som er 0,6 prosentenheter lavere enn gjennomsnittet for de siste 30 årene. Også spørreundersøkelser viste at kapasitetsutnyttingen hadde økt.

I andre halvår av 2013 snudde etterspørselen fra petroleumssektoren fra oppgang til nedgang. Høy aktivitet og sterk kostnadsvekst hadde bidratt til lavere kapitalavkastning i norsk og internasjonal petroleumsvirksomhet, og selskapene svarte med å kutte i investeringer og driftsbudsjetter. Fallet i oljeprisen sommeren 2014 forsterket denne utviklingen. Det har bidratt i betydelig grad til at veksten i BNP Fastlands-Norge fra og med andre halvår 2014 har ligget lavere enn den beregnede trendveksten i økonomien på om lag 2 pst. Målt per innbygger var det nullvekst i fastlands-BNP i 2015, se figur 4.4. Boks 4.3 tallfester effekten av lavere oljepris og petroleumsinvesteringer på utviklingen i norsk økonomi de siste årene.

Petroleumssektoren påvirker fastlandsøkonomien direkte gjennom dens etterspørsel etter varer og tjenester til investeringer og drift. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå viser at de fleste næringer i Norge påvirkes av etterspørselen fra sektoren (Hungnes m.fl., 2016).

Noen foretak leverer varer og tjenester direkte til petroleumsnæringen, mens andre selger produktinnsats til leverandørene eller underleverandørene. I industrien er det særlig Verfts- og verkstedsnæringen som leverer store deler av sin verdiskaping til petroleumssektoren. Også mange tjenesteytende næringer har med tiden vridd seg mot sektoren. Norsk næringsliv eksporterer også varer og tjenester til petroleumsvirksomhet i andre land. Noe av denne eksporten benyttes som innsatsfaktor i utenlandsk produksjon av investeringsvarer til norsk sokkel, men omfanget av dette er vanskelig å anslå.

Kostnadsreduksjonene i petroleumsnæringen har ført til lavere aktivitet og nedbemanninger, i næringen selv og i leverandørindustrien. I industrien falt bruttoproduktet med 3,3 pst. i 2015. Nedgangen har vært særlig stor i verkstedsnæringene, se figur 4.5A. Innenfor næringen Verftsindustri og annen transportmiddelindustri falt verdiskapingen med 14,5 pst. i fjor. Bruttoproduktet innen Produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner falt med 3,8 pst. og med 2,9 pst. i næringen Reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr. Innenfor næringen Tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass falt verdiskapingen med 12,5 pst., etter uendret aktivitet året før. I de delene av næringslivet som er mindre avhengige av leveranser til petroleumsvirksomheten har



Figur 4.4 Utviklingen i Norges bytteforhold mot utlandet og årlig vekst i BNP for Fastlands-Norge

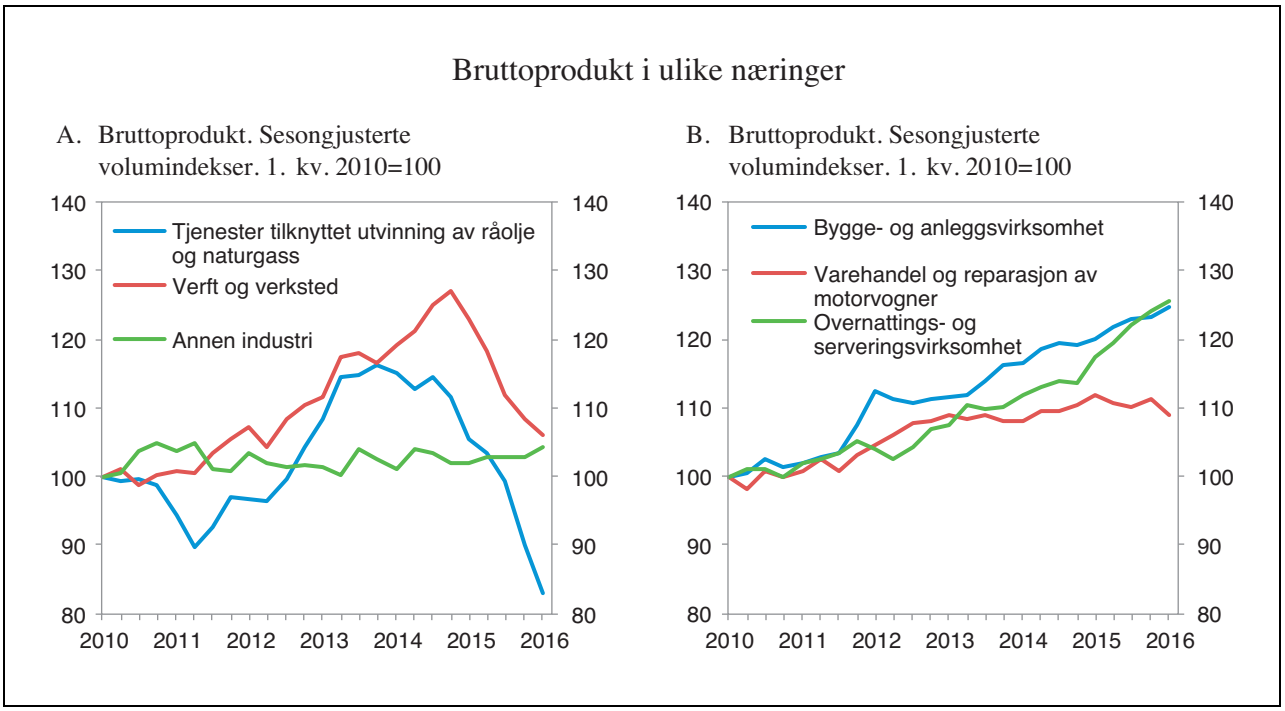
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

bruttoproduktet stort sett fortsatt å øke, og i noen næringer har veksten tatt seg opp.

Norsk økonomi har innebygd flere mekanismer som bidrar til å redusere effektene av lavere etterspørsel fra petroleumsnæringen og fallet i prisene på olje og gass. Svakere utsikter for norsk økonomi har fått Norges Bank til å sette ned styringsrenten med 1 prosentenhet siden desember 2014, til 0,5 pst. Styringsrenten i Norge har aldri vært lavere. Bankene har fulgt etter og satt ned utlånsrentene til husholdningene. Lavere rente bidrar til høyere konsum og investeringer, og til økt etterspørsel etter boliger. Samtidig har kronen svekket seg betydelig i takt med fallet i prisene på olje og gass. Svekkelsen av kronen har bidratt vesentlig til å bedre den kostnadsmessige konkurranseevnen i fastlandsøkonomien. Selv om det kan ta noe tid før svekkelsen av kronen slår fullt ut i høyere aktivitet og sysselsetting, ser det ut til at den ikke-oljerelaterte eksporten fra fastlandet har økt og importen har utviklet seg svakt. En annen effekt av kronesvekkelsen er at også aktiviteten innenfor Overnattings- og serveringsvirksomhet har økt markert, se figur 4.5B. Norske leverandørbedrifter har også vunnet en stor andel av oppdragene knyttet til utbyggingen av Johan Sverdrupfeltet.

Finanspolitikken er lagt om i en klart mer ekspansiv retning siden 2013. Det bidrar til å holde oppe sysselsetting og aktivitet i en tid der etterspørselen fra petroleumsvirksomheten faller mye. Det er bevilget penger som er rettet inn mot aktivitet og sysselsetting i de delene av landet som er rammet av lavere aktivitet i petroleumsnæringen, herunder til vedlikehold, fornying og investeringer på veger og jernbane og vedlikeholdstiltak i helseforetakene. I tillegg er antall tiltaksplasser hos NAV økt. Samtidig bidrar den høye pengebruken i dag til å redusere handlingsrommet i finanspolitikken i fremtiden. Bruken av olje- og fondsinntekter over statsbudsjettet, målt ved det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet, økte med nesten 60 mrd. 2016-kroner fra 2013–2015. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge var økningen på 0,7 prosentenheter i 2014 og 0,5 prosentenheter i 2015. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige økningen i perioden 2002–2015 på 0,3 prosentenheter. I Revidert nasjonalbudsjett for 2016 anslås bruken av olje- og fondsinntekter å øke med ytterligere 1,1 prosentenhet, målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Målt som andel av Statens pensjonsfond utland tilsvarer den anslåtte bruken i 2016 2,8 pst. Kroneverdien av fondet har økt mye de siste årene, delvis som følge av den kraftige svekkelsen av kronen.

Utviklingen i husholdningenes inntekter og formue har erfaringsmessig vært viktig for utviklingen i husholdningenes konsum. I 2014 og 2015 økte husholdningenes konsum med hhv. 1,7 og 2



Figur 4.5 Utvikling i bruttoproduktet i utvalgte næringer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

pst. Det var lavere enn veksten i den realdisponible inntekten, og sparingen økte som andel av disponibel inntekt. Økt sparing kan i noen grad være forsiktighetsmotivert og skyldes usikkerhet om den fremtidige økonomiske utviklingen. I tillegg kan endringer i pensjonssystemet og demografiske endringer i retning av flere personer i aldersgrupper som normalt sparer mye, ha trukket konsumveksten ned.

Formueseffekter av økte boligpriser har trolig bidratt til å trekke opp husholdningenes konsum de siste årene. Som årsgjennomsnitt økte boligprisene nominelt med 7,2 pst. i 2015. Korrigert for veksten i konsumprisene var oppgangen på om lag 5 pst., klart sterkere enn i 2014 da boligprisene reelt steg med bare 0,4 pst. Som følge av lavere vekst og økt arbeidsledighet i norsk økonomi avtok boligprisveksten gjennom høsten i fjor og vinteren, men har siden tatt seg opp igjen. Det er betydelige geografiske forskjeller i utviklingen i boligprisene. Det har sitt utspring i at fallet i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten rammer ulikt. Mens det er sterk prisvekst i sentrale deler av Østlandet, faller prisene i Stavanger. Boliginvesteringene økte med 1,6 pst. i fjor etter en tilsvarende nedgang i 2014.

I likhet med andre OECD-land har utviklingen i investeringene i næringsvirksomhet utenom olje og gass vært svak de siste årene. I fastlandsnæringene (bedriftene) falt investeringene i 2015 med knappe 3 pst. etter en liten nedgang året før. Målt som andel av bruttoproduktet ligger investeringene på et historisk sett relativt lavt nivå. Mens investeringer i industri og bergverk gikk ned med om lag 9 pst. i 2015, økte de med 1,5 pst. i annen vareproduksjon. I tjenestenæringene på fastlandet var det en nedgang på 2,7 pst.

Arbeidsmarkedet har svekket seg samtidig med nedgangen i oljeprisen, men det er store regionale og næringsmessige forskjeller. Veksten i sysselsettingen avtok allerede i 2013. Arbeidsstyrken har økt mer enn sysselsettingen, og arbeidsledigheten har dermed økt. Ifølge Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftsundersøkelse (AKU) økte ledigheten fra 3,2 pst. av arbeidsstyrken i 2012 til 4,4 pst. i fjor. Den registrerte ledigheten viser en klart bedre utvikling i arbeidsmarkedet enn tallene fra AKU. Det er nå i underkant av 8 000 flere helt ledige ved NAV-kontorene enn da oljeprisen begynte å falle for om lag to år siden. Økningen i AKU-ledigheten har i samme periode økt over fire ganger så mye, og bidratt til uvanlig stor forskjell mellom de to ledighetsmålene. Noe av oppgangen i AKU-ledigheten skyldes at flere unge ønsker å jobbe, og uten dagpengerettigheter melder disse seg i liten grad som ledige hos NAV, se boks 4.1.

Målt som andel av befolkningen er sysselsettingen ifølge AKU klart lavere nå enn før finans-

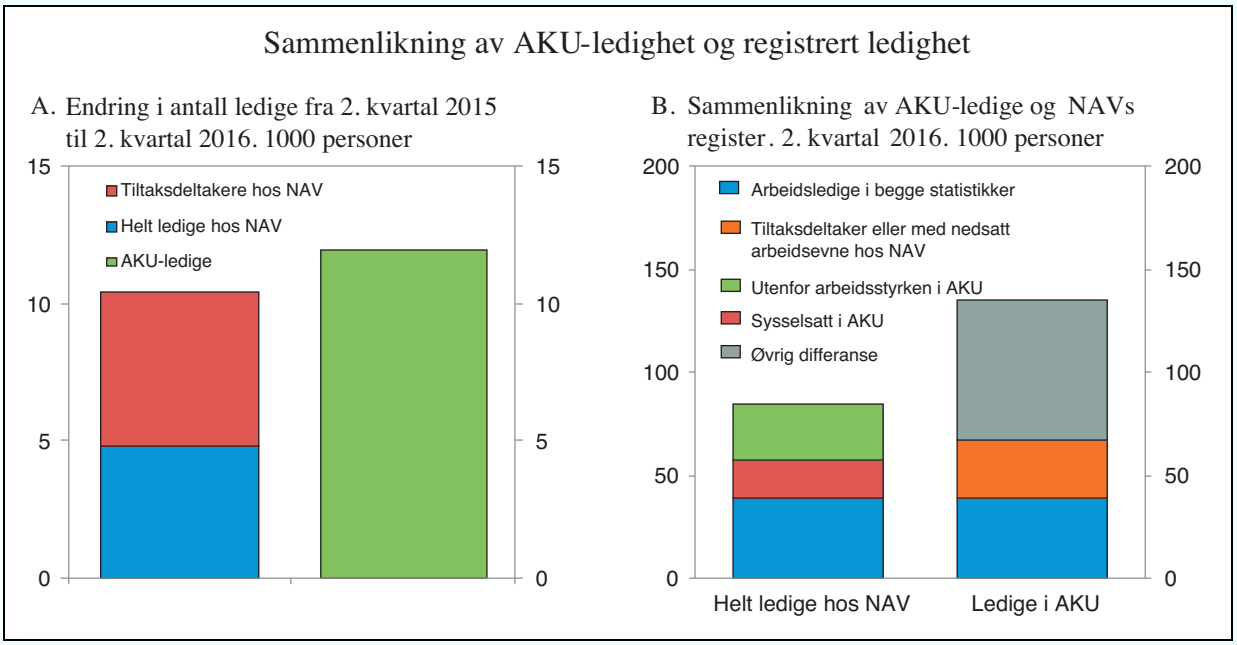
Boks 4.1 Ulik utvikling i AKU-ledighet og registrert ledighet

Siden 2014 har arbeidsledigheten økt, men de to statistikkene for ledighet har vist ulik utvikling. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) økte ledigheten markant fra sommeren 2014 og fram til 3. kvartal 2015. AKU-ledigheten har siden vært ganske stabil og vel en prosentenhet høyere enn før ledighetsoppgangen startet. Registrert ledighet viste mindre tegn til vekst i 2014, men økte nokså jevnt gjennom 2015. Hittil i 2016 har den registrerte ledigheten avtatt og er nå om lag 0,2 prosentenheter høyere enn da ledighetsoppgangen startet.

Selv om de to statistikkene i stor grad definerer arbeidsledighet likt, skiller de seg fra hverandre metodisk og tjener dels ulike formål. AKU er en spørreundersøkelse som retter seg mot et utvalg av befolkningen og er bygd opp etter retningslinjer som gjør den internasjonalt sammenliknbar. Registrert ledighet er hentet fra NAVs register og er en fulltelling. For å motta dagpenger og/eller annen oppfølging fra NAV-kontorene, for eksempel arbeidsmarkedstiltak, må man registrere seg som ledig annenhver uke.

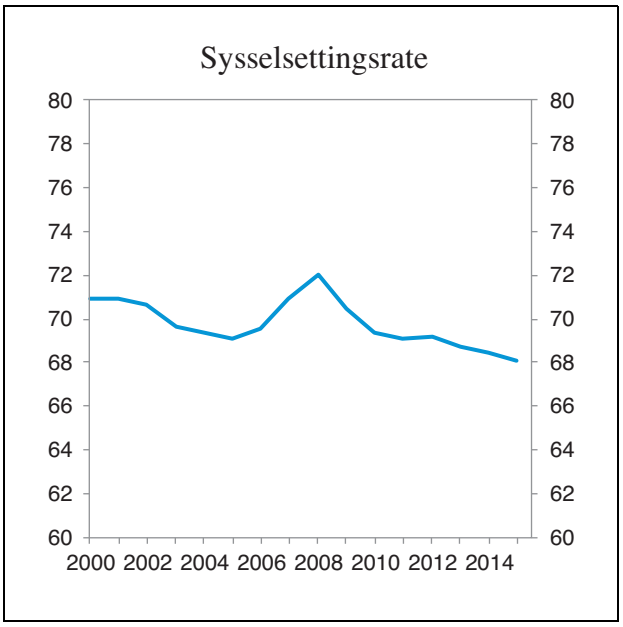
I grove trekk har ledighetsstatistikkene fulgt hverandre gjennom konjunkturforløpene, se figur 4.8A. Som gjennomsnitt over de siste 15 årene utgjør registrert ledighet om lag 80 pst. av AKU-ledigheten. Mye av nivåforskjellen mellom de to målene er ungdom og andre nykommere på arbeidsmarkedet som ikke har krav på dagpenger, og som dermed har lave insentiver til å registrere seg som arbeidssøkere hos NAV. Denne forskjellen kan føre til ulik utvikling over konjunkturene mellom AKU og registrert ledighet fordi ungdom og personer med svakere tilknytning til arbeidsmarkedet har større problemer med å komme i jobb og er mer utsatt for å miste jobben når arbeidsmarkedet svekkes. Økningen i antall unge som søkte jobb ved siden av utdanning fra 2014 til 2015 utgjorde om lag halvparten av oppgangen i AKU-ledigheten. Typisk går ungdom til fulltidsutdanning når etterspørselen etter arbeidskraft svekkes, noe vi har sett tegn til den siste tiden. Det siste året har antall personer på tiltak økt. Det har bidratt til å dempe veksten i den registrerte ledigheten. Personer på tiltak defineres ikke som ledige av NAV, men kan likevel svare at de er ledige i AKU. Det siste året har summen av helt ledige og tiltaksdeltakere økt om lag like mye som AKU-ledigheten, se figur 4.6A.

SSB analyserer jevnlig i hvor stor grad de to ledighetsmålene overlapper hverandre. Figur 4.6B viser at bare 39 000 personer ble kategorisert som arbeidsledige i begge statistikker i 2. kvartal 2016, det vil si knapt 1/3 av de AKU-ledige og nesten halvparten av de som hadde registrert seg ved arbeidskontorene i denne perioden. En del AKU-ledige er registrert hos NAV under andre kategorier enn helt arbeidsledig, for eksempel som tiltaksdeltaker eller med nedsatt arbeidsevne. Motsatt kan registrerte ledige svare slik at de blir definert som sysselsatt eller utenfor arbeidsstyrken i AKU. Blant annet defineres permitterte som sysselsatte i AKU de første tre månedene, mens NAV definerer permitterte som ledige. Overlappet mellom de to ledighetsmålene kan derfor endres når det skjer større endringer i permitteringer og tiltaksnivå.



Figur 4.6 Sammenlikning av AKU-ledighet og registrert ledighet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Arbeids- og velferdsdirektoratet.



Figur 4.7 Sysselsettingsrate. Sysselsatte i prosent av befolkningen i alderen 15–74 år

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

krisen. Sysselsettingsraten falt fra 72 pst. i 2008 til 68 pst. i 2015. Nivået i 2008 ble trukket opp av at norsk økonomi var inne i en kraftig høykonjunktur, og nedgangen er mindre fra årene før 2008, se figur 4.7. Også det at eldre utgjør en større andel av arbeidsstyrken har trukket ned sysselsettingsraten fra 2008 til 2015. Den gjennomsnittlige sysselsettingsraten for aldersgruppen 65–74 år er klart lavere enn for de andre aldersgruppene i arbeidsstyrken. Sysselsettingsraten for personer i aldersgruppen 25–54 år har falt fra 2008–2015, mens den har økt for personer i aldersgruppen 65–74. Sysselsettingsraten samlet sett har også gått ned etter at oljeprisen startet å falle i 2014. Utviklingen i sysselsettingsraten er nærmere omtalt i NOU 2016: 6.

Det er store regionale forskjeller i utviklingen i arbeidsledigheten. Lavere etterspørsel fra petroleumsvirksomheten påvirker arbeidsmarkedet på Sør- og Vestlandet betydelig. Figur 4.10B viser at den registrerte ledigheten i 2015 økte kraftig i områder av landet der en stor andel av de sysselsatte jobber i petroleumsrettet virksomhet. I de andre fylkene har arbeidsledigheten enten falt eller holdt seg om lag uendret. Det er også yrkesmessige forskjeller i utviklingen i arbeidsledigheten, se figur 4.9. Særlig personer med bakgrunn fra ingeniør- og IKT-fag er blitt rammet av lavere aktivitet i petroleumsnæringen. For denne gruppen har antall registrerte ledige personer steget med om lag 140 pst., eller 3 400 personer, i perioden fra 2012 til 2015. Oppgangen kommer etter lang tid med lav ledighet for denne gruppen.

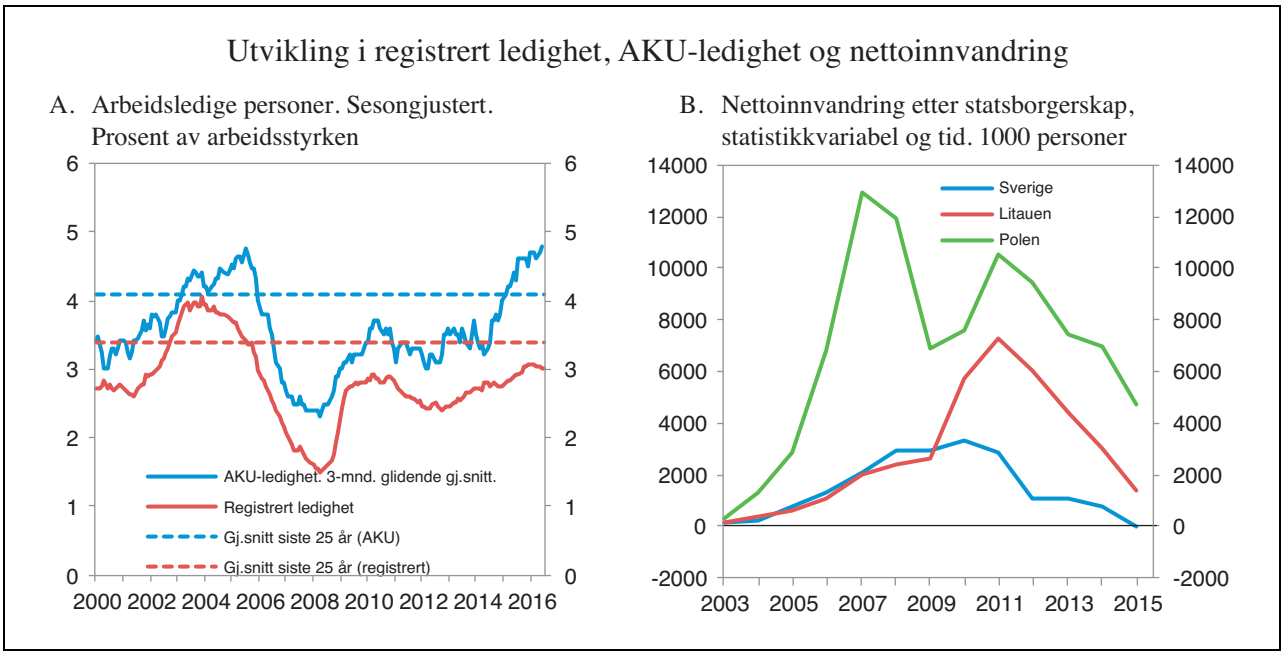
Det har vært store forskjeller i sysselsettingsutviklingen mellom næringer de siste årene. De siste to årene har sysselsettingen i petroleumsrettet virksomhet falt. Målt i prosent var nedgangen størst innenfor Utvinning av råolje og naturgass, men det var betydelig nedgang også i næringene Tjenester tilknyttet utvinning og i Verfts- og verkstedsnæringene. Samtidig økte antall jobber i flere næringer, blant annet i Bygg og anlegg, Overnatting og servering og Offentlige helse- og omsorgstjenester.

Lavere vekst i etterspørselen etter arbeidskraft har gått sammen med lavere netto arbeidsinnvandring, se figur 4.8B. Over 2/3 av sysselsettingsveksten siden 2004 har kommet blant innvandrere, se omtale i kapittel 5. Nettoinnvandringen i 2015 var langt lavere enn i de foregående årene, men nivået er fortsatt høyt historisk sett. Nettoinnvandringen fra Polen falt fra vel 6 900 personer i 2014 til 4 700 personer i 2015. Det var i fjor en liten netto utvandring til Sverige og Danmark, etter mange år med netto inngang av arbeidskraft fra disse landene. Svakere kronekurs har redusert lønnsforskjellene til andre land betydelig, samtidig som det har blitt vanskeligere å få arbeid i Norge.

Lønnsveksten har også avtatt. Mens årslønnsveksten i 2013 var på 3,9 pst., var den nede i 2,8 pst. i fjor, se nærmere omtale i avsnitt 4.3.2. Lavere lønnsvekst har bidratt til å trekke den innenlandske prisstigningen ned, mens en svakere krone har trukket prisveksten på importerte varer opp. Veksten i konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og uten energivarer økte fra 1,6 pst. i 2013 til 2,7 pst. i 2015. Økte priser på elektrisitet og drivstoff i 2013, og lavere i 2014 og 2015, bidro til at veksten i den samlede konsumprisindeksen holdt seg rundt 2 pst. i hvert av de tre årene.

4.3.2 Lønnsutviklingen

Årslønnsveksten har falt hvert år siden 2011, fra 4,2 pst. i 2011 til 2,8 pst. i 2015 ifølge nasjonalregnskapet, se figur 4.11. Det er det laveste nivået siden andre verdenskrig. Lønnsveksten ligger an til å bli lavere i 2016 enn i 2015. Utviklingen må ses i sammenheng med at lønnsomheten i store deler av næringslivet er satt under press som følge av fallet i prisene på olje og gass og lavere etterspørsel fra petroleumsvirksomheten. Nedgangen i lønnsveksten etter fallet i oljeprisen i 2014 er i tråd

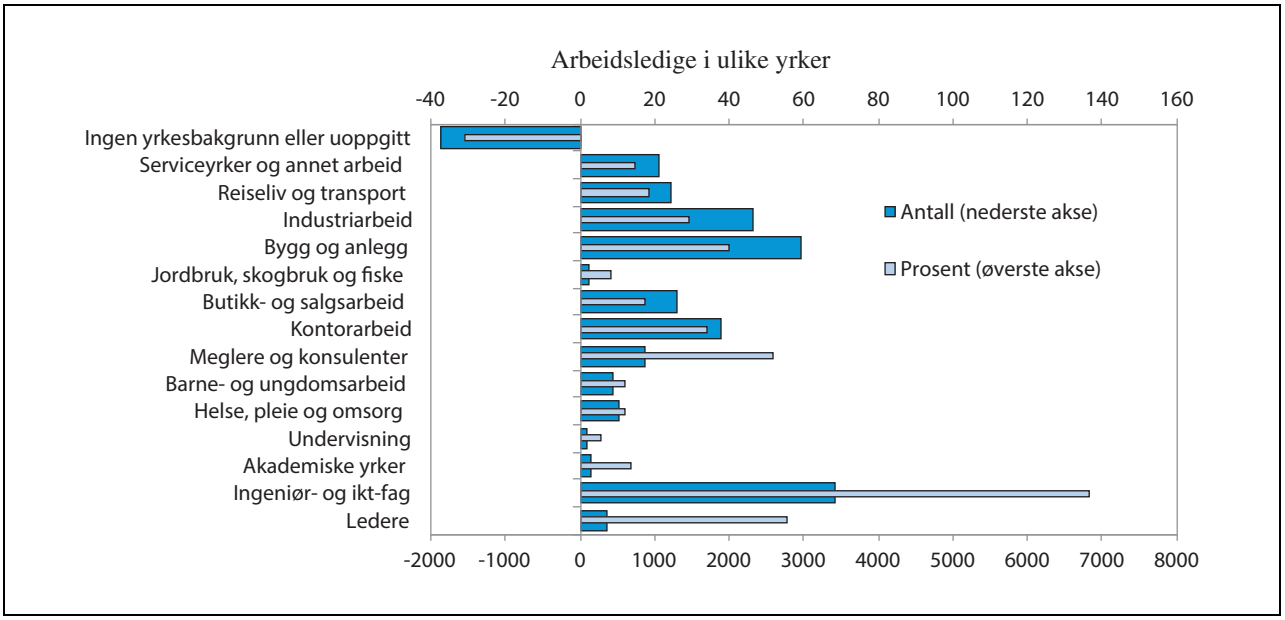


Figur 4.8 Utvikling i registrert ledighet, AKU-ledighet og nettoinnvandring

Kilder: NAV og Statistisk sentralbyrå.

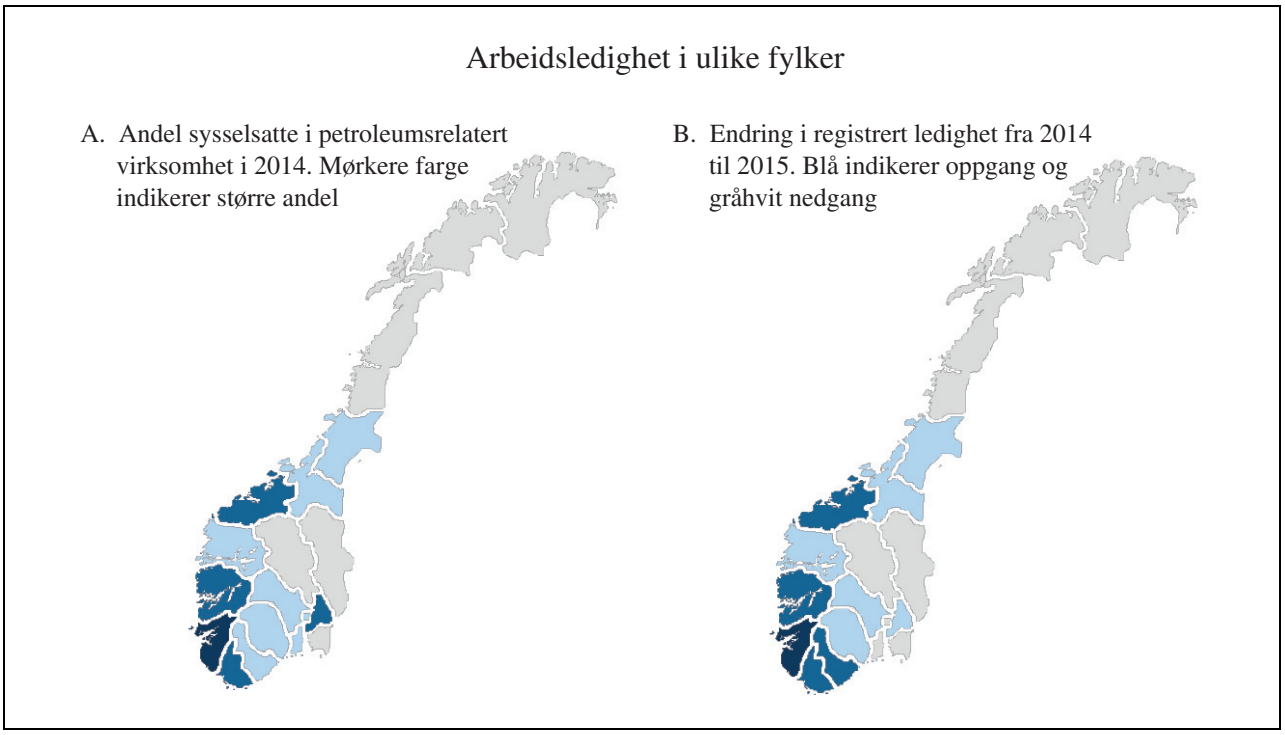
med analysen som Cappelen m.fl. (2013) gjorde for Holden III-utvalget, som viste at et fall i oljeprisen ville medføre redusert lønnsvekst blant annet gjennom økt ledighet og mindre lønnssmitte fra oljesektoren. Innsparingene i petroleumssektoren begynte allerede før oljeprisfallet og kan dermed ha påvirket lønnsveksten også før dette.

Reallønnsveksten er også kommet ned. Lav prisvekst bidro til fortsatt høy reallønnsvekst både i 2011 og 2012, men med høyere prisvekst og lavere nominell lønnsvekst ble reallønnsveksten lavere i 2014 og 2015. Ifølge TBU var reallønnsveksten 1,1 pst. i 2014 og 0,7 pst. i 2015, det laveste siden 1990. Litt lavere nominell lønnsvekst



Figur 4.9 Arbeidsledige i ulike yrker. Endring i antall registrerte ledige fra 2012 til 2015. I prosent og antall. Etter yrke. Årsgjennomsnitt

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og egne beregninger.



Figur 4.10 Utviklingen i arbeidsmarkedet i forskjellige fylker

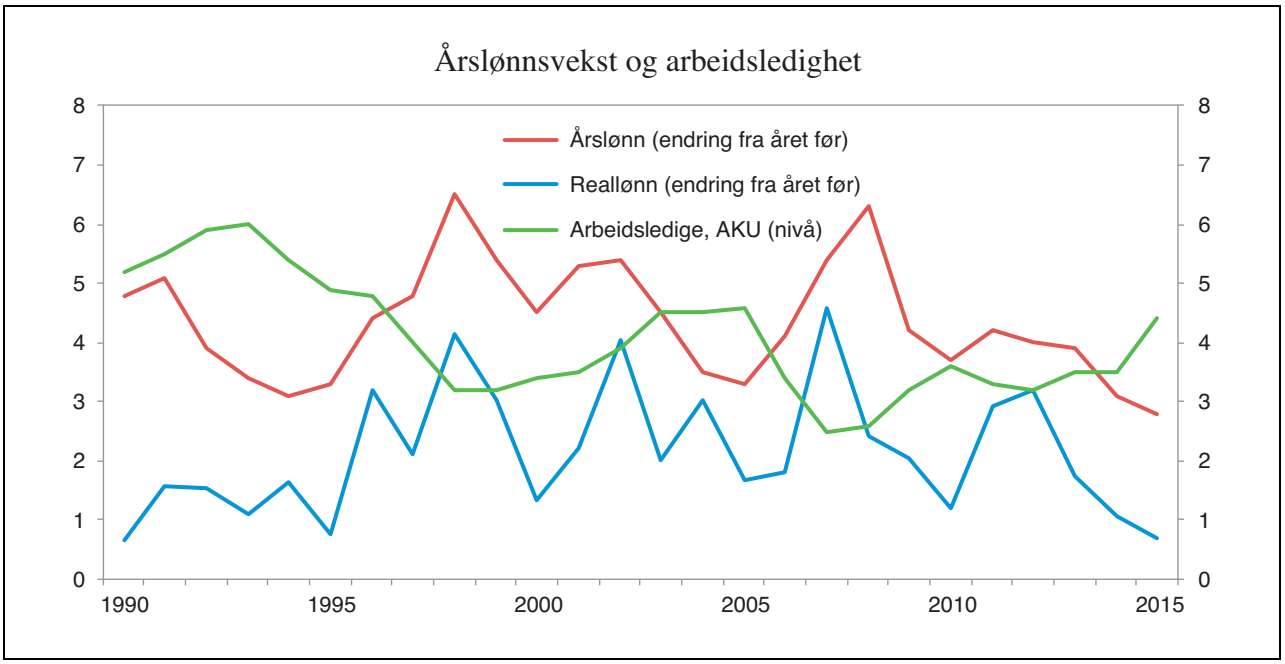
Kilder: NAV og International Research Institute of Stavanger.

og noe høyere prisvekst vil føre til en reallønnsnedgang i 2016. Figur 4.11 illustrerer den nære sammenhengen mellom lønnsdannelsen og utviklingen i arbeidsmarkedet på kort sikt: Lønnsveksten har stort sett falt når ledigheten har økt, og omvendt. Dette gjelder også utviklingen de seneste årene.

I et velfungerende arbeidsmarked er det en relativt høy reallønnsfleksibilitet, dvs. endringer i tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft slår raskt ut i reallønnen. Hvis arbeidsledigheten øker, vil reallønnen falle raskt slik at etterspørselen etter arbeidskraft øker. Studier viser at reallønnsfleksibiliteten i Norge har vært relativt høy sammenliknet med mange andre land (Clar m.fl., 2007). Det er grunn til å tro at frontfagsmodellen og høy grad av koordinering i lønnsoppgjørene, sentralt og lokalt, har bidratt til dette. Utviklingen de senere årene tyder på at nedgangen i lønnsveksten nettopp er et resultat av redusert lønnsomhet i konkurranseutsatt sektor og lavere etterspørsel etter arbeidskraft. Samtidig har svekkelsen av kronen gitt kraftfull drahjelp til konkurranseevnen og dermed til etterspørselen etter arbeidskraft. Det er usikkert hvor mye lavere lønnsveksten ville vært dersom kronen hadde svekket seg mindre, dvs. om lønnsdannelsen tillater tilstrekkelig fleksibilitet i en situasjon der valutakursen hadde absorbert en mindre del av sjokket.

Nedgangen i reallønnsveksten kommer etter mange år med høy vekst i kjøpekraften. Den høye reallønnsveksten i Norge etter årtusenskiftet må ses i sammenheng med den gunstige utviklingen i norsk økonomi og et stramt arbeidsmarked i flere sektorer. En kraftig oppgang i oljeprisen, høy lønnsomhet og økende aktivitet i oljesektoren var sammen med økt bruk av olje- og fondsinntekter over statsbudsjettet viktige drivere bak denne utviklingen. I perioden 2000–2014 økte reallønningene i Norge i gjennomsnitt med 2,4 pst. per år. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige reallønnsveksten i Sverige og Tyskland i denne perioden på hhv. 1,5 og 0,5 pst., ifølge tall fra OECD. Den høye reallønnsveksten i Norge etter årtusenskiftet kan gjenspeile at frontfagsmodellen lot arbeidstakerne få ta del i de store bytteforholdsgevinstene.

Utviklingen i lønnsveksten i lys av den kostnadsmessige konkurranseevnen og et mulig oljeprisfall ble drøftet i NOU 2013: 13. Holden III-utvalget mente at det trolig ville være nødvendig med en forbedring av den kostnadsmessige konkurranseevnen på lengre sikt med utgangspunkt i situasjonen i 2013, og at en moderat lønnsvekst vil bidra til dette, både direkte og indirekte gjennom lavere renter og svakere kronekurs. Det ble vi-



Figur 4.11 Årslønnsvekst og arbeidsledighet.[1] Prosent

[1] Årslønnsvekst ifølge nasjonalregnskapet og reallønnsvekst. Foreløpige tall for 2014 og 2015. Ved beregningen av reallønnsvekst er veksten i konsumprisindeksen benyttet som deflator.

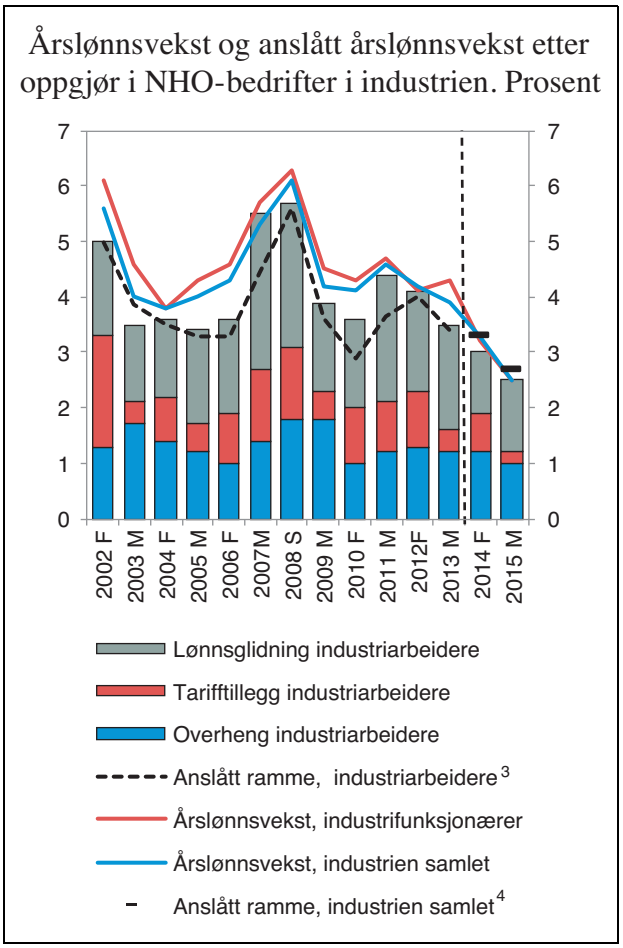
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

dere slått fast, at dersom prisen på olje og andre råvarer skulle falle betydelig, kunne det bli nødvendig med en markert forbedring av konkurranseevnen, og en svakere utvikling i reallønningene.

Årslønnsveksten i industrien (NHO-bedrifter) falt fra 4,6 pst. i 2011 til 3,9 pst. i 2013 og videre til 2,5 pst. i 2015. Utviklingen i petroleumsrelatert industri og betydningen for lønnsveksten har fått særlig oppmerksomhet. Oljenæringen påvirker lønnsveksten i resten av økonomien og i industrien spesielt, gjennom å påvirke etterspørsel og lønnsomhet i andre områder. Etter en årrekke med høy lønnsevne og lønnsvekst har lønnsveksten i deler av oljerelatert virksomhet nå gått ned. Innenfor Industrioverenskomsten dro den oljerelaterte delen årslønnsveksten ned med over ¼ prosentenhet i 2015, noe mer enn året før, mens den oljerelaterte delen dro veksten opp med nærmere ¾ prosentenhet i 2013, ifølge TBU.

Figur 4.12 viser årslønnsveksten i industrien samlet, for funksjonærer og for arbeidere dekomponert i glidning, tarifftillegg og overheng. Lønnsveksten har vært høyere for funksjonærene enn for arbeiderne med unntak av 2012 og 2015. Lønnsveksten kan imidlertid være påvirket av strukturendringer og variasjon i utbetalinger av variable lønnsarter, se boks 4.2. Vi ser også at lønnsveksten har vært avtakende for både arbeidere og funksjonærer i årene etter 2011. For arbeidere er både tarifftillegg og lønnsglidning redusert. Lønnsveksten blant industrifunksjonærer falt etter finanskrisen og gikk ytterligere ned i 2012, trolig som en følge av et svakere arbeidsmarked og dalende lønnsomhet i eksportbedrifter. Lønnsglidning i industrien falt også i 2003 og 2004 da ledigheten ifølge AKU var på samme nivå som nå og lønnsomheten var svak i norsk industri. For 2015 er årslønnsveksten beregnet til 2,5 pst. for både arbeidere og funksjonærer i industrien i NHO-området. Fire år tidligere var årslønnsveksten henholdsvis 4,4 og 4,7 pst., og det er således tale om en markant nedgang i lønnsveksten. NHO, i forståelse med LO, anslår årslønnsveksten i industrien samlet i NHO-området til 2,4 pst. i 2016.

Figur 4.12 viser anslaget på årslønnsveksten i inneværende år (rammen) for industriarbeidere fram til 2013, og rammen for industrien samlet for årene 2014 og 2015. I årene 2004–2013 ble årslønnsveksten for arbeidere gjennomgående litt høyere enn anslagene på årslønnsveksten etter frontfagsoppgjørene. Det må ses i sammenheng med at norsk økonomi var inne i en sterk oppgangsperiode, særlig fram mot 2008. Etter 2013 har NHO og LO fulgt opp anbefalingen fra Holden III-utvalget om å angi en troverdig ramme for den samlede årslønnsveksten i industrien etter front-



Figur 4.12 Årslønnsvekst[1] og anslått årslønnsvekst etter oppgjør i NHO-bedrifter i industrien.[2] Prosent

1 Lønn per årsverk. Lønnsveksten fra og med 2008 er etter ny næringsstandard for industrien. Sammenliknet med veksten fra 2007 til 2008 og tidligere år, vil det være et brudd i disse tidsseriene. Omtale av ny næringsstandard er gitt i vedlegg 2 i NOU 2013: 7.

2 F = Forbundsvise oppgjør, M = Mellomoppgjør, S = Samordnede oppgjør.

3 Ramme som anslått av Riksmekler i 2004, 2006 og 2010, og av NHO øvrige år. Rammen er basert på sentrale tillegg, overheng og anslått glidning.

4 Ramme anslått av NHO, i forståelse med LO.

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og NHO.

fagsoppgjøret. I 2014 anslo NHO, i forståelse med LO, at årslønnsveksten i industrien samlet i NHO-området ville bli 0,6 prosentenheter lavere i 2014 enn i 2013. Dette innebar en årslønnsvekst på 3,3 pst. Lønnsveksten ble senere beregnet til 3,3 pst. for 2014. Etter mellomoppgjøret i 2015 ble årslønnsveksten i 2015 anslått til 2,7 pst. Årslønnsveksten ble senere beregnet til 2,5 pst., hvilket må sies å være godt i tråd med anslaget. Årslønnsveksten slik den fremkommer i statistikken inkluderer struktureffekter, se omtalen i boks 4.2.

Årslønnsveksten i de største forhandlingsområdene er gjennomgående blitt lavere siden 2013. Siden 2002 har lønnsveksten i staten og i kommunene stort sett vært nokså lik lønnsveksten i industrien i alt, se figur 4.13A. Systemomlegging og strukturelle forhold har bidratt til større avvik for Spekter-Helse og Virke i enkelte år, se boks 4.2

Figur 4.13B viser gjennomsnittlig årslønnsvekst i perioden 2002–2015 sett under ett. Det største avviket fra gjennomsnittet er i finansnæringen. Samlet sett viser figur 4.13A og figur 4.13B at det er små forskjeller i lønnsveksten mellom områder. Lønnsveksten må sies å ha vært nokså sammenfallende mellom ulike områder over tid.

Utviklingen viser at lønnsveksten i industrien faktisk har fungert som en norm for andre forhandlingsområder, også i en periode med avtagende lønnsvekst. Frontfagsmodellen og en høy grad av koordinering har vært medvirkende til at lønnsveksten ikke økte mer mens oljeprisen var høy, og til at lønnsveksten i hele økonomien ble redusert etter fallet i oljeprisen. I årene etter Holden III-utvalget har partene i lønnsoppgjørene lagt stor vekt på resultatet i frontfaget i egne oppgjør, antagelig mer enn tidligere. Lønnsveksten har da også vært nokså lik på tvers av områder siden 2013, når en ser bort fra forhold som kan tilskrives strukturelle endringer mv. Oppgjørene i 2016 er rettet inn mot en årslønnsvekst på 2,4 pst. i alle større avtaleområder, som i frontfaget. Lønnsveksten er dermed sterkt koordinert på tvers av de store forhandlingsområdene. En mulig utfordring er at en sterk binding til frontfagsrammen i hvert enkelt år vil kunne skape uheldige spenninger. Holden III-utvalget betonet også at en troverdig ramme skal verken være et gulv eller tak for lønnsdannelsen, men en norm som andre forhandlingsområder skal forholde seg til.

Ovenstående peker i retning av at frontfaget som norm for etterfølgende forhandlingsområder ikke er svekket. Partene i arbeidslivet støtter opp om frontfagsmodellen. Organisasjonsgraden blant arbeidstakerne er stabil, mens tariffavtaledekningen i privat sektor har vært svakt fallende det siste tiåret, fra 60 pst. i 2004 til 57 pst. i 2014, mens andelen var 63 pst. i den første undersøkelsen i 1998 (Nergaard, 2016). Allmenngjøring i flere bransjer fra 2015 kan bidra til å opprettholde koordineringen i lønnsdannelsen i en periode med fortsatt høy arbeidsinnvandring. Allmenngjøring av tariffavtaler bidrar til at tariffavtalene i praksis regulerer flere arbeidsforhold enn det overenskomstene dekker, og det minsker bedriftenes mulige gevinst ved å stå utenfor overenskomstene for å betale lavere lønn.

Boks 4.2 Strukturendringer og lønnsveksten

Årslønnsveksten slik den fremkommer i statistikken inkluderer struktureffekter. Struktureffekter oppstår når veksten i gjennomsnittslønnen påvirkes av særlige forhold som ikke har å gjøre med tradisjonelle faktorer i lønnsdannelsen. Dette kompliserer en sammenligning av lønnsutviklingen på tvers av områder.

Generelt kan endringer i sammensetningen av en gruppe fra ett år til det neste føre til at den registrerte lønnsveksten avviker noe fra gjennomsnittet av den individuelle lønnsveksten. Det kan for eksempel skyldes forskyvninger mellom næringer eller delområder med forskjellig lønnsnivå og endringer i sammensetning etter alder og kompetanse og dermed forskjellig lønnsnivå. I andre tilfeller kan forhold som virkningstidspunkter for overenskomster og endringer i lønnssystemer påvirke den registrerte lønnsveksten. For noen grupper kan også endringer i utbetalinger av variabel lønn (bonus, provisjon, uregelmessige tillegg, mv.) påvirke lønnsveksten.

Innvandring kan medføre struktureffekter i årslønnsveksten gjennom at arbeidsinnvandrere kommer inn på arbeidsmarkedet med et lønnsnivå som stort sett er lavere enn gjennomsnittet for den aktuelle bransjen, og gjennom at innvandringen påvirker sammensetningen av sysselsettingen mellom bransjer. Etter EØS-utvidelsen i 2004 har reallønnsveksten i næringer med høy andel sysselsatte innvandrere som forretningsmessig tjenesteyting og hotell- og restaurantbransjen, vært langt svakere enn i næringer med mindre bruk av utenlandsk arbeidskraft, se figur 5.12 og Nordbø (2013). Lavere lønnsnivå hos innvandrere enn hos norske arbeidstakere har trolig bidratt til dette. Hotell- og restaurantnæringen er imidlertid en næring med høyt turnover og mange unge ansatte. Betydningen av innvandring for lønnsdannelsen er omtalt i kapittel 5.

Under beskrives noen liknende strukturelle og andre forhold som har påvirket lønnsutviklingen i noen områder, basert på rapportene fra TBU.

For industrifunksjonærer i NHO-bedrifter har endringer i sammensetningen av gruppen påvirket lønnsveksten både opp og ned i enkelte år. I de senere årene har denne virkningen vært positiv med rundt 0,3 prosentenheter i 2013 og 2014, og tilsvarende negativ i 2015. Økte bonusutbetalinger bidro til å dra opp lønnsveksten med 0,3–0,4 prosentenheter per år i årene 2005–2007, og til å dra ned lønnsveksten med 0,4 prosentenheter i 2012 og i mindre grad i 2013. For industriarbeidere i NHO-bedrifter bidro endret sammensetning til å øke lønnsveksten med om lag 0,2 prosentenheter i gjennomsnitt per år i årene 2009–2012. Også for denne gruppen har endringer i bonus og uregelmessige tillegg påvirket lønnsveksten i enkelte år.

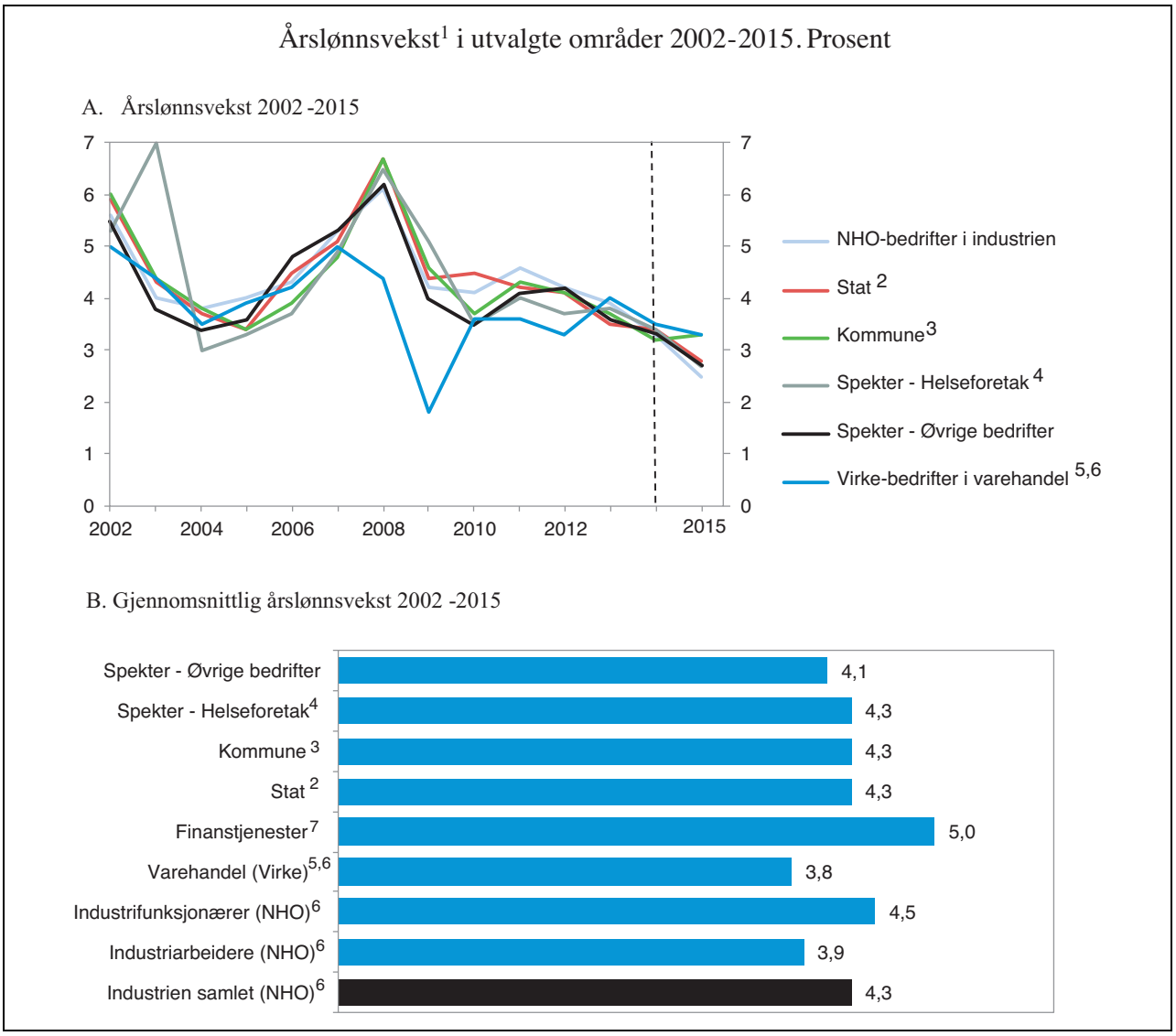
Lønnsveksten i industrien påvirkes av utviklingen i oljerelatert virksomhet. Oljerelatert virksomhet utgjorde fram til 2014 en stadig større andel av Industrioverenskomsten, men i 2015 var det redusert sysselsetting i den oljerelaterte delen av overenskomsten. Den oljerelaterte delen av Industrioverenskomsten dro lønnsveksten i 2015 ned med over ¼ prosentenhet, noe mer enn året før, mens den oljerelaterte delen dro veksten opp i 2013 med nærmere ¾ prosentenhet. Samtidig er årslønnsveksten i 2015 for alle arbeidere innenfor oljevirksomhet, offshore på 3,5 pst. trukket opp av betydelige strukturelle sysselsettingseffekter på over 2 prosentenheter.

Lønnsveksten i byggevirksomhet i NHO-området har fulgt lønnsveksten for industriarbeidere i NHO-området det siste tiåret. For arbeidere i bygg og anlegg i NHO-bedrifter trakk endringer i sammensetningen av arbeidstakergruppen lønnsveksten ned i størrelsesorden 1½ prosentenhet fra 2011 til 2012, tilsvarende som ved den sterke økningen i sysselsettingen i sektoren i 2007 og 2008. Lønnsveksten ble i langt mindre grad påvirket av slike effekter i 2013, 2014 og 2015.

Både i 2008 og 2009 var det uvanlig store variasjoner i varehandelen mht. omsetning, lønnsomhet og sysselsetting. Flere faghandelsbransjer med relativt høyt lønnsnivå ble hardt rammet av finanskrisen fra vår/sommer 2008, mens dagligvarehandel og andre bransjer med et lavere lønnsnivå viste god vekst. Dette bidro etter alt å dømme til å trekke registrert lønnsvekst ned i disse årene. Endret aldersammensetning med færre unge arbeidstakere fra 2014 til 2015 trakk lønnsveksten i Virke-bedrifter i varehandel betydelig opp i 2015, mens det omvendte var tilfelle i 2012.

I Helseforetakene var lønnsveksten særlig høy i 2003. Dette har sammenheng med at lønnsoppgjøret for medlemmer i Den norske Legeforening med virkning fra 1. januar 2003 skulle dekke begge årene 2002 og 2003. Oppgjøret innebar vesentlige endringer i legenes lønns- og arbeidsforhold, herunder arbeidstidsendringer og at flere tidligere lønnstillegg ble erstattet av høyere fastlønn. For alle grupper eksklusiv leger er det beregnet en samlet årslønnsvekst på 5,0 pst. fra 2002 til 2003.

I kommunene førte streiken blant undervisningsansatte til forskyvninger i virkningstidspunkter av tarifftillegg i 2014. Dette bidro til å dra lønnsveksten ned med 0,2 prosentenheter i 2014 og tilsvarende opp i 2015. I hovedoppgjøret i 2014 avtalte partene i kommunesektoren tillegg for 2015. Sammen med effekten av streiken bidro dette til at lønnsveksten i kommunene i 2015 ble noe høyere enn i industrien, som samtidig reduserte lønnsveksten. Ifølge TBU har imidlertid lønnsveksten sett over en periode på fem eller ti år vært den samme i kommunene som i industrien.



Figur 4.13 Årslønnsvekst[1] i utvalgte områder

1 Lønn per årsverk. Lønnsveksten fra og med 2008 er etter ny næringsstandard for industrien og Virke-bedrifter i varehandel. Sammenliknet med veksten fra 2007 til 2008 og tidligere år, vil det være et brudd i disse tidsseriene. Omtale av ny næringsstandard er gitt i vedlegg 2 i NOU 2013: 7.

2 Eksklusiv de statlig eide helseforetakene.

3 Omfatter ansatte i kommunene, fylkeskommunene og andre virksomheter som er medlemmer i KS, herunder bedriftsmedlemmer. Fram til 2005 er Oslo kommune ikke inkludert.

4 Høy lønnsvekst i Spekter – Helseforetak i 2003 hadde sammenheng med systemomlegging av legeoppgjøret. Nærmere omtale er gitt i NOU 2004: 14.

5 Lønnsveksttallene er for heltidsansatte. For varehandel bidrar bruddet i statistikken trolig til å trekke ned lønnsveksten betydelig i 2009, jf. note 1.

6 Forretnings- og sparebanker og forsikringsvirksomhet som omfatter noen flere grupper enn forhandlingsområdet bank og forsikring. Lønnsveksttallene er for heltidsansatte.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

4.3.3 Utviklingen i konkurranseevnen[4]

Omfattende deltakelse i internasjonal handel med varer og tjenester har gjort det mulig for Norge å oppnå en høyere materiell levestandard enn hva som ville vært mulig dersom norsk økonomi hadde vært skjermet mot utenlandsk konkurranse. Fordelene vil imidlertid bli redusert hvis Norge ikke klarer å sørge for en effektiv ressursutnyttelse, herunder full sysselsetting og en akseptabel inntektsfordeling. For å høste gevinstene ved internasjonalt varebytte, må man klare å

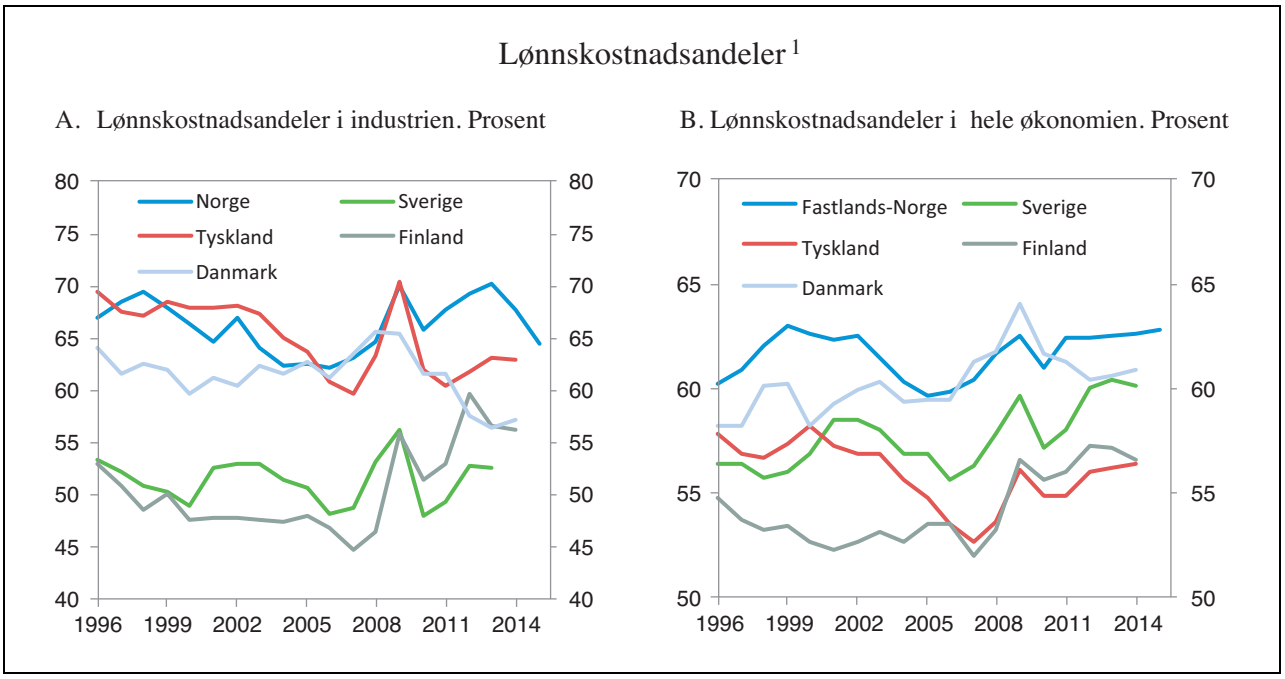
4 Omtalen av konkurranseevne er en sammenfatning av tilsvarende omtale i NOU 2016: 6. Se rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene for en grundigere gjennomgang av utviklingen i konkurranseevnen.

omstille ressurser som blir ledige som følge av endringer i markedsforholdene. Land som deltar i det internasjonale vare- og tjenestebyttet, må også over tid ha en rimelig balanse i utenriksøkonomien. Et lands konkurranseevne uttrykker evnen til å opprettholde en rimelig balanse i utenriksøkonomien over tid, samtidig med høy og effektiv ressursutnyttelse og en akseptabel inntektsfordeling.

Utviklingen i en enkelt bedrifts eller nærings konkurranseevne kan ikke uten videre brukes til å trekke slutninger om utviklingen i konkurranseevnen til et helt land. Konkurranseevnen for en næring sier noe om dens evne til å overleve over tid. For at en næring som konkurrerer i et internasjonalt marked skal være lønnsom, må bedriftene i næringen hevde seg i konkurransen med utenlandske bedrifter på produktmarkedene, og med andre norske næringer på faktormarkedene, herunder arbeidsmarkedet. En økonomi i vekst og med høy omstillingsgrad vil være kjennetegnet av ulik utvikling i konkurranseevnen for de forskjellige næringene. I konkurranse om knappe faktorer må noen næringer trappe ned sin virksomhet, mens andre kan ekspandere i takt med økt lønnsomhet. En bedring i en nærings konkurranseevne, for eksempel som følge av at myndighetene endrer rammevilkårene for næringen, kan gi en dårligere samlet ressursutnyttelse og dermed ikke bedre konkurranseevne i norsk økonomi samlet sett.

Hovedkursteorien peker på lønnskostnadsandelen som en sentral indikator for utviklingen i lønnsomheten, se nærmere omtale i kapittel 3. Høyere lønnskostnader, lavere produsentpriser og svakere produktivitetsutvikling er faktorer som isolert sett bidrar til svekket konkurranseevne og lavere lønnsomhet. En slik utvikling vil innebære at en større andel av bedriftenes overskudd tilfaller lønnstakerne og en mindre andel tilfaller kapitaleierne. Lønnskostnadsandelen vil da gå opp, mens driftsresultatandelen vil gå ned. Motsatt bidrar lavere lønnskostnader, høyere produsentpriser og sterkere produktivitetsutvikling isolert til bedret konkurranseevne og lønnsomhet. En slik utvikling vises ved en lavere lønnskostnadsandel og tilsvarende høyere driftsresultatandel.

Figur 4.14A viser at lønnskostnadsandelen i norsk industri har holdt seg nokså stabil siden årtusenskiftet sammenliknet med utviklingen i våre naboland, der den enten har trendet ned eller opp. Lønnskostnadsandelen i industrien var 64,5 pst. i 2015, mot 66,4 pst. i 2000. Mens lønnskostnadsandelen i Norge i denne perioden er blitt løftet av høy vekst i lønningene, har bytteforholdsgevinster med oppgang i produsentprisene relativt til prisene på innsatsfaktorer gjennomgående trukket i motsatt retning. I forbindelse med finanskrisen steg lønnskostnadsandelen i norsk industri markert i 2009. Lønnskostnadsandelen falt tilbake igjen i 2010, men steg deretter de tre neste årene.



Figur 4.14 Lønnskostnadsandeler[1]

[1] Lønnskostandsandelene er beregnet ved lønnskostnader dividert på brutto faktorinntekter, dvs. at driftsresultatet ikke er justert for kapitalslit.

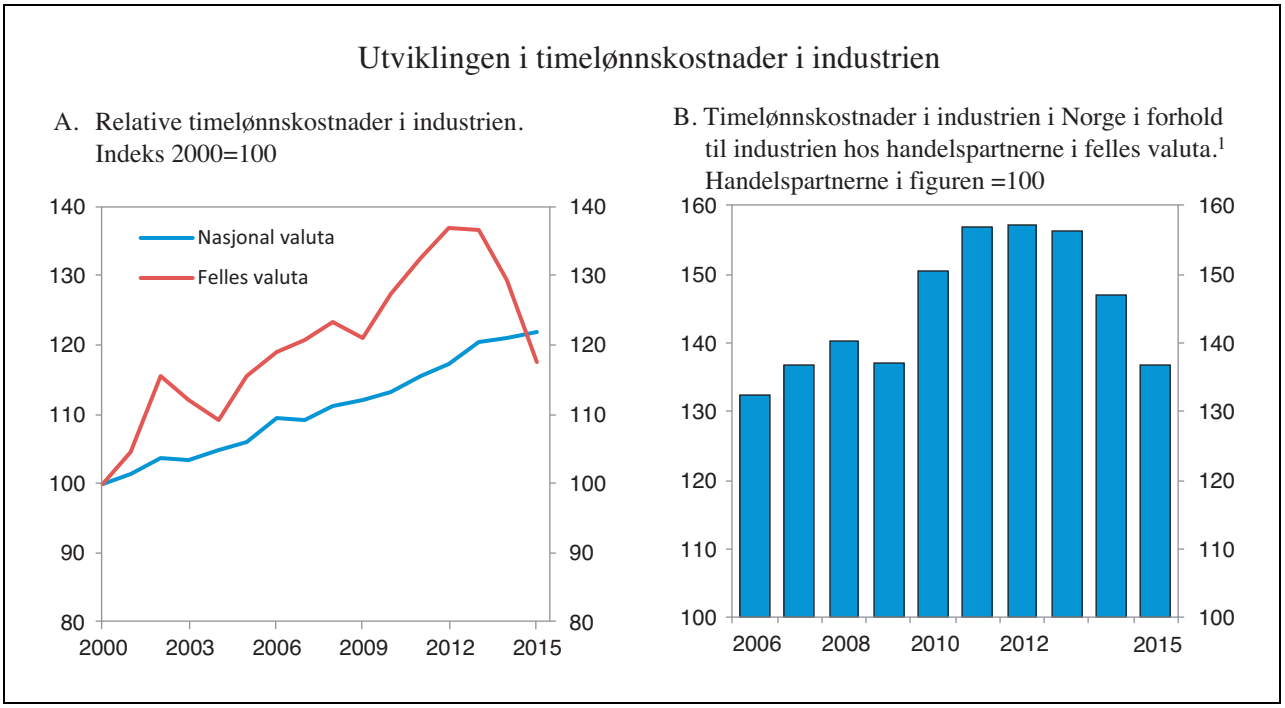
Kilde: TBU.

De to siste årene har lønnskostnadsandelen i industrien samlet falt markert fra over 70 pst. i 2013 til vel 64 pst. i 2015, se figur 4.14A. Lavere lønnskostnadsandel innebærer at en mindre andel av bedriftenes overskudd tilfaller lønnstakerne og en større andel tilfaller kapitaleierne. Ifølge det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene gikk lønnskostnadsandelen i leverandørindustrien noe opp i denne perioden.

Lønnskostnadene er den enkeltfaktoren som betyr mest for kostnadene i næringslivet. Etter gjennomgående å ha styrket seg fra årtusenskiftet og fram til 2012, har en markert svekkelse av den norske kronen sammen med lavere lønnsvekst bidratt til at den kostnadsmessige konkurranseevnen målt ved relative timelønnskostnader i industrien i felles valuta har bedret seg de tre siste årene, se figur 4.15A. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall var veksten i timelønnskostnadene i norsk industri i 2015 på 2,6 pst., 0,6 prosentpoeng høyere enn veksten i timelønnskostnadene hos våre handelspartnere. Den markerte svekkelsen av kronen bidro likevel til at relative timelønnskostnader gikk ned med 9,1 pst. fra 2014 til 2015. Bedringen i kostnadsmessig konkurranseevne de siste årene har kommet i en periode med lavere vekst og stigende arbeidsledighet i norsk økonomi. Det bidrar til å lette omstillingen til lavere olje- og gasspriser og lavere etterspørsel fra petroleumsvirksomheten.

Den markerte svekkelsen av kronen de siste årene har også bidratt til at differansen mellom nivået på timelønnskostnaden i industrien i Norge og i industrien hos våre handelspartnere i EU har falt markert, se figur 4.15B. Nivået i Norge er likevel fortsatt høyere enn hos våre handelspartnere i EU. Mens timelønnskostnadene i industrien i Norge i 2012 var 57 pst. høyere enn hos våre handelspartnere i EU, hadde dette forholdstallet gått ned til 37 pst. 2015. At timelønnskostnadene er høyere i norsk industri enn i industrien hos våre handelspartnere reflekterer norsk økonomis høye produktivitet og inntektsnivå, samt jevnere fordeling av inntektene. Nivåforskjellen er kommet gjennom mange år med høyere lønnsvekst i Norge enn i utlandet. Bedringen i den kostnadsmessige konkurranseevnen i det siste har kommet i en periode med økt ledighet og en kraftig svekkelse av lønnsomhetsutsiktene for leverandører til oljevirksomheten som utgjør en stor del av konkurranseutsatt sektor/frontfaget.

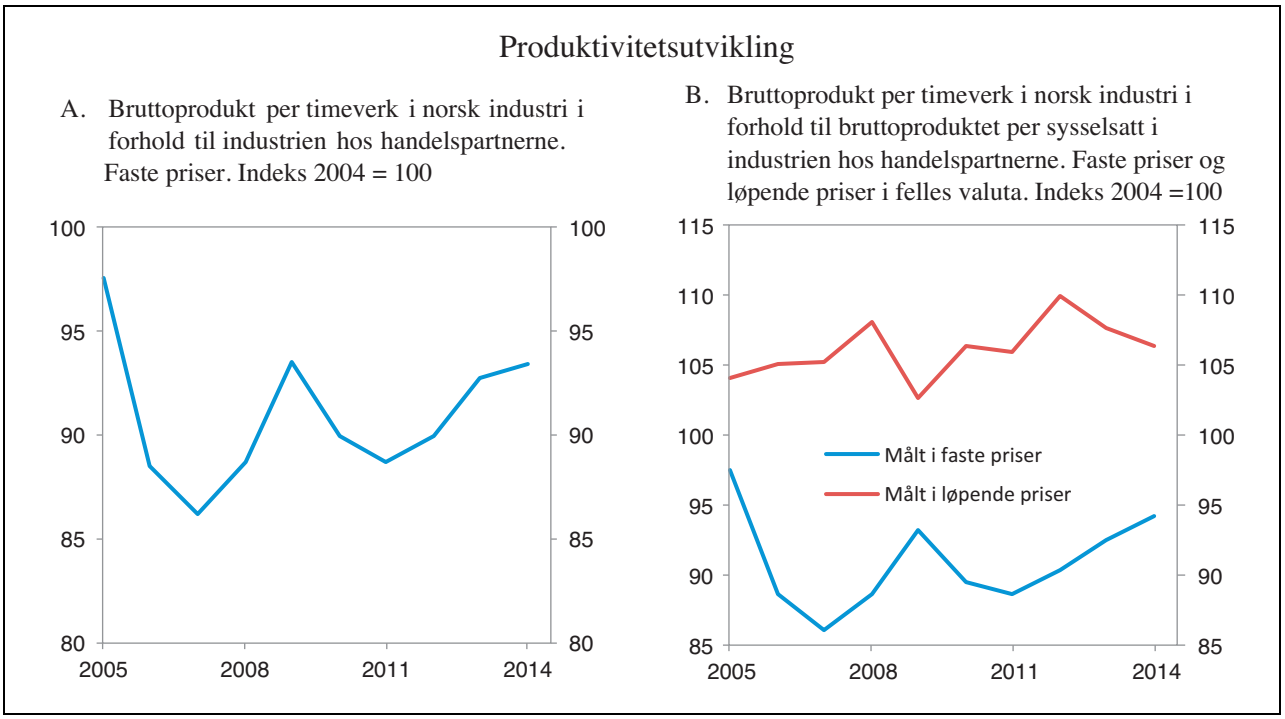
Et høyt lønnsnivå vil ikke nødvendigvis bety at konkurranseevnen overfor utlandet er for svak, hvis lønnsevnen er god som følge av høy produktivitet eller høye priser på produktene til norsk industri i forhold til prisene på produktene til industrien hos handelspartnerne. Ifølge foreløpige na-



Figur 4.15 Utviklingen i timelønnskostnader i industrien

[1] Tallene fra 2005 til 2013 er fra Conference Board. Nivået i 2014 og 2015 er framskrevet ved å benytte nasjonalregnskapstall for Norge og arbeidskraftkostnadsindekser fra Eurostat for handelspartnerne.

Kilde: TBU.



Figur 4.16 Produktivitetsutvikling

Kilde: TBU.

sjonalregnskapstall falt produktiviteten i norsk industri, målt ved bruttoprodukt per timeverk, med 0,6 pst. i fjor, etter å ha økt med i gjennomsnitt 3 pst. de to foregående årene. Til sammenlikning var gjennomsnittlig produktivitetsvekst i industrien i perioden 2005–2014 på 1,5 pst. Det er 0,7 prosentenheter lavere enn et vektet snitt av våre handelspartnere. En sammenlikning av tall for bruttoprodukt per timeverk for norsk industri med tall for bruttoprodukt per sysselsatt hos handelspartnerne tyder på at norsk industri har hatt en mer positiv produktivitetsutvikling målt i løpende priser, se figur 4.16B. Dette gjenspeiler sterkere prisvekst på norske industriprodukter enn på produktene til handelspartnerne i perioden. I samme periode har derimot industrisysselsettingen vokst med 0,4 pst. i gjennomsnitt per år, mens den hos våre handelspartnere har gått ned med 1,2 pst. i gjennomsnitt per år.

4.4 Utviklingen i norsk økonomi sammenliknet med lavoljeprisscenarioene i Holden III

Holden III-utvalget la fram en referansebane for utviklingen i norsk økonomi fremover for å drøfte hvilke utfordringer et sannsynlig økonomisk forløp ville innebære for lønnsdannelsen, og hvordan lønnsdannelsen best mulig kunne bidra til en god økonomisk utvikling. I tillegg presenterte utvalget følsomhetsberegninger av konsekvensene av et betydelig fall i oljeprisen. Drøyt et halvt år etter at rapporten ble overlevert falt oljeprisen kraftig. Mekanismene i økonomien har kvalitativt i stor grad fulgt de mønstrene Holden III-utvalget antok og økonomien har også i rimelig grad kvantitativt utviklet seg i tråd med beregningene. De negative impulsene fra petroleumsvirksomheten ser i stor grad ut til å være fanget opp riktig, mens de stabiliserende endringene i valutakurs, rente- og finanspolitikk ser ut til å ha vært større enn antatt. Konsumet i husholdningene har likevel utviklet seg svakere enn antatt. Samlet kan det nå se ut til at fallet i BNP-veksten og økningen i arbeidsledigheten ble fanget godt opp i følsomhetsberegningene, men at utslagene er kommet raskere enn ventet.

I referansebanen i Holden III-utvalgets rapport ble det lagt til grunn relativt høy, men klart lavere oljepris enn i 2012 og 2013. En trendmessig nedgang i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten ga likevel utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi. Samtidig ville finansieringsbidraget til statsbudsjettet fra olje- og fondsinntekter målt som andel av BNP gå klart ned, mens behovene spesielt knyttet til aldringen av befolkningen ville gå opp. Holden III-utvalget så videre på hvor sårbar norsk økonomi ville være for et kraftig oljeprisfall og hvilken rolle norsk lønnsdannelse ville

ha i en slik situasjon. Utvalget fikk utarbeidet én rapport fra SSB, Cappelen m.fl. (2013) som belyste disse problemstillingene. Referansebanen (hovedprognosen) baserte seg på en moderat nedgang i oljeprisen på kort sikt og deretter en uendret realoljepris på om lag 94 USD per fat fra og med 2014. I to følsomhetsberegninger ble oljeprisen forutsatt å falle til 60 USD per fat i 2015-priser i 2016, etter forbigående å ha ligget klart lavere i 2015. En av beregningene la til grunn at oljeprisfallet kom som følge av forhold på tilbudssiden, mens den andre beregningen la til grunn at lavere etterspørsel trakk oljeprisen ned. Gassprisen ble forutsatt å følge utviklingen i oljeprisen med en tidsforsinkelse.

Virkeligheten blir aldri helt som prognoser eller scenarier beskriver. Utviklingen de siste par årene har elementer av begge følsomhetsberegningene, se kapittel 4.1, men økt oljeproduksjon og lavere kostnader ved utvinning ser ut til å ha vært den viktigste driveren for oljeprisfallet, altså forhold på det man normalt kaller tilbudssiden. Prisnedgangen har så langt vært større enn lagt til grunn av Holden III. Det har trukket etterspørselen fra petroleumssektoren ned sammenliknet med analysene i Cappelen m.fl. (2013). Samtidig har politikkresponsen vært større. Pengepolitikken har vært mer ekspansiv, og bruken av oljepenger over statsbudsjettet har økt mer enn antatt i følsomhetsberegningene. Samlet sett ser den økonomiske veksten ut til å bli litt lavere og arbeidsledigheten noe høyere i perioden 2014–2016 enn hva lavoljepris-beregningene i Cappelen m.fl. (2013) viste. Arbeidsinnvandringen ser i stor grad ut til å ha reagert som beregnet, med en markert nedgang som følge av høyere arbeidsledighet i Norge og at svekkelsen av kronen har gjort norske lønninger mindre verdt i utenlandsk valuta.

Oljeinvesteringene begynte å falle i 4. kvartal 2013, omtrent samtidig med overleveringen av Holden III-utvalgets rapport. Vel et halvt år etter overleveringen startet et dramatisk fall i oljeprisen, se kapittel 4.2. I dette avsnittet vil vi se nærmere på hvordan den faktiske utviklingen har vært og ser ut til å bli i 2016 ifølge SSB (2016), sammenholdt med de ulike scenarioene i Cappelen m.fl. (2013), primært de med lav oljepris. Oljeprisforutsetningene bak disse beregningene er ganske nær det som ser ut til å bli realisert.

Analysene i Holden III viste at norsk økonomi, selv med et betydelig oljeprisfall, ville kunne takle lavere etterspørsel fra petroleumsnæringen uten å gå inn i et dypt tilbakeslag. Utvalget pekte på tre viktige forhold i norsk økonomi som bidrar til dette: Handlingsregelen for finanspolitikken og oljefondsmekanismen, inflasjonsmål og flytende valutakurs og at lønnsdannelsen ville bidra til nødvendige omstillinger gjennom beskjedne lønnskrav.

Holden III-utvalget viste til at et etterspørselsdrevet oljeprisfall trolig ville gi større negative utslag i norsk økonomi enn et like stort tilbudssidedrevet prisfall. Cappelen m.fl. (2013) viste at de negative utslagene i norsk økonomi av lavere etterspørsel fra oljevirksomheten i det første tilfellet ble forsterket av at også etterspørselen i de andre norske eksportmarkedene gikk ned. I det tilbudssidedrevne scenarioet ble aktiviteten i verdensøkonomien tvert i mot stimulert av lavere oljepris, noe som bidro til å trekke opp annen norsk eksport og øke aktiviteten i andre deler av økonomien. Tilbudssiden ser ut til å ha vært den viktigste kilden til oljeprisfallet, men den relativ svake aktivitetsutviklingen i verdensøkonomien har åpenbart også bidratt.

Noen viktige forutsetninger og resultater i de to scenarioene for 2014–2016 er listet opp i tabell 4.1. Det ble lagt til grunn at oljeprisen raskt kom ned slik at prisen som årsgjennomsnitt ble 40 USD per fat i 2015 for deretter reelt å holde seg på om lag 60 USD per fat. Den faktiske nedgangen har vært mer gradvis, med et foreløpig bunnivå på knapt 30 USD per fat tidlig i 2016. Etter det har prisen tatt seg en del opp igjen. I 2015 var oljeprisen med det langt høyere enn i de to alternative beregningene med lav oljepris, men den ser ut til å bli mye lavere i 2016. Prisfallet fra 2013 til antatt årsgjennomsnitt for 2016 har således vært klart kraftigere enn i de to følsomhetsberegningene, men om det også vil gjelde for resten av 2016 og ikke minst 2017 gjenstår å se. Ettersom amerikanske dollar (USD) har styrket seg mot de fleste andre valutaer i de tre siste årene samtidig som kronen har svekket seg, er nedgangen i oljepris mye større målt i USD enn i norske kroner. Nedgangen i oljepris fra 2013 til 2016 ser ut til å bli rundt 10 pst. større enn forutsatt målt i norske kroner, men vel 40 pst. større målt i USD.

Tre viktige kanaler for hvordan ulike forhold knyttet til oljevirksomheten påvirker norsk økonomi er:

- Etterspørselen fra norsk petroleumsnæring
- Myndighetenes inntekter fra petroleumsnæringen og bruken av disse inntektene
- Oljeprisens innflytelse på kronekursen og børskurser

En lavere oljepris enn lagt til grunn i lavoljeprisscenarioene bidrar til at oljeinvesteringene også ser ut til å falle vesentlig mer i perioden 2013 til

2016, enn forutsatt. Som tidligere nevnt begynte nedgangen i oljeinvesteringene nesten ett år før fallet i oljeprisen satte inn for alvor. Oljeselskapene var misfornøyde med lønnsomheten de oppnådde og startet en runde med ulike innsparingstiltak som blant annet resulterte i reduserte investeringer. Således anslo Cappelen m.fl. (2013) at oljeinvesteringene ville vokse med vel 10 pst. i 2014, mens de siste tallene viser en nedgang på 3 pst. I 2015 ble nedgangen også mye kraftigere enn antatt i lavoljepris-scenarioene. Det kan delvis føres tilbake til at oljeprisfallet tross alt satte inn et halvt år tidligere enn forutsatt, men også at nedgangen i oljeinvesteringene ikke bare var en følge av de lave oljeprisene. I 2016 ser nedgangen i oljeinvesteringene derimot ut til å bli klart mindre enn i lavoljepris-scenarioene. Samlet ser det nå ut til at investeringene i sektoren vil falle med vel 30 pst. fra 2013 til 2016, mens de i følsomhetsberegningene falt med knapt halvparten. I lavoljepris-scenarioene fortsatte imidlertid fallet helt fram til 2019, mens oljeinvesteringene i SSBs siste anslag øker noe i 2018 og 2019, se figur 4.17A. Samlet sett ser impulsene i tilknytning til petroleumsvirksomheten kvalitativt ut til å bli noenlunde i tråd med lavoljepris-scenarioene, men den negative impulsen ser ut til å ha blitt noe sterkere enn forutsatt fram til 2016. Ser vi dermed perioden 2014–2019 under ett, kan det se ut som om også det kvantitativt fanges godt opp.

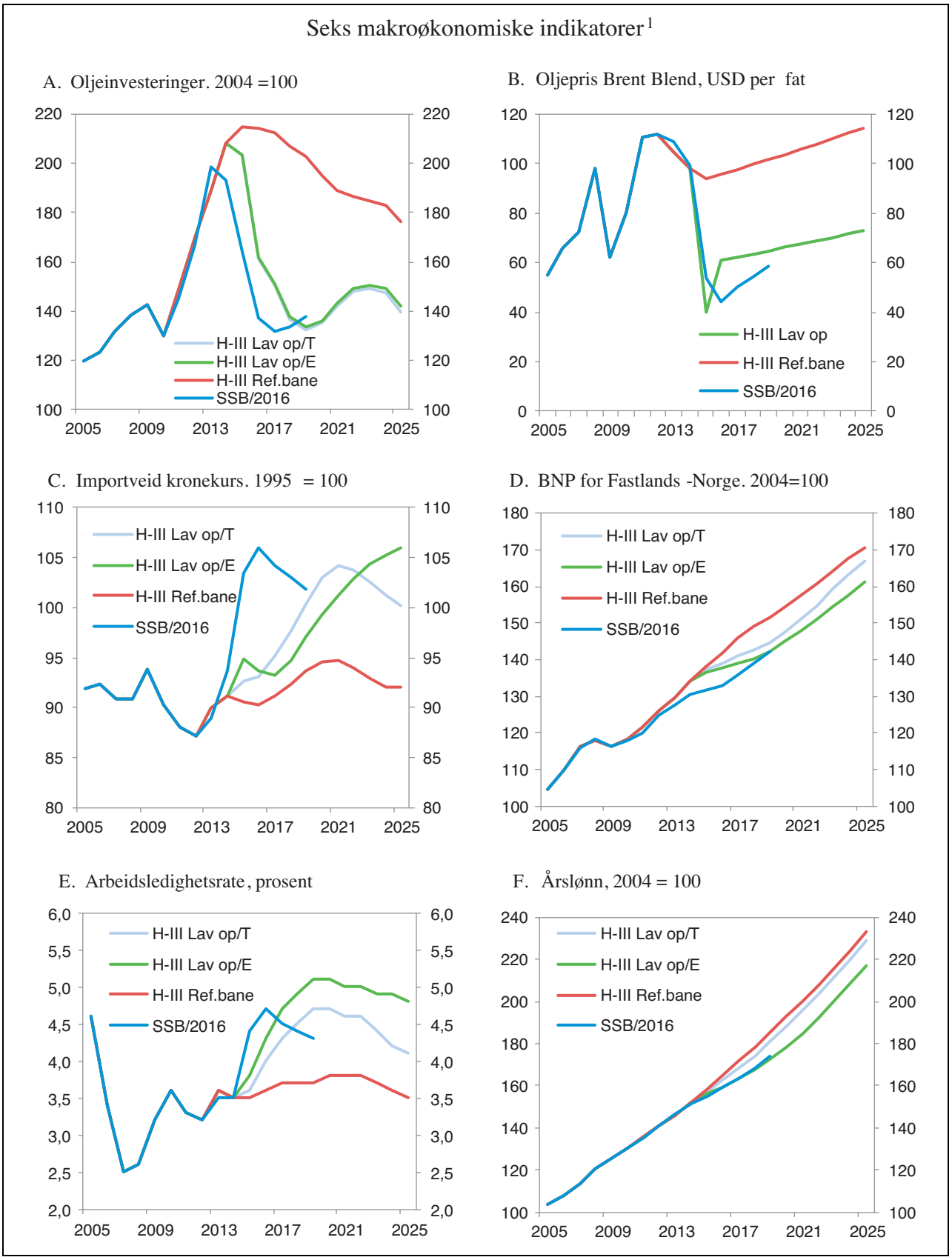
Oljeprisnedgangen har bidratt betydelig til kronesvekkelsen etter 2013 i tråd med antagelsene i Cappelen m.fl. (2013). Oljeprisen har en direkte effekt på kronen. Lav oljepris gir svak krone og vice versa. Kronen har imidlertid svekket seg vesentlig mer, og/eller raskere, enn i følsomhetsberegningene. En grunn til det er at Norges Bank har satt ned styringsrenten mer enn forutsatt. Det skyldes både at internasjonale renter er satt mer ned, og at den realøkonomiske situasjonen i Norge er svakere enn det beregningene viste. Det ser også ut til at en i pengepolitikken har lagt mer vekt på utviklingen i aktiviteten og mindre vekt på inflasjonen enn tidligere. Det bidrar til at den empirisk baserte reaksjonsfunksjonen for sentralbanken i den makroøkonomiske modellen Modag[5] gir en for liten renterespons i lavoljepris-scenarioene. I det tilbudssidedrevede lavoljeprisscenarioet ble styringsrenta i 2015 satt opp med 0,5 prosentenheter for å motvirke økt inflasjon som følge av kronesvekkelsen. I det etterspørselsdrevede lavoljeprisscenarioet ble derimot rentene satt ned med om lag 1 prosentenhet det første året, økende til 3,5 prosentenheter i det femte året, alt sammenliknet med referansebanen. Negative prisimpulser fra både internasjonale råvarer og ferdigvarer bidro i sistnevnte beregning til fall i norsk inflasjon selv med svakere krone.

Handlingsregelen har vært en viktig rettesnor for utformingen av finanspolitikken de siste 15 årene. Et vedvarende fall i oljeprisen trekker finanspolitikken i to ulike retninger sammenliknet med en situasjon med en høyere pris. Isolert sett vil det innebære at fondet vokser mindre og dermed i retning av lavere oljepengebruk, selv om verdien av fondet målt i kroner først øker gjennom effekten av oljeprisen på valutakursen. Svakere konjunkturer trekker derimot i retning av en mer ekspansiv politikk. I Cappelen m.fl. (2013) endte man opp med forutsetninger om en upåvirket innretning i de to første årene, 2015 og 2016, eller mer presist at veksten i offentlig konsum og investeringer og skatte- og avgiftsopplegg samt stønadsreglene var uforandret fra referansebanen. I årene deretter ble budsjettpolitikken imidlertid strammet til i lavoljepris-scenarioene sammenliknet med referansebanen fordi fondet ble anslått å ville utvikle seg svakere enn i referansebanen.

Perioden med svært høye oljepriser fram til 2014 bidro til at Statens pensjonsfond utland (SPU) økte betydelig i verdi og til at man har kunnet føre en nokså ekspansiv finanspolitikk og fremdeles ligge betydelig under 4 pst.-banen. Svekkelsen av kronen siden starten av 2013 har også bidratt til at verdien av fondet målt i norske kroner i første halvår 2016 har vært betydelig høyere (20–35 pst. høyere) enn forutsatt i scenarioene i Cappelen m.fl. (2013). Regjeringen har kommet med en tiltakspakke for å støtte opp under aktiviteten på Sør- og Vestlandet. Som det fremgår av tabell 4.1, ser veksten i offentlig konsum og investeringer fra 2013 til 2016 ut til å ha vært svært lik den som ble forutsatt i beregningene og det har i tråd med forutsetningene i Cappelen m.fl. (2013) vært betydelige lettelser i beskatningen. Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet har imidlertid økt mer enn forutsatt, noe som kan skyldes reduserte skatteinntekter som følge av en svakere realøkonomisk utvikling.

Oljepris og aktiviteten i norsk oljenæring er ikke de eneste faktorene som er viktige for utviklingen i norsk økonomi. Det generelle aktivitetsnivået i verdensøkonomien er av stor betydning for norske eksportører av andre produkter enn de oljerelaterte, og internasjonale renter er av betydning for norske renter og utviklingen av kronekursen. Veksten i etterspørselen hos våre han-

[5] SSBs makroøkonomiske årsmodell for norsk økonomi som ble brukt i analysene i Cappelen m.fl. (2013).



Figur 4.17 Seks makroøkonomiske indikatorer[1]

[1] Tall fra referansebanen (H-III Ref.bane) og de to lavoljepris-scenarioene (H-III Lav op/T – tilbudsdrevet lav oljepris og H-III Lav op/E – Etterspørselsdrevet lav oljepris) og faktisk utvikling forlenget med juni-prognosen fra SSB (2016).

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

delspartnere fra 2013 til 2016 ser ut til å bli vel 13 pst., og ligger nær det som lå i referansebanen i Cappelen m.fl. (2013). Dermed har de to beregningene med lav oljepris forutsatt en utvikling i etterspørselen hos våre handelspartnere som ligger på hver sin side av det som ser ut til å bli realisert. Etterspørselen har vært noe lavere enn i beregningen hvor det er tilbudssiden i energimarkedet som senker oljeprisen, og noe høyere enn beregningen med en etterspørselsdrevet prisnedgang. Det kan tolkes som at både reduserte produksjonskostnader, eller økt produksjon, og lavere vekst i forbruket av olje har bidratt til prisfallet, og at den underliggende veksten i verdensøkonomien har vært noe svakere enn forutsatt.

De negative impulsene i form av lavere oljepris og redusert etterspørsel fra petroleumsnæringen fram til 2016 ser altså ut til å ha vært noe større enn lagt til grunn i beregningene med lav oljepris i Cappelen m.fl. (2013). Virkningen av disse impulsene er dokumentert og kommentert i boks 4.3. På den annen side har også de stabiliserende impulsene i form av endringer i rente, valutakurs og i noen grad innretningen av finanspolitikken, vært større enn det som ble lagt til grunn for beregningene. Virkningen av den meget kraftige kronesvekkelsen er studert nærmere i boks 4.4. Samlet sett ser den økonomiske veksten ut til å bli litt lavere og arbeidsledigheten noe høyere i perioden 2014–2016 enn lavoljepris-beregningene i Cappelen m.fl. (2013) viste. Veksten i BNP Fastlands-Norge ser ut til å bli vel 4 pst. i disse tre årene sett under ett, mens lavoljepris-scenarioene hadde en samlet vekst 2–3 prosentenheter høyere. Ledighetsraten ble i det svakeste scenarioet anslått å bli 4,3 pst. i 2016, mot 4,7 pst. som er SSBs anslag fra juni 2016. SSB anslår nå samtidig at ledighetstoppen vil komme i år, mens den i lavoljepris-scenarioene kom i 2020 med en ledighet på opptil 5,1 pst., se figur 4.17E.

Av hovedpostene på etterspørselssiden er det helt klart konsumet i husholdningene som har utviklet seg svakest sammenliknet med lavoljeprisscenarioene. Økningen i dette konsumet fra 2013 til 2016 ser ut til å bli om lag halvparten av beregningsresultatene. Det skyldes delvis at inntektene til husholdningene har utviklet seg svakere, men også at konsumtilbøyeligheten av inntekt har vært for høyt anslått. Modag-modellen har hatt en tendens til anslå for høyt konsum etter finanskrisen. SSB peker på demografiske endringer sammen med endringer i pensjonssystemet som mulige faktorer bak den svekkede konsumtilbøyeligheten. Lavere vekst i konsumet motsvares langt på vei av lavere import, slik at feilen knyttet til effekten på aktivitet og sysselsetting i fastlandsøkonomien reduseres.

Utviklingen i næringsinvesteringene på fastlandet ser også ut til å ha utviklet seg noe svakere i perioden 2014–2016 enn det beregningene viste. Ettersom disse investeringene er svært mye mindre enn konsumet og importandelen er høyere, har dette i mindre grad bidratt til lavere aktivitetsvekst enn i følsomhetsberegningene.

Lønnsveksten i perioden 2014–2016 ble med unntak for scenarioet med svak utvikling i verdensøkonomien, beregnet litt for høy. Ettersom kronesvekkelsen ble mye kraftigere, ligger bedringen i den kostnadsmessige konkurranseevnen an til å bli klart større enn beregnet. Dette henger i noen grad sammen med undervurderingen av nedgangen i oljepris og tidsforløpet: I lavoljeprisberegningene nådde kronen det svakeste nivået i henholdsvis 2021 ved et tilbudssidedrevet oljeprisfall og i 2025 hvis oljeprisfallet var etterspørselssidedrevet, se tabell 4.1. Disse svakeste nivåene er ganske nær kronekursen i slutten av juni 2016.

Når det gjelder utviklingen i eksporten utenom olje, gass og rørtransport bommer lavoljeprisscenarioene på hver sin side av tallene for den faktiske utvikling, mens anslagene i referansebanen treffer svært godt. Dette henger nøye sammen med forutsetningene for utviklingen i internasjonal økonomi og årsaken til oljeprisfallet. Ettersom bedringen i den kostnadsmessige konkurranseevnen har blitt klart større, med både lavere lønnskostnadsvekst og svakere kronekurs, kan beregningene ha overvurdert hvor mye eller hvor raskt en gitt bedring i kostnadsmessig konkurranseevne trekker volumet av eksport opp. Forklaringen kan imidlertid også være at beregningene ikke har tatt tilstrekkelig høyde for betydningen av norsk eksport fra andre lands petroleumsnæringer. Også den internasjonale etterspørselen etter produkter knyttet til oljeutvinning faller klart med lavere oljepris.

Økt produksjon og reduserte kostnader ved oljeproduksjon ser ut til å ha vært den viktigste grunnen til fallet i oljeprisen, men også lavere etterspørsel har bidratt. Det betyr at utviklingen de siste par årene har elementer fra begge de to alternativberegningene som ble gjort i Cappelen m.fl. (2013). Prisnedgangen har så langt vært større enn lagt til grunn. Det har trukket etterspørselen fra petroleumssektoren ned sammenliknet med analysene i Cappelen m.fl. (2013). Samtidig har politikkresponsen vært større. Samlet sett ser den økonomiske veksten ut til å bli litt lavere og arbeidsledigheten noe høyere i perioden 2014–2016 enn lavoljepris-beregningene i Cappelen m.fl. (2013) viste. Figur 4.17 viser imidlertid at det kan

Tabell 4.1 Forutsetninger og resultater fra de to nedsideberegningene[1] gjort for Holden III-utvalget og faktisk utvikling. Prognose for 2016[2]

	2014			2015			2016			Vekst fra 2013 til 2016[3]		
	Faktisk	H-III E	H-III T	Faktisk	H-III E	H-III T	Faktisk	H-III E	H-III T	Faktisk	H-III E	H-III T
Oljepris, USD	98,5	98,0	98,0	52,2	40,0	40,0	44,1	61,2	61,2	-59,4	-41,7	-41,7
Oljepris, NOK	621	598	598	430	258	251	366,0	389,0	387,0	-42,7	-38,5	-38,9
Oljeinvesteringer, vekst	-2,9	10,1	10,1	-15,0	-2,2	-2,2	-16,2	-20,6	-20,8	-30,8	-14,5	-14,7
Eksportmarkedsvekst	4,7	3,3	3,3	4,7	-12,0	5,7	3,4	10,0	7,2	13,3	0,0	17,1
I-44, endring i pst.	5,3	1,3	1,3	10,4	4,2	1,8	2,4	-1,3	0,4	19,0	4,2	3,5
Pengemarkedsrente NOK, i pst.	1,7	2,0	2,0	1,3	1,8	3,3	0,9	1,8	4,0	-1,1	0,0	2,1
Pengemarkedsrente EUR, i pst.	0,2	0,6	0,6	0,0	0,3	1,0	-0,3	0,3	1,6	-0,5	-0,1	1,2
Offentlig konsum og investeringer.	3,7	2,7	2,7	2,1	2,9	2,9	3,2	2,9	2,9	9,3	8,7	8,7
Oljekorrigert budsjettunderskudd[4]/ Fastlands-BNP, i pst.	6,3	5,8	5,8	7,1	6,6	5,9	8,0	7,7	6,9	3,2	2,1	1,3
Statens pensjonsfond utland/BNP, i pst.	159,6	158,0	158,0	205,4	146,5	178,0	237,5	169,5	180,0	113,0	23,0	33,5
BNP uten petroleumsvirksomheten	2,3	3,6	3,6	1,0	1,7	2,4	0,9	0,8	1,2	4,3	6,2	7,4
Konsum i husholdningene	1,7	3,8	3,8	2,0	4,4	4,2	1,3	2,9	2,7	5,1	11,5	11,1
Bruttoinvesteringer i fastlandsnæringer	-0,4	4,2	4,2	-3,0	2,4	1,7	1,3	1,6	0,0	-2,1	8,4	6,0
Eksport utenom olje, gass og rørtransport	2,6	4,0	4,0	3,3	-2,4	4,8	2,0	2,1	5,0	8,1	3,7	14,3
Import	1,5	5,3	5,3	1,1	1,8	4,5	1,1	0,4	0,8	3,7	7,7	11,0
Sysselsatte	1,1	1,4	1,4	0,5	0,8	1,2	0,3	0,5	0,7	1,9	2,7	3,3
Arbeidsledighetsrate	3,5	3,5	3,5	4,4	3,8	3,6	4,7	4,3	4,0	1,2	0,7	0,4
Årslønn	3,1	4,1	4,1	2,8	2,8	3,4	2,6	2,0	3,3	8,7	9,1	11,2
KPI	2,0	1,4	1,4	2,1	1,4	1,9	2,9	1,9	2,5	7,2	4,7	6,0
Realdisponibel inntekt i husholdningene	2,9	4,2	4,2	2,7	2,6	3,1	1,1	0,6	1,9	6,8	7,5	8,2
Reallønn	1,1	2,6	2,6	0,7	1,5	1,5	-0,3	0,1	0,8	1,5	4,2	5,0

1 Cappelen m.fl. (2013).
2 SSB (2016: a).
3 Vekst i prosent eller prosentenheter.
4 Revidert nasjonalbudsjett 2016 er kilden for «fasit».
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

skyldes at utslagene har kommet raskere enn det som fulgte av beregningene. Dermed kan beregningene vise seg å være godt i overenstemmelse med realitetene når man ser på utviklingen fra 2013 og fem – ti år fram i tid.

Boks 4.3 Virkninger av oljebremsen

Mens Holden III-utvalgets rapport ble lagt fram før både oljepris og oljeinvesteringene hadde begynt å falle, vet vi nå i stor grad hvilke impulser dette faktisk har gitt norsk økonomi. For å forstå dimensjonene av kreftene som har vært i sving, har utvalget derfor fått utført en beregning med SSBs makroøkonometriske modell Kvarts.[1] I beregningene er finans- og pengepolitikken inkludert valutakursen og det generelle aktivitetsnivået i verdensøkonomien holdt uendret.[2]

For å kunne tallfeste virkningene av de negative impulsene fra fallet i oljeinvesteringene og oljeprisen (oljebremsen), sammenliknes det faktiske forløpet med resultatene av en modellberegning der investeringene og sysselsettingen i næringen øker i takt med det som nå oppfattes som trendveksten i norsk økonomi fra og med 2014. Utviklingen på disse områdene kan således betraktes som konjunkturnøytral, dvs. at det ikke er dette som bidrar til det som måtte være av konjunkturavvik i den kontrafaktiske banen. I tillegg er realoljeprisen målt i USD forutsatt uendret fra 2. kvartal 2014. Mens den generelle veksten i verdensøkonomien forutsettes å være upåvirket, er det lagt til grunn at den oljerelaterte etterspørselen fra utlandet[3] vokser i takt med de norske petroleumsinvesteringene.

I modellen inngår en forventningsindikator for egen og landets økonomi samlet, som erfaringsmessig har bidratt til å forklare svingningene i boligprisene og derigjennom husholdningenes formue og konsum. Denne har falt markert i takt med oljeprisen. I den kontrafaktiske banen er indikatoren forutsatt uendret fra 2. kvartal 2013. Det er videre forutsatt at petroleumsproduksjonen ikke har blitt påvirket i beregningsperioden fram til 2016.

Ved å sammenholde den faktiske utviklingen med denne kontrafaktiske banen får vi en tallfesting av det vi kan betrakte som isolerte effekter av oljebremsen. Som det går fram av tabell 4.2, har effektene av disse impulsene både gått gjennom fall i konsumet i husholdningene, eksporten av petroleumsrelaterte produkter og investeringene i fastlandsbedriftene i tillegg til gjennom oljevirksomhetens egne investeringer. I gjennomsnitt ser det ut til at oljebremsen har redusert veksten i BNP Fastlands-Norge med 1,6 prosentenheter årlig i perioden 2014–2016. I 2016 blir nivået på BNP Fastlands-Norge trukket ned med 5,0 pst. og sysselsettingen med 2,8 pst., mens effekten på arbeidsledighetsraten er 1,4 prosentenheter. Målt i personer er sysselsettingen blitt 80 000 personer lavere i 2016. Samtidig har arbeidstilbudet blitt redusert med 42 000 personer og den akkumulerte innvandringen med 11 000 personer.

Fallet i aktivitetsnivået i Norge bremses av en betydelig reduksjon i importen og en liten økning i eksporten som ikke er petroleumsrelatert. Importen faller som følge av at den innenlandske etterspørselen faller, men også av en liten bedring av den kostnadsmessige konkurranseevnen ved at lønningene vokser mindre enn det de ellers hadde gjort, mens valutakursen per forutsetning ikke påvirkes.

Beregningen undervurderer kanskje virkningene på noen områder. Etterspørselen etter varer og tjenester i driften på norsk sokkel (produktinnsats) er ikke endret. Videre fanger beregningene neppe opp hele investeringsfallet i leverandørnæringene, spesielt investeringene i supplybåter. Til slutt er det også en mulighet for at modellen ikke fanger opp effektene oljebremsen har på konsumet i husholdningene gjennom forventninger om en fremtidig utvikling som er mye svakere enn utviklingen en har hatt i de 20 foregående årene.

[1] Kvarts har i prinsippet har de samme egenskapene som Modag som ble benyttet i Cappelen m.fl. (2013), men som baserer seg på kvartalstall og ikke årstall som Modag. Begge modellene er imidlertid i kontinuerlig endring slik at egenskapene kan endre seg litt over tid.

[2] Med upåvirket finanspolitikk menes at realressursbruken, trygdesystemet er holdt uendret, mens direkte og indirekte skattesatser er inflasjonsjustert. Virkningen av automatiske stabilisatorer tillates dermed å virke og budsjettbalansen blir påvirket.

[3] SSB har ingen statistikk for størrelsen på den petroleumsrelaterte eksporten. Anslaget på dette er basert på Nordbø og Stensland (2015) som anslo verdien av denne eksporten til 125 mrd. kroner i 2014.

Boks 4.3 forts.

Tabell 4.2 Virkninger av oljebremsen 2014–2016[1]. I pst. der ikke annet fremgår

	2014	2015	2016
Eksport uten råolje og naturgass	-0,9	-4,3	-8,2
Import	-0,7	-5,1	-11,0
Konsum i husholdningene	-0,2	-2,1	-5,3
Husholdningenes disponible realinntekt	-0,3	-1,5	-3,7
Boliginvesteringer	-0,3	-1,4	-5,3
Næringsinvesteringer, fastlandet	-0,4	-5,4	-12,7
BNP Fastlands-Norge	-0,5	-2,6	-5,0
Industri	-1,2	-7,3	-13,2
Sysselsetting	-0,2	-1,3	-2,8
Ledighetsrate, prosentenheter	0,2	0,8	1,4
Lønn	-0,1	-1,5	-3,1
KPI	-0,1	-1,3	-1,8
Memo			
Oljepris i kroner	-10,1	-52,5	-61,6
Investeringer i petroleumsnæringen	-4,8	-20,7	-34,9

[1] Nedgangen i norske oljeinvesteringer fra en bane med 2 pst. vekst f.o.m. 2014, anslått internasjonal oljerelatert etterspørsel og fallet i realoljepris etter 2. kvartal 2014. Beregningene er gjort under forutsetning av upåvirket valutakurs, rente og finanspolitikk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 4.4 Virkninger av kronesvekkelsen på norsk økonomi 2014–2016

Utviklingen i kronekursen har bidratt til å dempe virkningene av oljenedturen på konkurranseutsatte næringer samlet og dermed på aktivitetsnivået i Norge. For å belyse betydningen av dette har utvalget fått foretatt to beregninger med SSBs makroøkonometriske modell Kvarts. En stilisert beregning av en permanent svekkelse av norske kroner med 10 pst. viser hvordan valutakursendringer generelt slår inn i økonomien, og resultatene for en del viktige makroøkonomiske størrelser er vist i tabell 4.3. I tabell 4.4 vises tilsvarende resultater for virkningene av den faktiske svekkelsen av kronen etter 2013, sammenliknet med et forløp der kronens verdier mot andre valutaer hadde holdt seg på nivået fra 2013. I beregningene er det ikke tatt høyde for mulige politikkendringer, inkludert endringer i faktorer som nettopp bidro til svekkelsen av kronen, som renta.

En svekkelse av kronen bidrar til at import målt i kroner blir dyrere, noe som øker prisene på stort sett alle produkter. Det er en direkte følge av at prisen på importerte ferdigvarer øker, men det er også indirekte effekter gjennom prisøkninger på importert produktinnsats i produksjonen av norske varer og tjenester. Når vi ser bort fra mulige politikkresponser kan en si at dette påvirker norsk økonomi gjennom tre hovedkanaler.

- Etterspørsel fra husholdningene reduseres som følge av svekket kjøpekraft. Dette trekker i retning av redusert aktivitet i økonomien.
- Den kostnadsmessige konkurranseevnen bedres. Det øker eksporten, lønnsomheten i konkurranseutsatt virksomhet og demper isolert sett importen. Bedret konkurranseevne trekker i retning av økt aktivitet.
- Den siste effekten går via faktorettersp ørselen i bedriftene. Økte importpriser bidrar til at prisen på produktinnsats øker mer enn timelønnskostnadene. Bedriftene vil da bruke relativt mer arbeidskraft og relativt mindre produktinnsats i produksjonen. Dette trekker i retning av økt BNP og økt sysselsetting.

Det er altså to mekanismer som peker mot økt aktivitet og en som peker i retning av redusert aktivitet når kronen svekkes. Som det går fram av tabell 4.3 er de positive effektene klart størst. BNP og sysselsetting øker selv om konsumet i husholdningene blir redusert av en svakere krone. Ettersom industrien er mer konkurranseutsatt enn resten av økonomien, er den prosentvise økningen av bruttoproduktet i industrien langt større enn for fastlands-BNP. Sysselsettingen øker vesentlig mer enn arbeidsledigheten faller. Det er fordi bedringen i arbeidsmarkedet resulterer i at tilbøyeligheten til å forsøke å få jobb øker. Arbeidstilbudet øker også av at arbeidsinnvandringen stiger når det blir lettere å få arbeid i Norge. Økt press i arbeidsmarkedet i form av lavere ledighet og kompensasjonsmekanismer for økt prisvekst bidrar til at lønningene øker. Men økningen i lønningene klarer ikke på kort og mellomlang sikt å holde tritt med prisøkningene, så reallønningene blir lavere enn de ville blitt uten kronesvekkelsen.

I tabell 4.4 vises beregnede virkninger av kronesvekkelsen etter 2013 forutsatt at hhv. penge- og finanspolitikken holdes uendret. Kronesvekkelsen har trolig trukket veksten i BNP Fastlands-Norge opp med i gjennomsnitt 0,5 prosentenheter per år i perioden 2014–2016. Uten kronesvekkelsen ville konjunkturnedgangen i 2015 og 2016 dermed vært mye kraftigere enn den har blitt. BNP Fastlands-Norge hadde ikke endret seg fra 2014 til 2015, og veksten hadde blitt svært lav også i 2016. Arbeidsledigheten ville ha økt klart mer enn det den har gjort, og kommet opp i over 5 pst. i 2015, og trolig enda høyere i 2016.

Boks 4.4 forts.

Tabell 4.3 Virkninger av 10 pst. permanent kronesvekkelse. Prosentvis avvik fra referansebanen der ikke annet fremgår

	1.år	2.år	3.år	4.år	5.år	6.år	7.år
Eksport uten råolje og naturgass	2,1	2,4	2,7	2,8	2,7	2,7	2,6
Import	-0,1	-0,1	-0,4	-0,7	-1,0	-1,1	-1,3
Konsum i husholdningene	-0,5	-0,5	-0,6	-0,8	-0,9	-1,0	-1,3
Husholdningenes disponible realinntekt	-0,9	-0,7	-0,7	-0,8	-0,8	-1,0	-1,1
Boliginvesteringer	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,3	-0,2
Næringsinvesteringer, fastlandet	1,4	4,3	4,1	3,8	3,3	2,8	2,2
BNP Fastlands-Norge	0,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,7
Industri	2,8	3,6	3,6	3,4	3,2	3,3	3,3
Sysselsetting	0,6	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0
Ledighetsrate, prosentenheter	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Lønn	0,9	1,4	2,0	2,6	3,1	3,4	3,6
KPI	1,4	2,1	2,7	3,3	3,8	4,2	4,6
Memo							
Importveid kronekurs	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.4 Virkninger av valutakursendringene fra 2013. I pst. der ikke annet fremgår.

	2014	2015	2016
Eksport uten råolje og naturgass	1,0	3,0	4,0
Import	-0,1	-0,4	-0,7
Konsum i husholdningene	-0,3	-0,8	-1,1
Husholdningenes disponible realinntekt	-0,5	-1,6	-1,9
Boliginvesteringer	0,0	0,1	0,1
Næringsinvesteringer, fastlandet	0,6	5,6	10,6
BNP Fastlands-Norge	0,2	1,0	1,6
Industri	1,5	5,4	6,7
Sysselsetting	0,3	1,2	1,8
Ledighetsrate, prosentenheter	-0,2	-0,7	-0,9
Lønn	0,4	1,8	3,1
KPI	0,8	3,0	4,5
Memo			
Importveid kronekurs	5,3	16,3	19,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

4.5 Sammenlikning med tidligere tilbakeslag i norsk økonomi

Prisen på olje er blitt mer enn halvert siden sommeren 2014 og veksten i norsk økonomi har avtatt. Også i forkant av tilbakeslaget i overgangen fra 1980-tallet til 1990-tallet og under den internasjonale finanskrisen i 2008, falt oljeprisen markert. Forskjellene mellom de tre tilbakeslagene er likevel store.

Tilbakeslaget fra 1987–1992 står fortsatt igjen som det dypeste og lengste tilbakeslaget i norsk etterkrigshistorie. Aktivitetsnivået falt den gang kraftig, og det tok fem år før det var oppe på samme nivå som før krisen. Sysselsettingen falt sammenhengende over de fem årene tilbakeslaget varte, og ledigheten ble tredoblet, se figur 4.18 og 4.19. Tilbakeslaget falt sammen med en internasjonal oppgangskonjunktur og sterk vekst i den tradisjonelle vareeksporten, og var derfor trolig drevet av mer innenlandske forhold enn de to senere tilbakeslagene, selv om fall i oljeprisen i forkant av krisen også bidro til tilbakeslaget.

Med høy rente, fast kronekurs, høy lønnsvekst og en stram finanspolitikk (fram til 1989), bidro både finans-, penge- og inntektspolitikken til å forsterke tilbakeslaget på slutten av 1980-tallet og i begynnelsen av 1990-tallet. I dag sikrer derimot rammeverket for den økonomisk poltikken at det er mulig å drive motsyklisk konjunkturpolitikk. Valutakursen er flytende, Norges Bank styrer etter et fleksibelt inflasjonsmål og oljefondsmekanismen og handlingsregelen bidrar til at muligheten for å bruke penger over statsbudsjettet er løsrevet fra kortsiktige svingninger i oljeprisen. Den økonomiske poltikken brukes nå, i likhet med under den internasjonale finanskrisen, aktivt for å støtte opp under aktivitet og sysselsetting i norsk økonomi, og til å motvirke arbeidsledighet. Budsjettimpulsen i 2016 er blant de høyeste så lenge handlingsregelen har ligget til grunn for finanspolitikken. Samtidig har Norges Bank satt styringsrenten ned til rekordlave 0,5 pst. og bankene har fulgte etter med å sette ned sine utlånsrenter. Dessuten har partene tatt ansvar gjennom moderate lønnsoppgjør ut fra en felles oppfatning om de utfordringene Norge nå står overfor som ikke var like klart uttalt i forkant av tilbakeslaget fra 1987 til 1992.

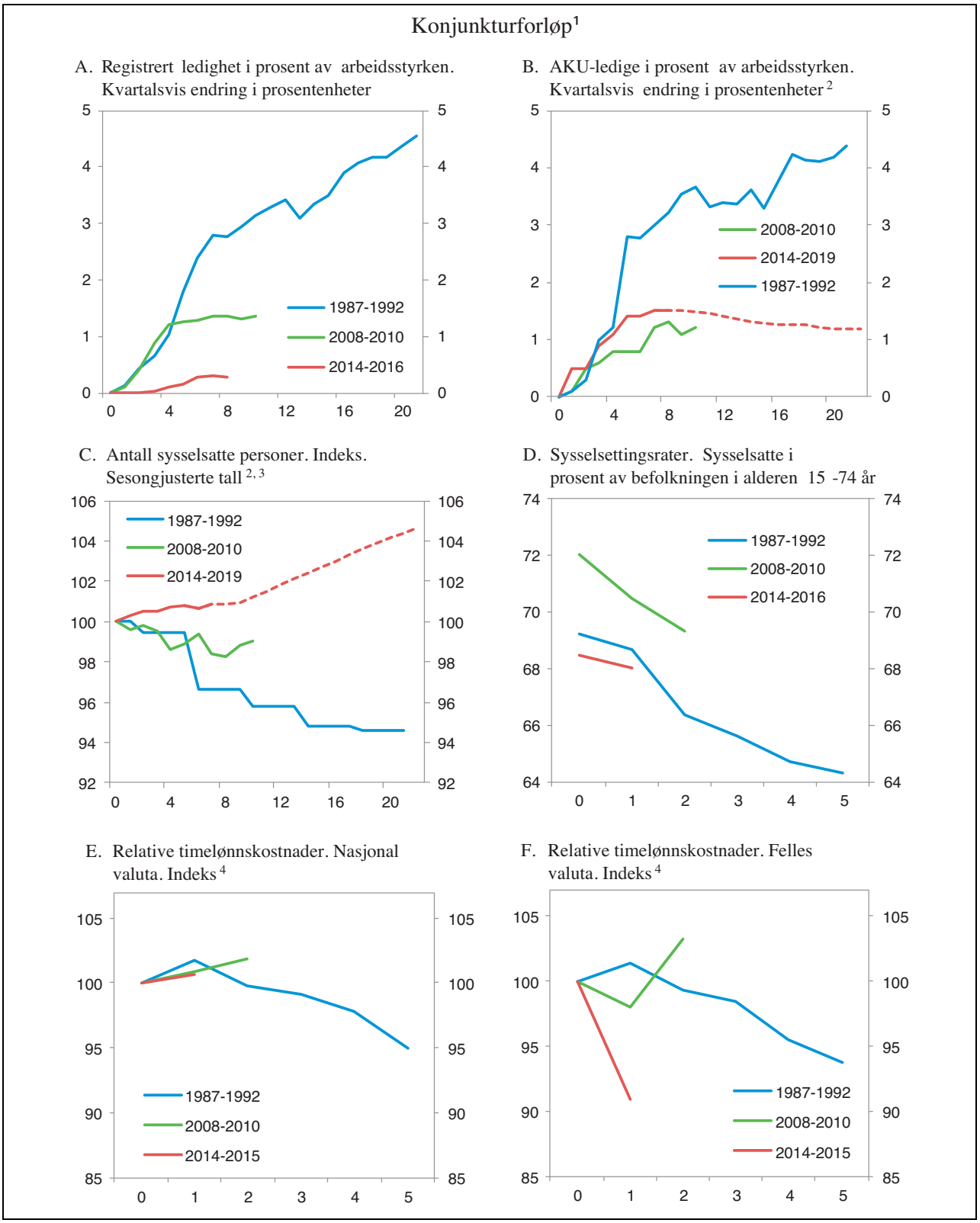
4.5.1 Tilbakeslaget i norsk økonomi fra 1987–1992

Dereguleringen av kredittmarkedene bidro sterkt til oppgangen i norsk økonomi før tilbakeslaget fra 1987–1992. Husholdningene fikk lett tilgang på lån samtidig som store skattefradrag og høy prisstigning trakk realrenten ned mot null. Det bidro sammen med avviklingen av prisreguleringen på borettslagsboliger til å trekke boligprisene kraftig opp. Økt boligformue og økte lån ga sterk vekst i konsum og boliginvesteringer. For å øke produksjonskapasiteten tok næringer som bygg og anlegg, varehandel og hotell- og restaurantdrift opp store lån. Samtidig virket finanspolitikken medsyklisk.

Bankenes utlånsaktivitet økte kraftig da kredittreguleringen ble avviklet i 1984. Mens forretningsbankenes utlån utgjorde 88 pst. av kundeinnskuddene ved utgangen av 1983, var andelen steget til 147 pst. ved utgangen av 1987 (NOU 1992: 30). Husholdningene lånte så mye til forbruk og bolig at spareraten var negativ. Kontrasten er stor til dagens situasjon med en historisk høy sparerate, se figur 4.20A. Målt som andel av disponibel inntekt er husholdningens gjeld i dag likevel langt høyere enn i forkant av tilbakeslaget sent på 1980-tallet og i begynnelsen av 1990-tallet, se figur 4.20B. Samtidig er rentebelastningen lavere.

Lønnsoppgjøret i 1986 ble først avklart etter en lockout i industrien. Løsningen innebar i tillegg til høy nominell lønnsvekst en reduksjon i avtalt normal arbeidstid med vel 6 pst. fra det ene året til det neste, med full lønnskompensasjon. Dette bidro samlet til å svekke den kostnadsmessige konkurranseevnen overfor utlandet betydelig. Sammen med det kraftige oljeprisfallet i 1986 var utfallet av lønnsoppgjøret trolig en viktig årsak til at regjeringen devaluerte den norske kronen med 12 pst. 14. mai 1986 og strammet inn i budsjettpolitikken i revidert budsjett samme år. Skatter og avgifter ble økt, utgifter kuttet og arbeidsmarkedstiltak trappet ned. Slik tallene står nå var budsjettimpulsen, målt ved endringer i det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, negativ både i 1986, 1987 og 1988.

Etter devalueringen måtte renten holdes høy for å få bukt med forventningene om en ny devaluering. Det bidro sammen med lavere rentefradrag som følge av overgang fra netto til bruttobeskatning til å trekke opp realrenten etter skatt, se figur 4.21A. Økende realrenter etter skatt og økende ledighet reduserte etter hvert husholdningenes etterspørsel. For mange husholdninger ble gjelden for tung å bære. Boligmarkedet snudde og prisene på boliger falt reelt med om lag 40 pst. fra 1987 til 1992. Byggeaktiviteten falt kraftig og var i



Figur 4.18 Konjunkturforløp[1]

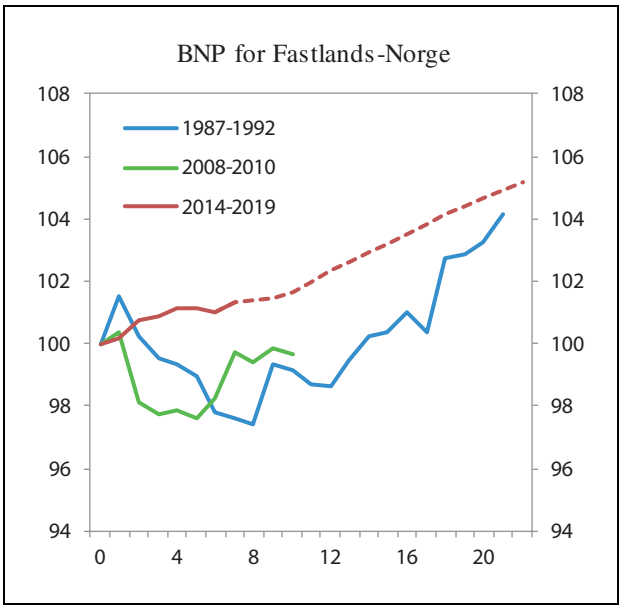
[1] Det er tatt utgangspunkt i hhv. 3. kvartal 1987, 2. kvartal 2008 og 2. kvartal 2014. Utgangskvartalene er satt til kvartalet før AKU-ledigheten begynte å stige. I figur D, E og F benyttes årstall med starttidspunkt i hhv. 1987, 2008 og 2014. X-aksen angir antall kvartaler (A, B og C) og år (D, E og F) fra starten av de tre periodene.

[2] Anslag fra Statistisk sentralbyrå 2. juni 2016.

[3] For antall sysselsatte personer er det benyttet årstall for perioden 1987–1992. Utgangskvartalet er satt til 100.

[4] Industrien i Norge i forhold til industrien hos et vektet snitt av våre handelspartnere. Utgangsåret er satt til 100.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Arbeids- og velferdsdirektoratet, TBU og Finansdepartementet.



Figur 4.19 BNP for Fastlands-Norge. Indeks. Sesongjusterte tall[1, 2]

[1] Det er tatt utgangspunkt i hhv. 3. kvartal 1987, 2. kvartal 2008 og 2. kvartal 2014. Utgangskvartalet er satt til 100.

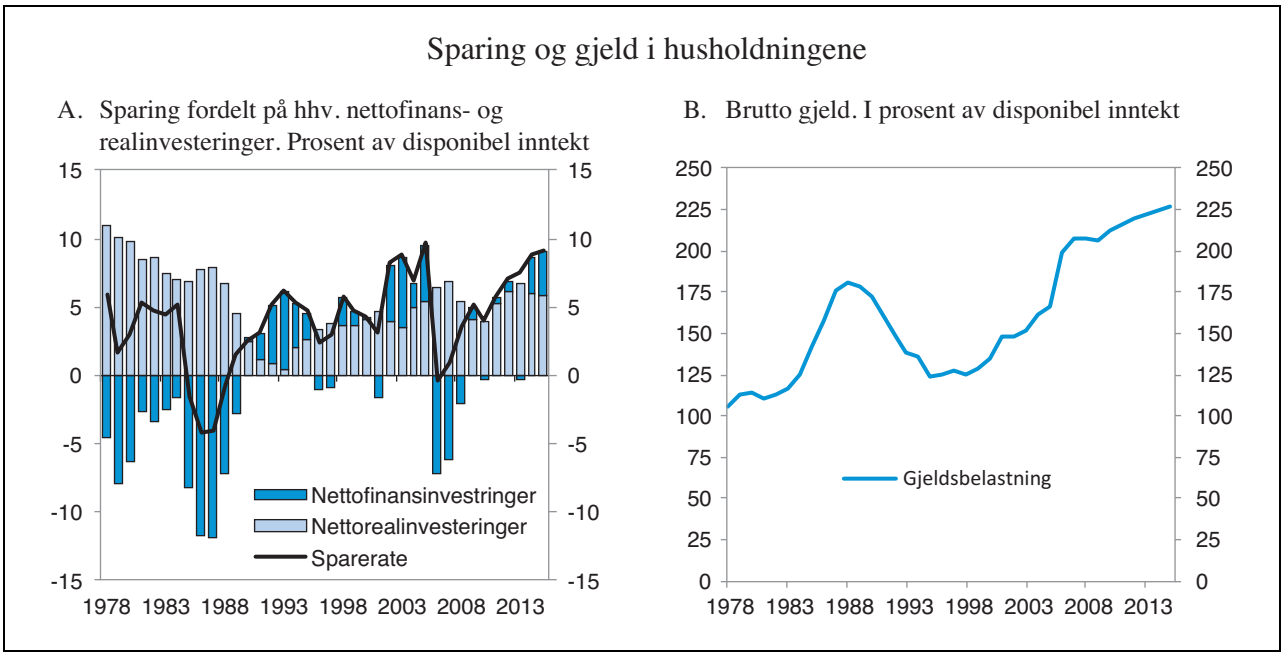
[2] Anslag fra Statistisk sentralbyrå 2. juni 2016.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

1991 fortsatt 25 pst. lavere enn i 1988. Ledigheten økte mer i bygg- og anleggsnæringen enn i andre næringer. Husholdningenes konsum gikk fra en vekst på hhv. 9,2 og 5,0 pst. i 1985 og 1986, til å falle i hvert av de tre påfølgende årene. Antallet konkurser steg markert fra 1987. Bankene begynte å få problemer. Fall på internasjonale børser hjalp heller ikke på situasjonen, og mange banker fikk store tap på sine beholdninger. De tre største forretningsbankene gikk konkurs.

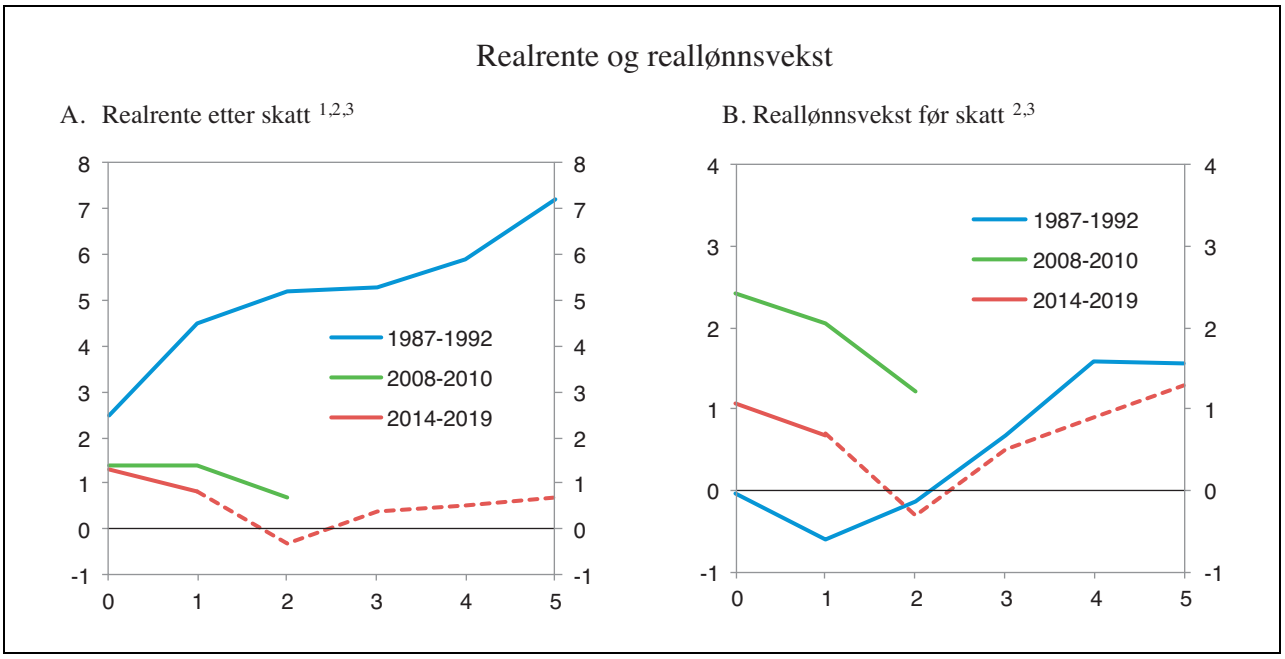
Finanspolitikken ble i 1989 lagt om i en mer ekspansiv retning for å få bukt med den stigende arbeidsledigheten. Kommunene fikk høyere rammer for sin virksomhet og arbeidsmarkedstiltakene ble trappet opp. Utlånsrammene for statsbankene ble økt, herunder Husbanken, med sikte på å få opp aktiviteten i byggenæringen. Kronekursen i Norge ble holdt fast fra mai 1986 og fram til 1992.

Etter erfaringene med økende arbeidsledighet og svekket kostnadsmessig konkurranseevne overfor utlandet, ble partene enige om en inntektspolitisk samarbeidsmodell kjent under navnet Solidaritetsalternativet. Begrepet stammer fra Sysselsettingsutvalgets utredning *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene (NOU 1992: 26)*. Solidaritetsalternativet innebar blant annet at en gjennom koordinerte lønnsforhandlinger skulle unngå at for høy lønnsvekst skulle føre til at norsk næringsliv ble utkonkurrert i internasjonale markeder. I tillegg skulle den økonomiske politikken koordineres på en måte som sikret en mer bærekraftig utvikling. Mot slutten av 1980-tallet og inn på 1990-tallet bidro lavere lønnsvekst til at den kostnadsmessige konkurranseevnen til norsk industri bedret seg noe, se figur 4.18F. Den lave lønnsveksten skyldtes delvis lovreguleringer av lønnsutviklingen i 1988 og 1989.



Figur 4.20 Sparing og gjeld i husholdningene

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 4.21 Realrente og reallønnsvekst

1 Realrenten etter skatt er her definert som private finansinstitusjoners gjennomsnittlige årlige rente på utestående utlån til husholdninger korrigert for inflasjon og skatt.

2 X-aksen angir antall år fra starten av de tre periodene. Periodene starter i hhv. 1987, 2008 og 2014.

3 Anslag fra Statistisk sentralbyrå 2. juni 2016.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

4.5.2 Den internasjonale finanskrisen 2008–2010

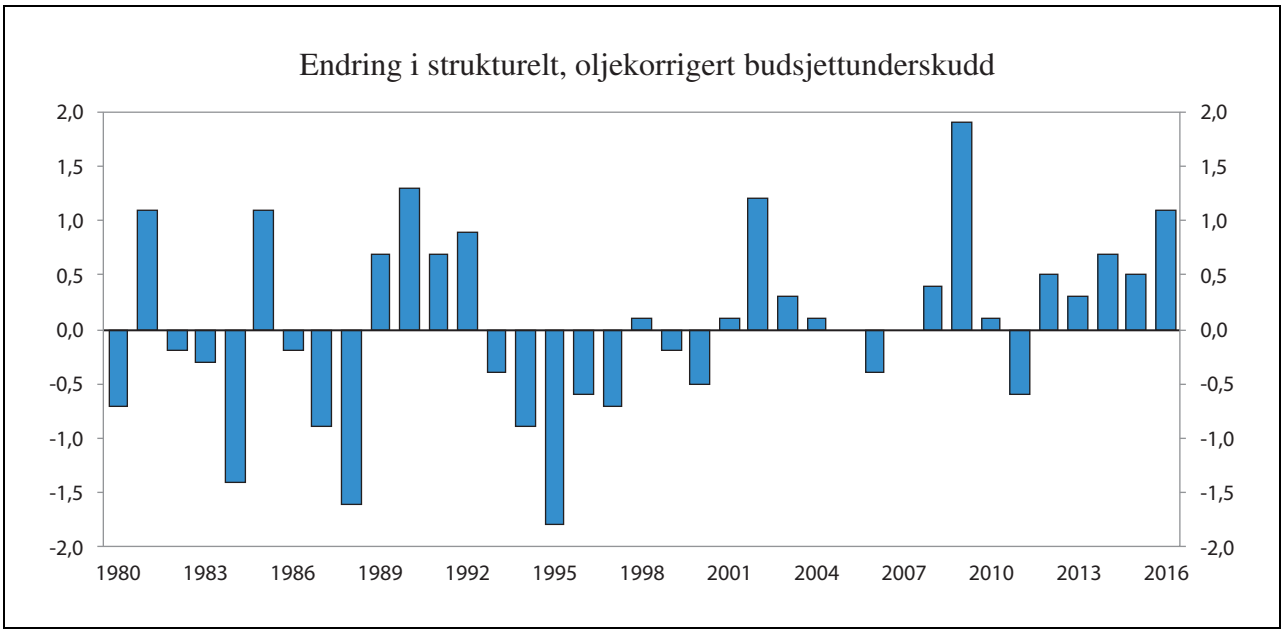
Etter at den amerikanske investeringsbanken Lehman Brothers gikk konkurs 15. september 2008 ble det raskt klart at verden sto overfor en global finanskrise. Risikopåslagene i pengemarkedene økte markert og det ble nærmest full stopp i kredittflyten i penge- og kredittmarkedene. Bankene strammet inn sin kredittpraksis overfor husholdninger og bedrifter. Resultatet ble det kraftigste tilbakeslaget internasjonalt siden andre verdenskrig. Oljeprisen falt kraftig, men tok seg nokså raskt opp igjen. Prisnedgangen under finanskrisen skyldtes i hovedsak lavere etterspørsel, se omtale i kapittel 4.2.

Den internasjonale finanskrisen ga raskt utslag også i finansmarkedene i Norge. Långivningen mellom banker stoppet nesten helt opp, og norske banker opplevde at langsiktig finansiering ble dyrere og vanskeligere tilgjengelig. Norske myndigheter reagerte raskt og iverksatte en rekke tiltak for å sikre tilgang på nye lån for norske husholdninger og bedrifter.

For å dempe virkningene av den internasjonale finanskrisen på norsk økonomi, fikk finanspolitikken en svært ekspansiv innretning. Slik tallene nå står ga budsjettet for 2009 en etterspørselsimpuls rettet mot fastlandsøkonomien tilsvarende 1,9 pst. av BNP for fastlands-Norge, og står fortsatt igjen som det klart mest ekspansive budsjettet siden 1980, se figur 4.22 Tiltakene kom denne gangen tidligere i nedgangen enn under krisen sent på 1980-tallet og i begynnelsen av 1990-tallet.

Den internasjonale finanskrisen og den sterke nedgangen i verdensøkonomien bidro til et tilbakeslag også i norsk økonomi. Sviktende etterspørsel fra eksportmarkedene gjorde situasjonen krevende for eksportrettede virksomheter, men en kraftig svekkelse av kronen bidro til å lette utfordringene. Sammen med svekkede markedsutsikter bidro vanskeligere tilgang på finansiering til nedgang i bedriftenes investeringer. Aktiviteten avtok markert i industrien og byggenæringen, og arbeidsledigheten og antall permitterte økte markert.

Utslagene i produksjon og sysselsetting var likevel klart mindre i Norge enn i de fleste andre land. Fallet i Fastlands-BNP fra 3. til 4. kvartal i 2008 står riktignok fortsatt igjen som det kraftigste kvartalsvise fallet siden 1970, men veksten tok seg raskt opp igjen, se figur 4.19. Fastlands-BNP var tilbake på nivået fra 3. kvartal 2008 allerede året etter, i 4. kvartal 2009. Oppgangen i arbeidsledigheten og fallet i sysselsettingen var klart mer



Figur 4.22 Endring i strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Revidert nasjonalbudsjett 2016.

beskjedne enn under krisen sent på 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, se figur 4.18A-4.18D. De relativt beskjedne utslagene i norsk økonomi skyldtes blant annet at aktiviteten i petroleumsnæringen fortsatt var høy, noe både oljeserviceselskaper og deler av industrien og tjenestesektoren nøt godt av.

I motsetning til under tilbakeslaget fra 1987–1992 måtte styringsrenten nå ikke holdes høy for å forsvare kronekursen, og i likhet med sentralbanker verden over reduserte Norges Bank renten da vekstutsiktene forverret seg. I perioden fra oktober 2008 til mai 2009 satte Norges Bank styringsrenten ned med til sammen 4¼ prosentenhet til 1½ pst. Gjennomslaget av lavere styringsrenter på realøkonomien var nok større og raskere i Norge enn i mange andre land. Det skyldes at norske husholdninger i hovedsak har flytende renter på sine lån og den høye andelen selveiere med store boliglån.

4.5.3 Oljeprisfallet siden sommeren 2014

Oljeprisfallet siden sommeren 2014 har bidratt til lavere vekst og økt arbeidsledighet i norsk økonomi, men tilbakeslaget er foreløpig mer moderat enn under krisen sent på 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, og den internasjonale finanskrisen, se figur 4.18 og 4.19. I motsetning til de to foregående tilbakeslagene har både sysselsettingen, aktivitetsnivået i fastlandsøkonomien og boligprisene alle fortsatt å vokse. De geografiske forskjellene er imidlertid store denne gangen. Det er særlig i oljenære regioner at arbeidsledigheten har økt, og i enkelte slike områder har også boligprisene falt det siste året.

Svekkelsen av kronen de siste årene har bidratt til at den kostnadsmessige konkurranseevnen denne gangen har bedret seg klart mer enn under de to foregående tilbakeslagene, se figur 4.18E og F. Det har gitt viktig drahjelp til konkurranseutsatt sektor, også for leverandører til internasjonal oljevirksomhet som konkurrerer om kontrakter i utlandet. Lønnsoppgjørene har også bidratt til bedringen av konkurranseevnen gjennom lavere lønnsvekst. Mens lønnsveksten i 2013 var på 3,9 pst., er partene kommet til enighet innenfor en ramme på 2,4 pst. i oppgjørene så langt i 2016.

Mens de to tidligere tilbakeslagene begge kom i en periode da oljenæringens bidrag til veksten i resten av økonomien var ventet å stige en stund fremover, kommer den inneværende nedgangen i en periode da dette bidraget har vært ventet å avta over tid. Tilbakeslaget i dag er derfor trolig av en mer strukturell karakter, og behovet for omstillinger større.

Den økonomiske poltikken brukes nå, i likhet med under den internasjonale finanskrisen, aktivt for å støtte opp under aktivitet og sysselsetting i norsk økonomi, og til å motvirke arbeidsledighet. Samlet sett anslås budsjettet for 2016 å gi en impuls på 1,1 prosentenhet, målt som endringer i det

strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet som andel av BNP for fastlands-Norge. Budsjettimpulsen i 2016 er dermed blant de største så lenge handlingsregelen har ligget til grunn for finanspolitikken[6]. Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet anslås til knapt 206 mrd. kroner i Revidert nasjonalbudsjett 2016, som tilsvarer 2,8 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Samtidig har Norges Bank satt styringsrenten ned til rekordlave 0,5 pst. og bankene har fulgte etter med å sette ned sine utlånsrenter.

4.6 Utvalgets vurderinger

Prisene på olje og gass har falt betydelig siden sommeren 2014, se figur 4.1A. Økt produksjon og ny teknologi ser ut til å være de viktigste driverne bak nedgangen, men fallet i prisene på andre råvarer tyder på at også svakere vekst i etterspørselen har bidratt. At hovedvekten av prisfallet ser ut til å være tilbudssidedrevet, er positivt for norsk økonomi sammenliknet med et oljeprisfall forårsaket av et tilbakeslag i verdensøkonomien.

Lavere priser på olje og gass påvirker norsk økonomi negativt. Etterspørselen etter varer og tjenester fra norsk og internasjonal petroleumsindustri har falt, og har gitt lavere aktivitet i leverandørnæringene. Det har trukket ned veksten i fastlandsøkonomien og arbeidsledigheten har økt, særlig på Sør- og Vestlandet.

Den økonomiske politikken har bidratt til å stabilisere økonomien etter fallet i oljeprisen og nedgangen i oljeinvesteringene:

- Finanspolitikken har vært og er svært ekspansiv, og dette har dempet nedgangen i økonomien. Hensynet til handlingsrommet i finanspolitikken fremover tilsier imidlertid at rommet for økt ekspansjon nå er begrenset. Finanspolitikken må utformes slik at den støtter opp under nødvendige omstillinger.
- Pengepolitikken har bidratt til at pengemarkedsrenten og rentenivået for typiske boliglån har kommet svært langt ned. Realrenter etter skatt er nå negative for mange aktører. Det har bidratt til å motvirke effektene av lavere etterspørsel fra petroleumsvirksomheten. Kronesvekkelsen har bedret konkurranseevnen og støttet opp under nødvendig omstilling i næringslivet, se figur 2.1B. Samtidig kan svært lave renter over tid bidra til finansiell ustabilitet i økonomien slik vi opplevde på 1980-tallet.
- Partene har bidratt til lav lønnsvekst selv om konsumprisveksten midlertidig har økt som følge av en svakere krone. Holden III-utvalget ga partene nyttig forståelse av mekanismene i økonomien gitt et stort og varig oljeprisfall. Oppfølgingen etter Holden III har vært god, og frontfagets normdannende rolle er fulgt opp.

Utvalget vil understreke at forbedringen i konkurranseevnen må ivaretas. Ulik lønnsevne mellom næringer kan likevel gi press i deler av arbeidsmarkedet som kan sette frontfagsmodellen på prøve. Det er viktig at modellens normdannende rolle ivaretas. Samtidig må utdannings-, sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitikken innrettes med tanke på økonomiens strukturelle utfordringer og det store behovet for omstilling, kompetanse og økt produktivitet. Dette skaper grunnlag for fremtidig reallønnsvekst.

Holden III-utvalgets beregninger av konsekvensene av lavere oljepris for norsk økonomi har kvalitativt sett fanget godt opp de mekanismene som har gjort seg gjeldende etter fallet i prisene på olje og gass. Blant annet viser analysen i Cappelen m.fl. (2013), som ble bestilt av Holden III-utvalget, at et fall i oljeprisen ville medføre redusert lønnsvekst gjennom økt ledighet og mindre lønnssmitte fra oljesektoren. Også kvantitativt har utslagene i økonomien i rimelig grad utviklet seg i tråd med utvalgets beregninger. Det er imidlertid forskjeller. Mens de negative impulsene fra petroleumsvirksomheten i stor grad ser ut til å være godt i samsvar med beregningene som den gang ble gjort, har de motvirkende effektene i form av endret valutakurs, rente- og finanspolitikk blitt større enn antatt. Konsumet i husholdningene har likevel utviklet seg svakere enn beregnet. Samlet kan det se ut til at fallet i BNP-veksten og økningen i arbeidsledigheten ble fanget godt opp i beregningene til Holden III-utvalget, men at utslagene kom raskere enn anslått.

[6] Budsjettimpulsen var større i 2009 pga. den internasjonale finanskrisen og i 2002 da det var svak vekst i internasjonal økonomi. For øvrig fremstår budsjettimpulsen for 2002 mye høyere nå enn da budsjettet ble lagt fram pga. omlegging av beregningsmetodene.

Kapittel 5
Økt migrasjon og utfordringer for lønnsdannelsen – med fokus på flyktninger

5.1 Introduksjon

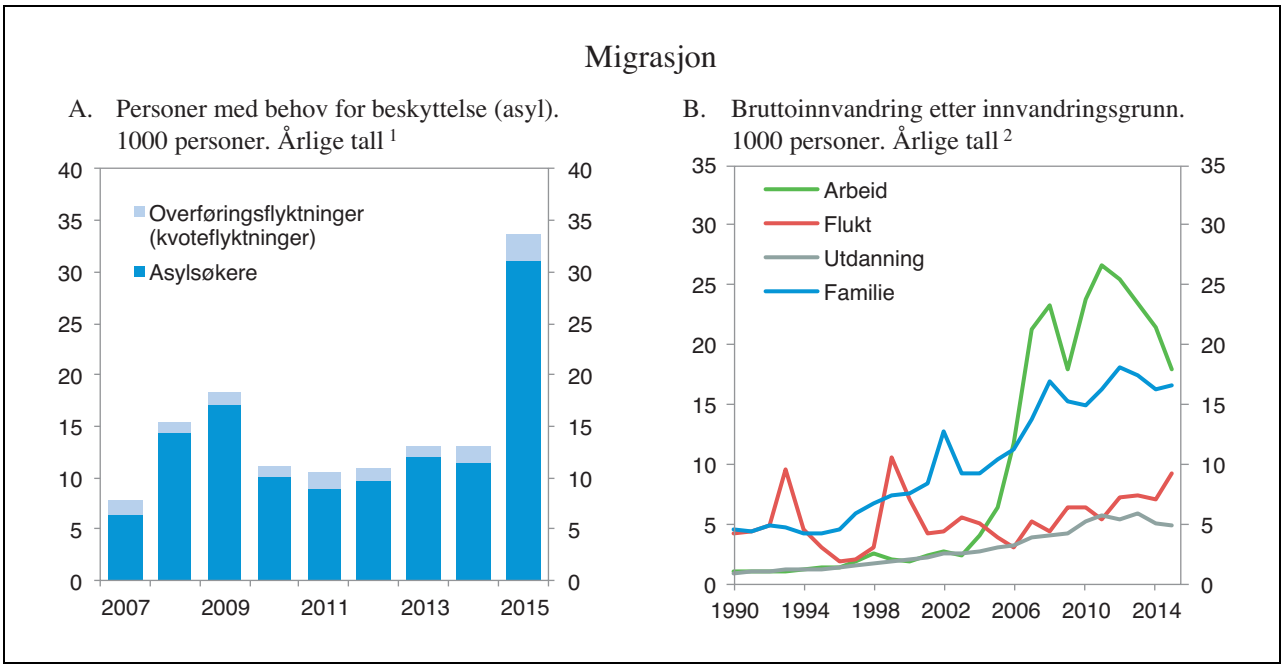
På sensommeren i 2015 endret migrasjonsbildet i Norge seg betydelig da det i løpet av noen få måneder ankom et stort antall asylsøkere. På årsbasis ble antallet asylsøkere nær tredoblet etter å ha ligget nokså stabilt de foregående årene, se figur 5.1A. Andre land i Europa opplevde en liknende utvikling, hvor tilstrømmingen av asylsøkere var særlig stor i Sverige og Tyskland. Fram til sommeren 2016 har asyltilstrømmingen avtatt klart, men det er svært usikkert hvor mange som vil komme til Norge i løpet av 2016 og i årene fremover. Parallelt med svakere utvikling i norsk økonomi har det de senere årene vært en nedgang i arbeidsinnvandringen, selv om nivået fortsatt er høyt i historisk sammenheng. I de siste befolkningsframskrivingene til Statistisk sentralbyrå anslås det at arbeidsinnvandringen vil fortsette å avta i nærmeste fremtid, men at den kan øke noe igjen senere.

En stor asyltilstrømming vil kunne utfordre det norske samfunnet og arbeidslivet i en periode hvor økonomien er inne i en krevende tid, se kapittel 4. I denne situasjonen er det viktig at lønnsdannelsen fungerer best mulig. Det norske systemet for lønnsdannelse, som er kjennetegnet ved en høy grad av koordinering, har bidratt til at Norge har hatt høy sysselsetting og lav inntektsulikhet over tid. Med bakgrunn i mandatet vil vi i dette kapittelet drøfte hvordan lønnsdannelsen kan påvirkes av at det kommer flere asylsøkere til Norge og se på hvordan lønnsdannelsen kan virke på integreringen av flyktninger i arbeidsmarkedet.

Denne rapporten er en oppdatering av NOU 2013: 13 (Holden III-utvalget), som blant annet utredet betydningen av arbeidsinnvandring for norsk lønnsdannelse. Utgangspunktet for integrering i norsk samfunns- og arbeidsliv er helt forskjellig for asylsøkere og arbeidsinnvandrere. Asylsøkere kommer til Norge for å søke om beskyttelse, mens arbeidsinnvandrere kommer til Norge for å arbeide. De fleste arbeidsinnvandrere har et yrke eller en kompetanse som er etterspurt av norske arbeidsgivere, mens det er stor spredning i yrkes- og utdanningskvalifikasjoner til flyktninger. Mange flyktninger har mangelfull formell kompetanse og få kvalifikasjoner som kan benyttes i det norske arbeidsmarkedet. Integreringen av asylsøkere i arbeidsmarkedet tar derfor vesentlig lenger tid og krever mer ressurser enn for arbeidsinnvandrere. De aller fleste asylsøkere som får innvilget oppholdstillatelse, blir boende i Norge, mens varigheten på oppholdet for arbeidsinnvandrere dels varierer mer over konjunkturene og dels er kortere.

En stor andel av de som har søkt om asyl fra høsten 2015 og utover, har fram til sommeren 2016 ikke fått behandlet sin søknad eller blitt bosatt i en kommune. Det foreligger derfor lite informasjon blant annet om hvilke kvalifikasjoner og kompetanse de har. For å belyse utfordringene for lønnsdannelsen er det derfor hensiktsmessig å se til erfaringer med tidligere ankomne flyktninger. Det er samtidig nærliggende å benytte arbeidsinnvandrere som en referanse til diskusjonen rundt flyktninger.

Innvandring er tema i flere tidligere offentlige utredninger og rapporter. I NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* ble konsekvenser av innvandring og tiltak for bedre integrering av innvandrere drøftet. To stortingsmeldinger har nylig blitt lagt fram, Meldt. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* og Meld. St. 30 (2016–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. I kjølvannet av den store flyktningstrømmen høsten 2015, ble det lagt fram en rapport fra Pensjons- og arbeidspolitisk gruppe om flyktningsituasjonen og virkninger på arbeidsmarkedet i mai 2016. Det er også satt ned et utvalg som skal utrede de langsiktige konsekvensene av høy innvandring, som en oppfølging av Velferds- og migrasjonsutvalget.[1]



Figur 5.1 Migrasjon

1 Overføringsflyktninger (kvoteflyktninger) er flyktninger som bosettes i Norge direkte fra utlandet, etter avtale med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Kvoten for overføringsflyktninger fastsettes av Stortinget.

2 Omfatter ikke-nordiske innvandrere som er registrert i Folkeregisteret, og ikke lønnstakere på korttidsopphold eller dagpendlere.

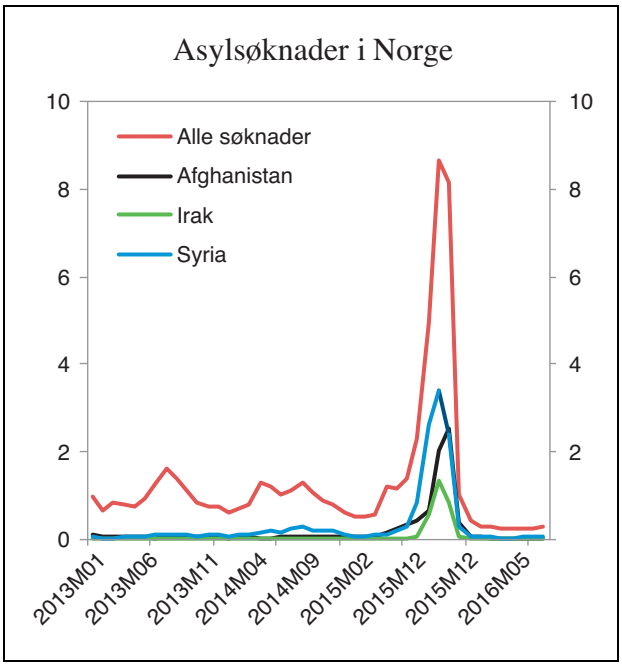
Kilder: Statistisk sentralbyrå og UDI.

5.2 Asylsøkere i Norge og Europa

5.2.1 Asylankomster til Norge

I 2015 kom det 31 145 asylsøkere til Norge, nesten en tredobling sammenliknet med de to foregående årene, se figur 5.2. De fleste kom i løpet av noen få måneder på høsten, og ankomstene over Storskog i Finnmark fikk særlig oppmerksomhet. Nesten 5 000 asylsøkere kom den veien i løpet av oktober og november måned.

Norske myndigheter har tatt flere grep for å få kontroll med antall personer som kommer til landet for å søke asyl. Den 24. november 2015 kom regjeringen med en ny instruks om rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland. Det innebar at personer som kom fra Russland med lovlig opphold der, ikke skulle få realitetsbehandlet søknaden sin i Norge. Etter 29. november 2015 er det ikke registrert noen asylsøkere ved Storskog. Regjeringen inngikk også en avtale med Russland om retur av asylsøkere. Norge innførte personkontroller på alle fergeankomster fra Danmark, Sverige og Tyskland fra 26. november 2015. Tiltak i våre naboland og nedover i Europa har stor betydning for hvor mange asyl-



Figur 5.2 Asylsøknader i Norge. 1000 personer. Månedstall

Kilde: UDI.

1 For mer informasjon om dette utvalget se: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skal-utrede-langsiktige-konsekvenser-av-hoy-innvandring/id2468451/.

søkere som kommer til Norge, og kan ha vel så stor betydning som tiltak av norske myndigheter. Flere europeiske land innførte grensekontroller i løpet av høsten og vinteren, herunder Sverige og Danmark.

Antallet asylsøkere til Norge gikk brått ned og har holdt seg på et lavt nivå gjennom vinteren og våren 2016. I de første åtte månedene av 2016 kom bare 2 248 asylsøkere til Norge, mindre enn en tredjedel av ankomstene i samme periode de foregående tre årene. Prognosene for utviklingen fremover er svært usikre, både i Norge og i Europa for øvrig. Det er fortsatt uløste konflikter og et stort antall mennesker på flukt utenfor Europa, og migrasjonsstrømmene til Europa kan ta seg opp igjen. Per 4. juli 2016 hadde FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) registrert 4,8 millioner syriske flyktninger som oppholdt seg i landene rundt Syria, herav 2,8 millioner i Tyrkia. Ifølge International Organization for Migration oppholdt det seg i juni 2016 mellom 700 000 og en million migranter i Libya. Mange faktorer, som den inngåtte avtalen mellom EU og Tyrkia og grensekontroller ved flere indre Schengen-grenser, vil kunne påvirke situasjonen.

Det økte omfanget av ankomster av asylsøkere i 2015 hadde betydelige budsjettmessige konsekvenser. I november økte regjeringen bevilgningene med om lag 1,8 milliarder kroner til å håndtere økte asylankomster i 2015. UDIs samlede bevilgning økte med 46 pst. i 2015 sammenliknet med 2014. Selv om ankomstene til nå har gått ned i 2016, ligger det fortsatt et stort arbeid med saksbehandling og bosetting av de asylsøkerne som kom i 2015, noe som gir høyere utgifter i 2016 enn det som ble budsjettert med i oktober 2015. Ved utgangen av august var 19 800 personer plassert i asylmottak, og av disse ventet 5 000 på bosetting, mens 11 600 hadde søknad til behandling eller klagebehandling etter avslag.

I 2015 ble 53 pst. av alle asylsøknader innvilget. Det er en høyere andel enn i tidligere år. For statsborgere fra Syria var innvilgelsesandelen 70 pst., mens andelen var 90 pst. for statsborgere fra Eritrea. Hittil i år er innvilgelsesprosenten samlet sett lavere enn i 2015, selv om en større del av vedtakene gjelder syrere. Dette skyldes blant annet at andelen saker for afghanere og irakere med lav innvilgelsesandel har gått opp samtidig som innvilgelsesandelen for disse har falt, og at personer fra Eritrea med høy innvilgelsesandel utgjør en mindre del av sakene i 2016 enn i 2015.

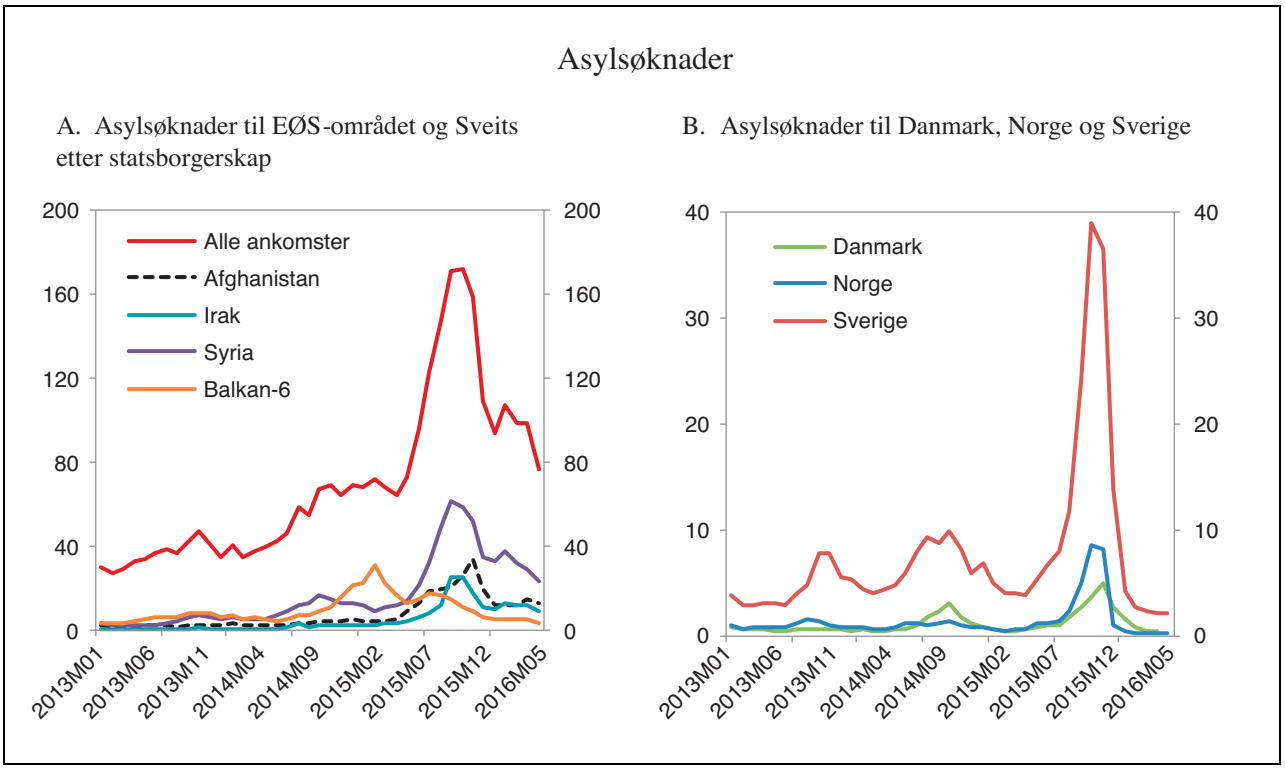
5.2.2 Asylankomster til Europa

I 2015 registrerte EU, Island, Liechtenstein, Norge (EØS-området) og Sveits over 1,3 mill. asylsøknader, mer enn dobbelt så mange som i 2014, se figur 5.3. Antallet ankomster til Hellas falt i 1. kvartal 2016, og det kom betydelig færre asylsøkere til andre europeiske land gjennom denne ruten enn i 2015. Grensene langs ruten over Balkan er nå så godt som stengt. Antallet ankomster over Middelhavet til Italia har variert fra uke til uke i år. I første halvår 2016 ble det registrert 34 pst. flere asylsøknader til de europeiske landene enn i samme periode 2015. Dette har sammenheng med etterslep i saksbehandlingen. Sommeren 2016 var det fortsatt mange migranter som oppholdt seg i Hellas pga. stengte grenser, og fortsatt store utfordringer med kapasiteten for mottak og asylsaksbehandling i Hellas. Etterregistreringer bidrar til at tallene revideres over tid.

Ankomstene har vært skjevt fordelt mellom de europeiske landene. Målt per innbygger har Ungarn, Sverige og Østerrike registrert klart flest asylsøkere, med Norge, Finland og Tyskland på de neste plassene, mens Irland, Storbritannia, de baltiske landene og en rekke land i Sør- og Øst-Europa har registrert få asylsøknader. Dette har blant annet bakgrunn i at Dublin-avtalen ikke er blitt etterlevd, slik at mange personer har reist gjennom flere land i Europa før de har søkt om asyl.[2] Forskjeller mellom landene i asyl- og innvandringspolitikk og politiske signaler har også betydning. Fremover vil nye felles tiltak i EU kunne ha stor innvirkning på migrasjonsmønsteret, herunder når det gjelder grensekontroll og revidering av Dublin-avtalen.

Personer fra Syria stod for den største andelen av asylsøknadene til EØS-området og Sveits i 2015. På de neste plassene kom personer fra landene i det vestlige Balkan, afghanere og irakere. Søknader fra borgere fra Syria, Afghanistan og Irak økte kraftig i den andre halvdelen av 2015. Over 70 pst. av asylsøknadene fra personer med bakgrunn fra Balkan ble registrert i Tyskland. I

[2] Dublin-avtalen (Dublin-forordningen) er et samarbeid mellom EU-landene, Island, Sveits, Liechtenstein og Norge. Dublin-avtalen bestemmer hvilket land som har ansvaret for å behandle en søknad om beskyttelse. En asylsøker kan kun få søknaden sin behandlet i ett av landene i samarbeidet (Dublin-landene). Hovedregelen er at søknaden skal behandles av det første Dublin-landet asylsøkeren kommer til. Hvis asylsøkeren søker om beskyttelse i et annet Dublin-land, skal han eller hun sendes tilbake til det landet som allerede har behandlet søknaden, eller som skal ha ansvar for å behandle søknaden.



Figur 5.3 Asylsøknader. 1000 personer. Månedstall

Kilde: Eurostat.

EØS-området og Sveits var andelen positive vedtak 52 pst. i første instans, litt høyere enn i 2014.

Landene i EØS-området og Sveits gjorde over 600 000 vedtak i asylsaker i første instans i 2015. Det betyr at om lag 700 000 saker ikke var behandlet ved utgangen av året. Blant de behandlede søknadene var avslagsprosenten for asylsøkere fra Balkan 97 pst., men lav for personer fra Syria (3 pst.), Eritrea og Irak. I 2016 har syrere fortsatt vært den største gruppen asylsøkere, fulgt av afghanere og irakere. Avslagsprosenten for syriske søkere var fortsatt svært lav i første halvår av 2016.

5.2.3 Sammensetningen av nye asylsøkere til Norge

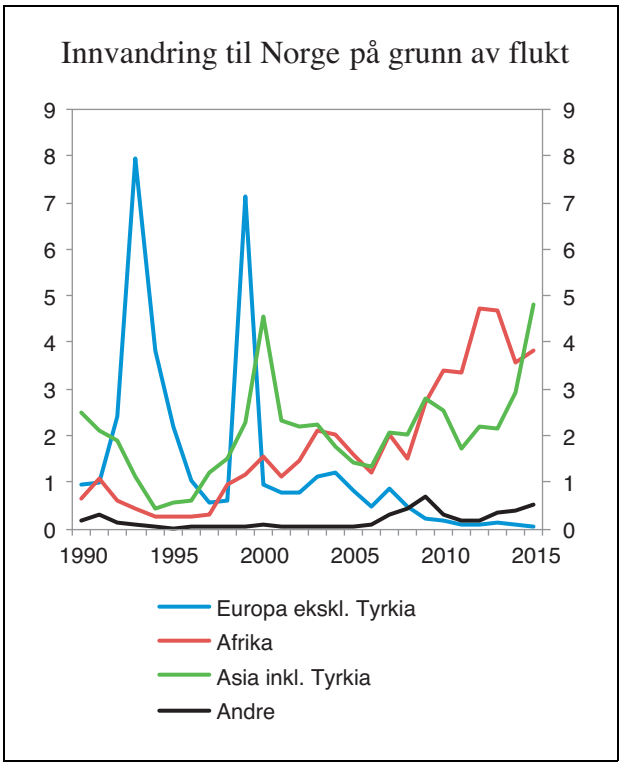
I 2015 utgjorde asylsøkere fra Syria den klart største gruppen i Norge med over 10 500 søkere, etterfulgt av afghanere med 7 000, og irakere og eritreere med hver om lag 3 000. Til sammen utgjorde disse nasjonalitetene tre av fire asylsøkere. I 2016 er det fortsatt flest ankomster fra disse landene, som står for nær halvparten av søknadene til og med august måned. I 2015 var nesten åtte av ti voksne asylsøkere menn, både samlet og blant de største nasjonalitetene.

Antallet enslige mindreårige asylsøkere var under 1 000 per år fra 2010 til 2012, og økte deretter til 1 200 i 2014 og til 5 300 i 2015. Det store flertallet var gutter. Det kom også flere barnefamilier, slik at andelen barn under 18 år blant asylsøkerne inkludert enslige mindreårige asylsøkere økte fra hver femte i 2014 til hver tredje i 2015. To av tre enslige mindreårige søkere i 2015 kom fra Afghanistan. Fra senhøsten 2015 stupte antallet enslige mindreårige søkere, og for perioden januar til juli 2016 har det kommet under en tredjedel av gjennomsnittet for de samme månedene i årene 2010–2015.

5.2.4 Flyktninger i Norge

Ved inngangen til 2016 var det ifølge Statistisk sentralbyrå 199 400 personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge. Det svarer til 3,8 pst. av Norges befolkning og 29 pst. av alle innvandrere.[3] Tre av fire av personene med flyktningbakgrunn var selv flyktninger og en fjerdedel var tilknyttet en flyktning gjennom familiegjenforening og -etablering. Nær halvparten hadde landbakgrunn fra

[3] I statistikken er innvandrere definert som personer født i utlandet som har to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre.



Figur 5.4 Innvandring til Norge på grunn av flukt etter landbakgrunn.[1] 1000 personer

[1] Innvandrere med bakgrunn i flukt består av innvandrere hvor hovedgrunnen for innvandringen er flukt og inkluderer ikke familiegjenforente knyttet til personer med innvandringsbakgrunn.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Asia inkl. Tyrkia, en tredjedel fra Afrika og 17 pst. fra Øst-Europa. Asylsøkere som ennå ikke har fått oppholdstillatelse i Norge, er ikke registrert som bosatte i folkeregisteret, og ankomstene i 2015 har derfor ikke fått fullt gjennomslag i befolkningsstatistikken ennå. I 2. kvartal 2016 ble 2 900 syriske statsborgere registrert som innvandret.

Flyktninger med forskjellig landbakgrunn har ankommet Norge i bestemte perioder, se figur 5.4. På 1980-tallet var Chile, Iran, Sri Lanka og Vietnam betydelige avsenderland. I første halvdel av 1990-tallet dominerte flyktninger fra landene på Balkan, og senere i 1990-årene kom det mange fra Irak og Somalia, og fra Kosovo mot slutten av tiåret. På 2000-tallet kom det flest flyktninger fra Somalia, Irak, Afghanistan og Eritrea. Flyktninger fra Iran har kommet til Norge i varierende antall siden 1979. Av innvandrerne med fluktbakgrunn som var bosatte i Norge ved inngangen til 2015, hadde drøyt 40 pst. vært bosatt i Norge i mindre enn 10 år og 27 pst. i 20 år eller lenger.

5.2.5 Kompetanse blant flyktninger

Utdanning og kompetanse er avgjørende for en god integrering i arbeidsmarkedet. Det kan imidlertid være utfordrende for innvandrere å konkurrere i det norske arbeidsmarkedet uansett utdanningsbakgrunn. Kjennskap til norsk språk og kultur er en betydelig fordel i det meste av arbeidsmarkedet. I tillegg kan det være store forskjeller mellom land i hvilke reelle kvalifikasjoner som oppnås på et gitt utdanningsnivå. Grunnutdanning fra land med lav kvalitet i utdanningssystemet kan ha liten verdi i Norge.

Resultater fra PIAAC viser at innvandrere under ett har et markant lavere ferdighetsnivå innenfor lesing, tallforståelse og evne til problemløsning i IKT-miljø på norsk enn personer som er født i Norge (Bjørkeng, 2013).[4] Mens om lag fire av ti innvandrere ligger på de to laveste ferdighetsnivåene (av seks nivåer) innenfor både leseferdighet og tallforståelse, gjelder dette en av ti norskfødte. Tallene inkluderer innvandrere fra Danmark og Sverige som skårer høyere enn norskfødte i gjennomsnitt. Resultatene viser også at sysselsatte har bedre ferdigheter enn andre og at høyere ferdighetsnivå henger sammen med høyere andel i jobb både for innvandrere og for personer født i Norge, se Bjørkeng (2013) og figur 5.8.

Vi vet foreløpig lite om utdanningsbakgrunnen til de flyktningene som har kommet i 2015 og 2016. Verken SSB, UDI eller IMDi har informasjon om asylsøkeres utdanning. Asylsøkernes språkkunnskaper, utdanning og arbeidserfaring blir kartlagt i mottaket eller i bosettingsintervju. Bosettingsintervjuet gjennomføres i mottaket etter at en asylsøker har fått opphold og er blitt tildelt bosettingskommune. Det er først når en asylsøker får positivt vedtak og fødselsnummer, og dermed registreres som bosatt i Norge, at utdanningsopplysninger blir forsøkt registrert for statistikkformål. Basert på tidligere flyktninginnvandring, er det grunn til å tro at mange av de nyankomne flyktningene har svake kvalifikasjoner for det norske arbeidsmarkedet. Derfor må det forventes at vi står overfor et krevende arbeid med å integrere nyankomne flyktninger, se omtale i 5.6.5.

Figur 5.5 viser høyeste utdanningsnivå for befolkningen i alt og for innvandrere i Norge. For

[4] PIAAC er en undersøkelse i lesing, tallforståelse og problemløsning med IKT blant et representativt utvalg i alderen 16 – 65 år, som er gjennomført i en rekke land. Testene i Norge er på norsk.

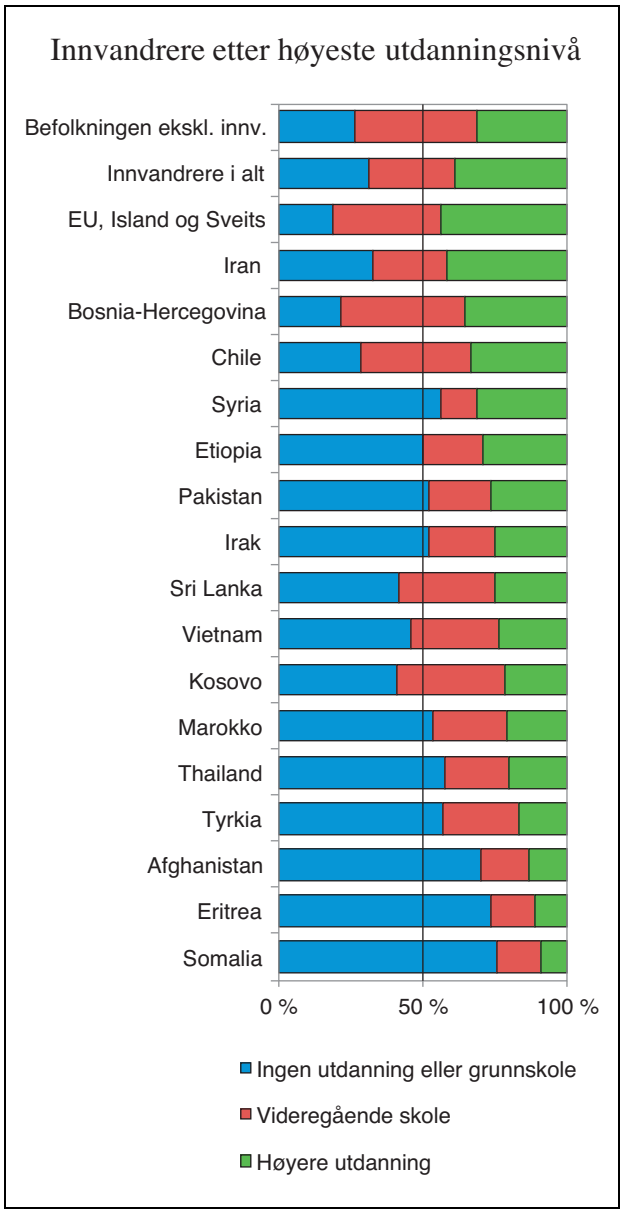
innvandrere som har fullført utdanningen i et annet land før innvandring til Norge, er statistikken basert på egenrapporterte data og beregnede verdier (Steinkellner, 2015). Det er store forskjeller på utdanningsnivået til innvandrere etter landbakgrunn. Innvandrere fra Somalia, Afghanistan og Eritrea skiller seg ut med en lav andel personer som har fullført videregående skole. Blant syrere var andelen høyere, men likevel betydelig lavere enn blant innvandrere totalt, og klart lavere enn blant innvandrere fra EU. Tallene er beregnet basert kun på fordelingen blant dem man har utdanningsopplysninger for og er derfor usikre. Per oktober 2014 manglet SSB for eksempel utdanningsopplysninger for 18,5 pst. av afghanere og 35,5 pst. av syrere med opphold i Norge.

Utdanningsnivået blant flyktninger er beskrevet i Olsen (2014) basert på data for 2012. Blant alle flyktninger 15–74 år bosatt i Norge per 4. kvartal 2012 hadde halvparten ingen eller kun obligatorisk utdanning, mens andelen i befolkningen i alt var 27 pst. 28 pst. hadde fullført videregående skole, sammenliknet med 42 pst. i befolkningen i alt. Andelen med fullført universitet/høyskole var 31 pst. i hele befolkningen og 23 pst. blant flyktninger.

Alderssammensetningen blant flyktninger tilsier at forskjellen i utdanningsnivå sammenliknet med resten av befolkningen burde vært mindre. Ved utgangen av 2012 var 39 pst. av flyktninger i aldersgruppen 25–39 år, mot 27 pst. i befolkningen totalt. Omvendt er det relativt færre flyktninger i aldersgruppen 55–74 år. I 2012 utgjorde denne aldersgruppen 11 pst. blant flyktningene, mot 27 pst. i hele befolkningen.

Informasjon om utdanningsnivået til asylsøkere til andre europeiske land kan indikere utdanningsnivået for asylsøkere til Norge. Tyske myndigheter har kartlagt utdanningsnivået til tre av fire voksne asylsøkere i 2015 gjennom intervju (Rich, 2016). 18 pst. har høyere utdanning, og en av fem har utdanning på videregående skole nivå, mens seks av ti ikke har utdanning utover ca. 10 års skolegang, en langt høyere andel enn i den tyske befolkningen ellers. Det er betydelige forskjeller etter landbakgrunn. Personer fra Iran har gjennomgående høy utdanning, men også syrere har høyere utdanning enn gjennomsnittet, med over halvparten som har utdanningsnivå tilsvarende videregående skole. Asylsøkere fra Afghanistan, Eritrea og Irak har gjennomgående lav utdanning.

Blant personer i alderen 25–64 år som innvandret til Sverige i årene 2009–2013, var det forholdsvis mange med høyere utdanning blant personer født i Iran (59 pst.), noe færre blant irakere (36 pst.) og syrere (32 pst.) og meget få blant personer fra Afghanistan, Eritrea og Somalia (SCB, 2014). En opptelling blant nyankomne flyktninger og familiemedlemmer 18–64 år i etableringsfasen



Figur 5.5 Innvandrere etter landbakgrunn og høyeste utdanningsnivå per 1. oktober 2015.[1,2] 16 år og over. Pst.

1 For innvandrere som har fullført utdanningen i et annet land før innvandring til Norge er statistikken basert på egenrapporterte data. Fra og med 2014 inneholder den offisielle statistikken for utdanningsnivå beregnede verdier for innvandrere med manglende opplysninger om utdanningsnivå.

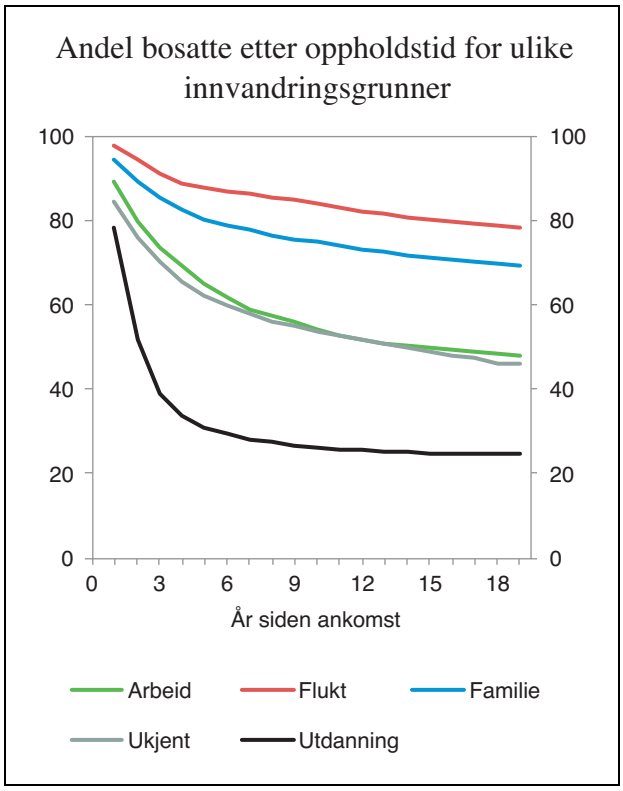
2 Videregående skole-nivå inkluderer «Påbygging til videregående utdanning» som omfatter utdanninger som bygger på videregående skole, men som ikke er godkjent som høyere utdanning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

i desember 2015 viste at nær halvparten hadde 10 års skolegang eller mindre, mens 30 pst. hadde høyere utdanning.[5] Mens utdanning og kompetanse betyr mye for jobbmuligheter, er det også en nær sammenheng mellom helse og tilknytningen til arbeidsmarkedet. Undersøkelsen Levekår blant innvandrere 2005/2006 omfattet innvandrere fra landene Bosnia-Hercegovina, Serbia-Montenegro, Tyrkia, Irak, Iran, Pakistan, Vietnam, Sri Lanka, Somalia og Chile. Andelen som vurderte sin egen helse som god eller svært god, var lavere blant disse innvandrerne enn i den etnisk norske befolkningen (Blom, 2008). Resultatene viser at opplevd helsetilstand synker mer med alder for innvandrere enn i befolkningen generelt, og at andelen med psykiske vansker er noe høyere blant innvandrere enn i befolkningen ellers. Tidligere undersøkelser har også vist dårligere helsetilstand blant innvandrere enn i befolkningen ellers, og flere studier har påvist høyere omfang av psykiske plager hos flyktninger enn hos andre innvandrere og hos etnisk norske.[6] Dette kan trolig knyttes til at mange innvandrere har vokst opp i land med dårligere levekår og dårligere helsesystem enn i Norge, og at særlig flyktninger kan ha vært utsatt for påkjenninger som setter spor. Også dårligere levekår enn i befolkningen ellers og passivitet etter ankomst til Norge kan bidra til dårligere helse blant flyktninger og deres familier. Bruken av helserelaterte ytelser blant flyktninger øker med botid i Norge, se avsnitt 5.3.2.

5.2.6 Returmigrasjon og familieinnvandring

Personer som emigrerer som flyktning eller som kommer som familieinnvandrer til en flyktning, har en lav sannsynlighet for å returnere til sitt hjemland. Ofte vil situasjonen som forårsaket flukten være langvarig, og mulighetene for et godt liv i hjemlandet kan være dårlige i lang tid. Figur 5.6 viser andelen som fortsatt er bosatt i Norge etter botid, for alle som innvandret til Norge i perioden 1994–2012, og som var mellom 20 og 65 år ved ankomst. Etter 15 år er 80 pst. av flyktningene og fler enn 70 pst. av familieinnvandrerne fortsatt bosatt i Norge. Andelen er klart størst i disse to gruppene. Dette gjelder også om man kontrollerer for en rekke personkjennetegn, lokale arbeidsmarkedsforhold og arbeidsmarkedstilknytning (Kolsrud m.fl., 2016). Tilsvarende er utflyttingstilbøyelighe-



Figur 5.6 Andel bosatte etter oppholdstid for ulike innvandringsgrunner. Personer som ankom Norge i perioden 1994–2012 og som var mellom 20 og 65 år ved ankomst

Kilde: Kolsrud m.fl. (2016).

ten lavere, alt annet likt, for innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika og personer fra Øst-Europa (inkl. EØS-land i Øst-Europa) enn for personer fra andre land. Bratsberg m.fl. (2016) viser at overføringsflyktninger er betydelig mindre tilbøyelige til å flytte ut enn personer som fikk opphold etter asylsøknad.

Innvandring kommer også gjennom familierelatert innvandring (familiegjenforening og -etablering, samt barn født før foreldrene fikk permanent oppholdstillatelse). Basert på innvandring fra 2004 til 2015, anslår UDI at hver flyktning utenom overføringsflyktninger vil medføre 0,6 familieinnvandringstillatelser i løpet av de første 11 årene etter vedtak, jf. Prop. 90 L (2015–2016). Dette varierer med landbakgrunn og sammensetningen av asylsøkerne. Det er fortsatt et begrenset grunnlag for å si noe om syrere spesielt, men UDI antar at de ligger rundt gjennomsnittet på 0,6 familieinnvandrere per person. Tallene er lavere for overføringsflyktninger, som typisk kommer sammen med familien, enn for asylsøkere, som ofte kommer alene. For overføringsflyktninger er anslaget 0,2 familieinnvandringstillatelser per person.

5 Se: http://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Integration/Utbildningsniva/.

6 Se: https://www.fhi.no/nettpub/hin/helse-i-ulike-befolkningsgrupper/helse-i-innvandrerbefolkningen--fo/.

Ifølge Bratsberg m.fl. (2016) kom det i løpet av 10 år rundt 0,7 familiegjenforente per mannlig flyktning som ble bosatt i Norge etter 2003 og som kan følges i data opp mot 10 år. For kvinner er tallet rundt 0,2–0,3, blant annet fordi kvinner oftere ankommer sammen med ektefellen. Blant menn som ble bosatt mellom 1998 og 2003, var antall familieinnvandrere per opprinnelig flyktning 0,3 for overføringsflyktninger, 0,5 for ugifte asylsøkere og 1,5 for gifte asylsøkere ved utgangen av 2013.

5.3 Arbeidsmarkedstilknytning

Sammenliknet med majoritetsbefolkningen har innvandrere fra lavinntektsland, og særlig flyktninger, lavere sysselsettingsgrad, høyere arbeidsledighet og en større andel som mottar ytelser fra folketrygden eller økonomisk sosialhjelp. For flyktninger styrkes tilknytningen til arbeidsmarkedet de første årene i Norge, men stagnerer eller svekkes typisk etter ca. 10 år.

5.3.1 Sysselsetting

Arbeidsmarkedstilknytningen varierer mellom innvandrergrupper. Andelen sysselsatte er typisk høy blant arbeidsinnvandrere sammenliknet med andre innvandrere. Tall fra OECD viser at Norge i internasjonal sammenheng har høy sysselsettingsgrad både i majoritetsbefolkningen og blant innvandrere. Norge har en av de høyeste sysselsettingsratene for innvandrerkvinner, mens sysselsettingen blant mannlige innvandrere er nærmere gjennomsnittet i OECD. Ifølge Eurostat har Norge en av de høyeste sysselsettingsratene blant flyktninger, og den høyeste for kvinner, sammenliknet med ti andre europeiske land.[7]

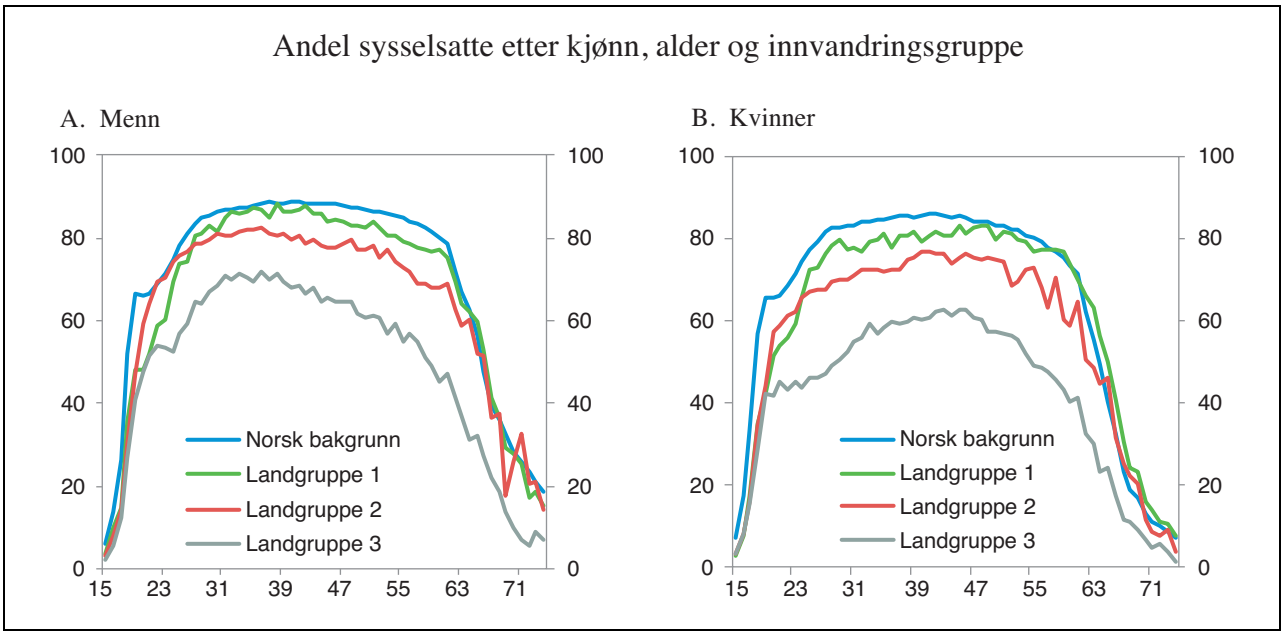
Sysselsettingen blant innvandrere avhenger av landbakgrunn og innvandringsgrunn, alder, utdanningsnivå, kjønn, botid mv., og sammensetningen av innvandrerne varierer på tvers av land langs disse dimensjonene. Norge ligger om lag i midten blant OECD-landene når det gjelder sysselsettingen blant innvandrere med kun grunnskole. Norge kommer bedre ut for innvandrere med videregående skole eller høyere utdanning. Når Norge gjør det relativt dårligere for lavt utdannede, kan det skyldes at kompetansekravene i det norske arbeidsmarkedet er forholdsvis høye.

Det er store forskjeller i deltakelse i arbeidsmarkedet mellom ulike grupper innvandrere, se figur 5.7. Blant innvandrere fra land i Vest-Europa og Nord-Amerika, som primært har kommet til Norge for å jobbe, er sysselsettingen relativt høy og nesten på nivå med befolkningen for øvrig. Blant innvandrergrupper som har kommet fra andre deler av verden, i hovedsak land i Asia og Afrika, og som i mye større grad har kommet med bakgrunn i flukt, familiegjenforening eller andre humanitære forhold, er tilknytningen til arbeidsmarkedet gjennomgående mye svakere. Kvinner fra enkelte av disse landområdene har særlig lav sysselsetting, spesielt i småbarnsfasen. Menn fra de samme landene har høyest yrkesdeltakelse allerede mot slutten av 30-årene, og deretter reduseres den langt raskere enn i befolkningen for øvrig. Flyktninger som kom fra Balkan i første halvdel av 1990-tallet, har hatt høyere yrkesaktivitet enn mange andre grupper av flyktninger, mens også flere grupper som kom på 1980-tallet fra Vietnam, Chile, Iran og Sri Lanka har klart seg forholdsvis bra (Bratsberg m.fl., 2014). Tilknytningen til arbeidsmarkedet er derimot relativt svak for innvandrere fra for eksempel Irak og Somalia.

Det publiseres ikke løpende statistikk over arbeidsmarkedstilknytningen for flyktninger som en egen gruppe. En rapport fra Statistisk sentralbyrå fra 2014 beskriver arbeidsmarkedsutfall for flyktninger per 4. kvartal 2012 (Olsen, 2014). I alt 76 557 flyktninger i alderen 15–74 år var registrert som sysselsatte i 4. kvartal 2012. Dette svarer til 3,0 pst. av alle sysselsatte i Norge i 4. kvartal 2012. Sysselsettingsandelen var 50,1 pst., se tabell 5.1. 58 pst. av de sysselsatte flyktningene i 2012 var menn. Sysselsettingsandelen er klart lavere enn i befolkningen ellers, for både menn og kvinner og i alle aldersgrupper. Forskjellen i andel sysselsatte mellom flyktninger og andre er særlig stor i aldersgruppen 25–54 år, målt i prosentenheter.

Det er en nær sammenheng mellom utdanningsnivå og sannsynligheten for å være i jobb. Andelen flyktninger i jobb øker med utdanningsnivå, men er likevel lavere enn blant innenlandsfødte for et gitt utdanningsnivå. Andelen i jobb er vesentlig høyere for flyktninger utdannet i Norge enn blant flyktninger utdannet i utlandet (Olsen, 2014). Noe av denne forskjellen kan skyldes forskjeller i botid i Norge og andre forhold. Bratsberg m.fl. (2016) analyserer hva som påvirker sysselsetting og mottak av helserelaterte ytelser 10 år etter bosetting i Norge. Sannsynlig-

[7] Dette bygger på et tillegg til arbeidskraftundersøkelsen i 2014 og gjelder førstegenerasjonsinnvandrere med oppgitt innvandringsårsak beskyttelse/asyl i alderen 20–64 år. Det foreligger statistikk for Belgia, Finland, Frankrike, Italia, Norge, Portugal, Spania, Storbritannia og Nord-Irland, Sverige, Tyskland og Østerrike.



Figur 5.7 Andel sysselsatte etter kjønn, alder og innvandringsgruppe.[1] 4. kvartal 2014

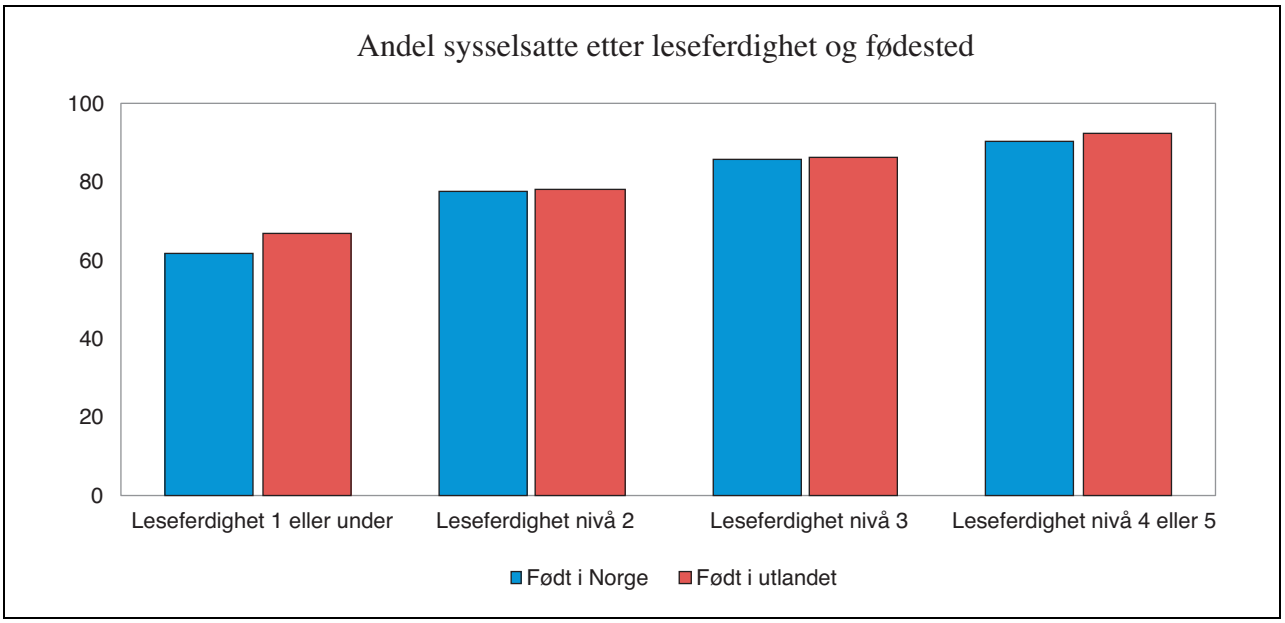
[1] Landgruppe 1 består av vestlige land (Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand). Landgruppe 2 består av EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Landgruppe 3 består av land i Asia, Afrika mv.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.1 Sysselsatte i hele befolkningen, blant innvandrere og flyktninger fordelt etter aldersgrupper. I pst. av personer i alt i hver gruppe. 4. kvartal 2012

	Hele befolkningen	Innvandrere	Flyktninger
Begge kjønn			
I alt	68,7	62,8	50,1
15–24 år	51,2	42,3	35,7
25–39 år	81,0	68,9	55,7
40–54 år	83,5	70,0	57,3
55–74 år	52,7	46,4	35,0
Kvinner			
I alt	65,7	57,3	45,6
15–24 år	51,2	40,4	33,9
25–39 år	78,0	61,5	48,8
40–54 år	81,6	66,3	53,9
55–74 år	47,0	41,7	30,3
Menn			
I alt	71,6	67,8	54,1
15–24 år	51,1	44,2	37,2
25–39 år	83,8	75,8	62,4
40–54 år	85,3	72,9	60,0
55–74 år	58,4	50,8	38,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå, rapport 2014/6.



Figur 5.8 Andel sysselsatte etter leseferdighet og fødested. Pst.

Kilder: Survey of Adult Skills (PIAAC) 2011/2012 (OECD) og Statistisk sentralbyrå.

heten for å være sysselsatt øker med utdanningsnivå, og sammenhengen er sterkere når innvandreren har tatt utdanning i Norge. Dette gjelder også selv om utdanningen i Norge er lavere enn innvandrerens høyeste utdanningsnivå. Det er en tilsvarende sammenheng mellom utdanning og bruk av helserelaterte trygd, med omvendt fortegn.

Når innvandrere med utdanning fra Norge klarer seg særlig bra kan det henge sammen med at denne gruppen antagelig har relativt gode basisferdigheter i norsk. Figur 5.8 viser sammenhengen mellom leseferdigheter og sysselsetting for innenlands- og utenlandsfødte basert på PIAAC. Det er ingen vesentlige forskjeller i sysselsetting mellom innenlands- og utenlandsfødte når vi sammenlikner personer med samme ferdighetsnivå. Selv om sammenhengen ikke kan gis en klar kausal tolkning tyder dette på at basisferdigheter og norskkunnskaper er sentrale for jobbmulighetene.

Flyktninger har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, se avsnitt 5.5. I 2015 deltok 17 900 personer i introduksjonsprogrammet, 22 pst. flere enn i 2014. I 2013 gikk om lag 3 800 innvandrere ut av programmet, og ett år senere var syv av ti menn og halvparten av kvinnene i arbeid eller under utdanning.[8] Andelen i arbeid eller utdanning etter endt program avtar med alder. Personer fra Afghanistan, Eritrea, Etiopia og Iran hadde en relativt høy andel i arbeid eller utdanning året etter avslutning. Blant deltakere fra Somalia og Irak var bare om lag halvparten i arbeid eller utdanning.

Bratsberg m.fl. (2016) finner at familierelaterte flyktninger og flyktninger som har fått opphold etter asylsøknad, klarer seg vesentlig bedre i arbeidsmarkedet enn overføringsflyktninger, ved at sysselsettingsratene er høyere og bruken av helserelaterte trygdeytelser er lavere enn for overføringsflyktninger 10 år etter ankomst til Norge, korrigert for en rekke andre faktorer. Dette kan skyldes måten overføringsflyktninger velges ut på, og at overføringsflyktninger kommer til Norge med gjennomgående dårligere forutsetninger for å delta i arbeidslivet enn andre flyktninger. Forskerne finner også at lavere alder ved ankomst gir større jobbsannsynlighet og lavere trygdetilbøyelighet 10 år senere.

For enslige mindreårige flyktninger er det isolert sett en fordel at de har kommet til Norge i ung alder. Generelt innebærer det økt sjanse for å delta i arbeidslivet på sikt. Dalgard (2016) har beskrevet arbeidsmarkedstilknytningen for denne gruppen. Ved utgangen av 2014 var det i overkant av 6 200 enslige mindreårige flyktninger i Norge, herav var fire av fem gutter. Barn (stort sett gutter) fra Afghanistan var den største gruppen. Over

[8] Arbeid er definert som personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken, samt personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende på grunn av sykdom, ferie, lønnet permisjon eller liknende.

halvparten ble bosatt mellom 2009 og 2014. Blant enslige mindreårige flyktninger i alderen 18–29 år var tre av fire i arbeid, utdanning eller i introduksjonsprogram per 4. kvartal 2014. Sammenliknet med jevnaldrende i befolkningen er likevel andelen registrert som arbeidsledig, sosialhjelpsmottaker eller med ukjent status dobbelt så høy, over 20 pst. Deltakelse i arbeidsliv og utdanning øker med botid. Blant de om lag 1 700 enslige mindreårige som ble bosatt i 2009 og 2010 (herav over 70 pst. fra Afghanistan), øker andelen i arbeid eller utdanning eller introduksjonsprogram med botid i Norge, og gapet til befolkningen tettes nesten helt etter fire til fem år. Andelen som bare er under utdanning, er likevel klart lavere enn blant jevnaldrende i befolkningen.

Statistikk viser at barn av innvandrerforeldre klarer seg markant bedre enn innvandrere. Barn av innvandrere lukker om lag halvparten av sysselsettingsgapet mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen. For norskfødte med innvandrerforeldre i aldersgruppene 25–29 år og 30–39 år var andelen sysselsatte i 2014 henholdsvis om lag 8 og 5 prosentenheter over nivået for innvandrere i de samme aldersgruppene, og rundt 5 prosentenheter under nivået for sysselsatte i alt, ifølge Statistisk sentralbyrå.

Ser man på deltakelse i arbeid og utdanning under ett, er forskjellen mellom barn av innvandrere og majoritetsbefolkningen mindre enn om man bare ser på andelen i arbeid. Over 70 pst. av de norskfødte med innvandrerforeldre fra land i Øst-Europa utenom EU, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand er 16–25 år. En stor andel av disse er fortsatt under utdanning (Olsen, 2016). Andelen i aldersgruppen 16–34 år som var i arbeid eller utdanning i 2014 var om lag 5 prosentenheter lavere for norskfødte med innvandrerforeldre fra de nevnte regionene enn for majoriteten, mens gapet mellom majoritet og innvandrere var nærmere 25 prosentenheter. I gruppen norskfødte med innvandrerforeldre er andelen i aktivitet høyere blant kvinner enn blant menn, mens andelen er klart høyere for menn enn for kvinner blant innvandrere.

Mange flyktninger arbeider i næringer der mange jobber har lave krav til formell kompetanse, og med et lønnsnivå under gjennomsnittet, jf. tabell 5.2 som viser sysselsatte flyktninger fordelt på næring i 2012. Flyktninger er også mer konsentrert i enkelte næringer enn befolkningen ellers. Nær halvparten av alle sysselsatte flyktninger jobber innen detaljhandel, forretningsmessig tjenesteyting eller helse- og sosialtjenester, mens dette gjelder om lag 1/3 av alle sysselsatte. Mens flyktninger utgjør 3 pst. av alle sysselsatte, utgjør gruppen 9 pst. av sysselsatte innen serveringsvirksomhet, 12 pst. innen passasjertransport og 18 pst. innen renhold (4. kvartal 2012).

Flyktninger fra ulike land har ulik tilbøyelighet til å jobbe i forskjellige næringer. For flyktninger fra Bosnia-Hercegovina avviker fordelingen på næringer relativt lite fra fordelingen i befolkningen totalt, mens fordelingen for personer fra Afghanistan, Eritrea, Etiopia og Somalia er nokså forskjellig fra fordelingen i befolkningen totalt. Afghanere er sterkt overrepresentert innen detaljhandel og innen serveringsvirksomhet, der det også jobber relativt mange irakere. En tredjedel av sysselsatte fra Eritrea og fire av ti fra Etiopia jobber innen helse- og sosialtjenester og det er også relativt mange fra disse landene innen renhold. Somaliere er i langt større grad enn andre grupper sysselsatt innen passasjertransport. Flyktninger fra Bosnia-Hercegovina skiller seg ut med mange ansatte i industrien, mens personer fra Kosovo skiller seg ut ved å være overrepresentert i bygg og anlegg.

Sammenliknet med flyktninger fordeler andre sysselsatte innvandrere seg mer jevnt på næringer.[9] Innvandrere utenom flyktninger er likevel sterkt overrepresentert innen byggenæringen, hvor det har vært et stort innslag av arbeidsinnvandrere, mens forholdsvis få jobber i helse- og sosialtjenester.

Dersom vi ser på innvandrere fra Asia og Afrika samlet, herunder flyktninger, er de overrepresentert innen helse- og sosialtjenester med stort innslag av offentlig sektor, underrepresentert i deler av offentlig sektor som i utdanning og administrasjon og overrepresentert i deler av privat sektor, jf. omtalen over. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at innvandrere fra Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, og Oseania utenom Australia og New Zealand har like stor andel ansatte i kommunal og fylkeskommunal forvaltning som befolkningen uten innvandringsbakgrunn, litt lavere for kvinner og litt høyere for menn. Andelen som jobber i privat sektor, er høyere og andelen i statlig forvaltning lavere, blant disse innvandrerne enn i befolkningen uten innvandringsbakgrunn, både for menn og kvinner.

---

[9] Omtalen her knytter seg til tabell 5.2 med statistikk for 4. kvartal 2012, for sammenliknbarhet med flyktninger. Statistikk for 4. kvartal 2015 viser kun små endringer fra 2012 i fordelingen på næringer for innvandrere sammenliknet med befolkningen ellers.

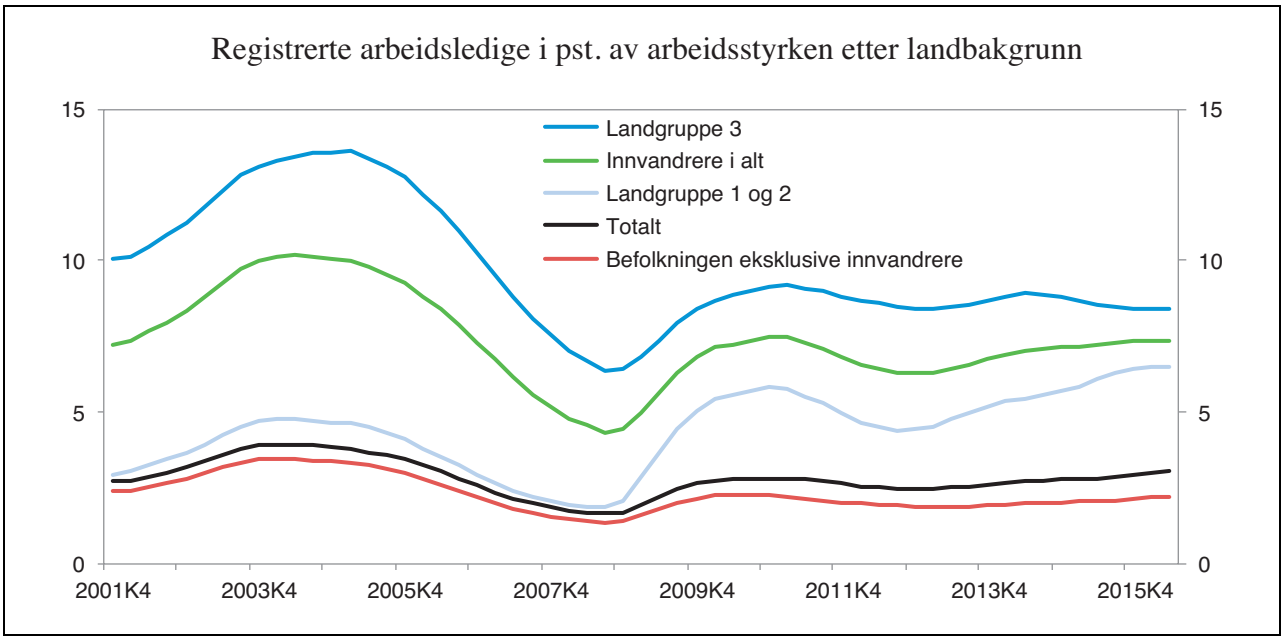
Tabell 5.2 Sysselsatte etter næring og innvandrerbakgrunn/flyktninger. Pst. 4. kvartal 2012

	Sysselsatte i alt	Sysselsatte utenom innvandrere	Innvandrere utenom flyktninger	Flyktninger
Antall sysselsatte	2 589 000	2 255 028	257 415	76 557
Fordeling på næringer				
Jordbruk, skogbruk og fiske	2,5	2,7	1,8	0,3
Utvinning og bergverksdrift	2,4	2,4	2,4	0,9
Industri	8,9	8,6	10,5	9,4
Elektrisitet, vann, avløp, renovasjon	1,1	1,2	0,6	0,5
Bygge- og anleggsvirksomhet	7,8	7,5	11,5	3,6
Varehandel, reparasjon av motorvogner	14,1	14,5	9,7	14,9
Av dette: Detaljhandel	8,1	8,3	5,0	10,3
Transport og lagring	5,5	5,4	5,3	8,2
Av dette: Landtransport med passasjerer	1,1	1,0	1,7	4,5
Overnattingsvirksomhet	1,1	0,8	3,1	2,3
Serveringsvirksomhet	2,2	1,6	5,6	6,8
Informasjon og kommunikasjon	3,5	3,6	2,8	1,5
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	1,9	2,1	0,8	0,6
Eiendomsdrift, teknisk tjenesteyting	6,1	6,3	6,1	2,8
Forretningsmessig tjenesteyting	5,2	4,1	12,2	11,9
Av dette: Utleie av arbeidskraft	1,6	1,2	5,2	2,1
Rengjøringsvirksomhet	0,9	0,4	3,9	5,7
Off.adm., forsvar, sosialforsikr.	6,1	6,7	2,0	3,5
Undervisning	7,8	8,2	5,8	4,6
Helse- og sosialtjenester	19,7	20,0	15,8	24,9
Private tjenester ellers, internasj. org.	3,7	3,7	3,2	2,9
Uoppgitt	0,5	0,5	0,8	0,5
I alt	100	100	100	100

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Olsen (2014).

Egen virksomhet kan være et alternativ til å være arbeidstaker. Ser man bort fra primærnæringene, er andelen selvstendig næringsdrivende høyere blant innvandrere enn i befolkningen utenom innvandrere. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at innvandrere utgjør over halvparten av alle selvstendig næringsdrivende innen serveringsvirksomhet, og innvandrere er også overrepresentert blant næringsdrivende innen tjenester knyttet til eiendomsdrift, transport, bygge- og anleggsvirksomhet og personlig tjenesteyting. Andelen selvstendig næringsdrivende blant sysselsatte er størst blant innvandrere fra Asia, Nord-Amerika og Vest-Europa, og lavest blant innvandrere fra Afrika og Øst-Europa. Andelen er noe lavere blant flyktninger enn blant andre innvandrere for øvrig (Olsen, 2014). Når en inkluderer primærnæringene utgjør selvstendig næringsdrivende 5,1 pst. av alle sysselsatte innvandrere, og 5,8 pst. av alle sysselsatte utenom innvandrere. Grünfeld m.fl. (2016) viser at det var en liten nedgang i andelen selvstendig næringsdrivende i Norge fra 2003 til 2012, og at andelen er lav sammenlignet med andre europeiske land.

Arbeidsledigheten har over tid vært høyere for innvandrere fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS (landgruppe 3) enn for inn-



Figur 5.9 Registrerte arbeidsledige i pst. av arbeidsstyrken etter landbakgrunn.[1] Fire kvartalers glidende gjennomsnitt

[1] Landgruppe 1 og 2: EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Landgruppe 3: Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, Oseania utenom Australia og New Zealand.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

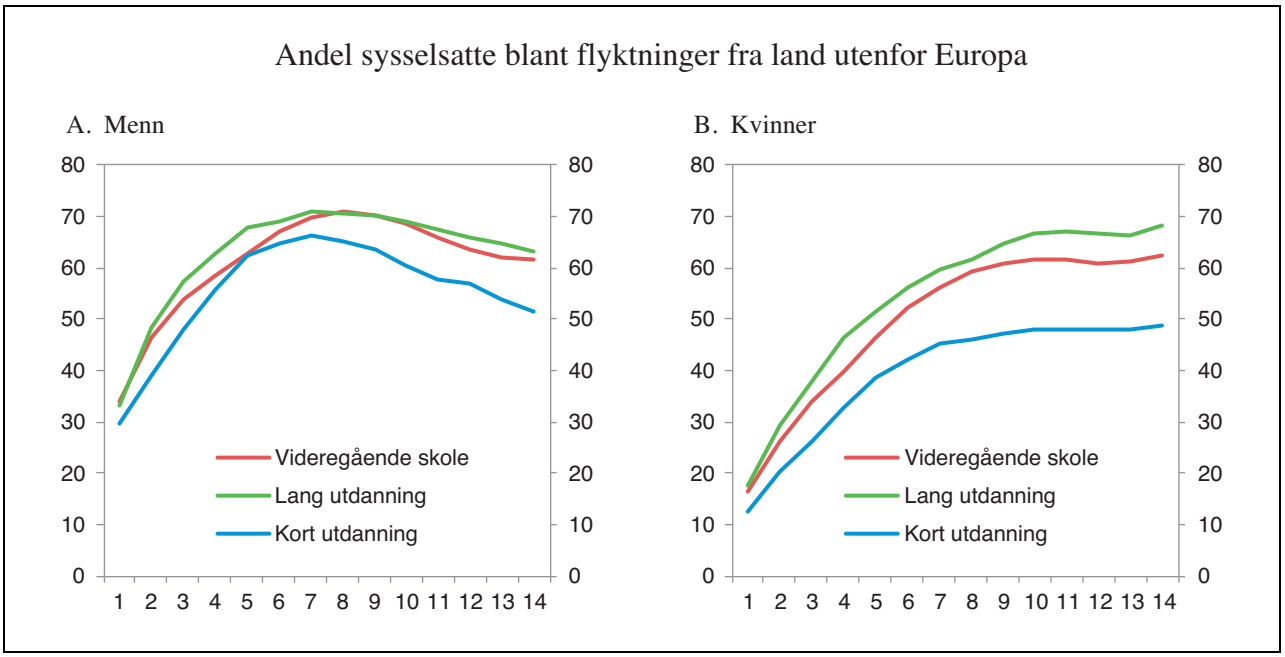
vandrere fra EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand (landgruppe 1 og 2) og befolkningen utenom innvandrere, se figur 5.9. Ledigheten må ses i sammenheng med sysselsettingsnivået, jf. omtalen over. Samtidig som ledigheten er høy for innvandrere fra landgruppe 3, betyr en lav sysselsettingsandel at yrkesdeltakelsen (summen av sysselsatte og ledige delt på befolkningen 15–74 år) er lav. Ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse var yrkesdeltakelsen i denne gruppen 65 pst. i 2015 mot 71 pst. i befolkningen utenom innvandrere. Ulik aldersfordeling i majoritetsbefolkningen og innvandrergruppen bidrar imidlertid til at forskjellen i yrkesdeltakelse ser mindre ut enn den er. Forskjellen er større for aldersgruppene 25–54 år (16 prosentenheter forskjell) og 55–61 år (33 prosentenheter). Blant innvandrere fra landgruppe 1 og 2 var yrkesdeltakelsen 82 pst., men aldersfordelingen bidrar til å dra opp yrkesdeltakelsen sammenliknet med befolkningen utenom innvandrere.

Mens arbeidsledigheten i 1. kvartal 2016 var 7,9 pst. for innvandrere under ett og 8,0 pst. for innvandrere fra Asia, var den 12,1 pst. for innvandrere fra Afrika. Blant de viktigste avsenderlandene for flyktninger skiller Somalia og Irak seg ut med høy ledighet, mens ledigheten er forholdsvis lav blant personer med landbakgrunn fra Bosnia-Hercegovina og Sri Lanka. Dette vil selvsagt ha sammenheng med botid og andre faktorer, som omtalt over. Kolsrud m.fl. (2016) skiller ut personer med flyktningebakgrunn og finner at det er over 10 prosentenheter større sannsynlighet for å være uten jobb og ikke under utdanning (NEET) for mannlige flyktninger fra landgruppen Afrika, Asia og Latin-Amerika sammenliknet med en kontrollgruppe av norske, og over 20 prosentenheter forskjell for kvinner. Dette er justert for alder og utdanningsnivå.

5.3.2 Tilknytning til arbeidsmarkedet over botid

For å kunne vite hvordan innvandrere integreres økonomisk og sosialt, er det viktig å få avklart hvordan tilpasningen langs ulike dimensjoner avhenger av botid i Norge. Tverrsnittsdata for sysselsettingsrater vil generelt kunne gi et feilaktig inntrykk av integreringen av innvandrere i arbeidsmarkedet. Man må kontrollere for andre kjennetegn for å kunne måle den reelle betydningen av botid i Norge på for eksempel sannsynligheten for å være i jobb.

For store grupper av flyktninger på 1980- og 1990-tallet har studier funnet en sterk økning i sysselsettingen i årene etter ankomst, men også en stagnasjon eller nedgang i sysselsettingen etter 10–15 år (Bratsberg m.fl. 2014). Samtidig har bru-



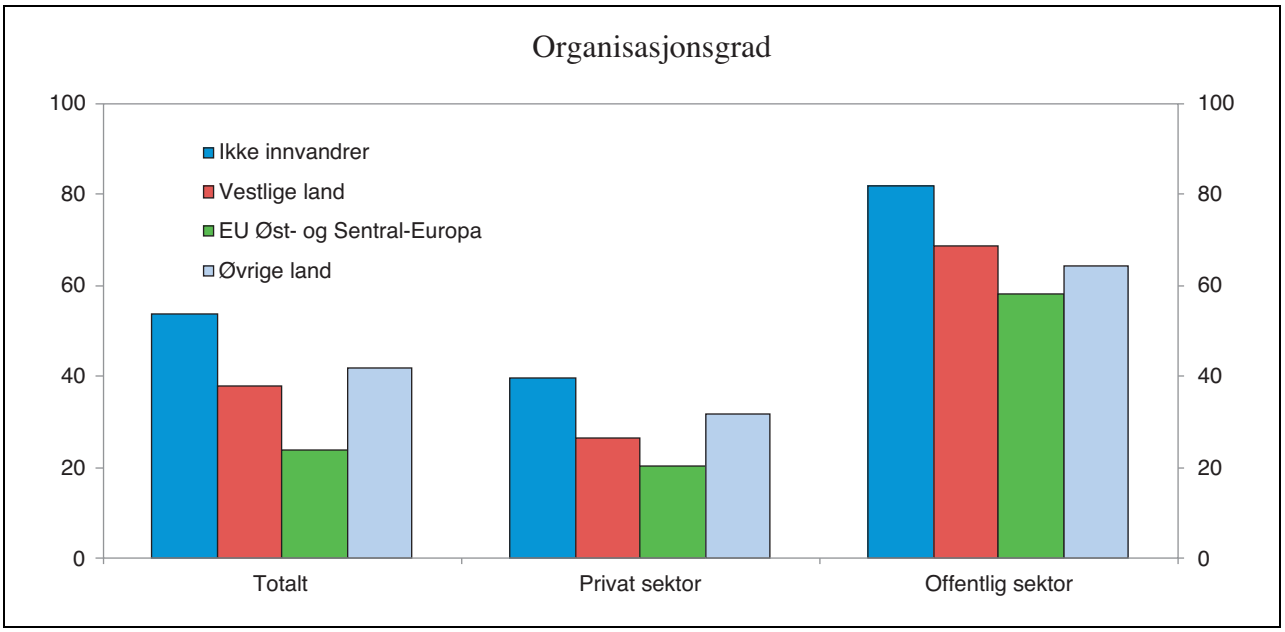
Figur 5.10 Andel sysselsatte blant flyktninger fra land utenfor Europa etter utdanning og botid.[1] 18–47 år ved bosetting

[1] Profilene gjelder innvandrere med ankomst (bosetting i Norge) mellom 1991 og 2003 og som var 18–47 år ved ankomst. Sysselsetting er observert i perioden 1992–2013. Observasjon er betinget på at personen er i Norge ved utgangen av kalenderåret. En person regnes som sysselsatt i et år dersom yrkesinntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden.

Kilde: Frisch-senteret.

ken av trygdeytelser økt med botid også for disse gruppene. Bratsberg m.fl. (2016) følger årlige kohorter av ikke-europeiske flyktninger og tilknyttede familieinnvandrere som ble bosatt i Norge i perioden 1992–2013, og som var mellom 18 og 47 år ved bosetting. Få flyktninger er sysselsatt de første par årene i Norge, noe som må ses i sammenheng med at de fleste flyktningene deltar i introduksjonsprogrammet. Andelen som er sysselsatt øker forholdsvis sterkt de første årene etter ankomst, for både kvinner og menn, se figur 5.10. Kornstad m.fl. (2016) finner tilsvarende at andelen selvforsørgede blant flyktninger og familietilknyttede til flyktninger som kom i år 2000 først øker med botid for deretter å stagnere eller falle. Andelen i jobb flater ut for kvinner i alle utdanningsgrupper etter 7–10 års botid i Norge, mens andelen sysselsatte menn faller, mest blant dem med lav utdanning. Dette selv om gruppen fortsatt er forholdsvis ung. Det er usikkert hva dette skyldes. Forklaringene kan være at innvandrere generelt er mer utsatt for ledighet enn befolkningen ellers og mer utsatt i nedgangskonjunkturer (Bratsberg m.fl., 2014), og dermed har større risiko for å falle ut av arbeidsmarkedet. Dette kan igjen henge sammen med formell kompetanse, ferdigheter og språkkunnskaper og med hvilke yrker og næringer som innvandrerne jobber i, samt mulig diskriminering som begrenser jobbmulighetene. Et forholdsvis lavt lønnsnivå blant innvandrere og det at innvandrere opparbeider seg rettigheter i og kjennskap til trygdesystemet over botid kan også spille inn. Det er viktig å finne ut om utstrømmingen fra arbeidslivet i hovedsak kan forklares med utstøtingsmekanismer fra arbeidslivet eller tiltrekningsmekanismer fra velferdssystemet, og hvorfor sysselsettingen utvikler seg forskjellig for kvinner og menn når botiden øker.

Andelen mottakere av uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger blant flyktninger fra land utenfor Europa er lav de første årene etter bosetting, men øker deretter nærmest lineært med en takt på om lag 2 prosentenheter per år. Dette gjelder for alle grupper uansett ankomstår, landbakgrunn og kjønn. Mønstrene for sysselsetting og mottak av helserelaterte ytelser over botid er nokså like for familieinnvandrere til flyktninger som for flyktningene selv.



Figur 5.11 Organisasjonsgrad etter innvandringsbakgrunn. 2012

Kilde: Nergaard m.fl. (2015).

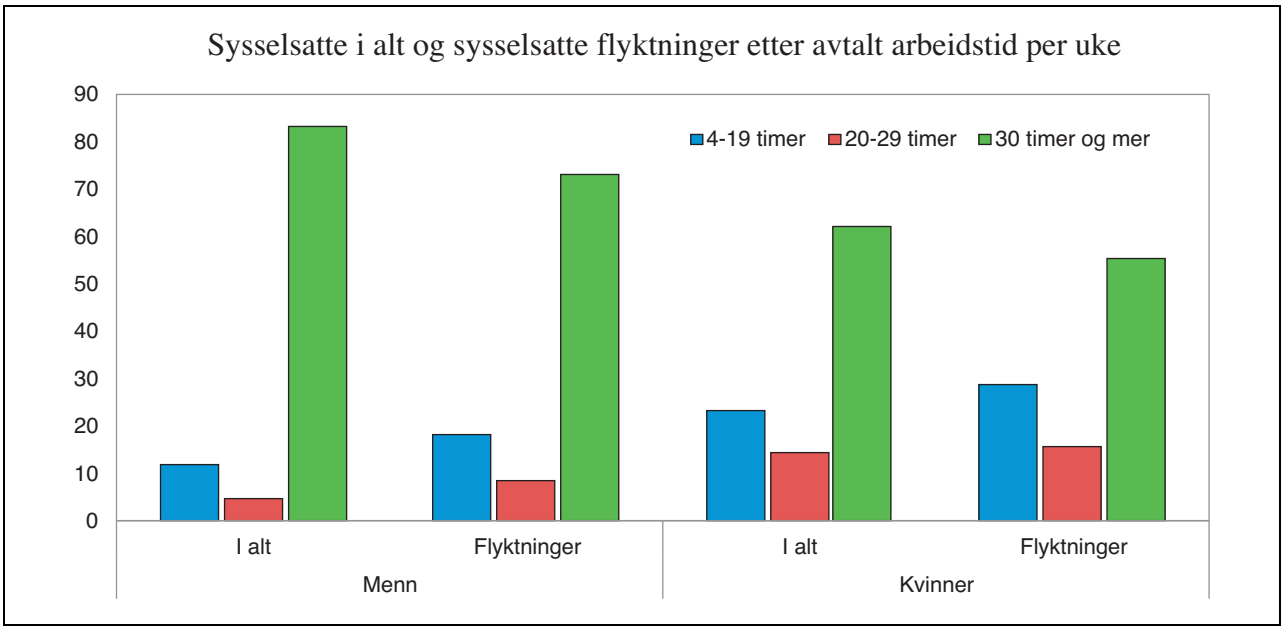
5.4 Organisasjonsgrad og lønns- og arbeidsvilkår

Organisasjonsgraden blant innvandrere er lavere enn i befolkningen ellers (Nergaard m.fl. 2015), se figur 5.11. Innvandrere fra EU-land i Øst- og Sentral-Europa har lavere organisasjonsgrad enn både innvandrere fra vestlige land og innvandrere fra øvrige regioner. Dette gjelder både i privat og i offentlig sektor. Statistikk fra Fafo viser også at andelen organiserte er høyere for familiegjenforente og flyktninger enn for arbeidsinnvandrere. Dette må ses i sammenheng med at innvandrere som kommer primært for å jobbe, i større grad enn andre innvandrergrupper er i landet i kortere perioder og at interessen for å organisere seg derfor kan være lavere. Arbeidsinnvandrere fra de nye EØS-landene har også i større grad blitt rekruttert til virksomheter på siden av det «organiserte» arbeidslivet og en del av sysselsettingsveksten har tatt form som tjenesteimport framfor faste ansettelser (Nergaard m.fl., 2015). Videre øker organisasjonsgraden blant innvandrere systematisk med botid. Blant arbeidstakere som har bodd i Norge i mindre enn to år er en av ti organiserte, mens den øker til fem av ti blant de som har bodd i Norge i ti år eller mer (Nergaard m.fl., 2015). Blant innvandrergrupper er flyktninger de som i størst grad blir værende i Norge, se avsnitt 5.2.6.

Mange av de samme faktorene som påvirker sysselsettingsmulighetene for innvandrere, påvirker også avlønningen og typen arbeid som innvandrerne får. Mange innvandrere mangler nettverk, språkkompetanse og kulturell kompetanse, og mangler kunnskap om arbeidsmarkedet. Formell kompetanse kan ofte ikke uten videre anvendes eller godkjennes i Norge, og mange arbeidsgivere kan være usikre på kompetansen til innvandrere med erfaring og utdanning fra utlandet. Muligheten for å avansere til mer attraktive jobber avhenger også av at man er i stabil sysselsetting.

En noe større andel av flyktningene arbeider deltid sammenliknet med hele befolkningen, se figur 5.12. Dette kan ha sammenheng med at flyktninger er overrepresentert i næringer med høy deltidsandel, som overnattings- og serveringsvirksomhet og helse- og sosialtjenester. Ifølge Olsen (2014) er deltidsarbeid mest utbredt i de gruppene blant flyktninger der andelen sysselsatte er lavest. Mens to av tre sysselsatte i majoritetsbefolkningen jobber ordinær dagtid, gjelder dette 60 pst. av innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS. Disse jobber med andre ord oftere utenom ordinær dagtid eller skift/turnus. I den samme gruppen er andelen midlertidig ansatte (13,6 pst. i 2015) også noe høyere enn blant innvandrere fra EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand (8,8 pst.) og majoritetsbefolkningen (7,4 pst.).

Innleie og midlertidig ansettelse utfyller generelt et behov for fleksibel tilgang på arbeidskraft hos arbeidsgiverne, og er i seriøse former et



Figur 5.12 Sysselsatte i alt og sysselsatte flyktninger etter avtalt arbeidstid per uke. 15–74 år. 4. kvartal 2012. Pst.

Kilde: Olsen (2014).

utrykk for et ønske om fleksibelt arbeidstilbud for noen arbeidstakere. En klart høyere andel i midlertidige stilling for en gruppe innvandrere kan også være et uttrykk for at disse har særlige utfordringer med å få fast arbeid. Samtidig kan midlertidig ansettelse og arbeid gjennom bemanningsforetak fungere som et springbrett inn i fast stilling (von Simson, 2009).

Flere studier har vist at innvandrere, og særlig flyktninger og innvandrere fra lavinntektsland utenfor Europa, har lavere lønninger enn sammenliknbare personer i majoritetsbefolkningen. Dette gjelder også om man korrigerer for forskjeller i utdanningsnivå, alder mv. (Kolsrud m.fl., 2016; Barth m.fl., 2012; Bratsberg m.fl., 2014). Kolsrud m.fl. (2016) beregner lønnsgapet for heltidsansatte flyktninger fra Afrika, Asia og Latin-Amerika sammenliknet med en kontrollgruppe av nordmenn til om lag 15 pst. for kvinner og 25 pst. for menn. En stor del av lønnsgapet skyldes at innvandrere i gjennomsnitt jobber i virksomheter med lavere lønnsnivå.

Selv om flyktninger og andre innvandrere har lavere lønn enn majoritetsbefolkningen den første tiden i Norge, kunne det være mulig å lukke lønnsgapet gjennom å opparbeide seg kunnskap om arbeidsmarkedet, erfaring, nettverk, språkkunnskaper mv. Studier viser imidlertid at lønnsforskjellene stort sett er varige, selv om resultatene fra ulike studier spriker noe.

Bratsberg m.fl. (2014) fant at gapet i årlig arbeidsinntekt mellom majoritetsbefolkningen og tre grupper av flyktninger minsket med botid i Norge. For menn ble forskjellen imidlertid ikke mindre enn 20–40 pst. selv etter rundt 10 år i landet, mens noen grupper av kvinner nesten hentet inn inntektsforskjellen til majoritetskvinner etter 10–15 år i Norge.

Annen nyere forskning antyder at lønnsforskjeller mellom noen grupper innvandrere og nordmenn øker med botid i Norge. Kolsrud m.fl. (2016) finner at lønnsforskjellen mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika øker med botid. Det skyldes blant annet at lønnsveksten faller fra 10–15 år etter ankomst for innvandrergruppen sammenliknet med innfødte. Dette er spesielt framtredende for flyktninger med lavt og middels utdanningsnivå. Barth m.fl. (2012) finner tilsvarende økende lønnsgap med botid for innvandrere fra lavinntektsland. Denne studien viser også at mye av årsaken til dette er at innvandrere i mindre grad avanserer til bedrifter med høyere lønnsnivå. I begynnelsen av karrieren har både innvandrere og andre arbeidstakere en tendens til å jobbe i bedrifter med relativt lave lønnsnivåer. Mens majoritetsbefolkningen bytter fra mindre til mer produktive virksomheter utover i karriereløpet, fortsetter innvandrerne å jobbe i virksomheter med lave lønnsnivåer. Innen samme bedrift er det derimot små forskjeller i lønnsveksten, dvs. i avkastningen av

ansiennitet. Resultatene i Kolsrud m.fl. (2016) peker i samme retning. Barth m.fl. (2012) tolker resultatene slik at innvandrere har permanent dårligere mulighet for å skifte til virksomheter med høyere lønnsnivåer. I tillegg viser denne studien at en høyere sannsynlighet for jobbtap ytterligere reduserer innvandreres muligheter for å avansere til bedre betalte jobber og medvirker til at lønnsgapet mot majoritetsbefolkningen blir varig. Dette kan gjøre overgangen til trygdeytelser mer attraktiv for innvandrere.

5.5 Virkninger av økt innvandring på lønnsdannelsen og arbeidsmarkedet

5.5.1 Virkninger på lønn og lønnsdannelsen

Vanligvis vil innvandring slå ut i et høyere arbeidstilbud, som gir økt konkurranse om jobbene i arbeidsmarkedet, og alt annet likt lavere lønninger på kort og mellomlang sikt. Virkningen vil imidlertid variere etter hvem som kommer, mellom ulike jobber og for ulike typer arbeidskraft. Generelt har norske arbeidstakere en fordel ved «lokale kvalifikasjoner», som ferdigheter i norsk, kjennskap til norske forhold, og spesielle norske utdannings- og yrkesmessige kvalifikasjoner. I yrker der fordelen ved slike lokale kvalifikasjoner er relativt liten, som mange jobber innen bygg, jordbruk, industri og hotell og restaurant, vil konkurransen fra innvandrere presse lønningene nedover. Samtidig kan etterspørselen og lønningene stige for arbeidstakere som har en kompetanse som er komplementær til innvandrernes kompetanse, eller i yrker som er skjermet fordi lokale kvalifikasjoner er særlig viktige. For eksempel kan etterspørselen etter rørleggere og elektrikere øke når det ansettes flere utenlandske snekkere og tømrere. Hvor sterke effektene blir avhenger også av konjunktursituasjonen og presset i arbeidsmarkedet.

Virkningene på lønningene påvirkes av årsaken til innvandringen. Arbeidsinnvandrere kommer normalt langt raskere inn i arbeidsmarkedet enn flyktninger som må gjennom lengre kvalifiseringsløp før de entrer arbeidslivet. Ved ankomst i Norge blir personer som søker om asyl, plassert på et mottak, og UDI anslår at det nå kan ta ett til to år fra ankomst til asylsøkere som får oppholdstillatelse, er bosatt i en kommune. Introduksjonsprogrammet varer opp til to år og først etter at programmet er avsluttet er det meningen at deltakerne skal ut i arbeidslivet.[10] Det innebærer at det tar normalt tre til fire år før flyktninger er aktive jobbsøkere i arbeidsmarkedet, hvilket vil si at det kan ta lang tid før man ser mulige effekter på lønninger av økt flyktningestrøm.

Lønnseffektene er også avhengig av hvor mange flyktninger som kommer, hvilke kvalifikasjoner de har og hvor vellykket integreringen blir. Erfaringer fra tidligere ankomne flyktninger viser at innvandrere med fluktbakgrunn har svært varierende arbeidsmarkedstilknytning og at det er varige lønnsforskjeller til majoritetsbefolkningen, se avsnitt 5.4. En historisk høy flyktningstrøm innebærer likevel at et betydelig antall innvandrere må integreres, og når mange av disse finner veien til arbeidsmarkedet, vil det bety at tilbudet av arbeidskraft i enkelte næringer og sektorer vil øke. Da kan man forvente et press nedover på lønningene i bransjer og for jobber hvor konkurransen blir særlig stor. Her er det viktig å skille mellom to effekter. For det første kan det skje et strukturelt skift nedover i lønnsnivået som følge av flere innvandrere med lave lønninger, og for det andre at lønnsveksten kan bli lavere for de som allerede jobber i bransjen. Den første effekten er trolig dominerende på kort sikt, se boks 4.2.

På den andre siden kan en tenke seg at når botiden øker og flyktningene blir bedre integrert, vil de innfødtes konkurransefortrinn bli mindre. Økte kunnskaper om norsk språk og kultur og bedre utdannings- og yrkesmessige kvalifikasjoner, både gjennom godkjenning av utdanninger fra hjemlandet og påbygg av tidligere utdanninger som kvalifiserer til formell norsk utdanning, vil kunne bidra til at lønnspresset nedover blir mindre, særlig i yrker hvor lokale kvalifikasjoner er viktige. Avstanden mellom innvandrernes og majoritetsbefolkningens lønnsnivå vil også kunne minke når innvandrerne opparbeider seg erfaring fra det norske arbeidsmarkedet. Studier viser imidlertid at lønnsgapet til majoritetsbefolkningen er betydelig og ikke minsker særlig over tid, se omtalen i avsnitt 5.4.

Forsker Torbjørn Eika i Statistisk sentralbyrå har beregnet makroøkonomiske virkninger av endringer i innvandring på kort- og mellomlang sikt ved hjelp av modellen KVARTS, se vedlegg 1. I en beregning kommer det 10 000 flere innvandrerne fra landgruppe 1 og 2 (i hovedsak arbeidsinnvandrere) hvert år i en tiårsperiode, mens i den andre beregningen kommer det tilsvarende fra landgruppe 3 (hvor flyktninger er overrepre-

[10] Et mindretall av deltakerne avbryter introduksjonsprogrammet som følge av at de har fått seg jobb. Blant de som deltok i ordningen mellom 2007 og 2011, fullførte 67 pst. programmet, mens 12 pst. avbrøtt pga. lønnet arbeid (Blom og Enes, 2015).

sentert). En viktig egenskap ved modellen er at innvandringen fra landgruppe 1 og 2 isolert sett påvirker lønningene direkte, mens innvandringen av flyktninger ikke har noen effekt på lønninger ut over det som følger av indirekte virkninger gjennom økt arbeidstilbud og arbeidsledigheten. Økt arbeidsinnvandring fører dermed til en markert nedgang i lønningene sammenliknet med referansebanen. 10 000 innvandrere årlig fra landgruppe 1 og 2 trekker den gjennomsnittlige reallønnsveksten ned sammenliknet med referansebanen med vel 0,4 prosentenheter årlig i tiårsperioden. Med lavere lønn endres relative faktorpriser slik at produksjonen blir mer arbeidsintensiv og sysselsettingen øker, mens arbeidsproduktiviteten faller. Utenriksøkonomien bedres og den økte offentlige ressursbruken finansieres ved økte inntekter til uendrede skattesatser. Effektene av økt innvandring fra landgruppe 3 avviker betydelig fra dette. Den dempende effekten på reallønningene av denne innvandringen er meget beskjeden og skyldes bare at presset i arbeidsmarkedet blir litt lavere, indikert gjennom en liten økning i arbeidsledigheten. Som følge av at de offentlige stønadene øker, blir konsumet i husholdningene høyere, mens offentlige finanser og utenriksøkonomi svekkes.

Den høye flyktningstrømmen kan også påvirke det institusjonelle rammeverket for lønnsdannelsen. Den norske lønnsdannelsen, eller frontfagsmodellen, bygger på stabilitet i lønnsandelen og relative lønninger. Hvis høy innvandring over tid trekker lønnsveksten betydelig ned i enkelte næringer, kan det bidra til å svekke frontfagsmodellen og frontfagets normdannende rolle for andre deler av økonomien. Allmenngjøringsinstituttet har ifølge Bjørnestad m.fl. (2015) motvirket svært lave lønninger i noen næringer med stort innslag av utenlandsk arbeidskraft. Det har bidratt til å styrke gjennomslaget for tariffavtalene og motvirke store bransjevise lønnsforskjeller. Allmenngjøring ble grundig drøftet av Holden III-utvalget i lys av den høye arbeidsinnvandringen. I denne utredningen gis derfor ikke en grundig drøfting av hvordan allmenngjøring påvirker innvandringen.

En sentral forutsetning for den koordinerte lønnsdannelsen i Norge er at arbeidsmarkedet har vært preget av en høy organisasjonsgrad, både på arbeidsgiversiden og på arbeidstakersiden, og at reguleringen av arbeidslivet i stor grad er basert på tariffavtaler. På arbeidstakersiden har både stor oppslutning i form av mange medlemmer og sterk tilstedeværelse på arbeidsplassen vært viktig for organisasjonenes innflytelse i lønnsdannelsen. De siste tiårene har vi imidlertid sett en nedgang i organisasjonsgraden, særlig i privat sektor, samtidig som innvandringen til Norge har økt betraktelig. Statistikk viser at organisasjonsgraden er lavere blant innvandrere enn resten av befolkningen, se avsnitt 5.4. Nergaard m.fl. (2015) har studert utviklingen i organisasjonstilknytningen på arbeidstakersiden fra 1996 til 2012, og resultatene viser at innvandring kan forklare noe av nedgangen i organisasjonsgraden. Det gjelder særlig for bransjer med mange arbeidsinnvandrere. Samtidig hevder forskerne at strukturelle endringer i økonomien, som endringer i næringsstruktur og bedriftsstørrelse, har betydd mer for nedgangen, uten at det er gjort spesifikke analyser for å belyse dette.

En høy tilstrømming av flyktninger også i årene fremover kan bidra til å trekke organisasjonsgraden ned, særlig på kort og mellomlang sikt. Spørsmålet blir da hvor lav organisasjonsgraden kan være før innflytelsen til organisasjonene svekkes så betydelig at det får konsekvenser for lønnsdannelsen. Lavere koordinering i lønnsdannelsen vil blant annet kunne svekke legitimiteten til frontfagsmodellen (Nymoen, 2013). Større lønnsfleksibilitet vil kunne gi større jobbmuligheter for de som er villige til å arbeide for lavere lønninger. Tyskland er et land som har opplevd større inntektsforskjeller de siste tiårene, hvor forskere hevder at desentralisering av lønnsdannelsen er en av årsakene, se boks 5.1. Samtidig vil det å åpne arbeidsmarkedet for flere med lav kompetanse trekke den samlede produktiviteten ned, se avsnitt 5.6. Større lønnsfleksibilitet kan også føre til at arbeidskraft med høy kompetanse i større grad flytter til bedrifter der de får utnyttet kompetansen sin på best mulig måte. Det vil være produktivitetsfremmende.

Større fleksibilitet i relative lønninger kan også bidra til å gjøre økonomien mer robust mot sjokk og kortsiktige konjunktursvingninger (Vihriälä, 2014). Samtidig trekker analyser av blant annet OECD i retning av at koordinerte lønnsforhandlinger kan bidra til en lavere strukturell ledighet (OECD, 2012). Nymoen og Sparman (2015) finner at koordinering i lønnsdannelsen er en av de viktigste faktorene bak nivået på likevektsledigheten. Bjørnstad og Nymoen (2015) hevder at mindre koordinering i lønnsdannelsen vil føre til en høyere arbeidsledighet som følge av at den generelle lønnsveksten vil øke. Arbeidsledigheten vil trolig også svinge mer for å stabilisere lønnsveksten ettersom den koordinerende effekten blir dempet. Disse forholdene vil svekke konkurranseevnen til norske bedrifter, som igjen

Boks 5.1 Tyskland – et eksempel på økt sysselsetting og økt inntektsulikhet

Tyskland opplevde en periode med lav vekst i økonomien og i sysselsettingen på 1990-tallet, for så å hente seg inn igjen på 2000-tallet. Konkurranseevnen bedre seg betydelig overfor resten av Europa, og sysselsettingen vokste med 12 pst. fra 2003 til 2014, mot 5 pst. for EU samlet. Veksten i antall timeverk var mindre, fordi arbeidstid per person gikk ned, dels gjennom avtalte reduksjoner, dels ved at noe av veksten kom i deltidsjobber. Statistikk viser at sysselsettingsveksten i stor grad fant sted nederst i inntektsfordelingen, der lønningene falt i forhold til lønningene høyere opp i fordelingen. Dette førte tiløkt inntektsulikhet.

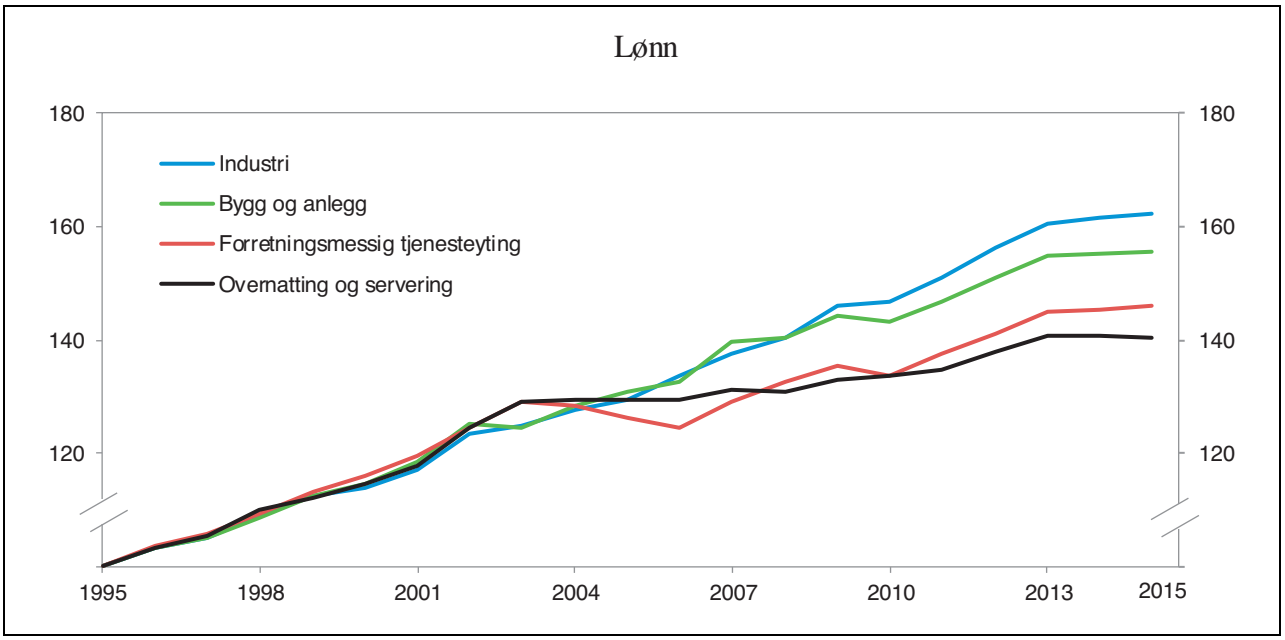
Dustmann m.fl. (2014) hevder at den høye sysselsettingsveksten i stor grad skyldes økt adgang til avvik fra nasjonale avtaler om lønns- og arbeidsvilkår på bedrifts- og næringsnivå. Burda (2016) trekker også fram betydningen av dette, men legger i tillegg vekt på Hartz-reformene som ble implementert mellom 2003 og 2005. Endringer i arbeidsledighetstrygden og pensjonssystemet førte til en vekst i arbeidstilbudet, samtidig som det ble rimeligere og enklere å ansette lavkvalifisert arbeidskraft. Utleie av arbeidskraft ble også kraftig avregulert. Ifølge Bruda forårsaket disse endringene en stor vekst av jobber med lave lønninger, og sysselsettingsveksten fant særlig sted i den nedre delen av inntektsfordelingen. Den mest betydningsfulle reformendringen ifølge Burda var reduksjon i støtten og økte krav ovenfor arbeidsledige. Innføringen av såkalte «minijobs», dvs. lavinntektsjobber med enklere regler og lavere skatt, og nedskjæringer i inntektssikringsordningene virket i samme retning, men ikke i like stor grad.

Tyske myndigheter innførte nasjonal minstelønn 1. januar 2015 for nye kontrakter og for alle arbeidstakere i 2017, med noen unntak. Hvilke effekter minstelønnen vil ha på sysselsettingen og lønningene er usikre. Foreløpig viser sammenligning av lønns- og sysselsettingsstatistikk før og etter innføringen av minstelønnen, at lønningene har økt blant lavlønnsgrupper og at det totale sysselsettingsnivået ikke har falt slikt som fryktet, se Amlinger m.fl. (2016) og referanser i artikkelen.

vil svekke veksten og sysselsettingsevnen i økonomien. Mindre koordinering kan også tenkes å få ringvirkninger for trepartssamarbeidet utover lønnsdannelsen og på flere politikkområder. Det kan blant annet bli vanskeligere for myndighetene å gjennomføre nødvendige reformer i økonomien. Samtidig peker Bjørnstad og Nymoen (2015) på at vi ikke vet hvordan en desentralisering eller mindre koordinering vil virke i Norge, siden vi ikke har nasjonale erfaringer å bygge på. Holden III (NOU 2013: 13) konkluderte det med at det ikke er mulig å gi et entydig bilde av hva som gir høyest produktivitetsvekst, men at de norske erfaringene viser at jevn fordeling og høy velstand har latt seg forene.

Ser vi på reallønnsveksten de siste ti årene, har den vært langt svakere i næringer med høy andel sysselsatte innvandrere, som forretningsmessig tjenesteyting (omfatter blant annet vikarbyråer) og hotell- og restaurantbransjen, enn i næringer med mindre bruk av utenlandsk arbeidskraft, se figur 5.13 og Nordbø (2013). Lavere lønn blant innvandrere enn hos norske arbeidstakere har trolig bidratt til denne utviklingen. Basert på lønnsstatistikken kan vi ikke si hvilke innvandrergrupper det er som har trukket lønnsveksten i næringene ned, men forskjellen mellom næringene oppsto etter utvidelsen av EØS-området i 2004 og den påfølgende høye arbeidsinnvandringen. Det har ikke vært en tilsvarende økning i antall innvandrere med flyktningbakgrunn i samme tidsrom og de som har kommet, har blitt rekruttert til flere bransjer enn arbeidsinnvandrere (Djuve, 2016). Det er likevel trolig at lønningene over tid kan dempes dersom det kommer svært mange flyktninger over en lengre periode.

Den observerte lønnsutviklingen i de nevnte næringene har også blitt påvirket av andre faktorer som ikke er knyttet til innvandring, som andre sammensetningseffekter og omlegging av næringsstatistikken i 2008. Hotell- og restaurantbransjen er preget av høy turnover, hvor det er normalt at bare halvparten av de samme arbeidstakerne er med i lønnsstatistikken fra ett år til et annet. Ifølge TBU (2016) er gjennomsnittsalder for ansatte i hotell og restaurant om lag ti år lavere enn gjennomsnittsalderen for alle ansatte i NHO-bedrifter, noe som normalt isolert sett trekker



Figur 5.13 Reallønn per utførte timeverk etter næring (1995=100)

Kilder: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

lønnsnivået ned. Lønnsveksten i byggevirksomhet i NHO-området har fulgt lønnsveksten for industriarbeider i NHO-området det siste tiåret. For arbeidere i bygg og anlegg i NHO-bedrifter har endringer i sammensetningen av arbeidstakergruppen trukket lønnsveksten ned i størrelsesorden 1½ prosentenhet fra 2011 til 2012, tilsvarende som ved den sterke økningen i sysselsettingen i sektoren i 2007 og 2008 (TBU, 2013). Lønnsveksten ble i langt mindre grad påvirket av slike effekter mellom 2013 og 2015. Se også omtale av større tariffområder i boks 4.2.

Det har blitt gjennomført flere empiriske studier som ser på virkningen av innvandring på lønnsutviklingen.[11] Det er imidlertid betydelige metodiske utfordringer knyttet til slike studier. En årsak er at lønnsdannelsen også påvirkes av andre forhold enn innvandring, blant annet konjunkturutviklingen, som gjør det vanskelig å skille mellom hva som skyldes innvandring og hva som skyldes andre forhold. Et annet problem er at innvandringen kan påvirke hvem som faller ut av arbeidsmarkedet, og at de som faller ut i større grad er personer med lavere lønn og utdanning enn gjennomsnittsbefolkningen. Ulike studier håndterer disse problemene forskjellig. Resultatene fra empiriske internasjonale studier varierer betydelig, men en overvekt av studiene konkluderer med at innvandring fører til lavere lønnsvekst for tidligere innvandrere og i noen grad for innenlandske arbeidstakere med lav kompetanse, se omtale i NOU 2013: 13. De negative lønnseffektene på majoritetsbefolkningen er normalt estimert til å være små.

I Norge studerer Bratsberg og Raaum (2012, 2013) lønnseffekter av arbeidsinnvandring i bygge- og anleggssektoren i perioden 1998–2011. De finner at en økning i innvandrerandelen på 1 prosentenhet reduserer lønnen med mellom 0,5 og 1 pst. for arbeidstakere i samme yrkesgruppe. Den negative lønnseffekten er sterkest for innenlandske arbeidstakere som ikke har fullført videregående skole, og for tidligere ankomne innvandrere. Bratsberg m.fl. (2014) studerer innvandringen til Norge i sin helhet i perioden 1992–2006, og finner at lønnsnivået til norske arbeidstakere i gjennomsnitt falt med 0,5 pst. når innvandrerandelen økte med 1 prosentenhet innenfor samme kompetansegruppe. Også i denne studien finner forskerne en sterkere negativ virkning på lønnsnivået til tidligere ankomne innvandrere enn for innenlandske arbeidstakere.

Bratsberg og Raaum (2013) ser nærmere på konsekvensene av den store økningen i innvandring blant svenske ungdommer i perioden 1990–2010. Dette er typisk arbeidsinnvandrere som kommer på korttidsopphold og søker arbeid i servicesektoren, oftest i varehandel, hotell og restaurant, og i jobber med et lavt kompetansekrav. Resulta-

[11] Se NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon og f.eks. Bratsberg m.fl. (2013) for en gjennomgang av relevant litteratur. I dette kapittelet vil vi i hovedsak fokusere på studier har kommet de senere årene.

tene fra studien viser at når andelen svenske 17-åringer øker med 1 prosentenhet, faller årsinntekten til norske 17-åringer med 2½ pst. Til sammenligning finner Bratsberg m.fl. (2014) at den tilsvarende årslønnseffekten for alle norske arbeidstakere er 1 pst. Bjørnstad m.fl. (2015) har undersøkt effekten av innvandring fra 2004 til 2014 i næringer som inneholder fire av de første allmenngjorte bransjeavtalene. Resultatene viser at innvandringen har bidratt til å redusere lønnsveksten i byggenæringen og vakt- og eiendomstjenester (inkluderer renholdsnæringen), men ikke i verfts- og jordbruk- og gartnerinæringer. Innføring av allmenngjøring i bygg og anlegg later til å ha dempet den negative lønnseffekten av innvandring. Gjelsvik m. fl. (2015) har studert effektene av innvandring på lønninger i en tre-sektor modell bestående av industri, privat tjenestesektor og offentlig sektor. Modellen er estimert på norske data for perioden 1980–2011. Resultatene viser en signifikant negativ effekt av innvandring på lønningene i norsk industri. Siden industrien utgjør frontfaget i den norske lønnsdannelsen, videreføres denne effekten til følgefagene.

5.5.2 Virkninger på sysselsetting og arbeidsledighet

På samme måte som for lønn, vil virkningen av innvandring på sysselsetting og arbeidsledighet variere mellom ulike typer arbeidskraft. Konkurransen om arbeidsplassene vil strammes til for arbeidstakere som er substituerbare med innvandrere, siden en del innvandrere er villige til å jobbe for en lavere lønn. Derimot vil jobbmulighetene kunne øke for arbeidstakere som står i komplementært forhold til innvandrere.

Sysselsettingseffektene vil også avhenge av hvor mange flyktninger som kommer og hvilken kompetanse de har. Dersom mange mangler kvalifikasjoner som etterspørres i arbeidsmarkedet, vil færre komme i arbeid. En stor tilstrømming av flyktninger med lave kvalifikasjoner vil gå mest utover grupper med svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, dvs. tidligere ankomne flyktninger, arbeidsinnvandrere og innfødte med lavere kvalifikasjoner, særlig ungdom.

I internasjonal forskning er det ingen entydig sammenheng mellom innvandring og virkninger på sysselsettingen i innvandrerlandet, og de effektene som avdekkes er normalt små, se NOU 2013: 13. I Norge er det, etter det vi kjenner til, ingen studier som tar spesifikt for seg flyktningers tilpasning i arbeidsmarkedet. Det er imidlertid enkelte studier som finner at innvandrere fra de nye EØS-land i noe større grad framstår som substitutter for tidligere innvandrere enn for nordmenn, og at innvandrere fra nordiske land i større grad framstår som nære substitutter for norske arbeidstakere (Bratsberg og Raaum, 2013). Enkelte internasjonale studier støtter disse resultatene da de finner at innvandrere i større grad framstår som substitutter for tidligere innvandrere enn innfødte og at konkurransen om jobbene overfor innfødte varierer etter innvandrernes opprinnelsesland (D'Amuri m.fl., 2010; Ottaviano og Peri, 2012; Manacorda m.fl., 2012).

Innvandring kan føre til økt spesialisering i arbeidsmarkedet. Arbeidstakere i majoritetsbefolkningen kan over tid tendere til å spesialisere seg i yrker eller arbeidsoppgaver som krever lokale kvalifikasjoner, for eksempel oppgaver som vektlegger språk- og kulturkunnskaper, mens innvandrerne spesialiserer seg i yrker hvor slike kvalifikasjoner i mindre grad er påkrevd, for eksempel mer fysiske eller tekniske oppgaver. Peri og Sparber (2009) viser betydning av slik spesialisering som følge av innvandring til USA, mens Foged og Peri (2013) finner liknende resultater i det danske arbeidsmarkedet. Yrkesspesialisering som avdekkes for Vest-Europa i D'Amuri og Peri (2014), synes å være konjunkturfølsom, da den viste seg å gå noe tregere under finanskrisen. Sistnevnte studie antyder videre at slik yrkesmobilitet og spesialisering som følge av innvandring var noe større i land med mer fleksibel arbeidsmarkedsregulering.

På lengre sikt kan innvandring påvirke innenlandske investeringer i utdanning og kompetanse. I Norge har Røed og Schøne (2016) undersøkt hvordan rekruttering til videregående utdanning innenfor bygg og anlegg i Norge har endret seg som følge av den store økningen i innvandring til den næringen siden utvidelsen av EØS-området i 2004. Resultatene tyder på at det er en negativ kausal sammenheng mellom arbeidsinnvandring i bygg og anlegg og tilstrømningen til fagutdanninger i næringen. Dette later til å henge sammen med endringer i norske skoleelevers valg og redusert antall lærlingplasser i næringen. I USA finner McHenry (2015) at innstrømningen av lavkvalifiserte innvandrere har ført til at amerikanske elever tar flere år med utdanning og velger yrker og jobber med større innslag av lokale kvalifikasjoner. Andre studier fra USA finner tilsvarende effekter på utdanningsnivået (Hunt, 2012; Jackson, 2010).

Innvandrere har generelt høyere risiko for å bli arbeidsledige. Dette gjelder i høy grad for flyktninger. Samtidig kan ny innvandring også

gjøre det vanskelig å komme i jobb for allerede bosatte personer med svak arbeidstilknytning, både norske og tidligere innvandrere, se omtale over. Dette kan bidra til høyere arbeidsledighet totalt sett, og over tid høyere andel på uføretrygd og andre trygdeordninger, se avsnitt 5.3.

Det er imidlertid mekanismer som kan virke i motsatt retning. Innvandringen er normalt størst til de yrker og geografiske områder der det er knapphet på arbeidskraft siden det er her det er lettest å finne jobb. Røed og Schøne (2012) har undersøkt mobiliteten til flyktninger og arbeidsinnvandrere som kom til Norge mellom 1995 og 2004. Resultatene viser at begge innvandrergruppene er mer mobile enn norskfødte og at de i større grad påvirkes av regional variasjon i lønn og arbeidsledighet. Mens den første bosettingen til flyktningene i stor grad bestemmes av myndighetene, finner forfatterne at mer enn en av fem flyktninger flytter i løpet av de første årene og at andelen faller jo lenger de oppholder seg i landet. Høyere mobilitet blant innvandrere gir mindre mistilpasning i arbeidsmarkedet, noe som isolert sett vil bidra til lavere arbeidsledighet samlet sett. Hvilke mekanismer som virker sterkest for flyktninger og hva totaleffekten på arbeidsledigheten er, er uviss (Kolsrud m.fl. 2016).

5.6 Virkninger av lønnsdannelsen på integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet

En høy grad av koordinering i lønnsdannelsen har ifølge flere analyser bidratt til at Norge over tid har hatt høy produktivitet, høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og små inntektsforskjeller i et internasjonalt perspektiv (OECD, 2006; Calmfors m.fl., 2001; OECD, 2012; Barth og Moene, 2014). Den sammenpressede lønnsstrukturen har ført til at lavtlønnede i Norge gjennomgående tjener mer enn sammenlignbare grupper i de fleste andre land. Det innebærer at kravene til kompetanse og kvalifikasjoner i arbeidsmarkedet også er høye. Arbeidsmarkedet står i tillegg overfor en rekke strukturendringer som trekker i retning av at etterspørselen etter arbeidskraft med høy kompetanse vil øke fremover, se NOU 2016: 3. Viktige drivkrefter er en voksende kunnskapsintensiv tjenestesektor og økt utvikling av og bruk av teknologi i kunnskapsintensive næringer når vi må bevege oss bort fra oljesektoren. Både utvikling av produkter, tjenester og ny teknologi, samt adopsjon av kunnskap som andre har utviklet, krever høy kompetanse. Dette kan føre til at det for flyktninger og andre personer med lav kompetanse blir vanskeligere å få innpass og oppnå et permanent fotfeste i arbeidsmarkedet.

Foreløpig vet vi lite om hvor stor asyltilstrømningen vil bli de neste årene og hvilke yrkes- og utdanningskvalifikasjoner de har med seg. Flyktninger som tidligere har kommet til Norge, er en heterogen gruppe. Deler av gruppen har blitt godt integrert i arbeidslivet og har en yrkesdeltakelse opp mot majoritetsbefolkningen, men mange har over tid endt opp med en betydelig lavere yrkesdeltakelse, se avsnitt 5.3. Det må ses i sammenheng med at et mindretall av flyktningene som har kommet til Norge så langt, har hatt formell høyere utdanning og at mange mangler kvalifikasjoner som kan benyttes i det norske arbeidsmarkedet. Basert på disse erfaringene kan en økning i antall flyktninger bety at tilbudet av lavkvalifisert arbeidskraft øker.

Integreringspolitikken i Norge går i stor grad ut på å øke kompetansen og kvalifikasjonene til flyktninger og andre innvandrere slik at de kan komme inn i arbeidsmarkedet på ordinære vilkår. De særskilte kvalifiseringsordningene for flyktninger og innvandrere består i hovedsak av introduksjonsprogrammet, opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og Jobbsjansen. Kommunene har ansvar for introduksjonsprogrammet og stort handlingsrom til å tilrettelegge kvalifiseringen og opplæringen i tråd med deltakernes behov og lokale forhold. Hovedelementene i programmet er opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller arbeid, herunder utdanning og arbeidsrettede kvalifiseringstiltak. Innvandrere som har gjennomført introduksjonsprogrammet, men som har problemer med å skaffe arbeid på egen hånd, kan få hjelp av NAV til å komme ut i arbeidslivet. Der får de tilgang på virkemidler på lik linje med andre personer som trenger bistand for å komme i jobb, men innvandrere fra land utenfor EØS-området er en av de prioriterte gruppene i arbeidsmarkedspolitikken. Voksne flyktninger som har behov for opplæring, har på lik linje med majoritetsbefolkningen rett på grunnskoleopplæring og under bestemte vilkår også videregående opplæring.[12]

Utover kvalifikasjoner og kompetanse, er de reelle jobbmulighetene til flyktninger avhengig av hvilken lønn norske bedrifter må betale for arbeidskraften deres. I Norge er det ingen nasjonal

[12] Se Meld. St. 16 (2015–2015) for utfyllende informasjon om voksenopplærling for flyktninger og innvandrere og Jobbsjansen.

minstelønnsordning slik at bedrifter som ikke er bundet av en tariffavtale, i utgangspunktet har anledning til å fastsette lønnen fritt. Tariffavtalene kan imidlertid i praksis bli fulgt også av uorganiserte bedrifter. I en del bransjer er tariffavtalen også blitt allmenngjort, noe som grovt sett innebærer at minstelønnssatsen i tariffavtalen gjelder som minstelønn for arbeidstakere i bransjen, bortsett fra innen renhold der det er normallønnsavtaler.[13] Tariffavtaler og allmenngjøring innebærer at det settes et nedre gulv for avlønning, som kan begrense tilbudet av lavkvalifiserte jobber og føre til at arbeidsgivere stiller strengere krav til kompetanse, yrkeserfaring og produktivitet.

5.6.1 Lavere lønninger

For å øke jobbmulighetene til flyktninger, er en potensiell fremgangsmetode å redusere lønnskostnadene til arbeidsgivere. Hvis arbeidsgiver må betale mindre for arbeidskraften, kan vedkommende også stille lavere krav til kompetanse, yrkeserfaring og produktivitet. Arbeidsgiver vil også kunne ta større risiko i møtet med arbeidssøkere med usikker produktivitet. Det kan øke jobbmulighetene og føre til økt etterspørsel etter lavkvalifisert arbeidskraft. En måte å redusere arbeidsgivers lønnskostnader på vil være å redusere lønningene. De tariffbestemte eller de allmenngjorte satsene kan i teorien senkes eller allmenngjøring kan fjernes, enten i samtlige bransjer eller i enkeltnæringer hvor innvandringen er særlig høy.

Det finnes en omfattende forskning på virkningene av endringer i minstelønn på sysselsetting (se omtale i blant annet Finanspolitiska rådet, 2016). Økonomisk teori sier at en økning i minstelønningsnivået både kan ha negative og positive effekter på sysselsettingen. Med et initialt lavt nivå kan en økning føre til at arbeidstilbudet blir større og sysselsettingen går opp. Men om minstelønnen i utgangspunktet er høy og økes ytterligere, kan etterspørselen etter arbeidskraft avta og sysselsettingen falle. Det kan indikere at det høye lønnsgulvet i Norge påvirker sysselsettingen negativt.

Ser man den empiriske forskningslitteraturen under ett, later det til at endringer i minstelønnssatser gir forholdsvis små utslag i den totale sysselsettingen (se Neumark og Wascher, 2007 for en sammenfatning av over hundre studier, samt Neumark og Wascher, 1992; Card og Krueger, 1994; Card, 1992a, 1992b; Katz og Krueger, 1992; Abowd m.fl., 2000; Bacmann m.fl., 2012). Retningen på sysselsettingseffektene varierer mellom studiene, men det en overvekt som finner negative sysselsettingseffekter av økt minstelønn. Resultatene varierer imidlertid mellom ulike grupper, hvor det er størst effekt for personer med lav kompetanse og utdanning. I tillegg er sysselsettingseffektene større jo høyere minstelønningene er satt. Mesteparten av studiene er imidlertid utført i land som har mye lavere minstelønninger enn i Norge, hvilket innebærer at relevansen av resultatene er begrenset. Studiene med svenske data er mer relevante ettersom Sverige også har et høyt minstelønnsnivå sammenlignet med andre land. Studier fra Sverige viser sterkere negative sysselsettingseffekter av høyere minstelønn enn studier fra andre land (se blant annet Edin og Holmlund, 1994; Skedinger, 2006; Forslund m.fl., 2014; Eliasson og Nordstrøm Skans, 2014; Skedinger, 2015; Lundborg og Skedinger, 2014; Aaronsen m.fl., 2016). Effektene er sterkest for de svake gruppene i arbeidsmarkedet, mens virkningen på det totale sysselsettingsnivået er liten. Dette tyder på at det skjer en omfordeling av sysselsetting fra svake til sterke grupper når minstelønnssatsene øker.

I Norge er det få studier som har undersøkt effektene av endringer i minstelønnssatser. Askildsen m.fl. (2000) bruker data fra perioden 1991 til 1995, og ser på sammenhengen mellom minstelønnssatser og arbeidsledighet. Utgangspunktet for analysen er at dersom en person har en lavere produktivitet enn tarifflønnen, er det ikke lønnsomt for bedriften å ansette vedkommende og personen risikerer å gå arbeidsledig. Med fleksible lønninger, kunne arbeideren blitt ansatt til en lønn tilsvarende sin lave produktivitet. Resultatene viser at det er liten sannsynlighet for at minstelønner fører til økt arbeidsledighet for enkelte grupper, men finner derimot større sannsynlighet for skifte av arbeidsplass. En mulig forklaringsfaktor som trekkes fram, er at minstelønninger varierer mellom sektorer. I stedet for å bli arbeidsledig kan personer med lav produktivitet dermed skifte jobb til en bransje med tilsvarende lav minstelønn.

Et arbeidsmarked med økt innslag av jobber med særlig lave lønninger vil ha problematiske sider ved seg. Først og fremst vil det kunne skape en lavlønnsgruppe og dermed øke inntektsforskjellene i samfunnet. Det innebærer at velstandsvekst i fremtiden ikke vil bli like jevnt fordelt i samfunnet som nå, noe som kan være i strid med

[13] Områder med allmenngjorte tariffavtaler er byggeplasser, elektro, skips- og verftsindustrien, godstransport på vei, jordbruks- og gartnerinæringene, persontransport med turbil, renhold og fiskeindustribedrifter.

den norske modellen. Et svært lavt lønnsnivå kan også gjøre det vanskeligere å bo og leve i Norge, ettersom det generelle kostnadsnivået er høyt. Allmenngjøringsinstituttet ble nettopp innført for å hindre svært lave lønninger og sosial dumping. I Tyskland, som har opplevd økende inntektsulikhet de senere årene, trekkes framveksten av jobber med lavere krav til kompetanse som en av årsakene til utviklingen, se boks 5.1.

Det er heller ikke klart at lavere lønninger vil øke integreringen av flyktninger i arbeidsmarkedet. Mer fleksible lønninger vil øke jobbmulighetene for alle som er villige til å jobbe til en lav lønn. Det siste tiåret har det i stor grad vært arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene som har ønsket det, noe som skyldes at lønnsnivået i Norge er vesentlig høyere enn i deres hjemland og at mange jobber her i en avgrenset periode. Derimot vil de fleste flyktninger forvente å bli i Norge lenge, og dermed være mindre villige til å jobbe for en svært lav lønn. I konkurranse om lavkvalifiserte jobber, kan også innfødte med lokale kvalifikasjoner bli foretrukket framfor nyankomne flyktninger.

Lave lønninger vil også gjøre det mindre lønnsomt å arbeide sammenliknet med å motta trygd. Hvis man ser på det totale kompensasjonsnivået, dvs. både arbeids- og familierelaterte ordninger og andre supplerende ytelser, er det økonomisk lønnsomt for mange å gå fra trygd til jobb, men for noen grupper er gevinsten mindre, og for enkelte til og med negativ. Hernæs m.fl. (2016) finner at innvandrere fra ikke-vestlige land har langt høyere kompensasjonsgrader og således svakere arbeidsinsentiver enn majoritetsbefolkningen. Med større lønnsfleksibilitet nedover, vil avstanden mellom lønns- og trygdenivået bli mindre, noe som kan svekke arbeidsinsentivene ytterligere. Statistikk viser at innvandrere fra ikke-vestlige land allerede er overrepresentert som velferdsmottakere sammenlignet med majoritetsbefolkningen. Blant kvinnene er andelen med familierelaterte ytelser høyere enn i resten av befolkningen. Menn fra ikke-vestlige land er de som mottar høyest arbeidsrelaterte ytelser, noe som delvis må ses i sammenheng med mottak av introduksjonsstønaden. Både menn og kvinner er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere. Lien (2015) finner i tillegg at innvandrere fra Øst-Europa utenfor EU, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika har høyest utbetaling av stønader fra NAV i aldersgruppen 18–66 år når pensjonister er utelatt. Liten avstand mellom lønns- og trygdenivået kan øke faren for at flere forblir permanent utenfor arbeidsmarkedet.

Et arbeidsmarked med lavere lønninger kan påvirke produktiviteten i økonomien. Et større innslag av arbeidstakere med lav kompetanse og kvalifikasjoner vil isolert sett trekke ned den samlede produktiviteten. Samtidig er en vellykket integrering av flyktninger i arbeidsmarkedet svært viktig både for den enkelte og for å kunne videreføre de norske velferdsordningene som er basert på høy yrkesdeltakelse slik at ordningene kan finansieres. Ordningene kan bryte sammen på lang sikt dersom antallet som skal motta ytelser og tjenester øker mye sterkere enn antallet som bidrar til finansiering av tjenestene. Omfattende velferdsordninger er en viktig del av den norske modellen.

I tilknytningen til den økte asyltilstrømmingen har det oppstått debatt i både Sverige og Danmark om hvordan arbeidsmarkedspolitikken skal innrettes for å legge til rette for at flere kan komme i arbeid. Som i Norge, er det generelle lønnsnivået høyt og kravene til kompetanse og kvalifikasjoner i arbeidsmarkedet er dermed også høye.

I Sverige har Det finanspolitiske rådet i sin rapport for 2016 lagt vekt på at Regjeringen bør fortsette med kvalifiseringsstrategien og fokusere på utdanning (Finanspolitiska rådet, 2016). Rådet mener at en effektiv godkjenning av kompetanse og hensiktsmessig tilleggsutdanning er viktig. Samtidig mener rådet at det må flere målrettede tiltak til for å øke arbeidsmarkedsintegreringen til innvandrere med lave kvalifikasjoner, herunder at det er nødvendig med nye jobber med lavere kvalifikasjonskrav og lavere lønninger. Spillover-effekter på lønnsnivået til andre i arbeidsmarkedet mener de er lave, og at det er partene i arbeidslivet som må sørge for at lønnsnivået blir satt tilstrekkelig lavt for denne gruppen. Det arbeidspolitiske rådet i Sverige trekker fram at den nordiske modellen ikke er tilpasset til å håndtere et stort antall flyktninger med lav utdanning og lave kvalifikasjoner (Arbetsmarknadsekonomiska rådet, 2016). De hevder at utdanningssystemet ikke kan løse kvalifikasjonsutfordringene ved en stor flyktningstrøm, og at det er behov for større lønnsforskjeller i arbeidsmarkedet. Tyskland trekkes fram som et eksempel på et land som har kombinert større lønnsspredning med positiv sysselsettingsutvikling for personer med lave kvalifikasjoner.

Svensk LO mener på annen side at sentralt forhandlede lave lønninger ikke vil bidra til å øke sysselsettingen, men føre til økte lønnsforskjeller (Morin, 2016). Rom for lønnsvekst som ikke hentes ut i sentrale forhandlinger, vil i følge LO istedenfor bli hentet ut i lokale forhandlinger, der vin-

nerne vil være grupper med høy arbeidsmarkedstilknytning. LO hevder derfor at det ikke er lønnsdannelsens oppgave å håndtere flyktningstrømmen og løse integreringsutfordringene, men at kostnadene knyttet til dette må fordeles solidarisk på alle i befolkningen.

5.6.2 Lavere lønninger kombinert med opplæring

Det kan også legges til rette for at arbeidsgivere kan ansette flyktninger til lavere lønn enn tariffbestemte og allmenngjorte lønnssatser, kombinert med utdanning eller opplæring. Slike ordninger kan særlig være gunstig for flyktninger som har begrenset erfaring med å lære i et skolemiljø, og kan innføres permanent eller midlertidig i perioder med høy innvandring.

I Danmark skal myndighetene etter forslag fra partene i arbeidslivet innføre en integrasjonsgrunnutdanning (IGU) for flyktninger og familiegjenforente til flyktninger mellom 18 og 40 år i løpet av 2016. Ordningen innebærer at flyktninger skal sluses inn på arbeidsmarkedet gjennom lav lønn kombinert med opplæring. Bakgrunnen for forslaget er at mange flyktninger i Danmark ikke kvalifiserer til ordinær tarifflønn. Lønnssatsene er de til enhver tid gjeldende EGU-elevsatser i respektive overenskomstområder, og øvrige ansettelsesvilkår følger av de kollektive avtalene som gjelder.[14] Lønningene ligger betydelig under de tariffbestemte minstelønnssatsene, men siden ordningen innføres gjennom endringer i lovverket og lønningene følger fastsatte elevsatser vil det ikke kreve endringer i tarifflønningene. Det skal også innføres en ny IGU-skoleytelse som deltakeren mottar fra kommunen under undervisning i arbeidstiden. Den nye ordningen er tidsbegrenset med varighet opp til to år, inkl. et 20 timers undervisningsopplegg på full tid, og skal fungere som et supplement til arbeidsmarkedstiltak som lønnstilskudd, arbeidspraksis og kvalifiseringsprogram. Arbeidsavtalen skal avtales direkte mellom bedriften og den enkelte person. For å hindre at ordningen går ut over annen arbeidskraft og for å vurdere om ordningen gir de ønskede sysselsettingseffektene, skal det foretas en årlig evaluering. Den danske regjeringen vil også innføre en ny bonusordning til private bedrifter som ansetter flyktninger og familiegjenforente i ordinære stillinger eller under IGU-ordningen. Bonusen utbetales etter 6 måneder og ved utstedelse av utdanningsbeviset.

I Norge er det ordninger som kombinerer lavere lønn med opplæring, blant annet innen fagopplæringen. I videregående opplæring er det ca. 185 programområder/lærefag som fører fram til yrkeskompetanse med fag- eller svennebrev. I de fleste lærefag foregår de to første årene av opplæringen i skole (Vg1 og Vg2), etterfulgt av to års læretid i bedrift (Vg3). Læretiden består av ett år med opplæring og ett år er verdiskaping, og lærlingene får lønn for verdiskapingsdelen. Med verdiskaping menes at lærlingen skaper produkter eller tjenester som bedriften kan selge til sine kunder. I løpet av læretiden får lærlingen like mye utbetalt som en nyutdannet fagarbeider får på ett år. Siden det er mest verdiskaping på slutten av læretiden, er det vanlig at lærlinger får gradvis mer lønn utover i læreperioden. Ofte tilsvarer lønnssatsene hvert halvår hhv. 30, 40, 50 og 80 pst. av hva en nyutdannet fagarbeider tjener. Partene i arbeidslivet har en sentral rolle i utformingen av fagopplæringen ved at læretiden delvis finner sted i virksomheter. Blant annet har partene inngått en samarbeidskontrakt med utdanningsmyndighetene for å få flere læreplasser.

Det har tidligere også eksistert arbeidsmarkedstiltak som har kombinert lønnet arbeid med ulønnet opplæring. På 1990-tallet samarbeidet kommunene og staten om arbeidsmarkedstiltaket KAJA (Kompetanse, Arbeidstrening og Jobbskaping for Arbeidsløse), hvor formålet var å tilby langtidsledige meningsfylte og nyttige oppgaver som ga mulighet for å bevare arbeidsevnen, erverve nye ferdigheter og øke mulighetene til å skaffe seg ordinært arbeid. Bakgrunnen for innføringen av tiltaket i 1993 var en situasjon med høy og stigende ledighet, og det var et midlertidig sysselsettingstiltak. KAJA bestod av både arbeidstrening og obligatorisk opplæring, hvor opplæringsdelen utgjorde 15 pst. og arbeid 85 pst. Deltakerne fikk full lønn i tiden i arbeid etter normale tariffsatser, men ingen lønn eller stønad i opplæringstiden. Som for lærlinger, ble dermed den utbetalte lønnen totalt sett lavere enn for en vanlig arbeidstaker. Kommunene etablerte tiltaksplassene, hadde arbeidsgiveransvar og tilrettela opplæring til tiltaksdeltakerne, mens staten ved arbeidskontoret ga økonomisk tilskudd til kommunene iht. antall KAJA-deltakere, samt prioriterte og tilviste personer til konkrete tiltaksplasser. Forskere har estimert at om lag 40 000 personer deltok på et KAJA-tiltak fra 1994 fram til slutten av 1996. De fleste tiltaksplassene var i vedlikeholds- og pleie-/omsorgssektorene med over halvparten

[14] EGU er en 2-årig ungdomsutdanning med stor vekt på praksis for unge under 30 år.

av alle tiltaksplassene til sammen. Tiltaksperioden var begrenset opp til 10 måneder, og de fleste kommunene rapporterte at tiltaksperioden lå mellom 21 og 39 uker. Det er få studier som har evaluert virkningene av KAJA. Analysene som foreligger, kommer fram til ulike resultater mht. overgang til arbeid (Pedersen og Møller, 1998; Landfald og Bråten, 1998). I tillegg fant en undersøkelse at mange kommuner hadde problemer med å lage egnede opplæringstilbud (Lorentzen og Visher, 1997).

5.6.3 Lønnskompensasjonsordninger

En annen måte å redusere lønnskostnadene til arbeidsgivere på enn lavere utbetalt lønn, er å kompensere dem for de økte kostnadene ansettelsen av flyktninger med lave kvalifikasjoner medfører og som kompensasjon for usikkerhet om kompetanse og produktivitet. Det kan skje ved at bedriftene gis et tilskudd som dekker forskjellen mellom flyktningenes lønn og produktivitet. Alternativt kan flyktninger utplasseres i bedrifter der lønnskostnadene dekkes fullt ut av myndighetene. Gjennom slike lønnskompenserende tiltak kan arbeidsgiver få testet kompetansen og produktiviteten til innvandrere, samtidig som innvandrerne selv får opplæring og erfaring i arbeidslivet. Flere vil med det få økt kunnskap om formelle og uformelle spilleregler i norsk arbeidsliv, samtidig som de får trening i norsk språk. Dette er viktig for å lykkes i arbeidsmarkedet.

Lønnstilskudd og arbeidstrening benyttes som arbeidsmarkedstiltak i Norge i dag. Lønnstilskudd skal kompensere for lavere produktivitet i en tilpasnings- og opplæringsfase. Arbeidstrening har som formål å prøve ut tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrke mulighetene til ordinær ansettelse. Arbeidstrening er sammen med arbeidsmarkedsopplæring (AMO) det mest brukte arbeidsmarkedstiltaket for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn, mens omfanget av lønnstilskuddsordninger er mer beskjedent. Det eksisterer og har eksistert også andre varianter av arbeidsrettede tiltak hvor lønnskostnadene dekkes helt eller delvis av NAV, i offentlig og privat sektor. Forskjellige arbeidsmarkedstiltak kan også kombineres, for eksempel AMO-kurs etterfulgt av arbeidspraksis og lønnstilskudd. Regjeringen har varslet at den ønsker å øke bruken av lønnstilskudd. I *Samarbeidserklæringen om raskere integrering av personer med fluktbakgrunn i arbeidslivet* som ble inngått mellom partene i arbeidslivet og Regjeringen 31. mai 2016, går samarbeidspartene inn for at det ikke skal etableres egne arbeidsmarkedspolitiske ordninger for flyktninger, men at det skal tas i bruk mer lønnstilskudd og ulike tilretteleggings- og oppfølgingsordninger som blant annet mentorstøtte på arbeidsplassen. I utformingen av lønnskompensasjonsordningene er det viktig at bedrifter og offentlige virksomheter gis tilstrekkelige økonomiske insentiver til å delta, og at ordningene ikke er for ressurskrevende. I tillegg må utformingen være i tråd med reglene for statsstøtte i EØS. Utformingen av tiltakene kan også ha betydning for effekten.

Lønnskompensasjonsordninger kan ha utilsiktede og uønskede virkninger. En utfordring er at de kan fortrenge annen arbeidskraft dersom en bedrift ansetter en person med lønnstilskudd eller oppretter en praksisplass framfor ordinær ansettelse av en arbeidssøker. Hvis slike ordninger skal anvendes i stort omfang for å integrere mange flyktninger, kan det potensielt oppstå betydelige fortrengingseffekter. Det finnes noe forskningsmessig belegg for at slike effekter finnes, men denne litteraturen er liten i omfang. Graden av fortrengningen vil kunne variere mellom privat sektor og offentlig forvaltning.

En annen utfordring er at ordningene kan føre til at arbeidsgivere velter ordinære lønnskostnader over på staten, ettersom insentivene til å ansette personene på fast basis blir svekket. Dersom en person på lønnstilskudd oppnår en produktivitet som kvalifiserer til ordinær ansettelse, burde vedkommende søke vanlig ansettelse. Det samme gjelder personer som deltar i praksisordningen, hvor lønnen blir dekket fullt ut av NAV, noe som kan øke problemet ytterligere. Kostnadsoverveltning er vanskelig å måle empirisk, og det foreligger få studier som har forsøkt dette. I to svenske ordninger med lønnstilskudd, nystartjobb og redusert arbeidsgiveravgift for unge arbeidssøkere, ble det imidlertid påvist store kostnadsoverveltninger (Liljeberg m.fl., 2012).

Det har blitt gjennomført flere empiriske studier som ser på virkningen av lønnskompenasjonsordninger på integrering i arbeidsmarkedet. Det er betydelige metodiske utfordringer knyttet til slike studier. En årsak er at det er seleksjon inn i ordningene. Lønnstilskudd blir iverksatt etter forhandlinger med en arbeidsgiver, der arbeidsgiver fortrinnsvis vil velge de som virker mest arbeidsdyktige eller -villige. Denne seleksjonen kan ha en positiv effekt på måloppnåelsen av tiltaket, og må tas hensyn til i tolkningen av resultatene fra forskningslitteraturen. Ulike studier håndterer disse problemene på ulike måter.

Resultatene fra empiriske studier i flere land viser at lønnstilskudd og bruk av det ordinære arbeidsliv som tiltaksarena, kan bidra til at flere kommer i arbeid.[15] Omfattende metastudier som har sett på empiriske undersøkelser av arbeidsmarkedstiltak i et stort antall land, konkluderer med at lønnstilskudd har en gjennomgående positiv effekt på jobbmulighetene til tiltaksdeltakerne, varighet på jobbene og lønningene (Card m.fl., 2010; Kluve, 2010; Card m.fl., 2015). De positive effektene gjelder imidlertid kun for privat sektor. I offentlig sektor finner studiene ingen effekt. Mange av studiene i undersøkelsene er imidlertid fra land med forskjellig velferdssystem og trygdeordninger enn i Norge.

I Norge er det få studier som har analysert virkningene av lønnstilskuddsordninger. Westlie (2008) har analysert ulike attføringstiltak mellom 1994 og 2003, hvor lønnstilskudd kom best ut både mht. jobbmuligheter i etterkant og lønn. Enkelte studier har sett nærmere på spesifikke grupper, og finner at lønnstilskudd er gunstig for personer med psykiske lidelser og ungdom som har falt ut av videregående opplæring (Møller, 2005; von Simson, 2012). Djuve og Kvinge (2006) har analysert effekten av flere arbeidsmarkedstiltak både for nordmenn og ikke-vestlige innvandrere (inkl. Øst-Europa). Analysene viser at lønnstilskudd hadde en betydelig positiv effekt både for nordmenn og innvandrere, mens effektene av AMO og praksisplass var mer beskjedne. Raaum og Røed (2006) finner også positive effekter av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere fra utenfor OECD-område, men studien skiller ikke mellom ulike typer arbeidsmarkedstiltak. Det gjør imidlertid Hardøy og Zhang (2010) hvor resultatene av analysene viser at overgang til jobb øker etter deltakelse på AMO og lønnstilskudd for både innvandrere og innfødte, men at effekten avtar over tid. Arbeidspraksis ser ikke ut til å påvirke overgang til jobb etter tiltaket, verken for innvandrere eller innfødte. Forfatterne finner derimot at ikke-vestlige innvandrere som har vært på alle de tre tiltakene har økt sannsynlighet for å komme i jobb, men de finner ingen slike effekter for majoritetsbefolkningen. I begge de to sistnevnte studiene avdekkes det negative innelåsingseffekter for deltakerne mens tiltakene pågår, særlig rett etter oppstart av tiltakene.

I Sverige og Danmark, hvor velferdsordningene har store likhetstrekk med de norske, viser også forskning at lønnstilskudd har gitt positive effekter for deltakerne både med hensyn til jobbmuligheter og lønn (se blant annet Forslund og Vikström, 2011; Graversen og Jensen, 2010; Staghøi m.fl., 2010). En dansk studie som har undersøkt effekten av arbeidsmarkedstiltak på overgang til jobb for ikke-vestlige innvandrere som mottar sosialhjelp, finner også positive effekter av lønnstilskudd i både privat og offentlig sektor (Heinesen m.fl., 2013). Enkelte studier har sett nærmere på lønnstilskudd i kombinasjon med andre tiltak. Dengler m.fl. (2013) evaluerte effekten av lønnstilskudd for en gruppe svenske langtidsledige som stod langt fra arbeidslivet. Resultatene viste at sysselsettingseffektene på kort sikt var svake, men sterkere etter at lønnstilskuddet ble fulgt opp med et bredere sett av individuelt tilpassede tiltak.

OECD og IMF har i to nylige rapporter anbefalt å bruke lønnsmoderasjon og -kompensasjon som virkemidler for å øke integrering av flyktninger i arbeidsmarkedet. Blant annet mener OECD at lønnssubsidiering later til å være et godt virkemiddel, men at det blir brukt i for lite omfang (OECD, 2016). OECD anbefaler derfor at lønnstilskuddsordningen blir mer strømlinjeformet så det letter det administrative arbeidet for arbeidsgivere. IMF påpeker også at lønnssubsidier i privat sektor ofte har vist seg å være effektive i å hjelpe flyktninger i arbeid, men at landene også bør vurdere midlertidige reduksjoner i minstelønninger eller i lønninger for nykommere.

5.6.4 Kombinasjon

Flyktninggruppen er en heterogen gruppe. For å oppnå en god integrering i arbeidsmarkedet, kan det være nødvendig å kombinere de ulike skisserte modellene. Tilstrekkelig utdanning og formell kompetanse er avgjørende for å få varig innpass i arbeidsmarkedet. Det er godt dokumentert i forskning at utdanning øker sannsynligheten for å lykkes i arbeidsmarkedet. Det betyr at kompetansebyggende tiltak er viktige. Samtidig vil en del trenge arbeidsrettede tiltak, særlig i startfasen, for å få innpass i arbeidsmarkedet. Det vil også være slik at det for noen flyktninger vil være vanskelig å tilegne seg et høyt nok kompetansenivå, faglig og/eller språkmessig, til at arbeidsgivere er villige til å betale en normal lønn. I slike tilfeller kan praktisk erfaring i en norsk bedrift eller i offentlig sektor gjennom et midlertidig subsidiert arbeidsforhold eller nye jobber med lavere lønn og lavere kvalifikasjonskrav være aktuelt for å få flere i arbeid. For innvandrere som er kvalifi-

[15] Se Meld. St. 46 (2012–2013) og Prop. 39 L (2014–2015) for utfyllende omtale av lønntilskuddordningene og referanser til flere evalueringer som er gjennomført.

Boks 5.2 Innsats for å integrere innvandrere i Posten og Oslo universitetssykehus

Representanter fra Posten og Oslo universitetssykehus har presentert for utvalget hvordan de jobber med særskilte tiltak for innvandrere. Under følger en oppsummering av presentasjonene.

Oslo universitetssykehus har over 20 000 ansatte fra over 80 land. Av disse har mange relativt kort botid i Norge. Ved tilsettinger skal minst en jobbsøker med innvandrerbakgrunn kalles inn til intervju, forutsatt en det finnes en slik kvalifisert søker. Oslo universitetssykehus tilbyr norskkurs til sine ansatte, og stiller krav til språkkunnskaper. En forholdsvis stor del av de ansatte innvandrere er overkvalifisert for stillingene sine. Et lederprogram med flerkulturelt perspektiv skal øke andelen ledere med innvandrerbakgrunn. En fadderordning for nyansatte har vist seg særlig nyttig for nyansatte med innvandrerbakgrunn.

En stor andel av innbyggerne i opptaksområdet til sykehuset er innvandrere. Sykehuset trenger derfor ansatte med kompetanse på en rekke språk og kulturer. Tolkesentralen ved sykehuset omfatter 270 tolker og 80 språk. Om lag 80 kulturveiledere – helsearbeidere som har tatt videreutdannelsen «Veiledning i flerkulturelt helsearbeid» ved Høgskolen i Oslo og Akershus – bistår kolleger med flerkulturelle spørsmål.

Posten og Bring har 14 900 ansatte i Norge, og over 70 nasjonaliteter er representert. Også Posten praktiserer at minst en kvalifisert innvandrer skal kalles inn til intervju. Flyktninger godskrives lønnsansiennitet ved tilsetting, inntil 6 år ved 30 års alder. Posten avholder kurs i lesing, skriving, regning og dataforståelse. Kursene er tilgjengelige for alle ansatte, men de fleste av deltakerne har ikke norsk som morsmål.

Også i Posten er relativt mange innvandrere overutdannet. Konsernet har siden 2011 hatt et ettårig trainee-program. Målgruppen er medarbeidere som har høyere utdanning eller kompetanse som ikke blir brukt i stillingen. Programmet innebærer hospitering i en eller to avdelinger, og omfatter 3–5 plasser årlig avhengig av kandidater. Deltakerne blir tildelt en mentor og det gis opplæring, kurs og kompetanseheving etter behov. Målet er fast stilling hvor utdannelse og kompetanse blir utnyttet.

Konsernet bidrar til integrering av innvandrerkvinner i arbeidsmarkedet gjennom et mentorprogram for arbeidsledige innvandrerkvinner. Dette er et lavterskeltilbud over seks måneder hvor deltakeren har ett eller to uformelle møter hver måned med en mentor i Posten konsernet. Deltakeren skal kunne utveksle erfaringer med mentoren og blant annet få bistand i jobbsøkerprosessen, herunder støtte fra rekrutteringsavdelingen i konsernet og mentor som referanse på jobbsøknader.

Tidligere har konsernet gjennomført et praksisprogram for arbeidsledige innvandrerkvinner av seks måneders varighet. Dette omfattet en kontaktperson i konsernstab HR og koordinering med NAV, og prioritering for vurdering ved jobbsøknad til stillinger i Posten og Bring under praksisperioden. Konsernet prioriterer nå å nå ut til kvalifiserte personer med minoritetsbakgrunn ved ledige stillinger.

sert til å søke ordinære jobber, men som har svake norskkunnskaper, IT-kunnskaper m.m., kan en kombinasjon av arbeid og opplæring og kursing i arbeidslivet fungere bedre. Boks 5.2 gir noen eksempler på hvordan integreringsarbeid blir utført i store virksomheter i dag.

5.6.5 Nye initiativ for økt integrering av flyktninger i arbeidsmarkedet

Med bakgrunn i den lave yrkesdeltakelsen blant flyktninger og høyere andel på helserelaterte ytelser, kan måloppnåelsen i integreringsarbeidet fram til nå sies å ha vært varierende (Djuve, 2016). Evalueringer av introduksjonsprogrammet viser at det fortsatt er knyttet en del utfordringer til implementeringen av ordningen (Djuve og Kavli, 2015). Rammene for introduksjonsprogrammet er rimelig fleksible, men innholdet standardiseres ofte i kommunene og kvalifiseringstilbudet er ikke tilstrekkelig tilpasset deltakernes behov. Undersøkelser tyder på at ordinært arbeid og arbeidsforberedende tiltak i programmet gir positive effekter på overgangen til jobb etter at programmet er avsluttet. Djuve (2016) påpeker også at introduksjonsprogrammet fungerer særlig dårlig for de med lav formell kompetanse. Få kommuner tilbyr utdanning som en del av ordningen.

Hvis flyktningstrømmen viser seg å forbli høy i de nærmeste årene, vil det medføre et ekstra stort

press på mottaksapparatet og tiltakskapasiteten. Regjeringen har nylig lagt fram en integreringsmelding for Stortinget, Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, hvor det er foreslått flere tiltak for å bedre integreringen av flyktninger i arbeidsmarkedet. Regjeringen ønsker å styrke arbeidet med å kartlegge den enkeltes kompetanse under oppholdet i asylmottak og forenkle og forbedre godkjenningsordningene for utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner. Kartleggingen av kompetansen skal muliggjøre en mer tilpasset innsats og bidra til bedre kobling mellom bosetting, kvalifisering og arbeidsmarkedsbehov. Regjeringen vil også etablere et hurtigspor inn i arbeidsmarkedet for dem som har med seg en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet. Ordningen skal konkretiseres gjennom et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, og en samarbeidserklæring om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn ble underskrevet i mai 2016, se boks 5.3. Regjeringen vil også legge mer vekt på arbeidsrettet bistand fra NAV, blant annet yrkesrettet opplæringstiltak, arbeidstrening og mer bruk av lønnstilskudd.

I Sverige har myndighetene foreslått flere tiltak for å styrke integreringsprogrammet for flyktninger, hvor tidlig overgang til arbeidslivet er vektlagt. Myndighetene ønsker å foreta en mer effektiv vurdering av kompetanse og utenlandsk utdanning, styrke den arbeidsrettete innsatsen og innføre «snabbspår». Snabbspår er en ordning hvor flyktningene skal komme raskere i jobb ved å få benyttet sin medbrakte kompetanse i bransjer hvor det er behov for deres kvalifikasjoner. Bakgrunnen for forslaget er at det kan ta lang tid å få godkjent og anerkjent utenlandsk yrkesutdanning i det svenske arbeidsmarkedet. Det har derfor blitt identifisert jobber og yrker hvor det er det er mangel på kvalifisert arbeidskraft, og innført spesielle løp for flyktninger, dvs. snabbspår, i samarbeid med partene på bransjenivå. Ordningen innebærer tidlig kartlegging av kompetanse og yrkesmessig erfaring, ev. komplementerende utdanning ved behov, tidlig svenskopplæring m.m. I løpet av 2016 skal det bli innført snabbspår i flere bransjer, blant annet for kokker, profesjonsyrker innenfor helsefag, lastebilsjåfører, malere m.m. Arbeidsgivere gis støtte til å finne relevante deltakere, og ordningen kan kombineres med lønnstilskudd.

I Danmark er det satt i gang flere ekstraordinære tiltak for å øke integreringen av flyktninger. Blant annet skal det foretas en bedre screening av flyktningenes formelle og uformelle kompetanse i asylfasen og integrasjonsprogrammet skal intensiveres og gjøres mer målrettet. I utgangspunktet stilles det krav til flyktningene om at de skal kunne forsørge seg selv og sin familie, men der det åpenbart ikke er mulig pga. sosiale eller helsemessige forhold, skal det vurderes om de trenger bistand for å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet. Et av tiltakene som blir nevnt, er lønnstilskudd. Det skal også innføres en forsøksordning med en ny integrasjonsgrunnutdanning (IGU) etter forslag fra partene i arbeidslivet, se omtale i avsnitt 5.6.2.

OECD anbefaler å videreutvikle og promotere de mulighetene arbeidsgivere har til å teste ut innvandrere, blant annet gjennom praksisplasser og midlertidige opplæringskontrakter med redusert lønn (OECD, 2016). OECD vektlegger samtidig betydningen av kompetanse for å lykkes i arbeidsmarkedet, og viser til det høye lønnsnivået og tilhørende høye produktivitetskrav i de nordiske arbeidsmarkedene. IMF anbefaler alle land med høy tilstrømning av asylsøkere å minimere restriksjonene for ansettelse av flyktninger og prioritere flyktninger i arbeidsmarkedstiltak (IMF, 2016).

5.7 Utsiktene for innvandring til Norge i tiden fremover

Norge har vært gjennom store demografiske endringer som følge av migrasjon de siste tiårene. På 1960-tallet kom innvandrere i hovedsak fra Norden eller andre vestlige land, mens på starten av 1970-tallet økte arbeidsinnvandringen fra utviklingsland. Innvandringen bestod særlig av menn fra Pakistan og Tyrkia. I 1975 ble det innført stopp i nye arbeidstillatelser i Norge, og det varte fram til 1991. På 1980-tallet bestod derfor innvandringen i hovedsak av flyktninger og familiegjenforeninger.

Selv om innvandringsstoppen ble opphevet i 1991, fortsatte dette migrasjonsmønsteret helt til EØS-området ble utvidet i 2004. Da skjedde det et stort skifte i innvandringen til Norge. Arbeidsinnvandringen fra de nye EØS-landene i Øst- og Sentral-Europa økte betydelig, og rundt 40 pst. av innvandrerne som har kommet siden 2004, er fra disse landene. Den viktigste innvandringsårsaken siden 2004 har derfor vært arbeid. I tillegg til de som har bosatt seg i Norge, har det kommet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold og grensegjengere fra Sverige og Finland som ikke blir registrert i folkeregisteret.

Boks 5.3 Samarbeidserklæring om flyktningsituasjonen og virkninger på arbeidsmarkedet

Høsten 2015 økte asyltilstrømmingen til Norge sterkt. Hovedorganisasjonene i arbeidslivet engasjerte seg i flyktningspørsmålet og kom med innspill til ulike tiltak og løsninger. Temaet ble tatt opp i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd (ALPR) høsten 2015. Partene i ALPR underskrev en samarbeidserklæring om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet 31. mai 2016. I samarbeidsavtalen vektlegges følgende:

1. *Kvalifisering skal være hovedgrepet for å få flere flyktninger i arbeid.* Kvalifisering og satsing på kompetanse skal fortsatt være hovedsporet for å få flere inn i et arbeidsliv med høye krav til produktivitet og omstillingsevne. For mange flyktninger vil det være et gap mellom den kompetanse de har med seg og den kompetansen som etterspørres i arbeidslivet. Introduksjonsprogrammet og annen kvalifisering kan bidra til å tette dette gapet. For flyktninger med utdanning, må man tidlig starte et løp for godkjenning av utdanningen.
2. *Ivareta den norske modellen.* Arbeidslivet er kjennetegnet med høye standarder og et velregulert arbeidsliv. Dette ønsker vi å bygge videre på. Noen land diskuterer å senke lønna for flyktninger for å gi dem lettere innpass i arbeidslivet. Det legges det ikke opp til her. Å ruste flyktningene for å møte det norske arbeidslivet på så like vilkår som mulig er nødvendig. Slik ivaretar vi den norske modellen som har gitt oss høy sysselsetting, betydelig omstillingsevne og et arbeidsliv hvor vi lærer og utvikler oss på jobben.
3. *Et hurtigspor for dem med etterspurt kompetanse.* Ikke alle har behov for å gå to fulle år i introduksjonsprogrammet. De flyktningene som har gode forutsetninger for å komme i jobb, og som sitter på kompetanse som bedriftene trenger, skal få raskere bistand enn i dag til å komme seg i jobb. På den måten får de som står nærmest arbeidslivet hjelp fort, mens andre med større utfordringer kan bruke lenger tid.
4. *Nav skal tidligere inn.* For å få til et hurtigspor, må grundig kompetansekartlegging skje allerede i mottaksfasen. Når en flyktning så blir bosatt, vet NAV og kommunen hva den nyinnflyttede har med seg av kompetanse. NAV velger deretter ut kandidater til hurtigsporet og vurderer hvilke muligheter hun har for jobb og hvilken bistand NAV eventuelt kan stille opp med.
5. *Mer bruk av lønnstilskudd.* Mange vil ha behov for noe hjelp for å komme seg i jobb. Vi ønsker ikke egne arbeidsmarkedstiltak for flyktninger. Vi vil at de vanlige tiltakene som finnes i NAVs portefølje også brukes overfor denne gruppen. Vi er enige om å bruke mer lønnstilskudd. Ved lønnstilskudd betaler staten inntil halve lønna i en periode på inntil ett år. På den måten gjør vi det enklere for arbeidsgiverne å åpne dørene. Risikoen ved ansettelser blir mindre. Samtidig får en utnyttet synergieffekten av at språkopplæring og annen kvalifisering skjer samtidig med arbeid.
6. *Arbeidslivet må åpne dørene for dem som står utenfor.* Arbeidslivet er en viktig arena for læring, kompetanseheving og integrering. Partene i arbeidslivet forplikter seg nå til jobbe for at arbeidsgiverne åpner dørene og gir folk en sjanse. Partene skal aktivt bidra til at flyktninger får relevant arbeidstrening, kompetanseheving og jobb i tråd med utdanning og kompetanse. De skal aktivt bidra til et inkluderende arbeidsmiljø på den enkeltes arbeidsplass. De skal også spre informasjon om hurtigsporet og om virkemidler om hva som bidrar til å få folk raskere i jobb.
7. *Mer språktrening på arbeidsplassen.* Nøkkelen til å lykkes i det norske arbeidslivet er språk. Opplæringen må starte tidlig og mer språkopplæring bør gjøres som en del av jobben. Stikkordet er: Mindre tid i klasserom og mer tid ute i bedrift.

Resultatene av samarbeidet vil bli fulgt opp gjennom egne rapporteringer og evalueringer.

Arbeidsinnvandringen har avtatt en del siden 2011, men den er fortsatt høy sammenliknet med nivået før 2004. Nedgangen må ses i sammenheng med lavere etterspørsel etter arbeidskraft etter fallet i oljeprisen og bedre utsikter i hjemlandene. De fleste av asylsøkerne som kom til Norge i 2015 har ikke fått behandlet sine asylsøknader ennå.

De blir først registrert som innvandret til Norge, når de har fått lovlig opphold i landet.

Hvordan innvandringen til Norge vil utvikle seg fremover, både når det gjelder årsak og omfang, er svært usikker. Statistisk sentralbyrå anslår i det mest sannsynlige scenarioet (hovedalternativet) i befolkningsframskrivingene fra 2016 at nettoinnvandringen vil stabilisere seg på i overkant av 25 000 personer på lang sikt og at andelen innvandrere i befolkningen vil fortsette å øke, se boks 5.4.

Usikkerheten fremover er særlig stor når det gjelder flyktninginnvandring. Den betydelige økningen i asylankomster høsten 2015 er en illustrasjon på at uventede migrasjonsstrømmer kan oppstå fort. Tatt i betraktning den nåværende geopolitiske situasjonen og at det fortsatt er krig og uro i mange land, vil det trolig fortsatt være et press på Norge og andre land i Europa for å ta i mot flyktninger. Familiegjenforente til flyktninger og brohodeeffekter kan også bidra til økt migrasjon, slik vi så på 1980- og 1990-tallet. Likevel viser erfaringer fra tidligere store og uventede flyktningstrømmer til Norge at en rask økning i antallet asylsøkere og flyktninger ofte følges av nedgang etter kort tid, i mange tilfeller som resultat av innstramminger i regelverket og innvandringspolitikken (SSB, 2016). Som en reaksjon på de høye asylsøkertallene høsten 2015 ble det innført nasjonale innstramminger i Norge og flere andre europeiske land, og antall asylankomster har avtatt betydelig.

Den høye arbeidsinnvandringen som har funnet sted, følger i stor grad som en konsekvens av at det er et felles europeisk arbeidsmarked samtidig som det etter årtusenskiftet har gått betydelig bedre i norsk økonomi enn i mange andre land. Utviklingen de senere årene, med nedgang i arbeidsinnvandringen som må ses i sammenheng med svakere vekst i norsk økonomi og økt vekst i andre europeiske økonomier. Dette viser at arbeidsinnvandringen også har vært konjunkturavhengig i motsatt retning, dvs. at den avtar når veksten i norsk økonomi svekkes. Når den økonomiske veksten i Norge tar seg opp igjen, er det derfor grunn til å vente at flere europeere ønsker å komme til Norge for å søke arbeid. I tillegg er befolkningen i EØS-området omtrent 100 ganger større enn den norske, slik at en svært liten andel av EØS-befolkningen blir mange for et lite land som Norge. Det er derfor grunn til å regne med at omfanget av arbeidsinnvandringen i lang tid i stor grad vil bli bestemt av mulighetene for innvandrere for å få jobb i Norge.

Kronesvekkelsen de siste årene har gjort at inntektsnivået i Norge har falt relativt til andre land. Likevel er lønnsnivået i Norge høyt og velferdssystemet godt. Å jobbe i Norge vil derfor økonomisk sett være gunstig, særlig for personer med lav utdanning ettersom lønnsforskjellene i Norge er relativt sett mindre enn i de fleste andre europeiske land. For innvandrere med høy kompetanse kan det være mindre å tjene på å komme til Norge. Den økonomiske situasjonen og jobbmulighetene i hjemlandet vil således ha stor betydning for beslutningen om å søke jobb i Norge eller et annet europeisk land.

Til tross for den store usikkerheten om innvandringen fremover, vil trolig utfordringene for lønnsdannelsen fremover primært være knyttet til arbeidsinnvandring og ikke flyktninginnvandring. Dette gjelder særlig dersom jobbmulighetene for innvandrere øker i Norge og arbeidsinnvandringen snur og tar seg ytterligere opp. For selv om arbeidsinnvandringen har avtatt de senere årene, er den fortsatt på et høyt nivå sammenlignet med for ti år siden.

Det er særlig to forhold som gjør at arbeidsinnvandring kan skape større utfordringer for lønnsdannelsen enn flyktninginnvandring. Den norske lønnsdannelsen, eller frontfagsmodellen, bygger på stabilitet i lønnsandelen og relative lønninger, og forskning viser at arbeidsinnvandringen har økt presset på lønningene nedover, se avsnitt 5.5. Selv om allmenngjøring i noen bransjer har bidratt til å dempe den negative lønnseffekten, kan høy arbeidsinnvandring over tid bidra til å skape større lønnsforskjeller i næringer med høy innvandring. Dette vil være problematisk for den norske modellen for lønnsdannelse.

Det er rimelig å anta at flyktninginnvandring også til en viss grad kan ha lønnsdempende effekter i arbeidsmarkedet, men effekten vil neppe være like framtredende som den har vært for arbeidsinnvandrere. Det ville i så fall kreve en stor flyktningstrøm over en lengre periode. Med innstrammingene som er gjort i innvandringspolitikken den senere tiden virker dette ikke trolig, i alle fall på kort sikt.

En annen sentral forutsetning for den koordinerte lønnsdannelsen er høy oppslutningen om organisasjonene i arbeidslivet. Organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere er vesentlig lavere enn i befolkningen for øvrig, mens den er nærmere majoritetsbefolkningen blant flyktninger, se avsnitt 5.5. Blant flyktninger øker også organisasjonstilknytningen med botid og nærmer seg majoritetsbefolkningen. Høy arbeidsinnvandring over tid vil derfor trolig bidra til å trekke organisasjonsgraden nedover, hvilket kan få konsekvenser for koordineringen i lønnsdannelsen, mens det vil

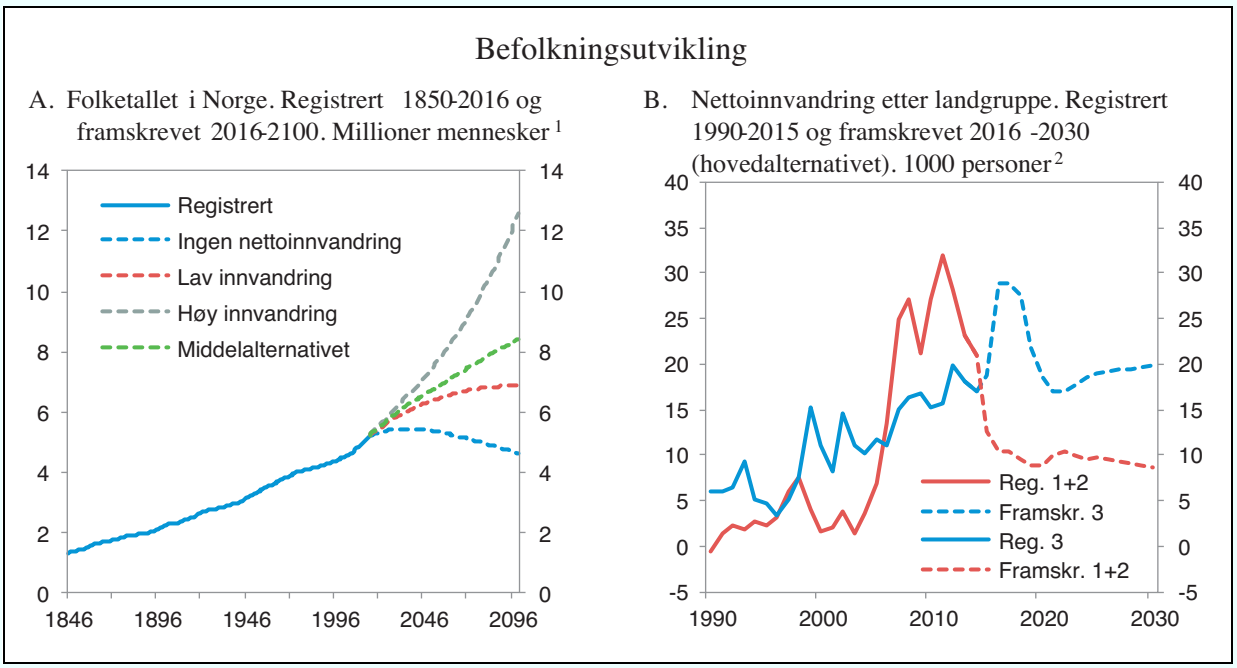
Boks 5.4 Befolkningsframskrivinger og innvandring

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserte i juni 2016 nye befolkningsframskrivinger fram til 2100. Framskrivingene er basert på forutsetninger om fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring. Det lages ulike kombinasjoner av forutsetningene, og hovedalternativet er mellomnivået for hver av dem. Hovedalternativet regner SSB som den mest plausible befolkningsutviklingen. De ulike kombinasjonene illustrerer likevel at usikkerheten i framskrivingene er stor og at resultatene i stor grad avhenger av forutsetningene.

I hovedalternativet stabiliserer nettoinnvandringen seg på mellom 25 000 og 30 000 per år i det meste av framskrivingsperioden. Usikkerheten i framskrivingene illustreres i den store avstanden mellom de ulike alternativene (hoved-, høy og lavalternativ), se figur 5.14A. Hovedalternativet gir en økning i antall innvandrere i Norge fra 700 000 i dag til 1,7 millioner i 2060. I alternativet med høy innvandring (MMMH) er tallet på innvandrere i Norge i 2060 2,4 millioner, mens det er 1,4 millioner i lavalternativet (MMML).

Fordelt på landgrupper, forventes det i hovedalternativet at nettoinnvandringen fra landgruppe 1 (Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand) og landgruppe 2 (EU-land i Sentral- og Øst-Europa) blir lavere på kort sikt, se figur 5.14B. Ifølge SSB skyldes dette konjunkturelle forhold. En oljedrevet nedgang i norsk økonomi gjør at ledigheten i Norge er høy og har vært stigende, mens den har vært fallende en tid både i landgruppe 1 og 2. Ledigheten antas å falle ytterligere i disse landene i de nærmeste årene. Den relative inntekten i landgruppe 2 forventes også å øke over tid, samt at folketallet i de østeuropeiske EU-landene vil gå mye ned. Innvandringen fra disse landgruppene er i hovedsak knyttet til arbeid og familie.

Innvandring fra landgruppe 3, som i hovedsak springer ut fra flukt og familiegjenforening, forventes å øke på kort sikt. Selv om det har kommet færre asylsøkere i starten av 2016, legger SSB til grunn at fortsatt finnes mange mennesker som ønsker beskyttelse i Europa og at dette kan føre til økt asyltilstrømming til Norge i 2017 og 2018. Etter denne kortsiktige økningen forventes innvandringen fra landgruppe 3 å avta, blant annet som følge av en strammere norsk innvandringspolitikk. Fremover mot 2030 er det forventet at innvandringen vil ta seg noe opp som følge av forventinger om økt familiegjenforening, selvforsterkende innvandring gjennom nettverkseffekter og utsikter til vedvarende uroligheter i flere land.



Figur 5.14 Befolkningsutvikling

1 Lav innvandring er alternativet MMML, høy innvandring er alternativet MMMH, ingen nettoinnvandring er alternativet MMM0 og middelalternativet er alternativet MMMM.

2 Landgruppe 1 består av Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand. Landgruppe 2 består av EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Landgruppe 3 består av resten av verden, dvs. hovedsakelig Asia, Afrika, Latin-Amerika, Øst-Europa utenom EU.

Kilder: UDI og Statistisk sentralbyrå.

være mindre problematisk ved høy flyktningeinnvandring.

Med høy arbeidsinnvandring over tid, vil analysene som ble utført i Holden III-utvalget (NOU 2013: 13) fortsatt være relevant for lønnsdannelsen. Følgende konklusjonspunkter fra denne utredningen er derfor fortsatt aktuelle i denne sammenheng:

«13. Arbeidsinnvandring skaper nye utfordringer for lønnsdannelsen. Omfanget av arbeidsinnvandring bestemmes i stor grad av mulighetene for innvandrere til å få jobb i Norge. Slik vil det trolig også være i tiden fremover. Arbeidsinnvandringen følger som en konsekvens av det felles europeiske arbeidsmarkedet, og at det går så mye bedre i norsk økonomi enn i mange andre land. Forskjellen i levestandard og arbeidsledighet taler for at mange europeere vil ønske å komme til Norge for å søke arbeid også i årene fremover. Arbeidsinnvandringen har avhjulpet flaskehalsproblemer i arbeidsmarkedet og dermed dempet lønnspresset i økonomien. Gevinsten ved arbeidsinnvandring, både for innvandrerne selv og det norske samfunnet, avhenger imidlertid av at de kommer og forblir i produktive jobber. Høy innvandring kan gjøre det mer krevende å opprettholde organisasjonsgraden og at vanlige standarder følges i arbeidsmarkedet.

14. Selv om myndighetene ikke kan styre arbeidsinnvandringen fra EØS-land direkte, bør det tilgjengelige handlingsrommet brukes for å bidra til at innvandringen fungerer best mulig. Det er nødvendig med ordninger for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse i lang tid fremover. Allmenngjøringsinstituttet spiller en viktig rolle ved å motvirke svært lave lønninger i en del bransjer, men kan også ha problematiske sider. Myndighetene og partene bør løpende vurdere om allmenngjøringsordningen fungerer tilfredsstillende. Også gode kontrollordninger under Arbeidstilsynet og andre relevante instanser som politiet og skatteetaten, og godt samspill mellom instansene, er viktig.

15. Utformingen av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken må ta hensyn til den høye arbeidsinnvandringen. Brochmannutvalget foreslo å dreie velferdsordningene i en mer aktivitetsorientert retning, og utvalget støtter på generelt grunnlag Brochmannutvalgets forslag om økte krav til aktivisering. Trygdeordninger må gi insentiver til å jobbe, både for de som allerede er bosatt i Norge og for innvandrere. En utfordring i arbeidsmarkedspolitikken, er at en politikk som gjør Norge mer attraktiv for arbeidsinnvandrere, i seg selv kan bidra til å øke innvandringen. Det er viktig å fortsette arbeidet med å mobilisere allerede bosatte arbeidstakere og opprettholde en høy yrkesdeltakelse.

16. Arbeidsinnvandring kan motvirke kapasitetsskranker i høykonjunkturer, men samtidig bidra til å forsterke konjunkturbevegelsene, særlig i boligmarkedet. Dette kan øke sårbarheten hvis konjunkturene snur. Trolig vil ordninger som motvirker svært lave lønninger og dårlige arbeidsvilkår, både redusere tilbøyeligheten til trygdeytelser og bidra til at vi får kvalifiserte og produktive arbeidsinnvandrere. Dette vil også redusere svingninger i innvandringsstrømmene og dermed sårbarheten for norsk økonomi.»

5.8 Utvalgets vurderinger

Integrering av flyktninger

Den norske samfunns- og arbeidslivsmodellen har bidratt til god produktivitetsutvikling, lav arbeidsledighet og jevn inntektsfordeling. Med fellesfinansierte tjenester som utdanning, helse og eldreomsorg og universelle og sjenerøse velferdsordninger, er modellen avhengig av høy yrkesdeltakelse blant kvinner og menn for å være bærekraftig økonomisk sett.

For å opprettholde en høy velferd også i årene fremover er vi derfor avhengig av at arbeidsinnsatsen i samfunnet er høy. Det innebærer blant annet at flere innvandrere må komme inn i arbeidslivet og stå i arbeid til alminnelig avgangsalder, og at færre forlater arbeidslivet tidlig.

Innvandrerbefolkningen har en lavere yrkesdeltakelse enn befolkningen for øvrig. Samtidig er det store forskjeller i yrkesdeltakelse mellom ulike landgrupper. Blant innvandrere fra land i Vest-Europa og Nord-Amerika, som primært har kommet til Norge for å jobbe, er sysselsettingen relativt høy og nesten på nivå med befolkningen for øvrig. Blant innvandrergrupper som har kommet fra andre deler av verden, i hovedsak land i Asia og Afrika, og som i større grad har kommet med bakgrunn i flukt, familiegjenforening eller andre humanitære forhold, er tilknytningen til arbeidsmarkedet gjennomgående mye svakere.

Vi kjenner ikke til alle årsakene til de store forskjellene i yrkesdeltakelsen i befolkningen, men for å lykkes i det norske arbeidsmarkedet er det avgjørende at arbeidssøkere har tilstrekkelig og relevant kompetanse. Den sammenpressede lønnsstrukturen har ført til at lavtlønnede i Norge gjennomgående tjener mer enn sammenlignbare grupper i de fleste andre land. Det innebærer at

kravene til kompetanse og kvalifikasjoner i arbeidsmarkedet også er høye.

I løpet av noen måneder høsten 2015 økte asyltilstrømmingen til Norge betydelig og antallet asylsøkere ble nær tredoblet fra 2014 til 2015. Fram til sommeren 2016 har asyltilstrømningen avtatt klart, men det er likevel et betydelig antall personer som skal integreres i det norske arbeidslivet og samfunnet for øvrig. Vi vet ikke mye om kompetansen til de som har kommet og hvor lett disse personene vil få jobb i Norge. Erfaringer med tidligere flyktninginnvandring er at det er en veldig sammensatt gruppe, og at mange kommer med kvalifikasjoner og kompetanse som ikke kan benyttes direkte i det norske arbeidsmarkedet. En stor asyltilstrømming kan medføre en betydelig vekst i tilbudet av lavkvalifisert arbeidskraft, og mange kan få utfordringer med å skaffe seg jobb. Det kan derfor bli krevende å integrere nyankomne flyktninger på en god måte i arbeidsmarkedet.

Utvalget mener at kvalifisering skal være hovedgrepet for å få flere flyktninger i arbeid. Det gjelder både formell utdanning, språkkunnskaper, annen kompetanse og yrkeskvalifikasjoner, samt innsikt i sentrale sider ved norsk samfunns- og arbeidsliv, som likestilling og arbeidstakeres rettigheter og plikter. Det er stor variasjon i hvor langt flyktninger står fra arbeidsmarkedet ved ankomst til Norge. For at integrering skal lykkes, bør innsatsen derfor tilpasses den enkeltes kompetanse og muligheter i større grad enn i dag.

Introduksjonsprogrammet er den viktigste kvalifiseringsordningen for nyankomne flyktninger, men analyser viser at ordningen ikke fungerer optimalt. Utvalget mener det er viktig at introduksjonsprogrammet holder høy kvalitet og hjelper flere innvandrere med å kvalifisere seg for arbeidslivet, komme i arbeid og bli der gjennom et normalt yrkesliv. Det bør blant annet legges bedre til rette for innvandrere med lav formell kompetanse som trenger grunnopplæring på videregående nivå eller lavere, og økt arbeidsretting.

Det er viktig at innvandrere med etterspurt kompetanse kommer raskt i jobb. For denne gruppen kan nødvendig opplæring skje parallelt med arbeid. Utvalget viser til samarbeidserklæringen mellom partene i arbeidslivet og regjeringen om å etablere et «hurtigspor» inn i arbeidslivet.

Forskning viser at bruk av det ordinære arbeidsliv som tiltaksarena kan bidra til at flere kommer i arbeid. Utvalget mener at bruken av arbeidsrettet bistand som lønnstilskudd og andre tilretteleggings- og oppfølgingsordninger i det ordinære arbeidslivet bør økes. Gjennom slike ordninger kan arbeidsgiver få testet kompetansen og produktiviteten til tiltaksdeltakeren, samtidig som den enkelte får opplæring og erfaring i arbeids- og samfunnslivet. Ordningene bør være tidsavgrenset og insentivene må ligge til rette for at både arbeidsgiver og arbeidstaker ønsker å delta. Det er samtidig viktig at ordningene treffer riktig og at de ikke får utilsiktede virkninger og gir uheldige fortrengningseffekter.

Det norske arbeidslivet er velregulert og kjennetegnet med høye standarder. Lønnsdannelsen er partenes ansvar. Utvalget mener at en generell reduksjon av de laveste lønnsnivåene ikke er en farbar vei å gå for å øke jobbmuligheter til flyktninger. Et lavlønnsspor vil heller ikke være forenelig med den norske modellen som har gitt høy sysselsetting, god omstillingsevne og høy produktivitet. Større lønnsfleksibilitet nedover vil dessuten ikke nødvendigvis øke jobbmulighetene til flyktninger. Lavere lønninger vil redusere avstanden mellom lønns- og trygdenivået og det vil bli mindre lønnsomt å arbeide sammenliknet med å motta trygd. Videre er avstanden mellom den kompetansen flyktningene besitter og det som etterspørres i markedet i en del tilfeller så stor, at flyktningene ikke vil få arbeid selv om lønnsnivået er betydelig lavere, og så lavt at man ikke kan forsørge seg selv og sin familie uten sosialstøtte som følge av det høye prisnivået i Norge.

Det finnes ordninger som kombinerer lønnet arbeid og opplæring. I læretiden i fagopplæringen får lærlinger lønn for verdiskapingsdelen, men ikke opplæringsdelen. Lønnen de da mottar over to år tilsvarer årslønnen til en nyutdannet fagarbeider. Tidligere har det også eksistert arbeidsmarkedstiltak med liknende struktur. Som for lærlinger, ble den utbetalte lønnen totalt sett lavere enn for en vanlig arbeidstaker. Utvalget mener at det kan være hensiktsmessig å se nærmere på slike kombinasjonsløsninger i perioder der mange flyktninger skal inn i arbeidsmarkedet. Slike løsninger kan være en god strategi for å få flere flyktninger raskere inn i arbeidsmarkedet samtidig som tariffavtaler og standardene i arbeidslivet opprettholdes.

Arbeidsinnvandring vil trolig bli en større utfordring for lønnsdannelsen enn flyktninginnvandring

Utsiktene for omfanget av innvandringen fremover er usikker, særlig hva angår flyktninger. Tidligere har uventede og store asyltilstrømminger blitt etterfulgt av lavere innvandring, blant annet som følge av innstramminger i regelverket. Dette erfarte vi også i kjølvannet av den høye flyktning-

innvandringen høsten 2015. Samtidig er det fortsatt store uløste konflikter i verden og et stort antall mennesker er på flukt. Så lenge det finnes mange mennesker som ønsker beskyttelse i Europa, vil presset være stort og migrasjonsstrømmene til Europa kan fort ta seg opp igjen. Hvorvidt flere vil finne veien til Norge, er vanskelig å forutse.

Utvalget mener at det institusjonelle rammeverket i lønnsdannelsen ikke bør endres som følge av kortere perioder med høy asyltilstrømming. Det anbefalte hovedsporet i integreringspolitikken som innebærer at standardene i arbeidslivet opprettholdes, legger ikke det samme presset på lønnsdannelsen som et lavlønnsregime ville ha gjort.

Utviklingen de senere årene har vist at den norske lønnsdannelsesmodellen er tilpasningsdyktig til økonomiske skiftninger og institusjonelle endringer. Dersom en høy asyltilstrømming skulle vedvare over en lengre periode, vil utfordringene for samfunnet og bærekraften i velferdsstaten kunne bli store. Det skyldes at mange flyktninger har lav kompetanse og vansker med å få fotfeste i arbeidsmarkedet. De institusjonelle rammene i modellen for lønnsdannelse kan dermed bli satt under press. Dessuten er organisasjonsgraden blant flyktninger lavere enn blant majoritetsbefolkningen. Samtidig øker organisasjonsgraden med botid, og flyktninger er den innvandrergruppen som i størst grad blir værende i Norge.

Utvalgets vurdering er likevel at utfordringene for lønnsdannelsen de nærmeste årene ikke primært vil være knyttet til flyktninginnvandring. Asylsøkere kommer til Norge for å søke om beskyttelse, mens arbeidsinnvandrere kommer til Norge for å arbeide, og de fleste arbeidsinnvandrere har et yrke eller en kompetanse som er etterspurt av norske arbeidsgivere, mens det er stor spredning i yrkes- og utdanningskvalifikasjoner til flyktninger. Mange flyktninger har mangelfull formell kompetanse og få kvalifikasjoner som kan benyttes i det norske arbeidsmarkedet. I den nærmeste tiden fremover ser det ut til at arbeidsinnvandring ikke vil gi så store utfordringer for lønnsdannelsen, blant annet fordi det trolig er færre som kommer når det er svak vekst i økonomien. Arbeidsinnvandringen vil kunne tilta igjen etter hvert som ledigheten i Norge avtar. Arbeidsinnvandringen har gitt press på lønningene nedover og organisasjonstilknytningen er lavere enn blant befolkningen forøvrig. Lavere organisasjonsgrad kan over tid svekke koordineringen i lønnsdannelsen. Konklusjonene fra Holden III-utvalget om arbeidsinnvandring er derfor fortsatt aktuelle.

Referanser

Aaronson D., French E. og Sorkin I. (2016) *The long-run employment effects of the minimum wage: A putty-clay perspective.* VOX, CEPR's Policy Portal. Mars 2016.

Abowd, J.M., Kramarz, F., Lemieux T. og Margolis D.N. (2000) *Minimum Wages and Youth Unemployment in France and the United States.* I Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries, University of Chicago.

Amlinger, M., Bispinck, R. og Schulten, T. (2016) *The German Minimum Wage: Experiences and Perspectives after One Year.* WSI-Report No. 28e, 1/2016.

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016) *Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Dags för större lönespridning?* Stockholm.

Askildsen, J.E., Lommerud, K.E., Nilsen, Ø.A. og Salvanes, K.G. (2000) *Union bargained minimum wages: Are there any employment effects?* Manuskript, Universitetet i Bergen, Institutt for økonomi.

Aukrust, O., Holte, F. og Stoltz, G. (1966) *Innstilling II fra Utredningsutvalget for inntektsoppgjørene 1966.* Vedlegg til St.meld. nr. 58 for 1966–67.

Bachmann, R., König, M. og Schaffner S. (2012) *Lost in Transition? Minimum Wage Effects on German Construction Workers.* Working Paper, No. 6760, IZA.

Barth, E., Bratsberg, B. og Raaum, O. (2012) Immigrant wage profiles within an between establishments. *Labour Economics*, 19, 541–556.

Barth, E. og Moene, K.O. (2014) *Innovasjon, kunnskap og omstillinger – reell versus ideell konkurranse.* Notat til produktivitetskommisjonens første rapport.

Bjørkeng, B. (2013) *Ferdigheter i voksenbefolkningen. Resultater fra den internasjonale undersøkelsen om lese- og tallforståelse (PIAAC).* Rapporter 42/2013. Statistisk sentralbyrå.

Bjørnstad, R. og Nymoen, R. (2015) *Frontfagsmodellen i fortid, nåtid og framtid.* Rapport nr. 1–2015. Senter for lønnsdannelse.

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

Blom, S. (2008) *Innvandreres helse 2005/2006.* Rapporter 2008/35, Statistisk sentralbyrå.

Blom, S. og Enes, A.W. (2015) *Introduksjonsordningen – en resultatstudie.* Rapporter 2015/36, Statistisk sentralbyrå.

Bratsberg, B. og Raaum, O. (2012) Immigration and wages: evidence from construction. *The Economic Journal*, 122 (565), 1177–1205.

Bratsberg, B. og Raaum, O. (2013) Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår. *Samfunnsøkonomen*, 3:2013.

Bratsberg, B., Raaum, O., Røed, M. og Schøne, P. (2014) Immigration wage effects by origin. *The Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), 356–393.

Bratsberg, B., Raaum, B. og Røed, K. (2014) Immigrants, labour market performance and social insurance. *The Economic Journal*, 124(580), 644–683.

Bratsberg, B., Raaum, B. og Røed, K. (2016) Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, (33)3, 185–207.

Bratsberg, B. og Holden, M.B. (2015) Effekter av allmenngjøring i byggebransjen. *Samfunnsøkonomen*, 29(2), 68–80.

Brekke, I., Røed, M. og Schøne, P. (2013) Påvirker innvandring investeringen i utdanning? *Søkelys på arbeidslivet*, (30)3, 169–188.

Burda, M.C. (2016) *The German Labor Market Miracle: An Assessment.* Arbetsmarknadsekonomiska rådet, underlagsrapport 1/2016.

Calmfors, L., Booth, A., Burda, M., Checchi, R. og Vissler, J. (2001) *The future of collective bargaining in Europe.* Redaktører: Boeri, T., A. Brugiavini og L. Calmfors The role of Unions in the Twenty-First Century. Oxford, Oxford University Press.

Cappelen, Å., Choudhury, R. og Eika, T. (1996) *Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi 1973–1993.* Sosiale og økonomiske studier, Statistisk sentralbyrå

Cappelen, Å., Eika, T. og Prestmo, J.B. (2013) *Petroleumsvirksomhetens virkning på norsk øko-*

nomi og lønnsdannelse. Framtidig nedbygging og følsomhet for oljeprissjokk. Rapporter 59/2013, Statistisk sentralbyrå.

Card, D. (1992a) Using Regional Variation in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage. *Industrial and Labor Relations Review,* (46)1, 22–37.

Card, D. (1992b) Do Minimum Wages Reduce Employment? *Industrial and Labor Relations Review,* (46)1, 38–54.

Card, D. og Kreuger, A. (1994) Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*, (46)1, 772–793.

Card, D., Kluve, J. og Weber, A. (2010) Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. *The Economic Journal*, 120 452–497.

Card, D., Kluve, J., og Weber, A. (2015) *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations.* IZA DP No. 9236.

D'Amuri, F., Ottaviano, G.I. og Peri, G. (2010) The labor market impact of immigration in Western Germany in the 1990s. *European Economic Review*, 54(4), 550–570.

D'Amuri, F., og Peri, G. (2014) Immigration, jobs, and employment protection: Evidence from Europe before and during the great recession. *Journal of the European Economic Association*, 12(2), 432–464.

Dalgard, A.B. (2016) Enslige mindreårige flyktninger i arbeid og utdanning, 2014. 90 pst. fra Afghanistan i arbeid eller utdanning etter fire år. *Statistisk sentralbyrå.* Publisert 14. mars 2016. https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/90-prosent-fra-afghanistan-i-arbeid-og-utdanning-etter-fire-ar.

Dengler, K., Hohmeyer, K., Moczall, A. og Wolff, J. (2013) Intensified activation for disadvantaged welfare recipients in Germany: does it work? *International Journal of Sociology and Social Policy,* (33)5/6, 289–308.

Djuve, A.B. (2016) *Flyktninger – krise for den nordiske modellen? Et diskusjonsnotat med utgangspunkt i NordMod2030.* Fafo-notat 2016:02.

Djuve, A.B. og Kavli, H.C. (2015) *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere.* Fafo-rapport 2015:26.

Djuve, A.B. og Kvinge, T. (2006) *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport 517.

Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U. og Spitz-Oener, A. (2014) From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy. *The Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 167–188.

ECB (2016) *Economic Bulletin*, Issue Nr. 4/2016.

Edin, P-A. og Holmlund, B. (1994) *Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt.* Bilag 8 til 1994 års Långtidsutredning.

Eliasson, T. og Nordström Skans, O. (2014) *Negotiated Wage Increases and the Labor Market Outcomes of Low-wage Workers: Evidence from the Swedish Public Sector.* Working Paper 2014:10, IFAU.

Finanspolitiska rådet (2016) *Svensk finanspolitik.* Finanspolitiska rådets rapport 2016.

Foged, M., og Peri, G. (2013) *Immigrants and Native Workers: New Analysis Using Longitudinal Employer-Employee Data.* NBER WP 19315.

Forslund, A. og Vikström, J. (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsätting og arbeidsløshet – en översikt.* IFAU-rapport nr. 7 2011.

Gjelsvik, M.L., Nymoen, R., og Sparrman, V. (2015) *Have inflation targeting and EU labour immigration changed the system of wage formation in Norway?* Working Paper 1, Senter for lønnsdannelse.

Graversen, B.K., og Jensen, P. (2010) A reappraisal of the virtues of private sector employment programmes. *The Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), 546–569.

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

Hardøy, I., og Zhang, T. (2011) Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?. *Søkelys på arbeidslivet,* 27(04), 343–364.

Heinesen, E., Husted, L. og Rosholm, M. (2013) The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration*, 2(1).

Hernæs, Ø., Markussen, S. og Røed, K. (2015) *Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet.* Frisch-senteret, rapport 1/2016.

Hungnes, H., Kolsrud, D., Nitter-Hauge, J., Prestmo, J.B. og Strøm, B. (2016) *Ringvirkninger av petroleumsnæringen i norsk økonomi.* Rapporter 2016/17, Statistisk sentralbyrå.

Hunt, J. (2012) *The Impact of Immigration on the Educational Attainment of Natives.* IZA Working Paper 6904.

IEA (2016) *Medium-Term Oil Market Report 2016*.

IEA (2016) *Oil Market Report, August 2016*.

IMF (2016) *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*. IMF Staff Discussion Note 16:02.

IMF (2016) *World Economic Outlook April 2016*.

Jackson, O. (2010) *Does Immigration Crowd Natives into or out of Higher Education?* Working Paper, University of Michigan.

Katz, L.F. og Krueger, A.B. (1992) The Effect of the Minimum Wage on the Fast-Food Industry. *Industrial and Labor Relations Review*, 46(1): 6–21.

Kluve, J. (2010) The effectiveness of European active labor market programs. *Labour economics*, 17(6), 904–918.

Kolsrud, D., von Simson, K., Røed, M. og Schøne, P. (2016) *Bidrag og belønning – om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet.* Rapport 2016:04. Institutt for samfunnsforskning.

Kornstad, T., Skjerpen, T. og Telle, K. (2016) Selvforsørging etter botid blant ikke-nordiske innvandrere. Statistisk sentralbyrå. *Økonomiske analyser*, 4/2016, 39–42.

Landfald, Ø. og Bråthen, M. (1998) *Evaulering av arbeidsmarkedstiltak. Dokumentasjon og analyse.* Rapport 1998/14, Statistisk sentralbyrå.

Lien, O.C. (2015) Stønadsutbetalinger fra NAV til innvandrere. *Arbeid og Velferd 3–2015*. NAV.

Liljeberg, L., Sjögren, A. og Vikstrøm, J. (2012) *Leder nystartjobben til högre sysselsättning?* IFAU-rapport 2012:6.

Lorentzen, H. og Visher, M.G. (1997) *En evaluering av gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltaket KAJA*. Rapport 1997:012, Institutt for samfunnsforskning.

Lundborg, P., og Skedinger, P. (2014) *Minimum Wages and the Integration of Refugee Immigrants*. Working Paper No 1017, IFN.

Manacorda, M., Manning, A. og Wadsworth, J. (2012) The impact of immigration on the structure of wages: Theory and evidence from Britain. *Journal of the European Economic Association*, 10(1), 120–151.

McHenry, P. (2015) Immigration and the Human Capital of Natives. *Journal of Human Resources*, 50(1), 34–71.

Meld. St. 2 (2015–2016). *Revidert Nasjonalbudsjett 2016*.

Menon (2016) *Selvstendig næringsdrivende i Norge. Hvem er de og hva betyr de for fremtidens arbeidsmarked?* Menon-publikasjon nr. 14/2016.

Morin, M. (2016) *Lön eller sysselsättning eller bådadera*. LO, Sverige.

Møller, G. (2005) *Yrkeshemmede med psykiske lidelser – Tiltaksbruk og effekter.* Arbeidsrapport nr. 6, 2005. Telemarksforskning.

Nergaard, K. (2014) *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2013.* Fafo-notat 2014:14.

Nergaard, K., Barth, E. og Dale-Olsen, H. (2015) Lavere organisasjonsgrad, et spørsmål om nykommere? *Søkelys på arbeidslivet*, 32(1–2), 91–110.

Nergaard, K. (2016) *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Nullpunktsanalyse.* Fafo-rapport 2016:07.

Neumark, D. og Wascher, W. (1992) Employment effects of minimum and subminimum wages: panel data on state minimum wage laws. *Industrial & Labor Relations Review*, 46(1), 55–81.

Neumark, D. og Wascher W. (2007) Minimum Wages and Employment. *Foundations and Trends in Microeconomics*, 3:1–2.

Nordbø, E.W. (2013) *Arbeidsinnvandring og lønn*. Norges Bank Staff Memo 5/2013.

NOU 1992: 30. *Bankkrisen*.

NOU 1992: 26. *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*.

NOU 2013: 13. *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*.

NOU 2016: 6. *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016*.

Nordbø, E.W. og Stensland, N. (2015) *Oljevirksomheten og norsk økonomi*. Aktuell kommentar Nr. 4/2015, Norges Bank.

Nymoen, R. (2013) Skriftlig erklæring til Høyesterett. Sak 2012–1447 STX, OSV AS – Staten v/ Tariffnemnda m.fl.

Nymoen, R. and Sparrman, V. (2015) Equilibrium unemployment dynamics in a panel of OECD countries. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 77(2), s.164–190.

OECD (2006) *Employment Outlook 2006*. Paris, OECD.

OECD (2012) *Employment Outlook 2012*. Paris, OECD.

OECD (2016) *Working together. Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*. OECD Publishing, Paris.

Olsen, B. (2014) *Flyktninger og arbeidsmarkedet, 4. kvartal 2012*. Rapporter 2014/6, Statistisk sentralbyrå.

Olsen, B. (2016) *Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning 2014. Eksklusive EØS/EU-innvandrere.* Rapporter 2016/09, Statistisk sentralbyrå.

Ottaviano, G. I., og Peri, G. (2012) Rethinking the effect of immigration on wages. *Journal of the*

European Economic Association, 10(1), 152–197.

Pedersen, P. og Møller, G. (1998) *Nytten av å gå på sysselsettingstiltaket KAJA*. SF 1/98. NORUT samfunnsforskning.

Peri, G. og Sparber, C. (2009) Task Specialization, Immigration, and Wages. *American Economic Journal: Applied Economics*, 135–169.

Rich, A-K. (2016) *Asylerstantragsteller in Deutschland im Jahr 2015 – Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit.* Kurzanalyse 3/2016, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

Røed, K., og Raaum, O. (2006) Do labour market programmes speed up the return to work? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68(5), 541–568.

Røed, M. og Schøne, P. (2012) Does immigration increase labour market flexibility? *Labour Economics*, 19(4): 527–540.

Røed, M. og Schøne, P. (2016) Impact of Immigration on Inhabitants' Educational Investments. *The Scandinavian Journal of Economics*, (118)3, 433–462.

SCB (2014) *Utbildningsbakgrund bland utrikes födda*. Temarapport 2014/6. Statistiska centralbyrån.

Schramm-Nielsen, J., Lawrence, P. og Sivesind, K.H. (2004) *Management in Scandinavia. Culture, Context and Change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Skedinger, P. (2006) Minimum Wages and Employment in Swedish Hotels and Restaurants. *Labour Economics*, (13)2, 259–290.

SSB (2016) Konjunkturtendensene. *Økonomiske analyser,* 2/2016. Statistisk sentralbyrå.

SSB (2016) *Økonomiske analyser 3/2016.* Statistisk sentralbyrå.

Staghøj, J., Svarer, M. og Rosholm, M. (2010) Choosing the Best Training Programme: Is there a Case for Statistical Treatment Rules?. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 72(2), 172–201.

Steinkellner, A. (2015) *Befolkningens utdanningsnivå, manglende opplysninger om innvandrere 2013*. Notater 2015/26, Statistisk sentralbyrå.

TBU (2013) *Etter inntektsoppgjørene 2013.* Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, juni 2013.

TBU (2016) *Etter inntektsoppgjørene 2016*. Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, juni 2016.

UDI (2016) *Asylsøker.* Hjemmeside: https://www.udi.no/ord-og-begreper/asylsoker/. Lest 13. mai 2016.

Vihriälä, V. (2014) *The Nordic Model – challenges and reform needs. In The Nordic Model – challenged but capable of reform*. Redaktører: T. Valkonen og V. Vihriälä. TemaNord 2014: 531. Nordic Council of Ministers. Rosendahl-Schultz Grafisk.

von Simson, K. (2009) Kan vikarbyråarbeid være et springbrett til arbeidsmarkedet for ikkevestlige innvandrere? *Søkelys på arbeidslivet*, (26)3, 341–351.

von Simson, K. (2012) Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak letter overgangen fra utdanning til arbeidsliv? *Søkelys på arbeidslivet*, 29(1–2), 76–97.

Westlie, L. (2008) *The Long-term Impacts of Vocational Rehabilitation*. Memorandum 25/2008, Økonomisk Institutt, UiO, Oslo 2008.

Vedlegg 1

Virkninger av bosatte flyktninger og arbeidsinnvandrere på norsk økonomi

Av Torbjørn Eika, SSB

Dette vedlegget diskuterer makroøkonomiske virkninger av endringer i arbeidsinnvandringen og innvandringen av flyktninger, på kort- og mellomlang sikt. SSBs makroøkonomiske modell Kvarts brukes til å analysere effekter av at det kommer 10 000 flere innvandrere hvert år i en tiårsperiode.[1] I den ene beregningen kommer alle innvandrerne fra landgruppe 1 og 2. Innvandring fra disse landene kan assosieres med arbeidsinnvandring, selv om en rekke andre innvandringsgrunner også vil være representerte blant disse innvandrerne. I den andre beregningen kommer innvandrerne fra landgruppe 3 hvor flyktninger og deres familier gjerne utgjør en betydelig andel. I begge beregningene er innvandrernes aldersfordeling bestemt i modellen[2] basert på historiske erfaringer.

For å få et bedre sammenlikningsgrunnlag med virkningene av arbeidsinnvandring tar beregningen av økt innvandring av flyktninger utgangspunkt i at introduksjonsprogrammet som normalt tar to år, er gjennomført. Analysen ser videre bort fra kostnadene ved introduksjonsprogrammet. Det forutsettes videre rent teknisk at ingen av de unge innvandrerne kommer uten foresatte (enslige mindreårige er mye mer ressurskrevende enn andre flykninger).

I Kvarts-modellen er det to faktorer som gjør at de økonomiske effektene av disse to typene innvandring er forskjellige:

- Aldersstrukturen på innvandrerne er litt forskjellig, noe som isolert sett innebærer at økningen i arbeidsstyrken blir ulik. Yrkesaktiviteten varierer nemlig mellom modellens 8 demografiske grupper (kombinasjoner av kjønn og alder).
- I lønnsdannelsen virker innvandringen fra landgruppe 1 og 2 (arbeidsinnvandringen) isolert sett til å redusere lønningene direkte, mens innvandringen av flyktninger ikke har noen slik effekt ut over det som følger av at arbeidsledigheten påvirkes.[3]

Sysselsettingsraten er betydelig lavere for flyktninger enn for befolkningen som helhet. Ratene for de ulike demografiske gruppene etter kjønn og alder er fra 14 til 29 prosentenheter lavere for flyktninger enn for hele befolkningen, jf. tabell 1.1. I beregningen med økt innvandring av flyktninger er arbeidstilbudet derfor, på usikkert grunnlag, justert ned tilsvarende 20 pst. av økningen av befolkning i arbeidsdyktig alder som skyldes den økte flyktninginnvandringen.[4]

Nedjusteringen av arbeidstilbudet i tilknytning til økt innvandring av flyktninger har sitt motstykke i en økning i stønadene til husholdningene. I beregningene forutsettes det at stønadene øker

[1] Referansebanen i modellberegningen er den faktiske utviklingen i økonomien slik den var kjent i juni 2016, forlenget med SSBs prognose publisert i juni 2016, SSB (2016). Beregningen gjøres for perioden 2010 til 2019, altså en periode med relativ høy arbeidsledighet.

[2] Kvarts-modellen er endret i forhold til normal-versjonen ved at den samlede innvandringen fra de tre landgruppene *ikke er bestemt i modellen*. Modellen er også endret ved at utvandringen er forutsatt upåvirket av denne innvandringen.

[3] Dette er et resultat av tidligere økonometriske analyser, se Gjelsvik m.fl. (2015). Intuisjonen bak resultatet er at alternativene for arbeidsinnvandrere når de kommer til Norge er lav eller ingen lønn i hjemlandet, mens flyktninger har krav på ulike norske trygde- og stønadsordninger. Arbeidsinnvandrere er dermed trolig mer tilbøyelig til å ta lavt betalte jobber, jobber som ellers ikke hadde blitt besatt og som hadde vært erstattet av realkapital eller vært «outsourcet» til utlandet gjennom importert produktinnsats. Perioden med svært høy arbeidsinnvandring fra EØS-området som var tilgjengelig da lønnsrelasjonene ble estimert, var ganske kort. Det bidrar til at styrken av disse effektene er nokså usikker. At det ikke er noen slik effekt av innvandring fra, landgruppe 3, må betraktes som et ytterpunkt. Over tid har tyngdepunktet av hvor flyktningene kommer fra endret seg mange ganger, og deres forutsetninger for deltakelse i ulike deler av arbeidsmarkedet har ganske sikkert vært svært forskjellig. Dette vil gjøre det vanskelig å avdekke en eventuell direkte betydning for virkningene i arbeidsmarkedet gjennom tradisjonell tidsserieøkonometri. Det er også åpenbart at ulike politikktiltak vil kunne ha effekt på hvordan lønnsdannelsen påvirkes av innvandringen fra landgruppe 3, herunder innstrammingstiltakene regjeringen la fram tidligere i år.

Tabell 1.1 Makroøkonomiske virkninger av innvandring. Avvik fra referansebanen i pst. der ikke annet fremgår

	Flere arbeidsinnvandrere[1]					Flere flyktninger[2]				
	1	2	3	6	10	1	2	3	6	10
Konsum i husholdningene	-0,1	-0,3	-0,5	-1,2	-2,1	0,0	0,1	0,3	0,7	1,2
Husholdningenes disponible realinntekt	-0,2	-0,3	-0,6	-1,2	-1,9	0,1	0,2	0,3	0,6	1,0
Boliginvesteringer	0,0	-0,1	-0,3	-2,3	-5,1	0,0	0,0	0,2	1,4	3,3
Næringsinvesteringer, fastlandet	0,0	-0,3	-0,6	-1,2	-1,8	0,1	0,3	0,3	0,8	1,1
Eksport av tradisjonelle varer	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Import	0,0	-0,1	-0,4	-1,0	-1,9	0,1	0,2	0,3	0,7	1,2
BNP Fastlands-Norge, basisverdi	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,2	0,3	0,3	0,8	1,3
Industri	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,6
Sysselsetting, 1000 personer	9	18	25	44	65	2	5	8	20	37
Arbeidsstyrke, 1000 personer	6	15	23	42	67	3	7	10	24	43
Arbeidsledighet, 1000 personer	-2	-2	-2	-2	2	1	1	2	4	6
Arbeidsledighet, prosentenheter	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Lønn	-0,5	-1,1	-1,7	-3,3	-5,8	0,0	-0,1	-0,1	-0,3	-0,5
KPI	0,0	-0,1	-0,2	-0,5	-1,3	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Boligpris	-0,1	-0,5	-1,1	-3,8	-6,9	0,0	0,2	0,5	2,0	3,6
Importveid kronekurs	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Pengemarkedsrente, prosentenheter	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
BNP, basisverdi, per capita	0,0	-0,2	-0,4	-0,9	-1,5	0,0	-0,1	-0,3	-0,6	-1,0
Offentlig budsjettunderkudd, pst. av BNP FN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4
Driftsbalanse, pst. av BNP	0,0	0,0	0,1	0,4	0,9	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3	-0,5
Memo										
Befolkning, 1000 personer	6	17	27	59	105	6	17	27	61	109
Offentlig konsum og investering	0,5	0,8	0,9	1,7	2,6	0,5	0,8	0,8	1,6	2,5

1 10 000 flere innvandrere fra landgruppe 1 og 2 hvert år.
2 10 000 flere innvandrere fra landgruppe 3 hvert år.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

med et beløp tilsvarende garantipensjonens ordinære sats per ekstra flyktninginnvandrer i arbeidsdyktig alder *som ikke er i arbeidsstyrken*. De som er med i arbeidsstyrken, mottar enten lønn eller arbeidsledighetstrygd. De øvrige kan bli forsørget av andre medlemmer i husstanden, men i disse beregningene forutsettes at de i gjennomsnitt vil motta nevnte beløp.

I KVARTS-modellen er den offentlige ressursbruken i form av sysselsettingen i offentlig forvaltning og offentlig forvaltnings kjøp av produktinnsats, konsumtjenester og investeringsvarer, samt realverdiene av alle typer trygder og stønader utenom arbeidsledighetstrygd, bestemt av modellbrukeren. Når befolkningen gradvis øker sammenliknet med referansebanen, vil det blant annet innebære lengre køer på vegene og et dårli-

4 I modellen er det nemlig ingen gruppering av befolkningen etter innvandringsstatus. Dermed tilordnes en økning i befolkningen den samme sannsynligheten for å tilby sin arbeidskraft uavhengig av om de er innvandret, og dermed heller ikke avhengig av hvor de eventuelt er innvandret fra eller hvorfor de har kommet, eller tilhører majoritetsbefolkningen.

gere tilbud av skole-, helse-, og andre omsorgstjenester, med mindre den offentlige ressursbruken økes sammenliknet med referansebanen. I begge beregningene er derfor offentlig forvaltnings ressursbruk til sivile konsumformål økt like mye som befolkningen samlet, mens investeringene er økt slik at sivil offentlig realkapital per innbygger hvert år er like høyt som i referansebanen. Dermed kan man si at standard og dekningsgrad for offentlige tjenester grovt sett er holdt upåvirket av den økte innvandringen.

Virkningene av den økte innvandringen oppstår i analysen fra eventuelle direkte virkninger i lønnsdannelsen, økningen i arbeidstilbudet og den økte offentlige ressursbruken. Per forutsetning øker offentlige utgifter mer med økt flyktninginnvandring, ettersom det også innebærer økte stønader. Den finanspolitiske responsen kan sies å være nøytral i beregningen med økt arbeidsinnvandring, ettersom budsjettunderskuddet som andel av BNP ikke endres vesentlig. Høyere flyktninginnvandring øker derimot budsjettunderskuddet på grunn av økte stønader. I tiårsperioden som studeres, bidrar den ekspansive impulsen fra finanspolitikken til at BNP øker klart mest med økt flyktninginnvandring. På et eller annet tidspunkt må en slik politikk imidlertid innebære en mindre ressursbruk siden budsjettene før eller senere må strammes inn igjen. En umiddelbar innstramming på andre områder for å holde budsjettbalansen uendret, ville medført at de positive virkningene på BNP hadde blitt mindre. Hvor mye mindre vil imidlertid være helt avhengig av hvordan de økte utgiftene ble dekket inn.

Med *økt arbeidsinnvandring* fører den direkte negative virkningen i lønnsdannelsen til en markert nedgang i lønningene sammenliknet med referansebanen. Etter ti år er den nominelle årslønnen redusert med 5,8 pst. sammenliknet med referansebanen, mens reallønnen er 4,5 pst. lavere. 10 000 innvandrere årlig fra landgruppe 1 og 2 (til sammen) trekker dermed den gjennomsnittlige reallønnsveksten ned med vel 0,4 prosentenheter årlig. Selv om økonomien stimuleres av økt offentlig ressursbruk og noe lavere renter går husholdningenes realdisponible inntekter ned sammenliknet med referansebanen, etter 10 år med 1,9 pst.. Konsumet i husholdningene går om lag tilsvarende ned.

Kronekursen svekkes litt, i tillegg til at timelønnskostnadene faller. Reduksjonen i lønningene er større enn fallet i arbeidsproduktiviteten, noe som blant annet er en følge av redusert kapitalintensitet i produksjonen. Den kostnadsmessige konkurranseevnen bedres dermed, og det resulterer i reduserte importandeler og noe høyere eksport enn i referansebanen. Sammen med den økte offentlige etterspørselen bidrar dette til at BNP Fastlands-Norge (i basisverdi) går litt opp, med 0,5 pst. etter 10 år. Regnet per capita faller imidlertid BNP. Etter ti år er nivået 1,5 pst. lavere enn i referansebanen.

Nedgangen i import sammen med økt eksport gjør at overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet øker som følge av økt arbeidsinnvandring.

Arbeidsstyrken øker klart når arbeidsinnvandringen går opp, selv om lavere lønninger isolert sett reduserer yrkesaktiviteten i resten av befolkningen. Sysselsettingen øker imidlertid også markert. Sammensetningen av innsatsfaktorene i produksjonen forrykkes når arbeidsinnvandringen demper lønnsveksten. Mindre av produksjonen settes ut til utlandet fordi produktinnsatsen, som delvis er importert, blir relativt dyrere sammenliknet med arbeidskraft. Til tross for litt lavere renter reduseres også innsatsen av realkapital, og investeringene i næringslivet blir derfor litt lavere enn det de ellers hadde vært. Dette henger sammen med at arbeidskraften er blitt relativt billigere. Arbeidsledigheten blir lite påvirket av den økte arbeidsinnvandringen, og målt som andel av arbeidsstyrken reduseres faktisk ledigheten med 0,1 prosentenheter helt til den blir om lag upåvirket i det tiende året.

Til tross for at befolkningen øker, reduseres boliginvesteringene, i gjennomsnitt med 0,5 prosentpoeng årlig. Det er en følge av at boligprisene øker vesentlig mindre enn i referansebanen. Boligetterspørselen reduseres sammenliknet med referansebanen fordi realrenta blir litt høyere, samtidig som husholdningenes inntekter reduseres klart. I noen grad motvirkes dette av at byggekostnadene også reduseres, men modellen kan ha undervurdert denne effekten.[5] For store deler av befolkningen må dette bety færre kvadratmeter bolig per person og at kvaliteten på boligene er lavere enn i referansebanen. I referansebanen er det imidlertid en betydelig økning i boligkapital per innbygger, slik at en reduksjon sammenliknet med referansebanen likevel kan innebære en økning i boligkapitalen per innbygger over tid, noe som kan tolkes som en økning i gjennomsnittlig boligstandard. Den økte befolkningen sammenliknet med referansebanen kan få «tak over hodet»

[5] En betydelig del av arbeidsinnvandrerne finner veien til bygg og anlegg, og det trekker trolig lønningene spesielt kraftig ned i denne næringen. I modellene er de negative lønnseffektene knyttet til dette fordelt på hele den markedsrettede delen av næringslivet utenom industri og petroleumsnæringen.

ved at større deler av boligene leies ut, ved at boligene som bygges er mindre, ved at store boliger deles opp i mindre enheter eller ved at barn blir boende litt lenger hjemme eller at antall husholdningstørrelsen øker på annen måte, alt sammenliknet med referansebanen.

Økt innvandring av flyktninger vil med forutsetningene som er gjort og med modellens virkemåte, avvike fra økt arbeidsinnvandring i betydelig grad i et kort- og mellomlangsiktig perspektiv. Den dempende effekten på reallønningene av denne typen innvandring er meget beskjeden og skyldes bare at presset i arbeidsmarkedet blir litt lavere, indikert gjennom en liten økning i arbeidsledigheten. Sysselsettingen og stønadene til husholdningene øker, slik at inntektene til husholdningene blir klart høyere enn i referansebanen. Regnet per person går imidlertid husholdningenes inntekter ned også med økt innvandring av flyktninger.

Konsumet i husholdningene øker litt mer enn inntektene mot slutten av beregningsperioden, ettersom rentene går litt ned og boligformuen til husholdningene litt opp. I gjennomsnitt øker konsumveksten med 0,1 prosentenhet per år, mens 10 000 personer årlig tilsvarer en økning i befolkningsveksten på 0,2 prosentenheter. Boligetterspørselen øker også. Det er en følge av at husholdningenes samlede inntekt øker. Dermed øker veksten i boligprisene og boliginvesteringene begge med i gjennomsnitt 0,3 prosentenheter per år sammenliknet med referansebanen.

BNP Fastlands-Norge øker i gjennomsnitt med i overkant av 0,1 prosentenhet årlig, og nivået er 1,3 pst. høyere enn referansebanen etter ti år. BNP per innbygger reduseres derimot med økt innvandring av flykninger, men reduksjonen er 30 pst. mindre enn ved den økte arbeidsinnvandringen. Sysselsettingen øker vesentlig mindre enn med den økte arbeidsinnvandringen, noe som resulterer i at arbeidsledigheten øker litt sammenliknet med referansebanen og med situasjonen med økt arbeidsinnvandring.

Produksjonen blir med økt flyktninginnvandring mindre arbeidsintensiv enn med økt arbeidsinnvandring, og faktorsammensetningen endres lite sammenliknet med referansebanen. Det er fordi arbeidskraften ikke blir særlig billigere sammenliknet med andre produksjonsfaktorer. Sammenliknet med referansebanen øker sysselsettingen og investeringene i fastlandsnæringene om lag like mye som BNP Fastlands-Norge utenom offentlig forvaltning. De samlede investeringene øker derimot betydelig mer, ettersom de offentlige investeringene øker per forutsetning og boliginvesteringene øker gjennom tradisjonelle mekanismer.

Den offentlige ressursbruken øker per forutsetning mer med økt flyktninginnvandring enn med økt arbeidsinnvandring. Det innebærer at budsjettunderskuddet som andel av BNP Fastlands-Norge øker. Finanspolitikken er dermed mer ekspansiv enn i referansebanen (og i alternativet med økt arbeidsinnvandring). På et eller annet tidspunkt er det rimelig å anta at politikken må bli strammere. Denne perioden med innstramming er imidlertid forutsatt å være etter horisonten for beregningen.

Som tidligere påpekt, er det i modellen ingen mekanismer som trekker lønningene ned med den økte flyktninginnvandringen, utenom de tradisjonelle knyttet til det samlede presset i arbeidsmarkedet som reduseres noe, i tillegg til virkninger gjennom lønnsomheten i frontfaget, det vil si industrien. Lønnsomheten i industrien endres imidlertid lite. Dette er slik modellen representerer strukturen i økonomien. Dette er imidlertid ikke naturlover, men slik en gjennom estimeringen har avdekket virkemåten til norsk økonomi. En kan ikke utelukke at det i fremtiden vil være en tendens til at mekanismene knyttet til arbeidsinnvandring også vil gjelde for flyktninginnvandring (eller at det faktisk også er slike mekanismer til stede i dag). Endringer kan skje ved at preferansene eller kompetansen i nye flyktninggrupper avviker fra gamle, eller gjennom politiske beslutninger. Politiske tiltak for å fremskaffe arbeidsplasser med lave krav til kompetanse og med lave lønninger, er et eksempel på et slikt tiltak. Et annet forhold som kan medføre at modellberegningen avviker fra realitetene, er at arbeidskraften i modellen er homogen. Flyktninger har tradisjonelt hatt en lavere utdanning enn befolkningen ellers, men dette er ikke noe som i modellen slår ut i produktiviteten, ettersom utdanning ikke er spesifisert i Kvarts.

For å *oppsummere* gir altså økt *arbeidsinnvandring* en økning i arbeidstilbudet som fører til økt sysselsetting gjennom lavere lønn sammenliknet med referansebanen. I følge modellen bidrar en relativt fleksibel lønnsdannelse til dette. Med lavere lønn endres faktorprisforholdet slik at produksjonen blir mer arbeidsintensiv og arbeidsproduktiviteten faller (mens total faktorproduktivitet er forutsatt uendret i hver næring). Utenriksøkonomien bedres og den økte offentlige ressursbruken finansieres ved økte inntekter til uendrede skattesatser. Ved økt *flyktninginnvandring* er det i følge modellen ingen umiddelbar tilpasning via lønnsdannelsen. Flere tilbyr sin arbeidskraft og

flere kommer i jobb, men i motsetning til når arbeidsinnvandringen øker, stiger arbeidsledigheten. Lønningene faller også med økt flyktninginnvandring, men langt mer moderat og bare som følge av høyere ledighet. Som følge av at stønadene øker, blir konsumet i husholdningene høyere, men «prisen» for dette er svakere offentlige finanser og svakere utenriksøkonomi. Dette blir resultatet selv om kostnadene i perioden hvor innvandrerne går på introduksjonskurs per forutsetning ikke er tatt med i regnestykket. De ekspansive virkningene reduseres dersom man tar med tiltak som finansierer den initiale økningen i offentlige utgifter i beregningen. Betydningen av dette vil imidlertid være helt avhengig av hvilke tiltak som gjennomføres for å finansiere de økte utgiftene.

Referanse:

Gjelsvik, M.L., Nymoen, R. og Sparrman, V. (2015) *Have inflation targeting and EU labour immigration changed the system of wage formation in Norway?* Discussion paper no. 824, Statistisk sentralbyrå.

Norges offentlige utredninger 2015 og 2016

Statsministeren:

Arbeids- og sosialdepartementet:
NOU 2015: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015
NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget
NOU 2016: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016
NOU 2016: 13 Samvittighetsfrihet i arbeidslivet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:
NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

Finansdepartementet:
NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV
NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi
NOU 2015: 10 Lov om regnskapsplikt
NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering
NOU 2015: 14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring
NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet
NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven – flagging og periodisk rapportering
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi
NOU 2016: 5 Omgåelsesregel i skatteretten
NOU 2016: 11 Regnskapslovens bestemmelser om årsberetning mv.
NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk

Forsvarsdepartementet:
NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014

Helse- og omsorgsdepartementet:
NOU 2015: 11 Med åpne kort
NOU 2015: 17 Først og fremst

Justis- og beredskapsdepartementet:
NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet
NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn
NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar – voldsskadeerstatning
NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova

Klima- og miljødepartementet:
NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:
NOU 2015: 7 Assimilering og motstand
NOU 2016: 4 Ny kommunelov

Kulturdepartementet:
NOU 2016: 12 Ideell opprydding

Kunnskapsdepartementet:
NOU 2015: 2 Å høre til
NOU 2015: 8 Fremtidens skole
NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn
NOU 2016: 14 Mer å hente

Landbruks- og matdepartementet:

Nærings- og fiskeridepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:
NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 PrintMedia AS – 11/2016